

Rapport d'information du Conseil d'Etat au Grand Conseil

à l'appui

d'une planification des réformes dans le domaine pénitentiaire

(Du 25 avril 2001)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

INTRODUCTION

La question que la prison pose à la société neuchâteloise ne se résume pas à l'aménagement d'infrastructures et aux conditions de détention. Il s'agit plutôt d'une nécessaire mise en œuvre des principes fondamentaux de respect des droits de l'Homme dans ce domaine, tels que les fixent les conventions internationales, le droit fédéral, le *Concordat sur l'exécution des peines et mesures concernant les adultes et les jeunes adultes dans les cantons romands et du Tessin*¹⁾ (ci-après: Concordat romand) et les lois neuchâteloises.

La privation de liberté constitue l'acte de l'autorité étatique le plus grave pris à l'encontre des individus. La justice n'y fait appel que dans des cas restrictifs et expressément prévus par la loi. La responsabilité de l'Etat revêt la forme d'une sécurité immédiate procurée à la population, par la mise à l'écart d'individus délinquants mais a aussi comme finalité leur réinsertion dans la société, tout en les accompagnant des mesures propres à prévenir les risques de récidive.

Telle est la double mission de l'Etat, et c'est en fonction de ces principes fondamentaux que le Conseil d'Etat entend mener une réforme de notre politique pénitentiaire qui doit permettre l'adaptation nécessaire de notre dispositif à l'évolution de la société et aux normes générales admises en matière de privation de liberté.

Depuis 1996, diverses analyses et expertises ont été menées au sujet du fonctionnement des établissements de détention neuchâtelois, tant il est vrai que celui-ci a posé des problèmes récurrents à divers titres. Parfois requises par l'acuité des situations rencontrées, ces expertises sont restées

¹⁾ RSN 354.2.

sectorielles et cantonnées aux problématiques urgentes et aux réponses immédiates à leur apporter. Objet d'améliorations successives mais ponctuelles, le fonctionnement global de notre système pénitentiaire, et particulièrement carcéral, accuse pourtant aujourd'hui des lacunes d'une importance telle qu'il a porté le Conseil d'Etat, en juillet de l'année 2000, à préconiser la fermeture de la majorité des infrastructures carcérales cantonales.

La situation qui prévaut aujourd'hui est la résultante de plusieurs causes. D'abord, une partie de notre système carcéral a été construit au siècle passé et n'a subi que des réfections et des adaptations partielles. Les normes relatives à la privation de liberté ont évolué de manière importante au cours du siècle, suivant en cela l'évolution des mentalités et la conception même de l'incarcération. Obligation de travailler dans une occupation qui permette une réadaptation future, introduction du *régime progressif* en tant qu'étape de préparation à la vie libre, impératifs de mise à disposition de moyens de réinsertion ultérieure, tels que formations et apprentissages, ce sont autant d'éléments qui influent sur l'organisation architecturale d'une prison. Or, nos établissements ne répondent plus aux contraintes actuelles liées à la gestion de la détention. Si des adaptations ont été apportées progressivement, elles sont toutes restées limitées dans leur intensité, eu égard souvent aux difficultés financières récurrentes qu'a rencontrées notre canton mais aussi aux contraintes architecturales de base, limitant d'entrée toute intervention fondamentale.

Aujourd'hui pourtant c'est bien la question de la viabilité de notre système pénitentiaire qui est posée. La vétusté de nos bâtiments ou leur inadaptation, les conditions de détention qui y règnent, l'émergence de nouveaux besoins en termes de détention, l'impossibilité de faire face de manière adéquate à nos engagements concordataires tout comme le contexte de la future entrée en vigueur du nouveau code pénal suisse ont conduit le Conseil d'Etat à souhaiter qu'une réflexion globale soit menée, d'abord sur la politique pénitentiaire en elle-même et ensuite sur les moyens propres à la réaliser.

Le Conseil d'Etat, sur la base du faisceau d'analyses actuellement à disposition, a ainsi acquis la conviction que seule la fermeture des établissements cantonaux dans un horizon proche, assortie d'une redéfinition des missions pénitentiaires exécutées, et la construction d'un nouveau centre de détention constituent une réponse durable aux problèmes actuels. Il n'y a pas d'autre solution permettant à notre canton de gérer cette tâche régaliennne, en conformité avec les normes légales actuelles et ce de manière économiquement viable dans les prochaines décennies.

Telle est l'intention politique du Conseil d'Etat qui vise, au travers du présent rapport, à illustrer la situation globale du système pénitentiaire neuchâtelois et à soumettre à votre Conseil une redéfinition de notre politique pénitentiaire, fondée d'abord sur la définition de missions pénitentiaires

cantonaux, ensuite sur l'infrastructure permettant de les réaliser. De même, les modes alternatifs d'exécution de peines doivent trouver leur place dans une réorganisation fondamentale du secteur pénitentiaire cantonal.

La réforme du domaine pénitentiaire doit constituer l'occasion d'une réelle mise en conformité de notre dispositif carcéral aux normes usuelles en vigueur en Suisse. Le cadre légal auquel nous sommes soumis fera l'objet du premier chapitre.

Le deuxième chapitre du présent rapport dressera un bilan global de la situation pénitentiaire actuelle. Celle-ci sera illustrée au travers de bilans convergents, s'agissant du fonctionnement de notre dispositif carcéral cantonal, en regard des missions pénitentiaires exercées, de l'état de nos infrastructures et de l'administration des établissements. La gestion des ressources humaines, à savoir la sécurité active, ainsi que les conséquences au niveau intercantonal des problèmes rencontrés sur le plan cantonal seront également exposées dans le cadre du bilan global.

Le troisième chapitre du rapport sera consacré aux objectifs fondant la réforme, à ses lignes directrices quant aux missions pénitentiaires dévolues au canton. Nous y intégrerons une réflexion sur notre participation au *Concordat romand* et un inventaire des travaux actuellement en cours et à mener pour faire aboutir d'une part la réforme globale, et d'autre part entreprendre les travaux nécessaires à la construction ultérieure d'un nouveau centre cantonal de détention.

Nous préciserons encore que le présent rapport contient bon nombre de références aux dispositions du code pénal et fait appel à une terminologie propre au droit des sanctions et aux domaines spécifiques abordés. Un glossaire est inséré en fin de document pour en faciliter la lecture et la compréhension. *Les termes qui font l'objet d'une mention dans le glossaire seront identifiés par une mise en italique.*

CHAPITRE I : BASES LÉGALES ET NORMES USUELLES EN MATIÈRE DE DÉTENTION EN SUISSE

L'incarcération doit répondre à des standards fondamentaux auxquels chacun doit se soumettre. Un aperçu global des règles essentielles qui régissent la privation de liberté est synthétisé en annexe 1, ainsi que les références aux recueils systématiques et le cas échéant les adresses Internet où ces documents peuvent être trouvés. Les règles pénitentiaires européennes, qui constituent des recommandations fondamentales figurent dans leur intégralité en annexe 2. Nous n'évoquerons ci-après que le cadre légal régissant la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons, s'agissant de l'exécution de peines et les standards actuels en matière de détention.

Si la Confédération a le droit de légiférer en matière de droit pénal (art. 123, ch. 1, Cst.), elle a néanmoins délégué aux cantons le soin d'exécuter les jugements pénaux rendus en application du droit fédéral selon l'article 374 du code pénal suisse (CPS) :

- « 1. *Les cantons exécutent les jugements rendus par leurs tribunaux pénaux en vertu du présent code. Ils sont tenus, contre remboursement des frais, d'exécuter les jugements rendus par les autorités pénales de la Confédération.*
2. *Sont assimilées aux jugements les décisions rendues en matière pénale par l'autorité de police ou par toute autre autorité compétente, ainsi que les ordonnances des autorités de mise en accusation.* »

Sauf dispositions expresses contraires, cette délégation en matière d'exécution des jugements vaut pour les sentences rendues en application des autres normes du droit pénal fédéral, en particulier s'agissant de la loi fédérale sur la circulation routière ou la loi fédérale sur les stupéfiants.

Se fondant sur l'article 397 bis, alinéa 1, lettres *e* et *f*, le Conseil fédéral a édicté l'ordonnance 1 relative au CPS du 13 novembre 1973, traitant notamment de l'exécution des peines par *journées séparées* et de l'exécution sous forme de *semi-détention*, ce dernier régime valant pour les peines privatives de liberté jusqu'à 6 mois en vertu de l'ordonnance 3 relative au CPS du 16 décembre 1985 modifiée le 19 mars 1990.

Enfin les articles 382 et 383 CPS traitent de l'obligation pour les cantons de créer des établissements de détention et fixent les obligations minimales concernant l'exploitation de ces établissements.

Le canton de Neuchâtel s'est acquitté de ses obligations en la matière :

- en définissant dans le code de procédure pénale du 19 avril 1945 (art. 276) les compétences du Conseil d'Etat ;
- en adhérant au Concordat du 22 octobre 1984 sur l'exécution des peines et mesures concernant les adultes et les jeunes adultes dans les cantons romands et du Tessin ;
- en édictant le règlement général concernant la détention dans le canton de Neuchâtel du 3 mai 2000, ratifié par le concordat le 8 mars 2001.

Le droit fédéral impose aux cantons de prendre les mesures pour disposer des établissements répondant aux exigences de la loi (art. 382 CPS) mais leur laisse toute latitude pour l'accomplissement de cette obligation (collaboration entre cantons, voire pour certains cas avec des établissements privés (art. 383 et 384 CPS). Le canton de Neuchâtel s'est acquitté partiellement de cette obligation en adhérant au concordat du 22 octobre 1984 sur l'exécution des peines et mesures concernant les adultes et les jeunes adultes dans les cantons romands et du Tessin.

Enfin, si les droits et devoirs des personnes détenues sont définis dans les codes de procédure pénale, ces règles de base doivent être conformes aux règles minima concernant la détention élaborées dès 1955 sous l'égide des Nations-Unies avant d'être reprises par le Conseil de l'Europe en 1973 puis en 1987.

Les standards actuels pour la détention en Suisse

Le manuel des constructions dans le domaine de l'exécution des peines et mesures (Office fédéral de la justice/Office des constructions fédérales), définit de manière exhaustive les principes qui régissent la planification et la construction des établissements pénitentiaires. Il définit également les normes applicables.

Ainsi, pour ne citer qu'un exemple, il indique que l'aménagement d'une cellule doit s'inspirer du standard usuel de construction de logements.

Les détenus sont, pour la plupart d'entre eux, placés en cellules individuelles et exceptionnellement dans des cellules à plusieurs lits. Pour une cellule à un lit, les normes sont les suivantes :

- Surface habitable sans les sanitaires: minimum 10 m²
- Sanitaires (WC/lavabo) séparés: minimum 2 m²

Pour une cellule à 2 lits, il faut compter un minimum de 16 m² et pour une cellule à 3 lits, 22 m² minimum, les sanitaires (WC et lavabo) devant se trouver dans un local fermé.

Pour la *semi-liberté* et la *semi-détention*, les personnes condamnées ne passent que la nuit en prison, poursuivant une activité professionnelle à l'extérieur, les normes sont moins généreuses mais prévoient néanmoins de préférence pour une chambre à un lit un minimum de 10 m² et pour les chambres à 2 lits un minimum de 14 m²; dans l'éventualité de chambres à 3 lits 18 m² sont nécessaires.

Cet exemple n'est donné que pour fixer le but à atteindre et mesurer l'écart qui nous sépare de celui-ci.

CHAPITRE II: BILAN DU DISPOSITIF ET DU FONCTIONNEMENT PÉNITENTIAIRE NEUCHÂTELOIS

Le bilan de la situation pénitentiaire doit être présenté sous plusieurs angles pour permettre une appréciation globale. Nous débuterons par l'état de situation du dispositif carcéral cantonal, soit celui des missions pénitentiaires exercées puis celui de nos infrastructures et de leur sécurité passive d'une part, d'autre part les problèmes relatifs à la sécurité active, c'est-à-dire la gestion des ressources humaines. Un bilan du dispositif de prise en charge sociale sera également dressé.

Ainsi que cela a déjà été mentionné, diverses analyses partielles ont été menées au cours des dix dernières années. Toutefois, faisait défaut un examen global du fonctionnement du système carcéral cantonal. Cette lacune a été comblée par le mandat confié à MM. Denis Choisy²⁾ et Alexandre Pedrazzini³⁾ visant à établir un bilan sous l'angle des deux problématiques. L'expertise comprenait tout d'abord un volet fondé sur le bilan de notre système carcéral, à savoir les conditions de détention, pour les hommes et les femmes, l'organisation de la détention et les conditions de *sécurité passive et active*. Ensuite, il s'est agi de porter une appréciation quant à l'adéquation des infrastructures dont nous disposons par rapport aux régimes de détention qui y sont actuellement exécutés.

Ce mandat comportait finalement un volet prospectif, requérant l'évaluation de plusieurs scénarios de développement du domaine carcéral neuchâtelois, tenant compte des incidences probables de l'entrée en vigueur d'un nouveau droit des sanctions sur la viabilité de notre système pénitentiaire.

Les résultats de cette expertise, véritable clé de voûte des réflexions, conjugués aux évaluations financières des investissements nécessaires afin de résorber partiellement les carences de l'infrastructure actuelle ont mené le Conseil d'Etat à prendre la décision de fermeture des établissements, annoncée en juillet 2000 à votre autorité et à la presse.

Une bonne partie des éléments cités dans ce rapport est tirée de cette expertise mais il faut préciser toutefois que les éléments relatifs au dispositif sécuritaire revêtent un caractère confidentiel évident et ne peuvent dès lors être reproduits exhaustivement dans le présent rapport. Soucieux de la transparence qui doit néanmoins pouvoir être assurée face au législatif dans cette importante problématique, la sous-commission de gestion et des finances du Département de la justice, de la santé et de la sécurité a été saisie des résultats de cette expertise dont elle a pu prendre connaissance dans son intégralité. Elle a pu s'en entretenir de façon détaillée, avec la cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité et le chef du service pénitentiaire lors de deux séances les 4 juillet et 22 août 2000.

L'état des infrastructures neuchâteloises génère des problèmes multiples, dont les évasions n'ont constitué que le symptôme le plus manifeste. Si pour certaines structures les conditions minimales de détention requises usuellement pour les personnes privées de liberté sont à peine réalisées, d'autres ne les remplissent pas. Pour l'ensemble de nos établissements, nous devons constater que leurs infrastructures ne permettent plus d'organiser de façon adaptée, le régime de détention prévu pour la mission même qui doit être exécutée.

²⁾ M. Denis Choisy : ancien directeur de la prison de Champ-Dollon à Thônex (1985-1998), membre du Conseil du centre suisse de formation du personnel pénitentiaire (CSFPP) et ancien membre de la commission concordataire.

³⁾ M. Alexandre Pedrazzini : ancien conseiller d'Etat du canton du Tessin, chef du Département de justice et police (1991 à 1999), ancien président du Conseil de fondation et président actuel du Comité du centre suisse de formation du personnel pénitentiaire (CSFPP), ancien chef du service pénitentiaire du canton de Vaud (1987-1991) et ancien directeur du pénitencier de La Stampa (1984-1987).

Nous donnerons ci-après des appréciations quant aux missions de chacun des établissements, de l'état des structures, ainsi que des conditions de sécurité qui y prévalent.

2.1. Prison préventive de La Chaux-de-Fonds

Le bâtiment de la prison *préventive* de La Chaux-de-Fonds, qui date de 1856, est celui qui accuse les plus lourdes carences en raison de son emplacement et de l'état général de son infrastructure. De façon globale, les conditions de détention au sein du bâtiment de la prison préventive sont très inférieures aux normes généralement admises en Suisse et prévues dans les Règles pénitentiaires européennes.

Pour le surplus, la prison préventive est l'établissement qui accueille le plus grand nombre de régimes de détention différents, rendant sa mission première précaire et la gestion de l'établissement très difficile, dans des conditions de sécurité pour le surplus totalement inadaptées.

2.1.1. Mission de l'établissement

En terme de missions pénitentiaires, la prison préventive de La Chaux-de-Fonds a abrité jusqu'à l'été 2000, 7 régimes de détention distincts (dont les mineurs et les femmes en régime de semi-détention), pour certains d'entre eux en raison de l'absence de lieux d'exécution adéquats dans notre canton. Si cette situation ne présente pas une caractéristique unique par rapport à la pratique au sein d'autres lieux de *détention préventive* en Suisse, elle n'est tolérée que dans la mesure où il est possible de séparer physiquement les différents régimes de détention, conformément aux dispositions légales en la matière. Or, la prison préventive de La Chaux-de-Fonds, dans sa configuration architecturale ne permet cette gestion séparée des régimes de détention que de façon très approximative.

Le tableau ci-après présente la répartition de l'occupation de la prison préventive, selon les régimes qui y ont été exécutés en 1999 et 2000.

Tableau 1: Prison préventive de La Chaux-de-Fonds

<i>Régimes de détention</i>	<i>Journées</i>		<i>Commentaires</i>
	<i>1999</i>	<i>2000</i>	
Préventive	12.263	13.140	Mission première de l'établissement
Moyennes et longues peines	1.684	2.606	En attente de transfert en pénitencier
Courtes peines	3.073	2.053	Régime ordinaire de détention
Mesures (art. 42, 43 et 44, 93, 100 bis et militaires)	527	612	En attente de transfert en pénitencier ou en institutions spécialisées
Semi-détention	1.806	1.309	Exécution de peines de proximité sur convocation
Mesures de contrainte	360	309	Durée maximale de détention : 96 heures
Total du nombre de journées	19.713	20.029	

Source : service pénitentiaire, janvier 2001.

Le tableau appelle quelques commentaires explicatifs. En raison du faible nombre de journées considérées, les régimes relatifs aux arrêts militaires et aux mesures sous toutes leurs formes ont été regroupés.

Pour certains des régimes de détention cités, le déroulement même du processus pénal explique la présence simultanée, dans un même site, de régimes distincts (*détention préventive* et attente de transfert, par exemple).

En revanche, pour d'autres régimes, leur exécution au sein de la prison préventive découle d'une anomalie de notre organisation pénitentiaire, s'agissant de la *semi-détention* tout particulièrement.

a) Les courtes peines

Nombreux sont les petits délinquants (15,5% en 1999) à être condamnés après avoir été incarcérés préventivement. Compte tenu du solde de peine à subir (souvent quelques semaines) et du manque de places dans les pénitenciers, les condamnés achèvent de purger leurs peines directement à la prison préventive. De plus, les personnes qui ne respectent pas les conditions de la *semi-détention* ou qui ne répondent pas aux convocations sont mises en arrestation et conduites à la prison préventive où elles exécutent alors leurs peines en détention ordinaire. La contrainte de la séparation des régimes, et qui plus est, lorsqu'il s'agit de la séparation entre personnes majeures et mineures en détention, s'avère par ailleurs irréalisable dans l'infrastructure actuelle.

b) Les mesures de contraintes

Même si ce type d'incarcération ne représente que moins de 1,5% (2000) à 2% (1999) et ne dure que 96 heures au maximum, la loi exige que ces détenus administratifs soient séparés des prisonniers de droit commun. Un secteur de 4 places doit ainsi leur être réservé à la prison préventive quand bien même cette infrastructure n'est pas adaptée à ce type de détention.

c) Les condamnés en attente de transfert

Lorsqu'elles sont reconnues coupables, les personnes condamnées à des longues peines doivent être placées dans un pénitencier adapté. Les listes d'attente, qui sont la règle aujourd'hui, ne permettent pas de transferts rapides. Les condamnés sont donc placés dans un secteur d'attente distinct, au sein même de la prison préventive. Ce régime de détention est inévitable et exécuté dans tous les établissements de *détention préventive*. Les listes d'attente constituées par les pénitenciers conduisent inévitablement à ce que ces secteurs transitionnels ne puissent être organisés qu'au sein même de l'établissement de *détention préventive*.

d) Semi-détention

L'exécution de la *semi-détention* à la prison préventive s'impose pour des personnes qui disposent d'un emploi dans le haut du canton et pour lesquelles ce type d'exécution de peines permet de limiter les effets de l'incarcération. Or, ce régime de détention ne nécessite pas le niveau de sécurité qui est celui de la prison préventive.

e) La détention des mineurs

Faute de disposer de locaux appropriés dans notre canton, des mineurs ont parfois été placés, en *détention préventive*, à La Chaux-de-Fonds. Depuis le mois de juillet de l'année 2000, le placement de mineurs dans cet établissement est totalement prohibé, en raison d'une part de son illégalité et d'autre part de l'absence de personnel d'encadrement adapté à la prise en charge de mineurs.

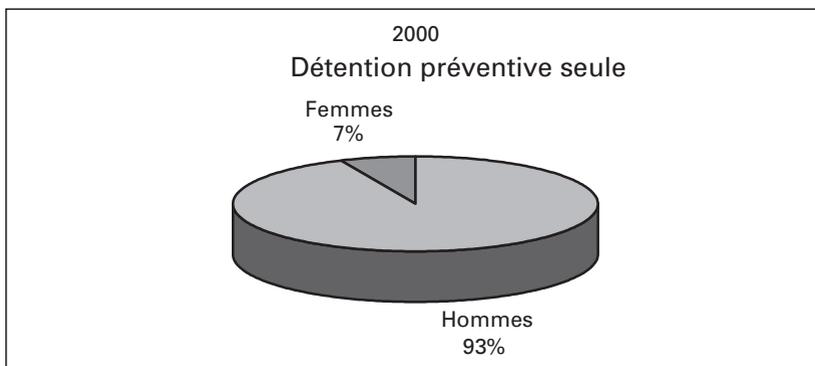
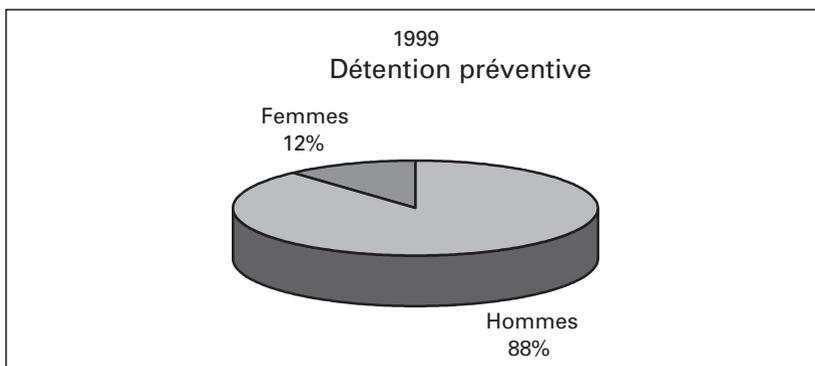
Une solution provisoire a été trouvée avec le placement, à bien plaisir et ponctuellement, dans le canton de Berne à Moutier.

f) La détention féminine

Aux carences de l'infrastructure s'ajoutent des éléments encore aggravants, s'agissant des conditions d'emprisonnement des femmes. Nous relèverons qu'actuellement le statut de la *détention préventive* s'applique à toutes les femmes incarcérées, quel que soit le régime auquel elles devraient être normalement soumises. Ainsi toutes les catégories de détention sont aujourd'hui confondues (préventive, exécution de peines, etc.), créant ainsi une promiscuité contraire au Code pénal et une inégalité flagrante de traitement entre les hommes et les femmes.

La prison préventive est actuellement le seul lieu d'incarcération pour les femmes dans notre canton, autant bien en *détention préventive*, en attente de transfert, en exécution de peines, en mesures pénales, en exécution de courtes peines qu'en *semi-détention* pour le haut du canton. Les femmes détenues sont actuellement désavantagées du fait même de leur effectif restreint. Aucune occupation rémunératrice, telle qu'elles existent, même de façon très limitée pour les hommes (soit 5 places de travail en tout), n'est actuellement possible à la prison préventive de La Chaux-de-Fonds, faute de locaux disponibles et de moyens d'encadrement adaptés⁴⁾.

Graphique I : Répartition de l'occupation, par sexes, prison préventive



Source : service pénitentiaire, janvier 2001.

Compte tenu des conditions de détention qui prévalent, les femmes condamnées ont été placées, dès 2000, le plus rapidement possible dans la mesure des places disponibles, dans d'autres établissements (Riant-Parc, GE ; La Tuilière, VD).

⁴⁾ Voir en annexe 3, les recommandations du CPT en matière de détention féminine.

2.1.2. Infrastructure

Les carences liées à l'infrastructure sont d'importance. Tout d'abord, la vétusté du bâtiment, dont les origines datent de plus de cent ans, se manifeste de manière particulièrement problématique par l'exiguïté des cellules, qui ont une surface de maximum 7 m², y compris la zone sanitaire, alors même que la norme de construction actuellement pour une cellule à 1 lit est de 12 m² (sanitaires compris)⁵⁾.

Il faut en outre constater une insalubrité des locaux et des conditions d'hygiène largement insuffisantes ; à titre d'exemple seuls 4 robinets d'eau chaude sont disponibles pour l'ensemble de l'établissement. Les conditions de détention sont particulièrement précaires dans le secteur commun de détention féminine. A l'étroitesse des lieux s'ajoute une absence totale de lumière du jour. Les surfaces disponibles à l'intérieur du bâtiment ne permettent pas la création de locaux communs distincts pour les auditions, les visites des avocats ou celles des proches des personnes détenues. Pour les mêmes raisons, il n'existe actuellement pas de locaux permettant l'organisation d'ateliers de travail ou la pratique d'activités sportives. L'exiguïté des surfaces disponibles à l'extérieur du bâtiment, soit à l'intérieur du périmètre sécurisé, ne permet pas la création de véritables cours de promenades distinctes pour des régimes de détention différents ou pour la séparation des hommes et des femmes. La proximité de la rue et la hauteur du mur d'enceinte manifestement insuffisante, empêchent d'isoler de l'extérieur les personnes en détention et ne garantissent pas de façon suffisante, une des missions premières de prévention de la collusion.

Signalons enfin, que l'organisation de l'accès même à la prison rend impossible la séparation des entrées. Les familles, les avocats, la police, les prévenu(e)s et les livreurs de tous ordres entrent par le seul accès disponible aujourd'hui, ce qui est très préjudiciable en terme de gestion de la sécurité. Cela ne constitue toutefois qu'un des aspects les plus visibles des problèmes rencontrés en la matière.

Notons qu'au vu de l'état d'insalubrité ou d'insécurité, des cellules donnant sur la rue du Banneret ont dû être complètement désaffectées.

2.1.3. Gestion de l'établissement

Ainsi que cela a été évoqué, la prison préventive de La Chaux-de-Fonds accueille actuellement sept régimes de détention différents. Cette situation oblige la prison préventive à réserver des secteurs distincts car la loi impose que les différents types de personnes détenues ne soient pas mélangés.

Il faut souligner également que pour la seule mission de *détention préventive*, il est nécessaire de disposer de plusieurs secteurs permettant de séparer les différents protagonistes d'une même affaire afin d'éviter les risques

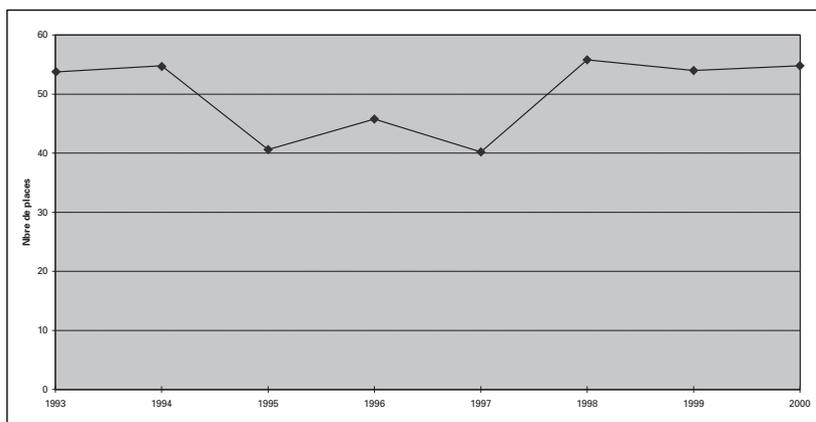
⁵⁾ Office fédéral de la justice, Manuel des constructions dans le domaine de l'exécution des peines et mesures, Berne, 1977.

de collusion. Ces secteurs permettront également d'organiser l'affectation des prévenus, en fonction des dynamiques de groupes, lesquelles génèrent parfois des conflits violents et durables. Ces mécanismes, inhérents à tout fonctionnement communautaire, doivent trouver des voies de résolution à l'intérieur de l'établissement, notamment par diverses possibilités de répartition des prévenus dans différents secteurs de l'établissement.

Nous noterons encore une particularité non négligeable dans la gestion d'un établissement tel que celui de La Chaux-de-Fonds, à savoir que l'occupation des secteurs de *détention préventive*, tout comme ceux réservés aux personnes condamnées et en attente de transfert, dépend du flux des arrivants qui n'est pas maîtrisable par la direction de la prison elle-même. Ainsi, l'impossibilité de planifier les entrées et les contraintes légales liées à la séparation des régimes a pour conséquence que des secteurs peuvent être temporairement surchargés tandis que simultanément, des places demeurent libres dans une autre partie de la prison.

En effet, la première inconnue est étroitement liée à l'activité délictueuse, au travail de la police et aux mandats donnés par les juges d'instruction. La seconde inconnue tient aux places disponibles dans les établissements d'exécution de longues peines. Ces derniers peuvent, puisqu'ils sont en mesure de planifier la durée de la détention, gérer et organiser l'occupation des pénitenciers en se bornant à établir une liste d'attente compte tenu du fait qu'ils n'acceptent pas plus de condamnés qu'ils n'ont de places, la régulation devant s'effectuer dans les prisons préventives qui doivent accepter tous les types de détenus d'un canton (préventive et attente de transfert).

Graphique II : Prison préventive, places occupées 1993-2000



Source : service pénitentiaire neuchâtelois, janvier 2001.

