Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de décret portant octroi d'un crédit de 670.000 francs pour le financement d'un crédit d'étude et d'un appel d'offre en entreprise totale en vue de la construction d'une nouvelle prison préventive et d'une institution éducative fermée pour mineur-e-s

(Du 22 décembre 2004)

On mesure le degré de civilisation
d'une société en entrant dans ses prisons
Dostoïevski

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

Le rapport qui vous est soumis reprend les grandes lignes du rapport d'information (01.025) du 25 avril 2001 (ci-après "rapport d'information") à l'appui d'une planification des réformes dans le domaine pénitentiaire. Il résume les problèmes rencontrés, les réformes entreprises pour pallier les insuffisances de notre système carcéral et, en partant de la description des missions carcérales que le canton doit nécessairement assumer, il définit les besoins en terme de places de détention.

Le Conseil d'Etat rappelle enfin les engagements qu'il a pris pour répondre aux conditions actuelles qui régissent la détention et poser les bases de celles à venir. Il réaffirme sa conviction de la nécessité de construire aujourd'hui une nouvelle prison cantonale pour la détention préventive ainsi qu'un établissement fermé pour la détention des mineur(e)s puisque l'actuelle prison et ses structures obsolètes ne sont pas réformables, qu'il n'y a pas de lieu pour accueillir – dans le respect des règles minimales – la détention des mineur(e)s et que le canton doit poursuivre ses engagements concordataires faute de pouvoir répondre seul aux multiples et difficiles missions qui découlent de l'application des principes du droit.

Ces nouvelles infrastructures à construire permettront d'assumer d'une manière adéquate les tâches régaliennes cantonales concernant, d'une part la détention préventive des majeurs (hommes et femmes) dont les structures actuelles sont toujours plus coûteuses en entretien et ne sont pas réformables ainsi que, d'autre part, la détention des mineur(e)s qui devra répondre aux exigences du nouveau droit pénal des mineurs et des normes légales en vigueur et pallier l'absence actuelle de structures pour répondre aux tâches d'enfermement des mineur(e)s.

Le rapport énumère les critères auxquels devaient répondre les terrains destinés à accueillir le site carcéral puis explique la méthode utilisée pour procéder au choix. Il décrit

enfin précisément le site choisi par le Conseil d'Etat et dresse la liste des travaux encore à mener pour arriver à l'élaboration du cahier des charges pour la mise au concours de la construction en entreprise totale du nouvel établissement pénitentiaire.

En effet, vu l'urgence de la situation, le Conseil d'Etat a pris l'option d'un appel d'offre en entreprise totale, de façon à maîtriser les délais et les coûts.

Le Conseil d'Etat vous demande d'octroyer un crédit d'étude permettant de finaliser les travaux préalables à la construction d'une prison préventive et d'un établissement fermé pour mineurs sur le site de Cornaux.

1. INTRODUCTION

Les conditions de détention qu'offre la prison préventive de La Chaux-de-Fonds sont inacceptables. La structure ne répond plus du tout aux normes minimales édictées pour détenir de façon adéquate des personnes incarcérées qui, rappelons-le, bénéficient de la présomption d'innocence. Les bâtiments sont soit très anciens et inadaptables, soit relativement récents (la tour date du début des années 1960) mais à rénover totalement. L'entretien de cette prison est très onéreux et une adaptation est impossible. Une prison préventive est un outil indispensable pour la justice et la politique pénale d'un canton. Neuchâtel doit se doter d'une structure adéquate pour répondre aux besoins de la justice mais aussi aux conditions contemporaines qui régissent la privation de liberté des personnes.

Depuis plusieurs années, il manque à la justice pénale des mineurs l'outil indispensable pour permettre la détention avant jugement des adolescent(e)s. Le canton transgresse d'une manière continue les règles internationales et fédérales régissant la détention pénale des mineurs en les incarcérant au sein d'une prison pour adultes. L'entrée en vigueur du nouveau droit pénal des mineurs est prévue pour 2006. Non seulement la durée d'incarcération des mineur(e)s sera sensiblement allongée (jusqu'à 4 ans), mais encore il sera désormais possible de sanctionner par la privation de liberté des actes qui auparavant étaient traités par les seules mesures éducatives.

Il n'existe, en Suisse romande, aucun établissement fermé pour les filles alors même que la délinquance féminine est plus importante aujourd'hui qu'hier.

Si les problèmes de délinquance des mineur(e)s se géraient principalement au niveau cantonal, l'aggravation des cas et les difficultés rencontrées sur le plan romand ont amené les cantons à se grouper au sein d'un Concordat pour mettre à disposition de tous des institutions adéquates, à moindres coûts, tant pour les garçons que pour les filles.

Pour la détention de longue durée des garçons, le canton de Neuchâtel pourra utiliser les établissements concordataires (VD et VS). Pour les filles, le canton a été sollicité par le concordat afin de mettre à disposition un établissement fermé.

Le canton ne dispose d'aucune structure adéquate pour la détention des mineurs (garçons et filles). Ainsi, le nouvel établissement à construire répondra aux besoins spécifiques cantonaux et aux besoins concordataires en créant un établissement viable qui disposera de la masse critique suffisante pour un bon fonctionnement répondant aussi aux critères de l'économicité.

Afin de bénéficier des synergies possibles, il est projeté de grouper sur un seul site deux établissements à vocations carcérales différentes qui devront répondre aux missions régaliennes incontournables que le canton de Neuchâtel se doit d'assumer.

2. ETAT DE LA SITUATION

2.1. Rappel des constats tirés par le rapport d'information

Pendant de nombreuses années le domaine pénitentiaire a connu des problèmes récurrents de fonctionnement et de sécurité qui ont atteint leur paroxysme en 1998 avec le départ du chef du service pénitentiaire d'alors. Parfois requises par l'acuité des problèmes rencontrés, diverses expertises ponctuelles ont été menées mais elles sont restées sectorielles et cantonnées aux problématiques urgentes et aux réponses immédiates à leur apporter.

Lors de l'entrée en fonction en 1999 d'un nouveau chef du service pénitentiaire, un état des lieux a été dressé et il est apparu que seule une expertise exhaustive menée par des experts indépendants pouvait apporter un éclairage sur les structures existantes et préconiser les réformes ou les améliorations nécessaires à un fonctionnement adéquat du système carcéral neuchâtelois.

Ainsi, MM. Alex Pedrazzini (ancien directeur de prison, ancien chef d'un service pénitentiaire et ancien conseiller d'Etat du Tessin en charge du domaine pénitentiaire) et Denis Choisy (ancien directeur de la prison de Champ-Dollon), ont rendu au Conseil d'Etat leur expertise restée confidentielle pour des raisons de sécurité mais dont les conclusions très sévères ont conduit le Conseil d'Etat à adresser au Grand Conseil, en avril 2001 un "*Rapport d'information […] à l'appui d'une planification des réformes dans le domaine pénitentiaire* ", (ci-après: Rapport d'information).

Cette analyse soulignait combien "*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." (…)

La sous-commission de gestion du DJSS a été étroitement associée et régulièrement informée d'une manière exhaustive, notamment par la lecture de l'expertise et la mise au courant des actions entreprises afin de remédier dans les meilleurs délais aux problèmes les plus aigus.

2.1.1. Rappel de l'état des structures carcérales en 2001 (au moment du Rapport d'information)

En 2001, les structures carcérales neuchâteloises se composaient de divers établissements.

La prison de Neuchâtel (30 places), fermée depuis novembre 1996, accueillait auparavant la détention préventive et l'exécution de courtes peines. Cette prison a dû être brutalement fermée suite à une défaillance grave des systèmes de sécurité. L'investissement nécessaire à sa réouverture aurait été disproportionné compte tenu de l'inadéquation des locaux et de l'impossibilité de les transformer. Déjà en 1995 le rapport de gestion du DJSS *(page 56)* soulignait "*la vétusté de cet établissement [devant conduire] inévitablement à revoir son affectation ou sa transformation".*

Les personnes détenues ont été déplacées à la prison préventive de La Chaux-de-Fonds et le personnel transféré à l'EEP/Bellevue à Gorgier.

La prison de Boudry (8 places) accueillait, pour la nuit, des personnes condamnées à des peines maximales de 6 mois, au bénéfice d'un emploi et autorisées à exécuter leur(s) peine(s) sous la forme de la semi-détention. Cette structure était gérée par deux gendarmes accomplissant la surveillance en plus de leur fonction ordinaire.

La détention s'effectuait dans des cellules très anciennes équipées sommairement (1 WC sans véritable séparation pour 2 personnes détenues dans la même cellule, accès aux douches par un couloir à ciel ouvert, absence de cour de promenade par ex.).

Les prisons de La Chaux-de-Fonds (82 places théoriques réduites à 70 places afin de permettre la fermeture de celles devenues trop insalubres) accueillaient 7 régimes de détention distincts dans des bâtiments dont les plus anciens datent de 1856 et les plus récents des années 60. Les régimes exécutés se déclinaient comme suit: détention préventive, courtes peines fermes, semi-détention, détention féminine, détention des mineurs, détention administrative (mesures de contraintes), condamnés en attente de transfert.

Il faut noter que la structure accueillait également jusqu'en 1996 une "*infirmerie cellulaire*" de 10 places qui a dû être fermée en raison de l'insalubrité des locaux et de l'insuffisance de l'encadrement médical. Cette "infirmerie cellulaire" était jusqu'en 1992 la seule contribution au "*Concordat romand sur l'exécution des peines et mesures concernant les adultes et les jeunes adultes dans les cantons romands et du Tessin*" (ci-après le Concordat).

L'établissement d'exécution des peines de Bellevue (EEP/Bellevue) à Gorgier comptaient 60 places initialement prévues, mais qui ont été réduites à 47 places, afin de supprimer une particularité neuchâteloise en matière d'exécution des peines en pénitencier: les cellules à 2 places. Ouvert fin 1994 après la transformation de l'ancienne maison d'éducation pour jeunes filles de la Fondation suisse Bellevue, l'établissement est le résultat de divers compromis, architecturaux politiques et financiers. Il accueillait des condamnés neuchâtelois et d'autres cantons romands permettant au canton de Neuchâtel de mettre une structure à disposition du Concordat. Le canton de Neuchâtel a pu ainsi disposer d'un pénitencier afin d'y placer certains de ses condamnés au lieu de les envoyer hors canton dans les pénitenciers concordataires.

La maison d'éducation au travail (MET) de La Ronde à La Chaux-de-Fonds (16 places) accueillait des jeunes adultes et des mineurs en régime fermé alors qu'originellement elle devait accueillir des jeunes adultes (18-25 ans) en phase de réinsertion. Cet établissement concordataire, ouvert en 1992, après une rénovation lourde, n'a jamais véritablement trouvé sa "clientèle" faute de condamnations à la mesure pénale (100bis) qui avait fondé son existence.

L'établissement était donc principalement utilisé par la justice neuchâteloise à des fins d'observation ou d'exécution de mesures pour des mineurs ainsi que, très minoritairement, pour des jeunes adultes neuchâtelois au bénéfice d'une mesure d'éducation au travail. Le Concordat n'a quasiment pas utilisé cette structure.

2.1.2. Principaux problèmes soulevés dans le rapport d'information

La prison de Neuchâtel

Écartée de l'expertise parce déjà fermée et trop évidemment inadaptée aux missions qui lui étaient dévolues, il a été constaté qu'*"en tant que lieu de détention, [elle] ne répond plus au normes actuellement en vigueur et n'apparaît pas réformable" (Rapport d'information page 14).*

La prison de Boudry

Globalement, l'infrastructure était inadaptée en tant que lieu de détention (pas de cour de promenade, cellules à deux lits sans véritable séparation des WC, couloir d'accès aux douches à ciel ouvert). Si, durant la semaine, les personnes détenues n'y séjournaient que la nuit, elles devaient être enfermées 24 heures sur 24 heures durant le week-end et les jours fériés dans des conditions plus que rustiques.

Après une évaluation des coûts nécessaires à une adaptation minimum des locaux, il a été renoncé à l'utilisation de ces cellules depuis fin 2002.

Les prisons de La Chaux-de-Fonds

Principalement affectée à la détention préventive, cette structure est celle qui accuse les plus lourdes carences en raison de son emplacement et de son état général.

Si, de façon globale, les conditions de détention au sein de l'établissement sont très inférieures aux normes généralement admises en Suisse, il est également très difficile de garantir la bonne application des conditions posées pour la détention préventive, notamment celle d'empêcher la collusion. Il faut souligner que les bâtiments souffraient de carences évidentes en terme de sécurité passive qui ne pouvaient, pour des raisons évidentes de sécurité, être détaillées dans le Rapport d'information.

Les principaux problèmes architecturaux relevés par l'expertise menée en 2000 étaient:

– infrastructure vétuste;
– insalubrité des locaux;
– conditions d'hygiène largement insuffisantes, (4 robinets d'eau chaude pour 70 places de détention);
– exiguïté des surfaces disponibles (cellules, locaux communs, cours de promenades);
– absence d'ateliers, de salle de sport;
– impossibilité d'isoler de l'extérieur les personnes en détention (collusion);
– absence de lumière du jour dans certains secteurs;
– taille des cellules non conformes aux normes usuelles (de 6 à 8 m^2 contre 12 m^2 sanitaire compris pour répondre aux normes fédérales et internationales en vigueur);
– hauteur du mur d'enceinte inadaptée.

L'établissement d'exécution des peines de Bellevue

Les problèmes rencontrés se sont focalisés sur un nombre important d'évasions. Le rapport d'information indiquait que "*le problème central restait la définition même de la mission pénitentiaire à laquelle devrait pouvoir répondre cet établissement*" (page 14) et "*l'adaptabilité de l'infrastructure par rapport à une nouvelle mission*" (page 15).

En définissant clairement la mission et l'encadrement qui en découlent, les problèmes qui ont mis l'EEP/Bellevue régulièrement sur la sellette ne se sont plus reproduits.

La maison d'éducation au travail (MET) de La Ronde

La mesure d'éducation au travail destinée aux jeunes adultes était très peu prononcée par les tribunaux romands, entraînant de fait une sous-occupation permanente de l'établissement, notamment par l'inutilisation de la maison par les cantons concordataires. Ainsi, faute d'une clientèle suffisante, on a cherché à diversifier les prises en charge.

Le placement de mineurs à La Ronde – utile pour le canton - a été imaginé afin d'assurer un taux d'occupation suffisant pour éviter de rembourser les subventions fédérales à la construction (70% du coût global) et garantir les mêmes subventions fédérales pour le fonctionnement (30% des salaires reconnus).

C'est ainsi que la MET a été autorisée par l'Office fédérale de la Justice (OFJ) à recevoir, sous certaines conditions, des mineurs en observation ou placés par décision pénale, à condition notamment de ne pas mélanger les deux populations (mineurs, majeurs).

Cependant, le Rapport d'information soulignait que "*avec ce changement de missions, l'enveloppe architecturale et l'emplacement de la MET comportent des difficultés liées à l'étroitesse des lieux et la prévention des contacts avec l'extérieur" (page 17).*

Le bâtiment de la MET n'était pas adapté (et adaptable) à de la détention en milieu fermé (exiguïté des locaux, absence de barreaux, manque de lieux pour pratiquer le sport ou simplement permettre des promenades en plein air dans un lieu sécurisé).

