



**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de décret
portant octroi d'un crédit
de 1.117.278 francs
pour le remboursement partiel
de la subvention fédérale perçue en 1995
pour la transformation de la Maison
d'éducation au travail (MET) – La Ronde,
à La Chaux-de-Fonds**

(Du 11 décembre 2002)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

CONDENSÉ

Faisant suite aux difficultés chroniques rencontrées à La Maison d'éducation au Travail (MET) – La Ronde, un groupe de travail interdépartemental a été mandaté par les cheffes des Départements de la justice, de la santé et de la sécurité ainsi que des finances et des affaires sociales afin d'examiner l'adéquation de l'établissement aux missions d'enfermement des mineurs.

Globalement, il est ressorti des travaux de ce groupe que l'infrastructure de La Ronde était inadaptée à la détention des mineurs et que son adaptation n'était pas envisageable.

Compte tenu de ces conclusions, le Conseil d'Etat a décidé en février 2002:

- de cesser l'accueil de mineurs à la MET – La Ronde ainsi que la prise en charge des jeunes adultes (éducation au travail);*
- de réaffecter le bâtiment à des missions de fin de peines et de peines de proximité.*

Ces modifications, qui sont entrées en force en septembre 2002, ont été communiquées au Grand Conseil le 25 février 2002 par la cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité.

Au vu de ce changement de mission, le canton de Neuchâtel doit maintenant rembourser à la Confédération une partie de la subvention perçue en 1995 de l'Office fédéral de la justice (OFJ) à titre d'encouragement spécial à la construction de maisons d'éducation au travail. Ce remboursement, qui se monte à 1.117.278 francs, est l'objet de la demande de crédit qui vous est soumise dans le présent rapport.

1. INTRODUCTION

Pour étudier et analyser les raisons des difficultés récurrentes rencontrées par la MET – La Ronde dans l'exercice de sa mission et l'adéquation de la prise en charge offerte avec la structure existante, un groupe de travail inter-départemental a été mandaté par les cheffes du DJSS et du DFAS. Il était constitué de magistrats de l'autorité tutélaire pénale, de responsables du secteur pénitentiaire, de représentants de la police cantonale, de responsables du secteur d'accueil institutionnel pour les adolescents ainsi que du service des mineurs et des tutelles. Les principales conclusions de ces professionnels et spécialistes de la prise en charge pénale des mineurs dans notre canton (essentiellement la totale inadéquation de l'infrastructure de l'institution avec la mission confiée) ont conduit le Conseil d'Etat à mettre un terme à l'activité de détention des mineurs de la MET – La Ronde.

Cette mesure a été assortie de mesures d'accompagnement, qui sont transitoires, et qui permettent de répondre de manière urgente au besoin de détention des mineurs soumis à une période de détention préventive.

La réaffectation de La Ronde a été examinée de manière à permettre d'une part l'anticipation des orientations du nouveau code pénal suisse qui accentue le recours aux missions de proximité et d'autre part une amélioration du dispositif carcéral cantonal. Cette décision permet de réaliser une première partie de la réorganisation pénitentiaire dont les grands axes ont été pris en considération par le Grand Conseil en octobre 2001. Dans ce cadre, il était fait état de deux axes principaux de réorganisation, à savoir la création d'unités sécurisées pour des missions cantonales et concordataires et le développement des structures cantonales pour des peines de proximité permettant la réinsertion. Cette double orientation doit permettre, à terme, l'utilisation plus rationnelle et économique des infrastructures par la concentration des moyens lourds (de sécurité active particulièrement) sur les régimes de détention qui le nécessitent.

La réaffectation de La Ronde en un établissement de régime de fin de peines (semi-liberté) et de courtes peines (semi-détention) permet de réaliser de manière durable un des objectifs exposés ci-devant tout en rendant à l'établissement sa vocation originelle d'institution vouée au régime carcéral ouvert. Elle évite par ailleurs de devoir investir dans la construction d'une telle structure.

2. HISTORIQUE

Ouverte en avril 1992, la Maison d'éducation au travail était destinée à recevoir des jeunes adultes (18-25 ans) condamnés à l'article 100 bis du code pénal (mesure d'éducation au travail), en régime ouvert, après un placement à la MET de Pramont (VS), établissement concordataire, en régime fermé.