En première analyse, il faut constater que dans la situation actuelle, la prison préventive dispose d'une capacité théorique de 70 places mais elle ne fonctionne qu'avec un effectif moyen de 54 détenus, et ceci depuis de nombreuses années. Cet état de fait est le résultat d'une part de l'état d'insalubrité et d'autre part de la difficulté extrême d'organiser efficacement la séparation physique de régimes distincts de détention dans une infrastructure commune.

La taille des cellules (moins de 7 m²), la difficulté d'organiser la séparation des régimes, ainsi que les conditions générales de détention empêchent d'accueillir, même momentanément, plus de détenus que le secteur ne contient de cellules en rajoutant des lits comme cela se pratique dans d'autres établissements, de façon à faire face aux pics temporaires d'incarcération.

2.1.4. Sécurité passive

Nous rappelons les réserves émises quant aux carences qui ne peuvent être formulées dans le présent rapport de façon explicite. Toutefois, nous soulignerons que la proximité de la prison préventive par rapport aux lieux d'habitation et à une école, n'est pour l'instant tolérable que par la présence du poste de gendarmerie dans le bâtiment directement contigu à la prison. Pourtant, l'emplacement même de la prison empêche le rehaussement du mur d'enceinte à un niveau de sécurité adéquat et la proximité de lieux d'habitation empêche d'envisager un éclairage conforme aux prescriptions habituelles en matière de sécurité, sans inconvénients majeurs pour le voisinage. La sécurité passive (caméras de surveillance, alarmes, etc.) a été renforcée progressivement, pourtant la création d'un chemin de ronde interne est impossible, au vu de l'exiguïté du périmètre de la prison. Finalement, il faut considérer que le déménagement programmé du poste de gendarmerie, à la fin de l'année 2003, qui jouxte actuellement la prison entraînera un déficit crucial de sécurité qu'il faudra impérativement combler. Le renforcement de la sécurité active, par l'engagement de personnel de surveillance supplémentaire et ce, dès 2001, constitue une première réponse indispensable qui doit pourtant être considérée comme transitoire.

2.2. Prison de Boudry

La prison de Boudry prend place au sein même de la gendarmerie. D'une capacité totale de 4 cellules (8 places), ce lieu de détention accueille exclusivement des personnes exécutant des peines d'arrêts sous la forme de la *semi-détention*. La surveillance y est assurée par deux gendarmes qui accomplissent cette tâche en plus de leur fonction ordinaire. Globalement, l'infrastructure architecturale est inadaptée en tant que lieu de détention, puisqu'elle ne dispose d'aucune cour de promenade notamment, mais peut cependant être considérée comme transitoirement exploitable, au vu du régime qui y est exécuté, soit la détention de nuit et de week-end

exclusivement et de la faible durée des séjours. Toutefois, des aménagements de moindre importance sont nécessaires. Il s'agit en l'occurrence de couvrir le couloir d'accès aux douches (actuellement à ciel ouvert) et d'isoler les sanitaires des cellules qui comptent deux lits pour permettre une relative intimité.

Les difficultés de la détention à la prison de Boudry sont significatives en ce qui concerne l'encadrement offert aux personnes en *semi-détention*. Il s'agit en l'occurrence majoritairement d'hommes. La détention féminine, dans ce site, n'est exécutée qu'à de très rares exceptions, dès lors que l'encadrement est exclusivement masculin. De plus, quel que soit le nombre de femmes détenues, cela oblige à bloquer complètement un secteur entier, réduisant ainsi de moitié la capacité de l'ensemble de la prison. Une seule femme a purgé sa peine en *semi-détention* à Boudry durant l'année 2000 et ce grâce à la coopération, à titre gratuit, de l'épouse du responsable du poste de gendarmerie. Si l'on peut se réjouir du caractère convivial de cette coopération, l'on ne saurait fonder la réalisation de conditions d'encadrement sur le seul volontariat.

2.3. Prison de Neuchâtel

La prison de Neuchâtel, antérieurement consacrée majoritairement à la *détention préventive*, a été totalement fermée en 1996 déjà, en raison de défaillances importantes du système de sécurité. De même qu'à la prison préventive de La Chaux-de-Fonds, la prison de Neuchâtel, en tant que lieu de détention, ne répond plus aux normes actuellement en vigueur et n'apparaît pas réformable.

2.4. Etablissement d'exécution des peines – Bellevue (ci-après : EEP)

Les problèmes rencontrés par l'EEP se sont focalisés, durant ces dernières années, sur un nombre important d'évasions. Pourtant, malgré des renforcements constants du dispositif de sécurité, le problème central reste, à ce jour, la définition même de la mission pénitentiaire à laquelle devrait pouvoir répondre cet établissement. L'infrastructure et la nature de l'encadrement découlent de cette mission.

2.4.1. Mission de l'établissement

L'EEP, en tant qu'établissement d'exécution des peines doit répondre de façon adéquate au mandat légal, précisé dans les dispositions du code pénal, en particulier à son article 37: «*La réclusion et l'emprisonnement seront exécutés de manière à exercer sur le détenu une action éducative et à préparer son retour à la vie libre.*»

A l'ouverture de l'EEP-Bellevue, il a été prévu de n'accueillir que des condamnés primaires (première condamnation), pour des peines n'excédant pas trois ans. Depuis lors, la réalité a montré que si le critère de la

condamnation primaire est pertinent, il est en revanche excessivement difficile d'appliquer le critère de la durée de la condamnation, en tant que critère de placement. En effet, il s'agit d'une période de condamnation trop courte pour organiser réellement le régime progressif, comprenant notamment l'ensemble des mesures de formation requises durant la détention et la responsabilisation des condamnés par des passages dans des secteurs de détention progressivement plus ouverts. L'organisation réelle de ces stades est impossible dans l'infrastructure de l'EEP, puisque tout le périmètre est fortement sécurisé et que l'organisation initiale de l'infrastructure n'a pas été prévue à cette fin.

Par ailleurs, s'agissant d'un établissement fermé et sécurisé, l'EEP pourrait être considéré par les services placeurs comme pouvant accueillir des condamnés à de plus longues peines pour la phase initiale d'exécution de peines, en milieu fermé. Pourtant, les critères d'accueil fixés à l'ouverture de l'EEP ont exclu cette possibilité.

Ainsi, l'absence de définition claire de la mission initiale et donc de la population carcérale accueillie, a induit des difficultés récurrentes et encore présentes partiellement aujourd'hui. Les services placeurs extracantonaux, à savoir les autorités compétentes en matière de placements de détenus ne pouvant déterminer avec précision dans quelle mesure et pour quels cas l'EEP peut être utilisé dans le cadre concordataire, se contentent d'y placer majoritairement des personnes faisant l'objet d'une expulsion pénale, au terme de leur détention.

Ainsi que nous l'avons déjà évoqué, la définition de la mission de l'établissement détermine la population carcérale accueillie et partant, sa dangerosité potentielle. Ces paramètres sont déterminants pour la définition des niveaux de sécurité requis et du type d'encadrement nécessaire mais aussi de prise en charge. Il faut assurer la sûreté maximale pour le type de personnes détenues qui représente le plus de risques.

La problématique qui se pose à l'EEP-Bellevue est ainsi liée au potentiel de changement de mission et à l'adaptabilité de notre infrastructure par rapport à une nouvelle mission.

2.4.2. Infrastructure

Les différentes expertises ont démontré que l'exiguïté de l'espace disponible, tout comme la structure architecturale elle-même, ne permettent pas l'organisation d'un réel régime progressif. La petitesse des locaux et des espaces disponibles pour la formation professionnelle, l'activité professionnelle ou la pratique du sport, conduit très rapidement les personnes détenues à l'EEP à une saturation, source d'agressivité et génératrice de conflits d'importance. Nous relèverons que l'EEP-Bellevue est organisé majoritairement en cellules à 2 lits, pour une question de rentabilité, et que cela revêt un caractère quasi unique en Suisse, dans un établissement d'exécution de peines. Il est certain que cet élément rend la détention plus pénible tout en

constituant un facteur de risque. Nous soulignons à ce propos, que jusqu'en juillet 2000, l'établissement comptait 18 cellules individuelles et 21 doubles, soit 60 places. Actuellement, l'établissement utilise 28 cellules individuelles et plus ou moins 11 cellules comme cellules doubles notamment en fonction des besoins de la semi-liberté. La capacité d'accueil est actuellement d'environ 48 places.

Il faut rappeler que par ailleurs le travail est obligatoire en exécution de peines et que l'établissement doit disposer d'ateliers en suffisance, lesquels doivent offrir un travail varié et formateur, dans des conditions de sécurité adéquates. Ces conditions ne sont pas remplies, notamment au vu de l'exiguïté des locaux.

2.4.3. Sécurité passive

Pour cet établissement également, nous réitérons les réserves nécessaires quant aux déficiences qui ne peuvent être exposées dans le présent rapport de façon détaillée. Nous précisons toutefois que quand bien même les impératifs de sécurité empêchent de dresser la liste des carences constatées, celles-ci ont été déterminantes dans les décisions prises par le Conseil d'Etat.

L'exiguïté est malheureusement une constante à l'intérieur de l'établissement, tout comme à l'extérieur. En effet, l'emplacement même de l'établissement et la proximité du mur d'enceinte non seulement des habitations mais également de l'établissement lui-même posent des problèmes récurrents de gestion, de sécurité et de voisinage.

Au vu de l'emplacement de l'EEP-Bellevue, les renforcements successifs de la sécurité passive peuvent être considérés aujourd'hui comme suffisants, pour une période transitoire. La décision intervenue de réduire la capacité d'accueil de l'EEP de 60 à 47 pensionnaires et de n'accueillir que des condamnés présentant une faible dangerosité et ayant été condamnés à une peine maximale de trois ans, participe en droite ligne à cette problématique globale.

On peut affirmer que dans un premier temps, il a fallu adapter la structure à la clientèle visée et finalement au vu des carences et des échecs successifs, il a finalement été nécessaire d'ajuster la clientèle à la structure. L'établissement n'est pas adapté aujourd'hui aux besoins concordataires et ne peut recevoir qu'une partie des condamnés neuchâtelois.

2.5. Maison d'éducation au travail – La Chaux-de-Fonds

2.5.1. Mission

Faute de clientèle, la MET a dû faire l'objet de ce changement de mission, afin d'assurer sa pérennité et de répondre à de nouveaux besoins particulièrement, s'agissant de la prise en charge et de l'observation des mineurs délinquants, placés par les autorités judiciaires compétentes.

La mission de la Maison d'éducation au travail (ci-après la MET) a ainsi fait l'objet d'une large refonte, en proposant un nouveau concept psycho-éducatif qui a reçu l'aval de l'Office fédéral de la justice, en février 2000.

L'évolution de la population accueillie à la Maison d'éducation au travail, ouverte initialement pour les jeunes adultes de sexe masculin condamnés à la mesure 100 bis CPS en phase de réinsertion, est illustrative des nouveaux besoins qui s'expriment de plus en plus s'agissant des mesures en faveur des mineurs.

Au vu de l'occupation de l'établissement et des expériences des deux dernières années, nous pouvons considérer que la mission de l'établissement répond aux besoins actuels. Toutefois, afin de répondre aux conditions de la reconnaissance de l'Office fédéral de la justice, la MET ne peut plus accueillir de mineurs en *détention préventive*. Elle n'accepte que des garçons ou des jeunes hommes en observation ou faisant l'objet d'une mesure.

2.5.2. Infrastructure

Si originellement, la MET devait accueillir des jeunes adultes (18 à 25 ans), en phase de réinsertion, elle reçoit aujourd'hui des jeunes adultes et des mineurs en régime fermé. Avec ce changement de mission, l'enveloppe architecturale et l'emplacement de la Maison d'éducation au travail comportent, dans ce cas également, des difficultés liées à l'étroitesse des lieux et la prévention des contacts avec l'extérieur. Il faut constater que la MET ne dispose pas de place extérieure permettant aux jeunes de pratiquer, dans un endroit sécurisé, des activités physiques et que les lieux dévolus aux ateliers sont particulièrement exigus, de même que les locaux communs.

L'emplacement de la MET, en plein centre ville, est en outre délicat du point de vue du voisinage et pose substantiellement les mêmes problèmes de sécurité que ceux relevés pour tous les autres établissements cantonaux, surtout à cause de sa relative sécurisation.

2.6. Sécurité active : ressources humaines

A l'exposé des constats des difficultés relatives aux missions et à l'infrastructure, il convient également d'ajouter un bilan en matière de gestion des ressources humaines, qui dans le cadre carcéral constitue l'essentiel de la sécurité et la garantie même d'une prise en charge de qualité.

Nous soulignerons d'emblée une difficulté dans la fonction de surveillance causée par le double mandat qui lui est confiée. Il s'agit tout d'abord, d'exercer une mission de sécurité active dans les actes quotidiens et ensuite une mission d'ordre éducatif qui permette d'exercer sur les détenus une action de resocialisation.

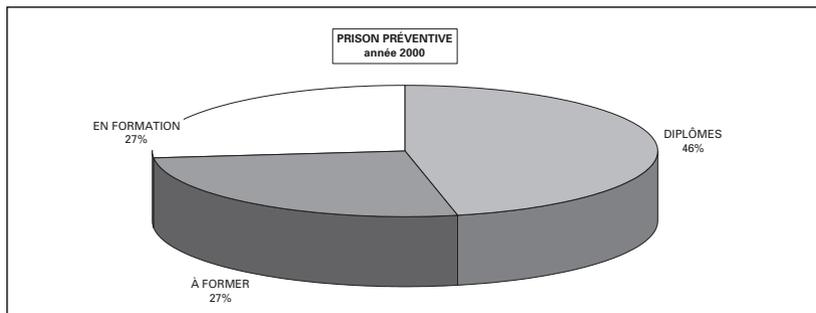
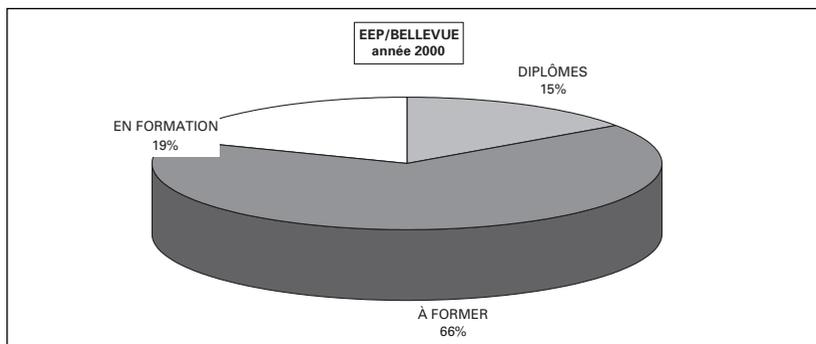
La gestion des ressources humaines, à savoir les aspects liés au recrutement, à la qualification, tout comme à la formation de base et continue, est essentielle en milieu carcéral. Une erreur humaine, ici plus qu'ailleurs, peut en effet avoir des conséquences graves sur le plan de la sécurité. Elles sont

par ailleurs souvent médiatisées. L'histoire des établissements de détention neuchâtois en est malheureusement une démonstration éloquente.

En guise de bilan, nous constaterons que les métiers de surveillance n'ont pas toujours été appréciés à leur juste niveau dans notre canton. Si on peut se réjouir de l'engagement du personnel pénitentiaire, ainsi que l'ont souligné à réitérées reprises les expertises, il est indispensable, au vu de la difficulté et des risques encourus (pour la population et pour les intéressés) dans l'exercice de ces fonctions, que celles-ci ne s'appuient pas sur les seules connaissances empiriques du personnel et sa bonne volonté.

Au vu de la particularité de la mission et du type de compétences humaines et professionnelles requises, il faut mettre en évidence l'investissement nécessaire pour la formation. En effet, lors de leur entrée en fonction, aucun des collaborateurs ne dispose déjà d'une expérience préalable, voire de la formation spécifiquement requise pour ce type de fonction. Même si cela implique pour l'Etat un effort conséquent en terme de formation du personnel de surveillance, il n'est pas possible d'en faire l'économie.

Graphiques III et IV: Effectif des surveillants à former, EEP et prison préventive



Source : service pénitentiaire, janvier 2001.

Les graphiques ci-devant montrent que les effectifs de surveillance, qui restent à former sont de 66% à l'EEP et de 27% à la prison préventive. La dotation supplémentaire 2001, de 10 postes, constitue également des effectifs à former qui viendront s'ajouter à l'effort qu'il faudra consentir. Sans cette augmentation de personnel il faut souligner qu'il aurait fallu attendre huit ans avant de voir l'effectif actuel formé!

Compte tenu de l'expérience de notre canton, il apparaît clairement comme facteur prépondérant que nous puissions disposer, à l'ouverture d'un nouveau centre carcéral, des effectifs de surveillance déjà formés. En conséquence, la période transitoire devra être consacrée de manière intensive à la formation du personnel.

A titre indicatif, l'investissement en temps est de 100 heures durant la première année pour le suivi des cours théoriques de base, de technique pénitentiaire et de psychologie. Cette introduction au métier de surveillant, qui se déroule dans l'établissement, est non seulement indispensable mais exigée pour l'inscription au Centre suisse de formation du personnel pénitentiaire (ci-après: CSFPP) à Fribourg.

La formation en cours d'emploi au CSFPP dure 15 semaines échelonnées sur deux ans et débouche sur un diplôme fédéral après la réussite des examens et la présentation d'un mémoire. Soulignons qu'à cet investissement impératif en terme de formation du personnel, il s'agit d'ajouter, dès lors que l'on se situe en milieu sécuritaire, un effort équivalent pour le remplacement des personnes absentes, pour cause de formation. N'oublions pas qu'il s'agit de faire fonctionner les établissements 24 heures sur 24, 365 jours par année.

Notons également que grâce au processus de description et d'évaluation des fonctions, ces métiers ont pu faire l'objet d'une définition beaucoup plus précise quant aux attentes et aux responsabilités attachées à ces professions. Le niveau de rémunération fixé a d'ailleurs connu une revalorisation.

Le recrutement de ces professions implique actuellement des prérequis stricts, tels qu'une formation de base sanctionnée par un certificat fédéral de capacité, un casier judiciaire vierge, l'absence de poursuites, un stage préalable et un entretien psychologique. Il est, d'autre part, impératif que les personnes débutant dans cette activité, puissent être encadrées par des surveillants expérimentés.

Ces conditions de recrutement sont appliquées de façon systématique depuis deux ans, afin de s'assurer, autant que faire se peut, de l'adéquation de la personnalité des collaborateurs appelés à encadrer des personnes détenues. Malgré la rigueur apparente de ce type de processus de sélection du personnel, nous estimons que bon nombre des problèmes rencontrés dans nos établissements ces dernières années étaient aussi imputables à une mauvaise appréciation initiale de la fonction et du profil requis au niveau de compétences professionnelles mais aussi relationnelles. Nous sommes actuellement persuadés qu'il s'agit, ainsi que cela s'est fait au sein de la police cantonale, d'instaurer une forte éthique professionnelle.

Le taux d'encadrement généralement retenu dans les normes usuellement admises⁶⁾ et confirmées par la pratique d'une large majorité des établissements pénitentiaires est d'un minimum d'un surveillant pour deux détenus. Cela peut bien sûr varier selon le degré de sécurité ou de prise en charge mais ce ratio donne une idée de l'encadrement nécessaire, à une gestion moderne de l'incarcération, tant sur le plan de la sécurité que sur celui de la prise en charge des individus en détention.

Il faut rappeler qu'avant l'augmentation de l'effectif des surveillants à la prison préventive de La Chaux-de-Fonds, il y avait 1 surveillant pour plus de 7 détenus potentiels (1 pour 5 en fonction du taux d'occupation moyen de 55 détenus) et qu'en 2001, grâce à 5 postes supplémentaires, le ratio sera de 1 pour 3,5 environ sur la base du taux d'occupation observé ces dernières années. Cette première augmentation de la dotation permettra, à la prison préventive, de disposer de deux surveillants, durant la nuit. Pour l'EEP-Bellevue, ainsi que le montre le graphique III, en page 28, la priorité devra être donnée à la formation des surveillants.

Les constats dressés ci-devant concernent ainsi le volet carcéral de notre dispositif pénitentiaire, auquel il convient d'ajouter le volet de prise en charge sociale afin de disposer d'une vue d'ensemble. Tel est le sujet du point suivant.

2.7. Bilan de la prise en charge sociale

Jusqu'en 1997, le seul encadrement social existant dans notre canton, était le fait de la Société neuchâteloise de patronage, autant s'agissant de la prise en charge sociale interne aux établissements de détention neuchâtelois, que celle auprès des condamnés neuchâtelois placés en dehors du canton ainsi que des personnes libérées conditionnellement.

La Société neuchâteloise de patronage, par délégation du Conseil d'Etat, exerçait le mandat de l'article 47 du CPS⁷⁾ et assurait, à raison d'un poste à mi-temps, le suivi social au sein du seul établissement de l'EEP-Bellevue.

Depuis 1997 un effort a pu être consenti, pour l'amélioration de la prise en charge sociale et psychologique des personnes détenues, par l'augmentation des effectifs, en commençant par le secteur psychosocial de l'EEP-Bellevue. Des fonctions d'assistant social, de psychologue, d'animateur et de formateur ont été consécutivement créées, pour assurer l'encadrement des détenus à l'EEP-Bellevue et partiellement à la Maison d'éducation au travail, en particulier en ce qui concerne la fonction de psychologue.

⁶⁾ Manuel des constructions dans le domaine des peines et mesures, Office fédéral de la justice et Office fédéral des constructions, Berne, novembre 1997.

⁷⁾ Article 47 du CPS: « Le patronage tend au reclassement de ceux qui y sont astreints par une assistance morale et matérielle, notamment en leur procurant gîte et travail. Le patronage a pour mission de surveiller les patronnés avec discrétion, de manière à ne pas compromettre leur situation. Il veille au placement en milieu favorable et, au besoin, au contrôle médical de ceux que l'alcoolisme, la toxicomanie, l'état mental ou physique prédisposent à la récidive. »

L'axe pénal de la prise en charge sociale fait partie du mandat d'exécution de peines, fixé par l'article 37 du CPS. En effet, l'objectif final visé est clairement la réinsertion socioprofessionnelle, pendant et après la détention. Un concept de prise en charge sociale, assorti d'une obligation de travailler pour les personnes en application de peines participent de l'exécution du mandat légal, tendant à l'amendement d'une part et à la réinsertion ultérieure d'autre part. A cet effet, ce sont ainsi des prestations en terme d'acquisitions de compétences professionnelles, scolaires, et un suivi social qui doivent être mis en place, durant la détention et ultérieurement, afin d'assurer un retour à la vie libre dans les meilleures conditions et en limitant les risques de récidive.

En 1998, une nouvelle réflexion a été menée sur l'ensemble des entités neuchâteloises offrant des prestations à caractère social dans le domaine pénitentiaire cantonal et extracantonal, en collaboration avec le comité de la Société neuchâteloise de patronage. Celle-ci a abouti en 1999, à la création du service cantonal de probation.

Ce service concentre depuis lors toutes les prestations d'encadrement social et psychologique et a permis essentiellement de mettre en place une organisation institutionnelle, permettant une assistance continue, depuis la *détention préventive*, jusqu'à la libération.

Le service de probation assume dès lors, conformément au projet de nouveau code pénal et à l'instar des pratiques dans d'autres cantons, l'axe pénal ainsi que l'axe postpénal de la prise en charge sociale. Ce dernier se caractérise par une délégation du juge en faveur d'une mesure de contrôle social, qui, en octroyant le *sursis*, renonce à une exécution de peines en milieu fermé. Lors de la *libération conditionnelle* un patronage peut être ordonné comme mesure d'accompagnement, en vue de prévenir les éventuels risques de récidive. Cet axe postpénal revêt ainsi la forme d'un double mandat, à savoir un mandat d'assistance et un mandat de surveillance. En cas d'insoumission aux règles du mandat de patronage, l'autorité compétente peut ordonner la réintégration en milieu carcéral ou en milieu fermé (pour les libérations conditionnelles de mesures) afin d'y purger le solde de peine. Pour les mandats concernant les personnes condamnées avec *sursis*, le non-respect des règles peut conduire à l'obligation d'exécuter leurs peines.

La concentration de l'ensemble des prestations sociales pénales au sein du service de probation a permis de répartir les interventions sociales, de façon continue, à chaque stade de la détention. De même, elle a permis d'octroyer des prestations totalement inexistantes auparavant en prison préventive, qui pourtant est le stade pendant lequel la crise due à la rupture sociale et les tensions associées se manifestent de la façon la plus aiguë.

Dans le cadre du projet de révision du code pénal, l'intention de créer un système d'assistance continue qui permette de suivre une personne de la *détention préventive* jusqu'à sa libération définitive est clairement

manifestée. Cette assistance continue, bien qu'encore modeste, existe déjà à Neuchâtel au travers du service de probation, actif depuis 1999 au sein du Département de la justice, de la santé et de la sécurité.

Au vu du concept qui préside à la mission du service social pénal et postpénal, la réforme du système pénitentiaire cantonal ne peut faire abstraction des incidences possibles sur le développement ultérieur du service de probation et tout particulièrement s'agissant de la mise en œuvre des mesures adéquates relatives aux peines dites alternatives.

CHAPITRE III : APPRÉCIATION GLOBALE DU CONSEIL D'ÉTAT

La situation qui prévaut dans notre canton et qui a été détaillée précédemment a diverses conséquences sur l'exercice de missions pénitentiaires et sur la capacité d'accueil de manière générale. Elle a des répercussions notables sur nos engagements concordataires.

3.1. Missions pénitentiaires exercées

Si le canton a assumé l'introduction progressive des adaptations du code pénal, par l'exercice de missions nouvelles telles que la *semi-détention* ou les mesures de contrainte, celles-ci ont dû être insérées dans le tissu carcéral existant. De même, si des adaptations de l'infrastructure ont été ponctuellement consenties, force est de constater que l'évolution des régimes et des modes de prise en charge n'ont pu, d'une façon globale, trouver une application satisfaisante dans notre canton. Ainsi actuellement, notre système carcéral souffre d'une relative incohérence dans l'exercice des missions pénitentiaires au sein du canton et des infrastructures existantes. Globalement, il peut être considéré que les missions obligatoirement cantonales, telles que la *détention préventive*, les attentes de transfert et les exécutions de proximité (la *semi-détention*, la *semi-liberté*) ne sont pas exécutées de façon conforme aux dispositions légales. La situation actuelle est aggravée par ailleurs s'agissant des conditions de détention qui prévalent pour les femmes.

Cette évolution a également conduit à exporter parfois hors du canton, l'exécution de régimes qui par nature, sont cantonaux.

S'agissant de l'EEP-Bellevue, l'imprécision de la mission même n'a jamais permis à l'établissement de trouver la clientèle à laquelle il s'adresse et d'organiser en conséquence une prise en charge adéquate. La question fondamentale posée, s'agissant de cet établissement, est sa possible adaptation à une mission pénitentiaire plus claire. De façon générale, il faut constater que l'EEP ne peut être sécurisé plus fortement pour répondre à une demande d'incarcération de personnes présentant une dangerosité supérieure à celles accueillies actuellement. De plus, si une plus longue durée de

séjour devait être organisée au sein de l'EEP, force est de constater qu'il sera impossible, au vu des surfaces disponibles, d'offrir les prestations usuelles en terme d'ateliers d'occupation et de progression dans l'exécution des peines notamment. Par ailleurs, le Conseil d'Etat exclut d'emblée que l'EEP, au vu de sa localisation, accueille des personnes détenues présentant une dangerosité supérieure à celles actuellement en détention dans cet établissement. Les orientations du nouveau code pénal, qui visent à éviter autant que faire se peut l'incarcération pour des peines de brèves durées ou pour des premières condamnations, comportent le risque évident que l'EEP ne réponde plus à l'entrée en vigueur de ces nouvelles dispositions, et donc à aucun besoin en terme de détention, puisqu'il n'y aura dès lors plus aucune alternative entre le milieu ouvert ou le milieu très fermé.

Au vu de sa localisation, des carences structurelles relevées et de l'impossibilité d'adapter la mission de l'EEP, le Conseil d'Etat s'est clairement déterminé en faveur de la fermeture de cet établissement, en tant qu'établissement d'exécution de peines.

S'agissant des tâches régaliennes cantonales, notre système carcéral nous conduit à consacrer des ressources financières à l'exportation d'un certain nombre de missions qui devraient pouvoir être exécutées à Neuchâtel. La vétusté ou l'inadaptation de nos infrastructures par rapport à l'exercice de leurs missions carcérales et leurs localisations, ne permettent pas d'envisager une simple réfection ou un réaménagement pour faire face aux enjeux futurs.

Une résolution durable des problèmes rencontrés passe dorénavant par une nécessaire réflexion sur les missions pénitentiaires à exécuter dans notre canton. Malgré des améliorations importantes consenties ces dernières années, en termes de ressources humaines, de sécurité, d'encadrement social, d'organisation et de gestion, force est de constater que les résultats pour l'ensemble du système carcéral se heurtent à l'inadéquation des structures.

3.2. Capacité d'accueil

Malgré les investissements ponctuels apportés et les renforts de sécurité, les conditions de détention de même que l'état général de nos bâtiments sont tels qu'ils conduisent inéluctablement à une réduction notable de la capacité globale de notre dispositif carcéral.

Le tableau suivant montre entre 1995 et la situation présente, la capacité théorique et réellement exploitable de notre système carcéral.

Tableau 2: Capacité théorique et réelle en places de détention

<i>Etablissement</i>	<i>Places sécurisées</i>		<i>Places faiblement sécurisées</i>	
	<i>Année 1995</i>	<i>Etat 2001</i>		
Préventive	80	54		
EEP	60	47		
Neuchâtel	35	0		
Boudry			8	8
Maison d'éducation au travail			16	16
TOTAL	175	101	24	24

Source: service pénitentiaire, janvier 2001.

