

**Rapport d'information du Conseil d'Etat au Grand Conseil  
relatif  
au plan d'action du service pénitentiaire**

(Du 17 avril 2013)

---

# Annexes

## COMPARAISON INTERCANTONALE DE LA DOTATION EN PERSONNEL DANS LES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES

(base 31.12.2011)

Établissements	Promenade (NE)	Bellevue (NE)	EPO (VD)	La Croisée (VD)	Bois- Mermet (VD)	Bellechasse (FR)	Prison Centrale (FR)
<b>Nombre détenus</b>	<b>80</b>	<b>54</b>	<b>244</b>	<b>182</b>	<b>130</b>	<b>200</b>	<b>70</b>
Surveillant cadre	3.8%	7.4%	4.4%	données manquantes	données manquantes	données manquantes	3.3%
Maître d'ateliers	3.25%*	18.5%	19%			13%	1.6%
Surveillant	30.0%	42.6%	58%	48%	42%	35%	31%
Personnel administratif	2.8%	1.9%	8%	7%	7%	données manquantes	3%

Nombre de collaborateurs pour 100 détenus.

Chiffres autres cantons: base SSP- région Fribourg 2010

\* Ce ratio n'est pas significatif étant donné que seul l'atelier "cuisine" existe à ce jour.

## RESSOURCES SUPPLÉMENTAIRES SUITE À L'AUGMENTATION DE LA CAPACITÉ D'ACCUEIL

(base 31.12.2011)

CAPACITE ACTUELLE			CAPACITE EN 2014		
ETABLISSEMENTS	EDPR	EEPB	EDPR	EEPB	
Capacité par établissement	80	54	106.0	65.0	
Augmentation de la capacité en %			32.5%	20.4%	
Fonction	EDPR Nbre de collab. pour 100 détenus	EEPB Nbre de collab. pour 100 détenus	EDPR Nbre d'EPT supplémentaire pour maintenir le ratio actuel	EEPB Nbre d'EPT supplémentaire pour maintenir le ratio actuel	Nbre d'EPT total supplémentaire
Surveillant cadre	3.8%	7.4%	1.0	0.8	1.8
Maître d'ateliers	3.25%*	18.5%	4.0	2.0	6.0
Surveillant	30.0%	42.6%	7.8	4.7	12.5
Personnel administratif	2.8%	1.9%	0.7	0.2	0.9
Personnel administratif centralisé	2.4%		0.9		0.9
<b>Total EPT</b>			<b>14.4</b>	<b>7.7</b>	<b>22.1</b>
<p>* L'estimation du nombre de maîtres d'ateliers pour l'EDPR est basée sur le ratio de l'EEPB étant donné que l'EDPR n'a actuellement qu'un petit atelier qui est "la cuisine". En 2014, l'EDPR aura à disposition 3 ateliers pouvant occuper 30 détenus.</p>					

## FORMATION AGENTS DE DETENTION (SURVEILLANTS ET MAÎTRES D'ATELIERS)

	<b>Formations actuelles pour les agents de détention</b>	<b>1ère année</b>	<b>2ème année</b>	<b>3ème année</b>	<b>4ème année</b>
<b>Formation obligatoire</b>	Formation initiale, la personne doit être accompagnée (nb jours)	80			
	Formation obligatoire, brevet fédéral (nb jours)		45	30	
<b>Formation continue</b>	Formation continue, self défense 2 jours, 5 jours divers formation au CSFPP après obtention du brevet fédéral	2	2	2	7
	Formation spéciales actuelles, 7 semaines, 2 agents concernés (70 jours à répartir sur le nombre total d'agents de détention)				2.5
	<b>Sous-total</b>	<b>82</b>	<b>47</b>	<b>32</b>	<b>9.5</b>
<b>Formation supplémentaire suite à l'enquête administrative</b>	<b>Formations à mettre en place pour les agents de détention</b>	<b>1ère année</b>	<b>2ème année</b>	<b>3ème année</b>	<b>4ème année</b>
	CNP, formation sur les psychopathologies				5
	Formation procédures sécuritaires terrain				3
	<b>Sous-total *</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>8</b>
	<b>Total global</b>	<b>82</b>	<b>47</b>	<b>32</b>	<b>17.5</b>
	Base: Établissement d'exécution des peines de Bellevue				
	<b>Remarque:</b>				
	Formation obligatoire et continue pendant les trois premières années: moyenne de 54 jours d'absences par année, 3 agents concernés min.		1300	heures	
	Formation continue dès la 4 <sup>ème</sup> année: 32 collaborateurs *9.5 jours *8 heures: 2400 heures d'absences		2400	heures	
	Formations supplémentaires: 35 collaborateurs à former en 5 ans, donc 7 agents seraient à former par année 7 agents *8 jours = 448 heures d'absences		450	heures	
	<b>Heures d'absence due à la formation à couvrir (1 EPT = 1975 h par année)</b>		<b>4150</b>	(équivalent à 2 EPT par établissement)	

## ANALYSE DES PRESTATIONS ET DÉFINITION DES PROCESSUS ESSENTIELS

Groupe de prestation	Prestations	Processus essentiels	Priorité	StatuT	
<b>Gestion interne</b>	<b>Gestion de la politique des sanctions</b>	<b>Elaboration d'une politique d'application des sanctions NE</b>	1	Inexistant	
		<b>Elaboration d'un concept cantonal global</b>	1	Inexistant	
	<b>Gestion RH</b>	<b>Elaboration d'une politique RH globale</b>	2	Inexistant	
		§ Structure des fonctions - salaires - reconnaissance	1	En cours	
		§ Définition du profil et des cahiers des charges	1	En cours	
		§ Procédures de recrutement	1	En cours	
		§ Formation de base	3	Incomplet	
		§ Formation continue	3	Incomplet	
		§ Référence terrain	3	Incomplet	
		§ Coaching du personnel	1	Incomplet	
		§ Plan de carrière	3	Inexistant	
		§ Evaluation du personnel	1	Incomplet	
		<b>Gestion administrative</b>	<b>Gestion administrative</b>	2	Inadapté
			<b>Gestion des risques et des crises</b>	2	Informel
			<b>Contrôle de gestion</b>	2	Inexistant
	<b>Gestion financière et administrative</b>	<b>Projet de réorganisation transversale</b>		1	Incomplet
		§ Procédures budgétaires		1	Incomplet
		§ Procédures comptables		1	Incomplet
		§ Procédures de planification et de contrôle		1	Incomplet
			<b>Gestion des risques et des crises</b>	1	Inexistant
			<b>Contrôle de gestion</b>	1	Inexistant
	<b>Communication</b>	<b>Concept de communication interne</b>		1	Informel
		§ Identification des acteurs		1	Informel
		§ Identification des canaux		1	Informel
		§ Identifications des messages types		1	Informel
		§ Contenu		1	Informel
		§ Détermination des procédures		1	Informel
		<b>Concept de communication externe</b>		1	Informel
		§ identification des acteurs		1	Informel
		§ Identification des canaux		1	Informel
		§ Identifications des messages types		1	Informel
		§ Contenu		1	Informel
		§ Détermination des procédures		1	Informel
		<b>Gestion des risques et des crises</b>	1	Incomplet	
<b>Partenariats</b>	<b>Interne</b>		1	Incomplet	
	<b>Département</b>		1	Incomplet	
	<b>Etatique</b>		2	Incomplet	
	<b>Cantonal</b>		2	Incomplet	
	<b>Concordataire</b>		2	Incomplet	
	<b>Hors canton</b>		2	Informel	
		<b>Gestion des risques et des crises</b>	1	Informel	
<b>Infrastructures et intendance</b>	<b>Entretien des bâtiments</b>		1	Inexistant	

Groupe de prestation	Prestations	Processus essentiels	Priorité	Statut	
<b>Sanctions</b>	<b>Evaluation</b>	<b>Modèles et processus d'évaluation</b>	1	Incomplet	
		<b>Procédures d'évaluation</b>	1	Incomplet	
		<b>Mise en œuvre d'outils évaluatifs standardisés</b>	1	Inexistant	
		<b>Gestion des risques</b>	1	Incomplet	
		<b>Décision d'application</b>	<b>Procédure de récolte d'informations</b>	1	Informel
			<b>Procédure décisionnelle</b>	1	Informel
			§ Procédure de placement	1	Informel
			§ Procédure de validation des PES	1	Informel
			§ Procédure d'élargissement	1	Informel
			<b>Gestion des risques et des crises</b>	1	Informel
		<b>Partenariat</b>	<b>Validation des procédures</b>	1	
			§ S.Prob	1	Existant
			§ CNP	1	Incomplet
			<b>Procédures concordataire</b>	2	Incomplet
			<b>Procédure commission dangerosité NE</b>	1	Informel
			<b>Concept de communication externe</b>	1	Inexistant
			§ identification des acteurs	1	Inexistant
		§ Identification des canaux	1	Inexistant	
		§ Identifacations des messages types	1	Inexistant	
		§ Contenu	1	Inexistant	
		§ Détermination des procédures	1	Inexistant	
		<b>Gestion des risques et des crises</b>	1	Informel	

Groupe de prestation	Prestations	Processus essentiels	Priorité	Statut	
<b>Sécurité</b>	<b>Sécurité active</b>	<b>Fouilles</b>	1		
		§ Procédure fouille personne	1	Incomplet	
		§ Procédure fouille locaux	1	Informel	
		§ Procédure fouille marchandise	1	Informel	
		<b>Contrôle toxicologique</b>	1	Incomplet	
		Procédure de contrôle alcoolémie	1	Incomplet	
		Procédure de contrôle stupéfiants	1	Incomplet	
		<b>Détecteur</b>	1		
		§ Procédure de passage	1	Informel	
		§ Procédure de décision	1	Informel	
		<b>Contrôle matériel ateliers</b>	1	Informel	
		<b>Contrôle matériel multimédia</b>	1	incomplet	
		<b>Contrôle du dépôt des armes de police</b>	1	incomplet	
		<b>Rondes</b>	1	inexistant	
		<b>Censure</b>	2	inexistant	
		<b>Sécurité passive</b>	<b>Gestion technique de la centrale</b>	1	Informel
			<b>Maintenance</b>	1	incomplet
			§ Procédure de maintenance usuelle	1	incomplet
			§ Procédure de piquet	1	existant
			§ Procédure de contrôle	1	incomplet
			<b>Enregistrement audio et video</b>	2	inexistant
		<b>Systèmes</b>	<b>Gestion technique des systèmes</b>	1	incomplet
			<b>Maintenance</b>	1	incomplet
			§ Procédure de maintenance usuelle	1	incomplet
			§ Procédure de piquet	1	Existant
			§ Procédure de contrôle	1	incomplet
		<b>Contrôle du flux des personnes</b>	<b>entrées / sorties des personnes</b>	1	incomplet
			<b>Transport</b>	1	incomplet
			<b>Circulation interne</b>	1	incomplet
		<b>Gestion des risques</b>	§ Procédure détenu récalcitrant	1	incomplet
			§ Procédure tentative de suicide	1	incomplet
			§ Procédure intervention ambulance	1	incomplet
			§ Procédure évasion	1	incomplet
			§ Procédure feu	1	incomplet
		§ Procédure bagarre	1	incomplet	
		§ Procédure mutinerie	1	incomplet	
		§ Procédure prise d'otage	1	incomplet	
		§ Procédure évacuation	1	incomplet	
	<b>Contrôle des clés</b>		1	incomplet	

Groupe de prestation	Prestations	Processus essentiels	Priorité	Status
<b>Détention</b>	<b>Evaluation du detenu</b>	<b>Procédure d'admission</b>	1	Incomplet
		Procédure et modalité d'élargissement	1	Incomplet
		Evaluation comportementale quotidienne	1	Inexistant
		Evaluation socioprofessionnelle	1	Inexistant
	<b>PES</b>	Procédure d'élaboration du PES	1	Incomplet
		Procédure de validation du PES avec le détenu	1	Incomplet
		Procédure de validation du PES avec les autorités compétentes	1	Incomplet
		Procédure de préavis des élargissements	1	Incomplet
		Procédure de demande d'élargissement de la part du détenu	1	Incomplet
	<b>Encadrement socioprofessionnel</b>	Procédure d'affectation aux ateliers	2	Informel
		Elaboration du plan de formation / occupation	2	Informel
		Coordination atelier / cellulaire	2	Informel
	<b>Encadrement administratif et financier</b>	Gestion des pécules	2	Incomplet
		Administration courante	2	Incomplet
		Contrôle de gestion	2	Inexistant
	<b>Pension</b>	Procédure d'entrée	1	Informel
		Cantine	2	Incomplet
		Hôtellerie	2	Informel
		Logistique	2	Incomplet
	<b>Partenariat</b>	Procédures des prestations centralisées	1	Inexistant
		Logistique	2	Inexistant
	<b>Encadrement sanitaire</b>	<b>Mise en œuvre de la médication</b>	2	Existant
		Procédure de préparation	2	Incomplet
		Procédure de contrôle	2	Incomplet
		Procédure de distribution	2	Incomplet
		Procédure de stockage	2	Incomplet
		Procédure de traçabilité	2	Inexistant
		<b>Consultations infirmières</b>		Existant
		Procédures d'accès aux soins		Informel
		<b>Coordination des soins</b>		
		Procédures de collaboration avec les partenaires de santé		
		<b>Prévention</b>	3	Incomplet
		<b>Promotion</b>	3	Incomplet
	<b>hospitalisation</b>	3	Incomplet	
<b>Sanction disciplinaire</b>	<b>Gestion des sanctions</b>	1	Incomplet	

## RÉCAPITULATIF DES COÛTS ET PLANIFICATION FINANCIÈRE

### 1) Ressources nécessaires suite aux recommandations émises dans l'enquête administrative du Juge Rouiller (base salaires 2013)

<b>Charges du personnel</b>				
<b>Fonction</b>	<b>Établissement</b>	<b>EPT</b>	<b>Salaire annuel y compris charges sociales</b>	<b>Total par fonction</b>
Chef de projet	Direction	1	120.000	120.000
	<b>Total Direction</b>	<b>1</b>		<b>120.000</b>
Agent de détention (formation)	EEPB/EDPR	4	108.000	432.000
Collaborateur scientifique	EEPB/EDPR	1	120.000	120.000
	<b>Total EEPB/EDPR</b>	<b>5</b>		<b>552.000</b>
Évaluateur	OAPM	1	132.000	132.000
	<b>Total OAP</b>	<b>1</b>		<b>132.000</b>
Transfert EPT CNP, médical (création d'un service de médecine pénitentiaire)	MEDICAL	-6,2	100.000	-620.000
	<b>Total MEDICAL</b>	<b>-6,2</b>		<b>-620.000</b>
	<b>Sous-Total 1)</b>	<b>0,8</b>		<b>184.000</b>
<b>Autres charges</b>				
Création d'un service de médecine pénitentiaire (budget de fonctionnement)				1.105.000
Bracelet électronique, coûts d'exploitations (budget de fonctionnement)				100.000
Coûts remise en état de l'EEPR				100.000
Bracelet électronique, mandat de gestion de projet spécialisé				40.000
Moyen de communication, équipement d'appareil à géo-localisation (investissement à solliciter)				580.000

**2) Ressources supplémentaires suite à l'augmentation de la quotité de détention relative au crédit de construction (base de salaires 2013)**

Charges du personnel				
Fonction	Établissement	EPT	Salaire annuel y compris charges sociales	Total par fonction
Personnel administratif	Direction	0,9	96.000	86.400
	<b>Total Direction</b>	<b>0,9</b>		<b>86.400</b>
Surveillant-chef adjoint	EDPR	1	120.000	120.000
Agent de détention	EDPR	7,8	108.000	842.400
Personnel administratif	EDPR	0,7	96.000	67.200
Personnel administratif (plateforme DAJ)	EDPR	0,5	96.000	48.000
Maître d'ateliers	EDPR	4	108.000	432.000
	<b>Total EDPR</b>	<b>14</b>		<b>1.509.600</b>
Surveillant-chef adjoint	EEPB	0,8	120.000	96.000
Agent de détention	EEPB	4,7	108.000	507.600
Personnel administratif	EEPB	0,2	96.000	19.200
Maître d'ateliers	EEPB	2	108.000	216.000
	<b>Total EEPB</b>	<b>7,7</b>		<b>838.800</b>
Chauffeur	EEPB/EDPR	1	96.000	96.000
	<b>Total EEPB/EDPR</b>	<b>1</b>		<b>96.000</b>
	<b>Sous-Total effectif 2)</b>	<b>23,6</b>		<b>2.530.800</b>
	<b>Total effectifs points 1) et 2)</b>	<b>24,4</b>		<b>2.714.800</b>

**3) Réaffectation de l'établissement de détention "La Ronde " Effectif supplémentaire (non compris dans le tableau ci-dessus)**

Agent de détention	Ronde	9	108.000	972.000
Surveillant-chef adjoint	Ronde	1	120.000	120.000
	<b>Total effectifs 3)</b>	<b>10,0</b>	<b>Francs</b>	<b>1.092.000</b>

## PLANIFICATION DES RESSOURCES 2013

### Charges du personnel

ANNEE DE L'ACTION	ENTITE	ACTION/ OBJECTIF	Fonction	EPT	COUT	CONSEQUENCES EN CAS DE REFUS DU CE	RISQUES	CONSEQUENCES FINANCIERES (en CHF)
2013	EDPR	Engagement progressif des collaborateurs dans le but de les former. Etre en mesure d'absorber la capacité d'accueil de 106 places.	Agent de détention	6	648'000	Maintien de la capacité d'accueil actuelle. Blocage des travaux dans le cellulaire à l'EEPB car il n'y plus de places disponibles hors canton en sécurité élevée.	Augmentation des placements de détenus neuchatelois hors canton, non respect des décisions concordataires.	<b>638'000</b>
	EDPR					<b>Conséquence en 2014</b>	Maintien du <b>coût explosif</b> lié aux placements hors canton. Par manque de ressources les 26 places créées dès juin 2014, sont inutilisées. Non respect des décisions concordataires.	<b>825'000</b>
	EDPR					<b>Conséquence en 2015</b>	Maintien du <b>coût explosif</b> lié aux placements hors canton. 26 places inutilisées par manque de ressources. Non respect des décisions concordataires	<b>2'049'840</b>
2013	EDPR	Formation des agents de détention	Agent de détention	2	216'000	Manquement dans l'encadrement des détenus difficiles et présentant une pathologie psychiatrique.	<b>Risques pour la sécurité publique (affaire "JLB")</b>	
2013	EDPR	Mise en exploitation des trois ateliers créés à l'EDPR.	Maîtres d'ateliers	3	324'000	Non respect des dispositions CPS et concordataires. Les ateliers ne seront pas mis en œuvre par manque de ressources.	rentabilisé. La capacité de la buanderie est de 68 tonnes. Le linge et la literie des détenus ne pourront pas être lavés à l'interne des établissements (19'000 kg par année à 3.85 francs pour les ballots et 10'700 pour les habits personnel des personnes en détention avant jugement). Recettes des clients externes non	30'000 francs dépenses relatives au ballot de Gorgier.  115'500 francs (recettes externes) 40'000 (recettes sous-traitance)
2013	EDPR	Adaptation du ratio actuel au pro rata du nombre de détenus.	Surveillant chef adjoint	1	120'000	Manquement dans l'encadrement du personnel cellulaire	<b>Risques majeurs</b> pour la sécurité publique.	
2013	EDPR	Gestion des placements avant jugement placés hors canton.	Collaborateur administratif	0.5	48'000	Grave carence de gestion financière, absence de suivi des engagements financiers, donc aucune maîtrise des coûts, non respect de LSFin.	Risques financiers en raison d'absence de contrôle sur la facturation hors canton et sur la gestion des placements.	<b>ex: 1 détenus = 60'000 francs par année. BU 2012: 1'000'000 francs.</b>
2013	EDPR	Renforcer les compétences spécialisées, rédaction et suivi des plans d'exécution de sanctions.	Collaborateur scientifique	0.5	60'000	Plan d'exécution de sanction non fiable, dysfonctionnel, manquement dans les procédures (JLB).	<b>Risques sécuritaires majeurs.</b> Reproduction des problématiques ayant conduit à l'affaire "JLB". La direction accomplissait des tâches dévolues à des collaborateurs scientifiques en lieu et places de la conduite de l'établissement.	

## Charges du personnel

ANNEE DE L'ACTION	ENTITE	ACTION/ OBJECTIF	Fonction	EPT	COUT	CONSEQUENCES EN CAS DE REFUS DU CE	RISQUES	CONSEQUENCES FINANCIERES (en CHF)
2013	OAPM	Appuyer l'office d'application des peines et mesures dans la prise de décision d'application des sanctions, évaluation de la dangerosité.	Evaluateur	1	132'000	Manquement dans l'analyse systématique de la dangerosité et du risque de récidive dans le risque de décision d'allègements.	<b>Risques sécuritaires majeurs.</b> Reproduction des problématiques ayant conduit à l'affaire "JLB". Décisions de l'autorité de placement inadéquates	
2013	EEPB	Formation des agents de détention	Agent de détention	2	216'000	Manquement dans l'encadrement des détenus difficiles et présentant une pathologie psychiatrique.	<b>Risques pour la sécurité publique</b>	
2013	EEPB	Mise en œuvre des prestations centralisées cuisine et buanderie	chauffeur	1	96'000	Absence de fiabilité dans la livraison des repas, utilisation d'agents de détention sortis du cellulaire ou de personnel ORP aléatoire.	Pas de livraison de repas, <b>risque</b> de mutinerie ou <b>d'événements sécuritaires majeurs.</b>	
2013	EEPB	Renforcer les compétences spécialisées, rédaction et suivi des plan d'exécution de sanctions.	Collaborateur scientifique	0.5	60'000	Plan d'exécution de sanction non fiable, dysfonctionnel, manquement dans les procédures (JLB).	Reproduction des problématiques ayant conduit à l'affaire "JLB". La direction accomplissait des tâches dévolues à des collaborateurs scientifiques en lieu et places de la conduite de l'établissement.	
2013	Direction	Elaboration d'un concept institutionnel pour l'EDPR, l'EEPB et l'EEPR. Mise en œuvre du système de contrôle interne/ procédures sécuritaires	Chef de projet	1	120'000	non respect des exigences de l'OFJ (subventions), non respect des dispositions légales fédérales (CPS), risques de dysfonctionnement institutionnel. Absence de processus et de procédures.	Risques majeures pour la <b>sécurité publique</b> , le personnel et la gestion financière.	
2013	Direction	Contrôle de gestion et gestion RH	Collaborateur administratif	0.9	86'400	Absence de tableaux de bord tant financiers que pour la mise en oeuvre et le suivi de la formation des collaborateurs.	<b>Dysfonctionnement institutionnel</b> , carence de prise en charge, risques financiers élevés, carence des planifications et des suivis des formations, carence en gestion RH.	
2013	RONDE	Réaffectation de l'établissement d'exécution de peines de la Ronde	Surveillant cadre	1	120'000	Augmentation des placements des courtes peines hors canton (base 2010, 2011).	placements hors canton pour les courtes peines. Maintien d'un quota pour les courtes peines à l'EDPR au détriment de places de détention avant jugement ou en exécution de peines.	
2013	RONDE	Réaffectation de l'établissement d'exécution de peines de la Ronde	Agent de détention	9	972'000	Augmentation des placements des courtes peines hors canton (base 2010, 2011).	placements hors canton pour les courtes peines. Maintien d'un quota pour les courtes peines à l'EDPR au détriment de places de détention avant jugement ou d'exécution de peines.	1'300'000

### Charges relatives au budget fonctionnement 2013

ANNEE	NATURE DEPENSE	ACTION/ OBJECTIF	COUT		
2013	<b>Intendance</b>	Remise en état de l'Etablissement d'exécution des peines de La Ronde	100'000	Augmentation des placements des courtes peines hors canton (base 2010, 2011).	Explosion des coûts relatifs aux placements hors canton pour les courtes peines. Maintien d'un quota pour les courtes peines à l'EDPR au détriment de places de détention avant jugement ou d'exécution de peines.
2013	<b>Equipement</b>	Equiper l'établissement de la Ronde avec des moyens de communication adaptés	50'000	Augmentation des placements des courtes peines hors canton (base 2010, 2011).	Explosion des coûts relatifs aux placements hors canton pour les courtes peines. Maintien d'un quota pour les courtes peines à l'EDPR au détriment de places de détention avant jugement ou d'exécution de peines.

### Charges relatives au budget d'investissement 2013

ANNEE	NATURE DEPENSE	ACTION/ OBJECTIF	COUT		
2013	<b>Equipement</b>	Moyens de communication adaptés	580'000	Non respect des dispositions légales, difficulté pour remplir la mission de base et en intervention.	Risques majeurs pour la sécurité du personnel et la sécurité publique. Risques d'engagement de la responsabilité pénale des cadres et de l'autorité politique

## PLANIFICATION DES RESSOURCES 2014

### Charges du personnel

ANNEE	ENTITE	ACTION/ OBJECTIF	Fonction	EPT	COUT (en CHF)	CONSEQUENCES EN CAS DE REFUS DU CE	RISQUES	CONSEQUENCES FINANCIERES (en CHF)
2014	<b>MEDICAL</b>	Création d'un service médical pénitentiaire	personnel infirmier	-6.2	-620'000	Non respect du dispositif sanitaire ratifié par le CE en 2008	Manquement dans le suivi médical, risque pour la santé et la vie des détenus.	
2014	<b>EDPR</b>	Suite des engagements progressif de 2013 dans le but d'être en mesure d'absorber la capacité d'accueil de 106 places.	Agent de détention	1.8	194'400	Maintien de la capacité d'accueil actuelle. Blocage des travaux dans le cellulaire à l'EEPB car il n'y plus de places disponibles hors canton en sécurité	Augmentation des placements de détenus neuchatelois hors canton, non respect des décisions concordataires.	idem 2013
2014	<b>EDPR</b>	Adaptation du ratio actuel au pro rata du nombre de détenus.	Collaborateur administratif	0.7	67'200	Gestion des dossiers administratifs et des comptes des détenus ne pourra pas être effectuée.	Manquement dans l'administration des exécutions de peines	
2014	<b>EDPR</b>	Mise en exploitation des trois ateliers créés à l'EDPR.	Maître d'atelier	1	108'000	<b>Non respect des dispositions CPS et concordataires. Les ateliers ne seront pas mis en œuvre par manque de ressources.</b>	Investissement de 1.9 million non rentabilisé. La capacité de la buanderie est de 68 tonnes. Le linge et la literie des détenus ne pourront pas être lavés à l'interne des établissements (23'000 kg par année à 3.85 francs pour les ballots et 15'000 pour les habits personnel des personnes en détention avant jugement). Recettes des clients externes non réalisées (30 tonnes à 3.85 francs le kg)	30'000 francs dépenses relatives au ballot de Gorgier.  115'500 francs (recettes externes) 40'000 (recettes soustraitance)
2014	<b>EEPB</b>	Préparation capacité totale engagement formation des collaborateurs	Agent de détention	4.7	507'600	<b>Maintien de la capacité d'accueil actuelle.</b>	Augmentation des placements hors canton, non respect des décisions concordataires.	1'045'000
2014	<b>EEPB</b>	Adaptation du ratio actuel au pro rata du nombre de détenus.	Collaborateur administratif	0.2	19'200	Carences graves dans le suivi du processus de la gestion administrative des dossiers des détenus. (fiches d'écrou, gestion des cantines, pécules, assurances maladie, statistiques fédérales et cantonales).	<b>Manquement dans l'administration des exécutions de peines</b>	
2014	<b>EEPB</b>	Adaptation du ratio actuel au pro rata du nombre de détenus.	Maître d'atelier	2	216'000	Non respect des dispositions CPS et concordataires.	<b>Non respect des dispositions CPS et concordataires.</b>	
2014	<b>EEPB</b>	Adaptation du ratio actuel au pro rata du nombre de détenus.	Surveillant chef adjoint	0.8	96'000	Manquement dans l'encadrement du personnel cellulaire	Risques majeurs pour la sécurité publique.	

## Charges relatives au budget de fonctionnement 2014

ANNEE	NATURE DEPENSE	ACTION/ OBJECTIF	COUT (en CHF)
2014	<b>Mandat</b>	Création d'un service de médecine pénitentiaire	1'105'000
2014	<b>Mandat</b>	Bracelets électroniques, mandat de gestion de projet spécialisé	40'000
2014	<b>Coût d'exploitation</b>	Bracelets électroniques, coûts d'exploitation	100'000

## RÉCAPITULATIF DES COÛTS

Coûts	2013	2014	2015
Augmentation des effectifs (EPT)	29.40	34.40	34.40
Augmentation des charges du personnel (en CHF)	3'218'400	3'806'800	3'806'800
Augmentation des charges BSM (en CHF)	100'000	1'245'000	1'245'000
Investissements	580'000		

Base de salaires 2013, sous réserve de l'augmentation des charges sociales.

### Remarque:

Le plan d'action a été intégré dans la 1ère version du budget 2013 en mars 2012.

Henri Nuoffer  
Claude Rouiller

*Vu Am, 10.5*

DISF	
10 MAI 2012	
Chief	<i>[Signature]</i>
DISC. n°	
Dist. s.	<i>VC, SONE</i>
Émission	
<i>22707</i>	

Monsieur le Conseiller d'Etat  
Jean Studer  
Château  
2001 Neuchâtel

Fribourg et Lutry, le 8 mai 2012

### Analyse du plan d'action du service pénitentiaire

Monsieur le Conseiller d'Etat,

Les soussignés ont procédé à l'analyse que vous leur avez demandée le 5 avril 2012 en leur qualité d'auteurs des deux expertises requises en 2011.

Ils se sont livrés séparément à cet examen avant de confronter leurs avis au cours d'une discussion approfondie. Plutôt que de dresser un nouveau rapport, ils ont estimé judicieux de porter dans le document lui-même les propositions de modification ou de complément sur lesquelles ils se sont accordés. Vous trouverez donc en annexe le plan d'action muni des amendements (*en caractères rouges et gras*) qui leur ont paru opportuns.

Ainsi amendé, le plan présenté tient dans l'ensemble un compte raisonnable des recommandations formulées dans les deux expertises. Les soussignés rappellent que les lignes de force, les plus essentielles, de ces recommandations étaient, d'une part, le développement du partenariat intercantonal et de l'information réciproque entre les différents acteurs cantonaux et, d'autre part, une meilleure adéquation de l'encadrement des détenus difficiles, en particulier de l'encadrement des personnes qui font l'objet d'une mesure au sens des articles 58 ss et 64 CP.

Ils tiennent à préciser qu'il ne leur appartient pas de donner leur appréciation sur les augmentations de personnel proposées et sur l'affectation précise de ce personnel, ainsi que sur les coûts des mesures envisagées.

Il va sans dire que l'un et l'autre restent à votre entière disposition pour tous renseignements complémentaires que vous pourriez souhaiter.

Chacun d'eux fera parvenir séparément sa note d'honoraires à votre secrétariat général.

En vous remerciant de votre confiance, nous vous prions de croire, Monsieur le Conseiller d'Etat, à l'expression de notre haute considération.

Henri Nuoffer

Claude Rouiller

## TABLEAUX RÉCAPITULATIFS DES JOURNÉES DE DÉTENTION EXÉCUTÉES DANS LES ÉTABLISSEMENTS DES CANTONS LATINS DE 2004 À 2012

Annexe 7

FR	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
DAJ	15'837	16'929	13'466	12'934	12'191	9'327	12'396	9'331	15'631
Exéc. des sanctions pénales	59'840	62'253	64'358	63'821	63'212	60'898	67'838	80'995 <sup>1</sup>	77'476
Total général	75'677	79'182	77'824	76'755	75'403	70'225	80'234	90'326	93'107
Nbre d'hbts <sup>2</sup>		253'954					277'824		

VD	2004	2005	2006	2007	2008	2009 <sup>3</sup>	2010 <sup>3,4</sup>	2011 <sup>3,4</sup>	2012 <sup>4</sup>
DAJ	93'455	81'705	92'146	109'448	91'537	102'887	98'167	88'856	113'387
Exéc. Des sanctions pénales	131'555	142'380	157'361	128'297	145'987	154'437	161'114	141'736 <sup>5</sup>	155'922 <sup>5</sup>
Total général	225'010	224'085	249'507	237'745	237'524	257'324	259'281	230'592	269'309
Nbre d'hbts <sup>2</sup>		654'093					711'818		

VS	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
DAJ	32'543	34'076	27'023	22'001	22'400	23'145	31'765	25'642	34'592
Exéc. des sanctions pénales	36'588	41'708	41'753	31'844	28'465	21'914	24'263	27'344	31'311
Total général	69'131	75'784	68'776	53'845	50'865	45'059	56'028	52'986	65'903
Nbre d'hbts <sup>2</sup>		291'575					311'985		

NE	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 <sup>6</sup>	2012 <sup>6</sup>
DAJ	12'895	12'942	12'093	10'380	10'269	14'256	14'815 <sup>7</sup>	10'930 <sup>7</sup>	18'167 <sup>7</sup>
Exéc. Des sanctions pénales	34'196	33'216	36'770	36'502	36'674	31'746	25'534	21'098	21'130
Total général	47'091	46'158	48'863	46'882	46'943	46'002	40'349	32'028	39'297
Nbre d'hbts <sup>2</sup>		168'144					171'904		

GE	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 <sup>8</sup>	2012 <sup>8</sup>
DAJ	90'744	90'585	127'161	124'636	128'685	109'735 <sup>9</sup>	115'689	100'123	135'005
Exéc. des sanctions pénales	90'049	101'204	84'514	75'500	94'192	134'848	157'138	130'032	153'901
Total général	180'793	191'789	211'675	200'136	222'877	244'583	272'827	230'155	288'906
Nbre d'hbts <sup>2</sup>		430'638					458'559		

<sup>1</sup> FR : Depuis septembre 2010, les Etablissements de Bellechasse disposent de 40 places supplémentaires destinées à l'exécution anticipée de peines ou de mesures.

<sup>2</sup> Source : Office fédéral de la Statistique.

<sup>3</sup> VD : Chiffres des années 2009 à 2011 corrigés par la suite ; les tendances sont confirmées sauf pour l'année 2010 (où l'on observe finalement une diminution moins importante du nombre de journées pour la détention avant jugement (DAJ) ainsi qu'une augmentation du nombre de journées pour l'exécution des sanctions pénales, ce qui engendre une augmentation du nombre annuel de journées de détention) et pour l'année 2011 (où la diminution du nombre de journées de détention est finalement observée tant pour la DAJ que pour l'exécution des sanctions pénales).

<sup>4</sup> VD : **DAJ** : comptabilise toutes les nuitées passées dans les sections DAJ quelque soit le statut. Cela implique que les journées de détention des condamnés en attente de transfert se trouvant dans une section DAJ sont comptabilisées comme DAJ. Cela concerne Le Bois-Mermet, La Tuilière et La Croisée.

**Exécution des sanctions pénales** : comptabilise toutes les nuitées passées dans les sections ou établissements d'exécution de sanctions pénales. Dans ce cas, le statut correspond à la section car il n'y a pas de prévenu-DAJ incarcéré en exécution de sanctions pénales.

En effet, tant à La Croisée, à La Tuilière qu'au Bois-Mermet, des personnes condamnées en attente de transfert se trouvent dans les sections DAJ de ces établissements.

<sup>5</sup> VD : Fermeture de la Division d'attente (DA) aux EPO dès l'été 2011.

<sup>6</sup> NE : La diminution du nombre des journées de détention dans le Canton de Neuchâtel est due aussi aux travaux effectués à la prison de La Chaux-de-Fonds et à l'EEP « Bellevue » : env. 30 cellules ne sont pas disponibles (de fin 2010 à au moins 2014). Les personnes détenues exécutent leurs sanctions en particulier dans les Cantons de Fribourg et du Jura.

<sup>7</sup> NE : Y compris les nuitées de condamnés en attente de transfert.

<sup>8</sup> GE : Champ-Dollon dispose de 100 places supplémentaires depuis juillet 2011.

<sup>9</sup> GE : Dès 2009 : nouveau mode de calcul.

JU	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 <sup>10</sup>	2012 <sup>10</sup>
DAJ	3'687	2'826	2'026	2'026	2'177	1'932	1'385	2'396	3'488
Exéc. des sanctions pénales	1'604	1'739	2'667	2'667	1'966	1'955	3'592	3'133	2'031
Total général	5'291	4'565	4'693	4'693	4'143	3'887	4'977	5'529	5'519
Nbre d'hbts <sup>11</sup>		69'110					70'164		

TI	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
DAJ	24'749	16'395	18'014	21'763	27'509	27'449	26'266	20'845	22'819
Exéc. des sanctions pénales	39'517	42'882	39'843	36'782	41'514	45'026	45'403	42'858	39'290
Total général	64'266	59'277	57'857	58'545	69'023	72'475	71'669	63'703	62'109
Nbre d'hbts <sup>11</sup>		322'276					339'946		

TOTAUX	2004	2005	2006	2007	2008	2009 <sup>12</sup>	2010 <sup>12</sup>	2011 <sup>12</sup>	2012
DAJ	273'910	255'458	291'929	303'188	294'768	288'731	300'486	258'111	343'089
Exéc. des sanctions pénales	393'349	425'382	427'266	375'413	412'010	450'824	484'840	447'200	481'061
Total général	667'259	680'840	719'195	678'601	706'778	739'555	785'326	705'311	824'150
Nbre d'hbts <sup>11</sup>		2'190'090					2'342'200		

## **TABLEAU DES TOTAUX GÉNÉRAUX 2001 À 2012 : TENDANCES ET CHIFFRES ARRONDIS**

Totaux généraux	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 <sup>12</sup>	2010 <sup>12</sup>	2011 <sup>12</sup>	2012
DAJ	226'000	230'000	232'000	274'000	255'500	292'000	303'000	295'000	289'000	300'000	258'000	343'000
Exécution des sanctions pénales	307'000	291'000	314'000	393'500	425'500	427'000	375'500	412'000	451'000	485'000	447'000	481'000
Total général	533'000	521'000	546'000	667'500	681'000	719'000	678'500	707'000	740'000	785'000	705'000	824'000
Nbre d'hbts	2'105'000				2'190'000					2'342'000		

**NB :** Les personnes en détention DPMIn et LMC ne sont pas prises en compte ni les journées exécutées dans les deux autres concordats pénitentiaires (± 100 personnes détenues = environ + 35'000 journées de détention)

**Communication :** Les membres de la CLDJP, séance du 15 mars 2013  
 Les membres de la CCL, séance du 7 février 2013  
 Les Secrétaires des trois concordats pénitentiaires, y compris le NN (M. Florian Düblin), l'OFJ (MM. Walter Troxler et John Zwick) et l'OFS (M. Daniel Laubscher)

L:\CLDJP\CLDJP\Statistiques\Récapitulatif jours tableaux\_décembre 2012.doc

<sup>10</sup> JU : L'augmentation du nombre des journées de détention dans le Canton du Jura est due au fait que les prisons jurassiennes accueillent des détenus « neuchâtelois » durant les travaux de rénovation de la prison de La Chaux-de-Fonds et de l'EEP « Bellevue » (cf. note 6). Au 2<sup>ème</sup> semestre 2012, seuls des détenus « jurassiens » sont détenus dans les prisons jurassiennes.