Détenir dans ces conditions des mineurs, souvent privés de liberté pour la première fois, s'est révélé non seulement intenable mais également dangereux, pour les jeunes comme pour le personnel.

2.1.3. Engagements pris par le Conseil d'Etat dans le rapport d'information

Dans l'introduction de son Rapport d'information, le Conseil d'Etat s'est dit convaincu "*qu'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 régalienne, en conformité avec les normes légales actuelles et ce de manière économiquement viable dans les prochaines décennies."(page 2).*

Après avoir dressé le bilan du domaine carcéral et pénitentiaire cantonal, le gouvernement a estimé que les "*carences structurelles, 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. (…). La résolution durable des problèmes rencontrés passe dorénavant par une nécessaire réflexion sur les missions pénitentiaires à exécuter dans notre canton* "(p. 23).

Dans la conclusion, le Conseil d'Etat a exposé sa politique consistant 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* […]".

Le Conseil d'Etat a clairement défini la ligne à suivre en précisant que "*pour difficile qu'elle soit la fermeture d'établissements doit être considérée comme une mesure*

indispensable traduisant une situation éthique intolérable. Elle permettra 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". (Rapport d'information page 32).

Le Conseil d'Etat a décidé de reconstruire l'ensemble du système carcéral, en conformité avec les contraintes légales, afin de rendre possible un véritable développement durable de notre politique pénitentiaire cantonale en fixant 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, il a été défini que le canton devait garantir prioritairement les missions auxquelles il doit répondre de manière impérative et de façon autonome, puis celles qu'il pourrait réaliser avec ses partenaires concordataires.

Il s'agit en particulier de la *détention préventive*, des régimes immédiatement consécutifs à une condamnation pénale (longues peines ou mesures en attentes de transfert) et des régimes nécessitant une exécution proche du lieu de domicile (courtes peines en détention ordinaire, *semi-détention*, *semi-liberté*).

Il faudra également tenir compte des besoins auxquels le canton ne peut pas faire face actuellement, ou d'une manière inadéquate, en particulier la détention féminine et celle des mineurs.

Le Conseil d'Etat a enfin posé comme postulat de base la volonté de notre canton de rester membre du Concordat et de demeurer actif au sein de cette collaboration.

2.2. Réformes et adaptions entreprises depuis 2001

Conformément aux engagements pris, les structures du domaine pénitentiaire cantonal ont été adaptées – par la fermeture de structures ou dans le cadre des bâtiments existants - de façon à répondre au plus près des besoins neuchâtelois, tandis que des études étaient menées tant au niveau cantonal que dans le cadre de la *Commission concordataire du Concordat romand sur l'exécution des peines et mesures dans les cantons romands et du Tessin* (ci-après CCRT).

Ressources humaines et encadrement

L'engagement de personnel en suffisance et la formation des surveillants ont été les investissements les plus importants consentis afin de pallier les dysfonctionnements. Un effort considérable a été consenti de façon à renforcer le nombre de surveillants tant sur le plan quantitatif que qualitatif.

Le rapport d'information ayant démontré que le ratio surveillants/détenus était largement insuffisant – tant à l'EEP/Bellevue qu'à la prison préventive –, une augmentation progressive des effectifs a été décidée et réalisée. Dans l'impossibilité de recruter du personnel déjà diplômé, et compte tenu du peu de surveillants en place déjà formés, il a été nécessaire d'engager un processus complet de formation pour la majeure partie des surveillants et des cadres.

Il faut rappeler que la formation de surveillant s'effectue en cours d'emploi. D'abord dans l'établissement (formation de base) puis au Centre suisse de formation du personnel pénitentiaire à Fribourg durant 13 semaines réparties sur 2 ans. Le titre d'agent de détention est sanctionné par un brevet fédéral reconnu par la Confédération après la validation des examens et du travail de diplôme.

Ainsi, l'EEP/Bellevue a bénéficié de 5 postes de surveillants supplémentaires pour permettre l'encadrement adéquat mais aussi et surtout la formation indispensable du personnel. En effet, seuls 19% des surveillants étaient formés en 2001, ce chiffre est passé à 38% en 2004, et il devrait atteindre près de 50% en septembre 2005 (sans les transferts consécutifs à l'ouverture de l'EEP/ La Ronde, le personnel formé aurait déjà atteint l'objectif minimum de 60%).

La prison préventive a vu son effectif augmenter de 8 postes de surveillants sur 3 ans, le nombre de surveillants formés passant de 32% en 2001 pour atteindre 70% en 2004.

Il est possible d'affirmer que le domaine pénitentiaire neuchâtelois est passé d'un certain amateurisme dévoué à plus de professionnalisme.

Il faut réaffirmer que l'architecture des prisons, avec ses barreaux, ses murs et ses barbelés ne représente qu'une partie de ce qui compose la sécurité. L'essentiel est constitué d'encadrement humain suffisant permettant une prise en charge adéquate, dans le respect des personnes détenues.

Prison de Boudry

Ce vétuste établissement a été fermé fin 2002 et sa population carcérale - des condamnés exécutant de courtes peines (max. 6 mois) sous le régime de la semi-détention - transférée dans le nouvel *Établissement d'exécution des peines de La Ronde* (ci-après EEP/La Ronde) à La Chaux-de-Fonds. La cessation d'activité a coïncidé avec le départ à la retraite d'un des deux gendarmes chargés de la gestion des 4 cellules jouxtant le poste de gendarmerie.

MET La Ronde

L'ancienne MET La Ronde est devenue l'Établissement d'exécution des peines de La Ronde (ci-après EEP/La Ronde) en automne 2002. L'immeuble retrouve ainsi sa vocation initiale en accueillant désormais des condamné(e)s placé(e)s en semi-liberté et en semi-détention.

Le Grand Conseil avait préalablement été informé le 25 février 2002 de la transformation des missions de l'ancienne MET et du remboursement de la subvention (1.078.531 francs) à l'Office fédéral de la justice, remboursement qui sera terminé au mois de mars 2005.

L'équipe d'éducateurs a été remplacée par des surveillants, le nombre de postes passant de 12,5 à 6,5 pour le même nombre de places de détention. Depuis son ouverture, l'EEP/La Ronde a été constamment rempli et cela au bénéfice quasi-exclusif des condamnés neuchâtelois.

Cependant, L'EEP/La Ronde a rapidement été contraint de créer des places supplémentaires pour faire face à l'afflux de condamnés. C'est ainsi que 4 places supplémentaires ont été créées, portant la capacité de l'établissement à 20 places, lesquelles ont été constamment occupées en 2004.

Cette situation exceptionnelle - qui devrait être passagère – a permis de soulager la pression à la prison préventive en déplaçant à La Ronde quelques condamnés à de courtes peines en détention ordinaire (en général des personnes négligentes qui habitent le canton et qui n'ont pas répondu aux convocations de l'office d'application des peines).

La réaffectation de La Ronde s'inscrit pleinement dans le cadre de la réforme pénitentiaire. Elle a doté le canton d'une structure pérenne adéquate dévolue à des missions par essence cantonales d'exécutions des peines pour les condamnés locaux. Cet outil s'inscrit également dans l'esprit du code pénal modifié qui favorise les peines alternatives à la détention ordinaire (TIG, semi-détention).

En permettant d'exécuter les courtes peines en semi-détention (incarcération de nuit de condamnés au bénéfice d'un travail), l'EEP/La Ronde répond pleinement aux missions cantonales actuelles et futures. En accueillant un secteur permettant d'exécuter la semi-liberté (période de détention qui favorise la réinsertion et qui précède la libération conditionnelle), l'établissement répond à un besoin cantonal mais aussi concordataire.

Soulignons enfin que les ateliers de l'établissement accueillent également certains condamnés qui exécutent leurs peines sous la forme de travail d'intérêt général. Il s'agit de cas particuliers qu'il est difficile, voir impossible, de placer dans les structures ordinaires (EMS, hôpitaux, communes, etc.) parce que souffrant de troubles psychologiques ou toxicomanes. Le nombre de *tigistes* employés à La Ronde correspond une moyenne annuelle de 3 places de détention.

Prison préventive de La Chaux-de-Fonds

Ses missions ont été recentrées. Les personnes condamnées qui exécutent leurs peines sous la forme de semi-détention ont été transférées à l'EEP/La Ronde. Cela a permis d'accroître la sécurité de la prison en supprimant les multiples entrées et sorties engendrées par ce type particulier d'exécution des peines.

Malgré ce transfert de mission, il faut noter l'accroissement significatif de la population carcérale à la prison préventive de La Chaux-de-Fonds: de 38 détenus en moyenne (en 2001 et 2002), elle s'est élevée à 50 en 2003 pour atteindre une moyenne de plus de 70 en 2004. Des cellules (7) ont été réhabilitées de façon à permettre de faire face à l'afflux de détenus.

Avec la fermeture de la MET/La Ronde, d'exceptionnelle la détention des mineurs est devenue la règle à la prison préventive. En 2003, une moyenne de 2 détenu(e)s a été constatée, avec un maximum de 7 mineurs incarcérés simultanément.

Pour absorber cette population pénale, un secteur de détention distinct pour les mineurs a été créé. Les conditions d'incarcération restent cependant précaires, dans un lieu inadapté et en transgression des règles internationales qui régissent la détention des mineurs.

Aujourd'hui, la prison préventive continue d'assumer de multiples missions:

– la détention préventive des hommes et des femmes;

– la détention des condamné(e)s à de longues peines en attente de transfert (suite à un jugement) ou de retour de pénitenciers (pour divers motifs allant d'une simple audition à une longue nouvelle attente d'affectation dans une prison adéquate);

– l'exécution des courtes peines fermes pour les condamnés qui ne peuvent bénéficier des alternatives à la détention ou d'exécution de peine facilitée (irrespect des engagements, non-réponses aux convocations ou aux sommations, par exemple);

– détention des mineur(e)s (préventive, exécution de peines);

– détention LMC (mesures de contraintes durant maximum 96 heures avant le transfert dans l'établissement concordataire de Frambois à Genève).

Malgré tous les efforts entrepris, le bâtiment de la prison préventive est - et demeurera - inadapté. Il ne peut que très imparfaitement remplir sa mission, tant sur le plan de la prévention de la collusion que sur le plan de la sécurité. Cette structure obsolète doit être impérativement remplacée.

Établissement d'exécution des peines de Bellevue (ci-après EEP/Bellevue)

L'EEP/Bellevue a connu une redéfinition de sa mission.

Depuis 2001, l'établissement reçoit des hommes condamnés neuchâtelois et concordataires dont les peines ne dépassent pas, en règle générale, 3 ans.

Redimensionné et adapté à sa clientèle, l'EEP/Bellevue répond à un besoin tant cantonal (40% des nuitées) que concordataire (60%).

Par ailleurs, l'établissement n'a plus connu d'évasion depuis 5 ans. Ce résultat n'est pas le fruit du hasard mais bien de la formation du personnel, de la sécurisation des structures et de l'adaptation de la mission.

L'EEP/Bellevue, après avoir connu des années difficiles, fonctionne aujourd'hui correctement grâce à l'augmentation de la dotation en personnel qui a permis d'assurer la sécurité attendue et l'encadrement des personnes détenues, tout en permettant la formation intensive des surveillants. Cet effort doit se poursuivre car le taux de rotation du personnel est important. En effet, plusieurs surveillants qualifiés de l'EEP/Bellevue ont souhaité venir travailler à la prison préventive pour des raisons personnelles ou d'opportunité de carrière tandis que d'autres ont permis l'ouverture de l'EEP/La Ronde et son bon fonctionnement grâce à leurs compétences.

La semi-liberté qui se déroulait à l'EEP/Bellevue jusqu'en 2002 s'exécute maintenant à La Ronde, accroissant ainsi la sécurité de l'établissement de Gorgier en supprimant les mouvements quotidiens liés aux entrées et sorties des condamnés se rendant au travail.

L'établissement concordataire de l'EEP/Bellevue à Gorgier répond à une utilité certaine et satisfait aux besoins cantonaux et concordataires puisque son taux d'occupation est constant (plus de 90%).

Les cantons concordataires s'inscrivent même sur une liste d'attente pour y placer leurs condamnés.

Envisagée dans un premier temps, la fermeture de Bellevue est inopportune aujourd'hui, compte tenu de la surpopulation carcérale endémique dans le Concordat romand et, de manière générale, en Suisse.

Afin de permettre son fonctionnement, il a été nécessaire de restructurer, sécuriser et adapter la mission de Bellevue à l'inadéquation du bâtiment pour des longues peines. La fermeture de Bellevue aggraverait aujourd'hui la surpopulation carcérale des prisons, mettrait le canton de Neuchâtel au ban du Concordat et obligerait le canton à rembourser les subventions octroyées par la Confédération lors de la transformation de 1994.

L'EEP/Bellevue peut donc continuer, en l'état, et pour plusieurs années, à assumer la mission concordataire actuelle.

Ainsi, après une première partie d'adaptation de certaines structures du système pénitentiaire neuchâtelois (EEP/La Ronde et EEP/Bellevue), une étape suivante doit être mise en œuvre. Elle comprend la construction d'un nouvel établissement destiné à la détention préventive. Dans le même temps, afin de pouvoir prendre en compte les problèmes causés par la délinquance des mineur(e)s, la construction d'un établissement pour mineur(e)s est impérative. Cela est démontré et demandé dans plusieurs rapports émanant d'autorités en charge de la problématique liée au mineur(e)s, tant sur le plan neuchâtelois que romand (juges des mineur(e)s, autorités tutélaires, directions de maisons réservées aux mineur(e)s, etc.).

2.3. Un nouveau besoin: la détention pénale des mineur(e)s

2.3.1. Problématique de la délinquance des mineur(e)s

Les autorités compétentes en matière de délinquance juvénile constatent depuis plusieurs années une augmentation et une aggravation des cas. Les instruments actuels de la justice pénale des mineurs reposent sur un modèle éducatif, curatif et préventif mais ne permettent souvent plus de faire face au développement de la nouvelle délinquance.

La privation de liberté qui n'est pas, en principe, la réponse idoine devient un passage obligé.

Il existe peu de places de détention en Suisse romande et les mineurs doivent ainsi trop souvent être incarcérés en prison préventive dans des établissements réservés aux adultes.

La situation actuelle insatisfaisante et la nouvelle loi fédérale régissant la condition pénale des mineurs (ci-après LFCPM) obligent à trouver une solution pérenne et appropriée pour la prise en charge des jeunes délinquants.

Les réponses cantonales ayant démontré leurs limites, il s'est révélé préférable d'unir les efforts pour développer une prise en charge qualitative et quantitative, ceci en raison du nombre variable des mineurs en exécution de mesures ou de peines et des exigences élevées imposées par la législation et la Confédération pour la prise en charge des mineurs.

Une réponse concordataire, à l'instar de la détention des adultes, est rapidement apparue comme la meilleure formule car chaque canton ne peut construire toutes les institutions utiles pour faire face aux demandes des autorités pénales.