Théoriquement, en 1995 notre canton comptait 175 places sécurisées et 24 places présentant un dispositif de sécurité moindre pour les régimes de *semi-liberté* et de *semi-détention*.

Aujourd'hui, seules 101 places sont exploitables dans les conditions évoquées ci-devant. Ce sont ainsi non moins de 74 places de détention, soit plus de 40% du potentiel carcéral cantonal, qui est actuellement inexploitable et inexploité, eu égard à son état ou à son inadaptation.

Si tant est que le potentiel actuel de 101 places corresponde à un réel besoin, il faut également relever que l'existence de deux sites sécurisés éloignés l'un de l'autre concourt à accroître les coûts de gestion de l'ensemble du système carcéral, en créant des doublons, source d'inefficacité globale. D'autre part, il est également inefficace d'un point de vue économique, de détenir des personnes pour lesquelles des dispositifs légers de sécurité seraient suffisants (*semi-détention/semi-liberté*) dans des sites trop sécurisés tels que le sont la prison préventive et l'EEP-Bellevue.

3.3. Engagements concordataires neuchâtelois

Si les carences de notre système carcéral ont les incidences précitées sur le plan cantonal, il nous faut également illustrer leurs incidences sur le plan intercantonal.

Le canton de Neuchâtel a adhéré au *Concordat* sur l'exécution des peines et mesures concernant les adultes et les jeunes adultes dans les cantons romands et du Tessin⁸⁾ par arrêté du Conseil d'Etat du 22 octobre 1984. Cette adhésion avait pour corollaire la mise à disposition par notre canton d'un certain nombre de prestations répondant aux besoins de nos partenaires. En contrepartie, nous bénéficions d'autres avantages, tout particulièrement en matière d'exécution de longues peines.

Ces prestations neuchâteloises se matérialisaient notamment par la mise à disposition d'une infirmerie cellulaire de 10 places à la prison préventive de

⁸⁾ RSN 354.2.

La Chaux-de-Fonds⁹⁾ et d'une maison d'éducation au travail pour les jeunes adultes dans la phase de *semi-liberté*¹⁰⁾.

Le concordat a également décidé d'intégrer l'EEP-Bellevue, au sein des structures concordataires comme « établissement fermé affecté à l'exécution des peines pour hommes et femmes », par décision du 28 mars 1994 de la Conférence. Enfin le 14 mars 1997, la Conférence des chefs de départements romands a pris la décision d'habiliter les prisons de Neuchâtel et de La Chaux-de-Fonds, à faire exécuter le régime de semi-liberté.

Tableau 5: Engagements de Neuchâtel envers le concordat

<i>Etablissements</i>	<i>Type de détention</i>	<i>Clientèle</i>	<i>Type</i>
Infirmerie cellulaire	Détention ordinaire	Condamnés malades	Fermé 10 places
Maison d'éducation au travail de La Ronde (MET)	Semi-liberté	Jeunes adultes (18-25 ans) art. 100 bis CPS	Ouvert 16 places
Etablissement d'exécution des peines de Bellevue	Détention ordinaire	Hommes et femmes	Fermé 60 places
Prison de La Chaux-de-Fonds	Semi-liberté	Hommes	Un secteur spécifique
Prison de Neuchâtel	Semi-liberté	Hommes	Un secteur spécifique

A ce jour, ces engagements ne sont plus que très partiellement remplis. En effet, nous relèverons que l'infirmerie cellulaire de La Chaux-de-Fonds a dû être fermée en 1996, en raison de l'insalubrité des locaux et de l'insuffisance d'encadrement médical. La même année, et faisant suite aux carences du système de sécurité, la prison de Neuchâtel a dû être abandonnée. Cette fermeture a réduit l'offre potentielle neuchâteloise autant en *détention préventive*, qu'en détention en régimes de fin de peines sur le plan cantonal et intercantonal.

Le renoncement définitif à la mixité des détenus décidé en 1997, ainsi que la restriction de placements limitée aux seuls condamnés à des peines maximales de trois ans intervenue dès 2000, conduisent à réduire sensiblement l'offre initiale de l'EEP-Bellevue aux autres cantons membres du concordat.

Finalement, il faut mentionner que l'adaptation progressive de la mission de la MET a peu à peu conduit à l'accueil de mineurs et non plus uniquement à la prise en charge de jeunes adultes concordataires exécutant des mandats 100 bis du CPS, en régime de semi-liberté. Dans les faits, seule une partie de la Maison d'éducation au travail de La Ronde à La Chaux-de-Fonds remplit

⁹⁾ Article 12, chiffre 9 du concordat et Décision E-8 et Règlement R-3 du 10 octobre 1988 de la Conférence des autorités cantonales compétentes en matière pénitentiaire.

¹⁰⁾ Article 12, chiffre 10 du concordat.

les engagements concordataires, mais ne reçoit qu'exceptionnellement des pensionnaires susceptibles de pouvoir effectuer une réinsertion à Neuchâtel. Sa situation relativement périphérique par rapport aux autres cantons du concordat ajoute, dans ce type de mandats, une difficulté liée à l'éloignement des personnes placées par rapport à leurs attaches familiales et sociales.

Tableau 4 : Offre concordataire neuchâteloise réelle

<i>Etablissements</i>	<i>Engagements remplis</i>	<i>Etat</i>	<i>Motifs</i>
Infirmierie cellulaire	NON	Fermeture provisoire	Etat du bâtiment et manque d'encadrement
Maison d'éducation au travail de La Ronde (MET)	Partiellement	Jeunes adultes (18-25 ans) art. 100 bis CPS Mineurs en observation	Peu de clientèle pour le type de prise en charge proposé. Localisation
Etablissement d'exécution des peines de Bellevue	Très partiellement	Peines jusqu'à trois ans et semi-liberté Plus de détention féminine	Abandon de la mixité. Restriction à des condamnés à max. 3 ans pour le régime fermé.
Prison de La Chaux-de-Fonds	NON	Déplacement des semi-liberté à l'EEP-Bellevue	Infrastructure et encadrement
Prison de Neuchâtel	NON	Fermeture définitive	Etat des bâtiments

Les décisions intervenues dans notre canton ont répondu à des situations de crise parfois aiguës rencontrées au cours des dernières années, dans les établissements cantonaux. Les organes concordataires, tout comme la Conférence des chefs des départements romands de justice et police en ont été dûment informés.

Incontestablement et bien que les situations n'aient autorisé qu'une faible marge de manœuvre, nos engagements concordataires ont connu une réduction notable ces dernières années. Au vu des prestations qui nous sont offertes par nos partenaires romands et tessinois, une redéfinition de notre positionnement au sein de cette collaboration intercantonale s'imposera.

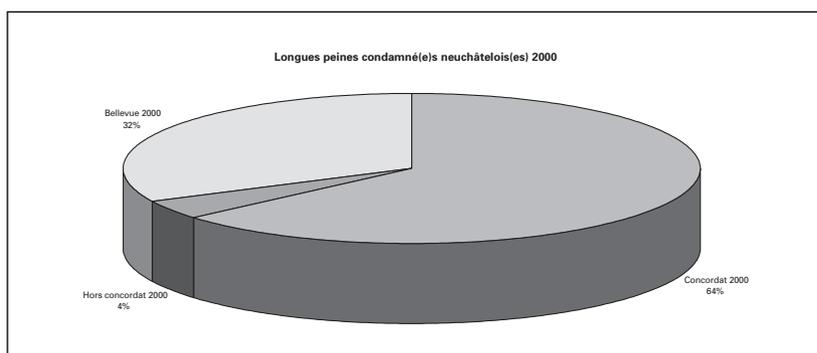
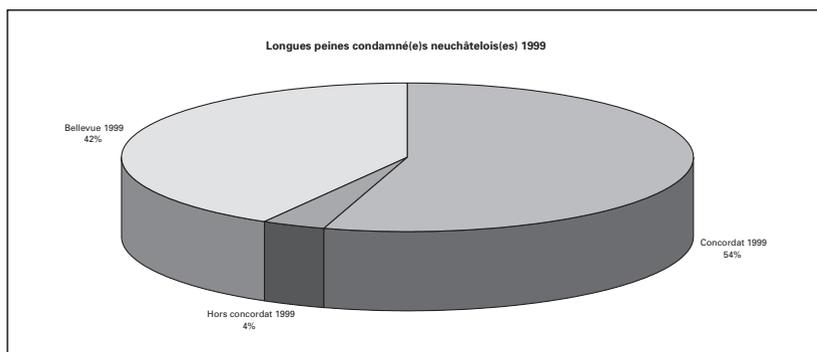
En effet, s'il appartient au canton d'assumer l'exécution des peines prononcée par sa justice, il ne peut bien entendu pas garder tous ses condamnés, puisque certains nécessitent un placement spécifique (sécurité renforcée à Bochuz, par exemple).

Le *Concordat romand* répond aux problèmes spécifiques qui se posent en offrant aux cantons signataires une palette d'établissements adaptés à

chaque type d'exécution de peines et permet de coordonner les besoins sur le plan intercantonal. L'EEP ne peut absorber toutes les personnes condamnées par le canton puisque les critères d'admission fixés imposent de purger une condamnation qui n'excède pas trois ans. Il ne serait d'ailleurs pas réalisable de placer toutes les différentes catégories de condamnés dans un même établissement (séparation de complices, d'agresseurs/agressés, soins médicaux somatiques ou psychiatriques spécifiques, formation professionnelle ou études, etc.).

Les deux graphiques présentés ci-après montrent que dans près de 60 % des cas, le canton de Neuchâtel exporte l'exécution de l'ensemble des condamnations prononcées par les Tribunaux cantonaux (longues peines) dans le cadre du concordat.

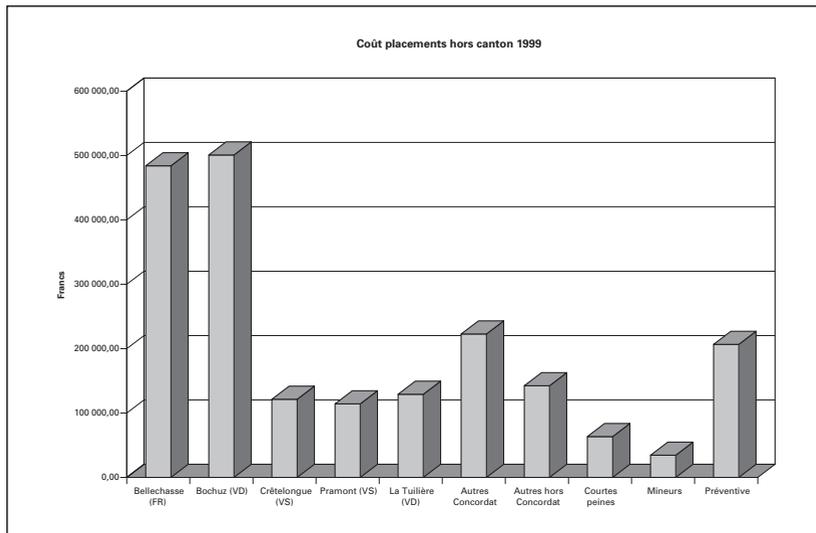
Graphique V : Répartition des condamnés neuchâtelois



Source : service pénitentiaire, janvier 2001.

Le tableau suivant montre le coût respectif de ces placements pour le canton, dans chacun des établissements concordataires.

Graphique VI: Répartition du coût des placements hors canton, par établissements



Le coût total des placements hors canton en 1999 a été de 2.019.000 francs et de 2,6 millions en 2000.

Les graphiques V et VI illustrent le phénomène auquel nous sommes confrontés. La réduction de la capacité d'accueil à l'EEP et l'application stricte des critères d'accueil ont aussi induit entre 1999 et 2000 à accroître notre recours aux placements dans le cadre du concordat. L'évolution des coûts des placements hors canton est une traduction de ce même phénomène.

Chaque journée de détention d'un condamné placé hors canton dans un établissement d'exécution de peines est facturée au service placeur (à Neuchâtel, l'office d'application des peines). Les tarifs pratiqués par les établissements concordataires sont fonction de leur mission respective, soit de la sécurité et de l'encadrement proposés. Ils sont décidés par la Conférence romande des chefs de départements de justice et police. Au sein du *Concordat romand*, les prix de pension par journée de détention, pour les condamnés (hommes), varient de 150 francs (EEP-Bellevue, Bellechasse) à 181 francs (Bochuz). Les établissements faiblement sécurisés facturent 134 francs (Crêtelongue, Colonie des EPO). La détention féminine coûte 200 francs par jour à La Tuilière.

A titre de comparaison, les prix dans le Concordat de Suisse centrale (Berne) s'échelonnent de 225 francs (hommes, Witzwil) à 305 francs (femmes, Hindelbank) pour la détention ordinaire et même jusqu'à 533 francs à Thorberg ou Hindelbank en haute sécurité.

L'appartenance du canton de Neuchâtel au concordat a ainsi une incidence financière évidente. Dans l'éventualité où le canton ne ferait plus partie du *Concordat romand*, c'est sans doute aux prix bernois que seraient facturés les jours de détention des condamnés neuchâtelois.

La participation neuchâteloise au *Concordat romand* et sa contribution aux besoins de détention des cantons romands revêtent donc une importance non négligeable, au vu de notre degré de dépendance en terme d'exécution de peines mais aussi compte tenu des implications financières qui lui sont associées.

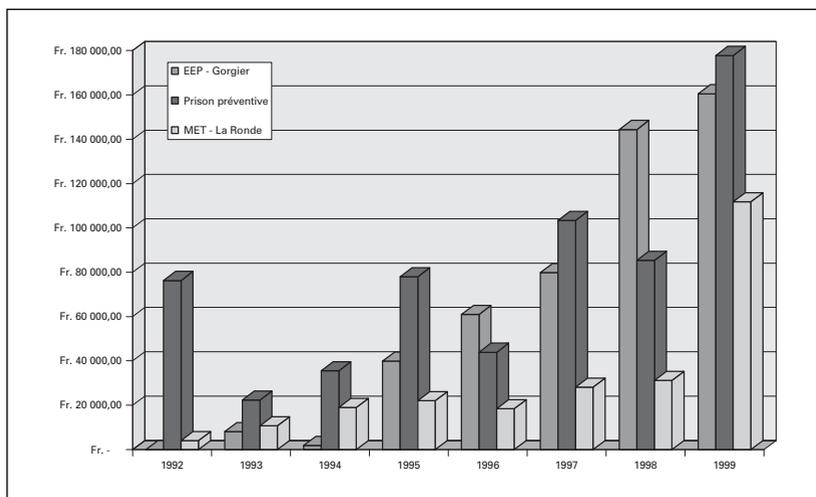
Ainsi, la réduction de nos prestations aux autres cantons durant la dernière décennie, devra-t-elle être comblée dans le cadre de la réforme pénitentiaire. La décision de fermeture de l'EEP-Bellevue, en tant qu'établissement d'exécution de peines, doit être mise en étroite relation avec la volonté manifestée de remplir ses obligations concordataires. Une éventuelle mise à disposition d'une unité pénitentiaire, dont la mission est à définir avec nos partenaires concordataires, fait partie intégrante du présent projet et ce, quand bien même la décision définitive ne pourra intervenir qu'au terme des travaux mandatés sur le plan romand. A ce terme, si notre canton devait renoncer à exercer une mission concordataire, elle se traduirait vraisemblablement par une majoration d'importance des charges relatives à ses placements en dehors du canton. Si, à ce stade, il est prématuré de définir la mission pénitentiaire qui pourrait être demandée sur le plan romand, le Conseil d'Etat entend inclure dans ses réflexions, sa volonté de rester un partenaire au sein du concordat.

3.4. Incidences financières

Le bilan du fonctionnement de notre système carcéral et de notre politique de placements conduit à des constats relativement sévères et montre qu'une simple réfection de nos établissements – outre le fait qu'elle serait onéreuse – ne serait pas de nature à générer une solution globale aux problèmes qui sont rencontrés aussi bien sur le plan cantonal, qu'intercantonal.

Une première manifestation financière de la vétusté de nos infrastructures, tout comme de leur inadaptation est traduite par des charges d'entretien. L'état actuel des bâtiments, tout comme leur inadéquation parfois aux missions pénitentiaires, concourent à accroître de façon importante les charges d'entretien desdits bâtiments. Si les dégâts et déprédations, qui sont partiellement refacturés aux détenus, sont monnaie courante en milieu pénitentiaire, la progression des charges d'entretien est alarmante.

Graphique VII : Coût de l'entretien des bâtiments



Source : service pénitentiaire, janvier 2001.

Sur le plan du fonctionnement, le Conseil d'Etat constate que la dispersion des sites de détention constitue actuellement une source d'inefficacité dans la gestion des ressources financières disponibles. En effet, l'existence de deux sites sécurisés nécessite le doublement de l'ensemble des éléments logistiques nécessaires au fonctionnement de ceux-ci, à savoir les dispositifs de sécurité passive ou encore les équipements nécessaires à l'entretien, à l'alimentation et à leur administration globale. Par ailleurs, malgré l'apport consécutif de ressources supplémentaires, en terme de fonctionnement, nous devons constater que la capacité d'accueil réelle a subi une réduction considérable. La situation actuelle comporte ainsi la contradiction que les renforcements partiels et ponctuels de notre système carcéral contribuent à son renchérissement, sans pour autant résorber les problèmes de fond.

Toutefois, et avant de décider la mesure de fermeture définitive, le Conseil d'Etat a également souhaité disposer d'une appréciation quant aux investissements qu'il y aurait lieu de consentir dans les établissements actuels. Cette estimation financière, si elle n'a qu'une valeur illustrative, permet à votre autorité d'apprécier l'importance des montants qui auraient dû être consentis, dans une voie fondée sur le maintien des infrastructures actuelles.

L'évaluation des investissements porte sur les principaux travaux nécessaires à pallier les carences les plus graves dans les établissements actuels sans pour autant résoudre les problèmes de fond liés à l'emplacement et à l'exiguïté des lieux. Le tableau 2 en donne une vision synthétique.

Tableau 5: Investissements dans les établissements de détention

<i>Prévision à :</i>	<i>1 à 2 ans</i>	<i>2 à 5 ans</i>	<i>5 à 10 ans</i>	<i>Total</i>
BOUDRY	80.000.–			80.000.–
EEP-Bellevue	840.000.–	215.000.–	2.465.000.–	3.520.000.–
Prison préventive (La Chaux-de-Fonds)	310.000.–	6.405.000.–	1.315.000.–	8.030.000.–
MET La Ronde	20.000.–	270.000.–	55.000.–	345.000.–
Prison de Neuchâtel			(1997) 4.200.000.–	4.200.000.–
Total	1.250.000.–	6.890.000.–	8.035.000.–	16.175.000.–

Le tableau amène les commentaires suivants :

a) Prison préventive

Hormis, les travaux les plus urgents à mener dans le bâtiment de la prison préventive, l'intendance des bâtiments de l'Etat a évalué les travaux permettant de pallier les principales carences (reconstruction des murs d'enceinte, création d'ateliers et de salles de sport, installation de l'eau chaude, séparation des zones de promenade hommes et femmes, divers travaux de sécurité). Ces investissements se monteraient à plus de 8 millions.

Pourtant, sans modification ou agrandissement, impossible à envisager sur le site actuel, ces améliorations devraient être consenties, au détriment du nombre de places disponibles. De même, si des améliorations pouvaient être apportées à l'intérieur du bâtiment, cela ne résoudrait en rien le problème de l'emplacement même du bâtiment qui est en lui-même une des difficultés majeures. Les travaux de renforcement de la sécurité, indispensables au moment du départ du poste de gendarmerie, seraient en outre confrontés sans doute à d'importantes oppositions, quand bien même leur nature est impérative.

b) Prison de Neuchâtel

Dès 1997, un premier projet de réhabilitation de la prison de Neuchâtel, par la réalisation d'un centre de détention en *semi-liberté ou en semi-détention*, pour hommes et femmes, a été évalué. Or, il s'avère que ce bâtiment ne peut être consacré à une nouvelle mission sans une restructuration importante. Le coût du projet, devisé alors à 4,2 millions, pour 19 à 26 places, donne une mesure de l'importance des travaux à engager, pour la réalisation d'un nombre de places restreint. Ce projet est abandonné.

c) Etablissement d'exécution des peines – Bellevue

Bien que divers renforcements du dispositif de sécurité aient été apportés, en 1999 encore, des projets plus conséquents tels que la création d'un

chemin de ronde à l'intérieur du mur d'enceinte ou le rehaussement du mur d'enceinte ont dû être examinés, afin de résoudre de façon durable les carences apparues. Force est de constater que hormis le coût conséquent de telles améliorations, pour nécessaires qu'elles puissent être, on se heurte toujours à l'exiguïté des surfaces permettant de telles réalisations.

Ces renforcements, ainsi que les autres adaptations architecturales liées à l'amélioration de la sécurité ou de l'organisation du bâtiment ont été devisés à 3,5 millions. (Notons que ce montant ne comprend pas, l'aménagement d'un chemin de ronde interne à l'établissement, impossible à réaliser).

3.5. Conclusions

Si le bilan dressé de notre système carcéral peut être qualifié d'extrêmement sévère, le Conseil d'Etat a estimé qu'il était impératif que votre Conseil en soit informé largement. Au sein de notre dispositif pénitentiaire, c'est bien le volet carcéral qui est particulièrement précaire, sa composante sociale bien que récente et modeste porte un potentiel de développement qu'il s'agira d'inclure dans la réforme à venir.

Le caractère inéluctable des décisions à prendre, a conduit le Conseil d'Etat à privilégier la voie d'une action volontaire plutôt que celle d'actions ponctuelles qui n'auraient pour seule résultante qu'une péjoration encore accrue de la situation actuelle. Pour difficile qu'elle soit, la décision de fermeture de nos établissements doit être aussi considérée comme une mesure indispensable traduisant une situation éthiquement intolérable. Elle permettra à terme d'apporter à notre population la garantie de sécurité qu'elle est en droit d'attendre et aux prévenu(e)s et détenu(e)s des conditions d'incarcération en adéquation avec le droit humanitaire, les normes régissant le domaine et les possibilités de réinsertion dans la société.

C'est sur la base d'une redéfinition claire des missions carcérales exécutées dans le canton qu'il s'agira de construire l'avenir de cette mission d'Etat. La période transitoire doit nous permettre par ailleurs de réaliser les études nécessaires à la validation des hypothèses portées aujourd'hui afin de pouvoir disposer à terme, des moyens en ressources humaines formées et des infrastructures adaptées aux missions qu'il nous appartient d'assumer dans notre canton.

L'enjeu du présent rapport est bien de reconstruire l'ensemble du système carcéral, en conformité avec les contraintes légales, première étape de tout développement possible et durable de notre politique pénitentiaire cantonale.

CHAPITRE IV: OBJECTIFS ET PLANIFICATION DE LA RÉFORME PÉNITENTIAIRE

Sur la base du bilan dressé et des principes fondamentaux qui régissent la présente réforme, le Conseil d'Etat a fixé les objectifs suivants :

-
- la réalisation de conditions de détention dignes et respectueuses de l'être humain, définies notamment par la convention européenne des droits de l'homme et les normes usuelles en vigueur en Suisse;
 - la réalisation de conditions de détention équitables pour les hommes et les femmes;
 - la réalisation d'infrastructures d'un niveau de sécurité conforme à la mission;
 - la mise à disposition de moyens permettant la réinsertion et la prévention des risques de récidive;
 - la mise à disposition d'instruments adéquats pour le personnel pénitentiaire et la promotion d'une véritable professionnalisation de la mission de surveillance.

En fonction des objectifs fixés par le gouvernement, le projet de réforme doit être planifié sur deux axes. Tout d'abord, les missions auxquelles le canton doit répondre de manière impérative et qu'il peut réaliser de façon autonome et ensuite celles qu'il pourrait réaliser avec ses partenaires concordataires.

Le premier axe du projet de réformes doit se concentrer sur les missions carcérales qui doivent impérativement être exécutées sur sol neuchâtelois. Ainsi qu'il en a été déjà fait mention précédemment, il s'agit en particulier de la *détention préventive*, des régimes immédiatement consécutifs à une condamnation pénale (longues peines ou mesures en attente de transfert) et des régimes nécessitant une exécution proche du lieu de domicile (courtes peines en détention ordinaire, *semi-détention*, *semi-liberté*).

Ce premier axe devra également tenir compte des besoins auxquels le canton ne peut pas faire face actuellement. Il s'agit en particulier de la détention féminine et de celle des mineurs. Ainsi que le Conseil d'Etat l'a déjà annoncé, dans son rapport 99.042, du 12 août 1999, «Etablissements spécialisés pour enfants et adolescents» en réponse au postulat du groupe socialiste 95.140, en matière de *détention préventive* des mineur(e)s, aucune infrastructure adéquate ne permet actuellement de répondre à ce besoin même si la Maison d'éducation au travail de La Chaux-de-Fonds peut occasionnellement accueillir des mineurs en observation, durant l'instruction. Dans ce domaine particulier, les réflexions sont également en cours au niveau intercantonal, puisque tous les cantons romands constatent une évolution inquiétante des besoins en lieux fermés, adéquats pour les mineur(e)s.

Le Conseil d'Etat pose comme postulat de base, la volonté de notre canton de rester membre du concordat et de demeurer actif au sein de cette collaboration, tout en constatant que les besoins concordataires sont actuellement en examen, dans la perspective de l'entrée en vigueur du nouveau code pénal. Au terme de ces analyses mandatées par la Conférence des chefs des Départements romands de justice et police, dont les conclusions

ne seront connues qu'au courant de l'année 2002, les besoins non couverts au sein des établissements de détention romands auront été identifiés. Ce n'est qu'à cet horizon qu'avec le concordat, nous pourrons déterminer le besoin en places de détention pour une éventuelle mission spécifique et que, le cas échéant, Neuchâtel sera appelé à réaliser. Dans cette perspective, il nous paraît opportun de tenir compte de cette possibilité dans le dimensionnement de notre projet, dès lors qu'il n'est, à ce stade, pas envisageable de renoncer simplement à offrir ultérieurement une prestation à nos partenaires concordataires.

L'ensemble de la réforme du dispositif carcéral cantonal repose d'abord sur une évaluation des besoins en détention dans les missions prioritaires cantonales et ce, aussi bien pour la détention des hommes que des femmes.

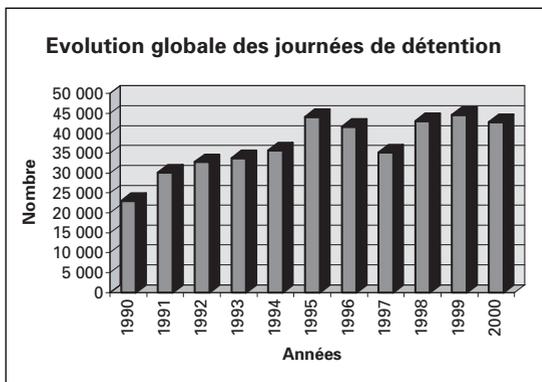
Cette évaluation des besoins cantonaux est déterminante pour les études qui doivent être menées pour aboutir, à terme, à un projet définitif d'organisation de la détention et à la construction d'un centre pénitentiaire cantonal.

4.1. Evaluation des besoins

Dans la situation actuelle et en vue d'un dimensionnement réaliste du projet de réforme, il s'agit de connaître le nombre de journées de détention effectuées dans notre canton. Les tableaux ci-après montrent le nombre de journées de détention exécutées dans notre canton depuis 1990, tous régimes confondus. Cette statistique montre qu'en 1999, année qui présente le nombre de journées de la plus important de la série, ce sont 44.654 journées de détention qui ont été assurées, correspondant à quelque 122 places/année. Cette information corrobore la capacité d'accueil réelle maximale de notre système carcéral actuel, à savoir 125 places exploitables dans l'actuelle organisation.

Tableau 6 : Evolution globale des journées de détention (tous régimes)

Année	Journées
1990	22 962
1991	30 118
1992	32 759
1993	33 792
1994	35 634
1995	44 088
1996	41 618
1997	35 124
1998	43 059
1999	44 654
2000	42 780



Source : service pénitentiaire, janvier 2001.

A ce stade, nous rappellerons que ce nombre de places ne couvre pas pour l'instant les besoins identifiés en matière de détention des femmes et des mineur(e)s en *détention préventive*.

S'agissant des besoins de détention dans les missions pénitentiaires cantonales, nous procéderons ci-après, à une estimation pour chacune des missions respectives.

4.1.1. Evaluation des besoins dans les missions cantonales

Il s'agit en l'occurrence de la *détention préventive*, des personnes en attente de transfert, des courtes peines et des régimes de proximité. Ces derniers constituent ceux dont l'exécution est liée au lieu dans lequel les personnes condamnées ont une activité professionnelle ou des attaches familiales visant un objectif évident de réinsertion ou de prévention de rupture avec les liens familiaux ou socioprofessionnels. Par essence, il s'agit là de régimes qui doivent être exécutés dans le canton.

a) Estimation des besoins en détention préventive – hommes et femmes

Nous rappellerons tout d'abord que le nombre de prévenu(e)s n'est pas maîtrisable par l'établissement lui-même, puisqu'il est fonction de l'activité de l'appareil judiciaire (police, juges d'instruction, chambre d'accusation, tribunaux).

L'occupation constatée en *détention préventive* durant les sept dernières années, constitue toutefois une base pertinente d'appréciation.

Le tableau ci-après montre le nombre de journées exécutées en *détention préventive* dans le canton.

Tableau 7: Nombre de journées en détention préventive à La Chaux-de-Fonds

<i>Prison préventive de La Chaux-de-Fonds</i>		
<i>Année</i>	<i>Nombre de journées en détention préventive</i>	<i>Nombre de places</i>
1993	8.197	22
1994	9.418	26
1995	7.378	20
1996	10.505	29
1997	9.333	26
1998	15.470	42
1999	12.263	34
2000	13.140	36

Source: service pénitentiaire neuchâtelois, janvier 2001.