La Ronde devait être spécialisée dans la phase de réinsertion précédant la libération conditionnelle. Seule une faible sécurisation avait été prévue. Le placement de jeunes adultes en régime ouvert impliquait d'avoir un lieu de vie pour les soirées, les nuits et une partie des week-ends. Les activités professionnelles, scolaires ou de loisirs se déroulaient à l'extérieur de l'institution. Des ateliers devaient permettre d'occuper les jeunes en recherche d'emploi.

Or, il s'est avéré que la pratique des tribunaux avait changé et qu'ils condamnaient depuis quelques années très peu à la mesure 100 bis. Faute de clientèle en suffisance (moins de 50% de taux d'occupation les cinq premières années), l'institution a cherché à diversifier sa prise en charge. Elle a ainsi accueilli des mineurs, d'abord officieusement, puis officiellement dès 1997 en phase d'essai. Le taux d'occupation moyen a été d'environ 80% en 1998, 1999 et 2000.

En février 2001, l'Office fédéral de la justice a donné son accord pour poursuivre l'expérience qui voyait La Ronde exercer des missions d'observation et de mesures éducatives pour les mineurs jusqu'à fin 2004.

L'évolution des missions exercées à La Ronde a entraîné une modification notoire du type de population accueillie et du type d'autorité de placement concerné, ce qui n'a pas été sans conséquence quant au fonctionnement même de l'institution.

Au début de l'année 2001, la quasi-totalité des anciens pensionnaires – majoritairement des jeunes adultes (18-25 ans) – ont été libérés. Ainsi, les plus âgés et ceux qui connaissaient bien le fonctionnement de l'institution ont laissé la place à des pensionnaires beaucoup plus jeunes présentant de graves troubles du comportement en provenance de divers cantons romands.

Durant l'année 2000, et plus encore l'année 2001, les pensionnaires ont commis de nombreuses déprédations perpétrant souvent des actes d'une rare violence. Pour échapper au syndrome de la « vitre cassée », l'établissement a été entretenu et remis en état après chaque violence. La police a également dû intervenir plusieurs fois pour éviter l'escalade.

Ces événements ont motivé la constitution du groupe interdépartemental chargé d'examiner la situation de la MET – La Ronde. Sa principale et incontournable conclusion a été la suivante :

- L'infrastructure de La Ronde ne permet pas l'exercice d'une mission d'enfermement de mineurs faute d'espaces externes suffisants (absence de cour de promenade par exemple). L'infrastructure a été conçue pour

une mission ouverte et devrait être restituée à sa vocation originelle, faute de pouvoir l'adapter.

- Cette inadéquation, apparue à travers l'évolution des missions exercées et la lourdeur des cas de délinquants mineurs, a d'autre part provoqué un *turn-over* du personnel très important et des difficultés constantes de recrutement de collaborateurs qualifiés.

L'addition de ces deux difficultés rendait tout simplement l'accomplissement des missions de la MET – La Ronde impossible.

Fort de ce constat, le Conseil d'Etat a par conséquent décidé, sans autre choix possible, la fermeture de la MET – La Ronde.

3. CHANGEMENT DE MISSION

La réaffectation de La Ronde s'est inscrite dans le cadre des objectifs globaux de la réorganisation pénitentiaire. Les propositions de réaffectation visent à concrétiser l'objectif qui a été fixé d'accentuer les efforts fournis en faveur des missions de réinsertion au sens général des condamnés neuchâtelais. Notons que la solution proposée s'inscrit pleinement dans les orientations voulues dans le projet de nouveau code pénal suisse, actuellement traité aux Chambres fédérales et qui tend à donner un accent accru au recours aux formes d'exécution de peines alternatives à la détention ferme (semi-détention et les peines de substitution).

La Ronde s'est vue confier les missions suivantes :

- l'exécution des régimes de semi-détention et de semi-liberté ;
- la création d'une antenne de la probation dans le haut du canton.

Cette réorientation permet la création d'un centre de compétences spécialisé en régime de fin de peines de nature à favoriser de bonnes synergies entre les services cantonaux concernés par le milieu carcéral et une professionnalisation accrue dans ces régimes d'exécution de peines.