La Conférence romande des chefs de départements de justice et police (CRDJP) (devenue Conférence latine des chefs de départements de justice et police (CLDJP)), a donc chargé la commission concordataire (des adultes) de présenter un projet de concordat pour les mineurs, lequel a été élaboré en collaboration d'un expert (M. le juge Jean Zermatten, Président du Tribunal des mineurs du canton du Valais), et adopté par la CLDJP le 27 octobre 2003. Cette manière de procéder a été rendue nécessaire pour répondre à l'urgence des besoins, alors qu'aucune structure trans-cantonale ou intercantonale n'existe dans le domaine de la prise en charge pénale des mineurs.

2.3.2. Le projet de Concordat romand pour l'exécution de la détention pénale des mineurs dans les cantons romands (et du Tessin)

Le "Concordat pour la détention pénale des mineurs" concernera la détention avant jugement, la détention après jugement, le placement en établissement fermé et les sanctions disciplinaires.

Il permettra de réaliser des infrastructures communes, afin de placer dans un environnement adapté les jeunes délinquants.

La Loi fédérale régissant la condition pénale des mineurs (ci-après: LFCPM) ne prévoit plus le délai maximum de 14 jours de détention avant transfert dans un milieu éducatif fermé, néanmoins, le concordat a maintenu le placement dans un établissement adéquat après 14 jours afin de permettre aux mineur(e)s détenu(e)s de bénéficier d'une prise en charge éducative (en milieu fermé) le plus rapidement possible.

Chaque canton devra se doter de structures spécifiques pour la détention préventive (jusqu'à 14 jours) des garçons et des filles.

Au-delà, des établissements romands seront créés: dans le canton de Vaud, pour les garçons à partir du quatorzième jour de détention. Neuchâtel a été sollicité pour accueillir les placements des filles en établissement fermé. Le Valais accueillera un établissement fermé pour les garçons.

La LFCPM prévoit que des sanctions disciplinaires pourront être exécutées dans les établissements éducatifs fermés. Ainsi, le concordat assurera l'exécution de ce type de sanction dans des conditions favorables pour les mineurs concernés.

Ce problème récurrent à Neuchâtel sera ainsi réglé, dans le secteur de détention pour les mineur(e)s à créer dans le canton ou/et hors canton.

Les établissements fermés sont destinés aux placements de jeunes qui mettent l'ordre public ou autrui en danger (violence, délinquance récurrente), à l'exclusion des placements à but thérapeutique.

Le canton de Neuchâtel qui, faute d'une masse critique suffisante, ne dispose d'aucune institution pour accueillir les jeunes filles délinquantes pourra, tout en répondant à la demande concordataire, enfin disposer d'une structure adéquate réclamée depuis longtemps par la justice des mineurs et par les établissements spécialisés.

Les estimations de la commission concordataire font état du besoin d'un établissement fermé de 16 places pour les jeunes filles.

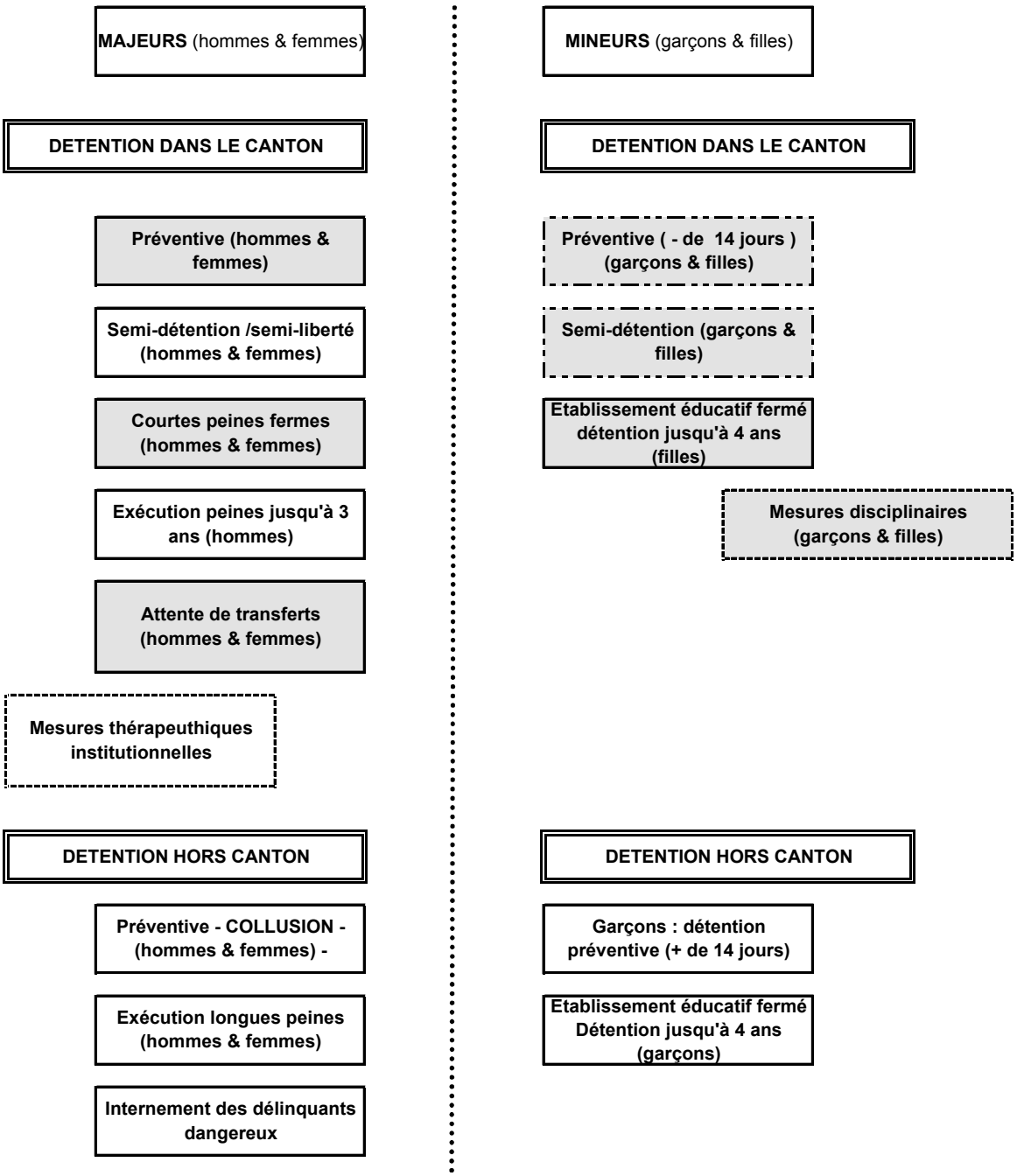
Cette institution devra être modulable, de manière à pouvoir répondre en tout temps aux besoins et à pouvoir, si nécessaire, séparer les mineurs selon la nature des infractions commises et la prise en charge à mettre en place.

C'est pourquoi le Conseil d'Etat a donné son accord de principe pour accueillir un établissement éducatif fermé permettant la détention des jeunes filles, sous réserve que le Grand Conseil valide ce choix.

Il faut donc intégrer cette institution dans le projet global de construction pénitentiaire.

En grisé sur le graphique, les tâches dévolues au nouvel établissement cantonal.

ORGANISATION DE LA DETENTION A NEUCHATEL



Cependant, si les deux établissements (l'un pour majeurs et l'autre pour mineurs) peuvent se situer à proximité sur un seul site afin de réduire les coûts de fonctionnement, la cohabitation est impossible et une séparation stricte devra être observée. Le graphique ci-devant résume la multiplicité des tâches dévolues au canton en matière de détention, ainsi que les tâches qui pourraient être effectuées et prises en charge dans les établissements à construire.

La législation fédérale délègue aux cantons toutes les tâches liées à la privation de liberté. Pour ce faire, les cantons peuvent s'associer à d'autres cantons (Concordat romand), ou faire exécuter les peines eux-mêmes (peines de proximité).

Ces nouveaux bâtiments devront répondre aux règles européennes ainsi qu'aux normes fédérales. Ces dernières sont décrites dans le *Rapport d'information* qui concluait sur une "*volonté claire [du Conseil d'Etat] de donner une solution durable et globale* [aux problèmes de détention] *en consacrant un effort sectoriel d'importance dans ce domaine particulièrement délicat, dévolu par essence à l'Etat*" (page 54).

3. LE PROJET DE NOUVEL ETABLISSEMENT CANTONAL

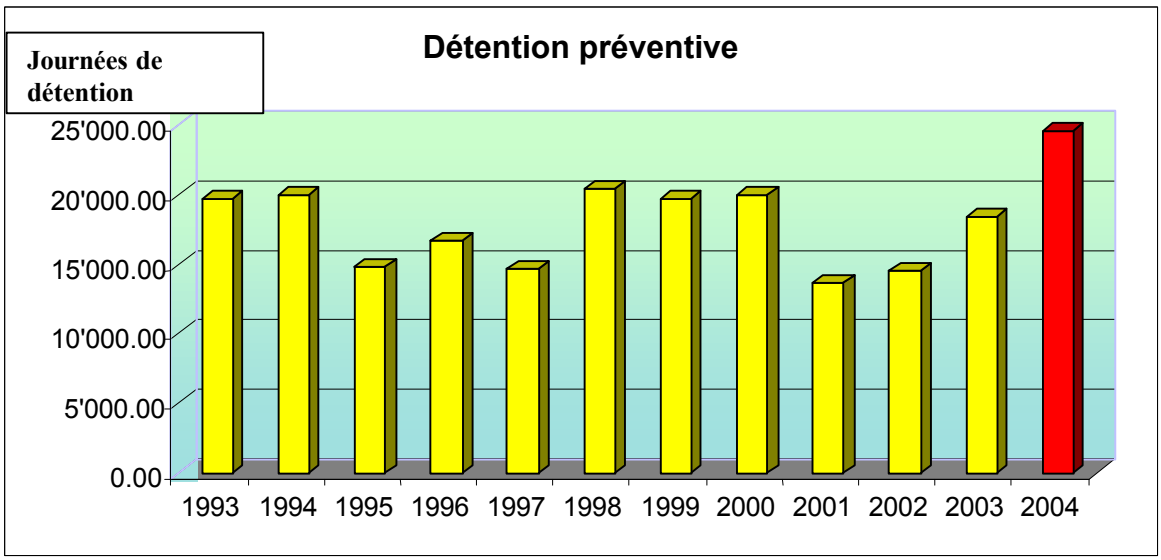
3.1. Besoins cantonaux

Les besoins en terme de places ont été estimés dans le rapport de 2001. Toutefois, il est nécessaire de les affiner et les réactualiser, en fonction des réformes déjà menées, des chiffres récents des incarcérations et de l'évolution des projets cantonaux et concordataires.

3.1.1. Détention préventive

La prison de La Chaux-de-Fonds assume cette lourde tâche régalienne.

Si, depuis l'an 2000 les journées de détention diminuaient progressivement, 2003 a vu cette tendance s'inverser.



La moyenne des places sur 10 ans correspond à 50 cellules occupées en permanence mais la moyenne est trompeuse puisqu'il convient de distinguer les différentes catégories de personnes détenues et dont la détention doit être strictement séparée, ce qui implique une surpopulation dans certains secteurs, tandis que d'autres peuvent être sous-occupés.

Ainsi, en 2004, la détention préventive *strictu sensu* représente environ 70% des nuitées. Toutefois, avec ce taux d'occupation et le respect de l'obligation de séparation des genres, la prison est régulièrement très remplie (tableau ci-après).

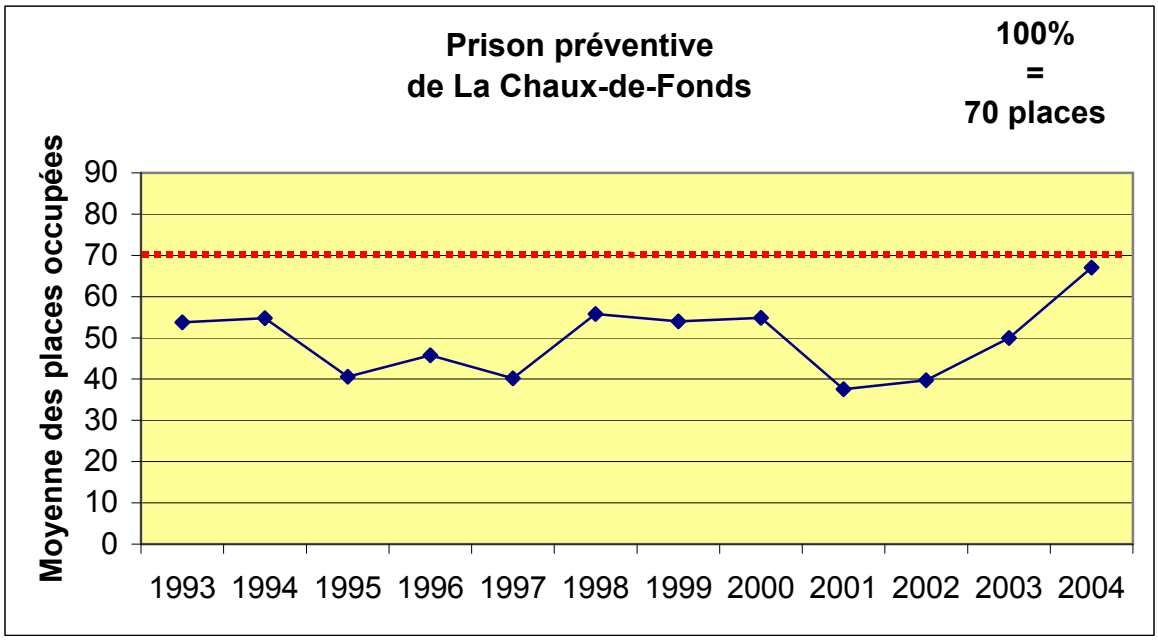
	PLACES DISPONIBLES		**DÉTENUS HORS CANTON OU DÉPLACÉS**
	Théorique	Occupation effective	
Secteur hommes :			
Prévenus	37	32	**6** prévenus hors canton (placés par les juges d'instruction NE)
Exécution de peine *anticipée*	0	2	
Exécution de peine (attente de transfert)	20	20	**10** condamnés placés à La Croisée dans le cadre de l'opération "Migratio"
Secteur femmes	7	3	
Mesures de contrainte :	2	(1)	placé après 72 heures dans un établissement LMC
Secteur mineur	(4)	3	
Sous total PP	70	60	
EEP/La Ronde			**9 courtes peines fermes déplacées à L'EEP/La Ronde**
Détenus hors canton			**25**
TOTAL GLOBAL		**85**	

Situation au 14 octobre 2004 *(le projet Migratio s'arrêtera au 31 janvier 2005).*

La prison actuelle compte 70 places réparties dans différents secteurs afin d'assumer les multiples missions qui lui incombent. Nous l'avons vu, ces 70 places se sont révélées insuffisantes en 2004.

Il faut rappeler encore qu'une prison préventive doit pouvoir disposer de places libres pour répondre aux critères légaux qui exigent une séparation des genres (détention préventive/exécution de peines, courtes peines/longues peines, peines/mesures, mineurs/adultes, hommes/femmes, CPS/LMC, primaires/récidivistes et risques particuliers). Ceci implique que les cellules et les secteurs disponibles dans les établissements ne peuvent jamais être utilisés à 100%.