<sup>11</sup> Source : Office fédéral de la Statistique.

<sup>12</sup> Totaux : En raison des corrections des chiffres vaudois pour les années 2009 à 2011 apportées par la suite, les tendances sont confirmées sauf pour l'année 2010 (où l'on observe finalement une augmentation du nombre de journées pour la DAJ).

**RAPPORT**

**DE L'ORGANE D'ENQUETE ADMINISTRATIVE SPECIALE  
DESIGNE PAR LA REPUBLIQUE ET CANTON DENEUCHATEL  
A LA SUITE DE L'EVASION, DU 27 JUIN AU 1<sup>er</sup> JUILLET 2011,  
D'UN DETENU DANGEREUX  
INCARCERE AUX FINS DE SON INTERNEMENT  
(article 64, alinéa premier, CP)  
A L'ETABLISSEMENT D'EXECUTION DES PEINES DE BELLEVUE**

*Claude Rouiller  
ancien président du Tribunal fédéral  
juge au Tribunal de l'Organisation internationale du Travail  
18 octobre 2011*

## Résumé du rapport d'enquête

1. A partir de 1965, B., citoyen suisse âgé de 65 ans, a été condamné plusieurs fois à des peines privatives de liberté, souvent pour des infractions à connotation sexuelle. Ses deux crimes les plus graves furent deux viols, dont l'un accompagné d'un assassinat perpétré dans des circonstances atroces, commis respectivement en 1976 dans le canton de Berne et en 1988 dans le canton de Genève, alors qu'il profitait d'allègements dans l'exécution d'une peine.

B. ne serait pas affecté d'une maladie mentale susceptible de traitement, mais de troubles de sa personnalité qualifiée parfois de *psychopathique* et *dyssoziale*. Aux dires concordants des experts, et de l'avis des commissions de dangerosité dont le plus récent a été donné en février 2010, B. serait encore particulièrement dangereux, ce qui signifie que, remis en liberté, il serait susceptible de commettre, tôt ou tard, des actes d'une gravité comparable à celle des crimes pour lesquels il a jadis été condamné.

2. En 1976, la justice bernoise a prononcé son internement sur la base de l'article 43 CP/71. L'exécution de cette mesure a cependant été suspendue au profit de celle de la peine.

Le 31 décembre 2002, la justice genevoise a constaté que B. avait purgé sa dernière *peine* privative de liberté, qu'elle lui avait infligée ; elle l'a remis, pour l'exécution de la *mesure* d'internement, au canton de Berne, *partenaire du Concordat central*.

Le 5 février 2008, le Tribunal d'arrondissement du Jura bernois, appelé à réexaminer le bien-fondé de cette mesure à la lumière de l'article 64/1 CP entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2007, a ordonné la prolongation de l'internement pour une durée indéterminée. Il s'est largement fondé sur une nouvelle expertise psychiatrique contradictoire.

3. A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2003, B. a été placé à *Thorberg* (Berne), à *Bostadel* (Zoug), au Centre *Im Schache* de Deitigen (Soleure), où il a suivi sans succès une longue thérapie, et aux EPO (Vaud; *Bochuz*).

Le 23 juillet 2009, l'autorité bernoise d'exécution (**la SAPEM**) l'a transféré de *Bochuz* à l'Etablissement d'exécution des peines de *Bellevue* où il a été admis le 4 août 2009. Il y est resté jusqu'au jour de son évasion, le 27 juin 2011. Il se trouve actuellement dans la section de sécurité de *Thorberg*. Sa détention dure depuis 43 ans.

4. *Bellevue* est situé sur le territoire de la commune de Gorgier, dans le canton de Neuchâtel, *partenaire du Concordat latin*. C'est un établissement de détention *fermé*, aménagé dans un bâtiment qui abritait auparavant un institut pour jeunes filles. D'un niveau de sécurité *élevé*, il accueille aujourd'hui des détenus condamnés à de longues peines privatives de liberté, ainsi que des personnes internées à cause de leur dangerosité ou placées en établissement fermé pour l'application de mesures thérapeutiques institutionnelles.

5. B. a d'emblée été soumis au régime ordinaire de *Bellevue*. Il a participé volontairement à des séances de thérapie avec le médecin-psychiatre puis avec le psychothérapeute du Service de probation neuchâtelois intervenant au sein de cet établissement.

Suivant une consigne de la SAPEM, *Bellevue* l'a tenu à l'écart du personnel féminin. Un surveillant assistait ainsi aux consultations données par les infirmières ; celles-ci ont obtenu plus tard la levée de cette mesure de sécurité. La SAPEM fut informée de cet allègement.

6. La direction de Bellevue a, par la suite, institué un système d'*agents de référence*. Elle a désigné une femme pour assumer cette mission auprès de B., afin de mieux observer l'évolution de celui-ci au regard de sa problématique délictuelle. La SAPEM a aussi été informée de cette mesure qui dérogeait à sa consigne sécuritaire initiale. Ce fut un gros échec notamment parce que B. aurait surestimé la mission de l'agente de référence.

7. En dépit d'un caractère ombrageux et d'un individualisme outrancier excluant une réelle intégration à un groupe pour l'exercice optimal d'activités collectives (travail, repas, promenade, atelier créatif), B. s'est, de manière générale, comporté à peu près correctement pendant son séjour à Bellevue, si l'on veut bien replacer dans leur véritable contexte quelques algarades ou brusques malentendus avec, par exemple, l'animateur socioculturel, le psychothérapeute, une infirmière et deux codétenus qui prétendent s'être sentis menacés.

8. Le 12 juillet 2010, la direction de Bellevue a établi un plan d'exécution de la mesure (PEM/2010) qui prévoyait une progression de l'exécution avec, pour première ouverture, une sortie accompagnée (*conduite*) avant la fin de l'année en cours, et, en cas de réussite, six autres conduites pendant l'année suivante, à deux mois d'intervalle les unes des autres. La SAPEM a validé ce plan le 23 septembre 2010. Rappelant l'avis récent de la **KOFAKO** (commission concordataire centrale de dangerosité) qui déconseillait tout allègement dans l'exécution, elle a simplement souligné que les sorties prévues, qui entraient dans la compétence de l'établissement, avaient à ses yeux un caractère humanitaire et devaient être sécurisées.

En janvier 2011, après la réussite de la première conduite et un changement de responsables au sein de la SAPEM, celle-ci a demandé la révocation du PEM/2010 dans la mesure où les sorties prévues entraient dans le cadre d'une progression de l'exécution. Elle précisait que deux sorties annuelles au plus pouvaient être envisagées, et cela à titre *humanitaire*.

Au cours d'une conférence tenue en mai 2011 à Bellevue avec la direction de l'établissement, les représentantes de la SAPEM auraient maintenu cette position. La direction de Bellevue a cependant déduit de cet échange de vues une nouvelle validation de son plan, dont elle dit avoir attendu en vain la confirmation écrite.

9. Quatre autorisations de sortie successives ont été délivrées à B. sur la base du PEM/2010. Les conduites correspondantes se sont déroulées en décembre, février, avril et juin, sous la surveillance de deux agents de détention, dont l'agente de référence de B. Une ou deux tierces personnes, désignées par la direction sur la proposition de celui-ci, y participaient à chaque fois. Aucune mesure de sécurité particulière n'a été adoptée pour la sortie du pénitencier, pour le transport à l'aller, pour le repas de midi pris dans la nature ou dans un restaurant, pour la promenade ou la visite, pour le transport au retour et pour la rentrée dans le pénitencier.

L'autorisation de sortie et la conduite d'avril 2011 n'ont pas été portées à la connaissance de la SAPEM. Il en est allé de même des rapports sur le déroulement des conduites.

Les trois premières conduites se sont déroulées sans incident. Au retour de la quatrième, B. a pris la clef des champs à la frontière vaudoise (Montalchez/Provence), après avoir agressé l'agente assise sur le siège-avant du véhicule et l'avoir blessée à la main avec un morceau de verre qu'il dit s'être procuré à l'infirmerie du pénitencier. Il s'est rendu le 1<sup>er</sup> juillet 2011 sans avoir commis d'autres infractions. Le directeur et le directeur-adjoint de l'établissement ont donné leur démission. L'autorité cantonale a aussitôt suspendu tous les allègements dans

112

l'exécution, consentis par l'ancienne direction de Bellevue, et a entrepris la révision de tous les plans d'exécution en vigueur.

#### 10. L'organe d'enquête a plus particulièrement constaté ce qui suit :

##### sur le placement à Bellevue

- Le Service pénitentiaire neuchâtelois (SPNE) et la direction de Bellevue (**Bellevue**) n'ont tenu aucun procès-verbal des tractations relatives au transfert de B., le 4 août 2009 ;
- le SPNE et Bellevue ne se sont pas préoccupés de l'existence éventuelle d'un plan antérieur d'exécution et n'ont pas exigé que la SAPEM leur remit un dossier relatant toutes les circonstances concrètes pertinentes du déroulement - depuis janvier 2003 - de l'internement de ce détenu réputé dangereux et difficile;
- le SPNE et Bellevue ne se sont pas demandés s'ils étaient capables de le prendre en charge et de le préparer à l'humanisation légale de sa détention, voire, le cas échéant, à son élargissement ;
- à Bellevue, la formation des agents de détention et la dotation en moyens de thérapie ne sont pas appropriées à la prévention d'une désocialisation et à l'apaisement durable de détenus dont la dangerosité est accentuée par l'absence d'une perspective d'élargissement objectivement envisageable;
- la SAPEM a tenu le SPNE et son OAPM à l'écart des mesures d'exécution relatives à l'internement, bien que les autorités neuchâteloises eussent porté la responsabilité première de tout incident grave;
- en désignant une agente de sexe féminin en qualité de *réfèrent* de B., Bellevue a dérogé à une consigne sécuritaire initiale de la SAPEM et agi avec imprudence.

##### sur le plan d'exécution

- De 2003 à 2010, B. n'a pas bénéficié d'un véritable plan d'exécution de la mesure d'internement, bien que cet instrument - aujourd'hui obligatoire en vertu du droit fédéral - fût prévu par le droit bernois;
- c'est à la direction de Bellevue que revient le mérite d'avoir établi, le 12 juillet 2010, le premier plan d'exécution de la mesure d'internement de B. (**PEM/2010**) ;
- la SAPEM et Bellevue n'ont pas coopéré à l'élaboration du PEM/2010 avec l'intensité qu'eussent requise le défaut d'un plan antérieur et la dangerosité déclarée de B.;
- Bellevue a élaboré le PEM/2010 de concert avec l'assistance de probation, mais n'a pas consulté de manière suffisante le personnel médico-social et les agents chargés de la prise en charge de B.;
- Bellevue s'est méprise sur l'aptitude de B. à s'investir dans les objectifs du PEM/2010;
- elle a sous-estimé l'avis de la KOFAKO du 3 février 2010 sur la dangerosité résiduelle de B. et les avertissements de la SAPEM sur la capacité de manipulation de celui-ci;
- le 23 septembre 2010, la SAPEM a écrit à Bellevue qu'elle n'était pas d'accord avec des conduites s'inscrivant dans le cadre d'une exécution progressive ;

M.B.

- bien que ces *conduites-allègements* fussent l'élément essentiel du PEM/2010, la SAPEM l'a cependant validé le même jour, sans l'avoir soumis à une consultation préalable de la KOFAKO;
- la SAPEM et Bellevue n'ont pas compris de façon univoque les normes qu'elles devaient appliquer à la planification de la mesure, à l'humanisation de la détention et aux allègements dans l'exécution.

### sur les conduites

- La SAPEM et Bellevue n'ont pas défini par écrit les compétences déléguées à l'établissement, notamment celle de délivrer souverainement des autorisations de sortie;
- au motif de cette délégation, Bellevue ne s'est pas concertée avec la SAPEM pour *autoriser chacune des conduites* prévues dans le PEM/2010, ce que la dangerosité déclarée de B. eût pourtant exigé;
- elle n'a pas soumis chaque *demande d'autorisation de sortie* à une consultation suffisamment approfondie du personnel médico-social et des agents, auxquels la prise en charge de B. était confiée;
- en janvier 2011, la SAPEM a demandé à Bellevue de révoquer le PEM/2010 dans la mesure où il prévoyait davantage que deux sorties *humanitaires* par an;
- en mai 2011, la SAPEM et la direction de l'établissement ont eu, à ce propos, une conférence à Bellevue, dont il n'a pas été tenu de procès-verbal ;
- aucun des fonctionnaires présents de la SAPEM et de Bellevue ne maîtrisait parfaitement à la fois la terminologie spécifique française et la terminologie spécifique allemande ;
- les représentantes de la SAPEM étaient informées de la *conduite* de février mais non de la deuxième conduite organisée au mois d'avril ;
- elles ne se sont donc pas opposées à la conduite prévue pour la fin du mois de juin parce que, dans leur esprit, il s'agissait de la seconde et dernière sortie humanitaire autorisée en 2011 ;
- Bellevue a déduit de ce comportement que la SAPEM confirmait la validité du PEM/2010;
- bien que cette information fût exigée (chiffre 8/2 PEM/2010), Bellevue n'a remis à la SAPEM aucun rapport sur le déroulement des conduites et celle-ci n'en a pas exigé la communication ;
- Bellevue a transmis à la police une copie de chaque autorisation de sortie, mais elle ne l'a pas rendue attentive au constat officiel de la dangerosité de B. et ne lui a pas demandé sa protection ;
- elle a organisé les conduites sans adopter des mesures de sécurité proportionnées au risque concret, comme si la conduite d'un détenu dangereux pouvait se dérouler *au petit bonheur la chance*;
- les agents accompagnateurs n'avaient pas une formation suffisante pour affronter un incident sérieux et ne disposaient pas de moyens performants de défense, de neutralisation et de communication.

Le rapport se termine par des *recommandations* qui touchent à la sécurité et à l'organisation du pénitencier, ainsi qu'aux mesures à prendre pour que les personnes internées indéfiniment soient prises en charge de manière plus conforme aux principes et objectifs du droit fédéral.

1.125

## Liste des abréviations

**Remarque :** pour simplifier la lecture du texte les subdivisions de dispositions légales sont synthétisées selon l'exemple suivant : article 75a/2/a au lieu de la citation usuelle art.75a, alinéa 2, lettre a etc.

- APMPA** Arrêté neuchâtelois réglant l'organisation et les compétences des autorités administratives chargées de l'application et de l'exécution des sanctions pénales des personnes adultes
- Arxhof** Centre de mesures pour jeunes adultes institué par le Concordat central (BL)
- ATF** Recueil des arrêts du Tribunal fédéral suisse
- B.** Jean-Louis B., détenu évadé de Bellevue du 27 juin au 1<sup>er</sup> juillet 2011
- Bellevue** Etablissement d'exécution des peines de Bellevue à Gorgier (Neuchâtel)
- Bochuz** Pénitencier des Etablissements pénitentiaires de la plaine de l'Orbe (Vaud)
- Bostadel** Etablissements intercantonal d'exécution des peines de Bostadel (Zoug)
- Canton de détention** Neuchâtel
- Canton d'exécution** Berne
- Canton de jugement** Berne
- Canton de placement** Berne
- CLDJP** Conférence latine des chefs des Départements de Justice et Police
- Concordat central** *Konkordat vom 5. Mai 2006 der Kantone der Nordwest- und Innerschweiz über den Vollzug von Strafen und Massnahmen*, auquel le canton de Berne est partie
- Concordat latin** Concordat du 10 avril 2006 *sur l'exécution des peines privatives de liberté et des mesures concernant les adultes et les jeunes adultes dans les cantons latins (Concordat latin sur la détention pénale des adultes)*, auquel le canton de Neuchâtel est partie
- EEPB** Etablissement d'exécution des peines de Bellevue à Gorgier (Neuchâtel)
- EPO** Etablissements pénitentiaires de la plaine de l'Orbe (Vaud)
- CP** Code pénal suisse
- cf.** confer ( signe de renvoi à un autre document)
- Deitigen** Etablissement thérapeutique fermé Im Schache (Soleure) où fut traité B. notamment au cours de sa dernière période d'internement
- Détenu** personne placée dans un établissement de détention pour l'exécution d'une peine ou d'une mesure
- Im Schache** Etablissement thérapeutique fermé de Deitigen Soleure) où fut traité B. notamment au cours de sa dernière période d'internement
- IUML** Institut universitaire de médecine légale lausannois où fut traité B. vers 1980
- KGS** Commission cantonale bernoise d'évaluation de la dangerosité, antérieure à la KOFAKO
- KOFAKO** Commission spécialisée pluridisciplinaire du concordat central pour évaluer la dangerosité
- LEPM** Loi bernoise d'exécution des peines et des mesures
- LPMPA** Loi neuchâteloise d'exécution des peines privatives de liberté et des mesures pour les personnes adultes
- OAPM** Office d'application des peines et mesures du canton de Neuchâtel
- OEPM** Ordonnance d'exécution de la loi bernoise d'exécution des peines et des mesures
- OPLE** Office bernois de la privation de liberté et des mesures d'encadrement
- Pâquerette (La)** Centre de psychothérapie de Champ-Dollon (Genève) où fut traité B. notamment en 1990
- PEM** Plan d'exécution d'une mesure privative de liberté
- PEM/2010** Plan d'exécution de l'internement de B. élaboré et validé en été 2010
- PES** Plan d'exécution d'une sanction pénale (peine ou mesure)
- RS** Recueil systématique du droit fédéral suisse
- RSBE** Recueil systématique des lois du canton de Berne
- RSNE** Recueil systématique des lois de la République et canton de Neuchâtel
- SAPEM** Section bernoise d'application des peines et des mesures
- Saint-Jean** Etablissement bernois ouvert où sont exécutées des mesures thérapeutiques visés aux articles 59 à 61 CP (*Massnahmenzentrum St. Johanssen*, Le Landeron)
- Service pénitentiaire** Service pénitentiaire du canton de Neuchâtel
- SMPP** Service vaudois de médecine et de psychiatrie pénitentiaire installé notamment à Bochuz
- SPFP** Section bernoise de la probation et des formes particulières d'exécution de peines
- Thorberg** Etablissement pénitentiaire bernois fermé (Krauchthal) où le traitement thérapeutique nécessaire est assuré par du personnel qualifié
- Waldau** Clinique psychiatrique universitaire de Berne où fut traité B. vers 1970

## Table des matières

### **PREMIERE PARTIE - LES FORMALITES DE L'ENQUETE**

#### **I. L'identité de l'organe d'enquête**

#### **II. Le mandat, les questions posées, les moyens d'investigation et le déroulement de l'enquête**

13

1. Le mandat
2. Les questions posées
3. Les documents remis à l'organe d'enquête
4. Audition de personnes appelées à donner des renseignements, visite des lieux et rencontres au sein de l'EEPB (appelé désormais ci-après : Bellevue)
5. La liberté d'action de l'organe d'enquête
6. La collaboration, à l'enquête, des cantons de Vaud et de Berne
  - a) le canton de Vaud
  - b) le canton de Berne
7. Le secrétariat administratif de l'organe d'enquête

#### **III. Le cadre juridique formel de l'enquête**

But de l'enquête

Nature juridique de l'enquête

Procédure d'enquête

### **DEUXIEME PARTIE - PRESENTATION DES FAITS ET REGIMES JURIDIQUES PERTINENTS**

#### **IV. Le parcours judiciaire et carcéral de B.**

22

1. Les premières condamnations de B et le prononcé de son internement
2. Les condamnations de 1976 et 1988 et la suspension de l'internement
3. La reprise de l'internement à Bostadel, aux EPO et à Deitigen (Im Schache)
4. Les derniers transferts de B. aux EPO puis à Bellevue
  - a) le nouveau transfert aux EPO
  - b) le transfert à Bellevue
5. Le plan d'exécution des 12 juillet/23 septembre 2010
  - a) l'avis de la KOFAKO
  - b) la décision d'élaborer un PES
6. Les autorisations de sortie
  - a) la deuxième phase du plan d'exécution
  - b) les demandes d'autorisation de sortie
  - c) les trois premières conduites
7. Les événements des 27 juin/1er juillet 2011
  - a) la sortie et la fuite de B.
  - b) les recherches
  - c) la reddition de B.

#### **V. Le droit fédéral applicable aux mesures (dont l'internement) et à leur exécution**

1. La répartition des compétences pénales entre la Confédération et les cantons
2. Le droit fédéral qui régit le prononcé des mesures entraînant une privation de liberté
3. Le droit fédéral qui régit les mesures thérapeutiques institutionnelles et le traitement ambulatoire
  - a) le traitement institutionnel des malades mentaux
  - b) le traitement institutionnel des personnes souffrant d'addictions
  - c) les lieux d'exécution et la durée de ces mesures
  - d) le traitement ambulatoire

1.12

- e) le régime applicable aux jeunes adultes
- 4. Le droit fédéral qui régit l'internement des délinquants dangereux
  - a) l'article 43 CP/71
  - b) l'article 64 CP/07 et le droit transitoire - Remarque
- 5. Brève synthèse du droit fédéral qui régit l'internement des délinquants dangereux, hormis celui applicable aux internés à vie
  - α introduction - Remarque
  - β la dangerosité et les droits fondamentaux de l'interné
  - γ le réexamen périodique de la mesure d'internement
  - δ le lieu de l'internement
  - ε le régime d'exécution progressive vaut aussi pour l'exécution des mesures, notamment pour l'exécution de l'internement selon l'article 64/1 CP
  - ζ le droit à la libération conditionnelle
  - η le changement de sanction pendant l'exécution d'un internement

## **VI. Le droit concordataire en matière d'exécution des sanctions privatives de liberté**

33

- 1. Les bases du droit constitutionnel fédéral
- 2. Les trois concordats régionaux
  - a) les objectifs concordataires
  - b) la refonte des anciens concordats
- 3. Les règlements, décisions et directives concordataires
- 4. Les règles concordataires applicables au placement dans un établissement extérieur au canton d'exécution - Remarque terminologique préliminaire
  - a) la mobilité entre établissements
  - b) La nécessité d'une continuité dans l'exécution et l'instrument des dossiers itinérants
- 5. L'élaboration des plans d'exécution
  - a) la distinction entre planification et plan d'exécution dans le Concordat central dans le Concordat latin
  - b) les compétences respectives des cantons d'exécution et de détention en matière d'application des sanctions
  - c) la compétence d'élaborer et de valider les plans d'exécution selon les deux concordats
- 6. Les congés au sens des deux concordats
  - a) les directives centrales du 2 novembre 2007
    - α les congés proprement dits
    - β les sorties
  - b) le règlement latin du 25 septembre 2008
  - c) la compétence d'autoriser une conduite
  - d) appréciation comparative
  - e) conduites-allègements et conduites humanitaires
- 7. Les règles concordataires sur la sécurité des établissements et la formation du personnel

## **VII. Les droits cantonaux d'exécution des sanctions, applicables aux détenus placés dans un autre canton que le canton d'exécution (canton de jugement)**

- 1. Le droit bernois relatif au plan d'exécution et aux allègements dans l'exécution
  - a) organisation administrative
  - b) la réglementation relative aux plans d'exécution
  - c) l'exécution progressive
  - d) les lieux de détention
  - e) les règles spéciales relatives aux détenus dangereux
  - f) congés et autorisations de sortie
- 2. Le droit neuchâtelois sur l'exécution des peines et des mesures privatives de liberté
  - a) la répartition interne des compétences selon la LPMPA
  - b) la distinction légale entre l'application et l'exécution des sanctions
  - c) l'exécution proprement dite
  - d) les droits et les devoirs de tous les détenus quel que soit le canton d'exécution
- 3. Trois conclusions formelles
- 4. Une conclusion matérielle

## TROISIEME PARTIE - LES RESULTATS DES INVESTIGATIONS

### VIII. La dangerosité de B.

51

1. La notion de dangerosité pour la collectivité
2. Le constat de la dangerosité de B.
  - a) remarque initiale sur le parcours criminel
  - b) les expertises psychiatriques ordonnées avant la reprise de l'internement
  - c) remarque sur le devoir légal de prendre en compte d'autres avis que ceux des psychiatres
  - d) deux avis concordants de la Commission de dangerosité bernoise en 2003 et 2006
  - e) l'expertise ordonnée par le Tribunal d'arrondissement du Jura bernois (2007) et l'opinion de la CIC vaudoise (2009)
  - f) l'avis de la KOFAKO du 3 février 2010
  - g) les constats ou impressions des organes d'exécution ou de surveillance
  - h) l'évasion de juin 2011 n'est pas, *en elle-même*, un indice supplémentaire de dangerosité

### IX. Les établissements de détention, selon le Concordat latin, et la sécurité à Bellevue

1. Les lieux de détention selon le Concordat latin
2. La qualification réglementaire du niveau sécuritaire de Bellevue
  - a) l'ancien règlement concordataire du 25 septembre 2008
  - b) le nouveau règlement concordataire du 29 octobre 2010
3. La population carcérale de Bellevue
  - a) l'effectif actuel
  - b) X., un cas d'internement aux perspectives inquiétantes
4. L'ordre et la sécurité à Bellevue selon l'Instruction générale de 2008
5. Les moyens sécuritaires actifs à disposition de Bellevue
  - a) les structures administrative et médicale
  - b) le personnel de surveillance et d'encadrement
  - α les agents de détention β les maîtres d'atelier γ les missions de référence
  - c) les directives sécuritaires
  - d) les lignes directrices et la directive concordataires sur la formation du personnel
6. les moyens sécuritaires passifs à disposition de Bellevue
  - a) la structure externe et architecturale
  - b) la structure interne et l'ordre de la maison
  - c) le travail et les repas
  - d) contacts, fouilles, approvisionnements externes, loisirs
7. Conclusion sur la sécurité offerte en général par Bellevue

### X. Les circonstances du transfert de B. en Suisse romande pour son internement

1. L'internement de B. à Bostadel et son dernier transfert aux EPO (rappel)
2. Les conditions dans lesquelles a été décidé le transfert de Bochuz à Bellevue
  - a) la demande de transfert
  - b) l'acceptation de principe de Bellevue
  - c) l'avis de la Commission interdisciplinaire vaudoise
  - d) le transfert

### XI. Le PEM des 12 juillet/23 septembre 2010

71

1. L'absence d'une planification préalable et d'un plan d'exécution antérieur
2. Les préliminaires de l'adoption du PEM/2010
  - a) l'admission
  - b) la mesure de sécurité relative au personnel féminin
  - c) le compte-rendu du 2 juillet 2010
  - d) l'institution du régime des agents de référence

112

- e) la fréquentation de l'atelier créatif
- 3. Le contenu du PEM/2010
- 4. La proposition de PEM et sa validation
  - a) la pratique neuchâteloise ordinaire
  - b) la pratique suivie en l'espèce
- 5. Appréciation
  - a) l'exécution progressive prévue dans le PEM/2010 s'inscrivait en soi dans le cadre de la loi
  - b) l'exécution progressive répondait en soi à la Recommandation européenne 87/12
- 6. Une exécution progressive à haut risque
- 7. La confusion des genres et le revirement de la SAPEM

## XII. Les autorisations de sortie selon le PEM/2010

- 1. L'octroi d'une autorisation de sortie
  - a) la pratique concordataire de Neuchâtel
  - b) la pratique suivie en l'espèce
- 2. Les autorisations de sorties accordées à B. étaient conçues comme des allègements dans l'exécution
- 3. Les mesures de sécurité
- 4. Appréciation

## QUATRIEME PARTIE - LES REPONSES AUX QUESTIONS POSEES

### Remarques liminaires et rappels préalables

85

- 1. Présentation des questions et des recommandations
- 2. L'internement de B. avant son arrivée à Bellevue
- 3. La dangerosité de B. constatée par la KOFAKO
- 4. Les régimes concordataires d'exécution des mesures
- 5. Qu'est-ce qu'un PEM ?
- 6. La sécurité de Bellevue

Première série	Transfert de l'intéressé à Bellevue
Deuxième série	Accueil de l'intéressé à l'EEPB
Troisième série	Sorties de l'intéressé
Quatrième série	Prise en charge de l'intéressé dans l'établissement
Cinquième série	Considérations en lien avec l'adéquation des structures

## CINQUIEME PARTIE - LES RECOMMANDATIONS (avec commentaires distincts)

105

Premier groupe	Le transfert d'un détenu en provenance d'un canton non partenaire du Concordat latin
Deuxième groupe	La transmission initiale d'informations entre les cantons d'exécution et de détention
Troisième groupe	Le partenariat entre les autorités compétentes des cantons d'exécution et de détention
Quatrième groupe	La délégation de compétences d'exécution à l'établissement de détention
Cinquième groupe	La sécurité de Bellevue
Sixième groupe	L'internement à Bellevue
Septième groupe	L'amélioration et le perfectionnement de la formation du personnel
Huitième groupe	La hiérarchie et la participation au sein des établissements
Neuvième groupe	Une meilleure distinction pratique des <i>conduites</i>
Dixième groupe	Les conduites et leur sécurité
Onzième groupe	La reprise des régimes de progression en vigueur à Bellevue avant le 27 juin 2011

*1.12*

**PREMIERE PARTIE**

**LES FORMALITES DE L'ENQUETE**

## **I. L'identité de l'organe d'enquête**

*Le juriste soussigné, né à Martigny et originaire de Dorénaz (Valais), est titulaire d'un doctorat en droit de l'Université de Genève ainsi que d'un brevet d'avocat et d'un diplôme de notaire du canton du Valais. A compter de 1965/1966 il a pratiqué ces professions à titre indépendant et exercé diverses charges publiques dont, pendant douze ans, celles de député au Grand Conseil valaisan (chef de groupe) et de conseiller municipal (exécutif) de la Ville de Saint-Maurice. A la même époque, il a été membre de la Chambre arbitrale de l'Ordre des avocats du canton du Valais (à l'époque autorité de surveillance interne du barreau) et de l'une des autorités de surveillance cantonales en matière tutélaire (Chambre des tutelles). Durant plus de vingt ans, il a fait partie des commissions d'experts pour l'obtention du brevet d'avocat et du diplôme de notaire, qu'il présidait pour les examens oraux des candidats de langue française.*

*En 1975, il a été élu juge suppléant ordinaire au Tribunal fédéral. En 1979, il est devenu juge fédéral. Il a toujours siégé au sein des Cours de droit public (Cour de droit public [Section générale et Chambre de l'art. 4 Cst] puis, après une réorganisation du Tribunal fédéral, Première Cour de droit public) compétentes en matière de droit constitutionnel et de droit administratif; il a assumé la présidence de la Première Cour de droit public. En 1992 et en 1994, l'Assemblée fédérale l'a successivement élu vice-président puis président du Tribunal fédéral. Il a quitté sa charge de juge fédéral à la fin de l'année 1996 au terme de son mandat présidentiel de deux ans, dont la loi excluait alors le renouvellement.*

*Le Conseil fédéral l'a nommé en 1986, à la tête de l'Office fédéral de conciliation et d'arbitrage compétent en matière de conflits de travail d'importance nationale (loi sur le travail). Il a occupé cette charge jusqu'en 1998, contribuant au règlement de deux conflits sociaux majeurs (grèves et occupations « multisites ») dans le commerce des journaux et dans celui des jouets.*

*Il est depuis quinze ans le président (Obmann) - nommé par le Président du Tribunal fédéral - de la juridiction supérieure en matière de surveillance et d'autorégulation des opérations de bourse (Tribunal de la Bourse suisse [SLX Swiss Exchange]), dont le siège est à Zurich.*

*Le 15 juin 2004, la Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail l'a élu au nombre des sept juges internationaux du Tribunal administratif du BIT (TAOIT/ILOAT, ancien Tribunal de la SDN), dont une soixantaine d'organisations intergouvernementales, instituées dans et hors du système des Nations Unies, reconnaissent la juridiction. Il a été réélu le 17 juin 2010.*

*Le 6 janvier 2006, la Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par la loi sur les loteries et le marché des loteries l'a appelé à faire partie du tribunal concordataire de cinq membres (Commission de recours), institué par la Convention du 7 janvier 2005 (Concordat) sur la surveillance, l'autorisation et la répartition du bénéfice de loteries et paris exploités sur le plan intercantonal ou sur l'ensemble de la Suisse. La Conférence l'a désigné, en novembre 2009, pour une durée indéterminée, à la présidence de cette juridiction de dernière instance.*

*Il est le juge unique du « GAVI ALLIANCE ad hoc appeals Tribunal ».*

*Expert du Conseil de l'Europe, de 1989 à 1998 pour l'organisation de la transition en matière de justice et d'autonomie locale dans les anciens pays « socialistes » et en Fédération de Russie, il est membre effectif de l'Académie européenne des privatistes, dont le siège est à Pavie et qui œuvre à l'élaboration d'un code européen des contrats (projet Gandolfi).*

*Il fut de 1991 à 2006 professeur associé de l'Université de Neuchâtel, et à ce titre chargé d'un enseignement du droit public. Il est l'auteur de nombreuses publications dans divers domaines du droit constitutionnel, du droit administratif et du droit de procédure. Il exerce des activités de consultant, d'arbitre et de médiateur pour le compte de collectivités publiques et de particuliers.*

*Il a conduit diverses enquêtes administratives dont les résultats de trois d'entre elles ont été rendus publics (abus des louages de services au sein d'une Haute Ecole nationale, dysfonctionnements d'une Cour administrative supérieure, mort violente d'un détenant en quartier de haute sécurité).*

## **II. Le mandat, les questions posées, les moyens d'investigation et le déroulement de l'enquête**

### **1. Le mandat**

Au début du mois de juillet 2011, Monsieur le Conseiller d'Etat Jean Studer, Chef du Département de la justice, de la sécurité et des finances de la République et Canton de Neuchâtel s'est adressé par téléphone au soussigné pour lui demander s'il serait disposé à conduire une enquête administrative spéciale ayant pour objet les circonstances dans lesquelles **B.**, un détenu qualifié de particulièrement dangereux, s'était évadé de l'**Etablissement d'exécution de peines de Bellevue**, à Gorgier (**EEPB**), où il était incarcéré pour y exécuter une mesure d'internement d'une durée indéterminée. Le Conseil d'Etat a ensuite décidé d'ouvrir cette enquête et de la confier au soussigné.

Le but général de l'enquête est de *faire toute la lumière sur les circonstances qui ont abouti [à cet événement], l'enquêteur étant par ailleurs invité sur la base des éléments [qu'il aura réunis] à remett[re au mandant] un catalogue de propositions destiné à résoudre durablement les problèmes [...] constatés.* Le mandant a émis le souhait que l'enquête débute le plus rapidement possible afin que [l'enquêteur soit] en mesure de rendre son rapport au plus tard à la fin du mois de septembre 2011.

Le Conseiller d'Etat Jean Studer et le soussigné se sont rencontrés le 12 juillet 2011 pour préciser les modalités de l'enquête. Le 27 juillet 2011, le soussigné a communiqué son acceptation définitive. Il a toutefois émis une réserve quant aux possibilités d'exécution dans le délai souhaité. Il a soumis à l'examen et à l'approbation du mandant les directives adoptées par lui-même pour la conduite de l'enquête.

### **2. Les questions posées**

Le mandant a invité le mandataire à répondre aux questions suivantes :

#### ***Transfert de l'intéressé à l'EEPB***

- 1. Quelles ont été les circonstances et quels ont été les motifs qui ont amené les autorités bernoises, ainsi que la direction de l'Etablissement de la Plaine de l'Orbe à demander le transfert de l'intéressé ?*
- 2. Quelles étaient les mesures existantes le concernant au moment de son transfert, de même que le contenu du plan d'exécution de mesures (PEM)?*
- 3. Il est prévu, sur le plan intercantonal, d'accueillir des détenus dont le profil est similaire à celui de l'intéressé dans des établissements comme l'EEPB. Cet établissement est considéré comme un établissement de sécurité élevé et non de haute sécurité. Peut-on accueillir ce type de détenu dans un établissement comme l'EEPB?*
- 4. Quelles ont été les circonstances et quels ont été les motifs qui ont amené la direction de l'EEPB à accepter ce placement? La direction du service pénitentiaire en a-t-elle été informée? Si oui, comment a-t-elle réagi?*

### **Accueil de l'intéressé à l'EEPB**

1. Est-ce que des mesures particulières ont été envisagées à l'arrivée de l'intéressé à l'EEPB?
2. Est-ce qu'un plan d'exécution de mesures (PEM) a été proposé à son arrivée? Comment a-t-il été élaboré, validé et appliqué? Quel en était son contenu? Contenait-il des propositions d'élargissement et si oui lesquelles?