De plus, la création de ce centre de compétences spécialisé, situé dans un seul bâtiment permet :

- l'abandon, dans les autres établissements sécurisés, des missions de fin de peines ne nécessitant pas de sécurisation ;
- la fermeture de la prison de Boudry, très inadaptée pour des missions d'enfermement ;
- une rationalisation de la gestion des missions pénitentiaires ;
- une amélioration de la détention, dans les régimes semi-ouverts, y compris pour les femmes ;
- une amélioration du dispositif cantonal dans des missions de réinsertion ;

- la réalisation d’une partie de la réorganisation pénitentiaire dans une infrastructure existante, sans investissements supplémentaires ou nouveaux;
- un abaissement des coûts globaux.

Compte tenu de l’ensemble de ces éléments, le Conseil d’Etat a jugé particulièrement adéquat de privilégier cette solution de réaffectation de La Ronde.

4. INCIDENCES FINANCIÈRES

Les mesures décrites ci-devant conduisent à différentes variations de charges et de recettes de fonctionnement ainsi qu’à la demande de remboursement émanant de la Confédération.

4.1. Charges et recettes de fonctionnement

Au niveau des charges, dans le projet retenu, il s’agit de tenir compte de la diminution des charges de personnel, de l’accroissement des charges liées au mandat confié à une entreprise de sécurité privée pour assurer les surveillances de nuit et la réduction des coûts permise par la fermeture de la prison de Boudry.

	Fr.
Charges salariales – service pénitentiaire (– 6 postes)	– 600.000.—
Charges salariales – service de probation (+ 1 poste)	+ 100.000.—
Sécurité privée	+ 120.000.—
Fermeture de Boudry	– 50.000.—
Variation totale de charges	– 430.000.—

La dotation supplémentaire du service de probation s’explique par la volonté de renforcer le suivi social des personnes en fin de peines et la nécessité de fournir un encadrement psycho-social des mineurs à la prison préventive.

Au titre des recettes, il s’agit de tenir compte que les subventions fédérales octroyées pour le personnel d’encadrement spécialisé autrefois actif, ne sont plus consenties pour les nouvelles missions confiées à l’établissement.

Par ailleurs, si les recettes relatives aux placements de 100 bis étaient faibles, des recettes en provenance d’autres cantons étaient enregistrées pour les placements de mineurs. Bien que la mission de semi-liberté puisse, à terme, être offerte à d’éventuels placements extracantonaux, nous avons évalué une différence de recettes équivalentes à une situation dans laquelle aucune recette en provenance d’autres cantons n’est escomptée.

En revanche, la libération du secteur actuellement consacré à l’EEP Bellevue à la semi-liberté permet des placements supplémentaires en détention ordinaire, émanant d’autres cantons – sources de facturations externes – ou

du canton de Neuchâtel – sources de réduction de charges. Il s'agit là d'une utilisation plus rationnelle de notre dispositif carcéral actuel.

Finalement, nous mentionnons encore que les comptes de la MET enregistraient des recettes de l'ordre de 300.000 francs qui constituaient des imputations internes pour des placements ordonnés pour des mineurs neuchâtelois. Une partie de la charge correspondante à ces placements mais enregistrée dans les comptes du Département des finances et des affaires sociales se reportera en placement hors canton.

	Fr.
Perte de subvention de l'Office fédéral de la justice	- 170.000.—
Perte de recettes des placements hors canton	- 200.000.—
Augmentation potentielle des recettes à l'EEP Bellevue ou diminution de charges	+ 300.000.—
Variation totale de recettes	- 70.000.—

Ces différentes variations amènent une amélioration financière nette (-360.000 francs) du secteur pénitentiaire neuchâtelois. L'augmentation des recettes et/ou la diminution des charges prévues à l'EEP Bellevue (au total une amélioration nette de 300.000 francs) deviendra effective progressivement. Les autres éléments se traduisent par contre déjà concrètement dans les chiffres présentés dans le budget 2003.

Toutefois, un certain nombre de cas pénaux, anciennement placés à la MET, devront être placés dans des établissements d'autres cantons. La charge financière de ces placements pénaux, dits « mesures éducatives », incombera au DFAS. Par ailleurs, une légère diminution des charges est enregistrée au DFAS, car certains placements civils de très courtes durées étaient effectués à la MET. Il s'agissait uniquement de mesures disciplinaires prononcées par les juges suite à de graves incivilités perpétrées par certains jeunes placés dans les institutions éducatives et sociales du canton.