Il est aussi évident que l'arrestation de délinquants par les juges d'instruction ne peut pas dépendre des places disponibles en prison préventive. Or, c'est malheureusement ce qui est arrivé à plusieurs reprises ces dernières années.



Outre les solutions mises en œuvre à l'EEP/La Ronde pour faire face à l'afflux de détenus, il a fallu "exporter" des femmes détenues vers Genève et Vaud de mars 2004 à août 2004, de façon à mettre à disposition 7 places supplémentaires pour les hommes. Ce choix a été opéré car le secteur des femmes est rarement complètement occupé à la prison de La Chaux-de-Fonds comme souvent dans les autres prisons préventives.

Par ailleurs, depuis le 1er août 2004, 10 détenus neuchâtelois ont été placés à la prison de La Croisée à Orbe (VD), dans le cadre d'un programme urgent intercantonal (*Migratio*) afin de faire face à la surpopulation carcérale des prisons préventives.

Les cantons de Genève, Fribourg et de Neuchâtel ont ainsi "exporté" 50 détenus dans le canton de Vaud durant 6 mois, en assurant l'encadrement par du personnel retraité.

Cette solution transitoire a été rendue possible car La Croisée disposait de bâtiments vides, faute de personnel d'encadrement en suffisance (pour des raisons budgétaires). Durant cette période, le nombre moyen de détenus à la prison de La Chaux-de-Fonds n'est cependant pas redescendu notablement.

Cette situation confirme qu'il n'est pas possible d'évaluer le besoin en terme de places à la seule aune des moyennes annuelles.

La prison préventive doit non seulement faire face aux pics d'incarcération (il n'est pas admissible de refuser une personne arrêtée ou de remettre en liberté des prévenus pour faire de la place à d'autres), mais encore permettre les échanges et les admissions de détenu(e)s d'autres cantons (séparation indispensable des membres d'une même bande pour éviter les collusions, tournus entre les établissements des cas les plus difficiles ou les plus dangereux, par exemple) et, enfin, gérer les condamnés en attente de transfert dans les pénitenciers.

La prison vétuste et inadaptée de La Chaux-de-Fonds ne permet pas (ou si peu) la collaboration intercantonale indispensable basée sur les trocs ou les rocades de détenus, mais un nouvel établissement pourra répondre à ce type de besoin.

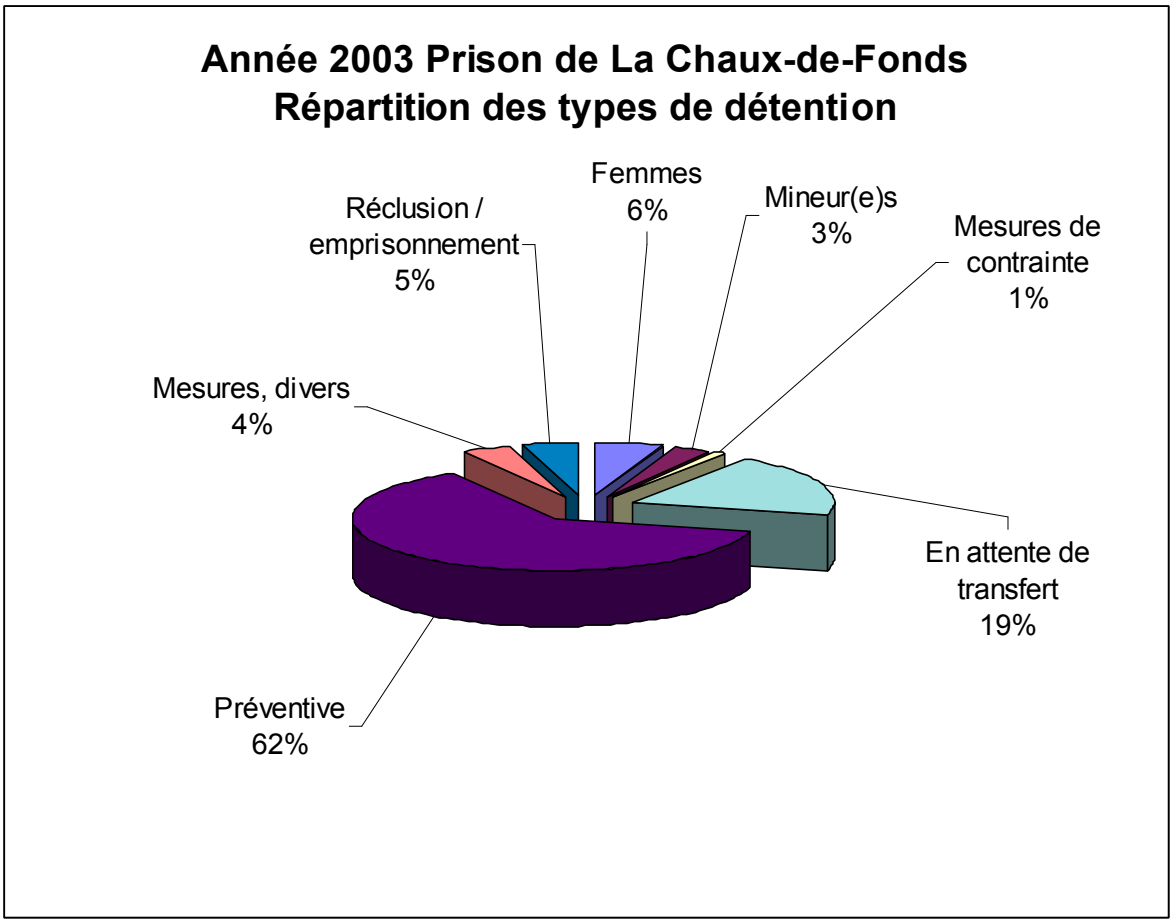
Pourtant, la prison préventive de La Chaux-de-Fonds reçoit ponctuellement des prévenus d'autres cantons (un millier de nuitées en 2003, soit 3 détenus/jour en moyenne), un chiffre qui est à la hausse en 2004.

A titre d'information, bon an mal an, les juges d'instruction du canton de Neuchâtel placent chaque jour en moyenne 6 détenus dans les prisons préventives romandes ou bernoises, soit une moyenne d'environ 2400 journées de détention hors canton. Ces chiffres sont également en augmentation en 2004.

Il faut encore souligner que, afin de répondre aux besoins de l'instruction, il ne sera jamais possible de renoncer à ces placements, même si un établissement adéquat permettra d'en diminuer le nombre.

Les secteurs indispensables des «mesures de contrainte» – où les détenus ne séjournent que peu de temps (96 heures) – et des "mineurs" ne peuvent pas être utilisés pour d'autres types de détention, séparation légale des catégories oblige.

Au vu des moyennes annuelles, des chiffres actuels, des tendances observées et enregistrées, de la composition de la population des prévenu(e)s (majorité d'étrangers sans attaches avec la Suisse), des missions d'une prison préventive et du code pénal modifié, il faut donc prévoir 90 places pour la seule prison préventive.



Les missions décrites ci-devant (hormis la détention des mineur(e)s qui devra être effectuée dans un établissement distinct) demeureront dans le nouvel établissement.

Rappelons au passage que la prison préventive de Champ-Dollon construite en 1977 pour 270 détenu(e)s a très vite atteint et dépassé les prévisions les plus pessimistes quant au nombre d'incarcérations. Le taux d'occupation moyen dépasse les 100% depuis vingt ans et depuis plusieurs années le chiffre de 400 détenu(e)s est dépassé, atteignant même durant l'été 2004 le chiffre record de 465 détenu(e)s.

La prison de Champ-Dollon dispose de cellules individuelles d'une surface de 12 m^2, de cellules doubles de 16 m^2 et pour 3 personnes de 22 m^2 (normes de l'Office des constructions fédérales). La taille des locaux a permis à l'établissement de dédoubler les cellules, ce qui n'est évidemment pas possible à la prison préventive de La Chaux-de-Fonds vu l'exiguïté des surfaces.

Si le canton de Neuchâtel disposait d'une prison préventive moderne, des places de détention pourraient être proposées à d'autres cantons et facturées aux prix de pension usuels. Compte tenu de la surpopulation carcérale chronique, le risque, très faible, d'une éventuelle sous-occupation de la prison neuchâteloise serait ainsi réduit à zéro.

Si le Jura a décliné l'offre du canton de Neuchâtel de s'associer à la construction d'une prison préventive commune, le canton de Fribourg est aujourd'hui intéressé par une dizaine de places pour ses détenus. Une convention pourrait ainsi être passée afin de mettre à disposition, contre un type de rémunération à définir, un nombre de places à définir dont le canton de Fribourg pourrait disposer.

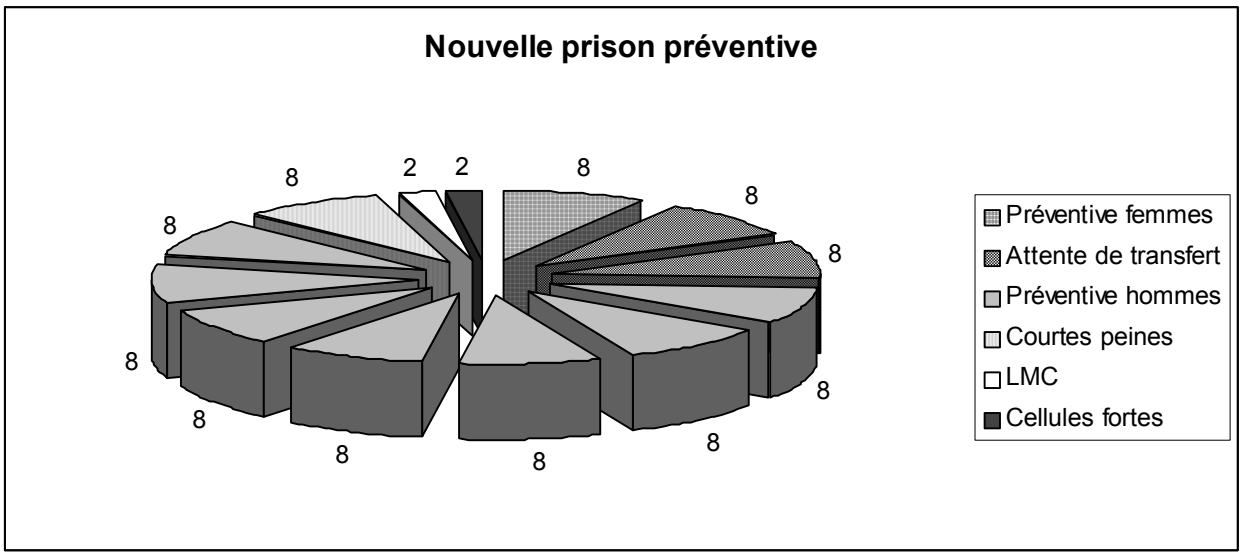
Une même convention pourrait être passée avec d'autres cantons romands (Genève, par exemple, qui connaît une surpopulation carcérale endémique).

Il faut rappeler que la détention préventive est une tâche régalienne cantonale assumée dans chaque canton. Nous l'avons vu, les besoins de l'instruction et les conditions restrictives posées par les codes de procédure pénale définissent les missions d'une prison préventive. La prison préventive cantonale est au service des juges d'instruction qui peuvent définir ou restreindre les conditions dans lesquelles doivent être détenus certains prévenus.

Il peut arriver que, pour éviter la collusion entre plusieurs détenus impliqués dans la même affaire, il soit parfois nécessaire d'effectuer des placements hors canton dans d'autres prisons préventives.

Soulignons que la détention préventive n'est pas régie par un Concordat.

3.2. La détention préventive des majeurs



Les chiffres indiqués dans la projection ci-dessus sont des multiples de 4, nombre retenu pour des raisons architecturales de modularité et de rationalisation, basé sur le nombre moyen de détenu(e)s, les impératifs de séparation imposés par les objectifs poursuivis par la détention préventive (empêcher la collusion notamment), l'obligation de séparation

des genres (hommes/femmes, prévenu(e)s/condamné(e)s, etc.), le concept de détention par lieu de vie, les systèmes de préfabrication envisagés et la modularité nécessaire pour faire face aux différentes situations auxquelles une prison doit faire face.

Ce concept s'impose afin d'obtenir le meilleur ratio "coût/utilisation".

Préventive hommes 7 secteurs de 8 places	56
Condamnés en attente de transfert 2 x 8 places	16
Courtes peines (arrêts, mesures disciplinaires)	8
Détention des femmes	8
Détention administrative LMC* (secteur distinct)	(2)
Cellules fortes	2
TOTAL	**90** (2)

3.3. La détention préventive des mineur(e)s et les mesures disciplinaires (besoins spécifiques cantonaux)

Pour des raisons légales (séparation stricte mineur(e)s/adultes), la nouvelle prison préventive ne pourra pas comprendre de secteur mineur.

Il est donc impératif de séparer strictement la prison préventive pour les majeurs de l'établissement de détention pour les mineurs garçons.

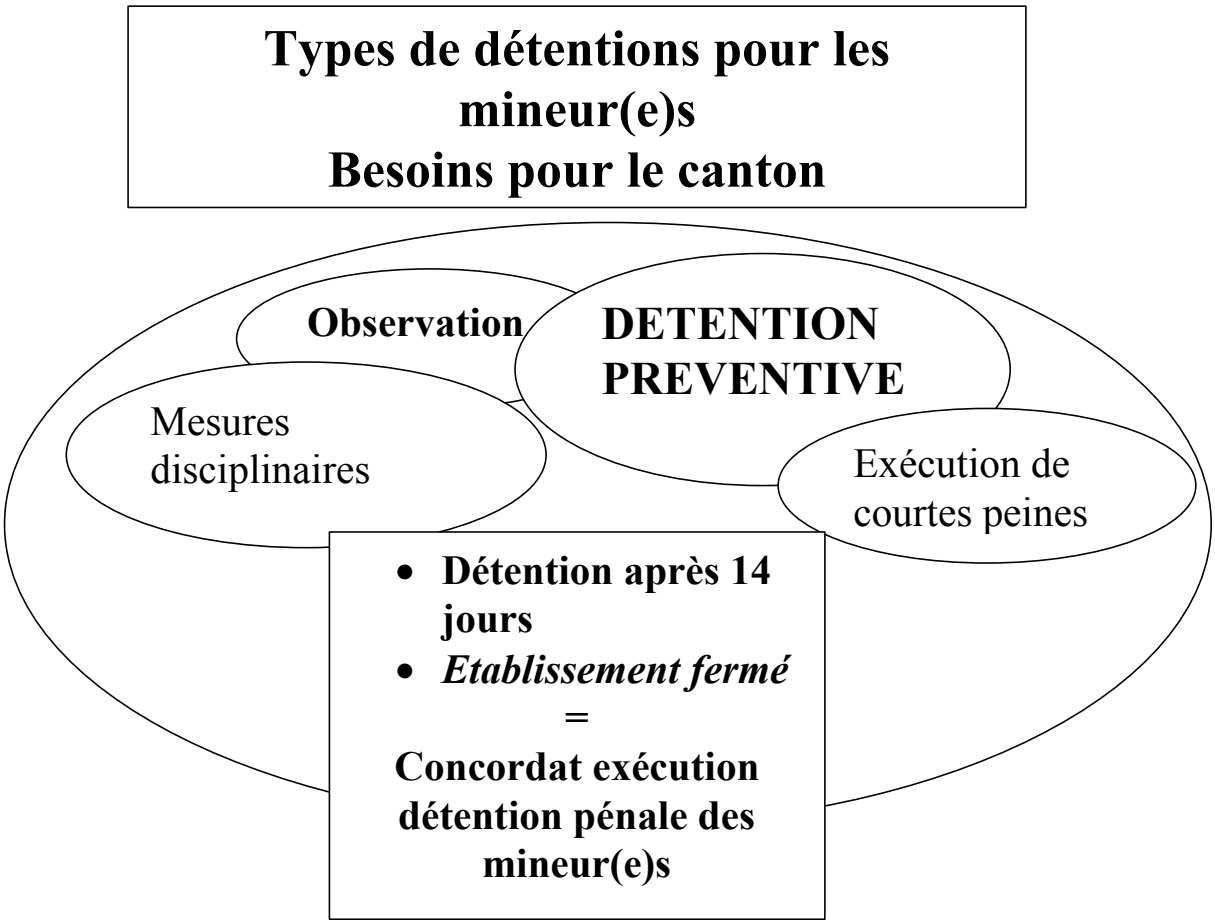
Compte tenu de la mission concordataire demandée à Neuchâtel, soit la détention des jeunes filles dans un établissement éducatif fermé, un module pour la détention préventive des mineurs garçons pourra être intégré dans la nouvelle structure à construire pour mineures filles, de façon à atteindre la taille critique permettant une prise en charge adéquate et financièrement acceptable.