### **Sorties de l'intéressé**

1. Qu'entend-on par conduites et/ou sorties accompagnées au sens, d'une part, du concordat latin et, d'autre part, du concordat de Suisse centrale?
2. Les autorités bernoises et la direction de l'EEPB ont-elles compris et interprété de la même manière ce qui était entendu par "sorties à but humanitaire"? Si non, cela tient-il à des divergences d'interprétation découlant de l'application des deux concordats susmentionnés?
3. Il semble que des sorties étaient prévues dans ce PEM. Comment étaient-elles envisagées et comment devaient-elles être organisées? Quelle a été la position des autorités bernoises s'agissant de ces sorties? Y-a-t-il eu un changement d'appréciation de leur part dans leur mise en œuvre et si oui, pourquoi?
4. Quatre sorties ont été organisées pour l'intéressé. Quelles étaient leur motivation dans le cadre du PEM? Etaient-elles justifiées? Celles-ci devaient-elles être préalablement validées? Et si oui par qui?
5. Comment se sont déroulées ces sorties? L'accompagnement prévu était-il approprié?
6. Est-ce que la quatrième sortie de l'intéressé a été décidée après entente entre les autorités bernoises et la direction de l'EEPB? Dans quelles circonstances?

### **Prise en charge de l'intéressé dans l'établissement**

1. Comment évaluez-vous le modèle de prise en charge mis en œuvre au sein de l'EEPB?
2. Les autorités bernoises et la direction de l'EEPB avaient-elles la même conception du modèle socio-éducatif de prise en charge de l'intéressé?
3. Le système d'encadrement mis en place était-il adapté au profil de l'intéressé?
4. Certaines mesures particulières ont-elles été prises au vu du profil de l'intéressé?
5. Aurait-il fallu adapter ces mesures durant le séjour de l'intéressé à l'EEPB?

### **Considérations en lien avec l'adéquation des structures**

1. Comment a été documenté le concept de prise en charge socio-éducatif? Comment a-t-il été validé et communiqué?
2. Plusieurs intervenants auraient manifesté leur grande inquiétude à propos de la prise en charge de certains détenus et, en particulier, de l'intéressé. Comment ces appréciations ont-elles été prises en compte?
3. Comment la direction du service et celle de l'EEPB ont-elles réagi?
4. Comment les règles de sécurité internes à l'établissement ont-elles été appliquées, en particulier dans le cas de l'intéressé?
5. Les circonstances ayant conduit à la fuite de l'intéressé sont-elles imputables à des dysfonctionnements au sein de l'EEPB?

6. *Le système pénitentiaire neuchâtelois offre-t-il un cadre de travail approprié au suivi de la prise de détenus comme l'intéressé? Est-ce le cas tant au regard du concordat latin que du concordat de Suisse centrale?*

### 3. Les documents remis à l'organe d'enquête

Le mandant a remis à l'organe d'enquête :

- les dossiers constitués pour la détention de B. par Bellevue et par l'OAPM ;
- l'ensemble des textes du Concordat latin et de la législation autonome neuchâteloise pertinente, y compris les directives;
- tous les organigrammes de l'organisation pénitentiaire neuchâteloise ;
- les pièces relatives aux décisions et mesures prises et aux auditions tenues à la suite des événements qui se sont déroulés du 27 juin au 1<sup>er</sup> juillet 2011.

Ont été déposés au cours de l'enquête :

- *par la direction de Bellevue* : l'expertise du 19 octobre 2007, restée dans ses locaux, un tableau de l'effectif actuel des détenus, le dossier archivé d'un interné selon 64/1 CP ;
- *par les fonctionnaires entendus* : toutes autres pièces en leur possession et relatives au concept et à la pratique de la prise en charge à l'EEPB, ainsi qu'au déroulement de la référence de B., dont le journal tenu par l'agente qui en était chargé;
- *par M. Henri Nuoffer*, Secrétaire-général de la Conférence latine des chefs des Départements de Justice et Police (CLDJP) : toute la documentation utile pour connaître le fonctionnement des organes du Concordat latin et une liasse de règlements et directives élaborées par la Conférence concordataire du Concordat central ;
- *par la SAPEM* : tout le dossier relatif au placement de B. à l'EEPB.

Le soussigné a recueilli deux rapports d'enquête établis par *Andreas Werren*, ancien chef du Service de l'exécution judiciaire du canton de Zurich. Le premier, commandé le 25 mars 2009 par le gouvernement argovien, traite de la libération conditionnelle des délinquants dangereux (affaire *Lucie*) ; le second, commandé le 23 février 2010 par le gouvernement bernois, a pour trame le non-retour de sortie, temporaire, d'un détenu aux Etablissements de Saint-Jean (*Le Landeron*) en 2009, ainsi que des critiques publiques émises contre la sécurité au sein des Etablissements de Witzwil (*Berne*).

### 4. Audition de personnes appelées à donner des renseignements, visite des lieux et rencontres au sein de l'EEPB (appelé désormais ci-après : Bellevue)

Le 2 août 2011, l'organe d'enquête a tenu une conférence avec Mme Valérie Gianoli, cheffe du Service pénitentiaire de la République et canton de Neuchâtel, à l'issue duquel le dossier a été complété. Il l'a entendue une seconde fois au terme de l'enquête.

Les 8, 16, 19, 20 août, 2 et 5 septembre 2011, l'organe d'enquête a entendu, de manière approfondie, Mme Valérie Gianoli chef du Service pénitentiaire (une seconde fois), M. Christian Clerici, chef de l'OAPM, les directeur et directeur-adjoint démissionnaires de Bellevue, le directeur en remplacement et le directeur ad intérim actuels, le chef de maison, le responsable des ateliers et l'animateur culturel de cet établissement, les deux agents de détention qui ont accompagné B. lors de sa conduite, les médecins psychiatre et somaticien ainsi que le psychothérapeute qui ont assumé sa prise en charge médico-sociale, l'ancienne

directrice du Centre de thérapie de la Pâquerette et le major de l'Armée du Salut qui ont accompagné B. lors de conduites, ainsi que les deux fonctionnaires de la SAPEM intervenues dans la seconde phase du placement de B. à Bellevue.

Le 19 août 2011, l'organe d'enquête a procédé, sous la conduite du chef de maison, à une visite détaillée de Bellevue. Il a eu accès à toutes les installations et locaux de cette institution qu'il a souhaité visiter ; le chef de maison, le directeur en remplacement et le responsable des ateliers ont répondu à toutes ses questions. Il a pu visiter la cellule de B., aujourd'hui occupée par un autre détenu, et a rencontré sans contrôle au parloir un jeune détenu, qui fait l'objet d'un internement sur la base de l'article 64/1 CP et qui est incarcéré depuis sept ans.

Il a tenu, le 22 août 2011 une conférence avec M. Henri Nuoffer, précité, en vue de clarifier certains aspects des diverses pratiques concordataires en matière de placement des personnes exécutant une peine ou une mesure privative de liberté.

Hormis celles qui se sont déroulées à Bellevue, à la SAPEM et dans un cabinet médical privé de Neuchâtel, les auditions se sont tenues dans une salle de conférence du Centre de formation de la police, à Colombier.

A l'exception de la conférence avec M. Nuoffer ainsi que des rencontres avec un interné à Bellevue et avec B. à Thorberg, il a été dressé un procès-verbal de la visite des lieux et des auditions. Chaque personne entendue a lu le procès-verbal la concernant, l'a déclaré conforme et l'a signé et paraphé.

En conformité de la procédure prévue dans la directive autonome d'enquête, l'organe d'enquête a, le 14 septembre 2011, donné connaissance au directeur et au directeur-adjoint de Bellevue, ainsi qu'à l'agente de référence de B., des passages du rapport final les concernant. Ces personnes ont signé une déclaration de confidentialité valable tant que les pages qu'ils ont consultées ne seraient pas publiées.

Le 20 septembre 2011, l'organe d'enquête a présenté ses réponses et recommandations provisoire au Chef du Département et à son Secrétaire général qui lui ont fait part de quelques observations.

Les procès-verbaux, de même que la totalité des dossiers constitués pour les besoins de l'enquête (huit classeurs fédéraux), ont été remis au mandant.

## **5. La liberté d'action de l'organe d'enquête**

L'organe d'enquête a eu toute liberté pour accomplir sa mission et choisir les mesures d'investigation qu'il a jugées opportunes. Il a eu la possibilité d'entendre l'ensemble des personnes intervenues lors des faits et tout collaborateur de l'Etat qu'il a jugé nécessaire d'auditionner ; il a pu accéder sans réserve aux locaux et sites dans lesquels les faits pertinents se sont déroulés, ainsi qu'à l'ensemble des installations de Bellevue qu'il a estimé utile de visiter.

Le mandant a laissé à l'organe d'enquête la liberté de décider de l'opportunité de dresser ou non procès-verbal de tout ou partie de ses auditions ; il a levé le secret de fonction des collaborateurs appelé à s'exprimer devant l'organe d'enquête. Il a mis une secrétaire administrative à sa disposition et a laissé à celle-ci toute la latitude temporelle et toute la liberté d'accomplir son travail sans autre surveillance que celle de l'organe d'enquête. Il a

remis à l'organe d'enquête une copie de l'ensemble des pièces relatives à l'internement de B. et aux faits qui se sont déroulés à compter du 27 juin 2011, y compris les procès-verbaux des interrogatoires de la police cantonale. Il lui a également remis l'ensemble des dispositions légales et réglementaires en matière de détention dans le canton de Neuchâtel, ainsi que l'ensemble des directives applicables à la situation examinée.

Apparemment conscients de l'utilité que l'enquête pourrait revêtir pour le fonctionnement de leur service respectif, chaque agent public entendu a fait preuve d'une grande disponibilité. Ce fut aussi le cas de la direction ancienne et actuelle de Bellevue.

## **6. La collaboration, à l'enquête, des cantons de Berne et de Vaud**

### **a) le canton de Berne**

Le canton de Berne, partenaire du Concordat central, est le *canton d'exécution* de la mesure d'internement dont B. fait l'objet depuis qu'il a purgé, à la fin de l'année 2002, toutes les peines auxquelles il a été condamné. Le questionnaire soumis à l'organe d'enquête porte largement sur les circonstances qui ont conduit les autorités compétentes de ce canton à valider le PEM/2010 et à déléguer à la direction de Bellevue la compétence d'octroyer une série de *conduites* dans le cadre d'une exécution progressive de la mesure.

L'organe d'enquête a donc approché M. le Conseiller d'Etat Hans-Jürg Käser, Directeur de la police et des affaires militaires du canton de Berne et son Secrétaire-général M. Andreas Michel, pour obtenir l'autorisation d'accéder au dossier constitué par l'autorité bernoise compétente (la SAPEM) et pour entendre des fonctionnaires qui ont travaillé sur ce dossier.

Ces personnes n'ont fait aucune difficulté pour fournir à l'organe d'enquête l'accès aux renseignements nécessaires à son travail. Cela a été confirmé par une lettre de l'Office bernois de la privation de liberté qui a remis à l'organe d'enquête le dossier complet de l'internement de B. depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2003.

L'administration concernée a ensuite collaboré à l'enquête avec une parfaite loyauté.

L'organe d'enquête s'est rendu le 5 septembre 2011 aux Etablissements pénitentiaires de Thorberg où il a rencontré B. pendant une heure environ ; il n'a pas été tenu de procès-verbal de cette audition.

Il a ensuite interrogé de manière approfondie, au siège de la SAPEM, Mme Stéphanie Zahnd, coresponsable de la section de dangerosité de la SAPEM, et Mme Tanja Gysi, responsable du dossier B. dans les services spéciaux de la SAPEM. Ces deux personnes ont conduit les relations avec Bellevue après la validation du plan. Il a été tenu un procès-verbal de cette conférence.

### **b) le canton de Vaud**

Le canton de Vaud, partenaire du Concordat latin, a été le *canton de détention* de B., notamment pendant les deux années précédant son transfert à Bellevue. Ce canton s'est donc trouvé confronté à une problématique comparable à celle qu'a dû résoudre le canton de Neuchâtel après avoir accepté ce transfert.

Les raisons et circonstances précises de ce transfert sont au nombre des questions posées à l'organe d'enquête. Ce dernier a donc approché M. le Conseiller d'Etat Philippe Leuba, Chef du Département de l'intérieur du canton de Vaud et sa Secrétaire-générale Mme Andréanne Jordan, pour obtenir l'autorisation de pousser ses investigations dans cette direction. Ces personnes n'ont fait aucune difficulté pour fournir à l'organe d'enquête l'accès aux renseignements nécessaires à son travail et M. Leuba a délivré personnellement son autorisation formelle le 11 août 2011 en s'engageant à lever le secret de fonction des personnes que l'organe d'enquête estimerait utile d'entendre.

L'administration concernée a collaboré à l'enquête avec une parfaite loyauté.

L'organe d'enquête s'est rendu le 9 septembre 2011 au Service pénitentiaire vaudois à Penthalaz (le SPEN) où Mme Pidoux Couptry, assistante de direction, lui a remis - pour une consultation sur place et sans réserve - le dossier complet (3 classeurs fédéraux jaunes) des séjours de B. aux EPO et à Bochuz depuis le premier de ces séjours, voici plus de trente ans, jusqu'à son départ pour Bellevue. L'organe d'enquête s'est ensuite entretenu longuement, sur quelques points obscurs de ces dossiers, avec M. Raphaël Isoz, responsable de secteur (exécution des mesures) au SPEN ; il n'a pas été tenu de procès-verbal de cette discussion. L'organe d'enquête a enfin eu un long entretien téléphonique avec M. directeur-adjoint Gallay, des EPO, qui l'a renseigné de manière détaillée sur la mise en place des plans d'exécution et des conduites au sein de ces établissements et sur l'application de ces mesures à B. durant son dernier séjour.

#### **7. Le secrétariat administratif de l'organe d'enquête**

Le secrétariat de l'organe d'enquête a été assumé par Mme Camille Fallet, une collaboratrice administrative près la Direction du Centre de formation de la police, à Colombier, mise à sa disposition, en toute priorité, par le Département. Mme Fallet a organisé toutes les auditions avec une diligence exceptionnelle ; elle a tenu avec soin les procès-verbaux de ces auditions. La secrétaire administrative a préalablement signé, le 2 août 2011, l'engagement de confidentialité suivant :

#### ***Déclaration de confidentialité***

*La soussignée s'engage à respecter un devoir de confidentialité absolue à l'égard de tous les faits qui viendront à être portés à sa connaissance, de quelque manière que ce soit, dans le cadre de l'enquête administrative spéciale, conduite par M. le Professeur Claude Rouiller, ancien Président du Tribunal fédéral suisse et juge au Tribunal de l'OIT, dont elle assumera le secrétariat. Elle prend note de ce que ce devoir s'impose également à l'encontre de ses supérieurs hiérarchiques et subsistera après la clôture de l'enquête et cela sans limite temporelle. Après avoir régulièrement remis à l'organe d'enquête tous les documents qu'elle aura, le cas échéant, réunis à sa demande, elle détruira - à première réquisition de l'organe d'enquête - tous ceux qui resteront en sa possession et cela quel qu'en soit le support.*

Colombier, le 2 août 2011

*signature*

112

### **III. Le cadre juridique formel de l'enquête**

Selon ce que le mandant a déclaré, l'ordre juridique neuchâtelois ne contient pas de normes organiques sur les enquêtes administratives. L'organe d'enquête a adopté une **directive ponctuelle autonome** qui garantit de manière satisfaisante les droits des personnes impliquées, ou appelées à donner des renseignements, et les droits des tiers.

Il s'est inspiré librement de principes observés par lui-même dans des enquêtes administratives antérieures et des textes qui régissent les enquêtes administratives ordonnées par les autorités supérieures de la Confédération, soit les articles 27a à 27j de l'Ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration, adoptée par le Conseil fédéral le 25 novembre 1998 (OLOGA ; RS 172.010.1), qui ont abrogé la directive du 18 novembre 1981 concernant les enquêtes administratives. C'est à ces dispositions que font référence les établissements de droit public autonomes de la Confédération, lorsqu'ils sont confrontés à la nécessité d'ouvrir une telle enquête. Ainsi le Conseil des Ecoles polytechniques fédérales y a renvoyé purement et simplement en édictant l'article 58 de son ordonnance du 15 mars 2001 sur le personnel du domaine des EPF (RS 172.220.113).

La directive ponctuelle autonome adoptée par l'organe d'enquête a été approuvée par le mandant le 3 août 2011.

Cette directive se lit comme suit :

#### ***But de l'enquête***

*Le canton de Neuchâtel a ordonné l'ouverture d'une enquête administrative spéciale pour faire la lumière sur les circonstances et les causes de l'évasion du détenu B. qui s'est produite le 27 juin 2011 à l'Etablissement pénitentiaire de Bellevue à Gorgier (EEPB).*

*Il a confié cette enquête à un expert indépendant, M. Claude Rouiller, avocat, professeur de droit et ancien président du Tribunal fédéral suisse (l'organe d'enquête).*

*L'organe d'enquête devra notamment examiner les procédures suivies par toutes les personnes impliquées, directement ou indirectement, dans cet événement et déterminer la conformité de ces procédures à la législation et à d'éventuelles directives applicables. Il lui incombera plus précisément de vérifier si ces personnes ont pris toutes les mesures indiquées par les circonstances et, le cas échéant, de dire quelles sont les mesures qui ont fait défaut. L'organe d'enquête pourra également donner une appréciation générale des faits et émettre, si cela lui paraît opportun et possible, des recommandations visant à réduire raisonnablement les risques qu'un tel événement ne se reproduise.*

#### ***Nature juridique de l'enquête***

*L'enquête est une enquête administrative spéciale relevant de la surveillance hiérarchique et non une enquête disciplinaire. Elle n'est pas dirigée contre une ou plusieurs personnes en particulier. Son but est de déterminer s'il existe des faits commandant que les organes supérieurs de l'administration interviennent d'office pour protéger l'intérêt public. L'enquête ne sera conduite ni dans le but délibéré d'entraîner l'ouverture d'enquêtes pénales, disciplinaires ou parlementaires, ni de manière à entraver le déroulement ou l'ouverture de telles enquêtes, éventuelles ou concomitantes.*

### **Procédure d'enquête**

1. L'organe d'enquête n'est responsable que devant son mandant. Il est tenu au secret de fonction.
  2. Le personnel des administrations concernées - qu'il lui sera loisible d'entendre - n'a aucun droit de s'immiscer dans l'enquête. Il en va de même du mandant qu'il est cependant loisible à l'organe d'enquête de consulter à chaque fois que cela pourrait lui paraître utile pour la poursuite de ses investigations.
  3. Le personnel administratif que l'organe d'enquête entendra, ou qu'il invitera à lui remettre tous documents et renseignements que lui-même jugera - souverainement - utiles, aura été préalablement délié du secret de fonction dans les limites des faits à élucider et de leur contexte.
  4. L'organe d'enquête décidera, selon sa propre appréciation, des moyens de preuve à utiliser en s'inspirant, s'il le souhaite, des articles 14 à 24 de la loi neuchâteloise du 27 juin 1979 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA ; RS 152.130).
- L'audition de témoins au sens des articles 15 à 17 LPJA est cependant exclue : les personnes entendues ne le sont donc qu'au titre de personnes appelées à donner des renseignements. Elles ne pourront en aucun cas, et à aucun moment de l'enquête, se faire représenter ou assister par un mandataire.
5. Les personnes appelées à donner des renseignements sont rendues attentives à leur devoir de participer aux investigations dans le respect de la bonne foi et avec pour seul objectif la recherche de la vérité. Elles ne peuvent refuser de répondre que si la révélation des faits dont elles ont connaissance est susceptible de les exposer à une procédure pénale ou disciplinaire. L'organe d'enquête décidera, à sa convenance, dans chaque cas, s'il y a lieu de tenir un procès-verbal de l'audition. Dans l'affirmative, il rendra la personne entendue attentive à cette mesure, au début de son audition, sans que cette personne puisse s'y opposer ; à la fin de l'audition, il lui donnera lecture du procès-verbal de ses déclarations et le soumettra à sa signature.
  6. A chaque fois qu'il le jugera opportun, l'organe d'enquête sera assisté par un secrétaire administratif mis à sa disposition par le mandant ou, si lui-même l'estime nécessaire, par un secrétaire-juriste qu'il lui sera loisible de désigner hors de l'administration sans en référer au mandant.
- Par une déclaration écrite, ces collaborateurs s'engageront à respecter un devoir de confidentialité absolue à l'égard de tous les faits qui pourraient être portés à leur connaissance, de quelque manière que ce soit, au cours de l'enquête administrative. Ces collaborateurs pourront également se prévaloir de ce devoir à l'encontre de leurs supérieurs hiérarchiques. Leur devoir de confidentialité subsistera indéfiniment après la clôture de l'enquête. Toutes les données qui leur auront été confiées au cours de l'enquête seront détruites après la remise du rapport final, quelque soit leur support.
7. Avant de remettre au mandant son rapport final, l'organe d'enquête donnera la possibilité aux personnes qui auront été impliquées dans l'enquête de consulter rapidement en sa présence les pièces recueillies et les passages du rapport qui les concernent personnellement. Il invitera ces personnes, si elles le souhaitent, à prendre position succinctement à leur sujet, lors de cette consultation, sans que cette détermination ne puisse entraîner une réouverture de l'enquête. Il sera dressé un procès-verbal sommaire de leurs déclarations, qui sera soumis à leur signature.
- S'il l'estime opportun, l'organe d'enquête est libre de choisir un mode d'information moins formel.
- Il est loisible aux personnes entendues au cours de l'enquête de renoncer préalablement à cette information lors de leur première audition ou à un autre moment de l'enquête.
8. Avant de remettre au mandant son rapport final, l'organe d'enquête l'informerait oralement du résultat de ses investigations. Il lui est aussi loisible de consulter le mandant selon l'évolution de ses recherches

L'organe d'enquête a remis une copie de la rubrique *Procédure d'enquête* (chiffres 1 à 8 ci-dessus) aux personnes appelées à donner des renseignements, en annexe à leur lettre de convocation initiale. Il leur a donné la possibilité de s'exprimer sur le contenu de cette rubrique.

**DEUXIEME PARTIE**

**PRESENTATION DES FAITS ET REGIMES  
JURIDIQUES PERTINENTS**

#### **IV. Le parcours judiciaire et carcéral de B.**

##### **1. Les premières condamnations de B et le prononcé de son internement**

A partir de 1965, B. - ressortissant bernois né en 1946 à Delémont - a été plusieurs fois condamné à de courtes peines d'emprisonnement pour des infractions contre le patrimoine et la propriété, ainsi que pour un attentat à la pudeur d'un enfant.

Le 16 juin 1970, le Tribunal de Porrentruy l'a condamné à une peine de trois ans d'emprisonnement, notamment pour viol et tentative de viol.

Le 23 août 1974, le Tribunal du district de Moutier l'a condamné à une peine de douze mois de privation de liberté pour viol.

Trois mesures d'internement, au sens de l'ancien article 43, chiffre 1, alinéa 2, CP, ont été ordonnées contre B. en 1970, 1973 et 1974.

##### **2. Les condamnations de 1976 et 1988 et la suspension de l'internement**

a) Au cours de l'été 1975, alors qu'il séjournait à la clinique psychiatrique de Bellelay (Jura), B. avait été autorisé à passer trois semaines chez ses parents, pour autant qu'il respectât les horaires de rentrée. Il transgressa ce devoir pendant la nuit du 17 au 18 août 1975 au cours de laquelle il rencontra une jeune fille de dix-sept ans avec laquelle il se rendit à Bienne. Après avoir tenté de la violer, il l'assassina de façon atroce, l'étranglant après avoir rempli sa bouche de cailloux. Le 2 juillet 1976, le Tribunal criminel du Seeland l'a condamné à une peine de douze ans de réclusion pour ces faits ainsi que pour des infractions mineures contre le patrimoine. Il a confirmé la mesure d'internement en vigueur.

Vu les particularités de l'auteur confirmées notamment par une expertise psychiatrique, il a été dérogé au principe - inscrit à l'article 43, chiffre 2, CP/71 - de la primauté de la mesure sur la peine. L'exécution de l'internement a donc été suspendue au profit de celle de la peine.

b) Le 9 mai 1986, alors que, placé dans une dépendance du pénitencier bernois de Thorberg, il bénéficiait d'une semi-liberté au cours des week-ends, B. se rendit en train à Genève pour tenter de prendre contact avec l'une de ses anciennes thérapeutes, alors employée à l'Institut universitaire de médecine légale, devenu en 2007, après une fusion, une partie du Centre universitaire romand de médecine légale.

Ayant rencontré cette personne à son domicile familial, il la contraignit à le suivre et la viola dans un endroit isolé près de Cologny. Le 9 juin 1988, la Cour d'assises de la République et canton de Genève l'a condamné pour ces faits à quinze ans de réclusion, sa responsabilité étant restreinte à cause d'un développement mental incomplet.

L'exécution de l'internement a été suspendue derechef au profit de l'exécution de cette peine.

c) A la fin de l'année 2002, B. avait fini de purger toutes les peines prononcées contre lui. Le 23 septembre 2002, la Chambre pénale de la Cour de justice de la République et canton de Genève a levé la suspension de l'internement confirmé en 1976 par les autorités bernoises et ordonné que B., alors incarcéré aux *Etablissements de la plaine de l'Orbe*, à Bochuz (Vaud) (ci-après les **EPO** ou **Bochuz**), fût interné dans un *établissement approprié* au sens de la loi.

### 3. La reprise de l'internement à *Bostadel*, à *Bochuz* et à *Deitigen (Im Schache)*

B. a été aussitôt remis au canton de Berne chargé de l'exécution de sa mesure d'internement. En vertu du *Concordat central* du 4 mars 1959 alors en vigueur, il a été incarcéré, le 28 janvier 2003, aux Etablissements pénitentiaires de *Bostadel*, gérés par les cantons de Bâle et de Zoug sur le territoire de ce dernier. Après avoir pris connaissance de la dernière expertise de B., la direction de *Bostadel* a informé l'autorité d'exécution, le 18 février 2003, qu'elle ne disposait d'aucune possibilité de traitement de B. (*Therapiemöglichkeit*). Celui-ci a été informé qu'aucune sortie accompagnée et aucune visite non surveillée ne seraient autorisées pendant une année au moins.

Des tensions avec certains détenus et avec le personnel ont conduit au retour de B. à *Bochuz* où il est arrivé le 10 janvier 2005. Il y est demeuré jusqu'au mois de juin 2006. Son séjour y fut notamment illustré par une aventure obscure avec une intervenante externe.

Le 28 juin 2006, B. qui se plaignait de l'insuffisance du traitement psychiatrique qui lui était dispensé à *Bochuz*, fut transféré au Centre de thérapie *Im Schache* à *Deitigen* (Soleure). Ce placement, perturbé par diverses attitudes du patient, a pris fin en juin 2007.

### 4. Les derniers transferts de B. à *Bochuz* puis à *Bellevue*

#### a) le nouveau transfert à *Bochuz*

Le 13 juin 2007, la Section de l'application des peines et mesures de la Direction de la police et des affaires militaires du canton de Berne (ci-après : **l'autorité bernoise d'exécution** ou **la SAPEM**) a décidé de transférer à nouveau B. à *Bochuz*. Ce transfert, accompli le 26 juin 2007, répondait notamment au souci de favoriser une meilleure intégration de B. qui peut s'exprimer en allemand mais est de langue maternelle française. Des considérations relatives au degré de sécurité particulièrement élevé de cet établissement et à sa dotation en service psychiatrique, ont sans doute favorisé ce choix.

B. a tout d'abord été placé dans le secteur *D(étention)* avec les nouveaux arrivants. Suite à une décision du 30 juillet 2007, il a, quelques mois plus tard, été placé dans le *secteur de responsabilisation* où il est demeuré jusqu'à la fin de son séjour. Le *secteur de responsabilisation* était la deuxième branche des régimes d'exécution des EPO. Alors que la *section ouverte* préparait la sortie ou le transfert d'un détenu dans un établissement de travail externe, la *responsabilisation* accueillait les détenus qui fonctionnaient bien, quelle que soit la lourdeur de leur peine ou mesure, à la condition qu'ils prissent l'engagement de se comporter correctement au travail et en cellule.

Le 5 février 2008, le Tribunal d'arrondissement de Courtelary-Moutier-La Neuveville (ci-après : le **Tribunal d'arrondissement du Jura bernois**) a ordonné la poursuite de l'internement, après avoir réexaminé le bien-fondé de cette mesure à la lumière du nouveau droit fédéral entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2007.

#### b) le transfert à *Bellevue*

Par décision du 23 juillet 2009, l'autorité bernoise d'exécution a ordonné le transfert de B. à *Bellevue*. Ce transfert répondait à un vœu émis par B., le 26 janvier 2009 déjà, au motif que, selon lui, son placement à *Bochuz* n'était pas compatible avec un processus thérapeutique, qui

112

aurait d'ailleurs été abandonné après son départ de *Deitingen*, et que Bellevue aurait mieux répondu aux exigences du Code pénal sur l'exécution des internements.

B. est entré à Bellevue le 4 août 2009 pour y poursuivre son internement. Il y a été soumis au régime ordinaire de cet établissement qui prévoit la détention dans un secteur fermé avec une certaine structure communautaire à l'intérieur de chaque secteur dûment sécurisé. Il a régulièrement participé à des séances de thérapie avec le médecin-psychiatre et avec le psychothérapeute du Service cantonal de probation, rattachés à cet établissement.

## 5. Le plan d'exécution des 12 juillet/23 septembre 2010

### a) l'avis de la KOFAKO du 3 février 2010

Le 3 février 2010, la Commission intercantonale pour l'évaluation de la dangerosité de délinquants (KOFAKO, selon l'acronyme allemand), instituée le 1<sup>er</sup> juillet 2009 en vertu de l'article 10 du *Concordat central*, a donné son opinion sur une levée éventuelle de l'internement. Elle est arrivée à la conclusion que B. devait toujours être considéré comme dangereux pour la collectivité (*gemeingefährlich*). Elle a recommandé à l'autorité bernoise d'exécution de maintenir l'internement sans assouplissement en milieu fermé (*die Unterbringung in der geschlossenen Strafanstalt fortzusetzen und keine Vollzugsöffnungen zu gewähren*).

### b) la décision d'élaborer un PES

Se fondant sur l'amélioration du comportement de B. qu'elle disait constater, la direction de Bellevue a cependant proposé, le 8 avril 2010, d'alléger progressivement les mesures de sécurité prises à l'encontre de B. depuis son admission (article 75a/2 CP). Le 2 juillet 2010, elle annonçait à l'autorité bernoise d'exécution qu'elle allait établir, en conformité des articles 75/3 et 90/2 CP, un plan d'exécution de la mesure (**PEM**) qu'elle lui a présenté le 12 juillet 2010, muni de la signature du directeur et de l'interné.

Ce plan a été validé par l'autorité bernoise d'exécution le 23 septembre 2010, soit après un peu plus d'une année d'observation de B. à Bellevue.

## 6. Les autorisations de sortie

### a) la deuxième phase du plan d'exécution

La deuxième phase du plan d'exécution prévoyait l'organisation, avant la fin de l'année 2010, d'une première sortie accompagnée (**conduite**) par les collaborateurs de l'établissement, avec la participation d'une personne extérieure à l'établissement. En cas de succès, six conduites, au maximum, pourraient ensuite être organisées au cours de l'année 2011.

### b) les demandes d'autorisation de sortie

B. a déposé quatre demandes d'autorisation de sortie selon le PEM/2010.

Au verso de ces demandes on trouve le préavis favorable du directeur de Bellevue, ainsi que, également signée par celui-ci, l'une des mentions manuscrites suivantes : « *Conduite accordée par délégation de compétence de l'autorité bernoise* », « *Conduite selon délégation*

112

de compétence de l'OEP de Berne » (au-dessous de ce préavis) ou « Selon délégation de compétence de l'autorité » (à l'intérieur du préavis).

Toutes les demandes ont été acceptées par le directeur, qui les a signées et les a communiquées à l'autorité de placement (autorité bernoise d'exécution) et au Commandant de la police cantonale neuchâteloise. Les deux premières portent au recto, en plus de cette signature, celles de B. et de l'un ou des deux agents de détention chargés de l'accompagnement.

### c) les trois premières conduites

La sortie/2010 a été autorisée le 6 décembre pour le lendemain de 10 à 14 heures. Elle a comporté une visite du musée archéologique *Laténium* à Hauterive et un repas en ville de Neuchâtel. Une ancienne directrice du Centre de sociothérapie *La Pâquerette*, qui avait connu B. lors de son premier séjour dans cet établissement genevois voici trente-quatre ans, a participé à cette sortie ; cette personne venait de prendre sa retraite mais collaborait encore de l'extérieur à l'Association *La Pâquerette des Champs*, continuant notamment - à ce titre - à suivre d'anciens détenus. Elle avait continué à entretenir des contacts périodiques (visites et téléphones) avec B. qu'elle tentait d'amener à s'interroger utilement sur sa personnalité et son passé délictuel.

Deux autres sorties ont été autorisées les 23 février et 19 avril 2011, avec le même horaire. La première sortie/2011 s'est déroulée le 23 février aux *Rochats*, où se trouve un restaurant ; elle a été agréementée d'une fondue et d'une promenade en forêt. Un major de l'*Armée du Salut*, devenu, selon B., un ami ou un confident au fil des visites mensuelles qu'il lui rendait à Bellevue depuis trois ans, a participé à cette sortie. La seconde sortie/2011 s'est déroulée le 27 avril à la *Vue-des-Alpes*, col et point de vue d'environ 1300 m. d'altitude sur la route de Neuchâtel à La Chaux-de-Fonds. B., rejoint par deux amis d'école jurassiens, y a pris le repas de midi et a participé à des « séances-photos ». A la différence des autres autorisations de sortie, celle d'avril n'a pas été portée à la connaissance de la SAPEM.

La sortie/2010 et les deux premières sorties/2011 se sont déroulées sans difficulté, en compagnie des deux agents de détention de Bellevue. L'un de ces agents était l'agent de référence de B., qui l'accompagnera aussi lors de la troisième sortie/ 2011 au cours de laquelle il prendra la fuite.

Aucune mesure de sécurité particulière n'a été mise en place au cours de ces sorties. Toutes les sorties se sont faites, dans l'un des véhicules utilitaires ordinaires de l'établissement, celui-ci ne disposant ni d'un fourgon cellulaire, ni d'un véhicule sécurisé.

## 7. Les événements des 27 juin/1er juillet 2011

### a) la conduite et la fuite de B.

B. a effectué sa troisième sortie/2011, le lundi 27 juin à compter de dix heures, dans la région du *Chasseron*, avec le même dispositif personnel et technique de surveillance et de transport que celui mis en place pour les sorties précédentes. Aucun des deux agents n'était armé ni ne disposait d'un équipement lui permettant, le cas échéant, d'empêcher une tentative de fuite ou de l'interrompre. La sortie, à laquelle a participé le major de l'Armée du Salut qui avait déjà accompagné B. le 22 février, fut agréementée d'une marche en forêt d'une heure environ.

suivie d'un pique-nique apporté par les accompagnants. Tout semble s'être bien passé, B. paraissant goûter avec enthousiasme ce contact nouveau avec la nature pastorale et forestière.

Le retour se fit dans le véhicule utilitaire du pénitencier avec lequel B. et ses deux surveillants étaient arrivés. L'accompagnant externe était reparti le premier avec son propre véhicule. B., était assis sans aucune entrave sur la banquette arrière du véhicule derrière le siège du passager, occupé par l'agente de détention. Vers 1350 heures, alors que le véhicule arrivait près de la frontière cantonale qui passe entre les communes de Montalchez (Neuchâtel) et de Provence (Vaud), B. projeta son avant-bras gauche sous le menton de celle-ci, ouvrit la portière et prit la clé des champs en dépit des objurgations et appels des deux surveillants. L'agente agressée a subi deux entailles au poignet et à la main gauches, causées par un morceau de verre que B. tenait à la main et avait emporté du pénitencier.

#### **b) les recherches**

L'agent de détention qui conduisait le véhicule a immédiatement tenté d'alerter la police cantonale vaudoise (117) au moyen de son portable de service. Il ne put l'atteindre qu'onze minutes plus tard. L'agente agressée put en revanche immédiatement atteindre Bellevue qui envoya aussitôt à la police vaudoise un fax comportant tous renseignements utiles sur le fuyard. Une patrouille de police arriva sur les lieux à 1417 heures, soit vingt-et-une minutes après l'incident. Le Service pénitentiaire neuchâtelois a été informé à 1420 heures.

La procédure à suivre en cas d'évasion, définie dans une directive de l'OAPM du 1<sup>er</sup> juin 2010, a été suivie à la lettre ; cette circulaire ne fait pas de différence entre une évasion, une non-entrée de congé ou tout événement à la suite duquel un détenu qui doit se trouver dans un établissement ne s'y trouve plus.

La poursuite a nécessité l'engagement de plusieurs patrouilles des gendarmeries vaudoise et neuchâteloise avec notamment une brigade canine et des hélicoptères militaires munis d'appareils de détection nocturne, ainsi que la mise en alerte du corps des gardes-frontières et d'éléments de la police nationale française.

Vu les antécédents du fugitif, son évasion a soulevé un grand émoi populaire.

#### **c) la reddition de B.**

B. n'a commis aucune infraction au cours de ces jours de liberté.

Le vendredi matin 1<sup>er</sup> juillet 2011, B se rendit dans un restaurant des *Rasses* (Sainte-Croix ; Jura vaudois) où il déclara vouloir mettre fin à sa cavale. Il y fut arrêté entre onze heures et midi, et emmené au Centre de la police cantonale vaudoise à la Blécherette (Lausanne) où il fut interrogé. Il fut ensuite transféré aux Etablissements pénitentiaires de *Thorberg*, dans le *Krauchtal*, l'un des deux établissements fermés du canton de Berne, où peuvent être exécutées les mesures d'internement au sens de l'article 64 CP prononcées contre des hommes adultes (article 17 de l'Ordonnance bernoise d'exécution des peines et mesures).

112

## **V. Le droit fédéral applicable aux mesures (dont l'internement) et à leur exécution**

### **1. La répartition des compétences pénales entre la Confédération et les cantons**

En droit pénal suisse, la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons est réglée par l'article 123 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (ci-après : **la Constitution** ou **Cst**). La législation matérielle est du ressort de la Confédération qui a adopté le Code pénal du 21 décembre 1937, largement révisé à plusieurs reprises (**CP**). Les cantons sont notamment compétents pour l'exécution des *sanctions* privatives de liberté (peines ou mesures), prononcées par leur tribunaux pénaux ; ils garantissent l'uniformité de leur exécution sur l'ensemble du territoire suisse (article 372 CP).