Ces données statistiques appellent les considérations suivantes. Tout d'abord, seules les journées en prison préventive de La Chaux-de-Fonds sont ici retracées. Nous noterons que la fermeture de la prison préventive de Neuchâtel en 1996 a conduit au report de la totalité de la *détention préventive* à La Chaux-de-Fonds. Les chiffres présentés depuis 1997 constituent bien la totalité de la *détention préventive* exécutée dans le canton. Les journées de *détention préventive* hors canton se sont élevées à 2553, soit une moyenne de 7 détenus/jour en 1999 et à près de 3000 en 2000, soit environ 8 détenus/jour.

La moyenne de l'occupation de ces trois dernières années représente 37 places/année en *détention préventive*. Il est également vraisemblable de penser que si les problèmes de collusion pourront, à l'avenir, être gérés de façon adéquate dans un futur site, la moitié des placements hors canton en *détention préventive* pourra être résorbée. S'il n'est pas possible de renoncer complètement à la *détention préventive* hors du canton, un établissement adéquat réduirait d'une part ce nombre et permettrait également d'accueillir des prévenus placés par des juges d'autres cantons.

Au vu de ces éléments, il nous apparaît qu'une estimation de 45 places en *détention préventive* peut être formulée, fondée sur une estimation de 37 places/jour en *détention préventive* neuchâteloise, 4 places permettant de résorber la *détention préventive* hors du canton et le solde des places étant dévolu à la *détention préventive* des femmes.

Nous préciserons que le nombre de places prévu pour la *détention préventive* féminine est estimé sur la base d'une moyenne des effectifs généralement constatée dans les établissements de détention, à savoir que les femmes représentent en moyenne 10% de l'effectif total. Toutefois, on constate une augmentation de ce ratio ces dernières années. Il faudra donc, le moment venu, en tenir compte.

Notons encore qu'avec le nombre retenu, on n'offre pas de places aux autres cantons. Des contacts seront pris pour vérifier leurs éventuels besoins.

b) Estimation des besoins en places pour les personnes en attente de transfert en exécution de peines et mesures – hommes et femmes

Ainsi que nous l'avons spécifié précédemment, les secteurs destinés à l'incarcération après la condamnation doivent impérativement être prévus dans des secteurs distincts d'un établissement dévolu à la *détention préventive*.

Les estimations du nombre de places nécessaires se fondent, dans ce cas également, sur la base des journées effectuées auprès de la prison préventive durant les sept dernières années.

Tableau 8: Nombre de journées en exécution de peines à la prison préventive de La Chaux-de-Fonds

<i>Prison préventive de La Chaux-de-Fonds</i>		
<i>Année</i>	<i>Nombre de journées en exécution de peines</i>	<i>Nombre de places</i>
1993	11.417	31
1994	10.576	29
1995	7.444	20
1996	6.202	17
1997	5.341	15
1998	4.896	13
1999	7.090	19
2000	6.580	16

Source: service pénitentiaire, janvier 2001.

Nous noterons que les fluctuations d'occupation sont importantes, variant de 31 places/année en 1994 à 13 places/année en 1998. Ces fluctuations sont à mettre en étroite relation avec le nombre de places disponibles dans les pénitenciers romands ou dans les institutions d'exécution des mesures.

L'évaluation du nombre de places pour ce type de détention est ainsi soumise à des contraintes externes d'importance liées à l'occupation des pénitenciers. Il est judicieux de se fonder sur un nombre de places suffisant pour éviter des situations d'engorgement difficiles à gérer.

Ainsi, sur cette base, nous apprécions que 25 places pour les hommes en attente de transfert et 5 places pour les femmes en attente de transfert constituent une hypothèse raisonnable. Celle-ci repose également sur une modularité de l'établissement permettant d'attribuer une éventuelle disponibilité de places à d'autres régimes. Nous pensons en particulier aux mesures de contrainte ou à un besoin majoré en *détention préventive*.

c) Mesures de contrainte

Il s'agit de personnes en situation irrégulière en Suisse qui se soustraient aux contrôles et dont la détention est ordonnée dans l'attente d'une expulsion. Ces personnes ne doivent pas être en contact avec la population pénale. Elles sont détenues pour 96 heures au plus dans le canton avant d'être transférées à Genève dans un établissement spécialisé pour ce type de détention puisque les cantons sont liés par un concordat sur les mesures de contrainte¹¹⁾.

¹¹⁾ RSN 132.026 Loi portant adhésion au concordat sur l'exécution de la détention administrative à l'égard des étrangers du 2 octobre.

Concordat du 4 juillet 1996 sur l'exécution de la détention administrative à l'égard des étrangers.

d) Régimes de proximité

Au titre des régimes de proximité, nous comptons la *semi-détention* et la *semi-liberté*. Nous considérons également que la *détention préventive* des mineur(e)s doit être exécutée dans notre canton, puisque le besoin de proximité par rapport à la famille est dans ce cas, également fondamental.

L'évaluation des besoins pour ces différents types d'exécution de peines doit également tenir compte des évolutions relatives aux peines alternatives, qui seront majoritairement utilisées à l'avenir, dans le cadre des dispositions du nouveau code pénal. Cette estimation, s'agissant en particulier de la *semi-détention*, sera étayée par les hypothèses qui peuvent être aujourd'hui posées sur l'utilisation des nouvelles dispositions du droit des sanctions.

e) Estimation des besoins pour les mineurs

L'estimation s'agissant des mineurs est fondée d'une part sur les types de détention exécutés au sein de la Maison d'éducation au travail (observations et détentions préventives) des journées de *détention préventive* exécutées à la prison préventive de La Chaux-de-Fonds et d'autre part sur le nombre de journées exécutées hors du canton.

Tableau 9 : Nombre de journées de détention mineurs

<i>Lieu d'exécution</i>	<i>1999</i> <i>(nombre de journées)</i>	<i>2000</i> <i>(nombre de journées)</i>
Prison préventive		
La Chaux-de-Fonds	205	36
Maison d'éducation au travail –		
La Chaux-de-Fonds	1052	1283
Placements hors canton	659	953 ¹²⁾
Journées totales	1916	2272
Places années	5	6

Source : service pénitentiaire, janvier 2001.

Le tableau ci-devant appelle les commentaires suivants. Le nombre de journées à la prison préventive de La Chaux-de-Fonds a fortement diminué entre 1999 et 2000, dès lors qu'il a été exclu totalement de les y accueillir compte tenu des conditions qui y prévalent et l'absence totale d'encadrement éducatif¹³⁾.

¹²⁾ Ce chiffre correspond à 3 trimestres de facturation des placements durant l'année 2000, ainsi qu'une estimation du dernier trimestre le solde des factures relatives à la période intervenant à la fin du 1^{er} trimestre 2001.

¹³⁾ A ce sujet, voir en annexe 4 les recommandations du CPT.

La MET accueille des mineurs en observation et exceptionnellement des mineurs en *détention préventive*. Nous rappelons que cet établissement est dévolu, d'abord à des missions éducatives pénales. L'approbation du nouveau concept par l'OFJ suppose qu'à terme, tous les placements en *détention préventive* soient exclus des critères d'accueil de la MET. Ainsi, sur la base du nombre de journées exécutées dans ces deux régimes, nous pouvons apprécier le dimensionnement d'une nouvelle unité qui serait créée pour l'exécution précisément de ce type de détention.

L'inexistence, dans notre canton, de structures adaptées pour ce type de mission a été déjà évoquée dans le cadre des travaux relatifs au plan d'équipement et ce besoin est identifié autant par les milieux judiciaires et éducatifs. De plus, nous savons que les autorités judiciaires rechignent, à juste titre, à placer des mineurs en milieu carcéral. Les conditions qui sont celles de nos établissements actuellement contribuent à accentuer ce phénomène. Pour les mêmes raisons, les placements hors du canton ont connu une tendance à la hausse, encore qu'il faille rester prudent, en tenant compte des aspects particulièrement aléatoires de la délinquance des mineurs.

Notons que plus encore que chez les majeurs, la détention préventive des mineurs répond à des conditions tout particulièrement restrictives.

Cependant, la réforme du droit pénal des mineurs prévoit une extension de la durée de la détention jusqu'à quatre ans, alors qu'aujourd'hui cette durée est de deux ans. Les praticiens constatent la tendance à un accroissement de la violence juvénile, un abaissement de l'âge de commission des délits et une augmentation de leur gravité.

Par ailleurs, cette problématique des mineurs est commune aux cantons romands.

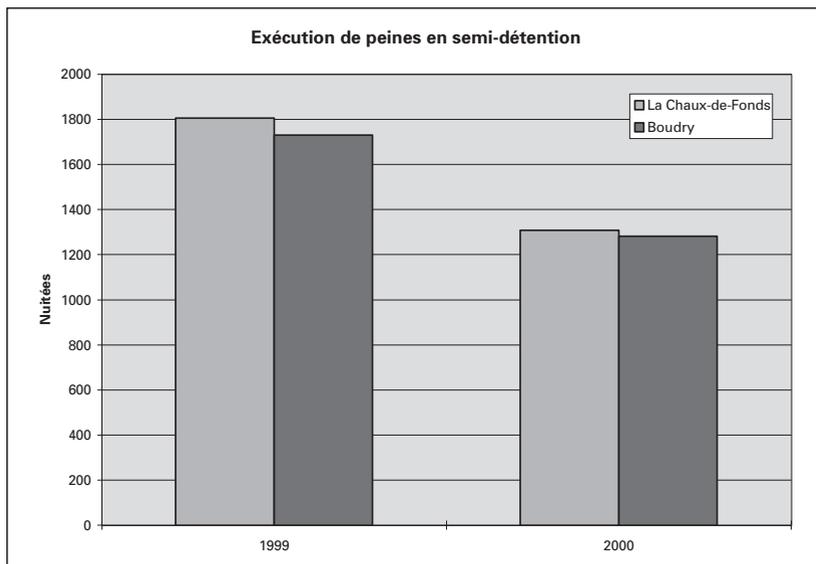
Dans ce contexte et compte tenu des paramètres exposés, il nous paraît raisonnable d'évaluer les besoins comme pouvant être couverts par une unité de 5 places. Nous préciserons toutefois qu'il ne s'agit que d'une estimation relative à la détention des jeunes de sexe masculin.

f) Estimation des besoins en semi-détention

La *semi-détention* est une forme d'exécution de peines qui est possible pour des condamné(e)s à une ou des peines d'un total de 6 mois au maximum. Les condamné(e)s doivent être au bénéfice d'un contrat de travail. Ils (elles) peuvent poursuivre leur activité professionnelle (ou leurs études) durant la journée mais doivent rentrer en prison la nuit et durant les loisirs.

Les personnes en *semi-détention* purgent actuellement leurs peines à Boudry et à la prison préventive de La Chaux-de-Fonds. Le critère de placement est la proximité par rapport au travail puisque souvent les condamné(e)s ne bénéficient plus de leur permis de conduire et que les transports publics ne permettent pas toujours l'exercice de l'activité professionnelle.

Graphique VIII : Nuitées en semi-détention, prisons de Boudry et de La Chaux-de-Fonds



Source : service pénitentiaire, janvier 2001.

Le graphique ci-devant montre le recours à ce mode d'exécution de peines durant les deux dernières années et la répartition relativement égale entre l'établissement du bas du canton et la Prison préventive de La Chaux-de-Fonds.

Le nombre de journées en *semi-détention* masculine en 1999 correspond ainsi à environ 4000 journées, soit environ 11 places et en 2000, à 3000 journées soit 8 places pour l'ensemble du canton. Ainsi que nous l'avons relevé précédemment, aucune solution n'existe actuellement dans le canton pour la détention féminine concernant ce mode d'exécution de peines. Il s'agit, par souci d'égalité de traitement, de rétablir également cette situation.

Il faut tenir compte, dans l'évaluation des besoins futurs, de la philosophie du nouveau code pénal qui tend à éviter au maximum l'incarcération, les peines de prison en général et en particulier celles de moins de 6 mois. Cependant, si le nouveau code pénal tend à supprimer les peines en *semi-détention* jusqu'à six mois, il recommande cette forme d'exécution pour les peines d'une durée supérieure à 6 mois et allant jusqu'à 12 mois. De même, lorsqu'un juge condamnera à une peine privative de liberté inférieure à 6 mois, il est stipulé que l'exécution devra se faire en *semi-détention*. Cette sanction sera vraisemblablement utilisée, pour les récidivistes ou lors de l'échec d'autres formes alternatives d'exécution, telles que le *travail d'intérêt général* ou les peines pécuniaires (jours-amende).

Au vu de ce qui précède, nous postulons que les besoins futurs, en *semi-détention*, seront comparables à ce que nous connaissons aujourd'hui. Cependant la nature de l'encadrement nécessaire devra être sensiblement différente, dès lors que ce type d'exécution de peines concernera de plus longues périodes de détention ainsi que le nouveau code pénal le prévoit.

L'estimation est de 10 places pour ce régime de *semi-détention* masculine et de 3 places pour la *semi-détention* des femmes pour lesquelles actuellement aucune structure ne permet de l'organiser de façon adéquate. Le secteur des femmes pourrait également accueillir 2 places pour les condamnées placées en *semi-liberté* de façon à rationaliser au mieux le module.

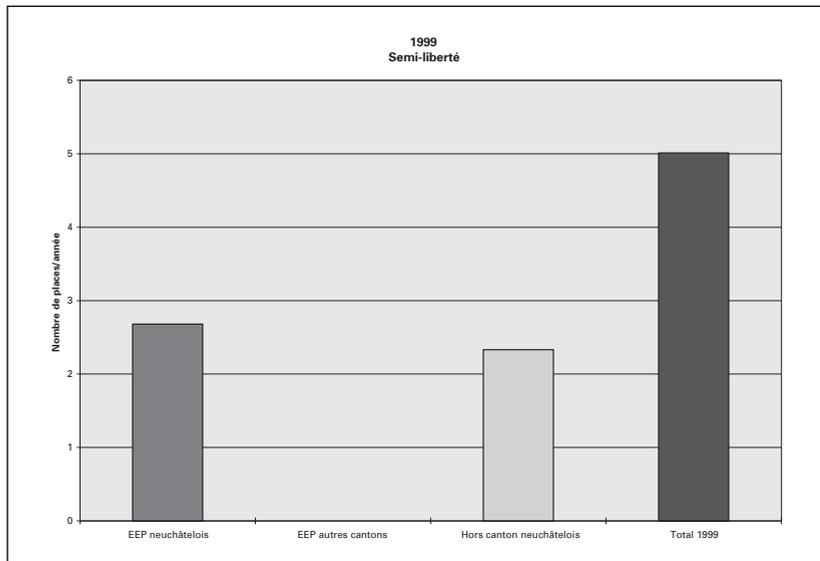
g) Estimation des besoins en semi-liberté

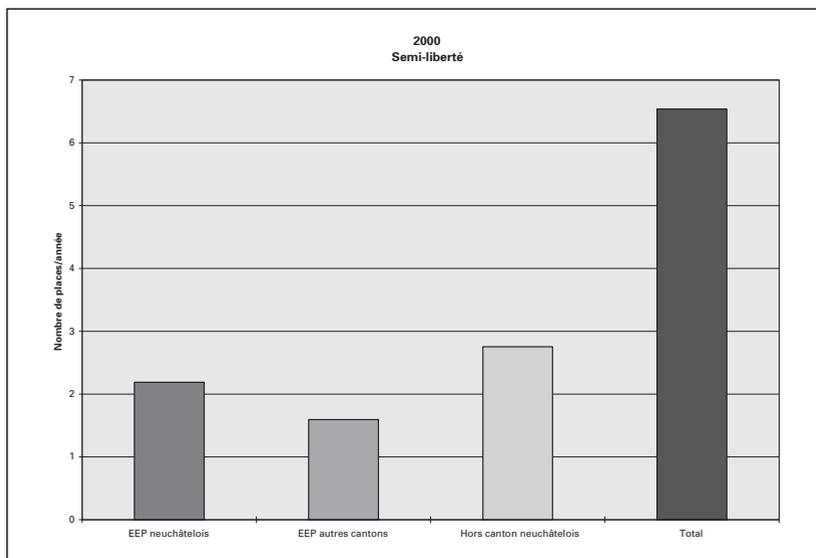
L'une des tâches régaliennes d'un canton en matière pénale consiste à assumer les responsabilités d'insertion et de réinsertion de ses citoyens dans sa propre société.

Aujourd'hui, très régulièrement, des condamné(e)s neuchâtelois(es) effectuent leurs préparations à la libération dans d'autres cantons (GE, VD, p. ex.) parce que les structures pénitentiaires neuchâteloises n'offrent aucun encadrement.

Les graphiques ci-après indiquent que pour les deux dernières années, ce sont 2 à 3 places que les condamnés neuchâtelois ont utilisées hors canton, faute de structures cantonales idoines.

Graphique IX : Nombre de placements en semi-liberté





Source : service pénitentiaire, janvier 2001.

Depuis la décision en 2000 d'exécuter le régime de fin de peines dans un secteur de l'EEP/Bellevue, la moyenne des places de semi-liberté occupées à l'année dans le canton a augmenté, passant d'une moyenne de 5 places à près de 7 places. Cette augmentation est causée par le fait que l'EEP-Bellevue a accueilli des condamnés concordataires qui ont poursuivi leur détention dans l'établissement en semi-liberté après avoir trouvé un emploi dans le canton.

En revanche, les 2 à 3 places/année hors canton résultent de placements de condamnés neuchâtelois dans des établissements bénéficiant d'un encadrement éducatif permettant la prise en charge de situations complexes.

En effet, souvent, la préparation à la libération nécessite un effort tout particulier et il s'agit d'une des phases critiques dans le déroulement de l'exécution d'une peine.

Retrouver un travail, chercher un logement, recouvrer progressivement les droits et les obligations du citoyen libre sont des tâches ardues à réaliser sans accompagnement.

La réconciliation avec la société est certainement une des meilleures préventions de la récidive.

Depuis plus d'un siècle toute la philosophie pénitentiaire est basée sur le régime progressif, c'est-à-dire sur la responsabilisation progressive du condamné. L'article 37 de notre code pénal, qui détermine toute la politique

pénitentiaire, l'indique expressément: « *la réclusion et l'emprisonnement seront exécutés de manière à exercer sur le détenu une action éducative et à préparer son retour à la vie libre.* »

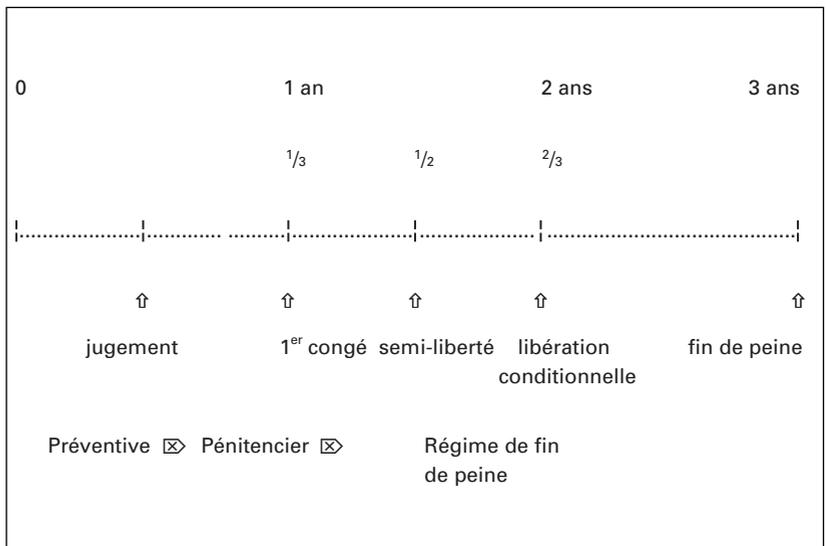
Il faut garder à l'esprit qu'une personne qui rentre en prison puis qui est condamnée ressortira un jour. Il appartient donc à la société de lui permettre sa réintégration dans les meilleures conditions possibles afin notamment de prévenir la récidive.

Si, nous l'avons vu, la *détention préventive* doit être exécutée dans le canton, l'exécution de la peine peut se dérouler ailleurs jusqu'au moment de la réinsertion, c'est-à-dire au plus tard jusqu'à la période de semi-liberté. Cette dernière doit évidemment impérativement se dérouler le plus près possible du lieu de resocialisation.

Les congés et le travail sont deux des moyens utilisés. Par l'obtention de congés, d'abord espacés, puis de plus en plus rapprochés, par un travail qui lui permette de s'assumer, le condamné, durant toute l'exécution de sa peine, évolue par étapes vers la liberté. S'il reçoit un pécule au pénitencier, il perçoit un salaire lorsqu'il est en semi-liberté et qu'il a retrouvé un emploi dans la société. Cela lui permet de subvenir à ses besoins lors de sa libération et de retrouver sa dignité de citoyen.

Graphique X: Processus d'exécution d'une longue peine

Exemple pour une peine de trois ans



Plus la date de libération approche plus la sécurité peut être légère. Un établissement de semi-liberté exige plus de prise en charge sociale ou éducative que de surveillance. L'accent doit être également mis sur le contrôle de l'utilisation de la liberté accordée (travail, loisirs). Se contenter d'un simple hébergement n'est donc pas suffisant.

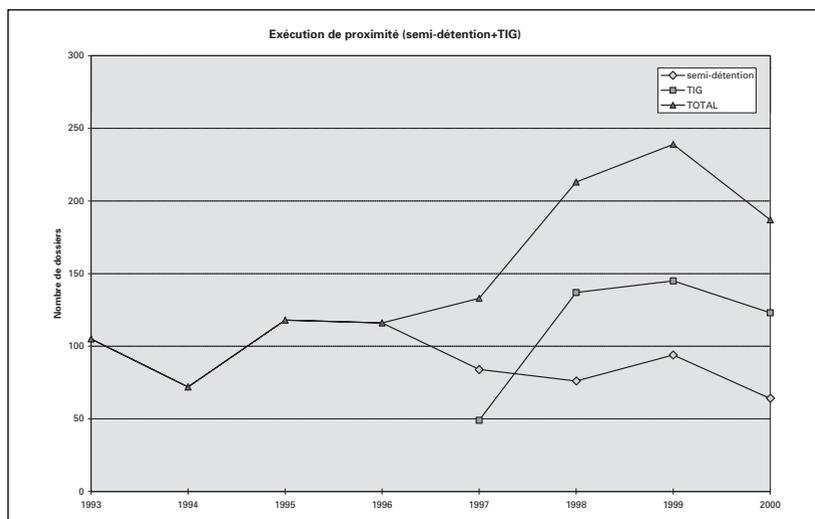
C'est pourquoi le canton doit se doter d'une structure de semi-liberté dont le nombre de places est évalué à un minimum de 5 places pour les hommes ; nous avons vu précédemment que les femmes en semi-liberté pourraient être accueillies dans le même secteur que celui de la semi-détention où elles pourraient disposer de 2 places.

h) Estimations pour les peines alternatives

La révision du code pénal privilégie deux formes d'exécution de peines : la peine pécuniaire dans un système de jour-amende et le *travail d'intérêt général* (ci-après : TIG).

Actuellement, l'exécution des peines sous la forme de *travail d'intérêt général* représente un volume d'environ 2500 journées qui ne sont pas purgées dans les établissements, soit environ 7 places de détention à l'année. Il est intéressant de constater que l'introduction du TIG n'a pas fait baisser de manière significative les condamnations purgées sous forme de *semi-détention* ; en revanche le nombre de condamnations transmises à l'exécution des peines a fortement augmenté.

Graphique XI: Evolution du nombre de dossiers d'exécution en *semi-détention* et en *travail d'intérêt général*



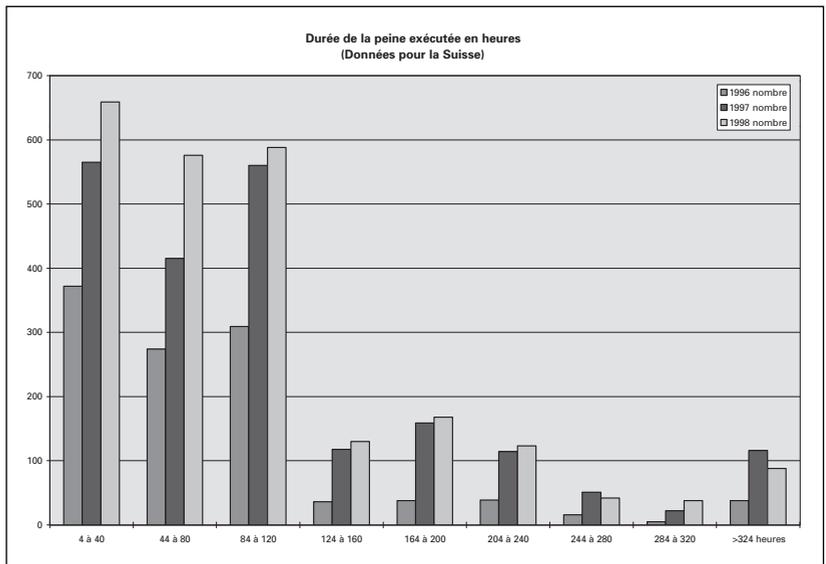
Source : service pénitentiaire, janvier 2001.

Le TIG est réservé à Neuchâtel aux peines d’une durée maximale de 2 mois. Ne purgent ainsi leurs peines en *semi-détention* que les condamnés qui ne veulent pas effectuer du TIG ou qui ont des peines de 2 à 6 mois.

Les chiffres qui suivent relatifs au TIG sont fournis par l’Office fédéral de la statistique et concernent la Suisse entière car cette forme d’exécution est trop récente à Neuchâtel pour fournir une base de données utilisable.

Selon l’OFS 68% des «*tigistes*» effectuent leur travail durant les heures ordinaires de travail, ce mode d’exécution paraît donc limité par le temps disponible à consacrer à l’exécution de la sanction pénale ainsi que le montrent les graphiques suivants.

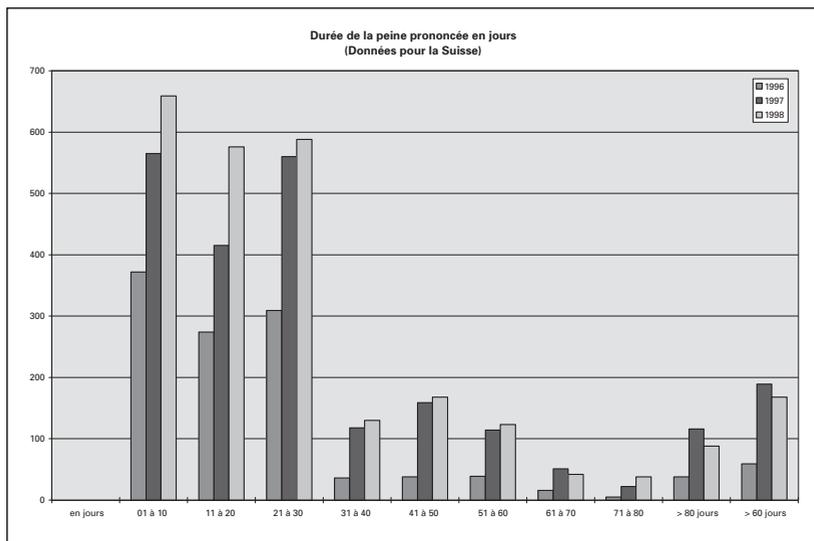
Graphique XII: Durée de la peine exécutée sous forme de TIG, en heures



Source: OFS, *Le travail d’intérêt général de 1996 à 1998, 2001.*

Il faut rappeler qu’un jour de condamnation exécuté sous forme de TIG vaut 4 heures de travail. Le tableau ci-devant montre clairement qu’au-delà de 120 heures de travail (soit 1 mois de condamnation), le nombre diminue très fortement.

Graphique XIII: Durée de la peine prononcée et exécutée sous forme de TIG, en jours



Source: *Le travail d'intérêt général de 1996 à 1998*, Office fédéral de la statistique.

« Les analyses quantitatives font apparaître que les TIG de courte durée sont largement surreprésentés alors que les TIG de plus de 30 jours sont sous-représentés par rapport aux condamnations à une peine privative de liberté sans sursis équivalente. On peut dès lors se demander si une extension du TIG au-delà de 90 jours aurait un quelconque effet dans la pratique. »¹⁴⁾

Il paraît dès lors probable que le *travail d'intérêt général* ne videra pas les prisons et qu'il ne sera pas non plus le seul moyen d'exécuter les courtes peines.

Finalement, nous évoquerons l'expérience-pilote menée dans six cantons, (VD, GE, BE, BS, BL et TI) qui concerne le bracelet électronique (Electronic monitoring). Débutée en septembre 1999, cette expérience s'échelonna sur trois ans au moins. Rappelons qu'il s'agit d'un émetteur porté 24 heures sur 24, qui permet de vérifier que le condamné est bien à son domicile aux heures prévues. L'OFJ a défini la surveillance électronique comme un moyen technique permettant une prise en charge éducative des condamnés non pas dans le cadre d'un établissement pénitentiaire mais dans leur environnement social habituel. En conséquence, ce mode d'exécution de peines implique un accompagnement social non négligeable.

¹⁴⁾ OFS, *Le travail d'intérêt général de 1996 à 1998*, Berne, 2000, N° 19, page 61.

Actuellement, seuls les six cantons participant à l'expérience-pilote sont autorisés à pratiquer ce mode d'exécution de peines. A l'échéance de cette phase expérimentale, l'OFJ devra se prononcer quant à son introduction éventuelle sur le plan suisse. Pour l'heure toutefois, le nouveau code pénal ne prévoit pas cette forme de peine de substitution. Il est prématuré de pouvoir porter une quelconque appréciation fondée quant aux résultats à attendre de l'essai en cours. Cependant, ce mode d'application n'a pas rencontré dans certains cantons, le succès escompté, mais ce n'est que le début d'une expérimentation qui ne pourra être véritablement évaluée qu'à son terme.