Il faut rappeler ici la nécessité avérée de disposer de places destinées aux garçons et aux filles pour les mesures disciplinaires. En effet, pour des raisons philosophiques et pédagogiques, les institutions cantonales pour mineur(e)s n'utilisent plus, depuis des années, les anciennes cellules de réflexion dont elles sont dotées. Cette prestation disciplinaire est demandée par tous les acteurs qui s'occupent de mineur(e)s, des juges pour mineur(e)s jusqu'aux directeurs d'institutions.

Le nombre de places nécessaires pour les garçons peut être estimé à un minimum de 4 pour la préventive et l'observation (comme actuellement) et à 2 pour les mesures disciplinaires et l'exécution des courtes peines, soit un total de 6 places (actuellement 5 places sans les mesures disciplinaires).

3.4. L'établissement fermé pour mineures (engagement concordataire)

Pour les jeunes filles, faute de lieux existants actuellement, il est encore difficile aujourd'hui de chiffrer avec précision le nombre de places nécessaires.



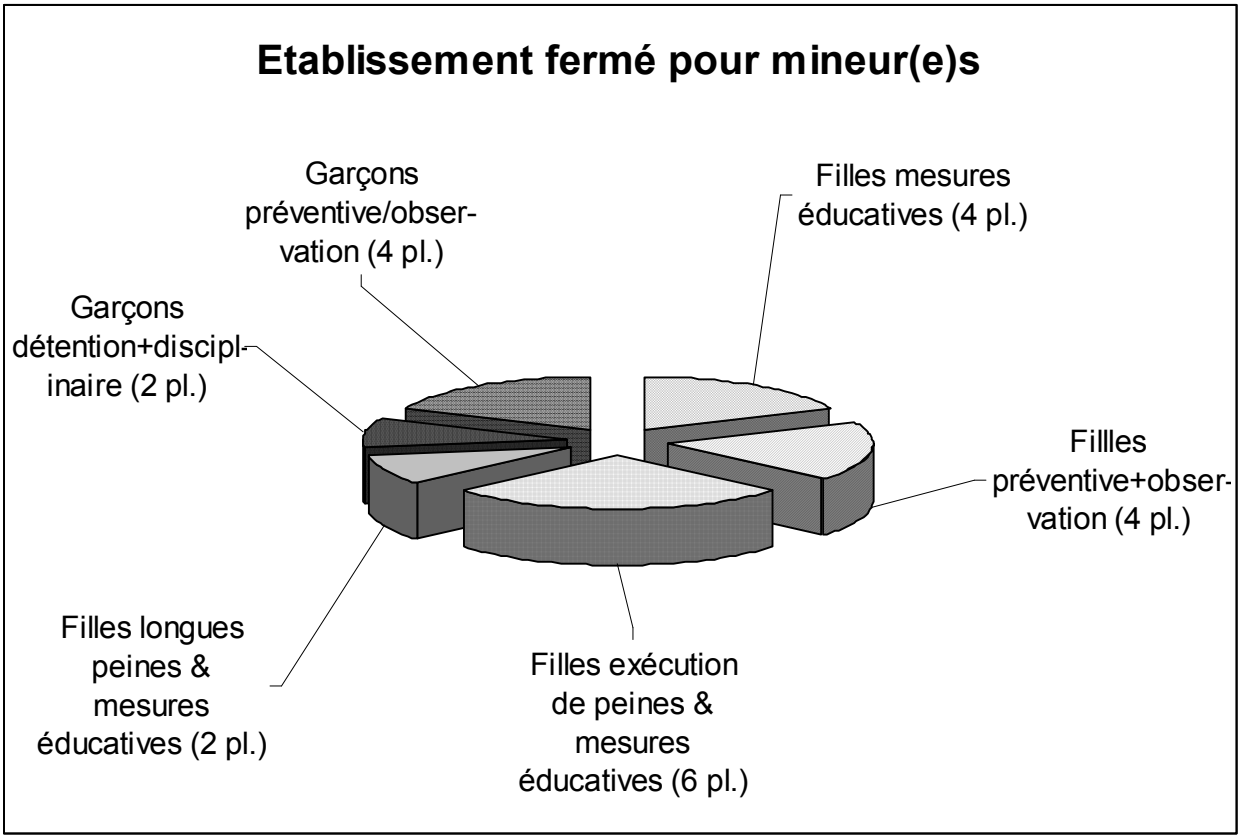
Toutefois, une étude concordataire menée en collaboration avec les juges des mineurs de Suisse romande a estimé que 16 places pour le Concordat sont nécessaires. Il faut souligner que le nouveau droit pénal des mineur(e)s, dont l'entrée en vigueur est prévue en 2006, a allongé notablement les peines possibles, portant à 4 ans la durée possible d'incarcération. De plus, le nouveau droit pénal des mineur(e)s prévoit le cumul de la sanction et de la mesure éducative, ce que l'ancien droit n'autorise pas. Il est donc nécessaire de programmer un lieu d'exécution des sanctions (peines privatives de liberté, semi-détention).

Compte tenu du caractère unique de l'établissement (monopole pour les filles) et des besoins cantonaux pour les garçons (démontrés par les chiffres récents), le taux d'occupation devrait être suffisant pour garantir un bon fonctionnement.

Rappelons que le concordat prévoit:

– l'amortissement de l'établissement par le biais des placements concordataires puisque le prix de revient journalier est régi par les principes de la *Convention relative aux institutions* (CII);

– une garantie contre le risque de sous-occupation (art. 38 du *Concordat sur l'exécution de la détention pénale des mineurs*).

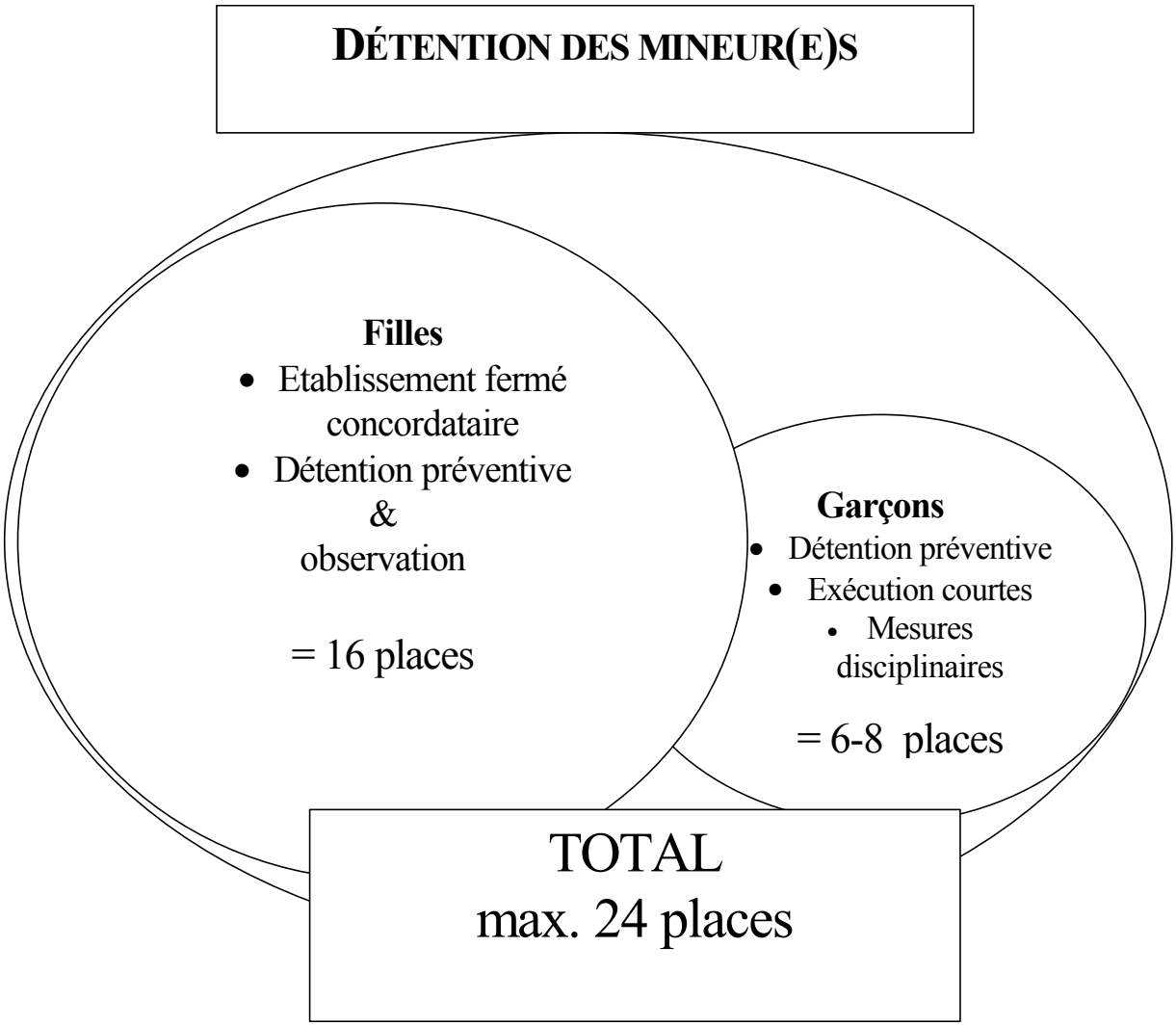


Ainsi, aujourd'hui, les besoins cantonaux (prison préventive) et les engagements concordataires pour la détention des mineurs se résument à:

– **une prison préventive de 90 places** destinée aux majeur(e)s comprenant la détention préventive (hommes et femmes) et les condamné(e)s en attente de transfert suite à un jugement. Cette population pénale est celle de la prison préventive de La Chaux-de-Fonds;

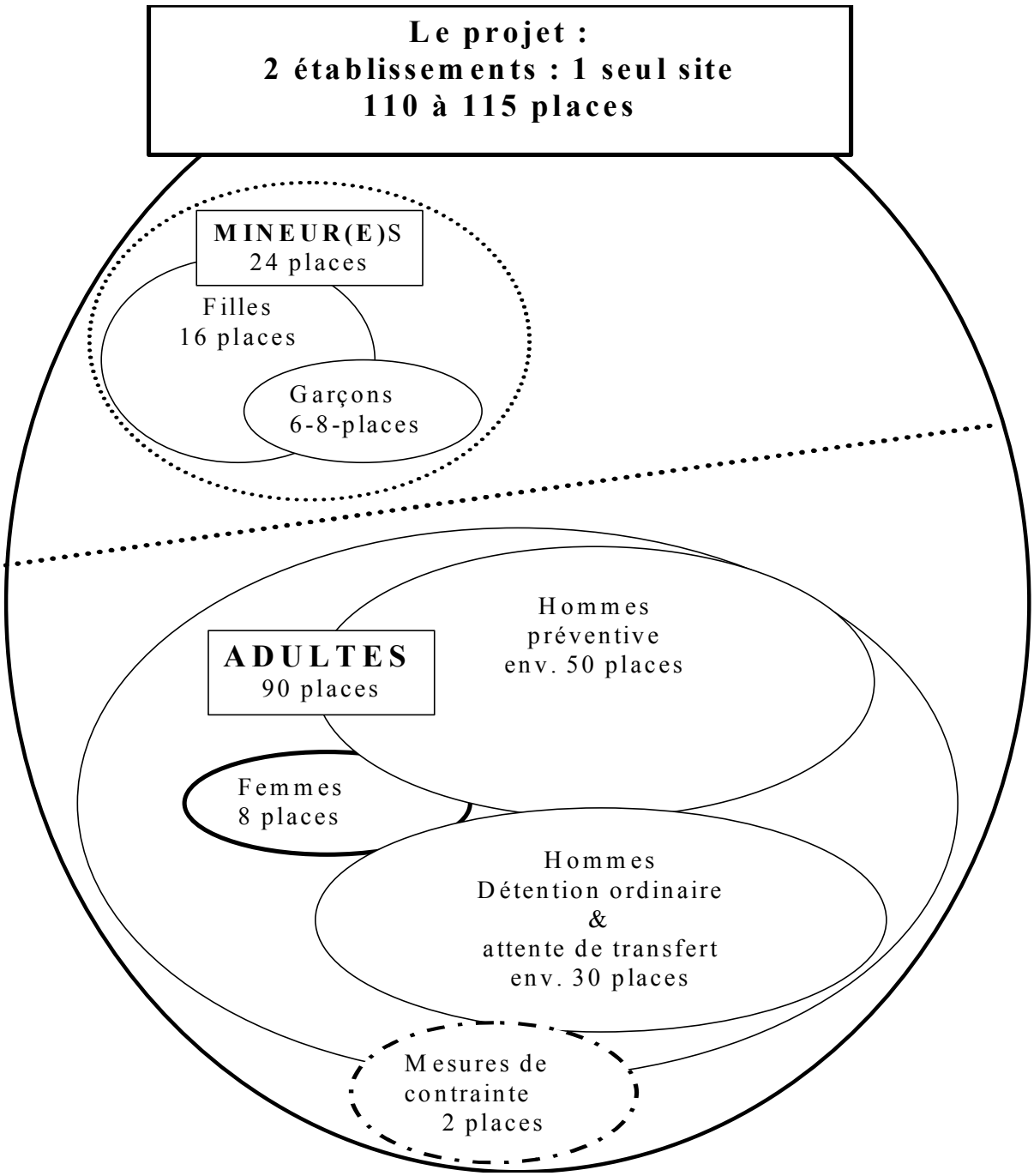
– **un lieu de vie sécurisé de 2 places** pour la détention administrative des majeur(e)s détenu(e)s dans le cadre de la loi sur les mesures de contrainte (LMC);

– **un établissement éducatif fermé 22-24 places** pour les mineur(e)s, regroupant la détention préventive, l'observation, l'exécution des peines (garçons et filles) et les mesures de placements éducatifs en milieu fermé (filles).



