



**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de décret portant octroi d'un crédit d'engagement
urgent de 580.000 francs pour la mise en place d'une
téléphonie mobile sécurisée au service pénitentiaire**

(Du 13 mars 2013)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

Conformément à la loi sur les finances du 21 octobre 1980 ainsi qu'à l'arrêté du Conseil d'Etat concernant l'engagement des dépenses et les demandes de crédits supplémentaires et de crédits complémentaires du 29 mai 2007, le Conseil d'Etat doit soumettre au Grand Conseil les demandes de crédits d'engagement supérieurs à 400.000 francs.

Le présent rapport consiste à demander un nouveau crédit d'engagement de 580.000 francs dans le but d'équiper les établissements du service pénitentiaire d'un système de communication doté de géo-localisation. Cet investissement a été intégré dans la première version du budget 2013, puis finalement retiré du budget dans le but de respecter le frein à l'endettement. Sur la base des informations fournies, le chef du Département de la justice, de la sécurité et des finances espérait pouvoir surseoir à cette dépense encore une année. Toutefois au vu de l'état de détérioration du matériel, du risque majeur que présente cette situation en regard de l'obligation de l'employeur de veiller à la sécurité de son personnel et du risque majeur de ne plus pouvoir remplir la mission de sécurité élevée dans les deux établissements de détention du canton, il devient dangereux de ne pas le remplacer. Il faut ici souligner que des agents de détention et des intervenants extérieurs assurent au quotidien des missions de sécurité dans des secteurs cellulaires dans lesquels des détenus dangereux exécutent leurs sanctions. Le Conseil d'Etat ne peut accepter que son personnel soit exposé en permanence, de jour comme de nuit, à un risque aussi important d'atteinte à son intégrité psychique et physique.

En conséquence, le Conseil d'Etat considère qu'il existe un risque majeur de mise en péril de la mission de protection de la collectivité et pour le personnel en cas de panne totale du système actuel. Le service pénitentiaire, dans le contexte de sa mission, et compte tenu des risques pour la sécurité publique, doit impérativement être doté d'un système de communication performant et conforme aux besoins de sa mission.

Au vu de ce qui précède, l'alternative envisagée porterait sur l'acquisition de téléphones à géo-localisation, permettant la gestion des communications courantes et disposant d'un dispositif dit de "l'homme mort", garantissant une intervention lorsque l'agent de détention est immobile ou couché de manière prolongée avec indication de la personne émettrice du message d'alerte et du secteur du bâtiment dans lequel elle se trouve. Ce dispositif de

téléphones à géo-localisation a par ailleurs déjà été expérimenté et fait ses preuves dans de nombreux autres établissements de détention du concordat latin et en Suisse.

Le Conseil d'Etat relève enfin que la maîtrise des charges implique le respect des dotations budgétaires adoptées par le Grand Conseil et l'octroi de crédits supplémentaires urgents uniquement quand ils sont liés à des dépenses extraordinaires non récurrentes ou n'ont pas d'effet sur le résultat car ils sont compensés.

C'est pourquoi le Conseil d'Etat sollicite ce nouveau crédit d'engagement par la voie d'urgence, conformément à l'article 41 de la loi sur les finances.

1. ETAT ACTUEL

Le Conseil d'Etat, en sa qualité d'autorité de surveillance des autorités administratives en charge de l'application et de l'exécution des sanctions pénales, porte également la responsabilité de la sécurité des collaborateurs dans l'exercice de leur fonction ainsi que des intervenants externes (avocats, médecins,...) exerçant régulièrement ou ponctuellement une mission dans le cadre des établissements de détention.

Pour remplir leur mission de base, les agents de détention, à l'instar d'autres corps constitués comme la police, ont besoin de communiquer régulièrement entre eux ou avec leurs supérieurs hiérarchiques. La mission de surveillance et d'encadrement dans le cadre d'un établissement de sécurité élevée implique dès lors la mise en œuvre de systèmes de communication performants permettant d'assurer les échanges d'informations ainsi que la gestion de tout événement survenant à l'intérieur ou à l'extérieur de l'établissement. Sans outil de communication, le service pénitentiaire est dans l'impossibilité d'assurer la gestion interne d'un établissement de détention et de remplir sa mission de protection de la collectivité et de sécurité publique.

Enfin, en cas de danger, les membres du personnel doivent être équipés d'un moyen de communication leur permettant de demander de l'aide, à l'interne et à l'externe des établissements.