4.1.2. Estimations des besoins pour une mission concordataire

Ainsi que nous l'avons relevé à répétées reprises, les travaux sont actuellement en cours s'agissant de la définition au plan romand des missions pénitentiaires qui ne sont pas couvertes dans le cadre des établissements existants ou qui découleront des transformations nécessaires dans le cadre des effets que déploiera le nouveau code pénal.

Par essence, les missions concordataires sont définies et avalisées par les organes du concordat, en dernière instance par la Conférence romande des chefs de Département de justice et police, qui défend auprès de l'Office fédéral de la justice tout nouveau projet, voire des modifications de missions puisque les places d'exécution de peines bénéficient de subventions fédérales pour autant qu'elles correspondent aux normes. Au vu de ce qui précède, dans ce contexte, aucune décision unilatérale d'un canton ne saurait intervenir.

S'il est, de l'avis du Conseil d'Etat, prématuré de nous prononcer quant à la nature de la mission carcérale que le concordat pourrait proposer au terme de ses travaux, il nous paraît primordial de manifester d'ores et déjà une claire volonté de participer à cette entente intercantonale.

Il nous paraît indispensable de tenir compte de cette composante importante du projet, afin que le futur dimensionnement du site soit adéquat et permette, à notre canton, de répondre favorablement à un projet concordataire.

Toutefois, nous estimons que le nombre de places sécurisées dans notre canton devra probablement être maintenu au niveau d'utilisation actuel, soit à une centaine de places fermées ainsi que nous l'avons vu précédemment. Or, il est très vraisemblable qu'au vu des connaissances actuelles, le concordat manifeste des demandes qui seront relatives à des places en milieu fermé.

Eu égard aux besoins en missions cantonales dont le nombre de places a été estimé précédemment, cette unité concordataire sera ainsi dimensionnée en fonction de ce niveau maximal de places sécurisées que le Conseil d'Etat n'entend pas dépasser.

S'agissant d'une question intercantonale, nous veillerons à ce que la commission des affaires extérieures soit régulièrement informée de l'avancement de ces travaux, jusqu'à leur aboutissement.

4.1.3. Récapitulatif des besoins cantonaux et concordataires

Au terme des estimations étayées ci-devant aussi bien pour les missions pénitentiaires cantonales que concordataires, il s'agira également de prévoir un dimensionnement adéquat de notre futur site carcéral neuchâtelois.

Ne seront effectués sur ce site que les régimes nécessitant des moyens de sécurité importants. Ainsi, les régimes de semi-liberté et de *semi-détention* n'entrent pas en ligne de compte dans l'évaluation des places en régime fermé.

Le tableau suivant synthétise l'ensemble des évaluations portées autant pour la détention des hommes que des femmes, qu'en fonction des degrés de sécurité requis pour chacun des régimes considérés.

Tableau 10: Récapitulatif de l'estimation des besoins

<i>Régimes d'exécution</i>	<i>Sécurisation élevée</i>		<i>Sécurisation faible</i>		<i>Total H+F</i>
	<i>H</i>	<i>F</i>	<i>H</i>	<i>F</i>	
Préventive	40	5			45
Attentes de transfert	25	5			30
Semi-détention			10	3	13
Semi-liberté			5	2	7
Missions cantonales	65	10	15	5	95
Mineurs	5		16*		21
Besoins cantonaux	70	10	31	5	116
Places pour future mission concordataire	30				30
à redéfinir					
	100	10	31	5	
Total		110		36	146

* Maison d'éducation au travail, toutes places confondues (jeunes adultes et mineurs).

Sur la base de cette synthèse, les études préalables devant déboucher sur la construction d'un site carcéral devront se fonder sur un dimensionnement maximal de 110 places, soit de 100 places pour la détention des hommes et 10 places pour les femmes. L'accroissement de 10 places, par rapport au dispositif carcéral actuel ne concerne que la détention des femmes, et ce afin de rétablir l'égalité de traitement.

S'agissant des régimes de proximité, notre dispositif actuel permet le placement de 24 condamnés, nous préconisons de porter ces possibilités de placement à 36 places, par un accroissement de 2 places pour les hommes en *semi-détention*, 5 places en *semi-liberté* et la création de 5 places, totalement inexistantes actuellement, pour les femmes.

Finalement, cette planification permet de prévoir un dispositif carcéral, comportant un nombre équivalent de places sécurisées, et permettant de réaliser les objectifs fixés, à savoir, l'exécution conforme aux normes des missions pénitentiaires cantonales, la mise à disposition d'infrastructures adéquates pour la détention féminine et la couverture de besoins nouveaux, particulièrement s'agissant de la détention des mineurs. Le développement des formes alternatives d'exécution de peines constitue également un objectif orientant le projet de réforme et ce, également afin de répondre aux nouvelles lignes directrices du code pénal suisse.

Le cadre global ainsi fixé, constitue bien une base d'orientation réalisant les objectifs, laquelle devra nécessairement être affinée et finalisée au travers de l'ensemble des travaux à mener. Ceux-ci permettront un dimensionnement définitif du futur site devant accueillir les missions nécessitant des moyens de sécurité importants, de même qu'ils devront permettre de définir les modalités d'exercice des missions pénitentiaires de proximité et leur insertion dans le réseau social cantonal.

La nature des travaux planifiés et l'organisation de ceux-ci sont exposées dans le prochain paragraphe.

CHAPITRE V: TRAVAUX ET PLANIFICATION DE LA CONDUITE DU PROJET

Ce plan global de réformes comporte des problématiques distinctes qu'il s'agit de pouvoir traiter au sein de groupes de travail, d'une part sur le plan cantonal, d'autre part sur le plan intercantonal.

De même, les changements préconisés en terme de missions et particulièrement celles concernant le développement des modes alternatifs d'exécution nécessitent que les services de l'Etat, et particulièrement le service de probation, soient étroitement associés aux changements de mandats qu'imposera cette réorganisation.

La conduite du projet nécessite les groupes de travail suivants.

5.1. Définition de la politique pénale cantonale

Il s'agira dans ce cadre d'examiner, en étroite collaboration avec les autorités judiciaires cantonales, les hypothèses exprimées quant aux effets que déploieront les nouvelles dispositions du code pénal. En effet, il s'agit là d'une étape indispensable afin de valider les lignes directrices présentées,

dès lors que l'utilisation future des nouvelles normes pénales par les autorités judiciaires constitue un paramètre d'appréciation indispensable.

Cette incidence peut être illustrée par l'expérience faite à la Maison de Pinchat, établissement concordataire spécialisé dans le traitement des toxicomanes délinquants. Notre canton a été un des premiers et importants utilisateurs de cette infrastructure, en plaçant des personnes toxicomanes condamnées en vertu de l'article 44 du CPS. A ce jour cette institution n'est pratiquement plus utilisée. Le changement de pratique qui a vu les traitements ambulatoires préférés aux placements institutionnels a eu une incidence directe sur cet établissement qui n'accueille actuellement plus aucun condamné neuchâtelois suite aux changements de politique pénale issus des réflexions portées par les autorités judiciaires neuchâteloises sur la problématique de la toxicomanie.

Ainsi, et dans la perspective des nouvelles dispositions du code pénal, la réflexion sur la réorganisation pénitentiaire doit nécessairement être menée conjointement avec les autorités judiciaires.

5.2. Définition de la politique pénale pour les mineurs

La problématique est ici sensiblement la même que celle exposée ci-devant, dans la perspective également de l'application du nouveau droit pénal des mineurs.

Le service des mineurs et des tutelles sera également étroitement associé aux travaux nécessaires dans ce domaine, afin de ne pas créer de rupture dans le réseau social neuchâtelois.

5.3. Définition des besoins concordataires

La commission concordataire a été mandatée par la Conférence romande des chefs de Département de justice et police pour mener les travaux nécessaires à l'évaluation des besoins en exécution de peines fermes, sur le plan romand.

Le chef du service pénitentiaire est étroitement associé à ces travaux, dont les résultats sont attendus pour le courant de l'année 2002.

5.4. Définition des modalités de prises en charge des missions de proximité

Le développement des peines de substitution de proximité nécessitera un travail préparatoire afin de cerner leur application concrète. Dans cette perspective, il s'agira d'évaluer l'extension des attributions exercées actuellement par le service de probation, qui dispose d'une expérience déjà importante quant à la prise en charge sociale pénale et postpénale. Dans le même esprit, l'exercice du contrôle social nécessairement associé aux peines alternatives, nous paraît pouvoir être confié, à terme, à ce service.

De même, ce groupe de travail devra déterminer les lieux d'exécution de ces missions de proximité. En effet, ces régimes ne nécessitant pas de moyens sécuritaires importants, nous excluons de localiser leur exécution dans le site carcéral futur. Ces régimes pourraient être exécutés dans des infrastructures légères situées de manière à permettre de répondre aux objectifs de réinsertion professionnelle notamment. Au vu de la répartition des lieux d'activités professionnelles, il est raisonnable de penser que ces régimes devront pouvoir être offerts aussi bien dans le haut du canton, que sur le Littoral.

5.5. Etudes architecturales préalables

Sur la base de l'évaluation des besoins en places sécurisées, les études préalables de faisabilité du projet du futur site doivent être amorcées. Ces études préalables devront s'inspirer des établissements de détention présentant les caractéristiques de modularité requises pour le futur site. Celui-ci devant, à terme, accueillir plusieurs régimes distincts, il sera impératif que l'organisation architecturale permette la séparation nécessaire des régimes, tout en réalisant néanmoins les contraintes de gestion rationnelle du site.

La modularité permettra également de répondre rapidement aux différents besoins (augmentation ponctuelle de détenus en préventive par exemple) en affectant l'un ou l'autre secteur à la tâche prioritaire du moment. Les expériences menées dans d'autres cantons ont démontré que la modularité permet d'optimiser l'utilisation des établissements.

Mandaté à cet effet, un architecte accompagnera la réalisation des études préalables, afin de réaliser le programme des locaux concret permettant le lancement d'un concours d'architecture. Cette première démarche est bien évidemment nécessaire, afin de valider la taille de l'emplacement réel à rechercher et, partant, de permettre le choix de la localisation du futur site carcéral. A cet égard, nous précisons encore que l'emplacement choisi devrait impérativement répondre à des contraintes d'accessibilité, notamment en transports publics.

5.6. Réaffectation des sites actuels

L'usage ultérieur des bâtiments dans lesquels est actuellement exécutée la détention dans notre canton doit être évalué, parallèlement au présent projet.

Les possibilités d'affectation des établissements actuels sont à distinguer, en fonction de leur localisation et de leur configuration architecturale.

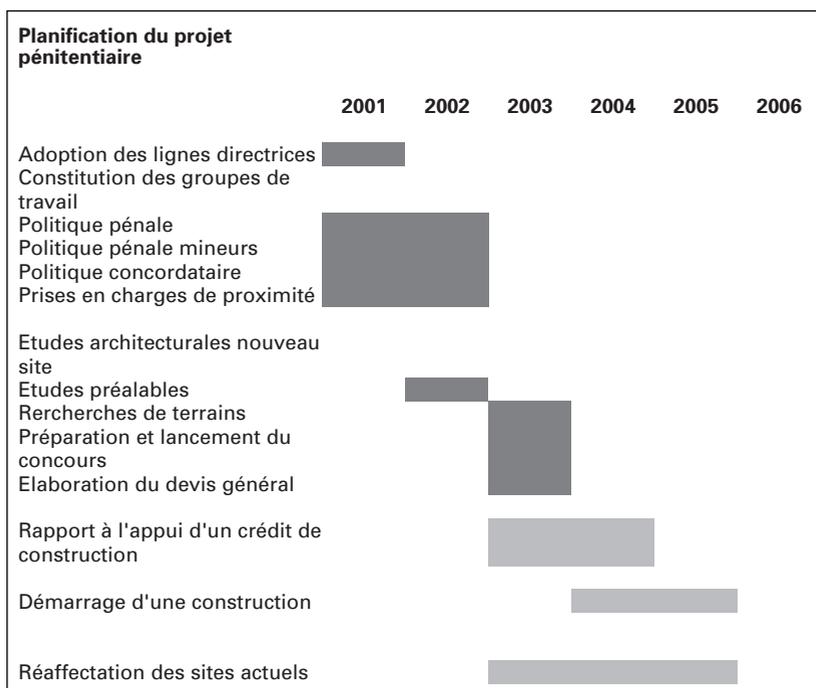
S'agissant de la prison de Neuchâtel, la commission du logement de l'administration peut être mandatée pour examiner sa réaffectation à une mission administrative. Sa localisation proche du Château et les besoins de l'administration cantonale permettent d'envisager cette voie, afin de valoriser ce patrimoine.

Pour ce qui est de la prison préventive de La Chaux-de-Fonds, il faut considérer que l'ensemble du site concerné, y compris le poste de gendarmerie qui sera libéré devra être soumis à une réflexion ultérieure, en collaboration avec les autorités de la ville de La Chaux-de-Fonds. Au vu de l'état du bâtiment, il nous paraît pourtant difficile d'imaginer que celui-ci puisse, à des conditions économiques supportables, trouver une affectation à une autre mission pénitentiaire que celle à laquelle il a répondu durant les 100 dernières années et auxquelles il ne peut plus répondre actuellement.

Pour ce qui est de l'EEP-Bellevue, les démarches devront également être entreprises afin d'examiner une possible réaffectation du bâtiment. Sa situation géographique présente des atouts indéniables.

A cette organisation des travaux est jointe une planification dans le temps du déroulement du projet, illustrée à la page suivante.

Tableau 11: Planification



Les études préalables sont d'importance et devront permettre de consolider le dimensionnement du projet de construction d'une part et d'en déterminer l'affectation définitive d'autre part. L'ensemble de ces travaux sera conduit, en fonction de la planification qui peut être envisagée actuellement et dans le cadre des compétences financières du Conseil d'Etat.

Nous mentionnerons encore que ces objectifs doivent être fixés dès à présent afin de pouvoir permettre également de gérer la phase transitionnelle qui nous sépare de l'achèvement des travaux et de l'ouverture d'un nouveau centre pénitentiaire, aussi bien au niveau des infrastructures actuelles que des ressources humaines.

5.7. Phase transitoire

Durant la phase transitoire, aucun investissement majeur ne sera consenti au sein des établissements de détention actuels. Seul le rattrapage des lacunes majeures est indispensable et urgent. Il s'agit en particulier de l'équipement de la prison préventive, en matériel permettant l'écoute des conversations téléphoniques ordonnées par les juges. Cependant aucun investissement important ne sera entrepris qui ne puisse être réutilisé dans la nouvelle structure, ce qui est le cas des nouveaux équipements en téléphonie.

5.8. Effets sur le personnel

Outre la construction d'un nouvel établissement carcéral cantonal et la fermeture, à terme, des structures existantes, la question du fonctionnement des établissements et de l'amélioration des conditions actuelles de travail et de détention préoccupe le Conseil d'Etat.

C'est pourquoi, il a notamment été décidé de renforcer immédiatement le personnel afin de garantir la mission et la formation. Le budget 2001 tient déjà compte de cette volonté et le Grand Conseil a admis cette nécessité en votant un budget qui crée 10 postes de surveillants supplémentaires.

L'augmentation d'effectifs consentie dès 2001 ne constitue qu'une étape et la création de nouveaux postes à la prison préventive devra se poursuivre durant plusieurs années de façon à permettre d'avoir un effectif en conformité avec les normes usuelles dans ce domaine.

L'augmentation du nombre des surveillants permettra d'assurer les missions pénitentiaires et favorisera la formation régulière du nouveau personnel de façon à bénéficier, dès l'ouverture du nouveau site, d'un encadrement suffisant et qualifié. Celui-ci englobera la totalité des surveillants actifs jusqu'à son ouverture, au sein de l'EEP-Bellevue et de la prison préventive.

L'engagement progressif de personnel permettra également d'ajuster l'effectif final nécessaire en fonction de la dimension du futur établissement. Incontestablement, c'est un effort important en terme de formation qui devra être consenti durant toute la période transitoire, si l'on considère que la formation en elle-même doit être compensée par la présence d'effectifs de surveillance suffisants dans l'établissement. En moyenne, il est à compter que pour la formation de 4 surveillants (soit l'équivalent de 100 heures de formation de base, auxquelles il faut ajouter 15 semaines de formation au CSFP durant trois ans) c'est 1 poste de surveillance qui doit être utilisé pour le remplacement des absences des titulaires à former.

Si la période transitoire doit permettre une atténuation de ce problème, il s'avère néanmoins important que nous puissions mener à bien les études nécessaires propres à permettre l'adaptation des effectifs au dimensionnement définitif du site carcéral. Nous préciserons également, qu'au vu des départs naturels et du taux usuel de rotation du personnel, le risque d'être durablement en sureffectif n'entre pas en considération.

CHAPITRE VI : CONCLUSIONS

Au terme de l'exposé de la situation qui prévaut actuellement, des lignes directrices de la réforme et des objectifs qui la fondent, le Conseil d'Etat souhaite que notre canton manifeste clairement sa volonté de donner une solution durable et globale aux problèmes qui se sont manifestés de façon récurrente ces dernières années.

Si la situation financière du canton a imposé que nos ressources financières soient attribuées souvent, en faveur de secteurs d'activités générateurs de valeurs ajoutées ou en faveur d'une nécessaire solidarité entre les citoyens de notre canton, force est de constater que nous devons consacrer dorénavant, un effort sectoriel d'importance dans ce domaine particulièrement délicat, dévolu par essence à l'Etat.

Mais cet effort revêt à l'évidence, une nécessaire manifestation de notre volonté politique de corriger une situation hautement insatisfaisante et ce projet doit aussi s'inscrire dans une démarche éthique dans laquelle s'exprime l'objectif premier de voir la dignité humaine, être à la base de l'organisation et de l'accomplissement de cette activité de l'Etat.

Finalement, le Conseil d'Etat souhaite que la détermination qui l'anime, en vue de régler les problèmes endémiques dans ce domaine, puisse être partagée avec votre autorité dès la conception des lignes directrices qui fonderont la réforme. Votre autorité pourra ainsi être largement informée de la teneur des travaux qui conduiront le Conseil d'Etat à lui soumettre ultérieurement les demandes de crédits nécessaires, en particulier le crédit de construction du futur centre pénitentiaire. Si cette tâche de l'Etat s'exerce dans la discrétion, c'est en pleine lumière que les problèmes doivent être abordés.

Dans cet esprit, nous vous prions de prendre acte du présent rapport d'information, tout en vous priant d'agréer, Monsieur le président, Mesdames, Messieurs les députés, nos respectueuses salutations.

Neuchâtel, le 25 avril 2001

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,

Th. BÉGUIN

Le chancelier,

J.-M. REBER

GLOSSAIRE

Afin de permettre une meilleure compréhension, ce glossaire vise à vulgariser les termes ou les concepts utilisés dans ce rapport.

Bracelet électronique ou Electronic monitoring (EM): Il s'agit d'un émetteur porté 24h/24h qui permet de vérifier que la personne condamnée est bien à son domicile aux heures prévues pour l'exécution de sa peine. Alternative des peines d'emprisonnement jusqu'à 6 mois.

Concordat romand: Association des cantons romands et du Tessin dans le but de disposer des établissements nécessaires aux différentes catégories de condamné(e)s afin d'éviter que chaque canton ne doive construire toutes les prisons que nécessite la classification des condamné(e)s (jeunes gens, hommes, femmes, primaires, récidivistes, etc.). Le concordat édicte également des règles communes et fixe les prix de pension pratiqués dans les établissements concordataires.

Conduite: Possibilité pour une personne en exécution de peine de sortir accompagnée durant quelques heures de prison, (police, surveillant, assistants sociaux, famille, etc.) pour maintenir ou rétablir des liens sociaux ou pour effectuer des démarches ou des actes impossibles à réaliser depuis la prison. Constitue souvent la première étape avant l'obtention d'un congé.

Congés: Possibilité pour une personne condamnée de sortir durant quelques heures de prison pour maintenir ou restaurer les liens sociaux. Les congés ne constituent pas un droit de la personne détenue, ils peuvent être accordés dès le tiers de la peine selon des règles définies par le concordat (durée, fréquence, etc.) et par les législations cantonales. En principe un congé tous les deux mois.

Détention préventive: Incarcération d'une personne avant son jugement pour éviter les risques de collusion, les risques de fuite ou les risques de récidive. L'instruction se poursuit durant la *libération provisoire* ou s'effectue pendant la non-incarcération. La *détention préventive* est l'exception et est régie par des conditions strictes.

Jour-amende (nouveau code pénal): Une amende proportionnelle aux revenus pourra remplacer les peines privatives de liberté. Les termes « emprisonnement » et « arrêts » disparaîtront. Ainsi 6 mois d'emprisonnement deviendront 180 jours-amende. Un jour de peine privative de liberté = un jour-amende en cas de conversion.

Libération conditionnelle (art. 38 CPS): Possible aux $\frac{2}{3}$ de la peine, elle fait partie intégrante de son exécution. La personne libérée conditionnellement est soumise à un délai d'épreuve de 1 à 5 ans et peut être astreinte à des

règles de conduite et/ou un patronage. Une récidive durant le délai d'épreuve peut entraîner la révocation de la *libération conditionnelle*.

Libération provisoire: Libération avant le jugement lorsque les critères restrictifs de détention ne sont plus remplis.

Mesures pénales: Une mesure est une décision (jugement) qui privilégie la prise en compte des motifs ou de la situation qui ont entraîné la commission de délits (art. 42, 43, 44 et 100 bis du code pénal). Une mesure peut être l'alternative à une peine privative de liberté. La peine est alors suspendue au profit de la mesure. Elle peut être levée lorsque la cause qui a amené son prononcé a disparu.

L'article 42 prévoit l'internement des délinquants d'habitude pour une durée indéterminée mais pour un temps minimum.

L'article 43 du code pénal prévoit l'internement (enfermement), l'hospitalisation ou le traitement ambulatoire des délinquants ayant commis des délits en raison de leur état psychique.

L'article 44 du code pénal prévoit le placement en institution ou le traitement ambulatoire des personnes ayant commis des délits en étant dépendantes de l'alcool ou de la drogue.

L'article 100 bis concerne les jeunes adultes (18-25) ans. Cette mesure présume que les délits ont été commis en raison de l'état dans lequel se trouvait le jeune (abandon, absence de formation, désœuvrement) et a pour but d'éduquer les jeunes gens notamment en leur permettant de se former professionnellement.

Peines (types de)

Peines principales (amendes, peines privatives de liberté):

Peines accessoires (art. 51-56 CPS): La plus prononcée est l'expulsion (art. 55 CPS);

Peines de substitution: Mode d'exécution pour les courtes peines dont le but est le maintien du lien social.

Peines privatives de liberté:

Réclusion (art. 35 CPS): De 1 an à 20 ans, voire à vie;

Emprisonnement (art. 36 CPS): De 3 jours à 3 ans;

Arrêts (art. 35 et 101 CPS): De 1 jour à 3 mois;

Amende (art. 48 et 101 CPS): Montant maximal: en principe 40.000 francs;

Conversion d'amendes: Les amendes non payées peuvent être converties en jour d'arrêts (1 jour = 30 francs) pour une durée maximum de 90 jours;

Primaire: Personne condamnée qui purge pour la première fois une peine de prison ferme ou dont la libération remonte à plus de cinq ans ;

Récidiviste: Personne condamnée qui a déjà purgé une peine dans les cinq ans qui précède ou qui a déjà été condamnée précédemment dans les cinq ans.

Semi-détention (art. 397 bis CPS et OCP1 1973)

Exécution facilitée d'une peine (jusqu'à 6 mois) sous la forme d'une incarcération durant la nuit et les week-ends pour les condamné(e)s au bénéfice d'un emploi ou qui poursuivent des études. La personne condamnée se rend d'elle-même chaque soir à la prison.

Semi-liberté: Période d'exécution des peines qui précède la *libération conditionnelle* ou définitive qui favorise la réinsertion par la possibilité qui est donnée à la personne qui purge une longue peine de retrouver un emploi.

Tigiste: Personne qui exécute sa peine sous la forme d'un travail d'intérêt général (TIG).

Travail d'intérêt général ou TIG (OCP3 1990): Exécution facilitée d'une peine (jusqu'à 2 mois à Neuchâtel) qui évite l'incarcération à la personne condamnée: 1 jour de prison = 4 heures de travail d'intérêt général. Le (la) tigiste travaille volontairement gratuitement pour une institution d'utilité publique.

Peine pécuniaire = amende dans le code pénal actuel.

Peine pécuniaire = jour amende dans le nouveau code pénal: Ne pourra dépasser 360 jours.

Peine privative de liberté: Dans le nouveau code pénal, les termes de réclusion, emprisonnement et arrêts disparaîtront au profit de cette nouvelle dénomination. La peine privative de liberté sera de 6 mois au moins jusqu'à la prison à vie, sauf dans les cas de conversion d'une peine pécuniaire ou de TIG (en cas d'échec).

Régime de fin de peine: Période qui commence au plus tôt à la mi-peine et qui précède la *libération conditionnelle* ou définitive. Elle peut comprendre la *section ouverte* puis la *semi-liberté*.

Régime ordinaire: Le détenu passe son temps de travail et de repos à l'intérieur d'un établissement carcéral.

Régime progressif: Consiste à responsabiliser progressivement le condamné durant toute l'exécution de sa peine, notamment en lui donnant l'occasion de démontrer qu'il est capable de respecter la confiance qui lui est accordée par paliers. Le type de travail, les conditions de détention (du plus fermé vers le plus ouvert), les congés, la semi-liberté, la libération conditionnelle participent de cette progression vers l'autonomie.

Section ouverte: Période qui précède la semi-liberté pendant laquelle la personne détenue bénéficie de congés rapprochés. Possibilité de sortir quelques heures chaque week-end (barème concordataire).

Sécurité renforcée: Il s'agit en quelque sorte d'une prison hautement surveillée dans une prison déjà fortement sécurisée. Ne séjournent dans ce secteur très hautement sécurisé que les détenu(e)s qui présentent ponctuellement un grave danger. Des conditions extrêmement strictes régissent le placement et le maintien d'un(e) détenu(e) dans ce type de détention.

Sursis à l'exécution (art. 41 CPS): Les peines privatives de liberté jusqu'à 18 mois ou les peines accessoires peuvent faire l'objet d'un sursis avec un délai d'épreuve jusqu'à cinq ans assorti éventuellement d'un patronage et de règles de conduite. Le sursis sera étendu aux peines jusqu'à trois ans dans le nouveau code pénal.

Aperçu des normes légales en vigueur**Tableau 1: Droit international**

<i>Conventions et recommandations internationales</i>
Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (1950) Entrée en vigueur en Suisse le 28.11.1974 (RS.0.101)
Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (1984) Entrée en vigueur en Suisse le 26 juin 1987 (RS. 0.105)
Convention européenne contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (1987) Entrée en vigueur en Suisse le 01 février 1989 (RS. 0.106)
Pacte du 16 décembre 1966 sur les droits civils et politiques Entré en vigueur pour la Suisse le 18 septembre 1992.
Règles pénitentiaires européennes, Recommandations R(87)3 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe (http://cm.coe.int/ta/rec/1987/f87r3.htm)

L'ensemble des normes (corpus of standards) du comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) a fait l'objet d'une synthèse qui a été publiée par l'Office fédéral de la justice en janvier 2001.

On peut également trouver sur le site Internet du CPT (<http://www.cpt.coe.int/fr/>) les informations exhaustives concernant ce domaine. Nous ne pouvons qu'encourager à visiter ce site.

Le Comité du Conseil de l'Europe (dont la Suisse fait partie) a publié également de nombreuses recommandations concernant le domaine pénitentiaire depuis la *détention préventive* (R 80-11) aux aspects éthiques et organisationnels des soins de santé en milieu pénitentiaire (R98-7). (<http://cm.coe.int/intro/fintro.0.html>).

Tableau 2: Bases légales suisses, quelques repères importants

Droit fédéral

Constitution fédérale (01.01.2000)

Code pénal (21.12.1937) (RS 311.0)

Ordonnance(1) relative au code pénal suisse (13.11.1973) (RS 311.01)

Ordonnance(2) relative au code pénal suisse (6.12.1982) (RS 311.02)

Ordonnance(3) relative au code pénal suisse (16.12.1985) (RS 311.03)

Loi fédérale sur la procédure pénale (15.06.1934) (RS 312.0)

Loi fédérale sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et mesures LPPM (23.06.1944) (RS 341)

Concordat concernant les frais d'exécution des peines et autres mesures (15.06.1934) (RS 342)

Jurisprudence (Arrêts du Tribunal Fédéral)

Directives pour déterminer les subventions fédérales à la construction.

Directives sur la reconnaissance du droit aux subventions (...) des maisons d'éducation au travail pour jeunes adultes (...) (4.10.89)

Programme-cadre des locaux pour les établissements des peines et mesures (Office fédéral de la justice et Office des constructions fédérales (décembre 1984)

Droit intercantonal

Concordat concernant les frais d'exécution des peines et autres mesures (15.06.1934) (RS 342)

Concordat sur l'exécution des peines et mesures concernant les adultes et les jeunes adultes dans les cantons romands et du Tessin (22.10.1984) (RS 343.3)

Droit cantonal

Constitution cantonale (2000)

Code pénal neuchâtelois (20.11.1940) (RSN 312.0)

Code de procédure pénale neuchâtelois (19.04.1945)
(RSN 322.0)

Jurisprudence

Règlement général concernant la détention dans le canton de Neuchâtel (mai 2000) (RSN 322.0)

Arrêté concernant le service de probation (30.06.1999) (RSN 353.1)

La détention préventive et l'exécution des peines

a) L'article 123 de la nouvelle Constitution fédérale (CST) entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000 a la teneur suivante :

1. *La législation en matière de droit relève de la compétence de la Confédération.*
2. *La Confédération peut octroyer aux cantons des contributions :*
 - *pour la construction d'établissements ;*
 - *pour l'amélioration de l'exécution des peines et mesures ;*
 - *pour le soutien des institutions où sont exécutées les mesures éducatives destinées aux enfants, aux adolescents ou aux jeunes adultes.*

L'organisation judiciaire, la procédure et l'administration de la justice en matière de droit pénal sont du ressort des cantons.