Dans le but d'aider les cantons à garantir l'*exécution uniforme* des sanctions, le droit fédéral n'en définit pas moins, de manière contraignante, des modalités spécifiques pour l'exécution des diverses peines et mesures privatives de liberté (articles 74 à 92 CP), posant les conditions de base pour l'adoucissement progressif du régime de privation de liberté, notamment dans la perspective de la libération d'une peine ou de la levée d'une mesure (voir l'article 75a CP). Il fixe l'obligation des cantons de mettre à disposition les catégories d'établissements de contention ou des traitements appropriés à l'exécution des peines et mesures (articles 372 à 380 CP). Il définit aussi l'assistance de probation, les règles de conduite et l'assistance sociale dont peuvent bénéficier prévenus et détenus, pendant leur détention, ou après la fin de celle-ci (articles 93 à 96 CP).

L'Etat fédéral subventionne les tâches cantonales d'exécution des peines et mesures sur la base d'une loi du 5 octobre 1984 - plusieurs fois révisée - sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures. Les dispositions de cette loi sont concrétisées par une ordonnance du 21 novembre 2007 (LPPM et OPPM ; *RS 341 et 341.1*).

### **2. Le droit fédéral qui régit le prononcé des mesures entraînant une privation de liberté**

Le terme légal de *sanctions* englobe les *mesures* et les *peines* (cf. articles 1/1 et 57/1 CP).

Nous ne traiterons ici que des mesures et plus particulièrement de l'internement. Bellevue peut en effet recevoir non seulement des personnes qui exécutent des peines privatives de liberté, généralement de longue durée, mais aussi des personnes (*actuellement au nombre de huit*) internées sur la base de l'article 64/1 CP, ce qui était le cas de B. au moment de sa fugue. L'établissement reçoit aussi des personnes soumises à une mesure thérapeutique institutionnelle en raison de *troubles mentaux* (article 59/3 CP), voire des personnes soumises à un *traitement ambulatoire* au sens de l'article 63 CP ; deux détenus se trouvent actuellement dans l'un ou l'autre de ces deux cas.

Le juge peut ordonner une mesure entraînant une privation de liberté aux conditions notamment qu'une peine ne suffise pas à écarter le danger de récidive et que l'auteur ait besoin d'un traitement ou que la sécurité exige l'adoption d'une telle mesure. En règle générale, il faut en outre qu'un *établissement approprié* soit disponible. Le juge lève la mesure lorsque les conditions légales ne sont plus remplies.

L'atteinte qu'une mesure porte à la liberté personnelle de l'intéressé dépend de la vraisemblance qu'il commette de nouvelles infractions et de la gravité de celles-ci. En conformité du principe constitutionnel de la proportionnalité, si plusieurs mesures s'avèrent

appropriées, mais qu'une seule suffit, le juge ordonne la moins restrictive d'entre elles. Il peut ordonner l'exécution conjointe de plusieurs mesures qui s'avèrent nécessaires.

Si les conditions sont remplies aussi bien pour le prononcé d'une peine que pour celui d'une mesure, le juge ordonne les deux sanctions. (articles 56 et 57/1 CP)

### **3. Le droit fédéral qui régit les mesures thérapeutiques institutionnelles et le traitement ambulatoire**

Les articles 59 à 63b CP énumèrent et définissent les *mesures thérapeutiques institutionnelles* et le *traitement ambulatoire*.

#### **a) le traitement institutionnel des malades mentaux**

Le juge peut soumettre à un traitement institutionnel une personne souffrant d'un grave *trouble mental* et ayant commis un crime ou un délit en relation avec ce trouble, à la condition que cette mesure le détournera de nouvelles infractions en relation avec ce trouble. Il rend sa décision sur la base d'une expertise qui détermine notamment la nécessité et les chances de succès d'un traitement et la vraisemblance d'une récidive (*cf.* ATF 136 IV 67, au considérant 2.1).

Cette mesure s'effectue dans un établissement psychiatrique approprié ou dans un établissement d'exécution des mesures ; ce seront des établissements fermés tant qu'il y aura lieu de craindre que l'auteur ne s'enfuit ou ne commette de nouvelles infractions. **Le traitement pourra aussi être dispensé dans un établissement pénitentiaire fermé ou dans un secteur fermé d'un établissement ouvert, pour autant qu'il puisse l'être par du personnel qualifié.**

#### **b) le traitement institutionnel des personnes souffrant d'addictions**

Pour les mêmes raisons et à des conditions analogues, le juge peut soumettre une personne souffrant d'une *addiction*, à un traitement institutionnel adapté à ses besoins particuliers et à l'évolution de son état. Ce traitement s'effectue dans un établissement spécialisé ou, si nécessaire, dans un hôpital psychiatrique.

#### **c) les lieux d'exécution et la durée de ces mesures**

**Les lieux d'exécution de ces mesures doivent être séparés des lieux d'exécution des peines** (article 58 CP).

La durée de la privation de liberté est de cinq ans au plus lorsqu'il s'agit du traitement d'un *trouble mental* et de trois ans au plus lorsqu'il s'agit du traitement d'une *addiction*. Le juge peut prolonger d'autant ces périodes et plusieurs fois, si l'autorité d'exécution le requiert et si cela s'avère nécessaire. Il va sans dire qu'il peut ordonner cette prolongation pour moins de cinq ou trois ans s'il l'estime justifié (articles 59/4 et 60/4 CP ; ATF 135 IV 144/145).

Le juge peut prononcer la libération conditionnelle ou définitive et la levée de ces mesures lorsque les conditions prévues par le Code pénal sont réunies (articles 62 à 62d CP).

L'exécution des *mesures institutionnelles* prime une peine privative de liberté prononcée conjointement ainsi qu'une peine qui doit être exécutée en raison d'une révocation ou d'une réintégration. La réintégration dans une mesure, après échec d'une mise à l'épreuve en cas de libération conditionnelle, prime une peine d'ensemble prononcée conjointement. La durée de la privation de liberté entraînée par l'exécution de la mesure est imputée sur la durée de la peine. (article 57/2/3 CP)

#### **d) le traitement ambulatoire**

Au lieu de mesures institutionnelles entraînant une privation de liberté, le juge peut choisir de soumettre l'auteur à un traitement ambulatoire qui pourra être dispensé au cours de l'exécution de la peine si cela est compatible avec le traitement ; dans le cas contraire, le juge peut suspendre l'exécution d'une peine au profit du traitement ambulatoire (articles 63 à 63b CP).

#### **e) le régime applicable aux jeunes adultes**

Les mesures institutionnelles sont applicables aux jeunes adultes, aux conditions prescrites par l'article 61 CP.

### **4. Le droit fédéral qui régit l'internement des délinquants dangereux**

Les articles 64 à 65 CP, qui ont remplacé l'ancien article 43 CP, définissent *l'internement* des délinquants dangereux, qu'il soit prononcé à vie, pour une durée indéterminée ou pour une durée limitée. **L'internement est une mesure au sens du Code pénal.**

#### **a) l'article 43 CP/71**

L'actuelle mesure d'internement de B. a été adoptée en 1976, sous l'empire de l'article 43 du Code pénal de 1937, dans sa teneur résultant d'une révision entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1971 (CP/71). Cette disposition s'appliquait aux délinquants *anormaux*. Le législateur qualifiait de la sorte l'auteur d'une ou de plusieurs infractions commises en rapport avec un état mental exigeant un traitement médical ou des soins spéciaux et dont la nature et la gravité permettaient de dire que la sécurité publique était compromise au point que l'internement dans un *établissement approprié* s'imposait pour prévenir la mise en danger d'autrui.

L'adoption de la mesure d'internement entraînait *en principe* la suspension - pendant le traitement - de l'exécution de la peine infligée pour les actes visés. L'exécution de la peine pouvait être ordonnée ou reprise lorsque le traitement dans un établissement était ou s'était avéré *inutile*. C'est en application de cette disposition que B. a dû exécuter intégralement toutes les peines privatives de liberté qui lui ont été infligées, y compris les deux lourdes peines prononcées en 1976 et 1988 et que, après avoir purgé toutes ces peines, il a été interné pour une durée indéterminée à partir de la fin de l'année 2002. Il n'en a pas moins fait l'objet de nombreux traitements de ses troubles de la personnalité.

#### **b) l'article 64 CP/07 et le droit transitoire**

Le 1<sup>er</sup> janvier 2007 est entrée en vigueur une réforme complète des normes du Code pénal applicables aux peines et mesures et à leur exécution. Les articles 43ss. CP/71, qui traitaient de

l'internement des délinquants dangereux ont fait notamment place aux articles 64 et suivants CP/07 (ci-après : CP). En 2008, l'article 64 CP a été complété par un *alinéa 1bis* prescrivant au juge d'ordonner *l'internement à vie* des auteurs de certains crimes particulièrement odieux.

En vertu des dispositions transitoires générales de l'article 388 CP, les jugements prononcés en application de l'ancien droit sont exécutés selon l'ancien droit. Les dispositions sur l'exécution des peines et des mesures et sur les droits et devoirs du détenu s'appliquent toutefois aussi aux auteurs condamnés en vertu de l'ancien droit.

B. est donc aujourd'hui un interné au sens de l'article 64/1 CP.

**Remarque**

*Sans que cela revête un intérêt primordial pour la conduite de la présente enquête, on peut indiquer que, s'il avait agi après l'entrée en vigueur de l'article 64/1bis CP, B. serait, selon toute vraisemblance, tombé sous le coup de cette disposition liberticide, eu égard à l'ensemble des circonstances - évoquées plus haut - dans lesquelles il a commis ses crimes. Ce statut aurait exclu tout congé ou autre allègement dans l'exécution tant pendant l'exécution de la peine précédant l'internement (article 86/6bis CP) que pendant l'exécution de la mesure (article 90/4ter CP).*

**5. Brève synthèse du droit fédéral qui régit l'internement des délinquants dangereux, hormis celui applicable aux internés à vie**

**α introduction**

Au regard des buts de la présente enquête, il suffit pour le surplus de donner une présentation d'ensemble succincte des règles du droit fédéral qui s'appliquent aujourd'hui à l'internement d'une durée indéterminée, que B. devait exécuter à Bellevue dès lors qu'une mesure thérapeutique institutionnelle était, à dire d'experts, *vouée à l'échec* (article 64/1/b *in fine* CP).

**Remarque**

*Même si B. avait fait l'objet de mesures thérapeutiques institutionnelles au sens de l'article 59 CP, rien ne lui eût garanti qu'il sortirait de l'univers carcéral pendant ce traitement. Certes, l'article 59/2 CP prescrit que le traitement s'effectue dans un établissement psychiatrique approprié ou dans un établissement d'exécution des mesures. Mais l'article 59/3 CP réserve l'internement en établissement fermé, tant qu'il y a lieu de craindre fuite ou récidive, et même l'internement en établissement pénitentiaire fermé ou en section fermée d'un établissement ouvert, pour autant que le traitement y soit assuré par du personnel qualifié.*

En vertu de l'article 64/2 CP, l'exécution d'une peine privative de liberté précède l'internement. Les dispositions relatives à la libération conditionnelle ne sont pas applicables. La levée de l'internement peut en revanche intervenir, à titre conditionnel, s'il est à prévoir que l'interné se conduira correctement en liberté (article 64a CP).

**β la dangerosité et les droits fondamentaux de l'interné**

Un détenu est *dangereux pour la collectivité* s'il y a lieu de craindre qu'il ne s'enfuit et ne commette une autre infraction par laquelle il porterait gravement atteinte à l'intégrité physique, psychique ou sexuelle d'autrui (article 75a/3 CP). Le risque de fuite avec récidive *qualifiée* est ainsi la raison d'être essentielle de l'internement des délinquants dangereux.

Les détenus dangereux n'en jouissent pas moins de leur dignité et de leurs droits fondamentaux qui ne peuvent être restreints que dans la mesure requise par la privation de liberté et par les exigences de la vie collective dans l'établissement (article 74 CP).

112

### γ le réexamen périodique de la mesure d'internement

Contrairement aux peines, la nécessité des mesures (y compris les internements) fait l'objet de réexamens périodiques en cours d'exécution (articles 62d et 64b CP).

L'autorité compétente examine d'office ou sur demande, au moins une fois par an, si et à quelles conditions l'internement prononcé sur la base de l'article 64/1 CP peut être levé, ce qui est le cas si l'interné n'est plus dangereux. La dangerosité est admise tant que subsiste un risque objectif de récidive qualifiée, en d'autres termes le risque de commission de l'une des infractions énumérées à l'article 64/1 CP. C'est le sens à donner à la prévisibilité d'une *conduite correcte en liberté*. (voir ATF 135 IV 53/54)

Par ailleurs, l'autorité compétente examine tous les deux ans au moins s'il y a lieu de demander au juge d'ordonner un traitement thérapeutique.

L'autorité statue sur la base d'une expertise indépendante et d'un rapport de l'établissement. Elle entend au préalable l'interné et une commission spécialisée (ci-après : **la Commission de dangerosité**) composée de représentants des autorités de poursuite pénale, des autorités d'exécution et des milieux de la psychiatrie. L'expert et les représentants des milieux de la psychiatrie ne doivent pas être des personnes ayant traité l'interné ou s'étant occupées de lui d'une manière quelconque. (articles 56/4, et 62d/2 et 64b CP ; cf. m. m. ATF 136 IV 165).

### δ le lieu de l'internement

S'il y a risque de fuite ou de récidive, la détention d'un interné selon l'article 64/1 CP est exécutée dans un établissement d'exécution des mesures, dans un établissement fermé ou dans la section fermée d'un établissement ouvert. La sécurité doit être garantie et l'auteur est soumis, si nécessaire, à une prise en charge psychiatrique. (articles 64/4 et 76/2 CP).

### ε le régime d'exécution progressive vaut aussi pour l'exécution des mesures, notamment pour l'exécution de l'internement selon l'article 64/1 CP

- L'article 90 CP s'applique à l'exécution des mesures, qui doivent, comme les peines, faire l'objet d'un *plan d'exécution*. Ce plan porte notamment sur le traitement du trouble mental, de la dépendance ou du trouble du développement de la personnalité et sur les moyens d'éviter la mise en danger de tiers.

Le plan est un instrument du régime d'exécution progressive voulu par le législateur fédéral soucieux de se conformer aux recommandations européennes sur le régime pénitentiaire. Il peut donc comporter des *allègements dans l'exécution* ou des *adoucissements du régime de privation de liberté* destinés à accroître les chances de réhabilitation du détenu. L'octroi d'allègements dans l'exécution ou d'adoucissements du régime de privation de liberté présuppose qu'on puisse raisonnablement supposer qu'ils contribueront de manière décisive à atteindre le but poursuivi et que le risque de fuite avec récidive puisse être écarté (article 90/2bis CP). Tout cela vaut aussi pour l'internement des délinquants dangereux, à la seule exception des *internés à vie* au sens de l'article 64/1bis CP qui ne peuvent bénéficier d'allègements dans l'exécution ou d'adoucissements du régime de privation de liberté.

**L'allègement dans l'exécution ou l'adoucissement du régime de privation de liberté auquel est soumis un détenu dangereux interné sur la base de l'article 64/1 CP n'est**

admissible qu'après la prise de mesures de sécurité particulières énumérées à l'article 75a CP, c'est-à-dire après que la commission de dangerosité a donné son appréciation. Il n'en va autrement que si l'autorité d'exécution est apte à se prononcer elle-même catégoriquement sur le risque de fuite avec récidive qualifiée.

- Parmi les *allègements dans l'exécution*, dont parlent les articles 75a et 90/4bis CP, figure l'octroi de congés, considéré comme un *adoucissement du régime de privation de liberté*. La notion du *congé* n'est pas définie dans la loi. Rien ne s'oppose donc à ce que le droit cantonal d'exécution, concordataire ou non, diversifie cette notion.

Il résulte de ce qui précède qu'en vertu du droit fédéral, l'autorité d'exécution ne peut octroyer, sous quelque forme que ce soit, des congés ou des sorties aux détenus dangereux internés selon l'article 64/1 CP, si elle n'est pas en mesure de se prononcer elle-même d'une manière catégorique sur le caractère *dangereux pour la collectivité* du requérant, en d'autres termes si elle n'est pas en mesure de dire sans équivoque que l'interné ne profitera pas de l'adoucissement de son régime de privation de liberté pour s'enfuir et commettre une autre infraction du type de celles qui ont motivé son internement. Si l'autorité d'exécution n'est pas en mesure de se déterminer elle-même sur l'existence de ce risque, elle doit s'en remettre à l'appréciation de la Commission de dangerosité.

#### ζ le droit à la libération conditionnelle

L'interné doit être libéré conditionnellement s'il est à prévoir qu'il se conduira correctement en liberté. En cas de libération, une assistance de probation peut être ordonnée et des règles de conduite peuvent être imposées pour la durée du délai d'épreuve, qui - en principe de deux à cinq ans - peut être prolongé par le juge à son expiration. Le juge ordonne la réintégration dans l'établissement si cela s'impose au regard du comportement de l'intéressé durant le délai d'épreuve. (article 64a en relation avec 56/6 CP) L'autorité compétente présente un rapport au juge et à l'autorité d'exécution si l'interné en liberté se soustrait à l'assistance de probation ou viole les règles de conduite ; elle fait de même si cette assistance ou ces règles ne peuvent plus exécutées ou ne sont plus nécessaires. La libération de l'interné est définitive si l'interné a passé le délai d'épreuve avec succès (article 95/3-5 CP).

Les concepts d'*assistance de probation* et de *règles de conduite* sont eux-mêmes définis par le droit fédéral, de même que les conséquences de l'insoumission à la première et de la violation des secondes. (articles 93 à 95 CP)

#### η le changement de sanction pendant l'exécution d'un internement

En cours d'exécution, le juge qui a ordonné l'*internement* (article 64/1 CP) peut transformer cette mesure en une *mesure thérapeutique institutionnelle* (articles 59-61 CP), s'il s'avère que l'interné en remplit les conditions. En pareil cas, il doit suspendre l'exécution du solde éventuel de la peine.

A l'inverse, si, pendant l'exécution d'une peine, des faits nouveaux sont portés à sa connaissance, qui eussent justifié l'internement, le juge peut transformer l'exécution de la peine en internement, en appliquant les règles de procédure applicables à la révision. (article 65 CP ; ATF 137 IV 59).

112

## **VI. Le droit concordataire en matière d'exécution des sanctions privatives de liberté**

### **1. Les bases du droit constitutionnel fédéral**

Sous le titre *Conventions intercantionales*, l'article 48 Cst reconnaît expressément la compétence des cantons de conclure entre eux des conventions (*concordats*), de créer des organisations et des institutions communes et de réaliser ensemble des tâches d'intérêt régional. Les concordats doivent être compatibles avec le droit et les intérêts des autres cantons et de la Confédération qui peut y participer dans les limites de ses compétences.

Les concordats peuvent aussi déléguer à un organe intercantonal la compétence d'édicter, pour leur mise en œuvre, des dispositions contenant des règles de droit ; mais les concordats qui contiennent une telle délégation doivent fixer les grandes lignes de ces dispositions et être adoptés par voie législative. C'est une règle impérative du Concordat latin.

Le 1<sup>er</sup> janv. 2008 est entré en vigueur le nouvel article 48a Cst qui donne à la Confédération - agissant à la demande des cantons intéressés et par la voie d'un arrêté de portée générale - les compétences de munir des conventions intercantionales d'une force obligatoire générale et d'obliger certains cantons à adhérer à des conventions intercantionales dans les neuf domaines qui y sont énumérés.

L'exécution des peines et des mesures est l'un de ces domaines (lettre a). Selon le concept de la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, qui concrétise cette révision constitutionnelle, l'exécution des peines et des mesures est ainsi, désormais, une *tâche commune* de la Confédération et des cantons.

### **2. Les trois concordats régionaux**

#### **a) les objectifs concordataires**

En matière d'exécution des peines et mesures, l'article 378 CP autorise particulièrement les cantons à conclure des accords sur la création et l'exploitation conjointe d'établissements d'exécution des peines et mesures et sur leur droit d'utiliser des établissements d'autres cantons. **Il leur fait le devoir** de collaborer pour la répartition des détenus et **de s'informer réciproquement des particularités de leurs établissements, notamment des possibilités que ceux-ci offrent dans le domaine de la prise en charge, du traitement et du travail.**

La politique concordataire des cantons en matière d'exécution des peines et mesures date d'une cinquantaine d'années. Elle a eu d'emblée pour buts la planification pénitentiaire, la bonne gestion des établissements de détention et la mise en œuvre coordonnée des règles cadres posée par le Code pénal en matière d'exécution des peines et des mesures privatives de liberté. Elle a notamment conduit à la création commune d'établissements et de sections d'établissements pour certains groupes de détenus (article 377/1-4 CP), à une répartition des détenus entre ces établissements conformément aux objectifs apparemment contradictoires (neutralisation et réinsertion) de l'exécution ordinaire et à la mise en place d'un système commun de formation du personnel pénitentiaire (article 377/5 CP).

## b) la refonte des anciens concordats

La révision générale du droit fédéral des sanctions est à l'origine directe de la refonte totale des anciens instruments concordataires, intervenue dès avant l'entrée en vigueur de ce nouveau droit, le 1<sup>er</sup> janvier 2007.

En concluant ces nouvelles conventions, les cantons ont anticipé les exigences de l'article 372/3 CP, introduit dans le code le 1<sup>er</sup> janvier 2008 par la RPT (*loi du 6 octobre 2006 sur la réforme de la péréquation financière et la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons* ; RO 2007, 5779), qui leur enjoint de **garantir l'exécution uniforme des peines et des mesures**.

Le 29 octobre 2004, les cantons de Suisse orientale ont conclu un concordat *über den Vollzug von Strafen und Massnahmen*. Ce concordat a abrogé un concordat passé sur le même objet le 31 mars 1976. Le canton de Zurich figure au nombre des partenaires de ce *concordat oriental* dont il ne sera en principe plus question dans la suite du présent rapport.

Le 10 avril 2006, les cantons romands (à l'exception de Berne) et le Tessin ont conclu entre eux un *concordat sur l'exécution des peines privatives de liberté et des mesures concernant les adultes et les jeunes adultes dans les cantons latins (Concordat latin sur la détention pénale des adultes)*. Ce concordat a abrogé un concordat du 22 octobre 1984, passé entre les mêmes cantons sur le même objet. Les cantons de Vaud et de Neuchâtel sont les partenaires de ce concordat qui, pour des raisons purement pratiques, a été et sera appelé le *Concordat latin* dans le présent rapport.

Le 5 mai 2006, les cantons de la Suisse du Nord-Ouest et de la Suisse centrale ont passé un *concordat sur l'exécution des peines et mesures (Konkordat der Kantone der Nordwest- und Innerschweiz über den Vollzug von Strafen und Massnahmen)*. Ce concordat a abrogé un concordat du 4 mars 1959, passé entre les mêmes cantons sur le même objet. Le canton de Berne est l'un des partenaires de ce concordat que nous avons appelé et appellerons le *Concordat central* dans le présent rapport.

## c) l'esprit des recommandations européennes

Les concordats et leurs règles d'application sont imprégnés de l'esprit des recommandations du Comité des ministres du Conseil de l'Europe relatives à l'exécution des peines et des mesures, qui prennent en compte les principes dégagés par le *Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants* et s'inspirent plus fondamentalement des normes minimales adoptées par l'Assemblée générale des Nations Unies pour le traitement des détenus. Ces recommandations ne contiennent certes pas des règles contraignantes directement applicables en Suisse, mais reflètent la conception que celle-ci, à l'instar des autres membres du Conseil de l'Europe, est censée se faire du droit. C'est pourquoi elles ont toujours joué un rôle important dans le développement de la jurisprudence du Tribunal fédéral qui fut le socle de la réforme de 2007 du droit fédéral des sanctions pénales. (voir ATF 102 Ia 279)

Les recommandations du Conseil de l'Europe - dont l'apparition de nouveaux types de délinquance et de nouvelles catégories de délinquants ne facilite pas la concrétisation - traduisent l'idée essentielle que l'exécution des peines et mesures privatives de liberté obéit certes à des impératifs de sécurité, de sûreté et de discipline, mais doit aussi sauvegarder la dignité humaine et préparer à la réinsertion sociale des condamnés par une prise en charge et

111

des thérapies appropriées, par l'éducation et la formation et par l'offre d'occupations constructives pendant le temps de la détention.

Sont ici particulièrement pertinentes les recommandations 89/12, 97/12, 99/22, 03/22, 03/23 et 06/2 relatives respectivement à l'éducation en prison, au personnel chargé de l'application des sanctions et mesures, au surpeuplement des prisons ou à l'inflation carcérale, à la libération conditionnelle, à la gestion par les administrations pénitentiaires des condamnés à perpétuité et des autres détenus de longue durée et enfin aux règles pénitentiaires.

### 3. Les règlements, décisions et directives concordataires

La *Conférence concordataire* et la *Conférence latine* sont les institutions faitières respectives du Concordat central et du Concordat latin, compétentes pour édicter des textes nécessaires à la mise en pratique de ces conventions intercantionales.

L'article 3/1/b et f du Concordat central donne à la Conférence concordataire la compétence d'adopter des règlements, ainsi que des directives, pour l'exécution des peines et mesures ainsi que pour la collaboration en ce domaine, qui peuvent être déclarées obligatoires si tous les cantons concordataires les approuvent. La lecture de ces dispositions laisse à penser que le Concordat central est un instrument assez peu contraignant et tend à ménager l'autonomie législative des cantons partenaires. La pratique semble d'ailleurs privilégier le recours aux directives (*Richtlinien*) qui demeurent de simples lignes de *conduite souhaitable* tant qu'elles ne sont pas approuvées spécialement par tous les cantons partenaires (lettre f).

L'article 4/2/a-c du Concordat latin donne à la Conférence latine, *dans les domaines où elle le juge nécessaire*, la compétence d'élaborer des *règlements d'application*, d'adopter des *directives et recommandations* pour favoriser l'harmonisation de l'exécution des sanctions et de prendre des *décisions* placées dans sa compétence. Le Concordat latin fait une plus large place que le Concordat central à la *réglementation concordataire directement applicable*. C'est ainsi qu'en conformité des articles 4/2/k, 11-12 et 18/2, la Conférence a notamment déterminé les catégories d'établissements de détention, défini les conditions et modalités des plans d'exécution et fixé les conditions d'octroi d'autorisations de sortie.

### 4. Les règles concordataires applicables au placement dans un établissement extérieur au canton d'exécution

#### Remarque terminologique préliminaire

Dans la suite du présent rapport, et simplement pour éviter des confusions qui pourraient résulter de ce que l'enquête porte sur des faits qui mettent en cause l'application de deux concordats, nous appellerons **canton d'exécution** (canton de jugement selon le Concordat latin) le canton auquel un jugement confie l'exécution de la mesure, et **canton de détention** le canton tiers, concordataire ou non, sur le territoire duquel se trouve l'établissement où le détenu est placé.

**Dans le présent rapport, Berne sera appelé le canton d'exécution  
et Neuchâtel le canton de détention.**

### a) la mobilité entre établissements

Le Concordat central et le Concordat latin tendent à ce que les établissements d'exécution soient planifiés de telle sorte que les détenus soient placés dans les lieux de détention les plus appropriés à leur situation personnelle. L'exécution des sanctions s'opère en principe dans des établissements concordataires. Mais cela n'exclut pas la collaboration avec les autres concordats, c'est-à-dire avec les autorités d'un canton de détention partenaire d'un autre concordat que celui auquel le canton d'exécution est partie.

Le *Concordat central* réserve ainsi le placement dans un établissement *extraconcordataire* pour des raisons de sécurité ou afin d'améliorer la composition du groupe de détenus ou encore afin de faciliter la réinsertion sociale d'un détenu, eu égard à sa formation, au travail ou à son entourage familial. (article 13/2/e)

Le *Concordat latin* prévoit, lui aussi, la possibilité de placer ou de transférer une personne détenue dans un établissement *non concordataire* - qu'il soit ou non situé dans l'un des cantons partenaires - si des circonstances particulières le justifient (prise en charge plus adéquate, sécurité, discipline, effectif des détenus ; article 14/3).

### b) La nécessité d'une continuité dans l'exécution et l'instrument des *dossiers itinérants*

Le placement successif d'un détenu dans des établissements divers – concordataires ou non – peut compromettre l'exécution progressive - prescrite notamment aux articles 75/3 et 75a/2 CP - qui implique naturellement une continuité dans la prise en charge. Cette continuité serait illusoire si les autorités d'exécution et les établissements de nouvel accueil n'étaient pas tenus au courant du déroulement concret des prises en charge antérieures.

Tel est le but des *dossiers individualisé itinérants* dont la Conférence latine a décidé l'introduction le 30 octobre 2009. Ces dossiers réunissent notamment *PES, rapports de comportement, formations ou thérapies suivies, travail accompli ou occupations offertes*. Lors de chaque transfert, le canton d'exécution doit transmettre le dossier itinérant à la direction de l'établissement et, le cas échéant, aux autorités compétentes du nouveau canton de détention.

L'organe d'enquête ignore si cette mesure est désormais opérationnelle dans l'espace du Concordat latin, comme il ignore si elle est pratiquée dans les espaces du Concordat central et du Concordat oriental. Mais il a constaté que les autorités neuchâtelaises, accueillant un détenu hautement problématique comme B., n'ont pas reçu d'emblée toutes les informations dont il leur eût fallu disposer pour se conformer objectivement aux exigences des articles 75 et 75a CP, qui postulent un équilibre constant entre contrainte de neutralisation et projet de réinsertion. La situation dans laquelle ce défaut d'information les a placées, fut pour le moins insatisfaisante et lourde de conséquences.

## 5. L'élaboration des plans d'exécution

### a) la distinction entre planification et plan d'exécution

#### dans le Concordat central

Le 22 avril 2005, la Conférence concordataire a adopté une directive sous le titre *Richtlinien für die Vollzugsplanung*, qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2007 en même temps que la

révision de la partie générale du Code pénal sur les sanctions et leur exécution. Cette directive règle la collaboration entre les autorités d'exécution et les établissements. Son but est de favoriser l'amélioration du comportement des détenus pendant l'exécution d'une sanction, de telle sorte que les buts de la détention puissent être atteints.

Elle distingue la *planification* initiale de l'exécution (*chiffre 2.1*) du *plan* d'exécution (*chiffre 2.2*), alors même que cette distinction ne résulte pas avec clarté du texte de l'article 16/2 et 3 du Concordat central.

La *planification* (*Vollzugsplanung*) n'est qu'une ligne directrice tracée pour l'exécution au regard de la personnalité de l'intéressé et des actes qui ont conduit à sa détention. Elle fixe notamment le choix de l'établissement et les conditions de détention qui dépassent les compétences de l'établissement.

Le *plan d'exécution* (*Vollzugsplan*), requis par les articles 75/3 et 90/2 CP, est un document écrit que l'établissement élabore après l'incarcération avec la participation active du détenu. Il concrétise la planification pour orienter tous les intéressés sur leurs droits et leurs devoirs au regard des buts de l'exécution. Le plan n'est pas une décision susceptible de recours.

#### dans le Concordat latin

La recommandation N° 2 adoptée le 25 septembre 2008 par la Conférence latine distingue aussi planification et plan de l'exécution (articles 2 et 3), alors même que cette distinction ne saute pas aux yeux de celui qui lit attentivement les articles 17 et 18 du Concordat latin.

La planification y est conçue comme un préalable nécessaire à l'élaboration du plan d'exécution. Elle relève de la compétence des *autorités de placement* (autorités d'exécution) qui la communique à l'établissement de détention, à charge pour lui d'en mettre en œuvre les principes dans son plan d'exécution qui n'est pas une décision susceptible de recours, contrairement à ce qui est le cas des autorisations de sortie. Dans la pratique, cette distinction ne joue pas un rôle évident.

- Selon ce qu'ont déclaré les représentantes de la SAPEM entendues au cours de l'enquête, le PEM élaboré pour B. par Bellevue l'a été sans qu'une planification préalable n'ait été portée à la connaissance de la direction de cet établissement et sa validation n'a été qu'une formalité.

#### **b) les compétences respectives des cantons d'exécution et de détention en matière d'application des sanctions**

- En vertu de l'article 16/1 et 4 du Concordat central, le canton d'exécution exerce toutes les compétences qui concernent l'exécution et ses autorités d'application peuvent visiter l'établissement de détention et s'adresser librement aux détenus qu'elles y ont placés. Il est loisible au canton d'exécution de déléguer sa compétence au canton de détention.

Ces règles valent aussi pour les rapports interconcordataires, l'article 13/2/a réservant le droit du canton d'exécution de déléguer ses compétences à un canton de détention qui ne fait pas partie du concordat.

Cette solution est semblable à celle de l'article 17 du Concordat latin qui exige une délégation *expresse* des compétences pour que le canton de détention puisse intervenir dans l'exécution.

**Ainsi, à moins d'une délégation expresse au canton de détention, c'est le canton d'exécution qui statue sur les plans d'exécution et, partant, non seulement sur l'interruption, la suppression, la levée, le renvoi de l'exécution de la mesure ou le transfert dans un autre établissement, mais aussi sur les divers allègements dans l'exécution ou adoucissements du régime de privation de liberté.**

- En revanche les prescriptions sur la vie quotidienne, l'ordre de la maison et la discipline à suivre, édictées par le canton de détention, s'appliquent à toutes les personnes détenues dans ce canton, que ce canton soit ou non partenaire du même concordat que le canton de détention. Une délégation expresse serait vide de sens. La solution contraire ne présenterait aucun intérêt pour le détenu et serait impraticable ou source d'insécurité. On ne peut en effet exiger de l'établissement de détention une personnalisation des détails des régimes d'exécution.

### **c) la compétence d'élaborer et de valider les plans d'exécution selon les deux concordats**

- Le droit cantonal, concordataire ou autonome et, en tout cas, la pratique des autorités et organes pénitentiaires ne font guère de distinction formelle, ou fondamentale, entre exécution des *mesures* et exécution des *peines*. (articles 18 du concordat latin et 16 du concordat central concrétisés respectivement en droit neuchâtelois par l'article 37 LPMPA et en droit bernois par l'article 29, alinéa 3, LEPM)

En l'occurrence le plan d'exécution dressé par Bellevue l'a été sur un formulaire intitulé PES et manifestement utilisé indifféremment pour les deux catégories de sanctions, alors que les fonctionnaires entendus au cours de l'enquête distinguent tous les plans d'exécution selon la sanction en utilisant les acronymes *PES* (plan d'exécution de la sanction), *PEP* (plan d'exécution de la peine) et *PEM* (plan d'exécution de la mesure).

La question se pose de savoir si, au regard des particularités des mesures d'internement, il n'y aurait pas quelque utilité à créer des formulaires distincts pour les plans d'exécution des peines (article 75a CP) et des mesures (article 90/2 CP).

- **En vertu de l'article 16/2 et 3 du Concordat central, l'autorité d'exécution est compétente pour la planification de l'exécution mais c'est la direction de l'établissement qui élabore le plan d'exécution avec la personne concernée. L'autorité d'exécution ne participe à cette élaboration que si elle l'exige. La participation obligatoire de l'autorité de probation est exigée si le plan prépare directement la libération.**

La directive précitée du 22 avril 2005 précise que, lorsque l'autorité d'exécution n'exige pas de participer à l'élaboration du plan, elle se borne à le valider après l'avoir supervisé sommairement (*summarisch zu überprüfen*) et à l'adapter si cela paraît nécessaire (*falls notwendig*). Un examen plus précis (*detaillierte Überprüfung*) est prévu dans des circonstances particulières. L'autorité d'exécution peut notamment exiger de pouvoir examiner de manière détaillée le plan et ses modifications (articles 2.2, 5.1 et 5.2). L'article 43/1/2<sup>ème</sup> phrase et 3 de l'ordonnance d'exécution de la LEPM stipule simplement que l'autorité d'exécution peut intervenir dans la mise au point du plan d'exécution et qu'elle peut le consulter.

Le plan fait l'objet de réexamens et d'adaptations par l'établissement, chaque fois que cela est nécessaire mais au moins une fois par an. Les modifications sont portées de manière appropriée à la connaissance de l'autorité d'exécution qui informe la direction de l'établissement de leurs éventuels désaccords. Cette autorité est avisée d'éventuels refus du détenu de participer à l'élaboration du plan ou à son application.

En cas de transfert dans un autre établissement, le plan est transmis à la direction de celui-ci avec un bref rapport sur l'état de sa mise en pratique.

- Ces solutions, applicables en l'espèce où il n'y a pas eu de délégation au canton de Neuchâtel, divergent un peu de celles du Concordat latin.

L'article 18 de ce concordat réserve la compétence, la procédure et la responsabilité de chaque canton en matière de PES. Des règles essentielles n'en ont pas moins été adoptées dans une recommandation du 25 septembre 2008 relative aux conditions et modalités d'application des plans d'exécution. Selon les articles 2 et 3 de cette recommandation c'est bien aussi l'établissement qui élabore le plan d'exécution, ce qu'il doit faire, en règle générale, dans les six semaines qui suivent l'admission. Mais ce plan est soumis ensuite *pour accord* à l'autorité d'exécution, à laquelle revient le dernier mot.

Cette conception paraît exprimer la volonté des partenaires du Concordat latin de ne pas confier une compétence excessive, pour l'exécution des peines et mesures, à l'établissement qui pourrait, dans certains cas particulièrement sensibles, manquer du recul nécessaire à la prise d'une décision propre à garantir sans faille la sécurité publique. (article 18 du Concordat latin et règlements d'application).

## 6. Les congés au sens des deux concordats

Le droit fédéral laisse aux cantons le soin de définir la notion de *congé* conçu comme un allègement dans l'exécution ou un adoucissement du régime de privation de liberté dans le cadre de l'exécution progressive (articles 75a/2 et 90/4bis CP). Il est donc loisible aux cantons de créer diverses catégories de congés, à la condition de se conformer aux objectifs du droit fédéral.