2. PROBLEMATIQUE ET CONSTAT

La particularité de la mission d'exécution des sanctions, de par son confinement, exige deux systèmes de communication:

- A. un système de communication interne (géo-localisation) nécessaire pour le fonctionnement courant et pour assurer la sécurité du personnel, et,
- B. un système de communication externe, de type Polycom, utilisé lors d'opérations ou d'interventions menées par plusieurs corps, tels que la police, le SIS, le SMUR voire d'autres partenaires comme par exemple le service de la sécurité civile et militaire.

Dans sa recommandation no V¹, l'expert Rouiller s'interroge ainsi : *"Les agents de détention sont-ils équipés d'appareils d'alarme personnels assez performants pour garantir la sécurité optimale, notamment au cours des déplacements de détenus groupés, ainsi que dans les divers ateliers et sur l'espace de promenade? (par ex. alarmes automatiques en cas de projection au sol?)* L'expert Nuoffer suggère, dans les

¹ Rapport Rouiller, p. 109

mêmes termes, qu'une analyse soit menée à ce sujet. A la question des deux experts et à l'analyse du matériel de communication actuellement utilisé, la réponse est claire: le matériel de communication est non seulement défaillant mais en sus, il n'est pas adapté à la mission comme cela ressort clairement du point 1 ci-dessus, en particulier s'agissant du système de communication interne (géo-localisation).

En conclusion, le système de communication actuellement en place dans les établissements de détention du canton n'est pas conforme aux exigences de la mission, n'offre pas les garanties indispensables à l'exercice de la mission de protection de la collectivité et de protection minimale requise par la loi et attendue de tout employé de l'administration cantonale.

3. COMPARATIF INTERCANTONAL

Une analyse comparative a été effectuée par le service pénitentiaire (SPNE) dans le but d'identifier quels équipements téléphoniques sont utilisés dans les établissements pénitentiaires du concordat latin. Les établissements suivants ont été contactés et/ou visités aux fins d'évaluation: la Prison Centrale à Fribourg, les Établissements de Bellechasse à Sugiez, les Établissements de la plaine de l'Orbe et le Bois-Mermet à Lausanne. Le point commun de l'ensemble de ces établissements réside sur un double système de communication:

- A. Un téléphone individuel permettant un contact personnel et doté d'une géo-localisation.
- B. Une communication radio à l'aide d'appareils mobiles (Polycom) que porte chaque agent de détention, au travers duquel l'ensemble du personnel est connecté en permanence.

Les établissements qui ne bénéficient pas de géo-localisation sont équipés de nombreux boutons d'alarme accessibles dans chaque secteur cellulaire permettant d'afficher sur un tableau électronique les informations relatives à l'alarme déclenchée.

4. APPAREILS DE GÉO-LOCALISATION

Le service pénitentiaire a opté pour un système de téléphonie sans fil IP-DECT fourni par l'entreprise Ascom. Les prestations proposées, à savoir, une communication efficace à l'interne entre les collaborateurs et une sécurité pour le personnel évoluant dans les secteurs cellulaires sont conformes aux exigences de la mission. En effet, ces options comme le dispositif dit de l'"homme mort", la protection contre l'arrachage et le système de localisation des personnes dans tous leurs déplacements dans les secteurs cellulaires, sont particulièrement performantes et pertinentes dans le contexte sécuritaire.

Ascom est la seule entreprise du marché à fournir le système de téléphonie sans fil IP-DECT assurant une prestation de qualité aussi bien en termes technique (pérennité de la technologie) que sécuritaire (téléphonie couplée au système de l'"homme mort", la protection contre l'arrachage et la localisation des personnes). De plus, le système actuel ayant également été fourni par Ascom, une partie du câblage existant pourra être réutilisée dans la nouvelle installation, ce qui permet une économie sur les coûts. Pour le domaine pénitentiaire, cette entreprise propose, compte tenu du nombre important d'appareils livrés, des prix préférentiels très intéressants, soit un coût de 1200 francs au