Nous ne présentons ici que la *détention préventive* puis l'exécution d'une peine privative de liberté dès l'entrée en force du jugement.

b) La *détention préventive* s'inscrit dans le cadre de la procédure pénale (art. 123, chiffre 3, Cst.) et se définit comme une mesure d'enquête ordonnée par le juge d'instruction.

En droit neuchâtelois la *détention préventive* est régie par les articles 117 et suivants du code de procédure pénale.

La *détention préventive ou provisoire* est l'incarcération ordonnée à l'endroit d'une personne gravement suspectée d'avoir commis une infraction, pendant tout ou partie de la période qui va de l'ouverture des poursuites pénales jusqu'au jugement définitif, afin qu'elle soit tenue à disposition de la justice pour les besoins de l'enquête ou pour des impératifs de sécurité.

Comme l'a précisé la jurisprudence du Tribunal fédéral, le but principal de la détention préventive est d'empêcher l'inculpé de se soustraire à l'action pénale ou de se concerter avec des tiers pour entraver l'instruction (ATF 96 IV 45 = JT 1970 IV 126). Elle tend aussi à assurer le déroulement régulier du procès pénal en empêchant l'inculpé de se soustraire à la procédure ou de faire disparaître des indices de son acte délictueux, entravant ainsi la manifestation de la vérité (ATF 97 I 45 = JT 1972 I 4).

c) La détention préventive est une mesure de contrainte qui porte une grave atteinte – la plus grave – à la liberté individuelle que garantissent le droit constitutionnel (art. 10 al. 2 de la Constitution fédérale, CST) et la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH).

De ce fait, et pour ne pas être inconstitutionnelle, elle doit satisfaire à la triple condition d'être instituée par une base légale, de répondre à un motif impérieux de droit public et d'être proportionnée au but à atteindre (ATF 99 I a 262).

c) Exécution des peines

Si la Confédération a le droit de légiférer en matière de droit pénal (art. 123 ch. 1 Cst.), elle a néanmoins délégué aux cantons le soin d'exécuter les jugements pénaux rendus en application du droit fédéral. Selon l'article 374 du code pénal suisse (CPS):

1. «Les cantons exécutent les jugements rendus par leurs tribunaux pénaux en vertu du présent code. Ils sont tenus contre remboursement des frais, d'exécuter les jugements rendus par les autorités pénales de la Confédération.
2. Sont assimilées aux jugements les décisions rendues en matière pénale par l'autorité de police ou par toute autre autorité compétente, ainsi que les ordonnances des autorités de mise en accusation.»

Sauf dispositions expresses contraires, cette délégation en matière d'exécution des jugements vaut pour les sentences rendues en application des autres normes du droit pénal fédéral, en particulier s'agissant de la loi fédérale sur la circulation routière ou la loi fédérale sur les stupéfiants.

Se fondant sur l'article 397 bis, al. 1, lettres *e* et *f*, le Conseil fédéral a édicté l'ordonnance 1 relative au CPS du 13 novembre 1973, traitant notamment de l'exécution des peines par journées séparées et de l'exécution sous forme de semi-détention, ce dernier régime valant pour les peines privatives de liberté jusqu'à 6 mois en vertu de l'ordonnance 3 relative au CPS du 16 décembre 1985 modifiée le 19 mars 1990.

Enfin l'article 382 CPS traite de l'obligation pour les cantons de créer des établissements de détention:

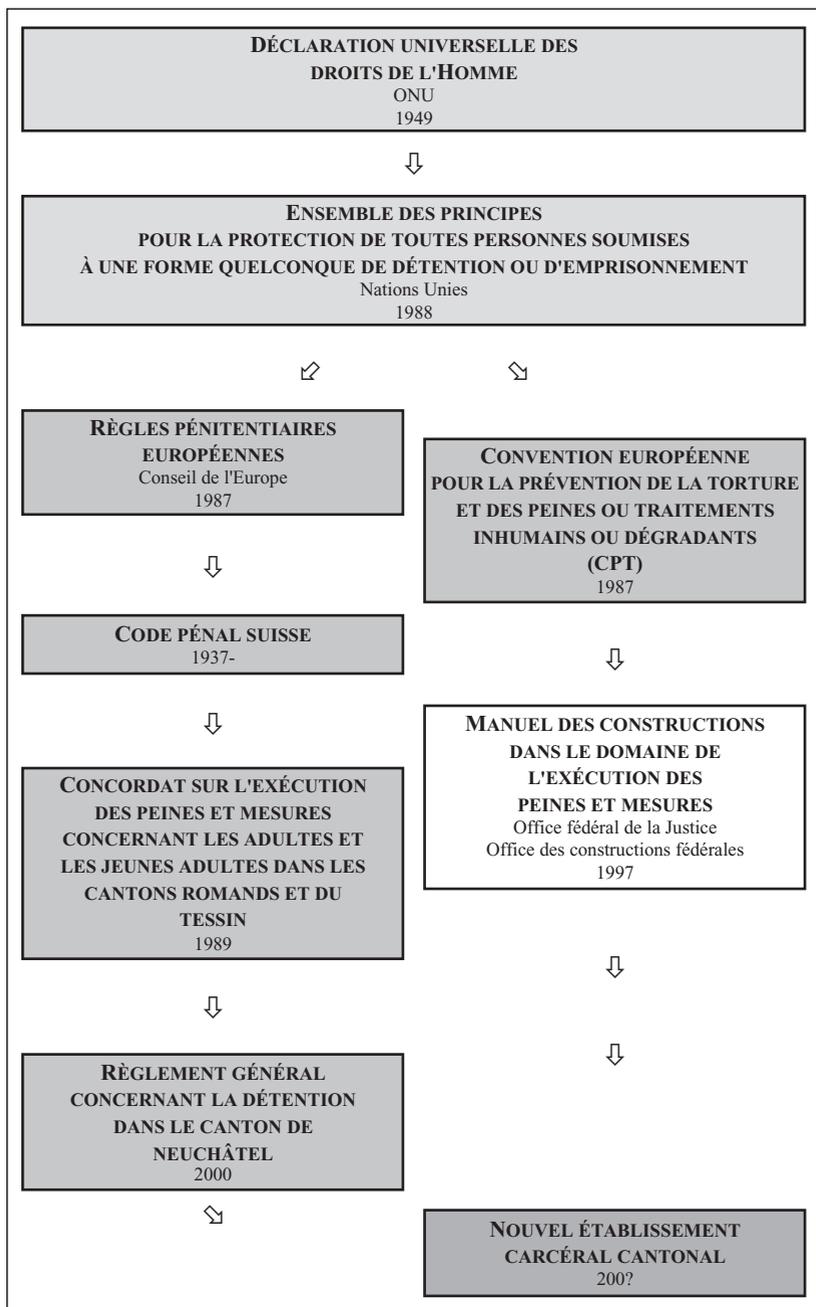
1. «Les cantons prendront les mesures pour disposer d'établissements répondant aux exigences de la loi.
2. Ils pourront s'entendre entre eux pour créer des établissements communs.»

L'article 383 fixe les obligations minimales concernant l'exploitation de ces établissements:

1. «Les cantons veilleront à ce que les règlements et l'exploitation des établissements soient conformes aux prescriptions du présent code. Ils pourvoient à ce que les adolescents renvoyés dans une maison d'éducation puissent y faire un apprentissage.
2. Ils pourront s'entendre pour exploiter en commun ces établissements; ils pourront ainsi s'assurer le droit d'utiliser des établissements d'autres cantons.»

Le nouveau code pénal, dans son article 380 définit les établissements d'exécution des peines et mesures et donne obligation aux cantons de les créer et de les exploiter.

-
1. Les cantons créent et exploitent les établissements et les sections d'établissements nécessaires à l'exécution des peines en milieu ouvert et en milieu fermé et à l'accueil des détenus en semi-détention ou travaillant à l'extérieur.
 2. Ils peuvent notamment aménager des sections distinctes pour certains groupes de détenus, notamment:
 - a) pour les femmes ;
 - b) pour les détenus de classes d'âge déterminées ;
 - c) pour les détenus subissant de très longues peines ou de très courtes peines ;
 - d) pour les détenus qui exigent des soins ou un traitement accru ou qui reçoivent une formation de base ou une formation complémentaire.
 3. Ils créent et exploitent également les établissements prévus par le présent code pour l'exécution des mesures.
 4. Ils veillent à ce que les règlements et l'exploitation des établissements d'exécution de peines et mesures soient conformes au présent code.
 5. Ils favorisent la formation de base et la formation complémentaire du personnel.



Annexe 2

CONSEIL DE L'EUROPE, COMITÉ DES MINISTRES, RECOMMANDATION N° R (87) 3 DU COMITÉ DES MINISTRES AUX ÉTATS MEMBRES **SUR LES RÈGLES PÉNITENTIAIRES EUROPÉENNES** (adoptée par le Comité des Ministres le 12 février 1987, lors de la 404^e réunion des Délégués des Ministres)¹

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe,

Considérant qu'il est de l'intérêt des Etats membres du Conseil de l'Europe d'établir des principes communs en matière de politique pénale ;

Constatant que (nonobstant les progrès considérables intervenus dans la mise au point de mesures non pénitentiaires de traitement des délinquants) la privation de liberté demeure une sanction pénale nécessaire ;

Considérant l'importance que revêtiront les règles internationales dans la pratique et la philosophie pénitentiaires ;

Observant toutefois que l'évolution de la société et les changements concernant le traitement des détenus et l'administration pénitentiaire sont tels qu'ils exigent une révision de l'Ensemble des règles minima pour le traitement des détenus élaborées par le Conseil de l'Europe (Résolution (73)5) afin d'appuyer et d'encourager les conceptions les plus appropriées et d'offrir un cadre aux modifications ultérieures,

Recommande aux gouvernements des Etats membres de s'inspirer dans leurs législation et pratique internes des principes retenus dans le texte des règles pénitentiaires européennes, tel qu'il figure en annexe à la présente recommandation, en vue de leur mise en œuvre progressive, en prêtant une attention particulière aux objectifs énoncés dans le préambule et aux principes fondamentaux exposés dans la première partie, et de donner à ce texte la plus large diffusion possible.

Annexe à la Recommandation N° R (87) 3

RÈGLES PÉNITENTIAIRES EUROPÉENNES

(Version européenne révisée)

de l'Ensemble des règles minima pour le traitement des détenus

Préambule

Les buts de ces règles sont :

- a) d'établir un ensemble de règles minima portant sur les aspects de l'administration pénitentiaire qui sont essentielles pour assurer des conditions humaines de détention et un traitement positif dans le cadre d'un système moderne et progressif ;
- b) d'inciter les administrations pénitentiaires à développer une politique, une gestion et une pratique fondées sur des principes de finalité et d'équité actuels ;
- c) d'encourager le personnel pénitentiaire à adopter une attitude conforme à la déontologie de la profession et à la fonction sociale qu'il est appelé à remplir, à exercer son activité de manière gratifiante au mieux des intérêts de la collectivité et des détenus qui lui sont confiés ;
- d) de définir des critères de base réalistes permettant aux administrations pénitentiaires et aux services d'inspection de porter des jugements valables sur les résultats obtenus et d'améliorer encore ces résultats.

Soulignons que ces règles ne sont pas des règles types et que, en fait, de nombreux services pénitentiaires européens sont d'ores et déjà allés au-delà et que d'autres s'efforcent de leur emboîter le pas. Lorsque l'application des règles est malaisée ou pose des problèmes d'ordre pratique, le Conseil de l'Europe a l'expérience et les moyens nécessaires pour donner des avis et faire part des fruits de l'expérience dont disposent déjà dans ce domaine les diverses administrations pénitentiaires des Etats membres.

Il est beaucoup insisté, dans ces règles, sur la notion de dignité humaine, sur la volonté de l'administration pénitentiaire d'agir avec humanité et efficacité, sur l'importance du rôle joué par le personnel et la mise en œuvre d'une gestion moderne. Ces règles ont été élaborées pour servir de référence, encourager et guider l'action du personnel à tous les niveaux de l'administration pénitentiaire. L'exposé des motifs qui accompagne les règles a pour objet de bien faire comprendre et accepter les règles et de leur conférer la souplesse nécessaire pour en assurer l'application dans les meilleures conditions possible.

Première partie

Principes fondamentaux

1. La privation de liberté doit avoir lieu dans des conditions matérielles et morales qui assurent le respect de la dignité humaine en conformité avec les présentes règles.
2. Les règles doivent être appliquées avec impartialité. Il ne doit pas être fait de différence de traitement fondée notamment sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la naissance, la situation économique ou toute autre situation. Les croyances religieuses et les principes moraux du groupe auquel le détenu appartient doivent être respectés.
3. Les buts du traitement des détenus doivent être de préserver leur santé et de sauvegarder leur dignité et, dans la mesure où la durée de la peine le permet, de développer leur sens des responsabilités et de les doter de compétences qui les aideront à se réintégrer dans la société, à vivre dans la légalité et à subvenir à leurs propres besoins après leur sortie de prison.
4. Des inspecteurs qualifiés et expérimentés, nommés par une autorité compétente, devront procéder à l'inspection régulière des établissements et services pénitentiaires. Leur tâche consistera en particulier à veiller si et dans quelle mesure ces établissements sont administrés conformément aux lois et règlements en vigueur, aux objectifs des services pénitentiaires et aux normes imposées par les présentes règles.
5. Le respect des droits individuels des détenus, en particulier la légalité de l'exécution des peines, doit être assuré par un contrôle exercé conformément à la réglementation nationale par une autorité judiciaire ou toute autre autorité légalement habilitée à visiter des détenus, et n'appartenant pas à l'administration pénitentiaire.
6.
 1. Ces règles doivent être portées à la connaissance du personnel dans les différentes langues nationales.
 2. Elles doivent également être accessibles aux détenus dans ces mêmes langues et dans la mesure du possible dans d'autres langues.

Deuxième partie

Administration des établissements pénitentiaires

Accueil et enregistrement

7.
 1. Aucune personne ne peut être admise dans un établissement sans un titre de détention valable.
 2. Les principales indications figurant sur ce titre et celles relatives à l'accueil doivent être immédiatement consignées.

8. Dans tout endroit où des personnes sont incarcérées, les informations suivantes concernant chaque nouveau détenu admis doivent être conservées dans leur totalité et en lieu sûr, à savoir:
 - a) son identité ;
 - b) le motif de sa détention et l'autorité compétente qui l'a décidée ;
 - c) le jour et l'heure de l'admission et de la sortie.
9. L'accueil des détenus doit être conforme aux principes fondamentaux des règles et conçu de façon à les aider à résoudre leurs problèmes personnels urgents.
10. 1. Dès que possible après l'admission, il convient d'établir des dossiers détaillés sur la situation personnelle de chaque détenu condamné à une peine d'une certaine durée et de mettre sur pied un programme de formation pour préparer sa sortie. Ce programme sera soumis au directeur pour information ou approbation selon les cas.
2. Il faut obligatoirement que figurent dans les dossiers les rapports d'un médecin et du personnel directement responsables du détenu en cause.
3. Les rapports et renseignements concernant chaque détenu doivent être réunis en tenant compte de leur caractère confidentiel dans les dossiers individuels, régulièrement mis à jour et accessibles aux seules personnes autorisées.

Répartition et classification des détenus

11. 1. Pour la répartition des détenus dans les établissements ou le choix d'un régime applicable, il est tenu compte notamment de leur situation judiciaire ou légale (prévenu ou condamné, condamné primaire ou récidiviste, courte peine ou longue peine), des exigences particulières de leur traitement, de leurs besoins médicaux, de leur sexe et âge.
 2. Les hommes et les femmes doivent être détenus en principe séparément, mais ils peuvent participer ensemble à des activités organisées dans le cadre d'un programme de traitement déterminé.
 3. En principe, les prévenus et les condamnés doivent être détenus séparément, sauf s'ils acceptent de cohabiter ou de participer ensemble à des activités profitables à tous.
 4. Les jeunes détenus doivent être hébergés dans des conditions qui les protègent le mieux possible contre toute influence néfaste et ils doivent bénéficier d'un régime qui tienne compte des besoins particuliers de leur âge.
12. La répartition des détenus, ou la modification de cette répartition, doit avoir pour objet :

- a. de séparer les détenus qui, en raison de leurs antécédents ou de leur personnalité, ont intérêt à être isolés des autres ou qui risquent d'exercer une influence fâcheuse sur leurs codétenus ; et
 - b. de placer les détenus de manière à faciliter leur traitement et leur réadaptation sociale en tenant compte des exigences de l'administration et de la sécurité.
13. Il faut disposer, dans la mesure du possible, d'établissements séparés, ou de sections distinctes d'un établissement, pour faciliter l'application des différents régimes de traitement ou l'affectation de certaines catégories de détenus.

Locaux de détention

14. 1. Les détenus doivent en principe être logés pendant la nuit dans des chambres individuelles, sauf dans les cas où il est considéré comme préférable qu'ils cohabitent avec d'autres détenus.
 2. Lorsqu'une chambre est partagée, elle doit être occupée par des détenus reconnus aptes à être logés dans ces conditions. La nuit, les détenus seront soumis à une surveillance adaptée au type d'établissement considéré.
15. Les locaux de détention et, en particulier, ceux qui sont destinés au logement des détenus pendant la nuit, doivent répondre aux exigences de la santé et de l'hygiène, compte tenu des conditions climatiques, notamment en ce qui concerne le cubage d'air, une surface raisonnable, l'éclairage, le chauffage et l'aération.
16. Dans tout local où les détenus sont appelés à vivre ou à travailler :
- a. les fenêtres doivent être suffisamment grandes pour que le détenu puisse notamment lire et travailler à la lumière naturelle dans des conditions normales. L'agencement de ces fenêtres doit permettre l'entrée d'air frais, sauf s'il existe un système de climatisation approprié. En outre, les fenêtres doivent, compte tenu des exigences de sécurité, présenter par leurs dimensions, emplacement et construction, une apparence aussi normale que possible ;
 - b. la lumière artificielle doit être conforme aux normes techniques admises en la matière.
17. Les installations sanitaires et leur accès doivent permettre au détenu de satisfaire aux besoins naturels au moment voulu dans des conditions de décence et de propreté.
18. Les installations de bain et de douche doivent être suffisantes pour que chaque détenu puisse être à même et tenu de les utiliser, à une température adaptée au climat, et aussi fréquemment que l'exige l'hygiène générale, selon la saison et la région géographique, mais au moins une fois

par semaine. Partout où cela est possible, les détenus devraient y avoir librement accès à tout moment jugé raisonnable.

19. Tous les locaux d'une institution doivent être maintenus en parfait état d'entretien et de propreté.

Hygiène personnelle

20. On doit exiger des détenus la propreté personnelle ; à cet effet, ils doivent disposer d'eau et des articles de toilette nécessaires à leur santé et à leur propreté.
21. Par souci d'hygiène et afin de permettre aux détenus d'avoir un aspect correct et de préserver le respect d'eux-mêmes, des facilités seront prévues pour le bon entretien de la chevelure et de la barbe ; les hommes doivent pouvoir se raser régulièrement.

Vêtements et literie

22. 1. Tout détenu qui n'est pas autorisé à porter ses vêtements personnels doit recevoir un trousseau adapté au climat et propre à le maintenir en bonne santé. Ces vêtements ne doivent en aucune manière être dégradants ou humiliants.
 2. Tous les vêtements doivent être propres et maintenus en bon état. Les sous-vêtements doivent être changés et lavés aussi fréquemment qu'il est nécessaire pour le maintien de l'hygiène.
 3. Quand un détenu obtient la permission de sortir de l'établissement, il doit être autorisé à porter ses vêtements personnels ou des vêtements n'appelant pas l'attention.
23. Au moment de l'admission d'un détenu dans un établissement, des dispositions doivent être prises pour assurer le maintien en bon état de ses vêtements.
 24. Chaque détenu doit disposer d'un lit et d'une literie individuelle convenables, entretenue correctement et renouvelée de façon à en assurer la propreté.

Alimentation

25. 1. L'administration doit, conformément aux normes établies en la matière par les autorités de santé, fournir aux détenus, aux heures habituelles, une nourriture convenablement préparée et présentée, répondant du point de vue de la qualité et de la quantité aux règles de la diététique et de l'hygiène modernes en tenant compte de leur âge, de leur état de santé, de la nature de leur travail et, dans toute la mesure du possible, des exigences imposées par des convictions religieuses ou culturelles.
2. Chaque détenu doit avoir la possibilité de disposer d'eau potable.

Services médicaux

26. 1. Chaque établissement pénitentiaire doit disposer au moins des services d'un médecin généraliste. Les services médicaux devraient être organisés en relation étroite avec l'administration générale du service de santé de la communauté ou de la nation. Ils doivent comprendre un service psychiatrique pour le diagnostic et, s'il y a lieu, le traitement des troubles mentaux.
 2. Pour les détenus malades qui ont besoin de soins médicaux spécialisés, il faut prévoir le transfèrement vers des établissements spécialisés ou vers des hôpitaux civils. Lorsque le traitement hospitalier est organisé dans l'établissement, celui-ci doit être pourvu d'une installation, d'un matériel et des produits pharmaceutiques permettant de donner les soins et le traitement convenables aux détenus malades; le personnel doit avoir une formation professionnelle suffisante.
 3. Tout détenu doit pouvoir bénéficier des soins d'un dentiste diplômé.
27. Les détenus ne peuvent être soumis à des expériences pouvant porter atteinte à l'intégrité de leur personne physique ou morale.
28. 1. Dans la mesure du possible, des dispositions doivent être prises pour que les accouchements aient lieu dans un hôpital civil. Toutefois, à défaut de tels arrangements, les institutions doivent disposer du personnel nécessaire, d'arrangements et d'installations spéciaux pour l'accouchement des femmes enceintes et les soins postnataux. Si l'enfant est né en prison, il importe que l'acte de naissance n'en fasse pas mention.
 2. Lorsque les mères détenues sont autorisées à garder leur enfant, des mesures spéciales doivent être prises pour disposer d'une crèche, dotée d'un personnel qualifié, où les nourrissons seront placés durant le temps où ils ne sont pas laissés au soin de leur mère.
29. Le médecin doit examiner chaque détenu dans les plus brefs délais possible après son admission et aussi souvent que cela est nécessaire par la suite, aux fins notamment de déceler l'existence possible d'une maladie physique ou mentale et de prendre toutes les mesures nécessaires pour son traitement médical; d'assurer la séparation des détenus suspects d'être atteints de maladies infectieuses ou contagieuses; de relever les déficiences physiques ou mentales qui pourraient être un obstacle à sa réinsertion après sa libération, et de déterminer la capacité physique de travail de chaque détenu.
30. 1. Le médecin est chargé de surveiller la santé physique et mentale des détenus. Il doit voir, dans les conditions et suivant la fréquence qu'imposent les normes hospitalières, tous les détenus malades, tous ceux qui signalent être malades, blessés, et tous ceux sur lesquels son attention est particulièrement attirée.

2. Le médecin doit présenter un rapport au directeur chaque fois qu'il estime que la santé physique ou mentale a été ou sera défavorablement affectée par la prolongation ou par une modalité quelconque de la détention.
31. 1. Le médecin ou une autorité compétente doit faire des inspections régulières et conseiller le directeur en ce qui concerne :
 - a. la quantité, la qualité, la préparation et la distribution des aliments et de l'eau ;
 - b. l'hygiène et la propreté de l'établissement et des détenus ;
 - c. les installations sanitaires, le chauffage, l'éclairage et la ventilation de l'établissement ;
 - d. la qualité et la propreté des vêtements et de la literie des détenus.
 2. Le directeur doit prendre en considération les rapports et conseils du médecin visés aux règles 30, paragraphe 2, et 31, paragraphe 1, et, en cas d'accord, prendre immédiatement les mesures voulues pour que ces recommandations soient suivies ; en cas de désaccord ou si la matière n'est pas de sa compétence, il transmettra immédiatement ses propres commentaires et le rapport médical à l'autorité supérieure.
32. Les services médicaux de l'établissement doivent s'efforcer de dépister et de traiter toutes les maladies physiques ou mentales, ou de corriger les défauts susceptibles de compromettre la réinsertion du détenu après sa libération. A cette fin, il doit être fourni au détenu tous les soins médicaux, chirurgicaux et psychiatriques nécessaires, y compris ceux qui sont dispensés à l'extérieur.

Discipline et punition

33. L'ordre et la discipline doivent être maintenus dans l'intérêt de la sécurité, d'une vie communautaire bien organisée et des objectifs du traitement poursuivi dans l'établissement.
34. 1. Aucun détenu ne pourra remplir dans les services de l'établissement un emploi comportant un pouvoir disciplinaire.
 2. Cette règle ne saurait toutefois faire obstacle au bon fonctionnement d'arrangements impliquant que certaines activités ou responsabilités d'ordre social, éducatif ou sportif soient confiées, sous contrôle, à des détenus groupés en vue de leur participation à des programmes propres à leur régime.
35. Les points suivants doivent être déterminés soit par la loi, soit par un règlement de l'autorité compétente :
 - a. la conduite qui constitue une infraction disciplinaire ;
 - b. le genre et la durée des sanctions disciplinaires qui peuvent être infligées ;

- c. l'autorité compétente pour prononcer ces sanctions ;
 - d. l'autorité à saisir d'un recours et la procédure à suivre en la matière.
36. 1. Un détenu ne peut être puni que conformément aux dispositions d'une telle loi ou d'un tel règlement, et jamais deux fois pour les mêmes faits.
- 2. Le rapport disciplinaire doit être immédiatement transmis aux autorités compétentes qui statuent sans délai.
 - 3. Aucun détenu ne peut être puni sans être informé de l'infraction qu'on lui reproche et sans qu'il ait eu la possibilité de présenter sa défense.
 - 4. Dans la mesure où cela est nécessaire et réalisable, le détenu doit être autorisé à présenter sa défense par l'intermédiaire d'un interprète.
37. Les sanctions collectives, les peines corporelles, la mise au cachot obscur, ainsi que toute punition cruelle, inhumaine ou dégradante, doivent être complètement défendues comme sanctions disciplinaires.
38. 1. La sanction de l'isolement disciplinaire et toute autre mesure punitive qui risquerait d'altérer la santé physique et mentale du détenu, ne peuvent être infligées que si le médecin, après avoir examiné le détenu, certifie par écrit que celui-ci est capable de les supporter.
- 2. En tout cas, de telles mesures ne devront jamais être contraires au principe posé par la règle 37, ni s'en écarter.
 - 3. Le médecin doit visiter tous les jours les détenus qui subissent de telles sanctions disciplinaires et doit faire rapport au directeur s'il estime nécessaire de mettre fin à la sanction ou de la modifier pour des raisons de santé physique ou mentale.

Moyens de contrainte

39. L'emploi de chaînes et de fers doit être prohibé. Les menottes, les camisolles de force et autres entraves ne seront jamais appliquées à titre de sanctions. Elles ne pourront être utilisées que dans les cas suivants :
- a. au besoin, par mesure de précaution contre une évasion pendant un transfèrement, pourvu qu'elles soient enlevées dès que le détenu comparait devant une autorité judiciaire ou administrative à moins que ladite autorité en décide autrement ;
 - b. pour des raisons médicales, sur indication et sous la surveillance du médecin ;
 - c. sur ordre du directeur, si les autres moyens de maîtriser un détenu ont échoué, afin de l'empêcher de porter préjudice à lui-même ou à autrui ou de causer des dégâts importants ; dans ce cas, le directeur doit consulter d'urgence le médecin et faire rapport à l'autorité administrative supérieure.

40. Le modèle et le mode d'emploi des instruments de contrainte autorisés à l'article précédent doivent être déterminés par la loi ou les règlements en vigueur. Leur application ne doit pas être prolongée au-delà du temps strictement nécessaire.

Information et droit de plainte des détenus

41. 1. Lors de son admission, chaque détenu doit recevoir des informations écrites concernant la réglementation relative au traitement des détenus de la catégorie concernée, les règles disciplinaires de l'établissement, les moyens autorisés pour obtenir des renseignements et formuler des plaintes, et tous autres points qui peuvent être nécessaires pour lui permettre de connaître ses droits et ses obligations et de s'adapter à la vie de l'établissement.
2. Si le détenu ne peut prendre connaissance de ces informations, toutes explications doivent lui être données oralement.
42. 1. Tout détenu doit avoir chaque jour l'occasion de présenter des requêtes et des plaintes au directeur de l'établissement ou au fonctionnaire ayant qualité pour agir en son lieu et place.
2. Tout détenu doit pouvoir s'adresser ou présenter des requêtes ou des plaintes à un inspecteur des prisons ou à toute autre autorité dûment habilitée à visiter l'établissement, hors de la présence du directeur et des autres membres du personnel. Toutefois, les recours introduits contre des décisions officielles peuvent être limités aux procédures autorisées.
3. Tout détenu doit être autorisé à adresser, sous pli fermé, une requête ou plainte à l'administration pénitentiaire centrale, à l'autorité judiciaire ou à d'autres autorités compétentes.
4. Toute requête ou plainte adressée ou transmise à l'autorité pénitentiaire doit être étudiée sans retard par cette autorité et une réponse donnée au détenu en temps utile.