### a) les directives *centrales* du 2 novembre 2007

L'article 16 du Concordat central ne définit pas la nature et les catégories des allègements dans l'exécution ou des adoucissements du régime de privation de liberté qui peuvent être introduits dans un plan d'exécution.

#### α les congés proprement dits

Le 2 novembre 2007, la Conférence concordataire centrale a adopté une série de directives qui apportent quelques précisions à ce propos. Deux de ces directives concernent respectivement l'octroi de congés *en milieu fermé* (*Richtlinien für die Urlaubsgewährung im geschlossenen Vollzug*) et l'octroi de congés *en exécution de mesures* (*Richtlinien für die Urlaubsgewährung im Massnahmenvollzug*).

Ces directives distinguent deux catégories de congés, le *congé spécial* (*Sachurlaub*) accordé pour régler des affaires personnelles dont il n'est pas possible de différer le règlement, et le

*congé relationnel (Beziehungsurlaub)* dont le but est d'établir, maintenir et développer les relations avec des proches ou des familiers en vue d'améliorer les chances d'une bonne réinsertion sociale.

La compétence d'octroyer l'un de ces congés appartient à l'autorité d'exécution qui peut la déléguer à la direction de l'établissement.

*En milieu fermé*, le congé - qui n'est en règle générale pas accompagné - n'est accordé que s'il n'y a ni risque de fuite, ni risque de récidive quelconque. **Aucun congé ne sera octroyé aux détenus dont la dangerosité ne peut être suffisamment contenue malgré des conditions restrictives.**

Il faut qu'en cours de détention, le bénéficiaire ait observé le PES, collaboré activement aux efforts de réintégration, se soit bien comporté et ait travaillé sans que son travail ait donné lieu à contestation. On doit pouvoir présumer qu'il rentrera à temps et aux conditions convenues, respectera les prescriptions et conditions fixées et n'abusera pas de la confiance qu'on lui a faite en lui accordant le congé.

### ***β*** les sorties

Les directives du 2 novembre 2007 (chiffre 4) introduisent une troisième catégorie de permission, la *sortie (Ausgang)*, accordée pour cinq heures au plus. Ces sorties dont la nature n'est pas davantage précisée sont subordonnées aux mêmes conditions que les congés.

La rédaction de ces directives, en particulier l'exhaustivité des motifs qui justifient l'octroi des *sorties (thérapeutiques, pédagogiques ou humanitaires)*, semble indiquer que celles-ci ne sont pas tenues pour des éléments de l'allègement dans l'exécution ou de l'adoucissement du régime de privation de liberté au sens des articles 75a/2 et 90/4bis CP. Ce ne serait le cas que si ces sorties avaient pour objet l'observation de l'évolution du détenu dans un espace ouvert en vue de tester son aptitude à bénéficier d'allègements ultérieurs plus étendus (p. ex. travail externe, logement externe) conduisant peut-être à un changement de sanction ou à un élargissement. Nous y reviendrons ci-après sous lettre **d** (*appréciation comparative*).

### **b) le règlement latin du 25 septembre 2008**

Le Concordat latin ne définit pas non plus la nature et les catégories des allègements dans l'exécution ou des adoucissements du régime de privation de liberté qui peuvent être introduits dans un plan d'exécution. Son article 17/1/c dit simplement que le canton d'exécution statue sur les congés et les différentes autorisations de sortie.

En l'absence d'une attribution spécifique de compétence comme celle relative aux PES (article 18/2), la Conférence latine s'est fondée sur l'article 4/2/b pour édicter, le 25 septembre 2008, un règlement concernant l'octroi d'autorisations de sortie (ci-après : **le règlement latin**). Ce règlement est directement applicable dans tous les cantons partenaires du Concordat latin, et son article 3/2/c renvoie expressément aux articles 75a et 90/4bis CP.

L'article 1/1 du règlement latin établit trois catégories progressives d'*autorisations de sortie* : la *conduite*, la *permission* et le *congé*.

La *conduite* est une *sortie accompagnée*, accordée en raison d'un *motif particulier*. Pour des raisons médicales, les directions d'établissements sont autorisées à organiser des accompagnements. Une conduite au sens du règlement latin participe de l'*exécution progressive* de la peine dans la mesure où elle constitue un allègement dans l'exécution ou un adoucissement du régime de privation de liberté au sens des articles 75a/2 et 90/4bis CP.

L'autorisation de sortie ne doit pas enlever à la condamnation son caractère de prévention, nuire à la sécurité ou mettre en danger la collectivité, en particulier pour les cas d'internement. Elle n'est envisageable que s'il est démontré qu'elle est compatible avec le besoin de protection de la collectivité ; au demeurant, des mesures techniques de surveillance supplémentaires doivent être mises en place selon les circonstances. Les conditions doivent en être fixées en tenant particulièrement compte des intérêts des victimes et des circonstances de l'infraction commise. (articles 1/2, 3/3 et 5)

#### c) la compétence d'autoriser une conduite

Selon le Concordat central, la compétence pour accorder un congé ou une sortie appartient à l'*autorité d'exécution qui peut la déléguer à la direction de l'établissement* (chiffre 1 des directives pour l'octroi de congé du 2 novembre 2007). Cette déléation ne semble pas soumise à des formes précises. En l'espèce il n'y a pas trace aux dossiers de Bellevue et de la SAPEM d'une déléation expresse, écrite et préalable en faveur de l'établissement. Mais dans ses lettres du 23 septembre 2010 et de janvier et février 2011, la SAPEM souligne que la compétence en matière de sorties appartient à l'établissement.

Selon le Concordat latin, une conduite ne peut être accordée *par la direction de l'établissement* que pour autant que l'autorité d'exécution l'ait décidé et que la demande en soit présentée postérieurement à un *premier congé réussi*. (article 3 du règlement latin).

#### d) appréciation comparative

- Selon les déclarations faites au cours de l'enquête par le personnel de Bellevue, les quatre conduites de B. auraient été envisagées non comme des *allègements dans l'exécution* ou des *adoucissements du régime de privation de liberté* mais comme des sorties purement humanitaires, ou comme une sorte de délassement momentané sans autre lendemain qu'une prochaine conduite. Ces déclarations sont incompréhensibles, que le personnel de l'établissement ait cru agir sous l'empire du Concordat central ou sous celui du Concordat latin. Le PEM/2010 (chiffres 7 à 9) inscrit en effet textuellement les conduites accordées à B. dans le cadre de la progression de l'exécution ; cela signifie qu'elles étaient bien des *allègements dans l'exécution* ou des *adoucissements du régime de privation de liberté* au sens des articles 75a/2 et 90/4bis CP.

Hormis les sorties fonctionnelles nécessitées par des transferts ou des visites externes obligatoires, les autorisations de sorties du règlement *latin*, qui vont de la simple *conduite* au congé proprement dit, tombent sous le coup de ces deux dispositions du droit fédéral. Le préambule du *règlement latin* n'établit, de ce point de vue, aucune différence de principe entre ces diverses autorisations. Ses alinéas 2 et 5 définissent toutes les *autorisations de sortie (congé, permission et conduite)* comme des *allègements dans l'exécution* ou des *adoucissements du régime de privation de liberté* ; ils rappellent opportunément que, dans les circonstances énoncées à l'article 75a/1 CP, l'avis de la Commission de dangerosité doit être requis.

• L'énoncé apparemment exhaustif des motifs de sortie dans les *directives centrales* laisse à penser que les conceptions des cantons du Concordat central pourraient être différentes. Pourtant l'article 54 LEPM traite en effet de la même manière les congés relationnels et les sorties, accompagnées ou non, accordées pour entretenir des *contacts avec l'extérieur*. Or, de tels *contacts* seront souvent liés à une évolution, même hypothétique, du régime de détention ; quand tel est le cas, les sorties sont évidemment des allègements dans l'exécution ou des adoucissements du régime de privation de liberté au sens des articles 75a/2 et 90/4bis CP. (voir les pages 47, 78, 81 et 94 du présent rapport)

(B. a en tout cas compris ainsi les conduites qui lui étaient octroyées. Comme on le verra, il semble bien que ce soit parce que ses espoirs d'une sortie de l'univers carcéral - même sous la forme restreinte d'un changement de sanction - lui étaient soudain apparus illusoires, qu'il a mis à profit l'organisation de sa dernière conduite pour préparer sa fuite ; voir la page 56 du présent rapport)

Une telle confusion des genres (sorties-allègements/sorties humanitaires) ne suffirait de toute façon pas à justifier le comportement de la SAPEM et de la direction de Bellevue qui n'ont même pas pensé de requérir l'avis de la KOFAKO pour autoriser les conduites de B. manifestement incompatibles avec le dernier rapport de cette commission de dangerosité.

#### e) conduites-allègements et conduites humanitaires

**Hormis les conduites fonctionnelles organisées pour l'accomplissement d'un devoir** (p. ex. transport dans un hôpital ou au tribunal, transfert dans un autre établissement, accompagnement à une visite médicale ou aux obsèques d'un proche), **une sortie accompagnée ou une conduite peut être tenue pour une forme restreinte du congé**. Elle s'inscrit alors dans le cadre d'une exécution progressive de la peine ou de la mesure (article 75a/2 CP). Un délinquant dangereux peut bénéficier d'un tel allègement dans l'exécution au motif qu'il a donné des signes suffisants d'amendement et que l'on peut objectivement envisager sa réhabilitation. Ces *conduites-allègements* doivent être dans tous les cas hautement sécurisées.

Il ne saurait être question d'accorder, sous la forme de conduites, un allègement dans l'exécution ou un adoucissement du régime de privation de liberté, au sens de l'article 75a/2 CP, à un détenu dangereux qui n'a pas donné des signes suffisants d'amendement et dont on ne peut objectivement envisager en l'état la réhabilitation. Hormis les conduites fonctionnelles organisées pour l'accomplissement d'un devoir, une conduite ne pourra être accordée à un tel détenu que dans un but humanitaire pouvant entrer dans le cadre des articles 75/1 et 90 CP.

Lorsque les mesures de sécurité à prendre pour des conduites humanitaires sont excessives, il est à craindre qu'elles ne confinent à un traitement dégradant ou à une mise au pilori de l'intéressé. Il faut alors y renoncer. En pareil cas, l'humanisation de la détention devra venir de l'extérieur vers le pénitencier et consister dans une amélioration significative de la qualité de vie en détention d'une personne dépourvue de toute possibilité de libération.

#### 7. Règles concordataires sur la sécurité des établissements et la formation du personnel

Ces questions seront traitées au chapitre relatif au droit cantonal d'exécution.

**VII. Les droits cantonaux d'exécution des sanctions, applicables aux détenus placés dans un autre canton que le canton d'exécution** (*canton de jugement*)

**1. Le droit bernois relatif au plan d'exécution et aux allègements dans l'exécution**

Sous réserve des prescriptions du droit fédéral et du concordat central, l'exécution des sanctions pénales est régie dans le canton de Berne par une loi du 25 juin 2003 sur l'exécution des peines et mesures et par une ordonnance d'application de cette loi adoptée par le Conseil exécutif en date du 5 mai 2004 (LEPM et OEPM ; RSBE 341.1 et 341.11).

**a) organisation administrative**

La Direction bernoise de la police et des affaires militaires (ci-après : **le Département**) est responsable de l'exécution des sanctions.

- Le Département collabore notamment avec les cantons non parties au concordat central (article 4/2/b LEPM). L'Office de la privation de liberté et des mesures d'encadrement (OPLÉ ; *Amt für Freiheitsentzug und Betreuung*) est l'*autorité cantonale de placement et d'exécution des peines et des mesures*. C'est un service du Département qui, par l'organe de ses sections et avec le concours des établissements d'exécution, remplit, toutes les tâches d'exécution des mesures prononcées contre des adultes.

L'OPLÉ est l'homologue du Service pénitentiaire neuchâtelois.

- Une section de ce service, appelée *Section de l'application des peines et mesures* (la SAPEM ; *Abteilung Straf- und Massnahmenvollzug*) assume toutes les tâches et compétences incombant à l'autorité de placement et d'exécution. La SAPEM ordonne l'exécution d'un jugement pénal soit dans un établissement de détention ou de traitement cantonal, soit dans un établissement concordataire extérieur au canton, soit encore dans un établissement situé dans un canton non partie au Concordat central. La SAPEM peut aussi ordonner le transfert dans un autre établissement en cours d'exécution d'une mesure, notamment si la sécurité ou le comportement du détenu l'exige.

La SAPEM est l'homologue de l'Office neuchâtelois d'application des peines

- La SAPEM assume toutes les tâches et compétences incombant à l'autorité de placement et d'exécution, sous réserve des compétences de la *Section de la probation et des formes particulières d'exécution de peines* (SPFP ; *Abteilung Bewährungshilfe und alternativer Strafvollzug*) qui assume notamment toutes les tâches et compétences incombant à l'autorité d'exécution pour l'exécution du travail d'intérêt général. (articles 5, 11/2, 30 LEPM ; 6, 11a, 16, 17 OEPM)

La SPFP est l'homologue du Service de probation neuchâtelois

1/16

### b) la réglementation relative aux plans d'exécution

Les articles 75/3 et 90/2 CP, ainsi que l'article 16/3 du Concordat central sont mis en œuvre par les articles 29/3 LEPM et 43 OEPM.

Après l'admission d'un détenu, l'établissement élabore un *plan d'exécution* qui est obligatoire si la détention dans l'établissement est prévue pour plus de six mois. Ce plan est élaboré par des *spécialistes* en tenant compte des possibilités du détenu et, si possible, avec sa participation. La SAPEM peut demander à intervenir dans cette élaboration ou à consulter le plan qu'elle peut valider. Le PES fixe des objectifs intermédiaires et des phases d'exécution, qui concernent le travail ou la formation, les loisirs, le traitement et la sauvegarde ou la création d'un réseau relationnel utile à une réinsertion sociale. La détermination concrète de ces objectifs tient compte du motif de l'incarcération et de la perspective de libération.

Le plan prend en compte le *rapport social* rédigé par le personnel de probation lorsque surviennent des faits inhabituels ou lorsque le juge le requiert. (articles 45 et 105 OEPM)

Une fois adopté, le plan est une ligne de conduite à l'usage du personnel de l'établissement.

Le plan d'exécution est réexaminé de manière périodique pendant l'exécution et adapté au développement du détenu. Les possibilités de différencier l'exécution de manière interne ou externe sont examinées à cet effet.

### c) l'exécution progressive

Pour atteindre les buts de la détention, l'exécution peut être appliquée progressivement, en accord avec le détenu, si le genre et la durée de la privation de liberté ainsi que l'état et le comportement du détenu le permettent. Cela veut dire que celui-ci ne doit plus présenter de risque sérieux de fuite et de récidive.

Les phases successives de l'exécution sont la détention individuelle, la détention communautaire (définie à l'article 34), le travail et le logement externes et la libération conditionnelle (article 32 à 37 LEPM).

Les phases de logement externe et de travail externe ainsi que l'occupation à l'extérieur visent la réinsertion progressive de la personne condamnée ; elles ne sont généralement pas accessibles aux détenus exécutant une peine ou une mesure dans un établissement fermé ou dans une section fermée d'un établissement ouvert. Les détails de l'exécution progressive font l'objet d'une convention écrite passée entre l'établissement d'exécution et chaque personne détenue. L'autorité compétente peut révoquer une phase autorisée si le détenu ne fait pas ses preuves. (articles 72-74 OEPM)

#### Remarque

En vertu de l'article 90/2bis CP, l'internement au sens de 64/1 CP ne peut être exécuté sous la forme de logement et de travail externes que si ce mode d'exécution est propre à contribuer de manière décisive à atteindre le but de la mesure et s'il n'y a pas lieu de craindre fuite ou récidive.

#### d) les lieux de détention

- Les articles 12 et 13 OEPM distinguent, d'une part, les établissements fermés et les sections fermées des établissements ouverts et, d'autre part, les établissements ouverts.

Les *établissements fermés* et les *sections fermées des établissements ouverts* sont ceux qui disposent de mesures de sécurité particulières du point de vue organisationnel, personnel et architectonique. Le placement dans ces établissements dépend de la dangerosité (risques d'évasion et de récidive), de la durée de la peine et de la gravité de l'infraction.

Les *établissements ouverts* sont ceux dont les mesures de sécurité sont réduites.

- Les personnes adultes de sexe masculin qui font l'objet d'une *mesure d'internement* selon l'article 64/1 CP sont placées dans les établissements de *Saint Jean* et de *Thorberg*.

Les personnes adultes de sexe masculin qui font l'objet d'une *mesure thérapeutique institutionnelle* selon l'article 59 CP sont placées dans l'établissement ouvert de *Saint Jean* qui accueillent en outre les personnes traitées pour addictions au sens de l'article 60 CP et celles qui font l'objet d'une mesure privative de liberté mais sont en phase de travail et de logement externes. Selon la terminologie des articles 58 et 64/4 CP, Saint-Jean est ainsi un *lieu d'exécution des mesures thérapeutiques visés aux articles 59 à 61 CP* ou un *établissement [approprié] d'exécution des mesures*.

Thorberg, établissement pénitentiaire fermé, reçoit désormais lui aussi des détenus qui font l'objet d'une mesure thérapeutique institutionnelle. Selon la terminologie de l'article 59/3/2<sup>ème</sup> phrase CP, l'ouverture récente d'une unité psychiatrique permet en effet de classer cet établissement dans la catégorie des *établissements pénitentiaires où le traitement thérapeutique nécessaire est assuré par du personnel qualifié*.

- Thorberg est par ailleurs destiné à l'exécution des *peines* en section fermée ou en section de sécurité et à l'exécution de peines assorties d'un traitement ambulatoire au sens de l'article 63/1 CP.

Saint-Jean reçoit plus spécialement les personnes qui exécutent des *peines* assorties d'un *traitement ambulatoire* au sens de l'article 63/1 CP, en section d'observation et de tri et en section ouverte, ainsi que les personnes qui exécutent des peines en phase de travail et de logement externes.

- Les jeunes adultes, de sexe masculin, qui font l'objet de mesures prononcées en vertu de l'article 61 CP sont généralement placés au centre concordataire de mesures pour jeunes adultes d'*Arxhof* (BL). (articles 16, 17 et 18 OEPM).

### e) règles spéciales relatives aux détenus dangereux

L'article 122 OEPM prescrit à l'OPLÉ d'édicter des dispositions, dans le cadre des directives concordataires, sur l'exécution des peines et mesures pour les détenus dangereux.

*Ces dispositions* ont été prises les 7 avril 2009 et 22 février 2010 sous les titres respectifs *Bestimmungen über Vollzugsanordnungen an Gemeingefährlichen* et *Bestimmungen über die Gewährung von Vollzugslockerungen bei Eingewiesenen mit erhöhtem Risiko für die öffentliche Sicherheit*. Elles **prescrivent que les détenus dangereux n'ont aucun droit à des sorties (Ausgänge) mais que la direction de l'établissement peut cependant leur accorder des sorties accompagnées d'une durée de cinq heures au maximum. Les détenus dangereux n'ont pas non plus un droit à l'exécution progressive, mais l'autorité de placement peut néanmoins leur consentir des étapes de progression (placement dans un établissement ouvert, travail et logement externes) ; il faut pour cela que la KOFAKO estime ces allègements responsables (verantwortbar) et les ait recommandé (empfohlen) et que l'établissement de détention y consente.**

Des sorties non accompagnées ne peuvent être autorisées que par l'OPLÉ.

### f) congés et autorisations de sortie

Le droit cantonal bernois n'apporte guère de précision sur les congés et sorties dont peuvent bénéficier les détenus. Il n'en est en particulier pas question aux articles 32 LEPM et 72ss. OEPM qui traitent des diverses phases de *l'exécution progressive*. L'article 54/1/a et 2 LEPM autorise cependant la SAPEM à déléguer à la direction de l'établissement sa compétence d'accorder à la personne détenue des sorties ou des *congés relationnels*, accompagnés ou non, dans le but *d'entretenir des contacts avec l'extérieur*. (voir les pages 42, 78, 91 et 94 du présent rapport)

L'octroi de sorties ne peut contrevenir à un PES au sens de l'article 29 LEPM, et doit, dans tous les cas, être conforme aux buts et principes de l'exécution que le droit fédéral consacre et que les articles 17 et 18 LEPM rappellent dans les termes suivants:

#### **Buts de l'exécution (17)**

*L'exécution des peines et mesures doit amener la personne détenue à adopter un comportement responsable respectueux des droits d'autrui, dans la perspective d'une existence en conformité avec la loi au sein de la communauté.*

*L'exécution doit faire prendre conscience à la personne détenue des conséquences que représente son acte pour elle-même, pour la victime et pour la collectivité.*

*Elle doit aller dans le sens d'une réparation des torts causés aux personnes lésées.*

#### **Principes de l'exécution (18)**

*L'exécution est conçue de manière à ce qu'elle soit conforme, dans la mesure du possible, aux conditions de vie générales, assiste la personne détenue, tienne suffisamment compte de la protection de la collectivité et pallie les conséquences négatives de la privation de liberté.*

*Les personnes subissant une peine doivent en principe être séparées des personnes privées de liberté pour une autre raison.*

ML

## 2. Le droit neuchâtelois sur l'exécution des peines et des mesures privatives de liberté

L'exécution des peines privatives de liberté et des mesures pour les personnes adultes est régie en droit neuchâtelois par une loi du 27 janvier 2010 (LPMPA ; RSNE 351.0) et par un arrêté gouvernemental du 22 décembre 2006, modifié le 1<sup>er</sup> décembre 2008, réglant l'organisation et les compétences des autorités administratives chargées de l'application et de l'exécution des sanctions pénales des personnes adultes (APMPA ; RSNE 351.01).

### a) la répartition interne des compétences selon la LPMPA

Le Conseil d'Etat est l'autorité de surveillance des autorités administratives en charge de l'application et de l'exécution des sanctions pénales ; il a désigné pour l'accomplissement de ces tâches le *Département de la justice de la sécurité et des finances*, les compétences attribuées au juge par le droit fédéral étant réservées. Les tâches confiées au Département sont exécutées par le *Service pénitentiaire* qui est subdivisé en plusieurs unités au nombre desquelles figurent l'*Office d'application des peines et mesures* (OAPM) ainsi que chaque établissement de détention. L'OAPM et les établissements sont de même niveau hiérarchique, l'un étant chargé de tâches d'application et les autres de tâches d'exécution de base ; l'OAPM et les établissements sont appelés à coopérer notamment en matière de planification et d'allègement dans l'exécution. (articles 12-34 LPMPA)

Un ordre de service (règlement) du 3 janvier 2007 précise la délégation à l'OAPM des tâches, incombant au Service pénitentiaire, en vertu des articles 6 à 13 APMPA (l'arrêté), en matière de planification, d'organisation, de contrôle et de surveillance de l'exécution des condamnations pénales.

Le Service de probation, qui veille à la probation et au respect des règles de conduite, n'est pas une unité du Service pénitentiaire, mais dépend directement du Département.

### b) la distinction légale entre l'application et l'exécution des sanctions

Les articles 1 à 4 LPMPA distinguent entre l'*application* et l'*exécution* des sanctions.

- L'*application* des sanctions comprend les décisions relatives à leur mise en œuvre, à leurs modalités essentielles et à leur levée. Les dispositions de la LPMPA relatives à l'application ne concernent les personnes condamnées par les autorités d'un autre canton que si l'*application a été confiée au canton de Neuchâtel*.

Tel est le cas des dispositions de la LPMPA relatives aux buts de l'exécution, à sa planification, à l'élaboration et à l'adoption d'un PES, au choix de l'établissement et du régime de détention, à l'adoption de mesures thérapeutiques institutionnelles et ambulatoires, au droit temporel d'exécution (exécution anticipée, prescription, interruption, libération). Ces dispositions sont reprises aux chapitres 5 et 6 de la directive adoptée le 25 août 2008 par le Service pénitentiaire neuchâtelois sous le titre *Instruction générale sur la détention dans les établissements pénitentiaires du canton de Neuchâtel*

ML

- L'*exécution* des sanctions comprend les décisions relatives à leur déroulement concret et aux contraintes qu'elles nécessitent.

Les dispositions de la LPMPA relatives à l'*exécution* s'appliquent à tous les détenus exécutant une peine ou une mesure sur le territoire neuchâtelois, que Neuchâtel soit le *canton d'exécution* ou simplement le *canton de détention*.

Ainsi une personne placée dans un établissement du canton de Neuchâtel (*canton de détention*) par un canton tiers (*canton d'exécution*) demeure soumise aux autorités et au droit du *canton d'exécution* (en l'espèce Berne) notamment pour ce qui concerne le plan d'*exécution* et les mesures éventuelles d'allègement. L'OAPM n'a donc aucune compétence dans ces domaines lorsque le canton de Neuchâtel n'est que le *canton de détention*.

Ce n'est que si le canton de Berne avait expressément délégué ses compétences au canton de Neuchâtel que l'OAPM aurait eu le choix de l'établissement d'*exécution* (dans le canton, dans un autre canton du Concordat latin ou dans un canton membre d'un autre concordat), de l'élaboration de la planification générale de l'*exécution*, de l'établissement des PES (en collaboration avec l'établissement de détention et avec la participation du détenu) et de l'adoption ou du refus des mesures d'*exécution* de ce PES (toutes compétences que l'OAPM exerce lorsque le canton de Neuchâtel est le *canton d'exécution*).

**Mais une telle délégation de compétence n'est pas intervenue lors du transfert de B. des EPO à Bellevue.**

### c) L'*exécution* proprement dite

Une personne placée dans un établissement de détention du canton de Neuchâtel (*canton de détention*) par un canton tiers (*canton d'exécution*) est en revanche soumise au droit neuchâtelois pour ce qui concerne le quotidien de l'*exécution*. Cette personne est donc soumise notamment à l'ordre de l'établissement, aux règles sur la vie collective à l'intérieur de celui-ci, et au droit disciplinaire, l'établissement devant assurer son hébergement, son encadrement et son traitement dans la perspective des objectifs assignés à la détention (articles 18 et 19 LPMPA).

Ces dispositions ont été reprises et détaillées dans la directive précitée du 25 août 2008 qui fixe, selon son article premier, les conditions générales de détention dans les établissements neuchâtelois et en particulier à Bellevue. Cette directive réserve la compétence de chaque établissement d'émettre (sous réserve du droit concordataire) ses propres directives ou instructions dans des domaines bien déterminés, comme le maintien de la sécurité et les mesures de sécurité particulières pour prévenir un danger imminent de fuite ou de violence (articles 92/1 et 97/1), l'ordre de la maison, la définition des effets personnels autorisés en cellule, l'utilisation d'appareils multimédia et de communication ou les modalités pour recevoir des objets ou substances (article 48/3, 53/1, 80/2, 86/2).

### d) les droits et les devoirs de tous les détenus quel que soit le canton d'*exécution*

Les droits et les devoirs des détenus, énoncés au chapitre deuxième LPMPA, ainsi que la protection juridique que leur assure le chapitre douzième de cette loi, valent pour toutes les personnes détenues dans le canton de Neuchâtel, que celui-ci soit le canton d'*exécution* ou le canton de détention. Dans tous les cas, la détention poursuit les buts énumérés à l'article 35 LPMPA et les conditions pratiques de la détention sont celles énumérées aux chapitres

septième à dixième de la loi. L'article 35 LPMPA, qui définit les buts de la sanction, ne fait d'ailleurs que reprendre les dispositions du droit fédéral qui tendent à l'amendement du détenu, à sa prise de conscience de ses fautes et du tort causé aux victimes et à sa réinsertion sociale en cas de libération ; il souligne les impératifs contradictoires de l'exécution, mis déjà en évidence par le Code pénal, en indiquant que le régime de détention doit certes, en premier lieu, prendre en compte le besoin de protection de la collectivité, du personnel et des codétenus, mais aussi correspondre autant que possible à des conditions de vie ordinaires, assurer au détenu l'assistance nécessaire et combattre les effets nocifs de la privation de liberté.

L'*Autorité de probation* neuchâteloise (actuellement le *Service de probation*) veille au respect de ces objectifs. Elle garantit à tous les détenus, placés ou non par un autre canton, une assistance continue comportant son encadrement psycho-social, une exécution conforme des mesures ambulatoires ; elle veille à ce qu'il ne commette pas d'autres infractions. Le cadre d'une éventuelle prise en charge thérapeutique et le choix du praticien chargé du traitement sont en revanche de la compétence du canton d'exécution qui se détermine sur la proposition de l'autorité de probation du canton de détention. (articles 16-17 LPMPA, 14 de l'arrêté)

### 3. Trois conclusions formelles

a) Au moment où il a été placé à Bellevue, B. était un interné au sens de l'actuel article 64/1 CP. Le placement à Bellevue a été décidé par le canton de Berne, *canton d'exécution* qui est membre du Concordat central. Ce placement a été exécuté dans le canton de Neuchâtel, *canton de détention*, membre d'un autre concordat, le Concordat latin. B. exécutait son internement sous l'autorité supérieure du canton de Berne. La décision de le transférer de Bochuz à Bellevue n'était pas assujettie à des règles formelles strictes.

b) Tout ce qui concerne la planification et l'établissement du PEM incluant une politique d'exécution progressive, avec des allègements dans l'exécution ou des adoucissements du régime de privation de liberté, était de la compétence du canton de Berne. Il en allait de même de la concrétisation de ces mesures, par exemple de l'organisation et de la surveillance d'une sortie. Il n'en serait allé autrement que si le canton de Berne avait délégué ses compétences au canton de Neuchâtel, ce qui n'a pas été le cas. Le canton de Berne exerçait cette compétence par l'organe de la SAPEM, avec la collaboration de l'établissement de détention, Bellevue, auquel une partie de cette compétence était déléguée.

c) Le canton de Neuchâtel devait simplement veiller à l'exécution au quotidien - au sens que nous avons donné à ce terme - de l'internement et cela par le truchement de Bellevue, qui est une unité du Service pénitentiaire, et du Service de probation qui dépend directement du Département.

### 4. Une conclusion matérielle

Quelle que soit la teneur respective des concordats et des droits cantonaux d'exécution applicables - des sorties peuvent être autorisées non seulement en vue d'humaniser la détention d'une personne sans espoir de libération (articles 74, 75/1 et 90/4 CP), mais aussi dans le cadre d'une exécution progressive (articles 75a/2 et 90/4bis CP).

**TROISIEME PARTIE**

**LES RESULTATS DES INVESTIGATIONS**

*17*

## **VIII. La dangerosité de B.**

### **1. La notion de dangerosité pour la collectivité**

La dangerosité est une notion de droit fédéral, connue depuis longtemps en droit européen. Ni le Code pénal ni la *Recommandation* 82/17 du Conseil de l'Europe, relative à la détention et au traitement des délinquants dangereux, n'en donnent toutefois une définition claire et nette. En droit suisse, cette définition résulte de la teneur des articles 64ss CP, en particulier de l'article 75a CP. Un détenu est dangereux pour la collectivité lorsqu'il a été condamné pour des actes ayant porté une atteinte grave à l'intégrité physique, psychique ou sexuelle d'autrui **et** lorsqu'il est à craindre que, en cas de fuite ou d'élargissement, il ne recommence à commettre des infractions de même nature. Le risque de fuite avec récidive est ainsi la raison d'être essentielle de l'internement des délinquants dangereux.

L'OAPM a émis le 8 janvier 2007, une directive dans laquelle les personnes condamnées à une mesure d'internement au sens de l'article 64 CP et les auteurs d'assassinat et de viol figurent au premier rang des *situations qui doivent être soumises à la Commission de dangerosité*.

(pour plus de développements, voir not. **Markus Hugentobler**, *Gemeingefährliche psychisch kranke Personen in Untersuchungs- und Sicherheitshaft*, publication du *Schaffhauser Juristenverein* du 15. Mai 2008 ; **Andreas Werren**, *Rapport du 12 août 2009 sur la libération des personnes ayant commis des infractions graves contre la vie et l'intégrité corporelle*, pages 12ss. de la version électronique française)

### **2. Le constat de la dangerosité de B.**

#### **a) remarque initiale sur le parcours criminel**

Depuis le début des années 1970, B. est sous le coup de mesures d'internement. Il a passé plus de quarante années dans des établissements pénitentiaires fermés ou en milieu médicalisé sécurisé tout d'abord pour y subir ses peines, puis pour y exécuter cette mesure d'internement. Son internement a été justifié tout d'abord par son *anormalité* au sens de l'article 43 CP/71. Il l'est aujourd'hui par sa dangerosité au sens de l'article 64 CP. Les plus importants des actes criminels pour lesquelles il a été condamné ont porté une atteinte à la vie et de graves atteintes à l'intégrité sexuelle d'autrui. L'un d'entre eux au moins a été commis avec une brutalité extrême. Leur résultat et le sort de ses victimes ont, pendant longtemps et dans une large mesure, laissé indifférent leur auteur cantonné dans une sorte de *défense de projection* (tendance à rejeter toute responsabilité sur autrui ou sur les circonstances).

#### **b) les expertises psychiatriques ordonnées avant la reprise de l'internement**

La dangerosité de B. a été constatée, de manière convergente, par tous les spécialistes qui l'ont examiné jusqu'à ce jour à l'exception du premier médecin qui, l'ayant vu en 1967 après la commission de ses premiers délits, estimait qu'il ne présentait aucun danger pour la collectivité (on relèvera que cet expert est arrivé en 1975 à des conclusions diamétralement opposées).

Cette dangerosité a tout d'abord été admise et décrite dans une dizaine de rapports psychiatriques établis de 1969 à 2002, à la demande des autorités bernoises et genevoises, par des experts souvent de grand renom et connus pour leur objectivité. Au gré des variations rapides de la terminologie de la branche, B. y est décrit non comme un malade, frappé p. ex. de *psychose* ou de *névrose*, mais comme une personnalité atteinte d'une *psychopathie*, d'une

*caractéropathie primitive* ou de graves troubles d'une personnalité qualifiée d'*antisociale* ou de *dyssoziale*.

Profane absolu, nous prenons la liberté de comprendre que, si B. n'est pas un malade mental, c'est simplement parce que son état n'est accessible à aucun traitement efficace et que son affection n'est pas susceptible d'être médicalement traitée. De toute manière, les troubles de sa personnalité paraissent se traduire par une tendance à se positionner en qualité de victime de la société et partant à rejeter la responsabilité de chacun de ses actes criminels sur celle-ci ou sur certains de ses membres, ce qui exclut une compassion sincère pour les véritables victimes. Il est de surcroît parfaitement imprévisible, ses crimes ayant toujours été perpétrés après de très longues périodes d'apaisement apparent, présage d'une prochaine réinsertion.

Par ailleurs, ses délits sexuels ne seraient pas à mettre au compte de la perversité (admise pourtant sous la forme d'une *paranoïa perverse*, dans une expertise de février 2002) mais d'une incapacité à contrôler des pulsions anormales. Une expertise opérée à Genève en 1983 arrivait à la conclusion que le temps devrait contribuer à calmer ces pulsions, qu'une libération conditionnelle n'était pas envisageable, mais qu'une réintégration sociale progressive était possible (détention en régime semi-ouvert, réinsertion professionnelle, libération avec placement dans un foyer puis dans une famille et enfin logement indépendant). Cette conclusion a été confirmée dans un rapport établi à Berne trois ans plus tard, à la condition toutefois que les allègements soient accordés avec une grande circonspection et qu'un régime de semi-liberté soit assorti de conditions très strictes.

Après la grave récidive de 1986, les experts ont désormais conclu au maintien de l'internement à long terme dans un environnement adéquat.

Il nous paraît utile de reproduire ici une déclaration faite au cours de l'enquête par le psychothérapeute qui s'est occupé de B. :

*Quand on dit que B. n'est pas un malade mental, cela signifie qu'il n'est pas atteint d'une maladie au sens de l'axe I du DSM4\* (troubles majeurs cliniques, dépression, schizophrénie etc.), mais de troubles de la personnalité au sens de l'axe II de ce manuel (troubles de la personnalité et retard mental). Chez B. cela implique une difficulté extrême à prendre en compte l'empathie sociale et la responsabilité envers autrui, avec une hyperréactivité émotionnelle avec la colère au centre, la difficulté à respecter les cadres et les normes, la difficulté à tirer des enseignements de ses actes et de ses sanctions, ce qui implique un risque de récidive énorme. En pratique c'est un dangereux manipulateur, mais ses ficelles sont souvent grossières.*

- *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders, publié par l'Association Américaine de Psychiatrie*

**c) remarque sur le devoir légal de prendre en compte d'autres avis que ceux des psychiatres**

Le Code pénal et le droit concordataire ne donnent plus aujourd'hui le dernier mot aux experts psychiatriques lorsqu'il s'agit d'évaluer si et dans quelle mesure un délinquant présente un risque de récidive. Les erreurs lourdes de conséquences, commises çà et là dans le monde par l'un ou l'autre juge s'étant incliné un peu hâtivement devant des conclusions scientifiques péremptoires pour remettre en liberté des individus prêts à recommencer, ont incité le législateur à la prudence. De telles erreurs de jugement peuvent évidemment aussi amener le maintien injustifié d'un internement inapproprié. Si les conséquences ne sont spectaculaires que dans le premier cas, elles peuvent être tout aussi tragiques dans le second.

Aussi les articles 62d/2 et 75a/1 CP témoignent-ils d'une approche nouvelle qui exige de l'autorité compétente qu'elle ne se limite pas à suivre les conclusions des experts qu'elle a commis, mais qu'elle prenne en outre l'avis d'une équipe formée de personnes aux connaissances et formations diverses. C'est pourquoi la Commission de dangerosité est composée non seulement de médecins mais aussi de juristes et de personnes du terrain. Une telle commission pluridisciplinaire est seule à même de donner une appréciation complète des faits, de la personnalité du détenu et de son évolution au cours de sa détention.

La *KOFAKO* (article 10 du Concordat central) a pour tâche d'évaluer la dangerosité des délinquants et de formuler, à l'attention des autorités d'exécution des cantons concordataires, des recommandations non seulement, comme le prévoit le droit fédéral, dans les cas où ces autorités ne peuvent déterminer elles-mêmes avec certitude la dangerosité, mais aussi dans les cas où ces autorités hésitent à prendre des mesures, notamment des mesures d'assouplissement de l'exécution, en faveur d'un détenu dont la dangerosité n'est en elle-même pas douteuse.