Globalement, il n'est sans doute toutefois pas téméraire de penser que la réorientation de la MET – La Ronde permet une économie structurelle globale de près d'un demi-million tout en diminuant ou en évitant le montant d'investissement dans une future structure.

4.2. Remboursement partiel de la subvention fédérale

La mission première de La Ronde était concordataire, à savoir une Maison d'éducation au travail destinée aux jeunes adultes de 18 à 25 ans (100 bis) en phase de semi-liberté. C'est pour cette mission que la MET a obtenu des subventions fédérales à la construction.

Par décision du 16 juin 1995, le Département fédéral de justice et police (DFJP) a octroyé au canton de Neuchâtel pour l'acquisition et la transformation de la MET – La Ronde une subvention de construction s'élevant

à 5.807.472 francs au total. Conformément à l'article 1^{er} de la loi fédérale du 6 octobre 1966 sur les subventions de la Confédération aux établissements servant à l'exécution des peines et mesures et aux maisons d'éducation (LSEP), le taux de la subvention s'élevait à 70% pour les maisons d'éducation au travail. Le coût total du projet avait été arrêté à 8.296.389 francs.

Le 4 juin 2002, l'Office fédéral de la justice (OFJ) a approuvé le changement d'affectation de l'établissement projeté. A cette occasion, la question de la restitution de la subvention suite à la réaffectation de l'établissement à d'autres tâches a fait l'objet d'une discussion approfondie entre l'OFJ et la cheffe du Département de la justice, de la santé et de la sécurité. Conformément à l'article 10, alinéa 2 de l'ordonnance d'exécution du 14 février 1973 de la LSEP, un établissement qui a changé d'affectation dans la période de vingt ans à compter du dernier versement (en l'occurrence 1995 pour la MET – La Ronde) doit rembourser 5% de la subvention pour chaque année restant jusqu'à cette échéance.

Compte tenu de son caractère d'établissement spécial, La Ronde a bénéficié d'un taux de subvention de 70%. A cette époque, le taux de subvention pour un établissement affecté à l'exécution de la semi-détention et de la semi-liberté – nouvelle mission de La Ronde dès septembre 2002 – aurait été de 50%. Dès lors, le canton doit – après amortissement des sept ans pour la période d'exploitation de 1995-2002 – restituer la différence du taux de subvention de 70 à 50% pour les treize ans restants.

Le détail du montant à restituer s'articule de la manière suivante :

	Fr.
Subvention fédérale au décompte final (16 juin 1995) au taux de 70%	5.807.472.—
Déduction de 5% par année (pour 7 ans) = 35%	<u>2.032.615.—</u>
Solde de la subvention à 70%	3.774.857.—
Subvention de construction au taux de 50%	4.148.194.—
Déduction de 5% par an (pour 7 ans) = 35%	<u>1.451.868.—</u>
Solde de la subvention à 50%	<u>2.696.326.—</u>
Montant à restituer :	
Différence solde dû, taux de subvention 70 à 50% pour 13 ans	<u>1.078.531.—</u>

Ce montant à restituer, qui fait l'objet de la présente demande de crédit, a été communiqué au Département de la justice, de la santé et de la sécurité (DJSS) du canton de Neuchâtel par décision de l'OFJ datée du 14 octobre 2002. Cette somme sera remboursée par acomptes de la manière suivante :

	Fr.
1^{er} acompte au 31 mars 2003	350.000.—
2 ^e acompte dû au 31 mars 2004	350.000.—
plus 3,5% d'intérêts de 728.531 francs (dette restante)	<u>25.499.—</u>
Montant dû au 31 mars 2004	375.499.—
3 ^e acompte dû au 31 mars 2005	378.531.—
plus 3,5% d'intérêts de 378.531 francs (dette restante)	<u>13.248.—</u>
Montant dû au 31 mars 2005	391.779.—
Total à verser	<u>1.117.278.—</u>

Ces montants seront amortis au fur et à mesure de leur engagement selon les modalités usuelles d'amortissement des postes de l'actif du bilan de l'Etat.

