



**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil  
à l'appui  
d'un projet de loi portant modification du code de procédure  
pénale neuchâtelois et de la loi sur l'exécution des peines  
privatives de liberté et mesures pour les personnes adultes**

(Du 24 septembre 2008)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

## **RESUME**

*En octobre 2006, le Grand Conseil acceptait sans opposition le projet de loi portant adaptation de la législation cantonale au code pénal suisse, qui s'inscrivait dans le cadre de l'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> janvier 2007, de la nouvelle partie générale du code pénal. Ce texte a entraîné une profonde modification du système des sanctions. Chargés de la mise en application de ces nouvelles dispositions sur leur territoire, les cantons ont été astreints à entreprendre les réformes nécessaires pour répondre aux exigences du nouveau droit.*

*La volonté était alors de ne pas modifier d'emblée l'organisation judiciaire et de travailler avec les structures existantes en 2006 en les adaptant. Le but était de mener une réflexion éclairée sur l'organisation et la dotation des autorités sur la base des expériences faites dans l'application de ce nouveau droit.*

*Si, après plus de dix-huit mois, cette organisation s'avère dans l'ensemble bonne, il est néanmoins souhaitable d'ajuster la législation cantonale en matière d'exécution des mesures, dans un souci d'uniformisation des procédures en vigueur, d'efficacité et d'économie de coûts.*

## **1. SITUATION ACTUELLE**

L'organisation et les compétences pour la mise en oeuvre des sanctions pénales sont réglées dans le code de procédure pénale (ci-après: CPPN, RSN 322.0) et ses dispositions d'application.

Le Département de la justice, de la sécurité et des finances (DJSF) est responsable de l'application des peines privatives de liberté et de l'internement. Ces tâches incombent actuellement au service pénitentiaire, respectivement à l'office d'application des peines.

Les autorités compétentes en matière d'application des mesures autres que l'internement sont la commission d'application des mesures (ci-après: la CAM) en cas de troubles

mentaux, qui dépend du Département de la santé et des affaires sociales (DSAS), et le juge du fond (qui a prononcé la mesure) en cas d'addiction.

La mise en place de la CAM se fondait sur la structure de la commission de libération qui, dotée de nouvelles compétences, devenait alors la CAM. Jusqu'alors, la commission de libération exerçait ses compétences sur les condamnés à la réclusion pour plus de 5 ans et les condamnés à d'autres peines lorsque le DJSF le décidait, ou encore lorsqu'il s'agissait de délinquants d'habitude internés ou de délinquants anormaux internés ou renvoyés dans un hôpital ou un hospice.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007, l'article 279, alinéa 1, CPPN dispose ainsi que la CAM est compétente pour toutes les décisions d'application et d'exécution relatives aux traitements thérapeutiques institutionnels et ambulatoires des personnes souffrant d'un grave trouble mental (art. 59 CP) ou de graves troubles de développement de la personnalité (art. 61 CP, mesures applicables aux jeunes adultes), qui ne sont pas réservées au juge.

Inversement le juge demeure compétent pour prendre toutes les décisions relatives aux traitements institutionnels et ambulatoires des addictions (art. 60 et 63 CP) qui n'ont pas été attribuées à la CAM (art. 280, al. 2, CPPN).

Concrètement, la CAM exerce les compétences détaillées à l'article 3 de l'arrêté réglant l'organisation et les compétences des autorités administratives chargées de l'application et l'exécution des sanctions pénales des personnes adultes (RSN 351.4), notamment désigner l'établissement approprié, proposer au juge la prolongation du traitement institutionnel, statuer sur toutes les mesures applicables aux jeunes adultes, proposer au juge la réintégration dans la mesure, requérir du juge qu'un internement soit ordonné, statuer sur la libération conditionnelle des mesures, ordonner un traitement institutionnel initial temporaire, proposer au juge la poursuite du traitement ambulatoire, procéder à l'examen annuel de la situation de la personne soumise à un traitement ambulatoire, ordonner l'arrêt du traitement ambulatoire, ordonner un placement allégé ou l'exécution du solde de la mesure sous la forme de travail externe, ou sous la forme de travail et de logement externe, prendre des décisions concernant le travail, la formation et le perfectionnement et la rémunération, prendre des décisions concernant les relations avec le monde extérieur, interrompre l'exécution de la mesure, prolonger le délai d'épreuve, lever l'assistance de probation ou en ordonner une nouvelle, modifier les règles de conduite, les révoquer ou en imposer de nouvelles.