Le règlement du 27 mars 2009 de la Conférence concordataire fixe à seize le nombre des membres de la *KOFAKO*. Six représentent les autorités d'exécution, parmi lesquels trois viennent des établissements de détention. Une telle commission ne peut en effet travailler objectivement que si elle reçoit toutes les informations utiles, concrètes et actualisées sur la situation de l'intéressé et le suivi de sa prise en charge ; il lui appartient de recueillir ces informations auprès des personnes préposées à la surveillance et au traitement de l'interné.

**d) deux avis concordants de la Commission de dangerosité bernoise en 2003 et 2006**

Après qu'il eut purgé toutes ses peines à la fin de l'année 2002, B. a été remis au canton de Berne pour l'exécution de l'internement en conformité du droit fédéral alors en vigueur.

La Commission cantonale bernoise d'évaluation de la dangerosité des personnes prévenues, condamnées ou internées (*KGS*) - remplacée aujourd'hui par la *KOFAKO* - a procédé à deux évaluations périodiques en 2003 et en 2006. Elle a conclu à la poursuite de l'internement de B. pour une durée indéterminée, en principe en milieu carcéral.

Au moment de la première de ces évaluations, B. était détenu au pénitencier de *Bostadel*, dans le canton de Zoug. Au moment de la seconde, il séjournait au Centre de thérapie *Im Schache*, à *Deitigen* dans le canton de Soleure, où il est demeuré du 28 juin 2006 au 8 juin 2007.

111

**e) l'expertise ordonnée par le Tribunal d'arrondissement du Jura bernois (2007) et l'opinion de la CIC vaudoise (2009)**

Appelé à réexaminer le bien-fondé de la mesure d'internement à la lumière du nouvel article 64 CP entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2007, le Tribunal d'arrondissement du Jura bernois a ordonné une nouvelle expertise psychiatrique dont le rapport, très circonstancié, fut déposé le 19 octobre 2007.

La *Commission interdisciplinaire consultative vaudoise concernant les délinquants nécessitant une prise en charge psychiatrique* (acronyme : **CIC**) a résumé comme suit ce rapport dans le procès-verbal d'une séance tenue par elle les 22/23 juin 2009:

*[L'expertise] fait une description et une analyse précise et approfondie de la situation actuelle de B., tant dans son fonctionnement psychologique que dans son rapport à ses délits d'où il résulte l'appréciation d'une dangerosité qui reste très importante. Preuve en est, entre autres, le constat de la réitération d'agressions téléphoniques à contenu sexuel envers un enfant de dix ans, auxquelles B. s'est livré, dans le temps même où il faisait valoir le caractère positif de la démarche thérapeutique qu'il poursuivait dans le cadre du Centre de thérapie « Im Schachen » (sic). En ce qui concerne les possibilités thérapeutiques, les conclusions de l'expert [...] indiquent] en particulier que, pour utile qu'il soit, le traitement [suivi par B au centre Im Schache de Deitigen] est de nature palliative et qu'il n'ouvre pas sur une diminution du risque de récidive. L'expert relève de surcroît qu'il n'existe actuellement aucune méthode thérapeutique efficace pour traiter des cas de psychopathie aussi grave que celle dont l'intéressé est atteint.*

Par l'organe de son avocat, B. a interrogé l'expert sur quelques-unes de ses constatations et appréciations. Le 11 décembre 2007 ce dernier a donc remis au juge un bref rapport complémentaire dans lequel il soulignait que les nombreuses prises en charge thérapeutiques de B., notamment à la *Clinique psychiatrique universitaire de Waldau* (Berne) en 1970, à l'*Institut universitaire de médecine légale (IUML, Lausanne)* en 1980, au *Centre de sociothérapie La Pâquerette*, à Champ-Dollon (Genève) en 1990, au *Centre thérapeutique Im Schache*, à Deitigen (Soleure) en 2006/2007, n'avaient amené chez lui aucun changement notable. Selon l'expert, ces institutions avaient pourtant offert à B. ce que l'on pouvait alors trouver de mieux en Suisse.

Vu l'incapacité de B. de *prendre conscience de l'aspect problématique* de ses comportements et son absence d'*empathie et d'inquiétude pour ses victimes potentielles*, l'expert estimait toujours actuelle la remarque suivante contenue dans le rapport genevois cité plus haut :

*Un traitement destiné à diminuer les pulsions sexuelles de l'expertisé n'est pas indiqué. En effet, il ne s'agit pas d'une pathologie médicale, mais d'une pathologie grave du comportement social.*

**f) l'avis de la KOFAKO du 3 février 2010**

Le 3 février 2010, la *KOFAKO* s'est prononcée, conformément aux articles 62d/2 et 75a/1 CP, sur une levée éventuelle de la mesure d'internement. Elle est aussi, arrivée à la conclusion que B. devait toujours être considéré comme dangereux pour la collectivité (*gemeingefährlich*). Elle a recommandé à l'autorité bernoise d'exécution de maintenir l'internement en milieu fermé et sans assouplissement (*die Unterbringung in der geschlossenen Strafanstalt fortzusetzen und keine Vollzugsöffnungen zu gewähren*).

Ainsi, la dangerosité de B. a été constatée non seulement par les experts psychiatres, mais également, de manière concordante, par les Commissions de dangerosité à chaque fois qu'elles ont eu à se pencher sur son cas.

### g) les constats ou impressions des organes d'exécution ou de surveillance

Ces analyses rejoignent les nombreux constats faits *in situ* par les organes pénitentiaires dont il ressort au premier coup d'œil que le comportement de B. au sein du pénitencier ne révèle pas une atténuation sensible des troubles caractéristiques de sa personnalité.

Les procès-verbaux des colloques tenus sous l'égide du Service de probation et le journal tenu par l'agente de détention qui a accompagné B. durant les quatre conduites autorisées et officiait auprès de lui en qualité d'agente de référence relèvent le comportement manipulateur, provocateur et revendicatif de B. auprès de toutes les personnes investies de sa prise en charge, entre autres auprès du psychothérapeute et de l'animateur de l'atelier créatif.

Trois jours avant la quatrième sortie qui devait si mal se terminer, l'agente de référence déclare cependant à la direction que B. ne s'est jamais montré menaçant envers elle, qu'il suit ses injonctions, et qu'il n'a jamais eu un comportement équivoque envers elle. Au terme de cette discussion, il est relevé que la conduite du 27 juin 2011 ne présente pas plus de risques que les précédentes et qu'il y a lieu de la préavisser favorablement.

Entendue par l'organe d'enquête, l'agente de référence a toutefois déclaré :

*Je ne pouvais m'imaginer qu'un jour B. soit relâché dans la nature. Il ne me semble pas que le fond de sa personnalité qui l'a conduit à commettre des infractions gravissimes se soit amélioré au point que le risque de récidive ait disparu. Je déduis cette conclusion du constat de son comportement asocial à l'égard d'un peu tout le monde dans l'établissement. Avec moi, il était gentil, sauf quand je le confrontais à sa problématique asociale ... j'ai pris connaissance du PEM avec une certaine surprise. Je n'ai pas été consultée pour son élaboration par l'établissement. J'ai également été surprise par sa validation par l'autorité d'exécution.*

Cette déclaration confirme l'impression laissée par les comptes-rendus de l'agente de référence réunis chronologiquement dans un document relatif au suivi de l'internement de B. pendant son séjour à Bellevue. Cette agente fut aide soignante et aide familiale pour les soins à domicile ; chacun s'accorde à dire qu'elle a accompli, avec compétence et conscience professionnelles sa mission d'agente de référence de B..

L'organe d'enquête s'étonne simplement que, parmi les agents de détention de Bellevue - qui se sont tous exprimé dans le même sens - il ne s'en soit trouvé aucun pour alerter la direction de l'établissement sur le danger des conduites prévues dans le PEM/2010. Connaissant - comme ils le prétendent aujourd'hui - les risques de ces sorties, deux agents ont accepté d'y participer sans nulle mesure de sécurité. Cela pourrait-il s'expliquer par le système hiérarchique de l'établissement, sur lequel nous reviendrons ?

### h) l'évasion de juin 2011 n'est pas, en elle-même, un indice supplémentaire de dangerosité

L'évasion du 27 juin 2011 n'est pas, en elle-même, un indice supplémentaire de la dangerosité de B., dans la mesure où elle n'a manifestement pas été dictée par des pulsions prédatrices. Elle était vouée à un échec rapide, B. ne disposant ni de papiers d'identité, ni d'argent, ni d'un quelconque réseau de soutien social susceptible de le protéger dans sa fuite ou d'assurer sa subsistance après son évasion. Elle aurait sa source dans un événement fortuit survenu à la mi-mai 2011. B. aurait déduit d'articles de presse qu'il allait être transféré à Lenzbourg. A un intervenant qui lui aurait confirmé que ses conduites prendraient fin sans aboutir à un élargissement, il aurait déclaré : « *Je sais ce qu'il me reste à faire* ». Sa fuite s'expliquerait simplement par une soif de liberté temporaire, compréhensible chez quelqu'un qui, n'étant pas sorti de prison pendant vingt ans, vient d'y goûter avec délice après avoir appris que ce serait probablement la dernière fois.

Mais B. ne s'est pas seulement évadé. Il s'est pour cela livré à un acte violent sur une femme sans défense qui l'avait traité avec humanité dans l'exercice de sa tâche d'agente de référence. Il n'a pas hésité à la blesser superficiellement avec un morceau de verre pris au pénitencier. L'organe d'enquête n'en dira pas plus, vu la réserve qu'il doit s'imposer dans l'appréciation de faits sur lesquels il pourrait appartenir à la justice pénale de se prononcer. Il n'en déduira pas non plus de conclusions nettes sur la survivance de la dangerosité de B.

B. cherche à convaincre tous les tiers avec lesquels il peut avoir des contacts, qu'il aurait bénéficié de la complicité, voire de l'instigation de son agente de référence. L'organe d'enquête, chargé de détecter d'éventuels dysfonctionnements de Bellevue, se devait de pousser aussi ses recherches dans cette direction.

**Un détail, fourni par B., apporte la preuve par l'absurde de l'inconsistance de ses assertions : il serait revenu, le lendemain, au Chasseron où il aurait attendu en vain sa référente qui devait s'enfuir avec lui. Or, cette agente de détention - connue dans la région et dont nul ne dit qu'elle est une simplette - ne pouvait ignorer que la région du Chasseron, où avait eu lieu la conduite, serait inévitablement passée au peigne fin par les forces de police et placée sous leur surveillance constante pendant plusieurs jours. C'eût été encore plus bête que de se donner rendez-vous devant la porte de Bochuz !**

De surcroît, les éléments de dossiers et les déclarations des personnes entendues autorisent, en l'état, l'organe d'enquête à considérer que la version de B. relève de l'affabulation dont il a été coutumier au cours de sa vie carcérale. C'est une construction classique de la *défense de projection*, qui est une caractéristique de sa psychopathie et l'amène à tenter de jeter sans hésiter l'opprobre sur une femme (et sa famille) qui - même si ce qu'il allègue avait été vrai - n'aurait pas agi pour lui faire sciemment du tort.

Cette sorte de justification *a posteriori* est un indice de plus que la SAPEM avait raison d'ordonner l'éloignement du personnel féminin. L'abandon ultérieur de cette consigne s'explique par une absence de recul de membres du personnel mal préparés à déjouer les tentatives de manipulation d'un détenu fort expérimenté.

**Remarque** L'évasion du 27 juin n'était pas une première pour B. En 1984, alors qu'il séjournait à Champ-Dollon et y suivait un traitement au centre de La Pâquerette, il avait bénéficié d'un programme de sorties accompagnées qui se sont toutes aussi bien déroulées que les trois premières conduites dont il a bénéficié à Bellevue. Au cours de la dernière de ces sorties accompagnées, il a cependant joué la fille de l'air et a passé un moment à l'hôtel avec une femme rencontrée dans un magasin. Interrogé plus tard par le chef du service du patronage sur son emploi du temps, il a eu cette réponse: *J'avais bu, oui, mais je n'ai pas tué cette femme !* Faute d'avoir entendu lui-même cette phrase curieuse qui a inquiété l'auteur de l'expertise du 19 octobre 2007 et faute, partant, de connaître le contexte précis dans lequel elle a été prononcée, l'organe d'enquête n'en tirera pas un indice supplémentaire et superflu de la dangerosité officiellement constatée de l'intéressé. Mais l'existence de cet incident n'aurait pas dû échapper à l'attention de Bellevue qui avait cette expertise dans son dossier.

**Il n'appartient pas au juriste, analysant le fonctionnement d'une institution, de se prononcer sur la dangerosité actuelle de B. Il lui incombe en revanche de souligner que les spécialistes et la Commission de dangerosité ne sauraient se borner à des constats répétitifs pouvant conduire à un internement à vie qu'aucun juge n'a prononcé et qui par conséquent serait une parenthèse, d'ailleurs coûteuse, dans notre Etat de droit ; leur devoir et leur responsabilité sont de mesurer *objectivement* les risques d'une exécution progressive et dûment sécurisée de la sanction.**

## **IX. Les établissements de détention selon le Concordat latin, et la sécurité à Bellevue**

### **1. Les lieux de détention selon le Concordat latin**

En vertu des articles 4, 11 et 12 du Concordat latin, les cantons s'engagent à mettre à disposition les structures et établissements prévus par le droit fédéral et à les doter des moyens et du personnel nécessaires. La Conférence latine est compétente pour arrêter la liste des établissements destinés à l'exécution des sanctions et les règles minimales, pour favoriser et soutenir la formation du personnel chargé de l'application des sanctions et pour adopter des recommandations en matière de sécurité, d'encadrement, d'assistance, de formation et de travail au sein des différents types d'établissements ou sections d'établissements, affectés à l'exécution des sanctions.

Le 25 septembre 2008, la Conférence latine a adopté un *règlement concernant la liste des établissements pour l'exécution des privations de liberté à caractère pénal (détention avant jugement, peines et mesures, respectivement sanctions pénales en force ou subies à titre anticipé)*. Le 29 octobre 2010, elle a adopté un nouveau *règlement concernant la liste des établissements de détention*, qui a abrogé le précédent. Le règlement de 2010 est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2011 en même temps que le Code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 (Code de procédure pénale, CPP ; RS 312.0).

Le préambule du règlement de 2010 se réfère à l'évolution des composantes de la population carcérale et à l'augmentation constante du nombre des journées de détention, avant de rappeler les réalisations des cantons, inscrites dans le contexte de la planification concordataire, et leur volonté de garantir une application uniforme des principes régissant l'exécution des sanctions pénales. Il souligne que les établissements concordataires doivent permettre l'exécution des sanctions privatives de liberté dans le respect des standards nationaux et internationaux et être conçus et gérés pour appliquer des régimes de privation de liberté très différents.

Sous le titre marginal *Lieux de l'exécution*, l'article premier du règlement/2010 se lit ainsi :

*Les cantons partenaires mettent à disposition pour l'exécution des sanctions pénales, de même que pour l'exécution anticipée d'une peine ou d'une mesure, des établissements fermés ou ouverts pouvant disposer aussi d'une ou de plusieurs sections ouvertes ou fermées, respectivement très fermées (sécurité renforcée).*

*Dans ces établissements, le principe de progression est appliqué et la possibilité est donnée de développer le comportement social de la personne détenue qui doit y prendre une part active. En plus, des processus de socialisation sont mis en place (planification et plan d'exécution de la sanction pénale en force ou subie à titre anticipé), en prenant en compte les besoins de la personne détenue, tout en garantissant la protection de la collectivité, du personnel et des codétenus.*

*Les établissements sont conçus et organisés en fonction de l'importance du risque d'évasion et de celui qualifié de réitération que représente la personne qui y est placée pour y exécuter sa détention.*

*L'évaluation est faite en fonction des circonstances et de différents éléments (notamment durée de la détention, infractions et conditions dans lesquelles elles ont été commises, conditions personnelles de la personne détenue, liens avec la Suisse et statut administratif).*

*Des établissements ou des sections d'établissements doivent être prévus pour y assurer des formes d'exécution dérogatoires en faveur des personnes détenues.*

*Compte tenu de l'évolution de la situation, des capacités des cantons et des subventions fédérales allouées, les structures des établissements sont adaptées par étapes.*

Les articles 2 à 4 de ce règlement classent les établissements répondant aux exigences de l'article premier dans les catégories suivantes:

1) *les établissements ouverts ou les établissements fermés pouvant disposer d'une section ouverte pour l'exécution des peines*, dans lesquels les mesures de sécurité sont en principe **peu importantes** ;

2) *les établissements fermés ou les établissements ouverts pouvant disposer d'une section fermée pour l'exécution des peines*, dans lesquels les mesures de sécurité sont **importantes ou très importantes** et qui permettent d'assurer la protection de la collectivité, du personnel et des codétenus,

3) *les établissements ouverts ou fermés disposant d'une section fermée ou ouverte pour l'exécution des mesures*, dont le niveau sécuritaire peut être de l'un ou l'autre degré, mais qui sont dotés de personnel au bénéfice d'une formation spécifique pour exécuter des mesures thérapeutiques précédant, s'il y a lieu, l'exécution d'une peine, sauf pour l'internement et l'internement à vie.

## **2. La qualification réglementaire du niveau sécuritaire de Bellevue**

Les établissements pénitentiaires se distinguent ainsi selon leur degré de sécurité, qui peut être bas, moyen ou *élevé* et, exceptionnellement, *renforcé*. Le degré de sécurité est défini en fonction des moyens à la disposition de l'établissement. Ces moyens sont actifs et passifs. Les moyens actifs sont constitués par le personnel de surveillance et les moyens passifs par l'organisation, l'architecture et la technique.

### **a) l'ancien règlement concordataire du 25 septembre 2008**

Dans l'annexe au règlement de 2008, Bellevue était un *établissement fermé pouvant disposer d'une section ouverte pour l'exécution des peines*, dans lesquels les mesures de sécurité sont importantes ou très importantes et qui permettent d'assurer la protection de la collectivité, du personnel et des codétenus. C'est dans ce type d'établissement que sont en principe exécutés (article 3/2 du règlement), la détention anticipée d'une peine ou d'une mesure, le *régime ordinaire fermé* qui précède l'exécution en régime plus ouvert, le régime de *sécurité renforcée*, notamment pour les très longues peines ou mesures (p. ex. l'internement à vie des délinquants extrêmement dangereux), aussi longtemps qu'un autre établissement n'a pas été réalisé en Suisse, le *traitement institutionnel* de la personne internée ayant des troubles mentaux (article 59/3 CP) qui ne peut pas encore être placée dans une section ouverte d'un établissement ouvert, ainsi que les peines prononcées à l'encontre des personnes détenues *dangereuses* souffrant d'un grave trouble mental, qui devront par la suite exécuter une mesure d'internement (article 64/1/a-b CP).

La qualification sécuritaire de Bellevue est ainsi, selon ce règlement, semblable à celle des EPO qui sont aussi classés dans la catégorie des *établissements fermés pouvant disposer d'une section ouverte pour l'exécution des peines*. Bellevue, dont la capacité d'accueil est au demeurant beaucoup plus restreinte, n'a cependant jamais disposé d'un quartier de sécurité renforcée réservé aux délinquants qui sont particulièrement dangereux pour les autres, voire pour eux-mêmes, ou qu'il faut protéger particulièrement contre des tiers ou contre leurs codétenus.

## b) le nouveau règlement concordataire du 29 octobre 2010

Dans la liste annexée au règlement de 2010, Bellevue est devenu un pénitencier de *sécurité élevée*, destiné à l'exécution - anticipée ou non - d'une sanction pénale dans la section fermée d'un établissement fermé ; l'établissement est aussi affecté au régime allégé du travail externe. Cette liste montre une certaine différence réglementaire entre les EPO et Bellevue, dont les capacités d'accueil ne sont d'ailleurs pas comparables.

Bellevue y est certes défini comme un établissement pénitentiaire à sécurité élevée, à l'instar des EPO, mais, contrairement à ceux-ci, il ne dispose pas d'un secteur de *sécurité renforcée* avec isolement cellulaire à titre de sûreté (appelé ailleurs ou naguère : quartier de *haute sécurité*), ni d'une unité psychiatrique à sécurité élevée ; il ne comporte pas non plus une colonie pénitentiaire affectée au travail agricole et artisanal en secteur ouvert (*basse sécurité*) ou fermé (*sécurité normale*). Cela a pour conséquence la cohabitation, à Bellevue, de détenus condamnés à des peines moyennement longues et de détenus condamnés à de lourdes peines ou à des mesures indéterminée sans perspective de libération objectivement envisageable. Ces catégories de détenus sont indistinctement hébergées dans une structure cellulaire uniforme, divisée en petits secteurs. Jusqu'à une époque récente, les détenus en fin de peine quittaient toutefois le secteur ordinaire pour un secteur qui leur était réservé.

Bellevue dispose de deux cellules d'isolement, l'une *forte (cachot)*, l'autre normale, *destinée à la réflexion* selon l'expression utilisée par le chef de maison lors de son audition ; cette dernière cellule est située dans un petit *sas*, entre deux secteurs.

## 3. La population carcérale de Bellevue

### a) l'effectif actuel

Au moment de la visite de l'organe d'enquête, Bellevue accueillait trente-neuf détenus placés pour moitié par les autorités neuchâteloises et pour moitié par celles des cantons partenaires du Concordat latin. Le taux d'occupation s'élevait ainsi à soixante-douze pour cent environ, compte tenu du programme de réaménagement en cours. L'âge des détenus s'échelonnait de vingt-et-un ans à soixante-dix ans. Treize d'entre eux, soit un tiers, étaient des personnes condamnées pour violation exclusive de la loi sur les stupéfiants et neuf, soit un peu plus de vingt pour cent, des personnes condamnées pour viol, contrainte sexuelle ou autres actes d'ordre sexuel. Mis à part deux condamnés à des peines privatives de liberté d'un peu moins de quatre ans, tous y purgeaient de longues peines allant de quatre ans à la privation de liberté à vie. Huit détenus faisaient l'objet d'une mesure d'internement fondée sur l'article 64/1 CP, dont cinq pour une durée indéterminée. Deux détenus étaient internés respectivement sur la base de l'article 59 CP (*mesure thérapeutique institutionnelle*) et de l'article 63 CP (*traitement ambulatoire*).

Aucun détenu n'était alors placé en cellule forte ou en cellule de réflexion.

Certains détenus étaient au bénéfice de *conduites*. Mais celles-ci sont très rares. On en compte ordinairement moins d'une dizaine par année.

#### b) X. un cas d'internement aux perspectives inquiétantes

L'organe d'enquête a souhaité rencontrer l'une des personnes internées à Bellevue sur la base de l'article 64/1 CP, afin qu'il puisse donner une réponse objective à la question portant sur la qualité de la prise en charge de ces personnes. Lors de sa visite de l'établissement, il a donc pu s'entretenir longuement avec X., un jeune homme de moins de trente ans, condamné à sept ans de privation de liberté. Ce jeune homme est désormais interné pour une durée indéterminée dont l'autorité de jugement a dit qu'elle *l'espérait courte*.

De l'avis du personnel, son comportement est coopératif et dépourvu de toute agressivité, mis à part des sautes d'humeur que le personnel explique par son absence de perspectives. Pour toute formation devant le préparer à une sortie, il lui est offert, ces temps-ci, de fabriquer des caisses à pommes, ce qu'il fait d'ailleurs très bien, vu les échantillons qui nous ont été présentés.

Cette situation nous a laissé non seulement songeur mais dubitatif quant à l'adéquation de la prise en charge par Bellevue de personnes envers lesquelles le nouveau Code pénal exige que tout soit fait pour leur réinsertion dans la société, plus utile et moins coûteuse pour celle-ci qu'une incarcération prévisible de cinquante ans. **On peut par exemple s'interroger sur le mérite, au regard de cet objectif du droit fédéral, de deux décisions de l'OAPM refusant d'approuver deux autorisations de sortie accordées à ce jeune homme par la direction pour qu'il puisse participer aux obsèques de son grand-père puis d'une tante, sa marraine. X. était profondément attaché à ces deux parents qui s'étaient toujours occupés de lui. De l'avis du personnel entendu à ce sujet, la sécurisation de ces conduites n'eût posé aucun problème.**

Le personnel pénitentiaire entendu n'a pas dissimulé son inquiétude et son malaise à propos de ce cas et de situations comparables.

A la fin du rapport, on trouvera une recommandation générale, inspirée notamment par ce cas sur lequel il n'y a pas lieu de s'attarder davantage ici. Le soussigné a eu l'occasion de s'exprimer longuement en d'autres lieux sur le péril social et individuel que peut présenter, faute de structures adéquates, une application dévoyée ou sans nuance de l'article 64/1 CP.

#### 4. L'ordre et la sécurité à Bellevue selon l'Instruction générale de 2008

Le 25 août 2008, le Chef du Service pénitentiaire neuchâtelois a émis une directive intitulée *Instruction générale sur la détention dans les établissements pénitentiaires du canton de Neuchâtel*. Cette directive est en grande partie consacrée à l'ordre et à la sécurité ; ceux-ci sont l'objet exclusif de son chapitre 8 (articles 92-101).

Contribuent au maintien de la sécurité des règles aussi diverses que l'obligation de garder le secret, la procédure d'admission, l'organisation du travail, du logement, des loisirs (y compris la promenade quotidienne), le contrôle de l'arrivée des courriers, objets et substances, la discipline des contacts avec l'extérieur et avec les visiteurs institutionnels ou familiaux, la contrainte directe et la discipline (articles 10/11, 15-18, 48-66, 74-88, 92-111).

Le préambule de cette directive se réfère au *Code de déontologie pour les agents et agentes de détention*, tant il est évident que **la qualité de la prise en charge et, notamment, le comportement, les aptitudes et la formation du personnel sont des garanties essentielles de la sécurité d'un établissement de détention.**

En sa qualité d'établissement fermé, Bellevue doit disposer de mesures de sécurité particulières (article 13/1) énumérées à l'article 97 de l'Instruction générale. Sont notamment considérées comme telles la consignation cellulaire, le changement de cellule ou le placement en cellule de sûreté, le retrait ou la confiscation d'objets d'usage courant, de pièces de mobilier ou de pièces d'habillements, la pose de liens (menottes ou entraves). Ces mesures doivent prendre fin quand le danger de fuite ou de violence a disparu. Le transfert dans un autre établissement ou dans une section de sécurité renforcée est réservé.

## 5. Les moyens sécuritaires *actifs* à disposition de Bellevue

### a) les structures administrative et médicale

- La structure administrative de Bellevue se compose du directeur et de son adjoint, d'un secrétaire-comptable et de deux employés de cuisine.
- Bellevue dispose d'une dotation en soins infirmier et médical. La dotation en personnel comprend un médecin *somaticien* et un médecin psychiatre rattaché au *Centre neuchâtelois de psychiatrie*, partenaire unique de l'Etat en matière de prise en charge psychiatrique selon une loi du 29 janvier 2008, ainsi que de deux ou trois infirmières ou infirmiers.

Est aussi attaché à l'établissement un psychologue qui dépend du *Service cantonal de probation* (article 16 et 17 LPMPA) et travaille à Bellevue deux jours par semaines (40% de son temps).

Le dispositif sanitaire et la mission du personnel médical de Bellevue sont régis par un arrêté relatif à la santé et aux soins en milieu carcéral adopté par le Conseil d'Etat le 13 mai 2009. Le dispositif sanitaire des établissements pénitentiaires neuchâtelois a fait l'objet d'un rapport très détaillé d'un groupe de travail désigné par le Conseil d'Etat.

### b) le personnel de surveillance et d'encadrement

#### a les agents de détention

Les agents de détention, tous astreints au port de l'uniforme, sont au nombre d'une vingtaine, dont une femme, placés sous la direction d'un surveillant-chef (*chef de maison*), assisté de deux surveillants-chefs adjoints. Hormis trois d'entre eux, dont le grade est légèrement inférieur mais qui assument des tâches de même nature, tous sont titulaires du brevet délivré par le *Centre suisse de formation pour le personnel pénitentiaire* (CSFPP) à Fribourg, créé par la *Conférence des directeurs des départements cantonaux de justice et police*. Ce brevet est reconnu par la Confédération depuis le 29 novembre 2002. Le personnel de Bellevue est régulièrement informé des cours de formation continue dispensés au Centre de Fribourg et qui portent, par exemple, sur l'encadrement socioprofessionnel des détenus et sur la gestion des détenus dangereux ou violents, des détenus à la personnalité difficile ou de ceux qui souffrent de troubles mentaux. La participation du personnel à ces cours est encouragée mais n'est pas obligatoire. Ces cours sont bien suivis par les agents de détention de Bellevue, comme le

démontre la liste de leur fréquentations, accessible sur le site du Centre. Directeur, directeur-adjoint et chef de maison suivent eux-mêmes les cours de cadre dispensés par la même institution.

Conformément à l'article 81 LPMPA, les agents de détention, qui ne sont pas formés au tir, accomplissent leur service sans armes à feu ; celles-ci ne sont du reste pas autorisées dans le périmètre de l'établissement. Ils ne disposent pas non plus de moyens de dissuasion par substances irritantes (notamment *spray* au poivre) ; bien que l'introduction de ces moyens soit autorisée par le règlement, la direction de l'établissement n'aurait pas souhaité se les procurer. L'établissement disposerait de trois paires de menottes et d'une paire d'entraves comme moyens de *contrainte directe* (article 93 de la directive du 25 août 2008). Tous connaissent des moyens d'auto-défense. Dans des situations exceptionnelles, la direction peut faire appel à des renforts policiers.

### **β les maîtres d'atelier**

Les ateliers, où les détenus travaillent avec un horaire journalier de huit heures, sont répartis en différents domaines d'activité : menuiserie, peinture, sous-traitance horlogère, cosmétique, conditionnement alimentaire (emballage de produits bio), nettoyage, maintenance, cuisine et restauration. A leur arrivée, les détenus ont un entretien au cours duquel le fonctionnement des ateliers leur est expliqué. Ils sont placés tout d'abord dans l'*atelier initial et protégé*, réservé, d'une part, à l'évaluation des détenus arrivants en vue de leur affectation à un atelier déterminé et, d'autre part, à l'occupation des détenus qui, pour des raisons diverses (p. ex. convivialité), ne peuvent travailler huit heures dans un atelier ordinaire. Leur affectation leur est ensuite indiquée, qui dépend des disponibilités au sein de chaque atelier ; lorsque les disponibilités le permettent, les détenus sont affectés à un atelier dont le domaine d'activité correspond à leur formation professionnelle. Les ateliers sont régis par une dizaine de *maîtres d'atelier* (1 ou 2 selon les domaines), dont deux femmes (l'une employée à 50%). Les maîtres d'atelier sont dirigés par le responsable des ateliers dont la tâche consiste à fournir le travail, gérer les conflits, même ceux qui peuvent surgir avec la clientèle, et à assurer la sécurité (personnel, travail, machines).

Les maîtres d'ateliers ont tous la formation et le statut d'agents de détention.

### **γ les missions de référence**

Les *référents* (agents de référence), sont des agents de détention spécialement affectés à la prise en charge d'un détenu déterminé ; cette tâche peut être confiée aussi bien aux agents préposés à l'observation du cellulaire qu'aux maîtres d'atelier.

### **c) les directives sécuritaires**

Hormis l'*Instruction générale*, le règlement interne et les textes particuliers relatifs à l'ordre de la maison, cités à d'autres endroits du présent rapport, un grand nombre de directives règlent notamment l'organisation des services de piquet, le mode d'ouverture des cellules en effectif réduit, l'alarme lors de tout incident appelant une réponse sécuritaire, l'usage de la cabine téléphonique qui se trouve dans le couloir de chaque secteur ou encore l'utilisation d'appareils multimédias et de communication.

#### d) les lignes directrices et la directive concordataires sur la formation du personnel

Le recrutement et l'engagement, la formation initiale, la formation continue et les cours de perfectionnement du personnel chargé de l'application des sanctions et des mesures s'opèrent conformément à des lignes directrices du 19 février 2004, que les cantons latins ont été invités à appliquer en vertu d'une directive adoptée le 11 mars 2004 par la *Conférence concordataire des autorités cantonales compétentes en matière pénitentiaire*, qui fut le prédécesseur de la Conférence latine. Ces lignes directrices tendent à mettre en œuvre la Recommandation 97/12 du Conseil de l'Europe sur le personnel chargé de l'application des sanctions et des mesures. Une directive émise par le Service pénitentiaire le 1<sup>er</sup> septembre 2008, fait aux membres du personnel pénitentiaire le devoir de *développer leurs connaissances professionnelles par la formation continue ou le perfectionnement, des aptitudes en vue d'une exécution irréprochable de leurs devoirs et afin d'acquérir une conscience aigüe du monde carcéral et de parfaire et actualiser régulièrement ces connaissances, compte tenu de l'évolution des missions*. Cette directive prévoit diverses mesures d'encouragement.

Il est cependant douteux que les cadres et les agents de détention de Bellevue, maîtres d'atelier compris, soient parfaitement aptes à gérer des détenus à la personnalité aussi complexe que l'est celle de B. La formation de base couronnée par le brevet fédéral du Centre suisse de formation n'est qu'un standard qui doit être dépassé pour qu'une telle mission puisse être accomplie de manière satisfaisante. Le Centre suisse de formation offre chaque année aux agents de détention la possibilité de suivre des cours de formation continue dont l'objet est, par exemple, la prévention du suicide, la gestion de personnalités difficiles et la prise en charge de détenus souffrant de troubles mentaux.

Une recommandation sur la formation du personnel sera présentée à la fin du présent rapport

### 6. les moyens sécuritaires *passifs* à disposition de Bellevue

#### a) la structure externe et architecturale

Bellevue a été installé en 1994 dans l'ancienne maison d'éducation pour jeunes filles de la Fondation suisse Bellevue. Les autorités neuchâteloises étaient alors soucieuses de disposer elles-mêmes d'un pénitencier permettant l'accueil de détenus que la sécurité commandait d'envoyer auparavant hors du canton dans des pénitenciers concordataires ; leur propos était aussi de mettre de la sorte à disposition du Concordat une structure de niveau sécuritaire élevé. (cf. *Rapport 05.014 du Conseil d'Etat au Grand Conseil du 2 décembre 2004*)

Ce changement d'affectation n'est pas, ou n'a pas été, sans incidence sur la sécurité à cause de la répartition initiale des locaux qui comportent d'innombrables recoins. Mais les transformations déjà exécutées et en cours devraient résoudre l'essentiel de ces difficultés.

Il n'y a du reste jamais eu d'évasion du pénitencier depuis que les constructions ont été entourées d'un mur d'enceinte qui, de l'avis des surveillants, serait réputé infranchissable et permet de faire l'économie d'un service de ronde. Le personnel le plus expérimenté estime que seuls des détenus disposant de moyens matériels énormes et d'un réseau de complicité solide et ramifié pourraient s'évader de Bellevue. Or, la place de tels délinquants n'est pas à Bellevue mais dans un établissement à sécurité renforcée, disposant non seulement de quartiers affectés à leur détention mais aussi d'une structure externe à divers paliers sécurisés en profondeur. L'événement du 27 juin 2011 ne met nullement en cause la sécurité offerte par l'architecture de cette maison.

Le personnel entendu a tout au plus relevé que la disposition actuelle des locaux, joint à un effectif de surveillance occasionnellement insuffisant, ne favorise guère l'organisation parfaitement sécurisée des visites, comme du reste la tenue à l'intérieur des cellules de l'ordre nécessaire à l'efficacité des fouilles de cellule destinées à dépister la dissimulation de substances ou d'objets prohibés, apportés de l'extérieur. (p.-v. de l'audition du chef de maison et du directeur remplaçant)

De son côté, l'organe d'enquête a pu s'étonner des risques apparents que peuvent présenter certaines activités collectives hors-secteur, comme la distribution des repas sous une surveillance réduite au minimum. Mais il semble que la surveillance technique et les moyens d'alarme en possession des agents soient suffisants.

#### **b) la structure interne et l'ordre de la maison**

La structure interne et l'ordre de la maison répondent aux règles des articles 74 et 75 CP en vertu desquels l'exécution des sanctions privatives de liberté doit *correspondre autant que possible aux conditions de vie ordinaire* et ne doit pas *restreindre la liberté personnelle au-delà de ce qu'exige la protection de la collectivité, du personnel et des codétenus*.

Les détenus sont logés dans des cellules individuelles d'une quinzaine de mètres carrés, qui ne sont pas munies d'une grille, mais d'une porte de fer. Les portes ont un guichet muni d'une serrure de sûreté ; elles sont verrouillées par les gardiens pendant la nuit au moyen d'une seconde serrure de type *coffre-fort*. Les fenêtres qui occupent la quasi-totalité de la façade, s'ouvrent librement sur une très forte grille à barreaux, même dans la cellule de réflexion (mais non dans le cachot où la fenêtre est verrouillée). Les façades et le *no mans' land* au bas des bâtiments sont sécurisés.

Les cellules sont au nombre de quarante-sept. Le cellulaire est divisé en six secteurs (quartiers) fermés (deux par étage, un grand et un petit), tous affectés à l'exécution ordinaire des peines ou des mesures, à l'exception de l'un d'eux qui n'est occupé, en temps ordinaire, que par des détenus en fin de peine. La population carcérale de chaque quartier va de huit à douze détenus, selon qu'il y subsiste ou non des cellules doubles.

Chaque détenu dispose de la clé de sa cellule, mais non de celle du secteur. Pendant le temps libre diurne, où il se trouve en cellule, il peut soit rester à l'intérieur de celle-ci, soit en sortir dans le couloir pour se rendre à la douche de secteur, téléphoner, rendre visite, dans une autre cellule du secteur, à un codétenu ou rallier l'espace commun du secteur qui sert de réfectoire et de local de rencontre ou de jeu. Le samedi et le dimanche, les détenus ont la possibilité de franchir la grille de leur secteur pour se rendre dans un autre secteur pour un temps limité et bien déterminé.