Contacts avec le monde extérieur

43. 1. Les détenus doivent être autorisés à communiquer avec leur famille et, sous réserve des impératifs de leur traitement, de la sécurité et du bon ordre de l'établissement, avec les personnes ou représentants d'organismes extérieurs, et à recevoir des visites desdites personnes à intervalles réguliers.
2. Afin d'encourager les contacts avec le monde extérieur, il doit exister un système de congé pénitentiaire compatible avec les objectifs du traitement qui font l'objet de la quatrième partie des présentes règles.
44. 1. Les détenus nationaux d'un pays étranger devraient être informés, sans retard, de leur droit de s'adresser aux représentants

diplomatiques et consulaires de l'Etat auquel ils appartiennent; des facilités raisonnables doivent leur être accordées pour communiquer avec lesdits représentants. L'administration pénitentiaire devrait coopérer étroitement avec ces représentants dans l'intérêt des ressortissants étrangers incarcérés qui peuvent avoir besoin d'une assistance particulière.

2. Les détenus ressortissants d'Etats qui n'ont pas de représentants diplomatiques ou consulaires dans le pays, ainsi que les réfugiés et les apatrides, doivent bénéficier des mêmes facilités de s'adresser au représentant diplomatique de l'Etat chargé de leurs intérêts ou à toute autre autorité nationale ou internationale dont la mission est de défendre lesdits intérêts.
45. Les détenus doivent pouvoir se tenir régulièrement au courant des événements, soit par la lecture des journaux quotidiens, de périodiques et d'autres publications, soit par des émissions radiophoniques ou télévisées, des conférences, ou par tous autres moyens similaires autorisés ou contrôlés par l'administration. Des dispositions spéciales devraient être prises pour répondre aux besoins des ressortissants étrangers éprouvant des difficultés linguistiques.

Assistance religieuse et morale

46. Chaque détenu doit être autorisé, dans la mesure du possible, à satisfaire aux exigences de sa vie religieuse, spirituelle et morale, en participant aux services ou réunions organisés dans l'établissement et en ayant en sa possession les livres ou publications nécessaires.
47. 1. Si l'établissement contient un nombre suffisant de détenus appartenant à la même religion, un représentant qualifié de cette religion doit être nommé ou agréé. Lorsque le nombre de détenus le justifie et que les circonstances le permettent, un arrangement devrait être conclu sur une base permanente.
 2. Le représentant qualifié, nommé ou agréé selon le paragraphe 1 doit être autorisé à organiser périodiquement des services et des activités religieux et à faire, chaque fois que cela est indiqué, des visites pastorales en particulier aux détenus de sa religion.
 3. Le droit d'entrer en contact avec un représentant qualifié d'une religion ne doit jamais être refusé à aucun détenu. Si un détenu s'oppose à la visite d'un représentant d'une religion, sa volonté doit être respectée.

Dépôt des objets appartenant aux détenus

48. 1. Lorsque le règlement n'autorise pas les détenus à conserver en leur possession l'argent, les objets de valeur et autres effets qui leur

appartiennent, ceux-ci doivent être placés en lieu sûr, lors de l'admission dans l'établissement. Une liste de ces objets doit être établie et signée par le détenu. Des mesures doivent être prises pour conserver ces objets en bon état. Si des objets sont détruits par mesure d'hygiène, ce fait doit être consigné et le détenu en sera informé.

2. Ces objets et l'argent doivent lui être rendus à sa libération, à l'exception de l'argent qui a été régulièrement prélevé, des objets qu'il a pu envoyer à l'extérieur ou qui ont dû être détruits par mesure d'hygiène. Le détenu doit donner décharge des objets et de l'argent qui lui ont été restitués.
3. Dans la mesure du possible, les valeurs ou objets envoyés de l'extérieur au détenu sont soumis aux mêmes règles à moins que leur utilisation pendant l'incarcération ait été prévue et autorisée.
4. Si le détenu est porteur de médicaments au moment de son admission, le médecin décidera de l'usage à en faire.

Notification de décès, maladie, transfèrement, etc.

49. 1. En cas de décès ou de maladie grave, d'accident grave ou de placement du détenu dans un établissement pour malades mentaux, le directeur doit en informer immédiatement le conjoint ou le parent le plus proche et, en tout cas, toute autre personne dont le détenu a demandé qu'elle soit informée.
2. Un détenu doit être informé immédiatement du décès ou de la maladie grave d'un proche parent. Dans ce cas, et lorsque les circonstances le permettent, le détenu devrait être autorisé à rendre visite à ce parent, soit sous escorte, soit librement.
3. Tout détenu aura le droit d'informer immédiatement sa famille de sa détention ou de son transfèrement dans un autre établissement.

Transport des détenus

50. 1. Lorsque les détenus sont amenés dans un établissement ou en sont extraits, ils doivent être exposés aussi peu que possible à la vue du public, et des dispositions doivent être prises pour les protéger des insultes, de la curiosité et de toute espèce de publicité.
2. Le transport des détenus dans des véhicules mal aérés ou éclairés ou dans des conditions leur imposant une souffrance physique ou une humiliation doit être interdit.
3. Le transport des détenus doit se faire aux frais de l'administration, conformément aux règles en vigueur.

Troisième partie

Personnel

51. Compte tenu du rôle capital joué par le personnel pénitentiaire en ce qui concerne la bonne gestion des établissements et les efforts déployés en vue d'atteindre leurs objectifs visés au plan de l'organisation et du traitement, les administrations pénitentiaires placeront en tête des priorités la stricte observance des règles applicables au personnel.
52. Les membres du personnel pénitentiaire seront constamment encouragés par le truchement de la formation, de procédures de consultation et des méthodes efficaces de gestion, à développer en eux le sens de l'humain et du devoir.
53. L'administration pénitentiaire doit estimer que l'une de ses tâches majeures est de tenir l'opinion publique constamment informée du rôle joué par le système pénitentiaire et du travail accompli par son personnel, de manière à mieux faire comprendre au public l'importance de leur contribution à la société.
54.
 1. L'administration pénitentiaire doit choisir avec soin le personnel de tout grade, au moment du recrutement et lors des affectations successives. Compte doit être tenu en particulier de l'intégrité des qualités humaines, des capacités professionnelles et des aptitudes personnelles exigées par cette tâche.
 2. Les membres du personnel doivent normalement être employés à titre permanent en qualité de fonctionnaires pénitentiaires; ils doivent avoir le statut d'agents de l'Etat et être assurés en conséquence d'une sécurité d'emploi ne dépendant que de leur bonne conduite, efficacité de leur travail, aptitude physique et santé mentale, et d'un niveau d'instruction approprié. La rémunération doit être suffisante pour permettre de recruter et de maintenir en service des hommes et des femmes compétents; les avantages de carrière et les conditions d'emploi doivent être déterminés en tenant compte de la nature pénible du travail.
 3. Chaque fois qu'il est nécessaire d'employer du personnel à temps partiel, ces critères devraient lui être appliqués dans la mesure où ils sont pertinents.
55.
 1. Le personnel doit suivre, dès son recrutement ou après un stage de durée appropriée, un cours de formation générale et spéciale et satisfaire à des épreuves théoriques et pratiques, à moins que ses qualifications professionnelles ne l'en dispensent.
 2. Tout au long de sa carrière, le personnel devra entretenir et améliorer ses connaissances et ses compétences professionnelles en suivant les cours de perfectionnement organisés périodiquement par l'administration.

3. Des dispositions devraient être prises pour permettre au personnel, dont les capacités professionnelles en bénéficieraient, d'acquérir une expérience et une formation plus étendues.
 4. Tous les membres du personnel, au cours de leur formation, devraient prendre connaissance des règles pénitentiaires européennes et être informés de leur mise en application ; ils devraient également être initiés à la Convention européenne des Droits de l'Homme.
56. Tous les membres du personnel doivent en toute circonstance se comporter et accomplir leur tâche de telle manière que leur exemple ait une bonne influence sur les détenus et suscite leur respect.
57. 1. On doit adjoindre au personnel, dans toute la mesure du possible, un nombre suffisant de spécialistes tels que psychiatres, psychologues, travailleurs sociaux, enseignants, instructeurs techniques, professeurs ou moniteurs d'éducation physique et sportive.
2. Ce personnel ainsi que d'autres spécialistes doivent normalement être employés sur une base permanente, mais on peut aussi faire appel à des auxiliaires à temps partiel ou à des bénévoles en cas de besoin, lorsque leur intervention est jugée opportune.
58. 1. L'administration pénitentiaire doit s'assurer que chaque établissement soit à tout moment sous l'entière responsabilité du directeur, du directeur adjoint ou d'un fonctionnaire en charge.
2. Le directeur d'un établissement doit être bien qualifié pour sa tâche, qu'il s'agisse de son caractère, de ses compétences administratives, de sa formation et de son expérience.
 3. Le directeur doit être nommé à plein temps dans l'établissement ; il doit pouvoir être contacté ou être disponible à tout moment, ainsi qu'il est stipulé dans les instructions de l'administration pénitentiaire.
 4. Lorsque deux ou plusieurs établissements sont sous l'autorité d'un seul directeur, celui-ci doit les visiter l'un et l'autre à de fréquents intervalles. Chacun des établissements doit avoir à sa tête un fonctionnaire responsable.
59. 1. L'administration doit promouvoir des méthodes d'organisation et des systèmes de gestion propres à assurer une bonne communication entre les diverses catégories de personnel de l'établissement et une bonne coordination des services, spécialement en ce qui concerne le traitement et la réinsertion sociale des détenus.
2. Le type, la dimension, l'organisation et la capacité de ces établissements ou unités dépendront essentiellement du traitement appliqué.
 3. Le système de répartition des détenus tiendra pleinement compte des impératifs de sécurité et de contrôle. Les détenus devraient

toutefois être placés dans la catégorie la plus basse possible, compatible avec la sécurité publique et les besoins de chacun d'eux. Il faut s'efforcer de placer les détenus dans des établissements ouverts, ou bien leur offrir de larges possibilités de contacts avec la communauté extérieure. Il semble particulièrement important que les ressortissants étrangers aient des contacts avec leurs propres compatriotes.

60. 1. Le directeur, son adjoint et la majorité des autres membres du personnel de l'établissement doivent parler la langue de la plupart des détenus, ou une langue comprise par la majorité d'entre eux.
2. On doit recourir aux services d'un interprète chaque fois que cela est nécessaire et possible.
61. 1. Des dispositions doivent être prises, pour assurer qu'un médecin qualifié et approuvé soit en mesure d'intervenir à tout moment en cas d'urgence.
2. Dans les institutions ne disposant pas d'un ou plusieurs médecins permanents, un médecin à temps partiel ou un personnel autorisé d'un service de santé doit procéder à des visites régulières.
62. La nomination de membres du personnel des deux sexes travaillant ensemble, dans les établissements ou des ailes d'établissements hébergeant des détenus hommes ou femmes, doit être encouragée.
63. 1. Le personnel des établissements ne doit utiliser la force à l'égard des détenus qu'en cas de légitime défense, de tentative d'évasion ou de résistance active ou passive à un ordre fondé sur la loi ou le règlement. Les fonctionnaires qui recourent à la force doivent en limiter l'emploi au strict nécessaire et signaler immédiatement l'incident au directeur de l'établissement.
2. Les membres du personnel pénitentiaire doivent recevoir si nécessaire une formation technique spéciale qui leur permette de maîtriser les détenus violents.
3. Sauf circonstances spéciales, les agents qui assurent un service les mettant en contact direct avec les détenus ne doivent pas être armés. Par ailleurs, on ne doit jamais confier une arme à un membre du personnel sans que celui-ci ait été entraîné à son maniement.

Quatrième partie

Objectifs du traitement et régimes

64. L'emprisonnement de par la privation de liberté est une punition en tant que telle. Les conditions de détention et les régimes pénitentiaires ne doivent donc pas aggraver la souffrance ainsi causée, sauf si la ségrégation ou le maintien de la discipline le justifie.

65. Tous les efforts doivent être entrepris pour s'assurer que les régimes des établissements soient établis et gérés de manière à :
- a. assurer les conditions de vie compatibles avec la dignité humaine et avec les normes acceptables par la collectivité ;
 - b. réduire au minimum les effets préjudiciables de la détention et les différences entre la vie carcérale et la vie en liberté afin que les détenus ne perdent pas le respect de soi ou le sens de leur responsabilité personnelle ;
 - c. maintenir et renforcer les liens des détenus avec les membres de leur famille et le monde extérieur dans l'intérêt des uns et des autres ;
 - d. offrir aux détenus la possibilité d'améliorer leurs connaissances et leurs compétences et d'accroître ainsi leurs chances de réinsertion dans la société après leur libération.
66. Dans cette perspective, tous les moyens curatifs, éducatifs, moraux, spirituels et tous les autres moyens appropriés devraient être disponibles et utilisés pour répondre aux besoins du traitement personnalisé des détenus. Il faudrait donc prévoir :
- a. une aide et assistance spirituelles et la possibilité de travailler, de bénéficier d'une orientation et d'une formation professionnelles, de faire des études, de pratiquer des exercices physiques, d'apprendre à vivre en société, d'être conseillé, de s'adonner à des activités de groupe et à des activités récréatives ;
 - b. la prise de dispositions pour que ces activités soient conçues, dans la mesure du possible, de manière à rendre plus nombreux les contacts avec et les possibilités offertes par le monde extérieur afin de faciliter la réinsertion sociale des détenus ;
 - c. des procédures pour établir et réviser les programmes de traitement personnalisé et de formation à l'intention des détenus après ample consultation du personnel concerné et, dans la mesure du possible, des détenus dont il est question ;
 - d. des systèmes de communication et un mode de gestion qui favorisent l'établissement de relations positives entre le personnel et les détenus qui permettront d'élaborer des perspectives de régimes et de programmes de traitement efficaces.
67. Pour atteindre ces objectifs, il convient de personnaliser les traitements ; il faut donc mettre en place un système souple de répartition des détenus qui devraient être placés dans des établissements ou unités différents où chacun d'eux pourra recevoir et la formation et le traitement appropriés.
68. C'est pourquoi, dès que possible après l'admission et après une étude de la personnalité de chaque détenu condamné à une peine d'une certaine

durée, un programme de traitement dans un établissement approprié doit être préparé pour lui, à la lumière des données dont on dispose sur ses besoins individuels, ses capacités et son état d'esprit, en particulier son désir de demeurer à proximité de sa famille.

69. 1. Les détenus, astreints à tel ou tel régime, doivent pouvoir participer, dans l'établissement, à des activités susceptibles de développer leur sens des responsabilités, d'autodépendance et de les amener à s'intéresser activement à leur propre traitement.
 2. On devrait s'efforcer de mettre au point des méthodes propres à favoriser la coopération et la participation des détenus à leur traitement. A cette fin, il conviendrait d'inciter les détenus à assumer, dans le cadre de la règle 34, des responsabilités dans certains secteurs d'activité de l'établissement.
70. 1. La préparation des détenus à leur libération devrait commencer le plus tôt possible après leur arrivée dans un établissement pénitentiaire. On doit se garder de faire sentir aux détenus qu'ils sont exclus de la société, mais bien au contraire leur donner à penser qu'ils continuent à en faire partie. Dans cette optique, il serait bon de faire appel dans toute la mesure du possible à des organismes et à des travailleurs sociaux pour aider le personnel de l'établissement à reclasser les détenus et, en particulier, à entretenir et à améliorer les relations du détenu avec sa famille, avec d'autres personnes et avec les organismes sociaux. Des mesures doivent être prises aux fins de sauvegarder, dans toute la mesure compatible avec la loi et la peine infligée, les droits civils, les droits en matière de sécurité sociale et autres avantages sociaux des détenus.
2. Les programmes de traitement devraient également comporter une disposition relative aux congés pénitentiaires qui devraient aussi être accordés le plus largement possible pour des raisons médicales, éducatives, professionnelles, familiales et autres raisons sociales.
 3. Les ressortissants étrangers ne devraient pas être exclus du bénéfice des congés pénitentiaires, uniquement en raison de leur nationalité. En outre, tout devrait être mis en œuvre pour leur permettre de participer en commun aux activités prévues par leur régime, afin d'atténuer leur sentiment d'isolement.

Travail

71. 1. Le travail en prison doit être considéré comme un élément positif du traitement, de la formation et de la gestion de l'établissement.
2. Les détenus condamnés peuvent être soumis à l'obligation du travail, compte tenu de leur aptitude physique et mentale telle qu'elle est déterminée par le médecin.

3. Un travail suffisant ou, le cas échéant, d'autres activités utiles doivent être proposés aux détenus pour qu'ils soient occupés pendant la durée normale d'une journée de travail.
 4. Ce travail doit être, dans la mesure du possible, de nature à entretenir ou à augmenter la capacité du détenu de gagner normalement sa vie après sa sortie de prison.
 5. Il faut donner une formation professionnelle dans des métiers utiles aux détenus qui sont à même d'en profiter, et particulièrement aux jeunes.
 6. Dans les limites compatibles avec une sélection professionnelle rationnelle, les possibilités de l'administration et les exigences de la discipline de l'établissement, les détenus doivent pouvoir choisir le genre de travail qu'ils désirent accomplir.
72. 1. L'organisation et les méthodes de travail dans les établissements doivent se rapprocher autant que possible de celles qui régissent un travail analogue dans la communauté, afin de préparer les détenus aux conditions normales du travail libre. Ce travail devrait donc répondre aux normes en vigueur et aux techniques, et être organisé dans le cadre des méthodes modernes de gestion et de production.
2. La volonté de tirer un profit financier du travail pénitentiaire peut avoir pour effet d'élever le niveau et d'améliorer la qualité de la formation, mais les intérêts des détenus et leur traitement ne doivent pas être subordonnés à cette fin.
73. 1. La mise au travail des détenus doit être assurée par l'administration pénitentiaire :
- a. soit dans ses propres locaux, ateliers et exploitations agricoles, soit
 - b. avec le concours de chefs d'entreprise à l'intérieur ou à l'extérieur de l'établissement. Dans ce cas, les employeurs doivent verser le salaire normalement dû, en tenant toutefois compte du rendement des détenus.
74. 1. La sécurité et l'hygiène doivent être assurées dans des conditions semblables à celles dont bénéficient les travailleurs libres.
2. Des dispositions doivent être prises pour indemniser les détenus victimes d'accidents du travail et de maladies professionnelles dans des conditions égales à celles prévues par la loi dans le cas de travailleurs libres.
75. 1. Le nombre maximal d'heures de travail des détenus par jour et par semaine doit être fixé conformément à la réglementation ou aux usages locaux concernant l'emploi des travailleurs libres.

2. Les détenus doivent bénéficier d'au moins un jour de repos par semaine et de suffisamment de temps pour s'instruire et s'adonner aux activités prévues dans le cadre de leur traitement et en vue de leur réinsertion sociale.
76. 1. Le travail des détenus doit être rémunéré, d'une façon équitable.
 2. Le règlement doit permettre aux détenus d'utiliser au moins une partie de leur rémunération pour l'achat d'objets autorisés par le règlement, destinés à leur usage personnel, et d'en consacrer une autre partie à leur famille ou à d'autres usages autorisés.
 3. Le règlement devrait prévoir également qu'une partie de la rémunération sera mise de côté par l'administration afin de constituer un pécule qui sera remis au détenu au moment de sa libération.

Instruction

77. Un programme d'études complet doit être mis sur pied dans chaque établissement afin d'offrir à tous les détenus la possibilité de cultiver au moins certains de leurs centres d'intérêt. L'objectif de tels programmes devrait être d'accroître leurs chances de réinsertion sociale, de soutenir leur moral, d'améliorer leur comportement et de les aider à sauvegarder leur dignité.
78. L'éducation doit être considérée comme une activité du régime pénitentiaire, au même titre que le travail, à condition qu'elle soit intégrée dans l'horaire normal de travail et fasse partie intégrante du programme de traitement personnalisé.
79. L'éducation des jeunes détenus, notamment de ceux d'origine étrangère ou ceux ayant des besoins culturels particuliers, en raison de leur ethnie, devrait retenir particulièrement l'attention des administrations pénitentiaires.
80. Des programmes spéciaux de rattrapage devraient être mis sur pied pour les détenus qui ont des problèmes spéciaux, par exemple ceux qui sont illettrés.
81. Dans la mesure du possible, l'instruction des détenus doit :
 - a. être intégrée au système d'éducation publique afin que les intéressés puissent poursuivre aisément leur formation après leur sortie de prison ;
 - b. être dispensée dans des établissements d'enseignement en dehors de l'établissement pénitentiaire.
82. Chaque établissement sera doté d'une bibliothèque destinée à toutes les catégories de détenus ; elle sera approvisionnée convenablement en ouvrages récréatifs et instructifs et les détenus seront encouragés à en faire pleinement usage. Partout où cela est possible, la bibliothèque

de la prison devrait être organisée avec le concours des bibliothèques publiques.

Education physique, exercice, sports et loisirs

83. Les régimes pénitentiaires doivent reconnaître l'importance pour la santé physique et mentale d'activités visant à maintenir les détenus en bonne forme physique, à leur permettre de faire de l'exercice et de se distraire.
84. Par conséquent, un bon programme d'éducation physique, de sport et d'activités récréatives devrait être mis en place dans le cadre du système de traitement et de formation. A cet effet, le terrain, les installations et l'équipement doivent être mis à leur disposition.
85. Les administrations pénitentiaires devraient veiller à ce que les détenus qui participent à ces programmes possèdent les aptitudes physiques requises. Des dispositions spéciales devraient être prises, sous la direction d'un médecin, aux fins d'organiser des séances d'éducation physique et de thérapies curatives à l'intention des prisonniers qui en ont besoin.
86. Tout détenu qui ne travaille pas à l'extérieur, ou qui n'est pas hébergé dans un établissement ouvert, doit être autorisé, si le temps le permet, à prendre une heure au moins par jour de promenade ou d'exercice physique approprié en plein air, dans toute la mesure du possible à l'abri des intempéries.

Régime préparatoire à la libération

87. Tous les détenus devraient bénéficier de dispositions visant à les aider, lors de leur retour dans la société, à renouer avec leur vie familiale et à trouver un emploi après leur sortie de prison. Des arrangements et des cours spéciaux devraient être prévus à cette fin.
88. Quant aux détenus condamnés à des peines de plus longue durée, il convient de leur assurer un retour progressif à la vie en société. Ce but pourra être atteint, en particulier, grâce à un programme de préparation à la libération, organisé dans l'établissement même ou dans un autre établissement approprié, ou grâce à une *libération conditionnelle* sous contrôle assortie d'une assistance sociale efficace.
89.
 1. Les administrations pénitentiaires devraient travailler en étroite coopération avec les services sociaux et les organismes qui aident les détenus libérés à retrouver une place dans la société, en particulier à reprendre la vie familiale et à trouver un emploi.
 2. Des dispositions doivent être prises pour assurer que les détenus libérés disposent des documents et pièces d'identité nécessaires et soient aidés à trouver un logement approprié et du travail. Ils doivent

également être munis des moyens nécessaires pour subsister pendant la période qui suit immédiatement la libération, être pourvus de vêtements convenables et appropriés au climat et à la saison, et disposer de moyens leur permettant d'arriver à destination.

3. Les représentants agréés des services ou organismes « sociaux » devraient pouvoir se rendre dans l'établissement et s'entretenir avec les détenus afin de les aider à préparer leur libération et à se reclasser.

Cinquième partie

Règles complémentaires applicables à certaines catégories de détenus

90. L'administration pénitentiaire doit s'inspirer de l'ensemble des règles dans la mesure où celles-ci peuvent être effectivement appliquées aux catégories spéciales de détenus pour lesquels les règles complémentaires ci-après sont prévues.

Prévenus

91. Sans préjudice des dispositions légales relatives à la protection de la liberté individuelle et suivant la procédure applicable aux prévenus, ces derniers, qui jouissent d'une présomption d'innocence jusqu'à ce que leur culpabilité soit établie, doivent bénéficier des avantages qui peuvent leur être accordés au titre de la règle 90 et être traités sans autres restrictions que celles imposées par la procédure pénale et la sécurité de l'établissement.
92. 1. Tout prévenu doit immédiatement pouvoir informer sa famille de sa détention et se voir accorder toutes les facilités raisonnables pour pouvoir communiquer avec celle-ci, et avec ses amis et les personnes avec lesquelles il a un intérêt légitime d'entrer en contact.
2. Il doit aussi être autorisé à recevoir, dans des conditions pleinement satisfaisantes du point de vue humain, des visites de ces personnes, sous réserve des restrictions et des mesures de surveillance nécessaires dans l'intérêt de l'administration de la justice, de la sécurité et du bon ordre de l'établissement.
3. Si un prévenu ne désire pas entrer en contact avec l'une ou l'autre de ces personnes, l'administration pénitentiaire ne doit pas intervenir, sauf pour des raisons impérieuses, comme par exemple l'âge, l'état mental ou toute autre incapacité du prévenu.
93. Tout prévenu doit pouvoir, dès son incarcération, choisir son avocat ou être autorisé à demander la désignation d'un avocat d'office, lorsqu'une telle assistance est prévue, et à recevoir des visites de son avocat en vue de sa défense. Il doit pouvoir préparer et remettre à celui-ci des instructions confidentielles, et en recevoir. Sur sa demande, toute facilité doit lui

être accordée à cet effet. Il doit notamment pouvoir se faire assister gratuitement par un interprète dans ses rapports essentiels avec l'administration et la défense. Les entrevues entre le prévenu et son avocat peuvent être à portée de vue mais pas à portée d'ouïe directe ou indirecte d'un fonctionnaire de la police ou de l'établissement. La répartition des prévenus doit être conforme aux dispositions de la règle 11, paragraphe 3.

94. Sauf si les circonstances le rendent peu souhaitable, la possibilité doit être donnée aux prévenus de disposer de chambres individuelles.
95. 1. La possibilité doit être donnée au prévenu de porter ses vêtements personnels si ceux-ci sont propres et convenables.
 2. Lorsque tel n'est pas le cas, une tenue convenable doit lui être fournie.
 3. A défaut d'effets personnels convenables, un costume civil en bon état doit être mis à la disposition du prévenu en vue de sa comparution devant les autorités judiciaires ou lors de sorties autorisées.
96. Tout prévenu doit, dans la mesure du possible, avoir la possibilité de travailler, mais sans y être obligé. S'il travaille, il doit être rémunéré comme les autres détenus. S'il existe des programmes d'études et de formation professionnelle, il doit être encouragé à en bénéficier.
97. Tout prévenu doit être autorisé à se procurer, à ses frais ou aux frais de tiers, des livres, des journaux, le matériel nécessaire pour écrire, ainsi que d'autres moyens d'occupation dans les limites compatibles avec les intérêts de l'administration de la justice et avec la sécurité et le bon ordre de l'établissement.
98. La possibilité doit être donnée au prévenu de recevoir la visite et les soins de son médecin ou de son dentiste personnel, si sa demande est raisonnablement fondée. En cas de refus, celui-ci doit être motivé. Les frais encourus ne sont pas à la charge de l'administration pénitentiaire.

Condamnés par une procédure non pénale

99. Dans les Etats où la législation prévoit l'emprisonnement pour des peines privatives de liberté résultant d'une décision judiciaire à la suite d'une procédure non pénale, ces détenus ne doivent pas être soumis à plus de restrictions ni être traités avec plus de sévérité qu'il n'est nécessaire pour assurer la sécurité et le maintien de l'ordre. Leur traitement ne doit pas être moins favorable que celui des prévenus, sous réserve toutefois de l'obligation éventuelle de travailler.

Détenus aliénés et anormaux mentaux

100. 1. Les aliénés ne doivent pas être détenus dans les prisons et des dispositions doivent être prises pour les transférer aussitôt que possible dans des établissements appropriés pour malades mentaux.

-
2. Des institutions ou sections spécialisées placées sous contrôle médical doivent être organisées pour l'observation et le traitement des détenus atteints d'autres affections ou troubles mentaux.
 3. Le service médical ou psychiatrique des établissements pénitentiaires doit assurer le traitement psychiatrique de tous les détenus qui ont besoin d'un tel traitement.
 4. Des dispositions doivent être prises, en accord avec des organismes compétents, pour que le traitement psychiatrique soit continué, si nécessaire, après la libération et pour qu'une assistance sociale post-pénitentiaire à caractère psychiatrique soit assurée.
-

1. Lors de l'adoption de cette recommandation, et en application de l'article 10.2.c du Règlement intérieur des réunions des Délégués des Ministres,
 - le Délégué du Danemark a réservé le droit de son Gouvernement de se conformer ou non à l'article 38, paragraphe 3, de l'annexe à la recommandation;
 - le Délégué de la France a réservé le droit de son Gouvernement de se conformer ou non à l'article 54, paragraphe 2, de l'annexe à la recommandation.

FEMMES PRIVÉES DE LIBERTÉ – EXTRAIT DU 10^e RAPPORT GÉNÉRAL D'ACTIVITÉS DU CPT COUVRANT LA PÉRIODE DU 1^{er} JANVIER AU 31 DÉCEMBRE 1999

Source : 10^e rapport général d'activités du CPT du 18 août 2000 (CPT/inf [2000] 13)

En août 2000, le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) a publié son dixième rapport activités couvrant l'année 1999. Ci-après, nous publions un extrait des recommandations relatives au thème des femmes privées de liberté qu'il contient.

1. REMARQUES PRÉLIMINAIRES

21. Dans certains de ses rapports généraux précédents, le CPT a défini les critères qui guident son travail dans divers lieux de détention, notamment les commissariats de police, les établissements pénitentiaires, les centres de rétention pour étrangers, les établissements psychiatriques et les centres de détention pour mineurs.

Le Comité applique évidemment les critères susmentionnés à l'égard tant des femmes que des hommes privés de liberté. Toutefois, dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, les femmes représentent un pourcentage relativement réduit parmi les personnes privées de liberté. De ce fait, il peut s'avérer très onéreux, pour les Etats de prévoir des infrastructures distinctes pour les femmes en détention; il en résulte qu'elles sont souvent placées dans un petit nombre d'établissements (et risquent d'être détenues loin de leur foyer et des enfants qui sont à leur charge), dans des locaux conçus à l'origine pour (et parfois partagés avec) des détenus de sexe masculin. Dans ces conditions, il faut tout particulièrement veiller à ce que les femmes privées de liberté bénéficient d'un environnement sûr et décent.