Il est important de noter que le remboursement initial exigé par la Confédération atteignait 1.887.429 francs. Ce premier calcul prenait en effet en compte le taux actuel de subventionnement des établissements affectés à l'exécution de la semi-détention et de la semi-liberté qui se monte à 35% contre 50% lors du versement de la subvention octroyée à la MET – La Ronde. Après intervention de la cheffe du DJSS auprès des instances fédérales, ce calcul a pu être corrigé, permettant de réduire le remboursement dû de 808.898 francs (hors intérêts).

Relevons encore que si nous n'avions pas pu utiliser cet établissement dans le cadre des régimes d'exécution des peines, c'est bien la totalité du solde de la subvention que nous devrions rembourser à la Confédération.

5. CONCLUSIONS

La situation qui a prévalu à la MET – La Ronde durant ces huit dernières années et les expériences successives de modifications de missions ont laissé clairement apparaître que tout aménagement ultérieur de l'infrastructure était impossible ou conduirait à œuvrer *in fine* dans tous les cas dans un cadre inadéquat. La difficulté rencontrée au niveau du recrutement de personnel qualifié a constitué par ailleurs une contrainte à laquelle l'institution a dû faire face et il aurait été illusoire de préconiser le maintien ou la poursuite d'une mission pour laquelle le personnel qualifié et compétent n'a pas pu être trouvé durant les années passées.

De plus, le manque de masse critique a conduit, à répétées reprises, à adapter une institution prévue pour une mission ouverte et pour des adultes, en un établissement fermé accueillant finalement principalement des mineurs en secteur fermé.

La décision de fermer La Ronde en qualité de Maison d'éducation au travail ne résultait par conséquent pas d'un choix. Cette fermeture s'imposait compte tenu des dysfonctionnements importants constatés, dysfonctionnements de surcroît impossibles à corriger.

Les décisions prises par le Conseil d'Etat visaient à répondre, malgré les inadéquations du dispositif carcéral existant, aux besoins les plus urgents des magistrats de l'ordre judiciaire mais aussi à l'adaptation souhaitée du dispositif cantonal de prise en charge pénale, tout particulièrement dans les missions de fin de peines et de proximité que le canton doit assurer.

Du point de vue strictement financier, la réaffectation de La Ronde constitue la voie la plus économique dès lors qu'elle permet de réaliser de manière pérenne ce volet du projet de réorganisation pénitentiaire, sans consentir d'investissements d'infrastructures nouvelles d'importance si l'on fait exception du remboursement exigé par la Confédération.

La réorganisation pénitentiaire souhaitée par les autorités devra être conduite par des étapes successives, dont cette première étape qui a dû être conçue eu égard aux événements rencontrés à la MET. Malgré cela, la réaffectation de La Ronde constitue bel et bien une décision de réorientation durable du dispositif carcéral cantonal d'une part et une accentuation des efforts consentis en matière de réinsertion.

Pour l'ensemble des motifs décrits ci-devant, nous vous prions de bien vouloir prendre en considération le présent rapport, puis d'adopter le projet de décret ci-après.

Veillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 11 décembre 2002

Au nom du Conseil d'Etat :

Le président,

P. HIRSCHY

Le chancelier,

J.-M. REBER

**Décret
portant octroi d'un crédit de 1.117.278 francs
pour le remboursement partiel
de la subvention fédérale perçue en 1995
pour la transformation de la Maison d'éducation
au travail (MET) – La Ronde, à La Chaux-de-Fonds**

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 11 décembre 2002,
décrète :*

Article premier Un crédit de 1.117.278 francs est accordé au Conseil d'Etat pour le remboursement partiel de la subvention fédérale perçue en 1995 pour la transformation de la Maison d'éducation au travail (MET) – La Ronde, à La Chaux-de-Fonds.

Art. 2 Le Conseil d'Etat est autorisé à se procurer, éventuellement par la voie de l'emprunt, les moyens nécessaires à l'exécution du présent décret.

Art. 3 Le crédit sera porté au compte des investissements et amorti conformément au décret concernant l'amortissement des différents postes de l'actif du bilan de l'Etat et des communes, du 23 mars 1971.

Art. 4 ¹ Le présent décret est soumis au référendum facultatif.

² Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président, Les secrétaires,