Le chef de maison, qui a travaillé dans les deux établissements, a confirmé que ce type d'hébergement est dans l'ensemble identique à celui du secteur de responsabilisation de Bochuz, où B. était placé au moment de son transfert à Bellevue. Il semble n'avoir jamais posé de problèmes sécuritaires.

L'ordre de la maison fait l'objet d'un règlement interne fort détaillé du 19 janvier 2011 qui complète l'*Instruction générale* citée plus haut.

### c) le travail et les repas

Tous les détenus valides sont astreints au travail, à raison de trente-six heures par semaine, le mercredi après-midi étant chômé ainsi que le samedi et le dimanche. La journée de travail est de 0700 à 1130 heures et de 1300 à 1700 heures. La journée de travail finit à 1630 heures le vendredi ; le mercredi elle finit à midi. Le travail est rémunéré conformément à une directive de janvier 2010, signée du chef du service pénitentiaire et du directeur de Bellevue.

L'horaire des repas est de 0645/0715, 1145/1215/ 1900/1930 pendant les jours ouvrables ; le temps disponible est sensiblement augmenté pendant les jours non travaillés, de même que le mercredi pour le repas de midi.

Le service (distribution des plateaux) du repas de midi commence à 1130 heures et finit à 1145 heures ; les détenus se rendent, en groupes de secteur, au cinquième étage où un espace est aménagé pour la distribution des plateaux par le service de restauration (atelier). Il leur est loisible de ramener le plateau en cellule pour y prendre leur repas individuellement ou de s'installer dans le petit réfectoire de leur secteur pour y prendre le repas en commun. Selon le chef de maison, Bellevue se distingue sur ce point de Bochuz où les repas sont pris en cellule ; mais cette solution justifiée par la disponibilité des locaux n'affecterait nullement la sécurité. Il est à signaler que B. prenait généralement ses repas seul dans sa cellule.

### d) les contacts, les fouilles, les approvisionnements externes, les loisirs

Les détenus accomplissent eux-mêmes tout le service de cellule, y compris le lavage de vaisselle ; les gardiens n'interviennent en cellule que pour la fouille périodique, pour des fouilles occasionnelles ou sur appel d'un détenu. Ces contacts sont plutôt réservés aux agents de référence et se tiennent porte ouverte. Les infirmiers et les aumôniers peuvent rencontrer les détenus en cellule; une aumônière les reçoit toutefois au parloir.

Les détenus ne peuvent disposer d'instruments dangereux et font l'objet de fouilles cellulaires et de fouilles personnelles périodiques. Il n'y a pas de fouilles avant une conduite et au retour de celle-ci, à moins que des indices comportementaux ne le justifient.

Les détenus ont le droit de passer des commandes à l'extérieur par l'entremise de *cantines* hebdomadaires pour les aliments ou les produits hygiéniques, ou par celui de la *cantine* spéciale mensuelle pour d'autres produits. Une directive de février 2010 énumère les produits que les détenus sont autorisés à recevoir des visiteurs ou par la poste. Cette directive contient une liste exemplaire d'autres produits, qui sont strictement interdits.

La promenade est facultative. Selon la directive précitée de janvier 2010, elle est d'une demi-heure après le repas de midi et d'une heure et demie après la fin du travail journalier. Le samedi les dimanches et les jours fériés elle est d'une heure et demie le matin et de deux heures le soir. Elle se fait en groupe dans une cour dûment sécurisée, moitié gazonnée moitié en dur, munie de montants pour la pratique du basket-ball.

Les détenus peuvent se rendre à la salle de sport (muscultation) du sous-sol durant les heures de promenade. Tous travaillent en atelier sous la direction de maîtres d'atelier. Ils disposent également d'un atelier créatif, qu'il leur est loisible de fréquenter une à deux fois par semaine sous la direction d'un animateur socioculturel.

Un espace de verdure un peu arborisé (le jardin), qui borde, hors les murs, une route de quartier, était, avant le 27 juin 2011, réservé aux détenus en fin de peine qui pouvaient y travailler par groupe de deux (tonte du gazon, récolte des fruits).

Chaque cellule est ou peut être équipée de récepteur de télévision ou de radio. Les détenus ont accès pendant leur temps libre à la cabine téléphonique qui se trouve dans le couloir de chaque secteur. Ils ne disposent pas d'ordinateur et n'ont qu'un accès hebdomadaire à internet dans un local commun et pendant un temps très limité. Selon un responsable, une connexion serait envisageable pour autant qu'elle soit utile, par exemple à la formation du détenu, et à la condition que l'accès à certains sites soit exclu. Bellevue dispose d'une petite bibliothèque.

## 7. Conclusion sur la sécurité offerte en général par Bellevue

- La sécurité architecturale de Bellevue suffit à la contention de détenus dangereux qu'il faut placer dans des établissements fermés ou dans les sections fermées d'établissements ouverts. De l'avis du personnel entendu au cours de l'enquête, la structure de ce pénitencier serait cependant peu appropriée à l'hébergement d'internés qui n'ont pas de perspectives de libération objectivement envisageables. Aucun d'eux n'a cependant relaté des scènes de violences, de menaces ou de contrainte, voire des actes de nature à faire craindre une mutinerie. Tous ont déclaré ne jamais s'être sentis en danger.

L'organe d'enquête n'a pas à se poser la question de savoir si la détention d'*internés à vie* au sens de l'article 64/1bis CP exigerait ou non des mesures de sécurité plus importantes. Cet établissement ne serait en tout cas vraisemblablement pas adapté à la contention de délinquants dont les moyens matériels et le réseau feraient redouter une évasion particulièrement spectaculaire.

Le personnel de surveillance dispose d'une formation standard et d'équipements minimaux. Sa dotation en moyens de défense brutaux, et notamment en armes à feu, ne devrait être envisagée qu'avec la plus grande prudence. En cas de mutinerie par exemple, la solution est plutôt dans un système optimal d'alarme interne avec des moyens de neutralisation appropriés et de connexion rapide avec les forces de police que la loi appelle à intervenir au pénitencier en cas de besoin.

Le régime sécuritaire fonctionne, somme toute, d'ordinaire et au quotidien, plutôt bien à Bellevue qui accueille plusieurs détenus dangereux au sens de l'article 64/1 CP. Ce constat fait bien sûr abstraction de l'événement du 27 juin 2011, dont la survenance n'est pas liée aux mesures de sécurité appliquées à l'intérieur de l'établissement.

- Si la sécurité ou l'ordre pouvaient être compromis à Bellevue ce serait plutôt à cause de la cohabitation de détenus soumis à des régimes juridiques très différents. Ceux qui exécutent de longues peines privatives de liberté ou des mesures d'internement d'une durée indéterminée vivent naturellement mal la promiscuité avec des codétenus bénéficiant de congés et de conduites ou ayant l'autorisation de travailler à l'extérieur, par exemple au jardin ou dans la cuisine délocalisée, aménagée temporairement dans un local qui n'est accessible que de l'extérieur.

Cette cohabitation peut être source de rancœur, de frustration ou de déprime. L'expérience carcérale montre de surcroît que les détenus qui ont un pied à l'intérieur et un pied à l'extérieur de la prison sont souvent soumis - au cours des activités communes - à des pressions, menaces ou chantage, tendant à l'obtention de services ou d'apports contraires à l'ordre de la maison.

Les réserves du personnel de Bellevue touchent essentiellement aux aptitudes particulières que requiert la prise en charge de certaines catégories de détenus. Elles se font aussi l'écho de la difficulté actuelle de sécuriser les visites et aux problèmes connexes posés par la fouille cellulaire ou personnelle.

La formation adéquate du personnel des établissements pénitentiaires est un atout sécuritaire de premier ordre. L'insuffisance de cette formation eu égard à la personnalité confondante de B. n'aurait-elle pas joué un rôle dans la tentative d'évasion du 27 juin 2011 ? Les méthodes de sa prise en charge ont en tout cas contribué à nourrir la fausse illusion que les conduites dont il bénéficiait étaient un premier pas vers un changement de son régime de détention, voire vers son élargissement. Or, dans l'esprit de la SAPEM cela n'entrait pas en ligne de compte. Quand B. en a été convaincu, à la mi-mai, il a déclaré qu'il savait ce qu'il lui restait à faire. Il a dès lors préparé une fugue de *desperado*, vouée d'emblée à l'échec vu son dénuement en argent, en papiers d'identité (cf article 94 de la directive du 25 août 2008) et en réseau extérieur d'appui.

Ces divers problèmes feront l'objet de plusieurs recommandations présentées à la fin du présent rapport.

## **X. Les circonstances du transfert de B. en Suisse romande pour son internement**

### **1. L'internement de B. à *Bostadel* et son dernier transfert aux EPO (rappel)**

L'internement de B. a été *repris* dès la fin de l'année 2002, après qu'il eut exécuté toutes les peines auxquelles il avait été condamné.

Les autorités compétentes bernoises l'ont transféré, le 28 janvier 2003, à *Bostadel* (Zoug), établissement pénitentiaire intercantonal fermé, destiné notamment à l'accueil des délinquants dangereux internés en vertu de l'article 64/1 CP, et même des délinquants *internés à vie* en raison de leur extrême dangerosité au sens de la loi fédérale du 21 décembre 2007, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> août 2008 (article 64/1bis CP ; RO 2008, 2961). La direction de *Bostadel* a rapidement informé la SAPEM qu'elle ne disposait pas d'une thérapie appropriée aux troubles de la personnalité dont souffre B. Elle a suspendu pour un an au moins toute sortie accompagnée et toute visite non surveillée.

Le 10 janvier 2005, B. est revenu à *Bochuz*.

Le 24 juin 2005, le Centre de sociothérapie *La Pâquerette*, à *Champ-Dollon* (Genève), a répondu à B., qui souhaitait y être transféré et traité, qu'il n'était pas, en l'état, le lieu approprié à l'évolution de sa situation personnelle et pénale et qu'il l'encourageait à persévérer dans la démarche thérapeutique récemment entreprise à *Bochuz*.

Le 28 juin 2006, B. a été placé au Centre de thérapie *Im Schache* à *Deitigen* (Soleure). Il y a tout d'abord séjourné dans la section d'observation et de triage, avant d'être déplacé, à la mi-septembre 2006, dans un pavillon à caractère plus ouvert. Son comportement agressif a nécessité, en décembre 2006, sa réintégration en secteur fermé. Un dernier essai fut tenté en avril 2007, qui fut tout aussi peu concluant. B. se refusait à intégrer un groupe, se voyait toujours en victime et rejetait toute faute sur autrui.

C'est à partir du constat de l'échec des thérapies mises en place à *Deitigen* et de deux rapports établis en 2003 et 2006 par la *KGS*, que la SAPEM s'est décidée, le 13 juin 2007, à replacer B. à *Bochuz*. Il semble que ce nouveau transfert en Suisse romande ait été aussi motivé par le fait que B. mettait ses difficultés d'intégration sur le compte de sa connaissance limitée de l'allemand.

Le dispositif de la décision du 13 juin 2007 enjoint aux EPO de ne pas libérer, ni déplacer B. sans l'autorisation de l'autorité bernoise d'exécution, d'annoncer à celle-ci toute interruption, exclusion ou évasion et de proposer en temps utile à cette même autorité tout changement de la mesure qui lui paraîtrait opportun. La direction des EPO et le Service vaudois de médecine et de psychiatrie pénitentiaire (SMPP) étaient chargés d'examiner périodiquement si et, [le] cas échéant, quelle thérapie pouvait être mise en place.

Arrivé aux EPO le 26 juin 2007, B. a été suivi par le SMPP. Il restera un peu plus de deux ans à *Bochuz*.

Le 5 février 2008, le Tribunal d'arrondissement du Jura bernois a ordonné la poursuite de l'internement, sous l'empire du nouveau droit fédéral.

### **2. Les conditions dans lesquelles a été décidé le transfert de *Bochuz* à *Bellevue***

### a) la demande de transfert

Le 26 janvier 2009, après diverses autres interventions, B. a demandé formellement son transfert à Bellevue, en alléguant que les EPO n'avaient mis en place aucune des thérapies exigibles et qu'il n'avait pu avoir aucun entretien avec un médecin ou un psychiatre depuis son arrivée. Le 4 février 2009, la SAPEM lui a rappelé que, selon l'expertise psychiatrique ordonnée par le Tribunal du Jura bernois à la fin de l'année 2007, aucune méthode efficace n'était disponible pour traiter son affection.

### b) l'acceptation de principe de Bellevue

La SAPEM a cependant écrit à la direction de Bellevue pour lui demander d'examiner la possibilité d'accueillir B.. Elle a joint à cette requête deux classeurs administratifs du dossier de l'internement, mais non les dossiers des établissements où B. a été placé après le 1<sup>er</sup> janvier 2003. Le 12 mars 2009, elle a informé B. que la direction de Bellevue avait accepté de le recevoir, sans toutefois préciser la date à laquelle cet accueil pourrait avoir lieu.

Selon ce qui a été déclaré au cours de l'enquête, cet accord aurait été obtenu dans les circonstances suivantes :

Le directeur de Bellevue aurait hésité à accepter la demande à cause des possibilités restreintes de son établissement affecté en priorité à la détention de personnes sous autorité neuchâteloise. Il se serait adressé au chef du Service pénitentiaire neuchâtelois avant de se décider. Celui-ci aurait eu un contact téléphonique avec une représentante de l'autorité bernoise d'exécution, qu'il connaissait professionnellement. Il aurait ensuite décidé d'accueillir la demande. L'intérêt financier du canton de Neuchâtel n'aurait pas été étranger à cet accord.

### c) l'avis de la *Commission interdisciplinaire vaudoise (CIC)*

Vu la demande de transfert, le directeur des EPO a déposé auprès de la CIC une *demande d'examen de dossier*. Cette demande reproduisait un rapport interne d'évaluation qui concluait, d'une part, à l'inutilité de toute intervention psychosociale vu l'inefficacité avérée des traitements suivis jusqu'alors, et, d'autre part, à un risque de récurrence élevé, qui s'était réalisé à chaque fois que B. avait bénéficié d'allègements dans l'exécution. La *demande d'examen de dossier* relevait ensuite que le comportement de B. était satisfaisant tant dans le cellulaire qu'au travail et dans l'exercice de ses activités sportives. Il était qualifié de poli et de correct. Ces qualités auraient néanmoins été gâtées par un caractère difficile et impulsif ne facilitant pas sa prise en charge et perturbant ses rapports avec ses codétenus qui auraient souffert de son esprit pointilleux et de sa manie de tout savoir sur tout.

A l'issue d'une séance tenue les 22 et 23 juin 2009, la CIC faisait savoir à la SAPEM que *la perspective d'un nouveau changement d'établissement pour B. était largement prématurée et que le dispositif de prise en charge actuel avait tout lieu d'être maintenu.*

**d) le transfert**

A réception de l'avis négatif de la CIC, la SAPEM écrivit au directeur des EPO, le 21 juillet 2009, qu'il n'était plus question qu'elle renonce au transfert accepté dans l'intervalle par les autorités neuchâtelaises et prévu pour le 4 août 2009.

Le 23 juillet 2009, la SAPEM notifiait sa décision de transférer B. à Bellevue pour l'exécution de son internement. Dans une lettre accompagnant cette décision, elle remettait au directeur de Bellevue une copie du rapport des EPO et de l'avis de la CIC, en insistant sur la dangerosité particulière de B et sur le risque élevé de récidive. Elle formulait la consigne suivante :

*Il ressort des éléments du dossier que l'intéressé reproduit des schémas relationnels identiques, notamment avec le personnel féminin. Aussi il importe que vos collaboratrices ne se trouvent jamais seules avec l'intéressé.*

Le 24 juillet 2009, la SAPEM ordonnait à la direction des EPO de conduire B. à Bellevue et de *porter à ce transport toute l'attention voulue, compte tenu de la dangerosité de l'intéressé.*

B. est entré à Bellevue le 4 août 2009. Il y a été admis selon la procédure prévue aux articles 15 à 18 de l'*Instruction générale* neuchâteloise citée plus haut.

B. a séjourné à Bellevue jusqu'à sa tentative d'évasion du 27 juin 2011.

Il a ensuite été placé à *Thorberg* où il se trouve actuellement

## **XI. Le PEM des 12 juillet/23 septembre 2010 (PEM/2010)**

### **1. L'absence d'une planification préalable et d'un plan d'exécution antérieur**

Selon ce qu'ont déclaré au cours de l'enquête les représentantes de la SAPEM, le PEM/2010 n'aurait pas été précédé d'une planification spécifique de l'exécution de l'internement, postérieure au 1<sup>er</sup> janvier 2003. Pourtant, même si l'article 16 du Concordat central n'établit pas une distinction catégorique entre planification et plan d'exécution, une planification n'est pas le propre de la recommandation latine du 25 septembre 2008, mais est aussi prévue au chiffre 2.1 des directives centrales (*Richtlinien*) du 22 avril 2005 adoptées en exécution de ce concordat.

On ne trouve, par ailleurs, aucune trace d'un plan d'exécution de la mesure appliquée à B. dans les dossiers remis à l'organe d'enquête par Bellevue, par le Service pénitentiaire vaudois (EPO) et par la SAPEM. Dans la demande d'autorisation de sortie qu'il a adressée le 12 août 2002 à la direction des EPO, B. se réfère certes à un plan, mais il parle d'un *plan de peine*, qui ne pouvait évidemment plus déployer d'effet après le 31 décembre 2002, date à laquelle il avait fini de purger toutes ses peines. La direction de Bellevue confirme, dans son compte-rendu du 2 juillet 2010, qu'*aucun projet de réinsertion n'a été élaboré et mis en place* avant ce jour. Enfin, les deux représentantes de la SAPEM ont déclaré, au cours de l'enquête, que le PEM/2010 est bien le premier plan d'exécution de la mesure d'internement de B. depuis que la Cour de justice de Genève a ordonné, le 23 septembre 2002, la reprise de l'internement.

Pourtant, en vertu des articles 75/3, 1<sup>ère</sup> phrase, et 90/2 CP entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2007, un tel plan eût dû être prévu bien avant l'arrivée de B. à Bellevue.

### **2. Les préliminaires de l'adoption du PEM/2010**

#### **a) l'admission**

A son arrivée à Bellevue, B. a eu divers entretiens usuels d'admission notamment avec un représentant du personnel de surveillance, avec le maître d'atelier et avec un assistant de probation. Dépourvu de perspective après avoir appris que la SAPEM n'envisageait aucune sortie ou ouverture, il a simplement demandé à être placé dans une cellule individuelle au lieu d'une cellule double à laquelle il n'était pas accoutumé. Cette modification d'hébergement lui fut rapidement accordée.

Les rapports journaliers montrent qu'il attendait avec inquiétude la nouvelle évaluation périodique de la KOFAKO, dont il espérait un changement de son régime de détention dans la perspective soit d'une mutation du régime de l'article 64/1 CP en régime de l'article 59 CP, soit d'une levée ultérieure de la mesure d'internement ou d'une libération conditionnelle.

B. a suivi volontairement une thérapie dispensée successivement par le psychiatre et le psychothérapeute attachés à Bellevue.

#### **b) la mesure de sécurité relative au personnel féminin**

B. s'est vu d'emblée astreint à des mesures restrictives visant ses contacts avec le personnel féminin en conformité de la consigne donnée par la SAPEM.

11

Il sied de relever que des mesures semblables avaient été prises à l'encontre de B. depuis longtemps. En 2003, alors que B. se trouvait aux EPO, la CIC relevait par exemple :

*En aucun cas une personne seule, encore moins une femme, devrait s'entretenir seule avec l'intéressé... Bien que celui-ci semble normal durant l'entretien, il se fait personnellement dans la tête tout un schéma sur cette personne.*

Cet avis ne se référait pas à des actes de violence, mais à la force de manipulation de B. qui avait réussi à étendre son emprise sur une intervenante extérieure. Celle-ci avait perdu toute distance par rapport à lui, et les EPO avaient dû se séparer d'elle.

Après avoir entendu le personnel et, en particulier, le personnel féminin, la direction de Bellevue a cependant décidé, le 8 avril 2010, d'alléger progressivement ces mesures de sécurité en commençant par l'assouplissement de la surveillance des consultations infirmières ; cet assouplissement répondait à un souhait exprimé par le personnel infirmier.

La direction a immédiatement porté cette nouvelle consigne à la connaissance de l'autorité bernoise. Elle l'a motivée par le *bilan positif* du séjour de B, qui faisait preuve d'un *comportement adapté*, n'avait jamais eu *ni parole, ni geste déplacé* et n'avait jamais *formulé une quelconque menace envers les collaboratrices et les autres membres du personnel*.

#### **c) le compte-rendu du 2 juillet 2010**

Le 2 juillet 2010, Bellevue remettait à l'autorité bernoise d'exécution le compte-rendu que celle-ci lui demandait avant la réception de la version française du nouveau rapport de la KOFAKO. Ce compte-rendu insistait à nouveau sur *l'évolution positive du comportement général de B.* qui *se montrait discret et très adapté à la règle*. Il ne cachait cependant pas que les changements d'attitude et d'humeur de B. perturbaient ses relations au sein du pénitencier.

Alors que la KOFAKO est arrivée à la conclusion que B. représentait toujours un danger pour la collectivité et qu'il fallait le détenir en milieu fermé, *sans assouplissement*, Bellevue clôturait son compte-rendu par les termes suivants:

*Aucun projet de réinsertion n'a été élaboré et mis en place. De ce fait, B. n'a bénéficié d'aucune ouverture de régime et n'a encore pas eu l'occasion d'illustrer une quelconque marque de confiance quant à son comportement en dehors des murs de la détention. Durant la petite année passée au sein de notre établissement, B. s'est comporté de manière à permettre à la direction de l'établissement d'envisager d'élaborer un **Plan d'exécution de la mesure** dont le but principal est de proposer à l'autorité des démarches permettant de **faire évoluer sa situation pénale et sociale**. ...*

#### **d) l'institution du régime des agents de référence**

A la même époque, Bellevue décidait d'introduire un système d'agents de *référence*, choisis parmi les agents de détention en place, afin de mieux individualiser l'exécution de peines ou mesures infligées à des détenus auxquels ce système semblait approprié.

B. a été rangé dans cette catégorie. Il fut doté d'une agente de référence de sexe féminin en dérogation à la directive initiale de la SAPEM. La direction estimait que cela permettrait d'observer l'évolution de B. par rapport à sa problématique délictuelle. Le risque que cela comportait lui paraissait pouvoir être contrôlé par la supervision constante du directeur-adjoint et par l'obligation de l'agente de référence de tenir un journal de cette mission.

L'agente qui accompagnera B. lors de ses quatre conduites a été désignée pour être son agente de référence. Selon une métaphore sportive de l'ancien directeur, cette personne était classée dans le *Top 5* des agents de détention de Bellevue.

#### e) la fréquentation de l'atelier créatif

Pendant son séjour à Bellevue, B. a pu s'adonner à sa passion pour la peinture, qu'il a pratiquée dans l'atelier créatif, sous la direction d'un animateur socioculturel. Il ne s'est pas lié à ses codétenus fréquentant cet atelier ; ses rapports avec l'animateur furent plutôt tendus.

### 3. Le contenu du PEM/2010

Le PEM/2010 rappelle tout d'abord que B. est un psychopathe à personnalité dyssociale et qu'il s'est soumis volontairement à un suivi psychothérapeutique et à un suivi social.

Il le décrit comme un détenu seul qui n'a guère d'autres contacts réguliers que la visite mensuelle du major de l'Armée du Salut cité plus haut. Il ne pratique d'ailleurs que le sport individuel et ne supporte pas les sports d'équipes.

Le PEM/2010 fait état de l'attitude positive de B. qui a la volonté de s'acquitter de ses tâches quotidiennes à l'atelier. S'il lui arrive de s'emporter envers l'un ou l'autre de ses codétenus, il n'a jamais utilisé la force physique envers eux. Son comportement avec le personnel de sexe masculin et féminin, est toujours resté correct et poli même après l'assouplissement des mesures de sécurité initiales.

Le PEM/2010 indique que B. reconnaît les actes criminels qu'il a commis et leur lien avec son état psychique, mais qu'il a pris tardivement conscience du mal qu'il a fait. Il maîtriserait mieux sa violence grâce notamment au travail de thérapie et aurait perdu beaucoup de ses pulsions sexuelles au cours des vingt dernières années. Sa réinsertion sociale serait cependant compromise par l'insignifiance de ses relations sociales.

Après avoir comparé les éléments favorables et défavorables à une progression, l'auteur du PEM/2010 est arrivé à la conclusion que celle-ci était possible. Le plan propose donc une première ouverture de régime par des conduites accompagnées, en soulignant que la poursuite de cette expérience dépendrait de l'investissement de B. et de ses progrès.

La progression s'articule en quatre phases. Les trois premières sont des phases d'observation :

- la mise en place des objectifs impliquant une concertation avec les intervenants et un réel investissement de B ;
- une première conduite, avant la fin de l'année, accompagnée des agents de détention, selon un programme proposé par B. et en conformité de ses intérêts, avec encouragement de la participation d'une seule personne de confiance extérieure à l'établissement ;
- l'évaluation de l'investissement de B. dans les objectifs poursuivis et le constat de son évolution positive et du respect du PEM/2010.

La quatrième phase consistait dans l'organisation de six conduites au plus en 2011 pour autant que les résultats de l'observation ait été positive ; ces conduites devaient être aménagées selon le même système que la première.

#### 4. La proposition de PEM et sa validation

La pratique suivie en l'espèce pour l'adoption du PEM/2010 a quelque peu déconcerté les autorités neuchâtelaises. Elle diffère en effet, de manière essentielle, de la pratique générale qu'elles-mêmes suivent sur la base du Concordat latin. Il sied donc de rappeler au préalable les grandes lignes de cette pratique cantonale.

##### a) la pratique neuchâtelaise ordinaire

Selon la pratique neuchâtelaise suivie en application du Concordat latin, le PES est élaboré par l'établissement qui le soumet à l'accord de l'OAPM (*validation*). L'OAPM l'approuve ou ne l'approuve pas. S'il l'approuve, il peut le critiquer, en exiger la modification ou y apporter directement toutes les modifications qu'il souhaite.

Quand il s'agit de détenus dangereux, le PES est soumis systématiquement à la Commission de dangerosité et l'OAPM suit étroitement son exécution. Cet office reste en concertation constante avec l'établissement du début de l'élaboration du PES à l'exécution de chacune des mesures d'allègement dans l'exécution qui y sont le cas échéant prévues.

##### b) la pratique suivie en l'espèce

B. a participé étroitement à l'élaboration du plan d'exécution auquel il a adhéré. La proposition de PEM a formellement été établie le 12 juillet 2010 par le directeur-adjoint de Bellevue et signée tant par lui que par B.

Le plan d'exécution a été soumis à l'autorité bernoise d'exécution. Celle-ci l'a validé le 23 septembre 2010.

La SAPEM ne s'est pas formellement opposée à l'exécution progressive qui est l'essence même du plan. Elle a cependant rappelé que les plus graves délits de B. ont été commis lors d'allègements dans l'exécution et que la KOFAKO venait de déconseiller d'accorder d'autres assouplissements. Elle a insisté sur la nécessité de ne pas perdre de vue le caractère dangereux de B. et de prendre toutes les mesures de sécurité nécessaires à la sécurité des sorties, qualifiées par elle d'actes humanitaires.

La SAPEM a donné acte à la direction de Bellevue que celle-ci était compétente pour l'octroi de sorties et a souligné que des faveurs ne pouvaient être octroyées à B. que s'il se comportait bien. Elle a invité Bellevue à l'informer dans les meilleurs délais de tout comportement inadéquat de l'intéressé.

## 5. Appréciation

### a) L'exécution progressive prévue dans le PEM/2010 s'inscrivait *en soi* dans le cadre de la loi

B. est un délinquant jugé dangereux qui a purgé sa peine mais reste interné sur la base de l'article 64/1 CP.

Le PEM/2010 a été conçu par la direction de Bellevue, en premier lieu, comme un essai contrôlé d'humaniser un peu plus le régime de détention d'un interné de très longue date, par le moyen restreint de la conduite, dont d'autres internés au sens de l'article 64/1 CP bénéficient aussi à Bellevue. B. n'est en effet pas assujéti au régime extrême du nouvel article 64/1bis CP (au demeurant par la seule grâce du principe de non-rétroactivité des lois). Cet objectif du plan s'inscrivait dans le cadre de l'article 75/1 CP.

Mais le PEM/2010 tendait aussi à soumettre à une observation nouvelle, en cadre ouvert, un interné mis hors d'état de nuire depuis près de vingt-cinq ans, au motif que son comportement pendant un an n'avait pas paru présenter des indices concrets de la persistance de ses pulsions criminelles. Cet objectif du plan s'inscrivait dans le cadre des articles 75a/2 et 90/4 et 4bis CP, les mécanismes d'exécution progressive valant pour toutes les peines et mesures (*à l'exclusion de l'internement à vie*) quelles que soient leur sévérité et la gravité, voire l'atrocité, des actes criminels qui les ont justifiées.

**A la lecture de ce plan, on doit considérer qu'il n'était pas exclu qu'une réussite des conduites de 2010/2011 ouvrît la voie à d'autres allégements. Cette conception était, en soi, conforme au droit fédéral qui n'a pas fait de l'internement au sens de l'article 64/1 CP une mesure de relégation définitive sans autre perspective que le maintien en détention jusqu'à un âge avancé ou la mort en détention.**

### b) L'exécution progressive répondait *en soi* à la Recommandation européenne 87/12

En plaçant B. dans un établissement fermé et en le soumettant à un régime ordinaire muni des dispositifs de contrôle qu'énonce la directive pénitentiaire du 25 août 2008, en étudiant avec l'établissement de détention des solutions pour observer son évolution et son aptitude à comprendre sa pleine responsabilité dans le mal terrible qu'il a fait jadis à autrui, et en prenant de manière pondérée ce que l'organe d'enquête se plaît toujours à appeler *le risque de la liberté*, l'autorité compétente s'est aussi conformée, **en principe**, à la Recommandation précitée du Conseil de l'Europe sur la détention et le traitement des délinquants dangereux. Cette recommandation se lit comme suit :

*Prenant en considération le fait que parmi la population pénitentiaire figure un certain nombre de détenus dangereux;*

*Conscient de la nécessité de sauvegarder la sécurité publique et d'assurer l'ordre dans les établissements pénitentiaires et leur bon fonctionnement;*

*Estimant qu'un traitement approprié devrait également être prévu pour les détenus dangereux;*

*Tenant compte de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, de la Résolution 73/ 5 sur l'ensemble des règles minima pour le traitement des détenus en général et de la Résolution 76/ 2 sur le traitement des détenus en détention de longue durée en particulier ;*

*Le Comité des ministres recommande aux gouvernements des Etats membres:*

1. *d'appliquer, dans toute la mesure du possible, la réglementation pénitentiaire générale aux détenus dangereux;*
2. *de mettre en œuvre les mesures de sécurité uniquement dans les limites où elles s'imposent;*
3. *d'exécuter les mesures de sécurité dans le respect de la dignité humaine et des droits de l'homme;*
4. *de s'assurer que les mesures de sécurité soient adaptées aux exigences, qui sont susceptibles de changer, des différentes catégories de dangerosité;*
5. *de contrebalancer, dans toute la mesure du possible, les éventuels effets négatifs des conditions de détention de sécurité renforcée;*
6. *d'accorder toute l'attention nécessaire aux problèmes de santé qui pourraient résulter des conditions de détention de sécurité renforcée;*
7. *de prévoir instruction, formation professionnelle, travail pénal, loisirs et autres activités, dans la mesure où la sécurité le permet;*
8. *d'établir une procédure de révision régulière en vue de s'assurer que la durée de la détention de sécurité renforcée et le degré de sécurité n'excèdent pas les besoins;*
9. *de faire en sorte que, là où elles existent, les unités de sécurité renforcée comprennent un nombre approprié de places et de personnel ainsi que tous les moyens nécessaires;*
10. *d'assurer une formation et une information adéquates du personnel de tous les niveaux concerné par la détention et le traitement des détenus dangereux.*

## **6. Une exécution progressive à haut risque**

La réussite du PEM/2010 était loin d'être assurée eu égard aux nombreux échecs par lesquels se sont soldées les tentatives d'alléger le régime de détention de B.. L'aptitude de B. à sa réinsertion sociale sous des formes à déterminer a toujours été douteuse, vu sa difficulté d'envisager la gravité de ses actes, son entière et exclusive responsabilité dans leur commission, ainsi que l'ampleur du dommage irréparable qu'il a causé à la société, à ses victimes directes, aux proches de celles-ci, voire à ses propres parents qui ont sans doute éprouvé des peines innombrables à cause de son comportement criminel.

Certains éléments particuliers du dossier auraient dû inquiéter tant la direction de l'établissement que l'autorité d'exécution.

L'organe d'enquête se bornera à en mentionner deux.

Le premier est le comportement perturbateur et égocentrique de B. à Bellevue, relevé dans les comptes-rendus interne et rapporté de manière concordante, au cours de l'enquête, par le personnel pénitentiaire. Un tel comportement est sans doute courant dans toutes les communautés d'hommes... même dans les couvents. Mais, dans le cas de B., il est à mettre en relation avec les troubles qui l'ont conduit au crime car il témoigne de son incapacité à vivre paisiblement et en harmonie avec les autres.

Le second est non seulement le refus de tout traitement de ses perturbations sexuelles, mais surtout sa velléité, relevée encore dans le rapport psychiatrique complémentaire du 11 décembre 2007, d'améliorer une puissance sexuelle débridée ou du moins d'en freiner le déclin naturel. Or, son incapacité à contrôler cette puissance fut une cause essentielle de ses violences les plus graves commises contre des femmes sans défense qui ont eu simplement le tort de le rencontrer ou d'éprouver pour lui quelque empathie ou quelque attrait. L'événement du 27 juin 2011, en tant qu'il a comporté un acte de violence qu'il pourrait appartenir au juge pénal de qualifier, n'est là que pour confirmer l'ampleur du risque que comportaient les allègements prévus dans le PEM/2010.

## 7. La confusion des genres et le revirement de la SAPEM

A lire attentivement le dossier on comprend que le gâchis de cette affaire a sa cause première dans les ambiguïtés du droit bernois et dans une confusion des genres, due partiellement aux terminologies différentes employées dans le Concordat latin et le Concordat central pour parler des sorties accompagnées.

- B. voyait dans le PEM/2010 une mesure préalable susceptible de déboucher sur la fin du régime carcéral (levée de l'internement ou au moins passage au régime du traitement institutionnel de l'article 59 CP). Ne répétait-il pas à l'envi, au cours du suivi thérapeutique, qu'à défaut d'une libération, son espoir était d'être rapidement placé dans un foyer où il pourrait s'occuper d'animaux domestiques ?

Pour la direction de l'établissement, le PEM/2010 était un moyen d'observation des progrès de B. pouvant amener un jour plus ou moins lointain et, par étapes subséquentes, un allègement notable dans l'exécution, voire son élargissement.

Pour la SAPEM, le PEM/2010 tendait simplement à faire prendre un bol d'air une ou deux fois par année à un détenu placé derrière les barreaux sans interruption depuis vingt-cinq ans ; cet acte humanitaire ne laissait nullement présager de l'ouverture du régime de détention. Cette vision des choses s'explique par la teneur des directives centrales sur l'octroi de congés, qui parlent de *sorties à but humanitaire* (*Ausgänge aus humanitärischem Grund*). La démarche de la SAPEM s'inscrivait donc non dans le cadre des articles 75a/2 et 90/4bis CP qui traitent des allègements dans l'exécution, mais dans le cadre de l'article 75/1 CP, norme qui tend à humaniser l'exécution des sanctions privatives de liberté.

- Cette divergence de conception s'explique peut être aussi parce que le droit bernois ne compte pas les sorties au nombre des étapes de l'exécution progressive (*Progressionsschritte* ; article 32 LEPM ; chiffre 4.2 des dispositions du 7 avril 2009 sur les allègements susceptibles d'être accordés aux délinquants dangereux), mais place quand même certaines sorties aux côtés des *congés relationnels* (article 54 LEPM) qui peuvent être des éléments de l'exécution progressive. (voir les pages 42, 47, 81 et 94 du présent rapport)

Cette confusion des genres explique seule la vivacité de l'échange de lettres des 14 et 18 janvier et 5 février 2011 entre la SAPEM et le directeur de Bellevue. Alors qu'une première conduite, organisée conformément au PEM/2010, venait d'être réussie, la première avait écrit au second :

*la perspective d'un assouplissement est largement prématurée et le dispositif de prise en charge, tel qu'il se présentait avant les propositions se référant au PEM a lieu d'être maintenu.*

Alors même qu'aucun fait nouveau n'était apparu, elle lui demandait par conséquent la *révocation desdites propositions*. Elle ajoutait que seules pouvaient être admises deux sorties à but humanitaire par an, soumises de surcroît à un préavis supplémentaire à la KOFAKO.

**La SAPEM paraît donc bien n'avoir pas saisi toute la portée du PEM/2010 au moment où elle l'a validé. Quand elle eut compris cette portée, elle s'aperçut que le plan était incompatible avec le dernier avis de la KOFAKO et qu'elle n'aurait pas dû le valider. Elle a donc demandé à l'établissement de le révoquer.**

## **XII. Les autorisations de sortie selon le PEM/2010**

### **1. L'octroi d'une autorisation de sortie**

La pratique suivie en l'espèce par la direction de Bellevue pour décider de chacune des conduites accordées à B. a également déconcerté les autorités neuchâteloises. Elle diffère en effet, de manière essentielle, de la pratique générale qu'elles-mêmes suivent sur la base du Concordat latin. Il n'est pas inutile de rappeler les grandes lignes de cette pratique concordataire.

#### **a) la pratique concordataire de Neuchâtel**

Sous réserve des *conduites à caractère fonctionnel* (p. ex. transfert à l'hôpital, au tribunal, dans un autre établissement) et des *accompagnements pour raisons médicales* que la direction de l'établissement a la compétence d'ordonner (article 1/1/c/2<sup>ème</sup> phrase du règlement latin), les conduites s'inscrivent - selon le régime du concordat latin - dans le cadre de l'exécution progressive des sanctions.