Pour montrer l'importance que le CPT accorde à la prévention des mauvais traitements de femmes privées de liberté, il a choisi de consacrer le présent chapitre de son 10^e rapport général à des aspects spécifiques auxquels il prête attention en ce domaine. Le Comité espère ainsi indiquer clairement aux autorités nationales ses vues sur la manière dont les femmes privées de liberté doivent être traitées. De même que les années précédentes, le CPT souhaite obtenir des commentaires sur ce chapitre de fond de son rapport général.

22. Il convient de souligner d'emblée que les préoccupations que le CPT expose en ce qui concerne les questions identifiées dans ce chapitre

valent, quelque que soit la nature du lieu de détention. Cela étant, de l'expérience du CPT, c'est au cours de la période suivant immédiatement la privation de liberté que le risque d'atteinte à l'intégrité physique et/ou psychologique des femmes privées de liberté est le plus grand. Dès lors, il importe de veiller tout particulièrement à ce que les critères énoncés dans les sections qui suivent, soient respectés au cours de cette phase.

Le Comité tient aussi à souligner que les normes qu'il peut développer en ce domaine devraient être considérées comme complémentaires à celles figurant dans d'autres instruments internationaux, notamment la Convention européenne des droits de l'homme, la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et l'Ensemble de principes des Nations Unies pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement.

2. MIXITÉ DU PERSONNEL

23. Ainsi que le CPT l'a souligné dans son 9^e rapport général, un personnel mixte constitue une garantie importante contre les mauvais traitements dans les lieux de détention. La présence d'un personnel masculin et féminin peut avoir des effets bénéfiques tant en termes éthiques que pour favoriser un degré de normalité dans un lieu de détention.

Un personnel mixte permet également un déploiement approprié du personnel lorsque des tâches délicates, comme des fouilles, sont effectuées. A cet égard, le CPT tient à souligner que des personnes privées de liberté ne devraient être fouillées que par du personnel de même sexe et que toute fouille impliquant qu'un détenu se dévête, devrait être effectuée hors de la vue du personnel de surveillance du sexe opposé.

3. QUARTIERS DE DÉTENTION DISTINCTS POUR LES FEMMES PRIVÉES DE LIBERTÉ

24. L'obligation de prise en charge des personnes privées de liberté qui incombe à un Etat englobe la responsabilité de les protéger contre ceux ou celles qui pourraient vouloir leur porter préjudice. Le CPT a parfois été confronté à des allégations de sévices infligés par une femme à une autre. Néanmoins, les allégations de mauvais traitements de femmes en détention par des hommes (et plus particulièrement le harcèlement sexuel, y compris les insultes à connotation sexuelle) sont plus fréquentes, notamment lorsqu'un Etat omet d'aménager des quartiers de détention distincts, réservés aux femmes privées de liberté, et dans lesquels la surveillance est assurée de façon prépondérante par du personnel féminin.

Par principe, il conviendrait de détenir les femmes privées de liberté dans des quartiers qui soient séparés matériellement des locaux occupés par les hommes détenus dans le même établissement. Cela étant, certains Etats ont pris des dispositions afin que des couples (chacun des membres du couple étant privé de liberté) soient placés ensemble, et/ou permettre un certain degré de mixité dans la participation aux activités en prison. Le CPT se félicite de ces mesures progressistes, sous réserve que les détenus concernés les acceptent et qu'ils soient soigneusement sélectionnés et fassent l'objet d'une supervision adéquate.

4. ÉGALITÉ D'ACCÈS AUX ACTIVITÉS

25. Il est essentiel que les femmes privées de liberté aient accès à des activités motivantes (travail, formation, études, sport, etc.) sur un pied d'égalité avec leurs homologues masculins. Ainsi que le CPT l'a mentionné dans son dernier rapport général, les délégations du Comité rencontrent trop souvent des femmes détenues à qui sont proposées des activités qui ont été cataloguées comme « appropriées » à leur égard (telles que les travaux d'aiguille ou l'artisanat), alors que les détenus de sexe masculin se voient proposer une formation à vocation beaucoup plus professionnelle.

De l'avis du CPT, une telle approche discriminatoire ne peut que renforcer les stéréotypes dépassés concernant le rôle social de femmes. De plus, dans certaines circonstances, le fait de refuser aux femmes l'accès aux activités dans des conditions d'égalité peut être qualifié de traitement dégradant.

5. PRISE EN CHARGE PRÉ- ET POSTNATALE

26. Il faut consentir tous les efforts pour répondre aux besoins alimentaires spécifiques des femmes enceintes détenues; elles doivent pouvoir compter sur un régime alimentaire à haute teneur en protéines, riche en fruits et légumes frais.

27. Il est évident que les bébés ne devraient pas naître en prison et, dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, la pratique courante est de transférer, le moment venu, les femmes enceintes dans des hôpitaux extérieurs.

Néanmoins, de temps en temps, le CPT a été confronté à des cas de femmes enceintes menottées ou autrement attachées à un lit ou une pièce quelconque de mobilier au cours d'un examen gynécologique et/ou d'un accouchement. Une telle approche est tout à fait inacceptable et peut à l'évidence être assimilée à un traitement inhumain et dégradant. D'autres moyens de satisfaire aux exigences de sécurité peuvent et doivent être mis en œuvre.

28. De nombreuses femmes en prison constituent le principal soutien de leurs enfants ou de tierces personnes dont le bien-être peut être compromis par leur incarcération.

Une question particulièrement délicate dans ce contexte est de savoir si l'on peut autoriser que les bébés et enfants en bas âge restent en prison avec leurs mères et, dans l'affirmative pour combien de temps. C'est une question à laquelle il est difficile de répondre étant donné que, d'une part, les prisons ne constituent manifestement pas un environnement approprié pour des bébés et de jeunes enfants et que, d'autre part, la séparation forcée des mères de leurs enfants en bas âge est hautement indésirable.

29. De l'avis du CPT, dans tous les cas, le principe gouverneur doit être le bien-être de l'enfant. Ceci implique notamment que tous les soins pré- et postnatals assurés en détention doivent être équivalents à ceux disponibles dans la communauté extérieure. Lorsque des bébés et de jeunes enfants vivent dans des lieux de détention, ils doivent être placés sous la surveillance de spécialistes de l'action sociale et du développement infantile. L'objectif à atteindre est de créer un environnement centré sur l'enfant, d'où doivent être exclus les signes manifestes de l'incarcération, comme les uniformes et le cliquetis des trousseaux de clés.

Des dispositions doivent être prises aussi pour faire en sorte que le développement moteur et cognitif des bébés se trouvant en prison évolue normalement. Ceux-ci doivent en particulier disposer de possibilités de jeux et d'exercice appropriés à l'intérieur de la prison et, chaque fois que possible, ils doivent pouvoir quitter l'établissement et faire l'expérience de la vie ordinaire en dehors des murs de la prison.

Le fait de faciliter l'accueil de l'enfant dans la famille extérieure peut aussi permettre de s'assurer du partage du poids de l'éducation de l'enfant (par exemple, par le père de l'enfant). Si cela ne devait pas être possible, il faudra prévoir l'accès à des dispositifs de type crèches. De telles mesures permettront aux femmes incarcérées de prendre davantage part aux possibilités de travail et aux autres activités proposées au sein de la prison.

6. QUESTIONS D'HYGIÈNE ET DE SANTÉ

30. Le Comité souhaite aussi appeler l'attention sur un certain nombre de questions d'hygiène et de santé des femmes privées de leur liberté, dont les besoins diffèrent grandement de ceux des hommes.
31. Les besoins spécifiques d'hygiène des femmes doivent recevoir une réponse appropriée. Il importe particulièrement qu'elles aient accès, au moment voulu, à des installations sanitaires et des salles d'eau, qu'elles puissent, quand nécessaire, se changer en cas de menstrues et qu'elles

disposent des produits d'hygiène nécessaires, tels que serviette hygiéniques ou tampons.

Le fait de ne pas pourvoir à ces besoins fondamentaux peut constituer en soi un traitement dégradant.

32. Il est tout aussi essentiel que les soins de santé assurés aux personnes privées de leur liberté soient d'un niveau équivalent à ceux dont jouissent les malades vivant dans la communauté extérieure.

En ce qui concerne les femmes privées de liberté, pour que ce principe d'équivalence des soins soit respecté, il faut que les soins soient dispensés par des médecins et des infirmières ayant reçu une formation sanitaire spécifique dans les questions de santé particulières aux femmes, y compris en gynécologie.

En outre, dans la mesure où des soins préventifs spécifiques aux femmes existent dans la communauté extérieure, comme le dépistage du cancer du sein et du col de l'utérus, ils doivent également être proposés aux femmes privées de liberté.

L'équivalence des soins exige aussi que le droit d'une femme à son intégrité corporelle soit respecté dans les lieux de détention comme dans la communauté extérieure. Par conséquent, là où les femmes en liberté ont accès à ce que l'on appelle « la pilule du lendemain » et/ou à d'autres formes d'interruption de grossesse à des stades plus avancées de celle-ci, ces moyens doivent être accessibles dans les mêmes conditions aux femmes privées de liberté.

33. Par principe, les détenues qui ont commencé un traitement avant leur incarcération doivent pouvoir le poursuivre pendant leur détention. A cet égard, des efforts doivent être faits pour veiller à un approvisionnement adéquat, dans les lieux de détention, des médicaments spécifiques par les femmes.

En ce qui concerne plus particulièrement la pilule contraceptive, il faut rappeler que ce médicament peut être prescrit pour des raisons médicales autres que la prévention d'une grossesse (par exemple pour soulager les douleurs liées à la menstruation). Le fait que l'incarcération d'une femme puisse – en soi – réduire sensiblement les possibilités de conception n'est pas une raison suffisante pour refuser ce traitement.

Mineurs privés de liberté

Extrait du 9^e rapport général (1998), CPT/Inf (99) 12

Remarques préliminaires

20. Dans certains de ses rapports généraux précédents, le Comité a exposé les critères qui guident ses activités dans différents types de lieux de détention, y compris des commissariats de police, des prisons, des centres de rétention pour ressortissants étrangers et des établissements psychiatriques.

Le Comité applique ces critères, dans la mesure où ils sont appropriés, aux mineurs (c'est-à-dire à des personnes âgées de moins de 18 ans) privés de liberté. Toutefois, quelle que soit la raison pour laquelle ils ont pu être privés de liberté, les mineurs sont intrinsèquement plus vulnérables que les adultes. En conséquence, une vigilance particulière est requise pour protéger de manière adéquate leur bien-être physique et mental. Afin de mettre en exergue l'importance qu'il attache à la prévention des mauvais traitements des mineurs privés de liberté, le CPT a choisi de consacrer ce chapitre de son 9^e rapport général à la description de certaines questions spécifiques auxquelles il s'attache en ce domaine.

Dans les paragraphes ci-après, le Comité identifie un certain nombre de garanties contre les mauvais traitements qu'il considère devoir être offertes à tous les mineurs privés de liberté, avant de se concentrer sur les conditions qui devraient prévaloir dans les centres de détention spécifiquement réservés aux mineurs. Le Comité espère ainsi préciser clairement aux autorités nationales ses vues sur la manière dont ces personnes doivent être traitées. Comme par le passé, le CPT serait reconnaissant d'obtenir des commentaires sur cette partie de son rapport général.

21. Le Comité tient à souligner d'emblée que toute norme qu'il peut élaborer dans ce domaine devrait être considérée comme complémentaire à celles énoncées dans une panoplie d'autres instruments internationaux, notamment la Convention de 1989 des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, l'ensemble de Règles minima des Nations Unies concernant l'administration de la justice des mineurs (1985) (*Règles de Beijing*), les Règles des Nations Unies pour la protection des mineurs privés de liberté et les Principes directeurs des Nations Unies pour la prévention de la délinquance juvénile (1990) (*Principe de Riyadh*).

Le Comité souhaite également exprimer son approbation quant à l'un des principes cardinaux garantis par les instruments ci-devant mentionnés, à savoir que la privation de liberté de mineurs ne doit être qu'une

mesure de dernier ressort, et être de la durée la plus brève possible (cf. article 37.b de la Convention relative aux droits de l'enfant et règles 13 et 19 des *Règles de Beijing*).

Garanties contre les mauvais traitements des mineurs

22. Compte tenu de son mandat, la première priorité du CPT, au cours de ses visites des lieux où des mineurs sont privés de liberté, consiste à établir s'ils subissent des mauvais traitements délibérés. Les constatations du Comité faites à ce jour laisseraient penser que, dans la plupart des établissements qu'il visite, de tels cas sont assez rares.
23. Toutefois, comme pour les adultes, il semblerait que le risque pour les mineurs d'être délibérément maltraités est plus élevé dans des établissements de police que dans d'autres lieux de détention. En effet, à plus d'une reprise, des délégations du CPT ont recueilli des indices tangibles selon lesquels des mineurs figuraient parmi les personnes torturées ou victimes d'autres mauvais traitements par des policiers.

Dans ce contexte, le CPT a souligné que c'est durant la période qui suit immédiatement la privation de liberté que le risque de torture et de mauvais traitements est le plus grand. Il s'ensuit qu'il est essentiel que toutes les personnes privées de liberté par la police (y compris les mineurs) bénéficient, dès le moment où elles n'ont plus la possibilité d'aller et de venir, du droit d'informer un proche ou un tiers de leur détention, du droit à l'accès à un avocat et du droit à l'accès à un médecin.

Au-delà de ces garanties, certaines juridictions reconnaissent que la vulnérabilité inhérente aux mineurs exige que des précautions supplémentaires soient prises. Celles-ci incluent d'imposer aux fonctionnaires de police l'obligation formelle de s'assurer qu'une personne appropriée est informée de la détention du mineur (que le mineur concerné en ait fait la demande ou non). Il se peut également que les fonctionnaires de police ne soient pas autorisés à interroger un mineur tant qu'une telle personne et/ou un avocat ne soient présents. Le CPT se félicite de cette approche.

24. Dans plusieurs autres établissements visités, les délégations du CPT ont appris qu'il n'était pas rare que le personnel administre à l'occasion « une gifle pédagogique » aux mineurs qui se comportent mal. Le Comité considère que, dans l'intérêt de la prévention des mauvais traitements, toutes les formes de châtiment corporel doivent être formellement interdites et évitées dans la pratique. Les mineurs qui se conduisent mal devraient être traités uniquement selon les procédures disciplinaires prescrites.
25. L'expérience du Comité donne également à penser que lorsque des mauvais traitements de mineurs surviennent, ils résultent le plus souvent d'une absence de protection efficace contre les abus, plutôt que d'une intention délibérée d'infliger une souffrance. Un élément important de toute stratégie visant à prévenir de tels abus est le respect du

principe selon lequel les mineurs en détention devraient être hébergés séparément des adultes.

Parmi les exemples de manquement à ce principe observés par le CPT figurent les cas suivants : des détenus adultes placés dans des cellules pour mineurs, souvent dans l'intention de faire régner l'ordre dans ces cellules ; des mineures hébergées ensemble avec des détenues adultes ; des patients psychiatriques mineurs partageant une chambre avec des patients adultes malades chroniques.

Le Comité reconnaît que des situations exceptionnelles peuvent survenir (par exemple, des enfants et des parents en centres de rétention pour ressortissants étrangers), où il est à l'évidence dans l'intérêt même des mineurs de ne pas être séparés de certains adultes. Toutefois héberger ensemble des mineurs et des adultes n'ayant aucun lien avec eux entraîne inévitablement de domination et d'exploitation.

26. Un personnel mixte constitue une autre garantie potentielle entre les mauvais traitements dans des lieux de détention, notamment lorsque des mineurs sont concernés. La présence d'un personnel masculin et féminin peut avoir des effets bénéfiques, tant en termes éthiques que pour favoriser un degré de normalité dans un lieu de détention.

Un personnel mixte permet également un déploiement approprié lorsque des tâches délicates, comme des fouilles, sont effectuées. A cet égard, le PT souhaite souligner que, quel que soit leur âge, des personnes privées de liberté ne devraient être fouillées que par du personnel de même sexe et que toute fouille impliquant qu'un détenu se dévêt devrait être effectuée hors de la vue du personnel de surveillance du sexe opposé ; ces principes s'appliquent a fortiori aux mineurs.

27. Enfin, dans un certain nombre d'établissements visités, des délégations du CPT ont observé que le personnel de surveillance qui entrait en contact direct avec des mineurs portait ouvertement des matraques. Une telle pratique n'est pas propice à l'établissement de relations positives entre personnel et détenus. De préférence, le personnel de surveillance ne devrait pas porter de matraques du tout. Si, néanmoins, cela est jugé indispensable, le CPT recommande que les matraques soient dissimulées à la vue.

Centres de détention pour mineurs

1. Introduction

28. De l'avis du CPT, tous les mineurs privés de liberté, prévenus ou condamnés pour une infraction pénale, devraient être incarcérés dans des centres de détention spécialement conçus pour des personnes de cet âge, offrant des régimes de détention adaptés à leurs besoins et possédant un personnel formé au travail avec les jeunes.

En outre, la prise en charge de mineurs détenus exige des efforts particuliers en vue de réduire les risques d'inadaptation sociale à long terme. Cela demande une approche pluridisciplinaire, faisant appel aux compétences d'une gamme de professionnels (notamment des enseignants, des formateurs et des psychologues), pour répondre aux besoins individuels des mineurs au sein d'un environnement éducatif et socio-thérapeutique sûr.

2. Conditions matérielles de détention

29. Un centre de détention pour mineurs conçu offrira des conditions de détention favorables et personnalisées aux jeunes privés de liberté. Outre être de dimensions adaptées, disposer d'un bon éclairage et d'une bonne aération, les chambres et les lieux de vie des mineurs devraient être correctement meublés, bien décorés et offrir une stimulation visuelle appropriée. A moins que des raisons impératives de sécurité ne s'y opposent, des mineurs devraient être autorisés à conserver un nombre raisonnable d'objets personnels.
30. Le CPT souhaite ajouter que dans certains établissements, il a remarqué une tendance à négliger les besoins en matière d'hygiène personnelle des femmes, y compris des filles mineures. Pour cette population en détention, un accès aisé à des installations sanitaires, tout comme un approvisionnement en produits d'hygiène, comme des serviettes hygiéniques, est d'une particulière importance. L'absence de mise à disposition de tels produits de base peut s'apparenter, en elle-même, à un traitement dégradant.

3. Programmes d'activités

31. Bien qu'un manque d'activités motivantes soit préjudiciable à tout détenu, il nuit spécialement aux mineurs, qui ont un besoin particulier d'activités physiques et de stimulation intellectuelle. Des mineurs privés de liberté devraient se voir proposer un programme complet d'études, de sport, de formation professionnelle, de loisirs et d'autres activités motivantes. L'éducation physique devrait constituer une part importante de ce programme.

Il importe tout particulièrement que les filles et les jeunes femmes privées de liberté aient accès à de telles activités dans les mêmes conditions que leurs homologues masculins. Trop souvent, le CPT a rencontré des mineures à qui étaient proposées des activités qui avaient été cataloguées comme « appropriées » à leur égard (telles que travaux d'aiguille ou l'artisanat) alors que les mineurs se voyaient proposer une formation à vocation beaucoup plus professionnelle. A cet égard le CPT tient à souligner qu'il approuve le principe énoncé à la règle 26.4 des Règles de Beijing, selon laquelle tout doit être mis en œuvre pour qu'en aucun cas « l'aide, la protection, l'assistance, le traitement et la formation dont

bénéficient » les mineurs privées de liberté ne soient « inférieurs à ceux dont bénéficient les jeunes délinquants. Un traitement équitable doit leur être assuré ».

32. Les programmes d'activités d'un certain nombre de centres de détention pour mineurs visités par le Comité prévoyaient des systèmes d'incitation généralisés, permettant aux mineurs de bénéficier de privilèges supplémentaires en échange d'une bonne conduite.

Il n'appartient pas au CPT d'émettre un avis sur la valeur socio-éducative de tels systèmes. Toutefois, il accorde une attention toute particulière au contenu du régime le moins développé qui peut être proposé aux mineurs soumis à de tels programmes, et à la question de savoir si la manière dont ils peuvent progresser (et régresser) dans un système donné comprend des garanties adéquates contre des décisions arbitraires du personnel.

4. Questions relatives au personnel

33. La surveillance et le traitement des mineurs privés de liberté sont des tâches particulièrement exigeantes. Le personnel appelé à de telles tâches devrait être recruté avec soin pour sa maturité et sa capacité à relever les défis que constituent le travail avec – et la préservation du bien-être de – ce groupe d'âge. Il devrait notamment être personnellement motivé pour le travail avec des jeunes, et être capable de guider et de stimuler les mineurs dont il a la charge. L'ensemble de ce personnel, y compris celui affecté uniquement à des tâches de surveillance, devrait recevoir une formation professionnelle, tant initiale que continue, et bénéficier d'une supervision et d'un soutien extérieurs appropriés dans l'exercice de ses fonctions.

En outre, la direction de ces centres devrait être confiée à des personnes ayant de grandes aptitudes à l'encadrement, possédant la capacité de répondre efficacement aux demandes complexes et divergentes qui leur sont faites aussi bien par les mineurs que par le personnel.

5. Contact avec le monde extérieur

34. Le CPT attache une importance considérable au maintien de bons contacts avec le monde extérieur pour toutes les personnes privées de liberté. Le principe directeur devrait être de promouvoir les contacts avec le monde extérieur; toute restriction à ces contacts devrait être fondée exclusivement sur des impératifs sérieux de sécurité ou des considérations liées aux ressources disponibles.

La promotion active de tels contacts peut être tout particulièrement bénéfique aux mineurs privés de liberté, beaucoup d'entre eux pouvant présenter des problèmes de comportement liés à une carence affective ou à une incapacité à vivre en société.

Le CPT souhaite également souligner que les contacts d'un mineur avec le monde extérieur ne devraient jamais être réduits, ni supprimés, à titre de sanction disciplinaire.

6. Discipline

35. Les lieux où les mineurs peuvent être privés de liberté prévoient généralement des sanctions disciplinaires applicables aux jeunes qui se comportent mal.

A cet égard, le CPT est tout particulièrement préoccupé par le placement de mineurs dans des conditions s'apparentant à l'isolement, une mesure qui peut compromettre leur intégrité physique et/ou mentale. Le Comité estime que le recours à une telle mesure doit être considéré comme très exceptionnel. Si des mineurs sont hébergés à l'écart des autres, ceci devrait être pour la période la plus courte possible et, dans tous les cas, ils devraient bénéficier de contacts humains appropriés, disposer de lectures et se voir proposer une heure au moins d'exercice en plein air par jour.

Toutes les procédures disciplinaires appliquées aux mineurs devraient être accompagnées de garanties formelles et être dûment consignées. En particulier, des mineurs devraient avoir le droit d'être entendus au sujet de l'infraction qui leur est reprochée, et de former un recours devant une instance supérieure contre toute sanction prononcée à leur encontre; toutes ces sanctions devraient être dûment consignées dans un registre tenu dans chaque établissement où des mineurs sont privés de liberté.

7. Procédures de plaintes et d'inspection

36. Des procédures effectives de plaintes et d'inspection sont des garanties fondamentales contre les mauvais traitements dans des établissements pour mineurs.

Les jeunes devraient disposer de voies de réclamation, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du système administratif des établissements, et avoir le droit de s'adresser de manière confidentielle à une autorité appropriée.

Le CPT attache également une importance particulière aux visites régulières de tous les établissements pour mineurs par un organe indépendant (par exemple, une commission de visiteurs ou un juge), habilité à recevoir les plaintes des mineurs – et, si nécessaire, à prendre les mesures qui s'imposent – et à procéder à l'inspection des locaux.

8. Questions médicales

37. Dans la partie de son 3^e Rapport Général consacrée aux services de santé dans les prisons (cf. CPT/Inf (93) 12, paragraphes 30 à 77), le CPT identifie un certain nombre de critères généraux ayant guidé son activité (accès à

un médecin, équivalence des soins, consentement du patient et confidentialité, prévention sanitaire, indépendance et compétence professionnelles). Ces critères s'appliquent de la même manière aux centres de détention pour mineurs.

38. Bien entendu, le CPT accorde une attention particulière aux besoins médicaux spécifiques des mineurs privés de liberté.

Il importe avant tout que le service de santé offert aux mineurs fasse partie intégrante d'un programme multidisciplinaire (médico-psychosocial) de prise en charge. Ceci implique notamment qu'une étroite coordination devrait exister entre le travail de l'équipe soignante de l'établissement (médecins, infirmiers, psychologues, etc.) et celui d'autres professionnelles (y compris les travaux sociaux et les enseignants) qui ont des contacts réguliers avec les mineurs. L'objectif doit être de faire en sorte que les soins de santé prodigués aux mineurs privés de liberté s'inscrivent dans un dispositif thérapeutique et de soutien permanent.

Il est aussi souhaitable que le contenu du programme d'un centre de détention existe sous forme écrite et soit mis à la disposition de tous les membres du personnel appelés à y participer.

39. Tous les mineurs privés de liberté devraient bénéficier d'un entretien approprié et d'un examen physique par un médecin aussitôt que possible après leur admission dans un centre de détention; sauf circonstances exceptionnelles, l'entretien/examen médical devraient être effectués le jour de l'admission. Toutefois, le premier point de contact d'un jeune nouvel arrivant avec le service de santé peut être un infirmier diplômé qui fait rapport à un médecin.

S'il est effectué correctement, un tel contrôle médical à l'admission devrait permettre au service de santé de l'établissement d'identifier les jeunes avec des problèmes de santé potentiels (par exemple, toxicomanie, tendances suicidaires). L'identification de ces problèmes, à un stade suffisamment précoce, facilitera l'adoption de mesures préventives efficaces dans le cadre du programme de prise en charge médico-psychosocial de l'établissement.

40. En outre, il va sans dire que tous les mineurs privés de liberté devraient disposer, à tout moment, d'un accès confidentiel à un médecin, quel que soit leur régime de détention (y compris l'isolement disciplinaire). Un accès approprié à divers soins médicaux spécialisés, y compris les soins dentaires, devrait également être garanti.
41. Dans tout lieu de privation de liberté, les interventions des services de santé ne devraient pas se limiter à traiter les patients malades; ils devraient également être investis d'une responsabilité de médecine sociale et préventive. A cet égard, le CPT souhaite souligner deux aspects qui le préoccupent particulièrement lorsque des mineurs privés

de liberté sont en cause, à savoir l'alimentation des mineurs et leur éducation à la santé.

Le personnel de santé devrait jouer un rôle actif dans le contrôle de la qualité de la nourriture qui est distribuée aux détenus. Ceci est particulièrement important pour des mineurs, qui peuvent ne pas avoir atteint leur plein potentiel de croissance. Dans ces cas, les conséquences d'une nutrition inadéquate peuvent se manifester plus rapidement – et être plus graves – que pour ceux qui ont atteint leur pleine maturité physique.

Il est également largement reconnu que des mineurs privés de liberté ont tendance à adopter des comportements à risque, spécialement en ce qui concerne les drogues (y compris l'alcool) et le sexe. En conséquence, une éducation à la santé adaptée aux jeunes est un élément important d'un programme de soins préventifs. Un tel programme devrait inclure des informations concernant les risques liés à la toxicomanie et les maladies transmissibles.

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Pages</i>
INTRODUCTION	1
CHAPITRE I: BASES LÉGALES ET NORMES USUELLES EN MATIÈRE DE DÉTENTION EN SUISSE	3
CHAPITRE II: BILAN DU DISPOSITIF ET DU FONCTIONNEMENT PÉNITENTIAIRE NEUCHÂTELOIS	5
2.1. Prison préventive de La Chaux-de-Fonds	7
2.1.1. Mission de l'établissement	7
2.1.2. Infrastructure	11
2.1.3. Gestion de l'établissement	11
2.1.4. Sécurité passive	13
2.2. Prison de Boudry	13
2.3. Prison de Neuchâtel	14
2.4. Etablissement d'exécution de peines – Bellevue	14
2.4.1. Mission de l'établissement	14
2.4.2. Infrastructure	15
2.4.3. Sécurité passive	16
2.5. Maison d'éducation au travail – La Chaux-de-Fonds	16
2.5.1. Mission de l'établissement	16
2.5.2. Infrastructure	17
2.6. Sécurité active: ressources humaines	17
2.7. Bilan de la prise en charge sociale	20
CHAPITRE III: APPRÉCIATION GLOBALE DU CONSEIL D'ÉTAT	22
3.1. Missions pénitentiaires exercées	22
3.2. Capacité d'accueil	23
3.3. Engagements concordataires neuchâtelois	24
3.4. Incidences financières	29
3.5. Conclusions	32
CHAPITRE IV: OBJECTIFS ET PLANIFICATION DE LA RÉFORME PÉNITENTIAIRE	32
4.1. Evaluation des besoins	34
4.1.1. Evaluation des besoins dans les missions cantonales	35
4.1.2. Evaluation des besoins pour une mission concordataire	47
4.1.3. Récapitulatif des besoins cantonaux et concordataires	48
CHAPITRE V: TRAVAUX ET PLANIFICATION DE LA CONDUITE DU PROJET	49
5.1. Définition de la politique pénale cantonale	49
5.2. Définition de la politique pénale pour les mineurs	50

	<i>Pages</i>
5.3. Définition des besoins concordataires	50
5.4. Définition des modalités de prises en charge des missions de proximité	50
5.5. Etudes architecturales préalables	51
5.6. Réaffectation des sites actuels	51
5.7. Phase transitoire	53
5.8. Effets sur le personnel	53
 CHAPITRE VI: CONCLUSIONS	 54
 GLOSSAIRE	 55
 ANNEXES	 59
1. Aperçu des normes légales en vigueur	59
2. Règles pénitentiaires européennes	65
3. Femmes privées de liberté (extrait du 10 ^e rapport du CPT)	88
4. Mineurs privés de liberté (extrait du 9 ^e rapport du CPT)	93