Le service pénitentiaire, quant à lui, est chargé de l'exécution des peines et des internements, conformément aux articles 6 et suivants de l'arrêté. Il dispose pour les peines et les internements de compétences similaires à celles énumérées ci-dessus pour les mesures.

Il existe donc trois instances chargées de l'exécution des jugements pénaux: le service pénitentiaire, la CAM et le juge pénal.

Actuellement, la CAM se compose de trois membres avec un suppléant chacun, à savoir un représentant de la magistrature, le médecin cantonal et un avocat inscrit au rôle officiel du barreau neuchâtelois (art. 278 CPPN). En décembre 2006, le Conseil d'Etat a fixé, par arrêté, la composition de la CAM pour la fin de la période administrative en cours et a confié la présidence à M. Daniel Jeanneret, juge de district. Dès le 4 juillet 2007, à la suite notamment du départ à la retraite de M. Daniel Jeanneret, la présidence de la commission a été assurée par M. Renaud Weber, juge d'instruction à Neuchâtel, et son secrétariat par le greffe des juges d'instruction de Neuchâtel. Le DJSF et le DSAS ont en parallèle décidé d'examiner la possibilité de transférer la CAM au DJSF.

## **2. NECESSITE D'ADAPTER LA LOI**

### **2.1. Contexte de la situation légale actuelle**

L'adoption par le législateur fédéral des modifications du code pénal avait conduit le canton de Neuchâtel à adapter son organisation dans un contexte d'incertitude due à l'inexistence de toute expérience de ces dispositions et l'absence d'une jurisprudence du Tribunal fédéral. A cette incertitude s'était ajouté également l'état difficile des finances de notre canton.

En vue d'expérimenter ce nouveau droit et de se doter ensuite de l'organisation nécessaire et adéquate, le Conseil d'Etat avait adopté une approche pragmatique: les autorités alors en charge de l'application et de l'exécution des peines et mesures ne voyaient pas leur mission changer, à quelques exceptions près imposées par le législateur fédéral. Le juge du fond restait le magistrat compétent pour prendre toutes les décisions judiciaires imposées par les nouvelles dispositions du code pénal en matière d'application et d'exécution des sanctions pénales.

Concrètement, le Conseil d'Etat n'avait pas souhaité modifier d'emblée l'organisation des autorités en charge de l'exécution des sanctions pénales et préféré travailler avec les structures existantes en 2006 en les adaptant au besoin. En conséquence, la compétence de mettre en oeuvre les sanctions pénales restait inchangée: l'exécution des sanctions pénales était assurée par le DJSF en ce qui concerne l'exécution des peines, et par le DSAS pour ce qui concerne les mesures.

Le Conseil d'Etat était en effet d'avis que c'était uniquement sur la base des expériences faites dans l'application de ce nouveau droit qu'une réflexion éclairée sur l'organisation et la dotation des autorités pourrait être conduite.

Ainsi, depuis le 1er janvier 2007, le service pénitentiaire assure l'exécution des peines et des internements dans les domaines de compétences énumérés plus haut. Les expériences faites à ce jour démontrent que ce système fonctionne et génère peu de recours. La mise à contribution de la commission de dangerosité, voulue par le droit fédéral, assure que les décisions d'allégements prises dans des situations difficiles se fassent dans le respect de la sécurité publique.