3.5. Récapitulation du projet

Le principe d'un seul site pour la réalisation de deux bâtiments qui doivent être absolument séparés pour des raisons légales (établissements distincts entre mineur(e)s et adultes) a été retenu pour des raisons économiques. Cela nécessite une parcelle de terrain assez étendue de façon à permettre une véritable séparation physique entre les deux entités. Il est possible de s'inspirer du modèle valaisan avec le pénitencier pour adultes de Crêtelongue et Pramont, la maison d'éducation au travail et maison de détention pour mineurs.



La synergie entre les deux établissements permettra d'engendrer de substantielles économies d'investissement et de fonctionnement.

4. EVALUATION DES SITES

4.1. Méthode

4.1.1. Présélection des sites et évaluation

La première sélection de sites a été menée sur la base de critères généraux et d'organisation du territoire cantonal liés, d'une part, à la nature même du projet (prison

préventive et établissement concordataire) et, d'autre part, à l'opportunité de localisation en fonction des missions et des paramètres qui découlent de ces dernières.

Cette recherche de terrains propices a été effectuée dans les six districts neuchâtelois.

Pour tenir compte des va-et-vient de tous ordres qui caractérisent une prison préventive (police, prévenu(e)s, avocat(e)s, familles, etc.) et afin de prendre en compte le volet concordataire du projet – notamment dans la perspective de la contribution neuchâteloise au "*concordat sur l'exécution de la détention pénale des mineurs*" – la question de l'accessibilité du site pénitentiaire a été déterminante. Elle a conduit à concentrer les recherches autour des principaux axes de communication qui définissent le réseau urbain neuchâtelois (RUN).

Cette première étape a permis d'identifier 24 sites potentiels. Après un examen initial, 19 sites répondant aux principaux critères ont alors été retenus pour une étude plus approfondie.

Afin de permettre une comparaison objective quantifiable, une grille d'analyse affinée comportant de multiples critères objectifs a alors été élaborée. Chaque site a ensuite fait l'objet d'une fiche de synthèse comprenant les principaux critères d'évaluation, soit:

– **critères physiques liés à la parcelle** (surface, rapport de forme, topographie, réserve foncière, distance avec les lieux habités, zone de captage, aspects géotechniques);

– **accès, transports** (proximité d'un nœud autoroutier, et de transports en commun, accessibilité par camions, proximité des cantons romands (missions concordataires));

– **conditions légales et foncières** (zone d'affectation, réseaux d'équipements, statut foncier, émissions contraignantes, état des servitudes);

– **"acceptance"** (probabilité théorique pour un projet d'être accepté par les divers acteurs sociaux concernés – commune, voisinage, groupes d'intérêts divers – par exemple, risque majeur d'opposition, impact visuel de la future construction sur l'environnement urbanisé et paysager, etc.);

– **sécurité** (facilités de sécurisation, proximité d'une brigade de gendarmerie, etc.);

– **facteurs politiques** (réflexion politique face à l'organisation cantonale, prix du terrain, etc.). Ces facteurs, laissés à la libre appréciation du Conseil d'Etat, n'ont pas été pondérés.

4.1.2. Analyse détaillée

Les 6 sites les mieux notés ont été analysés de manière encore plus détaillée et des investigations complémentaires ont vérifié l'opportunité et la faisabilité réelles d'une telle implantation (plan légal et foncier, disponibilité des terrains, équipements, approfondissement des contraintes du sol et du sous-sol, prise en compte de la problématique des dangers majeurs, conditions marginales, etc.).

Les communes et les propriétaires concernés ainsi que le service cantonal de la protection de l'environnement ont été consultés. Ainsi, les contraintes environnementales et les éventuels impacts sur la localisation ont été évalués, le programme architectural dépendant concrètement de ces paramètres.

Pour les terrains appartenant à l'Etat, la consultation du service de la promotion économique a permis d'éviter d'éventuelles interférences avec d'autres projets. Une

opportunité de collaboration est d'ailleurs actuellement en cours d'analyse avec ce service. Elle devra faire l'objet de réflexions approfondies pendant la phase d'étude détaillée.

Un dossier technique pour chaque site a finalement été élaboré afin de permettre au Conseil d'Etat de faire son choix. Les différents services concernés ont été associés (aménagement du territoire, registre foncier, environnement, intendance des bâtiments, etc.).

Le Conseil d'Etat a d'abord désigné deux sites, parmi les six meilleurs dossiers, situés sur la commune de Cornaux pour choisir au final, le site décrit ci-après.

5. DESCRIPTION DU SITE DE CORNAUX

5.1. Généralités

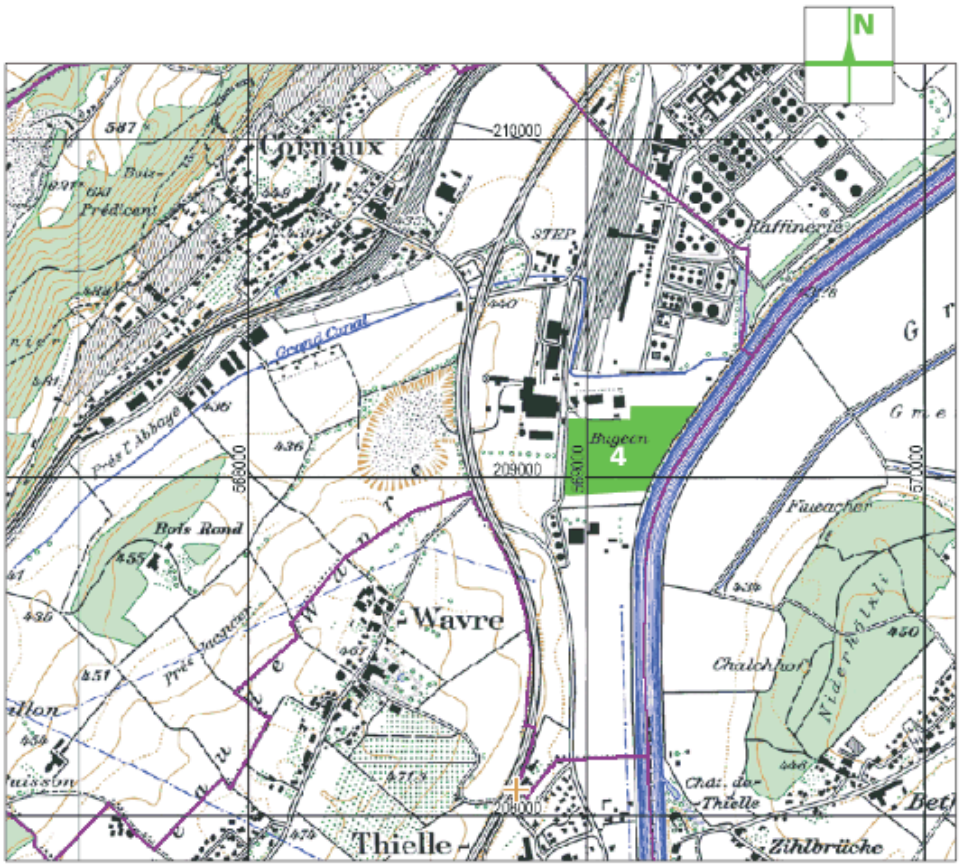
Les critères déterminants ont été la localisation (proche de Neuchâtel et au carrefour de deux concordats), les voies de communications (à proximité immédiate de la N5), la surface, les accès, les conditions légales et foncières du paysage et la sécurité.

Le site choisi intègre un terrain propriété de l'Etat de Neuchâtel auquel il est possible d'adjoindre deux parcelles contiguës propriétés de la commune de Cornaux.

L'accès des véhicules est aisé par la route existante et par l'autoroute A5 et pour les piétons depuis la gare CFF de Cornaux située à environ 1 km au Nord-Ouest.

Nouvel établissement carcéral neuchâtelois

Site N°4	Retenu
Evaluation	**5.09** (maxi 6.00)
Commune	Cornaux
Affectation	Z. industrielle
Article	N°3074 à 3076
Propriété	Commune (25560)
	Etat (41114)
Surface	66'674 m2



PHILIPPE LANGEL ARCHITECTE

La Chaux-de-Fonds, décembre 2003

5.2. Emplacement, surfaces et nature des parcelles

Le terrain est situé au lieu-dit «A Bugeon», entre l'autoroute A5 et les bords de la Thielle, à proximité des entreprises Petroplus, Juracime et Gansa, sur le territoire de la commune de Cornaux.

Le terrain est entièrement plat. Son rapport de forme (largeur x longueur) est favorable. Ce grand terrain est composé de 3 parcelles contiguës pouvant au besoin être réunies (réserve de terrain pour dégagements potentiels hors murs, extensions éventuelles, échanges) pour un total de 66.674 m^2, se répartissant comme suit:

– N° 3074 (propriété: commune de Cornaux): 6195 m^2;
– N° 3075 (propriété: commune de Cornaux): 19.365 m^2;
– N° 3076 (propriété: Etat de Neuchâtel): 41.114 m^2.

Le projet, implanté au sud-ouest de la parcelle tient compte de ces paramètres. Il faut souligner ici que le mur d'enceinte de la prison est un atout qui favorise la construction à proximité de Petroplus.

Le nouvel établissement carcéral neuchâtelois (ci-après) ECN nécessite 20-25.000 m^2 d'emprise au sol (y compris les surfaces et aires de dégagements à l'intérieur du mur d'enceinte) selon le programme provisoire des locaux prévus sur deux étages par le service pénitentiaire. Le projet pourrait ainsi tenir sur la seule parcelle (40.000 m^2) appartenant à l'Etat. Toutefois, vu les éléments liés à la proximité de Petroplus, un recours aux parcelles communales pourrait s'avérer judicieux. La commune de Cornaux a fait part de son ouverture à ce sujet.

5.3. Mesures particulières

L'éloignement par rapport à la zone habitée est excellent, ce qui permet d'éviter les nuisances sonores propres aux prisons (cris par les fenêtres).

Selon le service de la protection de l'environnement, le site présente un risque d'accidents majeurs, plusieurs entreprises voisines étant soumises à l'OPAM. La stratégie d'implantation du futur bâtiment sur le site est néanmoins possible à condition de respecter le plus grand éloignement par rapport à la source du danger.

Des conditions ont été requises par le service de la protection de l'environnement pour permettre la construction.

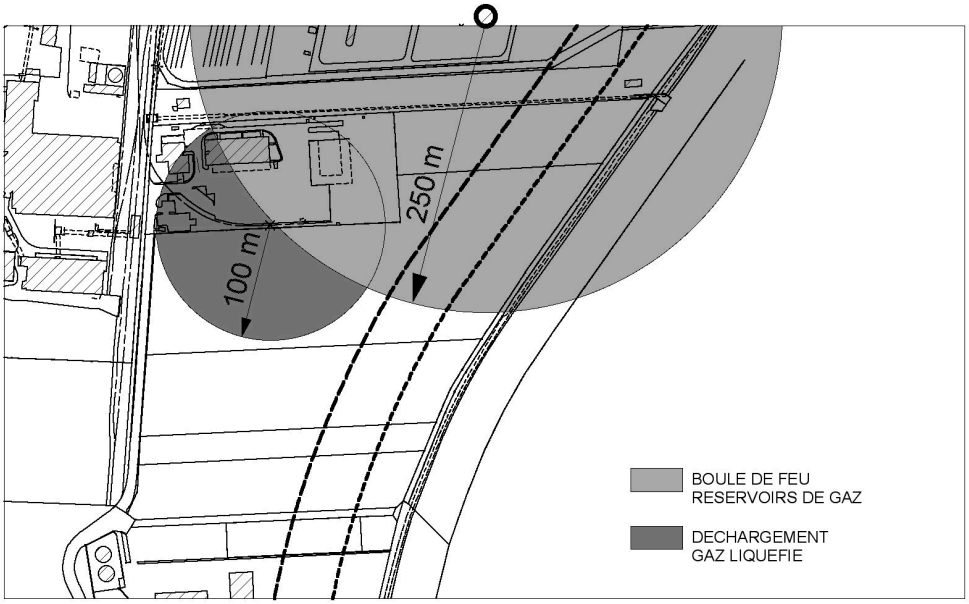
Les bâtiments doivent être édifiés en dehors du rayon de 250 mètres de la sphère de gaz la plus proche (terrain de Petroplus).

Les bâtiments doivent être construits en dehors du rayon de 100 mètres avec le point de déchargement du gaz liquéfié (entreprise Shell gaz), pour autant que la voie de chemin de fer demeure.

Le mur d'enceinte n'est pas considéré comme un bâtiment et ce mur en béton armé prévu sur une hauteur de 6 mètres sera un élément favorable car il jouera le rôle d'une «carapace» protectrice.

Le bâtiment sera raccordé aux alarmes des entreprises voisines (notamment Petroplus et Shell gaz).

Le parking et les portes du mur d'enceinte et du bâtiment doivent être éloignés le plus possible de ces dangers.



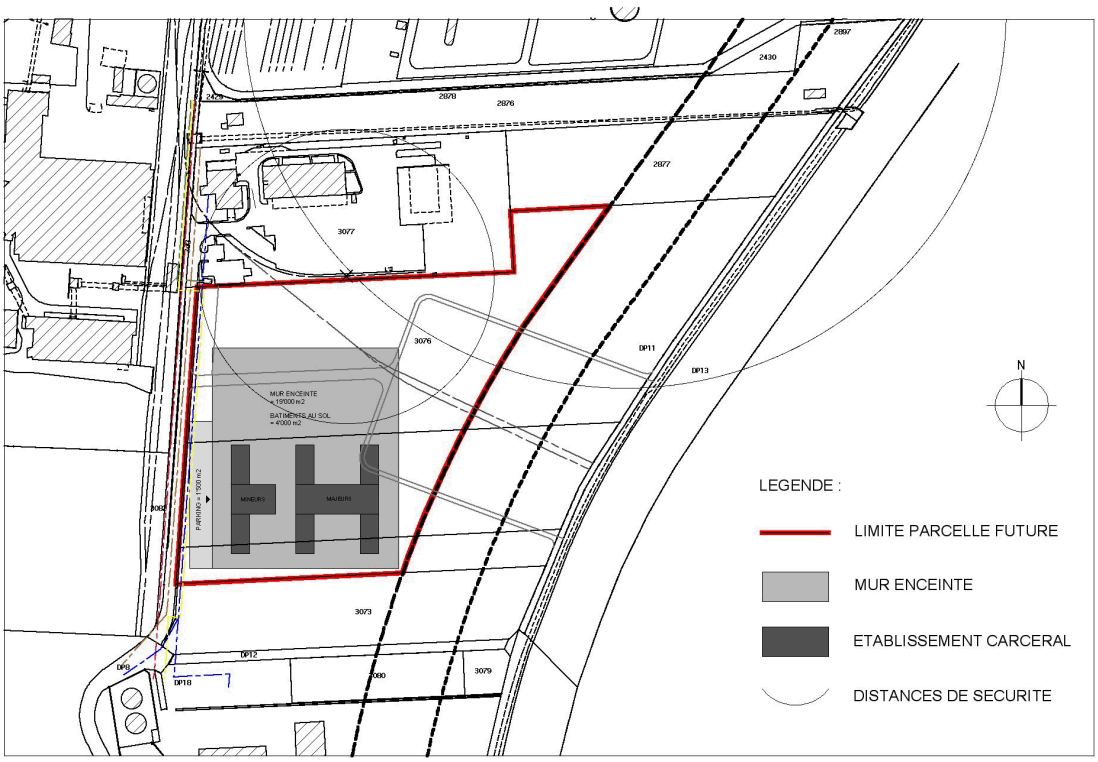
Les activités des autres sites examinés (notamment Juracime, dépôt d'hydrocarbures) ne présentent pas un risque suffisant au sens de l'OPAM pour imposer des mesures constructives supplémentaires.