lieu de 1900 francs par appareil. La fiabilité et la durabilité ont d'ores et déjà été démontrées par la longévité du système actuel qui a été opérationnel durant presque vingt ans. L'entreprise Ascom a, en outre, équipé de nombreux établissements de détention tels que les établissements de Bellechasse, la prison centrale (FR), les établissements de la Plaine de l'Orbe (VD), de la Croisée (VD), des Iles (VS), de Champ-Dollon (GE), notamment. Il nous paraît dès lors fondé de nous appuyer sur l'expérience d'autres établissements de détention qui utilisent depuis plusieurs années ce système à satisfaction. L'ensemble de ces éléments a permis au SIEN, partenaire dans l'évaluation du système de géo-localisation, de préavis favorablement ce choix, tant sur les aspects techniques que financiers. Avantage supplémentaire, l'entreprise Ascom possède les compétences en matière d'ingénierie indispensables à la mise en œuvre du système, ce qui évitera d'avoir recours à une entreprise supplémentaire dont les connaissances techniques et sécuritaires devraient être démontrées. Dernier critère prioritaire, Ascom est un partenaire fiable, solide et réactif, y compris dans le service après-vente. Enfin, compte tenu des travaux en cours et de leur complexité en regard des concepts sécuritaires et techniques, ce sont les entreprises d'électricité intervenant d'ores et déjà sur les sites de l'EDPR et de l'EEPB, dans le cadre du crédit de construction et de rénovation, qui fourniront la prestation y relative. Ces entreprises possèdent la connaissance du système électrique en lien avec le système sécuritaire et l'expérience d'intervention spécifique au milieu carcéral.

Compte tenu de ce qui précède, l'option retenue présente de nombreux avantages, aussi bien sur le plan technique, sécuritaire que financier et pourra s'intégrer au processus des travaux en cours fort complexe, présentant de nombreuses contraintes de tous ordres. Dès la validation de l'utilisation du présent crédit d'engagement urgent, il faudra compter sur un délai de mise en œuvre de quelques mois. Étant donné les risques encourus relevés dans le présent rapport, il est impératif que la notion d'urgence soit validée.

Le matériel Polycom, complémentaire au système de géo-localisation, indispensable pour la communication en cas d'intervention interne ou externe et déjà utilisé dans les établissements pénitentiaires dans le canton, sera lui progressivement renouvelé par du matériel de même type mais de qualité supérieure, tel que celui utilisé par la police et les autres partenaires en charge de mission de sécurité publique ou d'intervention.

Les moyens de communication seraient ainsi conformes à la mission de sécurité élevée des établissements de détention.

5. CONSEQUENCES FINANCIERES

Le coût d'investissement pour équiper les deux établissements du service se monte à 580.000 francs. Le coût d'exploitation annuel est estimé à 30.000 francs dès 2014.

Détail des dépenses:

	EEPB (en francs)	EDPR (en francs)
Matériel: Interface PRI pour IP	13.300	13.300
Matériel: Switch pour bases IP dect	21.900	21.900
Matériel: Installation émettrice et réceptrice	26.600	24.000
Matériel: Balise de localisation (30 balises)	37.600	42.700
Matériel: Appareils et accessoires	30.400	30.400
Matériel: Serveur d'alarmes	25.600	25.600
Prestation: Projet, réalisation, mise en service	28.900	28.900
Installation électrique	104.100	76.800
Total hors TVA	288.400	263.600
Rabais et escomptes	7.000	7.000
TVA	22.000	20.000
Total y compris TVA	303.400	276.600

Incidences financières liées à l'ouverture d'un nouveau crédit d'engagement

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Compte des investissements</i>						
Dépenses (tranches annuelles)	580.000	0	0	0	0	0
<i>Compte de fonctionnement</i>						
Coût d'exploitation		30.000	30.000	30.000	30.000	30.000
Amortissements		116.000'	116.000	116.000	116.000	116.000
Total		146.000	146.000	146.000	146.000	146.000
<i>Compte de financement</i>						
Solde (sans amortissements)	580.000	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000

6. COMPENSATION

Le crédit supplémentaire de 580.000 francs sera compensé par une diminution équivalente des dépenses prévues au budget 2013 relatives au crédit d'investissement accepté en date du 18 mars 2008, concernant la rénovation et l'agrandissement de l'Établissement d'exécution des peines (EEP) de Bellevue à Gorgier. En vue du ralentissement des travaux, le projet présentera une marge dans la tranche de crédit octroyée en 2013.

7. VOTE DU GRAND CONSEIL

Considérant qu'il est urgent et impératif de répondre rapidement aux besoins du service pénitentiaire en octroyant les moyens financiers afin d'équiper les deux établissements pénitentiaires d'un système de communication conforme à la mission de sécurité élevée, d'assurer la sécurité du personnel et des intervenants, et d'améliorer la communication entre les partenaires du domaine sécuritaire lors d'interventions d'urgence, considérant également un risque majeur de mise en péril de la mission de protection de la collectivité en cas de panne totale du système actuel, le Conseil d'Etat a jugé nécessaire de faire usage de la procédure d'urgence prévue par l'article 41 de la loi sur les finances.