### **2.2. Adaptation**

Au terme de plus de dix-huit mois d'expériences, il s'avère aujourd'hui nécessaire d'adapter et d'améliorer la législation cantonale en matière d'exécution des mesures, dans un souci d'uniformisation des procédures en vigueur, d'efficacité et d'économie de coûts.

Il ne s'agit toutefois pas d'une modification de fond: il apparaît que le système mis en place n'a pas généré de surcroît de travail considérable des entités concernées, de sorte qu'il ne se justifie pas d'y apporter de modifications substantielles. Toutefois, si le système mis en place par le service pénitentiaire, respectivement l'office d'application des peines, pour assurer l'exécution des peines et des internements fonctionne, il convient de se montrer plus réservé quant à la CAM.

En effet, les mesures thérapeutiques institutionnelles sont prononcées à l'encontre de personnes gravement atteintes dans leur santé mentale dont la gestion du parcours, parfois sur le très long terme, nécessite des connaissances du réseau sanitaire, social et sécuritaire et, en cas de crises – potentiellement fréquentes – une vive réactivité de l'autorité d'exécution (décisions de transferts urgents, mandats d'arrêt, etc.). Ces

compétences, très particulières, font partie de celles du service pénitentiaire pour les sanctions actuellement dans sa compétence. Or, la CAM n'est que partiellement en mesure de les assumer, compte tenu de son statut de commission et du rôle accessoire que constitue cette mission pour ses membres. A cet égard, la rapidité d'action d'une structure plus légère qu'une commission, à l'instar de ce que fait le service pénitentiaire au quotidien, est appréciée par l'ensemble des partenaires et garantit des décisions ou des mesures prises sans délais inutiles, ayant trait tant au domaine sécuritaire que socio-éducatif. Il faut rappeler qu'un allègement dans une situation potentiellement dangereuse demeure soumis au préavis de la commission de dangerosité et que chaque décision du service pénitentiaire est sujette à un recours, d'abord devant le chef du DJSF, ensuite devant une autorité judiciaire, en l'occurrence le Tribunal administratif, puis le Tribunal fédéral. Les décisions de la CAM sont également soumises aux mêmes autorités de recours, définies aux articles 76 et 77 de la loi sur l'exécution des peines privatives de liberté et des mesures pour les personnes adultes (LPMA; RSN 351.0).

Au surplus, force est de constater que le système actuel n'a de sens ni sur le plan administratif et organisationnel, ni sur le plan juridique. En effet, il n'est pas cohérent que le service pénitentiaire soit responsable et compétent pour les décisions relatives à l'internement selon l'article 64 CP, mais pas celles concernant le traitement prévu à l'article 59, alinéa 3, CP, nommé "petit internement", qui est en principe exécuté dans un établissement d'exécution de peines fermé.

D'ailleurs, dans les faits, le service pénitentiaire gère, sur délégation de la CAM, plusieurs de ses dossiers qui constituent des situations difficiles et impliquent diverses opérations (suivi régulier de l'évolution, réunions de réseau, contacts réguliers avec les établissements, etc.) que la CAM n'est que partiellement en mesure d'assumer, compte tenu de son statut de commission. La CAM ne peut en effet se réunir qu'à des intervalles très espacés, ce qui correspond mal au suivi nécessaire et régulier de la plupart des dossiers dont elle a la responsabilité. Réunir plus régulièrement le médecin cantonal, un juge d'instruction et un avocat pour lequel cette tâche représente une activité très accessoire est difficilement envisageable au vu de leurs charges de travail actuelles.

D'autre part, l'existence de trois instances distinctes chargées de l'exécution des jugements pénaux ne se justifie pas sous l'angle de l'harmonisation des procédures et pratiques.