Une nouvelle étude de risques a été récemment entreprise par Petroplus; elle pourrait intégrer le nouvel ECN sur son emplacement pré-retenu et le modéliser.

Le site retenu et ses alentours ne posent pas de difficultés à les rendre facilement sécurisables.

Une bande non-constructible d'une largeur de 50 mètres environ longeant la Thielle est colloquée en Zone de Protection Naturelle (ZP2).

5.4. Projet d'implantation



Les emprises projetées des surfaces au sol de l'ECN (bâtiments, mur d'enceinte, places de parc) proviennent d'une première analyse des besoins. Les surfaces au sol indicatives nécessaires sont:

– bâtiments: environ 4000 m^2
– mur d'enceinte: environ 19.000 m^2
– places de parc: environ 1500 m^2

Afin de respecter les conditions légales régissant la détention des mineurs, une séparation physique affirmée sera assurée entre les bâtiments des détenus majeurs et ceux des mineurs. Toutefois, la conception globale du site tiendra compte des synergies entre les deux bâtiments (réalisation autant que possible de structures communes et utilisation alternée de locaux pour garantir la séparation stricte). La typologie d'implantation de l'ECN tiendra compte de ces paramètres en prévoyant 2 bâtiments complètement séparés l'un de l'autre qui pourront toutefois être reliés par des structures communes (locaux administratifs, salle de sport, par exemple).

5.5. Collaboration et synergies avec la commune

La commune de Cornaux a préavisé favorablement le principe d'implantation de l'établissement sur le site choisi sous réserve de négociations encore à conclure entre son Conseil communal et l'Etat de Neuchâtel.

La construction à l'écart des zones habitées, la création de nombreux emplois, l'arrivée potentielle de nouveaux habitants ont été des éléments jugés importants lors des échanges entre la cheffe du DJSS et les autorités communales.

L'échange et/ou l'achat de tout ou d'une partie des terrains appartenant à la commune de Cornaux pourrait reconstituer une réserve foncière pour d'éventuels agrandissements et un meilleur contrôle des abords (chemin de ronde, sécurisation des accès, dégagements, etc.).

Ces possibilités «d'échanges de terrain» ont été abordées avec la commune. Elles favoriseraient le respect des distances de sécurité OPAM et optimiseraient ainsi l'utilisation des surfaces.

La superficie ainsi constituée permettrait également l'implantation éventuelle d'un nouveau centre de secours regroupant les communes de l'est du canton, en synergie avec les établissements à construire, telle que suggérée par la commune.

La surface de la parcelle utile pour les constructions envisagées est d'environ 41.000 m^2, l'échange de terrain projeté d'environ 25.000 m^2 (soit l'équivalent des deux parcelles contiguës propriétés de la commune).

L'aménagement d'une zone de détente le long des rives de la Thielle pour les promenades à pied et à vélo est souhaité par la commune de Cornaux. La nature et le paysage des berges de la Thielle pourraient être valorisés aussi bien sur les territoires neuchâtelois que bernois.

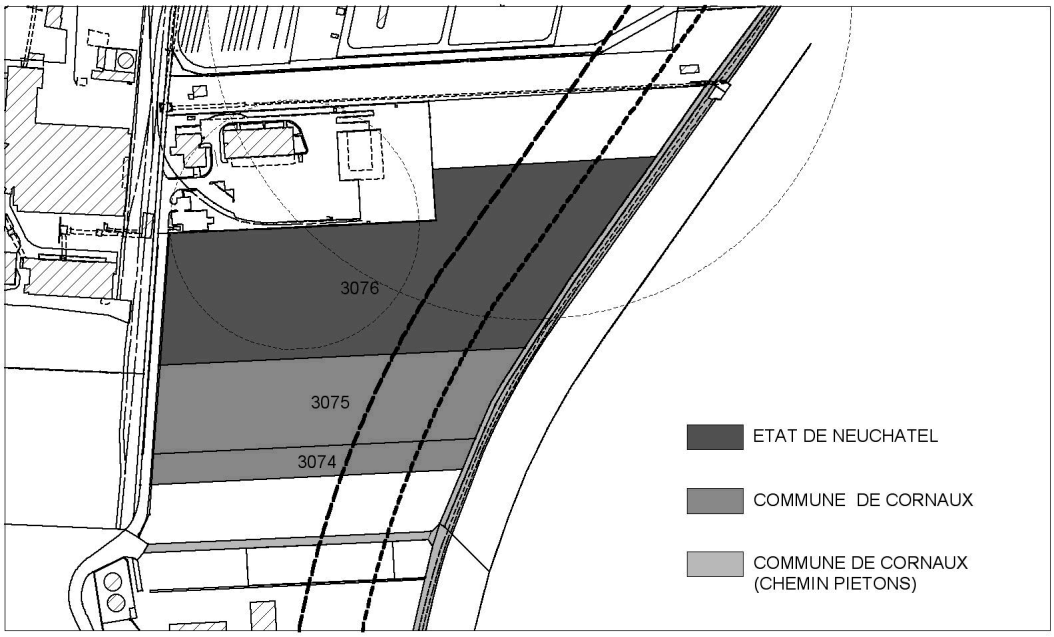
Des aménagements ponctuels de types cheminements piétonniers aménagés, aires de jeux et de pique-nique pourraient être réalisés. L'alternative à ce projet pourrait être une simple utilisation agricole du terrain non utilisé en bordure de la Thielle.

La commune de Cornaux étant propriétaire et distributeur du réseau électrique, le futur établissement pourrait devenir un consommateur/client important (la prison des Iles à Sion, de taille comparable, consomme environ 227.500 Kwh/an).

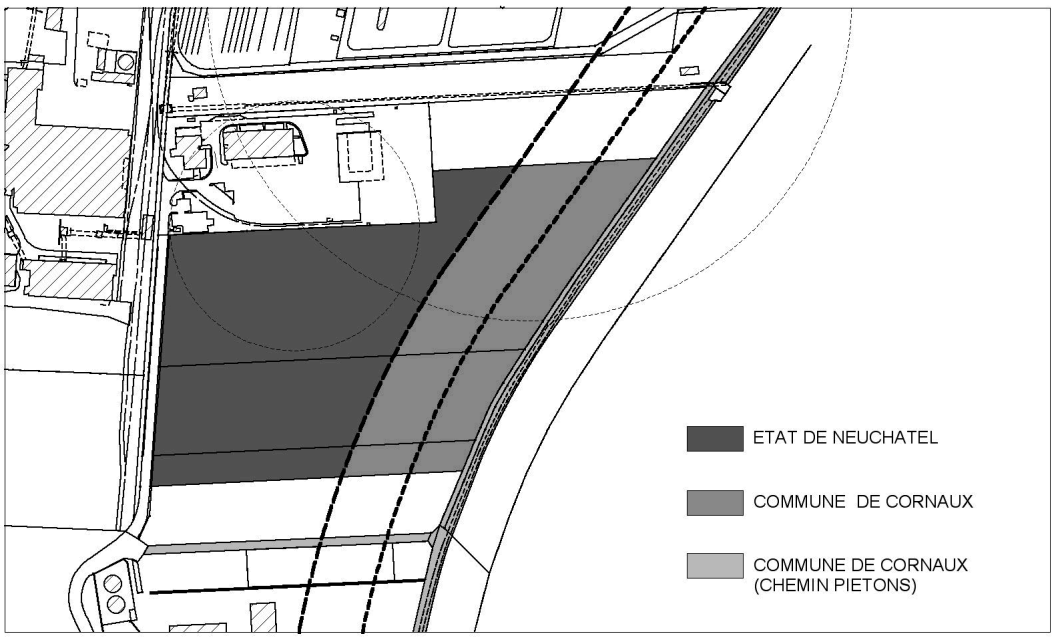
Des négociations devront encore être menées avec l'Autorité communale de Cornaux pour finaliser le principe d'échanges des terrains et/ou de compensations financières, voire foncières.

Principe schématique de l'échange de terrains envisagé:

PROPRIETAIRES ACTUELS



PROPRIETAIRES A FUTUR



6. ASPECTS FINANCIERS

6.1. Coûts d'acquisition

La parcelle n° 3076 a été acquise par l'Etat de Neuchâtel en date du 21 juillet 1987 pour la somme de 2.877.980 francs (soit: 70 francs/m^2); aucun amortissement n'a été comptabilisé à ce jour.

L'estimation cadastrale (EC) du terrain est de 1.130.000 francs au 1er janvier 1995 (soit 27,45 francs/m^2 environ).

Pour comparaison, les EC des autres parcelles propriétés communales sont au 29 juin 2001 pour le bien-fonds N° 3074 de 170.000 francs et pour celui du N° 3075 de 532.000 francs (soit au même ratio de 27,45 francs/m^2).

Une contribution d'équipement est inscrite au registre foncier en faveur du propriétaire du bien-fonds voisin N° 3082 (Petroplus Refining Cressier SA). Le prix unitaire de cette charge foncière (contribution au coût d'aménagement de la route) est de 20 francs/m^2 environ, si ces terrains sont utilisés à d'autres fins qu'aux activités agricoles prévues initialement.

Cette contribution d'équipement à payer en faveur de Petroplus Refining Cressier SA devra être renégociée. En effet, d'une part, il appartient à l'entreprise de prendre des mesures de protection pour permettre la valorisation des terrains qui jouxtent une zone industrielle selon le principe du pollueur-payeur, et d'autre part, seule une partie du terrain devrait être construite et donc déclassée, le solde non-utilisé, en bordure de la Thielle pourrait retrouver sa vocation agricole.

6.2. Crédit d'études

Compte tenu de la nécessité de disposer rapidement d'un établissement pour mineur(e)s puisqu'il s'agit d'un besoin cantonal urgent, du besoin en terme de places et de structures adéquates pour permettre la détention préventive des femmes et des hommes dans le canton de Neuchâtel, le choix d'un concours en entreprise générale a été privilégié afin de permettre une exécution rapide, dans un cadre budgétaire strict.

7. CHOIX DE L'APPEL D'OFFRE EN ENTREPRISE GENERALE

7.1. Les raisons d'un choix

Dans le cadre de l'attribution du projet, deux voies étaient possibles: un concours d'architecture ou un appel d'offre en entreprise totale.

La première possibilité est plus longue. L'organisation du concours de grande envergure dans les règles établies ne garantit pas une réalisation dans les délais escomptés (fin 2007).

Le concours d'architecture implique une rémunération du lauréat, du jury et des meilleurs concurrents puis un crédit d'études complémentaire pour la mise au point du projet définitif, l'élaboration de détails et l'établissement du devis général. Cette procédure est plus coûteuse et ne permet de chiffrer précisément le coût du projet qu'au moment de

l'établissement du devis général qui aboutit à la demande d'obtention du crédit de construction. Par ailleurs, s'il s'agit évidemment d'intégrer l'ECN dans le site sur un plan urbanistique, il apparaît également qu'il s'agira d'un complexe fonctionnel et non pas d'un projet où l'esthétique sera prépondérante.

L'appel d'offre en entreprise totale se base sur un cahier des charges élaboré, ce qui permet de réduire les délais liés à la préparation du dossier d'exécution. De plus, le montant du crédit d'étude permet, en fin de procédure, de pouvoir choisir et récompenser un projet abouti et financièrement fiable.

Ainsi, les coûts et le respect du crédit de construction sont garantis.

De plus, lors de l'examen des projets par le jury ad hoc, les aspects urbanistiques, esthétiques, architecturaux, sécuritaires et les facteurs importants d'intégration paysagère seront pris en compte.

7.2. Conditions spécifiques en entreprise totale

Les principes de l'entreprise totale impliquent un seul partenaire: ainsi, le maître d'ouvrage dispose d'un seul interlocuteur responsable.

Les entreprises totales permettent l'utilisation précoce du potentiel des entreprises et l'intégration des savoir-faire.

Réalisé dans un cadre financier précis, le projet favorise la créativité et exclut la guerre des prix.

En effet, le contrat en entreprise totale spécifie des prix plafonds, aucun dépassement n'étant pris en charge par le maître d'ouvrage. Les éventuelles économies réalisées sont partagées entre le maître d'ouvrage et l'entreprise totale. Dans ces conditions, chaque partie cherchera des solutions communes profitables.

Enfin, le maître d'ouvrage a d'autres prérogatives. Il choisit son mandataire, le conserve et sélectionne l'entreprise totale selon ses propres critères et se décide pour un projet sur la base d'un prix ferme (non révisable) et non pas seulement sur la base du prix le plus bas. Il participe, s'il le souhaite, au choix des sous-traitants.

Toutes ces raisons ont motivé le choix de l'appel d'offre en entreprise totale.

8. L'APPEL D'OFFRE EN ENTREPRISE TOTALE

La mise sur pied d'un concours ouvert aux entreprises totales est à préparer en collaboration avec le mandant: elle consiste en une phase de pré-qualification puis d'appel d'offres. Cela nécessitera l'élaboration et la rédaction de tous les documents usuels nécessaires et légaux pour assurer une procédure normale.

La sélection de professionnels compétents se fera en collaboration avec le mandant pour former un collège composé d'un jury et d'experts. Ils auront pour tâche d'examiner les dossiers des participants et de procéder aux évaluations des projets.

Préalablement à ce concours, il est nécessaire de mener encore différents travaux.

9. TRAVAUX A MENER

9.1. Ordonnance sur la prévention des accidents majeurs (OPAM)

Des études de risques ont été établies par les entreprises alentours susceptibles de porter des dommages sur l'environnement (notamment la raffinerie). Toutefois, les incidences sur le futur établissement carcéral doivent être systématiquement contrôlées sur la base des travaux déjà réalisés.

9.1.1. Impact du bruit et qualité de l'air

Le futur établissement carcéral se trouve dans une zone industrielle. Les différentes entreprises alentours ont déjà dû prendre des mesures pour éviter les émissions sonores dépassant les normes en vigueur. Le futur bâtiment devra être conçu pour rester dans les normes.

Les émissions polluantes et les poussières produites par les entreprises alentours sont à analyser. Des mesures devront être prises pour que la qualité de l'air à l'intérieur de l'établissement soit conforme aux normes en vigueur.

9.1.2. Concept énergétique

Un concept énergétique a été établi en juin 2004. Il propose de garantir une production de chaleur sans émission de CO_2.

Une des variantes consistait à se raccorder à la raffinerie. Des contacts établis après juin 2004 ont démontré que cette solution n'était pas réaliste. La raffinerie ne souhaite pas investir pour récupérer de la chaleur sur ses installations.

Les autres options sont soit une une pompe à chaleur utilisant l'eau de la Thielle comme source froide (y compris un système de couplage chaleur-force), soit un chauffage au bois.