Conformément à l'article 88, lettre c, de la nouvelle loi d'organisation du Grand Conseil (OGC), la commission de gestion et des finances devra donner son accord préalable pour que le Conseil d'Etat engage des dépenses avant l'ouverture du crédit d'engagement par le Grand Conseil.

Le projet de décret ne portant pas sur une dépense unique supérieure à 5 millions de francs, son adoption ne requiert pas la majorité qualifiée de trois cinquièmes des membres du Grand Conseil (article 4, alinéa 2, de la loi sur les finances).

8. CONCLUSION

En conclusion, le Conseil d'Etat, en sa qualité d'autorité de surveillance des autorités administratives en charge de l'application et de l'exécution des sanctions pénales, porte la responsabilité de la sécurité des collaborateurs dans l'exercice de leur fonction ainsi que des intervenants externes (avocats, médecins,...) exerçant régulièrement ou ponctuellement une mission dans le cadre des établissements de détention. Il porte également la responsabilité de la mise en œuvre des missions régaliennes de l'Etat, dont la sécurité publique fait partie.

Pour remplir leur mission de base, les agents de détention, à l'instar d'autres corps constitués comme la police, ont impérativement besoin de communiquer régulièrement entre eux ou avec leurs supérieurs hiérarchiques. La mission de surveillance et d'encadrement dans le cadre d'un établissement de sécurité élevée implique dès lors la mise en œuvre de systèmes de communication performants permettant d'assurer les échanges d'informations ainsi que la gestion de tout événement survenant à l'intérieur ou à l'extérieur de l'établissement. Sans outil de communication, le service pénitentiaire est dans l'impossibilité d'assurer la gestion interne d'un établissement de détention et de remplir sa mission de protection de la collectivité et de sécurité publique.

Le système de téléphonie actuel est gravement défectueux, inadapté à la mission du service pénitentiaire qui, pour rappel, remplit dans ses établissements de détention une mission de sécurité élevée impliquant l'encadrement de personnes détenues présentant une dangerosité avérée. Le système de géo-localisation est dès lors indispensable, en cas d'incident interne ou d'intervention d'urgence des partenaires du domaine sécuritaire. Ce matériel a par ailleurs été expérimenté dans d'autres établissements et réunit toutes les conditions de fiabilité requises.

Dans le contexte actuel de surpopulation, en regard des conclusions sévères de deux enquêtes administratives et de la responsabilité de l'Etat, il serait inacceptable qu'un événement tragique tel qu'une agression grave, conduisant à une atteinte contre l'intégrité physique et psychique d'un agent de détention ou d'un intervenant externe ne se produise alors même que les autorités de surveillance en étaient dûment informées. Il serait également inacceptable que la mission régalienne du service pénitentiaire ne puisse plus être menée conformément aux exigences du droit et de la sécurité publique.

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

Neuchâtel, le 13 mars 2013

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
P. GNAEGI

La chancelière,
S. DESPLAND

Décret
portant octroi d'un crédit d'engagement urgent de 580.000 francs pour la mise en place d'une téléphonie mobile sécurisée au service pénitentiaire

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 13 mars 2012,
décète:

Article premier Un crédit d'engagement de 580.000 francs est accordé au Conseil d'Etat pour la mise en place d'un système de téléphonie mobile doté d'un système de géo-localisation.

Art. 2 ¹Un crédit supplémentaire de 580.000 francs est accordé au Conseil d'Etat. Ces dépenses seront portées en dépassement du comptes 2013 des investissements du Département de la justice, de la sécurité et des finances, sous l'intitulé "téléphonie mobile sécurisée SPNE".

²Le crédit supplémentaire de 580.000 francs sera compensé par une diminution des dépenses équivalentes relatives au crédit d'investissement accepté en date du 18 mars 2008, concernant la rénovation et l'agrandissement de l'Établissement d'exécution des peines (EEP) de Bellevue à Gorgier".

Art. 3 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. 4 Le crédit sera amorti conformément aux dispositions du décret concernant l'amortissement des différents postes de l'actif des bilans de l'État et des communes, du 23 mars 1971, modifié le 21 octobre 1980.

Art. 5 ¹Le présent décret est soumis au référendum facultatif.

²Le 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,