Enfin, il faut encore relever que dans la majorité des cantons, la gestion des mesures institutionnelles dépend des services pénitentiaires, respectivement des départements de la sécurité, de la police ou de l'intérieur, et non du domaine de la santé. C'est par exemple le cas dans les cantons voisins de Fribourg, du Jura et de Vaud, mais aussi à Genève, à Lucerne ou à Zürich, cantons qui n'ont pas instauré ou maintenu une commission d'application des mesures. C'est également le cas dans les cantons de Berne et de Saint-Gall, qui comptent pourtant parmi leurs établissements cantonaux des institutions spécialement dédiées à l'exécution des mesures pénales (respectivement les Etablissements de St-Jean et le Massnahmenzentrum Bitzi).

Actuellement, la CAM gère l'exécution d'une cinquantaine de mesures thérapeutiques dont certaines sont, on l'a dit, concrètement suivies par le service pénitentiaire. Vu ce nombre relativement peu important, il paraît à plus forte raison inopportun de maintenir une commission composée de plusieurs membres.

Dans un souci d'uniformisation des procédures en vigueur pour l'application des peines et des mesures, d'efficacité et d'économie, il serait donc sensé d'appliquer aux mesures le même système que celui en vigueur pour les peines et les internements, réunissant ainsi l'application de toutes les sanctions pénales en une seule et même entité spécialisée.

Le service pénitentiaire serait parfaitement à même de reprendre ces cas, fort de son expérience dans la gestion de quelque 110 dossiers de longues peines et d'internements. Les processus pour l'application des peines, des internements ou des mesures sont en effet tout à fait similaires. Le service pénitentiaire dispose déjà des outils de gestion adéquats, notamment en matière d'évaluation de la dangerosité ou en matière informatique. Il dispose par ailleurs d'un réseau professionnel tant interne qu'externe à l'administration (tribunaux du canton, ministère public, police cantonale neuchâteloise, service de probation, service des migrations, service juridique, médecin cantonal, offices AI, des poursuites, du contentieux général, Hôpital de Perreux, service de coordination Vostra, commission de dangerosité, directions, services sociaux et services médicaux des établissements pénitentiaires suisses, commission concordataire latine, services placeurs suisses, services des étrangers suisses, institutions spécialisées, avocats, médecins et psychiatres, experts, ...).

De plus, le service pénitentiaire assurerait l'application des mesures ambulatoires en collaboration avec le service de probation, déjà chargé à l'heure actuelle, par une assistance continue, de l'encadrement psychosocial des personnes inscrites dans un processus pénal et de la mise en œuvre des règles de conduite imposées à des condamnés en milieu ouvert. Le service de probation agirait ainsi en qualité d'autorité d'exécution pour la mise en œuvre concrète des mesures ambulatoires, le service pénitentiaire demeurant autorité d'application.

Ainsi, la CAM devrait être dissoute et ses compétences attribuées au service pénitentiaire, comme c'est le cas dans les cantons qui nous entourent. En d'autres termes, le service pénitentiaire deviendrait compétent pour rendre les décisions relatives à l'application et l'exécution des traitements thérapeutiques institutionnels et ambulatoires, cas échéant sur préavis de la commission de dangerosité, comme il le fait pour les peines et les mesures d'internement, assurant ainsi aux personnes faisant l'objet de telles mesures une prise en charge et un suivi adapté à leur situation tout en répondant aux exigences sécuritaires nécessaires en la matière. Les compétences actuelles de la CAM passeraient dès lors formellement du DSAS au DJSF, ce qui est souhaité non seulement par le DSAS, mais aussi par le Conseil d'Etat. Les domaines de compétences des institutions étatiques pour ce qui concerne les sanctions pénales seraient ainsi clarifiés par le regroupement de la gestion des peines et des mesures au sein du département compétent en matière de justice et sécurité.

Pour le surplus, le juge continuerait de prendre toutes les décisions relatives aux traitements institutionnels et ambulatoires pour lesquels il est actuellement compétent.