Pour contrôler si le prélèvement de l'eau de la Thielle est techniquement possible, différents travaux seront à effectuer (vérification géologique, contrôle des débits, contrôle des températures, demande de concession).

Une notice d'impact sera établie en intégrant toutes ces problématiques environnementales.

9.2. Plan d'affectation cantonal (PAC)

Une procédure de mise en conformité et de légalisation sous l'angle de l'aménagement du territoire doit être engagée.

9.2.1. Dispositions actuelles

Les parcelles retenues sont actuellement affectées en zone industrielle (ZI) et en zone de protection naturelle (ZP2) par le plan d'aménagement communal de Cornaux daté du 20 décembre1999.

Le terrain est complètement équipé. Tous les réseaux industriels existent dans la route de desserte (eau, égouts, électricité, etc.), à l'exception du câble TV (près de l'autoroute).

Le règlement en vigueur prévoit que les terrains de la ZI soient affectés à l'industrie lourde et aux entreprises secondaires, dont les activités et le volume ne peuvent pas s'intégrer dans les autres zones. Dans la ZI, toute construction de logements est interdite à l'exception d'un logement de service par bâtiment pour la bonne marche de l'entreprise.

Le taux d'occupation au sol et les dimensions maximales des constructions fixées dans cette ZI sont élevés. Ils sont fixés respectivement à 60% et 200 mètres de longueur pour les bâtiments au maximum. Le Conseil communal est en droit d'imposer des prescriptions spéciales pour sauvegarder l'aspect général de cette zone, comme la plantation d'arbres, de haies et de rideaux de verdure.

La zone de protection naturelle (ZP2) est constituée par le canal de la Thielle, jusqu'à la limite cantonale et de sa rive gauche partiellement boisée. L'objectif est la sauvegarde du cours d'eau et de ses berges comme lieu de promenade et de délassement. A l'intérieur du périmètre, toute modification de la vocation initiale du site est interdite. Le canal et sa berge devront être maintenus dans leur état actuel ou aménagés.

9.2.2. Modifications envisagées

Le projet prévoit d'affecter à la zone d'utilité publique les terrains nécessaires à la construction des nouvelles structures pénitentiaires. C'est possible par le biais d'un plan d'affectation cantonal (PAC), indépendamment du statut foncier actuel et futur des parcelles.

La zone de protection communale (ZP2) sera maintenue.

Ce PAC intégrera également les autres projets cantonaux et communaux envisagés sur le site, de manière à tenir compte et coordonner l'ensemble des enjeux.

Le PAC comprendra un plan et un règlement précisant la vocation initiale et les règles constructives applicables dans les divers secteurs. Il sera accompagné d'un rapport de planification au sens de l'article 47 de l'Ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire, et d'un bref rapport de consultation.

10. DEFINITION DU CAHIER DES CHARGES

Le concept général carcéral est à définir en collaboration avec le mandant, en tenant compte de la séparation des secteurs (mineurs, majeurs, hommes et femmes).

Un cahier des charges comprenant un programme détaillé de tous les locaux indispensables à l'établissement avec leurs surfaces et volumes respectifs est à rédiger. Il comprendra également des propositions conceptuelles et identifiera toutes les contraintes et les mesures techniques à prendre.

Le principe général de sécurité est également à préparer en collaboration avec le mandant. Pour l'intérieur et l'extérieur du bâtiment, la hiérarchisation des espaces et une analyse des flux circulatoires (internes et externes à l'établissement) intègreront les liaisons aux différents secteurs sous la forme d'un organigramme de synthèse.

Les données de base fixant l'ensemble des critères auxquels devra répondre le futur site sont formulées bien sûr en fonction des normes de construction mais aussi du cadre légal régissant la détention (règles européennes, normes fédérales, directives servant à déterminer les subventions fédérales aux constructions, etc.

Il faudra définir les principes de construction et élaborer des plans de détails de principe et des descriptifs.

Il s'agira de définir les principes de construction et d'élaborer des plans de détails de principe ainsi que des descriptifs.

11. MONTANT DU CREDIT D'ETUDE

Le crédit d'étude sollicité est composé des prestations et montants estimés suivants:

	Fr.
– Établissement du cahier des charges/du concept/des flux/ Prestations du consultant en entreprise totale	335.000.–
– Phase de préqualification à l'appel d'offre / phase de l'offre) spécialistes externes, ingénieur sécurité, etc	15.000.–
– Ingénierie civile	18.000.–
– Étude des accès / portance des sols / récolte des eaux de pluie / évacuation des eaux usées Plan d'affectation cantonal	26.000.–
– Établissement PAC / procédure d'approbation appui juridique	25.000.–
– Établissement contrat ET / appel d'offre défraiement aux candidats (et sélectionnés)	75.000.–
– Notice d'impact	39.000.–
– OPAM / émissions de bruit / émanations / concept énergétique / étude géologique Géotechnique ..... Sondage / rapport géotechnique	39.000.–
– Frais divers, imprévus et pour arrondir	18.000.–
– Demande d'autorisation de construire, avant l'adoption du crédit de construction	80.000.–
Montant total du crédit d'étude (HT)	**670.000.–**

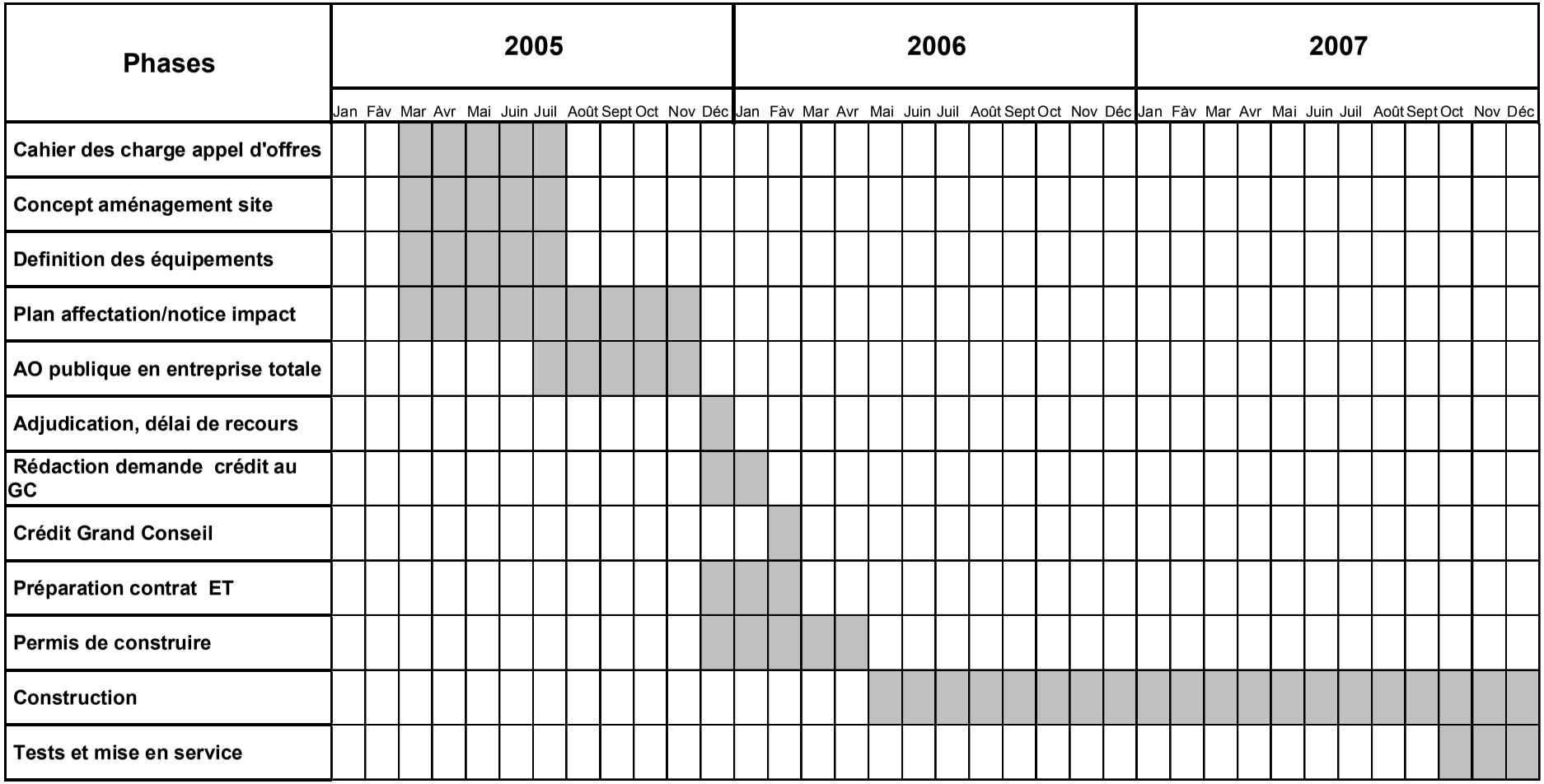
Selon ce planning – et sous réserve des différentes approbations par les services concernées et des procédures d'oppositions éventuelles – la mise en exploitation du nouvel établissement carcéral neuchâtelois est programmée pour **fin 2007**; la planification cantonale prévoyant un investissement de **30 millions de francs.**

La superficie des terrains permet d'envisager la construction d'un centre de secours à côté du projet pénitentiaire.

L'implantation d'un centre de secours a été évoquée. Si ce projet devait se développer, il serait judicieux de profiter des études menées. Il faut relever le bénéfice que pourraient tirer les établissements carcéraux d'une telle structure, surtout si ce centre de secours devait prévoir un poste de gendarmerie. Outre les synergies possibles découlant de structures communes, la sécurité s'en trouverait renforcée et le transport des détenus simplifiés.

L'éventuel projet de création d'un centre de secours inter-communal sur le site retenu devrait faire l'objet d'une étude complémentaire pour s'assurer de sa faisabilité et de la coordination possible avec les locaux du futur ECN.

Pendant toute la phase de conception, les autorités communales seront associées au processus.



Planning du projet

12. CONCLUSION

L'inadéquation grave des structures actuelles utilisées pour la détention préventive, l'impossibilité de les réformer et la nécessité de doter le canton d'un outil conforme aux normes minimales qui régissent l'enfermement obligent le canton à investir dans une nouvelle prison.

L'évolution de la délinquance des mineurs, et le manque lancinant d'institutions adéquates pour répondre aux besoins de la justice pénale des mineurs - mais aussi des institutions spécialisées - tant dans le canton de Neuchâtel qu'en Suisse romande ont conduit les cantons romands à se grouper au sein d'un concordat afin de répondre ensemble à ces problématiques communes. Il est impératif que le canton dispose, le plus rapidement possible, de moyens pour répondre à l'évolution de la délinquance des mineurs.

La construction d'un établissement fermé concordataire pour jeunes filles permettra aussi de mettre à disposition les places nécessaires pour les garçons au sein de cette structure spécialisée en garantissant un taux d'occupation constant. Le prix de pension facturé aux services placeurs et les cantons concordataires prend en compte l'amortissement, ce qui génèrera des rentrées financières régulières permettant de diminuer d'autant les coûts d'exploitation de l'établissement pour mineurs.

Le regroupement de ces deux établissements sur un seul site entraînera des synergies, des économies d'échelle et de fonctionnement.

C'est pourquoi, afin de permettre d'assurer éthiquement des tâches régaliennes que le canton n'assume pas (mineurs) ou de manière très inadéquate (détention préventive), le Conseil d'Etat vous demande de voter ce crédit d'étude de 670.000 francs.

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

Neuchâtel, le 22 décembre 2004

Au nom du Conseil d'Etat:

La présidente,	*Le chancelier,*
S. PERRINJAQUET	J.-M. REBER

Décret
portant octroi d'un crédit de 670.000 francs pour le financement d'un crédit d'étude et d'un appel d'offre en entreprise totale en vue de la construction d'une nouvelle prison préventive et d'une institution éducative fermée pour mineur-e-s

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu le code pénal suisse, du 21 décembre 1937;

vu le code de procédure pénale neuchâtelois, du 19 avril 1945;

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 22 décembre 2004,

décrète:

Article premier Un crédit de 670.000 francs est accordé au Conseil d'Etat pour le financement d'un crédit d'étude et d'un appel d'offre en entreprise totale en vue de la construction d'une nouvelle prison préventive et d'une institution éducative fermée pour mineur-e-s.

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 amorti conformément aux dispositions du décret concernant l'amortissement et les différents postes de l'actif des bilans 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,*

TABLE DES MATIERES

Pages

RESUME 1

1. INTRODUCTION 2

2. ETAT DE LA SITUATION 3
2.1. Rappel des constats tirés par le rapport d'information 3
2.1.1. Etat des structures carcérales en 2001 3
2.1.2. Principaux problèmes soulevés dans le rapport d'information 5
2.1.3 Engagements pris par le Conseil d'Etat 6
2.2. Réformes et adaptations entreprises depuis 2001 7
2.3. Un nouveau besoin: la détention pénale des mineur(e)s 11
2.3.1. Problématique de la délinquance des mineur(e)s 11
2.3.2. Le projet de Concordat romand pour l'exécution de la détention pénale des mineures dans les cantons romands (et du Tessin) 12

3. LE PROJET DE NOUVEL ETABLISSEMENT CANTONAL 14
3.1. Besoins cantonaux 14
3.1.1. Détention préventive 14
3.2. La détention préventive des majeurs 18
3.3. La détention préventive des mineur(e) et les mesures disciplinaires (besoins spécifiques cantonaux) 19
3.4. L'établissement fermé pour mineures (engagement concordataire) 20
3.5. Récapitulation du projet 22

4. EVALUATION DES SITES 23
4.1. Méthode 23
4.1.1. Présélection des sites et évaluation 23
4.1.2. Analyse détaillée 24

5. DESCRIPTION DU SITE DE CORNAUX 25
5.1. Généralités 25
5.2. Emplacement, surfaces et nature des parcelles 26
5.3. Mesures particulières 27
5.4. Projet d'implantation 28
5.5. Collaboration et synergies avec la commune 29

6. ASPECTS FINANCIERS 31
6.1. Coûts d'acquisition 31
6.2. Crédit d'études 31

7. CHOIX DE L'APPEL D'OFFRE EN ENTREPRISE GENERALE 31
7.1. Les raisons d'un choix 31
7.2. Conditions spécifiques en entreprise totale 32

8. L'APPEL D'OFFRE EN ENTREPRISE TOTALE 32

9. TRAVAUX A MENER 33
9.1. Ordonnance sur la prévention des accidents majeurs (OPAM) 33
9.1.1. Impact du bruit et qualité de l'air 33
9.1.2. Concept énergétique 33
9.2. Plan d'affectation cantonal 33
9.2.1. Dispositions actuelles 33
9.2.2. Modifications envisagées 34

10. DEFINITION DU CAHIER DES CHARGES 34

11. MONTANT DU CREDIT D'ÉTUDE 35

12. CONCLUSION 38

Décret portant octroi d'un crédit de 670.000 francs pour le financement d'un crédit d'étude et d'un appel d'offre en entreprise totale en vue de la construction d'une nouvelle prison préventive et d'une institution éducative fermée pour mineur-e-s 39