Le constat que l'organisation actuelle de l'exécution des mesures pénales dans notre canton n'est de loin pas idéale, justifie, pour le Conseil d'Etat, de proposer des correctifs sans délai, quand bien même une profonde modification de la procédure pénale entrera en vigueur en 2011. A cet égard, il est important de relever que l'exécution des sanctions pénales n'est pas, ou que très peu, touchée par le futur code de procédure pénale unifié et que la modification proposée est en phase avec la réorganisation judiciaire dans son ensemble.

Cette modification est soutenue par le président de la CAM, par le DSAS et par le service pénitentiaire. Elle s'inscrit, enfin, dans le sens de la motion 06.124 que vous avez acceptée le 26 juin 2007 ("Moins de commissions").

### **3. MODIFICATIONS LEGALES**

Pour permettre de réaliser ces changements, il faut procéder à la modification de deux lois. La première modification concerne le CPPN et plus précisément les dispositions concernant la CAM. Les articles 277, lettre a, et 280, alinéa 2, sont ainsi modifiés et adaptés à la nouvelle organisation proposée, de sorte que les compétences attribuées à la CAM reviennent au service désigné par le Conseil d'Etat, à l'exception des décisions qui reviennent au juge qui a statué dans la cause. La dissolution de la CAM conduit à l'abrogation des dispositions des articles 278, 279 et 279a CPPN, qui règlent les questions de formation, de fonctionnement et de compétences de ladite commission.

La seconde modification concerne la loi sur l'exécution des peines privatives de liberté et mesures pour les personnes adultes (LPMA; RSN 351.0). La modification apportée à l'article 76 LPMA est une conséquence formelle de la dissolution de la CAM.

### **4. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES**

Des ressources supplémentaires seraient nécessaires au service pénitentiaire pour assumer les nouvelles tâches qui lui seraient attribuées avec l'adoption du présent rapport.

A l'heure actuelle, la CAM constitue une activité annexe pour son président, ses membres et son secrétariat, géré, comme décrit plus haut, par le greffe des juges d'instruction de Neuchâtel. Ainsi, en 2007 et 2008, la CAM s'est réunie à raison d'une fois par mois, deux heures durant. Sa présidence consacre à cette activité une dizaine d'heures de travail par mois, séances non comprises. 81,2 heures de secrétariat ont été effectuées depuis juillet 2007 (auparavant ces heures n'ont pas été décomptées) et 80,5 heures pour les mois de janvier à août 2008, soit une moyenne de 11,5 heures par mois.

Les indemnités pour les membres de la CAM se sont ainsi élevées en 2007 à 9415 francs. Celles-ci sont basées sur l'arrêté fixant les indemnités des membres de la commission d'application des mesures, du 28 novembre 2007, indemnités de déplacement non comprises. Quant au coût des charges salariales liées au secrétariat, il s'est élevé, de juin à décembre 2007, à 2780 francs.

Au vu des indemnités versées et du travail consacré par ses membres à l'heure actuelle à cette activité, on peut partir du principe que, pour le fonctionnement minimal décrit ci-dessus, les indemnités des membres s'élèvent au maximum à 900 francs par séance, ce qui représente 10.800 francs par année. Quant au coût du secrétariat, il s'élève à environ 4720 francs si l'on se base sur une moyenne de 11,5 heures de travail par mois. Ainsi, les coûts de la CAM pour une année sont, actuellement, de l'ordre de 15.520 francs, indemnités de déplacement non comprises.

Toutefois, en se réunissant deux heures par mois, la CAM n'est, à l'heure actuelle, que très partiellement en mesure d'assumer l'ensemble des tâches qui lui incombent, compte tenu de son statut de commission et du rôle accessoire que constitue cette mission pour ses membres. Par exemple et très concrètement, la CAM n'a procédé à aucune audition jusqu'en septembre 2008, quand bien même il s'agit d'une activité non seulement essentielle mais, dans certains cas, obligatoire de l'activité de toute autorité d'exécution des sanctions pénales. La CAM n'assure dès lors aujourd'hui pas, faute de temps et de compétences, une gestion optimale de ces dossiers sensibles, eu égard aux besoins des personnes faisant l'objet de ces mesures, aux besoins sécuritaires et aux exigences de la partie générale du code pénal suisse entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2007.

Dès lors, on peut aisément admettre que le coût réel de la CAM pourrait tripler, par rapport au montant de 15.520 francs indiqué ci-dessus, pour fonctionner de manière satisfaisante.

Avec le transfert de la CAM au service pénitentiaire, et par analogie avec les dossiers d'internements ou de longues peines de détention, le service pénitentiaire estime que les dossiers actuellement gérés par la CAM (environ une cinquantaine) nécessiteraient l'engagement d'une personne à un taux de 50%, ce qui représente entre 45.000 et 50.000 francs par année. Quant au service de probation, au vu des compétences existantes et de la similitude du traitement des nouveaux dossiers qu'il serait amené à traiter, il estime pouvoir absorber le surcroît de travail avec l'effectif actuel. Seule l'expérience permettra toutefois d'adapter au plus juste les ressources aux besoins.

On peut en définitive conclure que la dissolution de la CAM et le transfert des compétences en matière d'exécution des mesures au service pénitentiaire aura des conséquences financières limitées. Celles-ci devront être prévues, que la CAM soit maintenue ou non, vu l'accomplissement très partiel de ses tâches dans la situation actuelle. A cet égard, la transmission de ses compétences au service pénitentiaire est une option pragmatique et efficace, garante d'engagements financiers aussi limités que possible.

L'adoption de cette loi n'entraînant pas de dépenses nouvelles annuelles supérieures à 500.000 francs, elle est soumise à la majorité simple.

## **5. CONCLUSION**

En adoptant ces modifications, le Grand Conseil permettra au canton de renforcer ses bases légales en matière d'application et d'exécution des sanctions, dans un souci d'uniformisation des procédures en vigueur, d'efficacité et d'économie de coûts.

C'est pourquoi le Conseil d'Etat vous prie de bien vouloir prendre en considération le présent rapport et de l'adopter.

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

Neuchâtel, le 24 septembre 2008

Au nom du Conseil d'Etat:

*Le président,*  
R. DEBÉLY

*Le chancelier,*  
J.-M. REBER

---

# Loi portant modification du code de procédure pénale neuchâtelois et de la loi sur l'exécution des peines privatives de liberté et mesures pour les personnes adultes

---

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,*

vu le code pénal suisse (CP), du 21 décembre 1937,

vu le code de procédure pénale neuchâtelois (CPPN), du 19 avril 1945,

vu la loi sur l'exécution des peines privatives de liberté et mesures pour les personnes adultes (LPMA), du 3 octobre 2007,

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 24 septembre 2008,

*décède:*

**Article premier** Le code de procédure pénale neuchâtelois (CPPN), du 19 avril 1945, est modifié comme suit:

*Art. 277, al. 1, let. a*

a) d'appliquer et d'exécuter les sanctions pénales, sous réserve des compétences attribuées au juge;

*Art. 278, 279 et 279a*

*Abrogés*

*Art. 280, al. 2*

<sup>2</sup>Il est notamment compétent pour prendre toutes les décisions relatives aux traitements institutionnels et ambulatoires (art. 60 et 63 CP) qui n'ont pas été attribuées au département désigné par le Conseil d'Etat.

**Art. 2** La loi sur l'exécution des peines privatives de liberté et mesures pour les personnes adultes (LPMA), du 3 octobre 2007, est modifiée comme suit:

*Art. 76*

Le service pénitentiaire, les services désignés par le Conseil d'Etat et les unités qui leur sont subordonnées rendent leurs décisions dans les formes prévues par la LPJA.

**Art. 3** La présente loi est soumise au référendum facultatif.

**Art. 4** <sup>1</sup>Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

<sup>2</sup>Il pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

*Le président,*

*Les secrétaires,*