La procédure est la suivante.

Les conduites sont décidées une à une en fonction de la situation existant au moment où elles doivent être organisées, et cela alors même qu'elles constitueraient l'une des phases d'un PES en vigueur. Le détenu adresse sa demande à la direction de l'établissement de détention. Celle-ci donne son préavis. Que ce préavis soit favorable ou non, la direction transmet la demande à l'OAPM. Si la demande est faite par un détenu dangereux, l'OAPM examine la conformité de la demande au PES. En cas de conformité, l'OAPM soumet la demande à la Commission de dangerosité qui se réunit chaque mois. Cette commission donne à son tour son préavis. Elle renvoie la demande à l'OAPM, accompagnée de son préavis. L'OAPM statue, théoriquement en toute opportunité. S'il accepte la demande, il fixe ses conditions. Il notifie la décision d'acceptation ou de refus à l'établissement et au détenu. En cas de refus, celui-ci peut former un recours auprès du Service pénitentiaire dont la décision peut être attaquée auprès du Tribunal cantonal. Il peut s'écouler environ deux mois de la demande à l'octroi de l'autorisation de sortie.

L'OAPM est seul compétent pour accorder un congé, une permission ou une conduite. Il ne peut en principe déléguer à l'établissement la compétence d'accorder une conduite, même si la demande n'émane pas d'un délinquant dangereux. Aux termes de l'article 3 du Règlement latin du 25 septembre 2008, cette délégation n'est admissible que *postérieurement à un premier congé réussi* ; la pratique exige que la délégation soit formulée par écrit. Il ne suffit donc pas que le requérant se prévale de la réussite d'une première *permission* ou d'une première *conduite*, pour que la direction puisse se prononcer seule sur une demande de conduite. Il faut qu'il se prévale de la réussite d'un *congé* proprement dit au sens de l'article premier, alinéa premier, lettre a, du même règlement et que l'établissement soit au bénéfice d'un acte de délégation. Pour formalistes qu'elle puisse paraître à première vue, cette exigence s'explique parce que la réussite d'un premier *congé* n'a pas la même signification que celle d'une première *permission* ou d'une première *conduite*. Ces diverses catégories de sorties n'appartiennent d'ailleurs pas aux mêmes phases d'un PES.

## b) la pratique suivie en l'espèce

Le PEM/2010 ne comportait aucune indication sur la compétence de décider de l'octroi de chacune des conduites qui pourraient être accordées à B. après évaluation de son comportement et l'observation par lui des *Conditions générales à respecter pour la progression* (attitude positive et respectueuse en détention, abstinence totale d'alcool et de stupéfiants avec devoir de se soumettre à un contrôle).

Les quatre conduites de 2010/2011 ont été décidées par le directeur de l'établissement sur les formulaires utilisés non à Berne mais à Neuchâtel. Le directeur y mentionne qu'il agit sur délégation de l'autorité bernoise.

**Les directives centrales et la LEPM permettent à la SAPEM de déléguer à la direction de l'établissement la compétence d'accorder des sorties pour cinq heures au plus (voir les pages 41/42 du présent rapport). Mais l'organe d'enquête n'a trouvé, dans aucun des dossiers qui lui ont été remis, un document attestant qu'une telle délégation ait été décidée en l'espèce. Interpellée, la SAPEM n'a pas été en mesure de produire un tel document.**

**Les autorisations de sorties indiquent qu'elles ont été communiquées à l'autorité bernoise d'exécution. Mais tel n'a manifestement pas été le cas de l'autorisation de sortie d'avril. Elles indiquent aussi qu'elles ont été communiquées au Commandant de la police cantonale neuchâteloise, mais il n'y est fait mention d'aucune demande de prestations sécuritaires, qui eût pourtant été justifiée eu égard à la personnalité du bénéficiaire de la conduite.**

**Les seules mesures de sécurité inscrites - d'une utilité limitée dès lors que B. n'était jamais seul - étaient l'interdiction de quitter le territoire suisse et de consommer des stupéfiants et d'autres médicaments que ceux prescrits par le médecin de l'établissement, ainsi que l'obligation de rentrer à Bellevue avec des marchandises non autorisées au préalable.**

**Chacune des conduites a fait l'objet d'un rapport des accompagnants. Selon le PEM/2010 ces rapports auraient dû être communiqués à la SAPEM. Mais cela n'a pas été le cas.**

**Chaque autorisation de sortie était conditionnée par l'engagement de B. d'avoir un comportement irréprochable.**

## 2. Les conduites accordées à B. étaient conçues comme des allègements dans l'exécution

Dans sa lettre accompagnant le retour, après validation, du PEM/2010 et dans ses lettres de révocation des 14 janvier et 5 février 2011, la SAPEM qualifie d'actes *humanitaires* les conduites prévues. Elle se réfère implicitement aux directives *centrales* qui ne parlent que de sorties à buts pédagogique, thérapeutique ou humanitaire.

Les sorties humanitaires, au sens des directives centrales, n'entrent évidemment pas dans le champ d'application des articles 75a/2 et 90/4bis CP. Elles trouvent leur justification dans les principes *libéraux* énoncés à l'article 75/1 CP concrétisé en particulier par l'article 84 CP, et qu'il y a lieu de mettre en relation avec l'article 90 CP applicable aux mesures.

Les directives centrales ne parlent pas de sorties-*allègements* au sens des articles 75a/2 et 90/4bis CP. Mais le droit fédéral ne les interdit pas, qui laisse aux cantons la liberté de définir largement la notion juridique hautement indéterminée du *congé*. Quant au droit cantonal bernois d'exécution, il parle de sorties *pour entretenir des contacts avec l'extérieur* (article 54 LEPM); or, de telles sorties relationnelles s'inscriront souvent dans la perspective d'un élargissement sous une forme ou sous une autre (voir les pages 42, 47, 78 et 94 du présent rapport).

A notre avis, des conduites humanitaires pourraient sans doute aussi être aménagées sur la base du règlement *latin*; son article 1/1/c dit en effet simplement qu'une conduite peut être accordée en raison d'un *motif particulier*.

Mais en l'espèce, tant aux yeux de la direction de l'établissement qu'aux yeux de B. qui a étroitement participé à l'élaboration du PEM/2010, les conduites prévues dans celui-ci constituaient - certes sous une forme restreinte - des *allègements dans l'exécution*. Les chiffres 7, 8 et 9 du PEM/2010 (*progression de l'exécution de la mesure pénale*) sont du reste sans équivoque à ce propos, de même que le compte-rendu par lequel l'établissement annonçait, le 2 juillet 2010, qu'il envisageait de *faire évoluer la situation pénale et sociale de B.* Les conduites prévues dans le PEM/2010 avaient d'ailleurs un aspect relationnel puisque B. allait y rencontrer des tiers, dont deux condisciples qu'il n'avait plus revus depuis des décennies.

## 3. Les mesures de sécurité

Une conduite doit être justifiée par le comportement de l'intéressé et par son évolution récente. Elle n'entre en considération que s'il existe des garanties sérieuses du respect de toutes les conditions posées. Elle doit être sécurisée à la mesure du risque d'évasion ou de violence (cf. articles 1/2 et 3/3 du règlement latin). La SAPEM avait à juste titre attiré l'attention de l'établissement sur cette nécessité. Le règlement latin et les articles 89 à 91 de l'Instruction générale neuchâteloise ne disent cependant pas quelles sont les mesures particulières de sécurité à prendre.

Un certain nombre de recommandations seront formulées à ce propos à la fin du présent rapport.

#### 4. Appréciation

Tout cela donne l'impression d'une organisation à *la bonne franquette*.

On a oublié qu'on n'allait pas se promener avec un voleur de poires repent, mais avec un détenu dont la KOFAKO venait de constater la dangerosité. On a aussi oublié ou ignoré qu'en 2006, alors qu'il suivait la thérapie d'*Im Schache*, B. avait tenté d'attaquer l'un des agents qui l'accompagnaient chez un médecin. On a enfin oublié que les nombreuses conduites accordées à B. au cours de ses incarcérations successives à Bochuz, pour retrouver son épouse à La Pâquerette, avaient toujours été des *conduites serrées*, avec menottes et entraves, accompagnement policier et transports en véhicule de police, afin de prévenir le renouvellement de mésaventures du genre de celle qui s'était naguère produite à Genève (voir la remarque faite à ce sujet en page 57 *in fine* du présent rapport).

La direction de Bellevue a gravement surestimé la confiance qu'on pouvait faire à B. et s'est méprise sur la valeur des avertissements qui lui venaient de la SAPEM et de la KOFAKO. Cet excès de bienveillance a peut-être été favorisé par une trop grande familiarité du personnel avec ce détenu expérimenté et subtil dans son genre. Il ne pouvait se justifier ni par l'opinion que l'exécution progressive des peines et mesures comporte des risques dont il est impossible de prévenir absolument la réalisation, ni par la circonstance que les cas de *non-retour après sortie* sont rarissimes, en particulier dans les cantons du Concordat latin. B. présentait en effet un risque objectif particulièrement élevé. Le résultat de la dernière conduite de 2011 n'a fait que confirmer l'actualité de ce risque. Il est toutefois honnête de relever que B. n'a pas profité de sa fuite pour donner libre cours à des pulsions prédatrices dont l'organe d'enquête n'est évidemment pas en mesure de dire si l'âge, la longue incarcération et les thérapies les ont atténuées.

**Vu le rapport récent de la KOFAKO, aucune des sorties de B. n'eût dû être organisée sans consultation préalable de cette commission spécialisée. Au demeurant, un accord de celle-ci n'eût pas dispensé la direction de Bellevue de prendre toutes les mesures de sécurité appropriées. A ce défaut, l'organisation d'une conduite eût constitué une prise de risque inconsidérée.**

**QUATRIEME PARTIE**

**LES REPONSES AUX QUESTIONS POSEES**

117

## Remarques liminaires et rappels préalables

### 1. Présentation des questions et des recommandations

Le questionnaire est divisé en cinq séries de questions numérotées séparément. Pour simplifier la lecture des réponses et permettre des renvois, la division en séries sera maintenue, mais les questions seront numérotées en ordre continu.

La réponse à chaque question découle des exposés et discussions qui précèdent. Tous les lecteurs n'auront pas le loisir de les lire d'emblée avant d'en venir aux réponses. C'est pourquoi nous présentons ci-après un bref rappel des problèmes posés et des solutions envisagées.

Quant aux recommandations qui suivront, chacune sera accompagnée d'un commentaire particulier.

### 2. L'internement de B. avant son arrivée à Bellevue

A la fin de l'année 2002, B., citoyen suisse né en 1946, avait fini de purger toutes les peines privatives de liberté prononcées contre lui à partir de 1965. Le total de ces peines s'élevait à plus de trente ans. Les plus lourdes d'entre elles se rapportaient à deux viols, l'un suivi d'un assassinat cruel. Chacun de ces deux crimes a été commis alors que B. avait été mis au bénéfice d'allègements dans l'exécution de ses peines.

La justice genevoise, qui avait prononcé sa dernière condamnation, l'a aussitôt remis au canton de Berne qui avait ordonné, en 1976, son internement pour une durée indéterminée. Elle l'a invité à assurer l'exécution, dans un établissement approprié, de cette mesure jadis suspendue au profit de l'exécution des peines.

B., incarcéré jusque là aux EPO (Vaud), a été placé à Bostadel (Zoug), puis à nouveau à Bochuz (EPO) en 2005. En juin 2006, il a été transféré au Centre de thérapie (*Therapiezentrum*) *Im Schache* à Deitigen (Soleure). L'échec de la thérapie a conduit l'autorité bernoise d'exécution (*SAPEM*) à le renvoyer à Bochuz en juin 2007.

Appelé à statuer à nouveau en vertu du Code pénal de 2007, le Tribunal d'arrondissement du Jura bernois a ordonné, le 5 février 2008, la poursuite de l'internement de B., en relevant qu'aucune méthode efficace n'était disponible pour traiter les troubles de la personnalité dont souffre l'intéressé.

### 3. Le constat de dangerosité de la Kofako

B. a été interné pour une durée indéterminée à cause de sa *dangerosité particulière pour la collectivité*. Le 3 février 2010, la Kofako est arrivée à la conclusion que cette dangerosité subsistait et justifiait le *maintien en milieu fermé, sans assouplissement*. La Kofako est un organe consultatif pluridisciplinaire prévu par le Code pénal pour garantir l'appréciation la plus objective possible des risques que peut présenter un allègement dans l'exécution de la sanction appliquée à un délinquant dangereux.

**Quelle que soit leur opinion sur la justesse des avis de cette commission, les autorités d'exécution doivent s'y tenir, à moins qu'elles estiment avoir une raison impérieuse de s'en écarter. Si tel est le cas, elles doivent - avant d'agir - demander un avis complémentaire à cette commission.**

### 4. Les régimes concordataires d'exécution des mesures

Partenaire du Concordat central, Berne est le *canton d'exécution* de la mesure d'internement appliquée à B. depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2003. Il a d'emblée placé et ensuite maintenu B. en établissement fermé, mais en régime ordinaire, ce qui correspond *grosso modo* au régime de la *responsabilisation* de Bochuz. B. a été soumis à des traitements plus ou moins réguliers de ses troubles de la personnalité en dernier lieu pendant une longue période au centre de *Deitigen* dont la haute qualité est reconnue. Ces traitements n'auraient pas produit de résultats significatifs ou durables.

Canton d'exécution, Berne est demeuré responsable de l'*application* (au sens que le droit neuchâtelois donne à ce terme) de la mesure d'internement de B., même lorsque celui-ci était placé à Neuchâtel, canton qui n'est pas un partenaire du Concordat central. C'est donc à Berne qu'il incombait de prendre toutes les mesures nécessaires à la sécurité collective et à une éventuelle exécution progressive de la détention. Il eût été loisible à Berne de

déléguer cette compétence à Neuchâtel, mais il ne l'a pas fait. Une telle délégation générale ne se fût imposée que si l'on eut présumé que le placement à Bellevue serait de longue durée ou s'il eut été prévu que la libération de B. interviendrait au terme du placement ; dans cette deuxième hypothèse, qui n'était pas réalisée, le Service de probation neuchâtelois eût dû être appelé à participer à la planification ultime de l'exécution.

Faute de délégation à Neuchâtel, Berne devait appliquer son propre droit pour l'exécution de la mesure (concordat central, règlements et directives concordataires, droit cantonal autonome d'exécution). Une solution contraire eût été impraticable, car c'eût été exiger des bernois qu'ils connaissent parfaitement le droit neuchâtelois, concordataire et autonome ; le droit applicable changerait du reste à chaque fois que le détenu est placé dans un établissement d'un autre canton, ce qui dans le cas de B. s'est produit très souvent.

Le canton de Neuchâtel n'a été que le *canton de détention*. En cette qualité, il lui incombait de garantir un hébergement conforme notamment aux exigences des articles 74, 75/1 et 90 CP, de créer dans la mesure du possible un cadre approprié aux buts individuels et sociaux de l'internement, de mettre en œuvre des mesures de sécurité satisfaisantes, de s'assurer que B. respecte l'ordre de la maison et en observe la règle, de veiller à la discipline et d'en sanctionner les infractions.

**Il est, en principe, conforme à ce système qu'en l'absence d'une délégation de canton à canton, l'OAPM neuchâtelois n'ait pas été appelé à participer directement ni à l'élaboration et à l'adoption du plan d'exécution de B., ni aux décisions relatives aux autorisations de sortie, toutes mesures déléguées, en vertu du droit bernois, à la direction de Bellevue placée pour cela sous l'autorité ou le contrôle de la SAPEM.**

##### 5. Qu'est-ce qu'un PEM ?

Selon les articles 75/3 et 90/2 CP, le règlement de l'établissement de détention prévoit qu'un *plan d'exécution* de la sanction est établi avec le détenu. Ce plan porte sur l'assistance offerte, sur la possibilité de travailler et d'acquérir une formation ou un perfectionnement, sur la réparation du dommage, sur les relations avec le monde extérieur et sur la préparation de la libération.

Dans le cas de l'internement, qui est une *mesure* et non une *peine*, le plan doit en outre porter, notamment sur le traitement du trouble mental, des addictions ou du trouble du développement de la personnalité et sur les moyens d'éviter la mise en danger d'autrui.

Les établissements de détention appliquent le *principe de progression* (développement interactif du comportement social du détenu) et mettent en place des *processus* ou *instruments de socialisation* (planification de l'exécution), tout en garantissant la sécurité du personnel, des codétenus et de la collectivité. **Les plans d'exécution tiennent compte de ce que l'exécution progressive des peines et mesures comporte toujours des risques dont il est impossible de prévenir absolument la réalisation.**

Selon le droit applicable (concordat central et loi bernoise), l'établissement de détention élabore le plan d'exécution, la SAPEM **pouvant toutefois exiger de participer à cette élaboration**. Le *plan d'exécution est établi en vue de l'organisation, de la réalisation du but de l'exécution, ainsi que de la réinsertion après la libération*. Le plan est mis à jour à intervalles réguliers pendant la durée de l'exécution.

##### 6. La sécurité de Bellevue

Bellevue est un établissement fermé qui offre une *sécurité élevée* (mesures de sécurité importantes). Il accueille des personnes exécutant de longues peines et des personnes internées à cause de leur dangerosité. Aucun incident grave ne s'y est produit et aucune évasion n'y a été réussie depuis le renforcement de sa structure architecturale, voici plus de quinze ans. Bellevue n'accueille pas des détenus dont la place est en sécurité renforcée, avec isolement, à cause, par exemple, de leur violence extrême ou des moyens et connexions dont ils pourraient disposer pour désorganiser la structure carcérale (organisation d'une mutinerie, invasion du pénitencier, enlèvement par les airs etc.).

## Première série Transfert de l'intéressé à Bellevue

### Question 1

*Quelles ont été les circonstances et quels ont été les motifs qui ont amené les autorités bernoises, ainsi que la direction de l'Établissement de la Plaine de l'Orbe à demander le transfert de l'intéressé ?*

### Réponse

#### *a) la négociation précédant le transfert à Bellevue*

Au début de l'année 2009, B. a demandé à l'autorité bernoise d'exécution (ci-après : **la SAPEM**) de le transférer à *Bellevue* (Neuchâtel) au motif que cet établissement aurait été mieux à même d'assurer la reprise du *processus thérapeutique* de Deitigen, interrompu lors de son arrivée à Bochuz. Invitée à donner son opinion sur l'opportunité de ce transfert, la *Commission interdisciplinaire vaudoise (CIC)* l'a estimé prématuré.

**Remarque :** On s'étonne que la SAPEM ait souhaité avoir l'avis de la CIC, qui est la Commission vaudoise de dangerosité. Berne étant le canton d'exécution, la KOFAKO est seule compétente pour donner son opinion spécialisée sur la dangerosité de B. Cela s'explique en l'occurrence par les liens étroits entre les EPO, le SMPP vaudois et la CIC. Qu'arriverait-il, en cas de généralisation de cette pratique, si la KOFAKO et la CIC arrivaient à des conclusions opposées ?

La SAPEM n'en a pas moins demandé au directeur de Bellevue s'il était en mesure d'accueillir B.. Elle lui a remis la partie purement administrative du dossier de l'internement et lui a exposé sans ambages les problèmes posés par la dangerosité particulière de l'intéressé.

Le directeur de Bellevue s'est adressé au chef du Service pénitentiaire cantonal pour lui faire part de son hésitation à accueillir un détenu venant d'un canton non concordataire, eu égard à l'exiguïté de son établissement affecté en priorité à la détention de personnes placées par le canton de Neuchâtel. Après une conversation téléphonique avec ses homologues bernois, le chef du Service pénitentiaire neuchâtelois (SPNE) a néanmoins autorisé Bellevue à recevoir B. dès qu'une place serait disponible. **Ces tractations n'ont laissé aucune trace dans les dossiers que la SAPEM, le SPNE et Bellevue ont remis à l'organe d'enquête.**

L'avantage que présentait ce placement pour les finances cantonales (prix particulier de l'hébergement) ne semble pas avoir été étranger à cette prompte décision.

#### *b) l'admission à Bellevue*

La SAPEM a notifié à la direction de Bellevue sa décision de lui remettre B. Dans un courrier parallèle, elle insistait sur la dangerosité particulière de celui-ci, constatée par la Commission consultative spécialisée du Concordat central (**KOFAKO**). Elle joignait le dossier de la CIC et formulait la directive suivante : *Il ressort des éléments du dossier que l'intéressé reproduit des schémas relationnels identiques notamment avec le personnel féminin. Aussi il importe que vos collaboratrices ne se trouvent jamais seules avec l'intéressé.*

Au moment du transfert effectif, l'autorité bernoise a demandé spécialement à la direction de Bochuz de *porter au transfert de B. toute l'attention requise par sa dangerosité.*

B. est arrivé à Bellevue le 4 août 2009 pour y poursuivre son internement. Il a été placé en régime ordinaire et y est resté sans discontinuer pendant les deux années de son séjour.

**Nous renvoyons pour le surplus aux chapitres IV et X du présent rapport.**

### **Question 2**

*Quelles étaient les mesures existantes le concernant au moment de son transfert, de même que le contenu du plan d'exécution de mesures (PEM)?*

### **Réponse**

Les représentantes de la SAPEM, entendues au cours de l'enquête, ont déclaré qu'après la mise à exécution de l'internement, le 1<sup>er</sup> janvier 2003, aucune *planification* spécifique (*Vollzugsplanung*), au sens du droit concordataire et du droit cantonal d'exécution, n'aurait formellement été adoptée.

Par ailleurs, aucun *plan d'exécution* de l'internement (*Vollzugsplan*), au sens des articles 75/3 et 90/2 CP, ne figure dans les dossiers administratifs très complets, remis à l'organe d'enquête par le SPEN vaudois (EPO) et le Service pénitentiaire neuchâtelois (Bellevue), ainsi que dans le dossier de la SAPEM relatif à l'internement. Les représentantes de celle-ci ont confirmé qu'un tel plan n'avait pas été établi avant l'admission de B. à Bellevue. Il s'est ainsi écoulé près de quatre ans entre la date de l'entrée en vigueur de ces deux dispositions impératives du droit fédéral et celle de la validation, par la SAPEM, du premier plan d'exécution de l'internement de B.

Il faut mettre au compte de l'ancienne direction de Bellevue son insistance à élaborer un tel plan. Seules les modalités des allègements dans l'exécution, qui y sont prévus, prêtent le flan à la critique.

### **Question 3**

*Il est prévu, sur le plan intercantonal, d'accueillir des détenus dont le profil est similaire à celui de l'intéressé dans des établissements comme Bellevue. Cet établissement est considéré comme un établissement de sécurité élevé et non de haute sécurité. Peut-on accueillir ce type de détenu dans un établissement comme l'EEPB?*

### **Réponse**

**a) Oui, de manière générale, du point de vue de la sécurité architecturale.**

L'évasion du 27 juin 2011 n'est pas le fruit d'une déficience sécuritaire de l'établissement. Elle résulte, en premier lieu, d'une erreur grossière dans l'évaluation des progrès et du comportement prévisible d'un détenu et, en second lieu, de la piètre organisation d'une mesure d'*allègement dans l'exécution*, adoptée sur la base de cette erreur.

La sécurité architecturale de Bellevue est plutôt satisfaisante, de même que les équipements de surveillance audio-visuelle et les processus d'alarme.

L'architecture souffre cependant de ce que ces bâtiments étaient affectés à un institut pour jeunes filles, avant d'être transformés en prison tout d'abord pour l'exécution de courtes peines.

Sa mutation en établissement de détention accueillant des personnes condamnées à de lourdes peine ou des internés sans perspective de libération objectivement envisageable, a nécessité diverses transformations. La distribution des locaux, relativement complexe, se prêtait en effet mal à la sécurisation optimale de la détention. Elle présente de nombreux corridors trop étroits et des recoins qui diminuent les possibilités d'observation et de circulation. Pour prévenir une évasion ou une invasion du pénitencier, on a érigé une muraille d'enceinte de cinq mètres de hauteur, hérissée de barbelés et percée d'une grande porte blindée sécurisée. Il n'y a donc pas, contrairement à Bochuz, de service armé de ronde extérieure. La profondeur sécurisée entre le mur d'enceinte et le bâtiment n'est pas non plus comparable à celle de Bochuz dont la capacité d'accueil numérique est incomparable. Bellevue ne dispose pas d'installations de sécurité renforcée, sous réserve d'une cellule forte et d'une cellule de réflexion.

Depuis l'élévation du mur d'enceinte, aucun détenu ne s'est évadé de Bellevue.

**b) Oui, de manière générale, du point de vue de la sécurité de l'hébergement.**

Le cellulaire est divisé en secteurs *grillés* hébergeant moins d'une dizaine de détenus. Il n'est possible d'y accéder ou d'en sortir qu'avec les agents de détention qui peuvent seuls disposer des clés. Le détenu peut en revanche sortir librement de leurs cellules dans le secteur où elle se trouve. Il a la clé de sa cellule, dont la porte est cependant verrouillée pendant la nuit. Il peut se promener dans le couloir, rendre visite à un codétenu du secteur, rejoindre la cabine téléphonique où le local de douche et accéder au local commun du secteur qui sert de réfectoire et de lieu de rencontre. La population carcérale de chaque secteur est diversifiée entre les régimes de détention. Selon les responsables, cette solution présente beaucoup moins de risques que le regroupement dans un même secteur d'internés et de détenus dangereux qui auraient tous les mêmes intérêts et n'auraient plus rien à perdre. La vie communautaire qui s'établit dans chaque secteur n'a, semble-t-il jamais créé des problèmes de sécurité.

Les seules réserves émises concernent la surveillance du *self-service* aménagé dans un espace hors-secteur, du déplacement groupé des détenus vers les ateliers et de l'aire extérieure de promenade, ainsi que les déficiences repérées lors des visites ou dans la fouille des cellules dont l'efficacité est parfois compromise par le désordre. Mais, hormis le stockage massif et illicite de médicaments trouvé chez quelques détenus, la situation semble plutôt bien maîtrisée par le personnel de surveillance et d'encadrement.

**c) Non, du point de vue des offres d'occupation et de formation faites à ces détenus, de leur prise en charge psychiatrique ou psychologique et de la spécialisation du personnel.**

Le niveau de sécurité d'un établissement est défini non seulement d'après son architecture, son organisation, son hébergement et ses équipements techniques, mais aussi d'après son personnel (effectif et qualification).

**La tâche des agents de détention ne s'arrête pas à l'observation et à la neutralisation. Elle s'étend à l'établissement avec les détenus de relations favorables à une réinsertion dans la société. Le personnel doit donc acquérir une connaissance objective des caractéristiques des détenus.**

Selon plusieurs intervenants, la formation et l'expérience du personnel de Bellevue ne sont pas encore à la hauteur de ce qu'exige la détention de personnes qui n'ont pas de perspective d'élargissement objectivement envisageable. Celles-ci joueraient constamment la *carte psychologique* grâce à l'expérience qu'elles acquièrent, au cours des ans, dans la maîtrise de l'art de la manipulation du personnel de surveillance, du personnel médico-social, voire, en définitive, des experts. Il est en tout cas inévitable qu'elles mettent tout en œuvre pour obtenir non seulement faveurs et privilèges, mais aussi une ouverture du cadre de contention, voire pour préparer une évasion.

De ce point de vue, les grands établissements suisses, tels Bochuz, Pöschwies, Thorberg - qui accueillent un nombre important de ces détenus depuis de nombreuses années - auraient l'avantage sur une petite institution comme Bellevue de disposer d'un personnel mieux formé et expérimenté dans la prise en charge de tels détenus. Ces établissements disposent aussi d'un service médico-social étoffé et performant qu'il n'est pas possible d'installer à Bellevue. Le personnel médico-social attaché aux établissements de détention neuchâtelois relève cependant que la situation s'améliorerait déjà si les rencontres entre les services médico-social et administratif étaient mieux aménagées.

Enfin, Bellevue n'est pas encore en mesure d'offrir à des détenus sans perspective de sortie objectivement envisageable, des possibilités adaptées d'occupation et de formation, comparables à celles que peuvent offrir les grands établissements cités.

Ces différences font qu'en définitive dans un petit établissement comme Bellevue, la sécurité des codétenus, du personnel de surveillance et des autres intervenants est en pratique moins élevée que dans des établissements ayant la même affectation.

*d)* Sous réserve de ce qui a été dit sous lettre *c)*, la structure fonctionnelle de Bellevue répond aux exigences du droit fédéral (article 377/14 CP) telles que concrétisées par le droit concordataire et le droit neuchâtelois d'exécution.

*e)* **Après la clôture de l'enquête**, le doyen des détenus de Bellevue a fait parvenir au soussigné un certificat du *médecin somaticien* attaché à cet établissement qui contient la conclusion suivante : *la gestion de sa pathologie (atteinte frontale de type dégénérative précoce) est problématique dans un milieu fermé comme Bellevue non seulement pour la propre sécurité du patient mais aussi à cause de son comportement qui l'expose à des réactions peut-être violente de ses codétenus. Un milieu adapté dans une unité psychogériatrique ou tout au moins une structure avec un encadrement médical plus étoffé serait à mon sens nécessaire.*

Il est du devoir de l'organe d'enquête de signaler ce fait au mandant ; il s'abstiendra cependant de tout commentaire.

**Nous renvoyons pour le surplus au chapitre IX du présent rapport.**

**Question 4**

*Quelles ont été les circonstances et quels ont été les motifs qui ont amené la direction de l'EEPB à accepter ce placement? La direction du service pénitentiaire en a-t-elle été informée? Si oui, comment a-t-elle réagi?*

**Réponse**

La réponse à ces questions est contenue dans la réponse à la première question. Le placement de B. n'a pas suscité d'autre réticence que celle du directeur de Bellevue préoccupé par les disponibilités au sein de l'établissement et non par le constat de la dangerosité de B.

**Deuxième série Accueil de l'intéressé à l'EEPB****Question 5**

*Est-ce que des mesures particulières ont été envisagées à l'arrivée de l'intéressé à l'EEPB?*

**Réponse**

- En joignant à sa demande de placement à Bellevue la partie administrative de son dossier de B., la SAPEM a rendu la direction de l'établissement attentive à la dangerosité particulière de ce dernier. Les motifs de la décision de transfert de juillet 2009 et la lettre du même jour, accompagnant la remise du rapport de la CIC, étaient fort explicites à cet égard, qui soulignaient la nécessité d'éviter tout rapport de ce détenu avec du personnel féminin. La direction de Bellevue s'en est, pendant plusieurs mois, tenu strictement à cette consigne, allant jusqu'à sécuriser rigoureusement les *consultations infirmières*. Elle n'a pas eu à adopter d'autres mesures de sécurité pendant l'incarcération de B. qui se soumettait en général à la règle de l'établissement.
- Moins d'une année plus tard, la direction de Bellevue a décidé d'introduire un système de *références* personnelles qui permet une meilleure prise en charge individualisée. Certains agents, les agents de référence, furent dès lors affectés en priorité à la progression de certains détenus pour lesquels une individualisation particulière de la peine ou de la mesure paraissait s'imposer. Leur tâche était d'observer, de structurer et de cadrer.

Le système des agents de référence est utile dans la mesure où il permet de recueillir des informations plus concrètes pour le suivi psychiatrique ou socio-thérapeutique. Mais il comporte le risque d'établir un rapport privilégié entre *réfèrent* et *référé* qui, s'il n'a pas l'espoir d'une libération plus ou moins prochaine, fera naturellement tout pour obtenir faveurs et privilèges. Ce rapport très personnalisé peut perturber la marche de l'établissement. Le moyen de parer à ce danger serait, de l'avis notamment du psychiatre de l'établissement, la supervision de l'agent de référence par une personne ayant acquis une formation en psychothérapie. Il serait préférable que cette personne soit externe à l'administration de l'établissement, ce qui réduirait les préjugés et le risque de manipulation.

B. fut au nombre des détenus auxquels un agent de référence fut attribué.

- En dépit de l'injonction précitée de la SAPEM, la direction de Bellevue a confié à une femme la surveillance de ce détenu auteur de crimes gravissimes à connotation sexuelle. Elle estimait que cela permettrait de mieux observer l'évolution de B. par rapport à sa problématique délictuelle. La supervision par le directeur-adjoint et l'obligation faite à l'agente de référence d'établir des rapports réguliers étaient censées compenser les risques que cette décision comportait.

Les conséquences en furent fâcheuses.

B. a utilisé tous les moyens de manipuler et instrumenter l'agente de référence à laquelle il a feint de s'attacher ; il a adopté envers elle un comportement de plus en plus dominateur et exclusif, au point d'entraver sa mission auprès de ses codétenus. En dépit des qualités de l'agente concernée, les problèmes n'ont fait que s'aggraver pour culminer dans l'événement violent du 27 juin 2011.

### Question 6

a) *Est-ce qu'un plan d'exécution de mesures (PEM) a été proposé à son arrivée?*

#### **Réponse**

Non, mais environ six mois plus tard.

Cette attente ne saurait être reprochée à l'ancienne direction qui a agi sagement en observant longuement le détenu avant d'informer la SAPEM de son intention d'élaborer un plan d'exécution de la mesure, conformément à ce que lui ordonnaient les articles 75/2 et 90/2 CP.

b) *Comment a-t-il été élaboré, validé et appliqué?*

#### **Réponse**

La procédure suivie en l'espèce par la direction de l'établissement et la SAPEM diffère sensiblement de celle appliquée lorsque le canton de Neuchâtel est le canton d'exécution et applique les règles du Concordat latin.

Rien dans les dossiers de l'enquête ne révèle qu'avant le 27 juin 2011, le SPNE, qui était tenu à l'écart de la procédure d'exécution, ait tenté de s'immiscer dans cette procédure ou se soit inquiété de l'adoption du PEM/2010 et de la mise en œuvre de ses phases successives. On n'imagine pas qu'il ait ignoré totalement ces démarches, ne serait-ce qu'à cause de l'activité sur place du Service de probation et de la communication des autorisations de sortie à la police cantonale. Il semble donc que, pour le SPNE aussi, la planification et l'exécution progressive de l'internement de B. relevaient de la seule SAPEM en relation avec sa délégataire, la direction de Bellevue et que lui-même n'avait pas à s'en mêler.

Le PEM/2010 a été *élaboré* par le directeur-adjoint de Bellevue avec la participation active de B. prescrite par le droit fédéral. Le directeur-adjoint a pris en compte les rapports du personnel de surveillance et du personnel médico-social, mais n'a pas consulté de manière suffisamment précise et concrète ces personnels, en cours d'élaboration et lors de la formulation des phases de l'exécution progressive.

112

Le directeur-adjoint a soumis sa proposition de PEM au directeur. Il l'a signé et communiqué à la SAPEM après l'approbation du directeur. La SAPEM a *validé* le plan à la fin de l'été sans modification mais en insistant sur la perplexité que suscitaient en elle les conduites qui y étaient prévues.

Le plan a été *appliqué* d'emblée en vue de la première conduite programmée pour la fin de l'année 2010.

L'absence de coordination entre les autorités d'exécution des cantons d'exécution et de détention fera l'objet d'une de nos recommandations.

c) *Quel en était son contenu?*

### Réponse

Le PEM/2010 prévoyait une *progression*, en quatre *phases*, de l'exécution de la mesure d'internement. La mise en œuvre de ces phases était conditionnée par l'observation rigoureuse de normes de conduite générales et particulières.

Ces phases comportaient essentiellement la préparation psychologique et technique de *sorties accompagnées* ou *conduites*, dont la première devait être organisée en 2010 et les autres, six au maximum, en 2011.

Contrairement à ce que le personnel entendu dit avoir compris, ces conduites étaient conçues essentiellement comme des *allègements dans l'exécution* ou des *adoucisements du régime de privation de liberté* au sens des articles 75a/2 et 90/4bis CP. Il s'agissait d'observer l'aptitude de B. à une poursuite de l'exécution progressive de l'internement en vue d'éventuelles extensions ultérieures de la liberté.

**Cela dit, considérée *in abstracto*, l'exécution progressive prévue dans le PEM/2010 répondait à la Recommandation européenne 87/12 et aux exigences du droit fédéral qui n'a pas fait de l'internement au sens de l'article 64/1 CP une mesure de relégation définitive sans autre perspective que la mort en détention ou le maintien en détention jusqu'à un âge avancé. Il n'était pas exclu qu'une réussite des conduites de 2010/2011 ouvrît la voie à d'autres allègements dans l'exécution.**

**Nous renvoyons pour le surplus à la page 76 du présent rapport.**

d) *Contenait-il des propositions d'élargissement et si oui lesquelles?*

### Réponse

Le PEM/2010 ne contenait pas d'autres propositions d'élargissement. De telles propositions auraient été élaborées en cas de réussite du cycle des conduites prévu dans ce plan, mais il n'en eût pas résulté l'octroi automatique de sorties hebdomadaires comme paraît le laisser penser une lecture trop hâtive de l'article 6/4 du règlement latin; cette disposition réglementaire ne concerne en effet pas une personne détenue en régime fermé.

### Troisième série Sorties de l'intéressé

#### Question 7

*Qu'entend-on par conduites et/ou sorties accompagnées au sens, d'une part, du concordat latin et, d'autre part, du concordat de Suisse centrale?*

#### Réponse

Il est loisible aux cantons de créer diverses catégories de *congés* et *autorisations de sortie*, à la condition de se conformer soit aux objectifs des articles 75a/2 et 90/4bis CP qui traitent des *allègements dans l'exécution* ou des *adoucissements du régime de privation de liberté*, soit aux principes de l'article 75/1 CP, concrétisé en particulier par l'article 84 CP (à mettre en relation avec l'article 90 CP applicable aux mesures) qui tend notamment à l'humanisation d'une détention sans issue prochaine.

Les textes du Concordat latin et du Concordat central ne définissent pas ces modalités d'exécution qui font l'objet, d'une part, d'un *règlement latin concernant l'octroi d'autorisations de sortie* et, d'autre part, de *directives centrales pour l'octroi de congé* (*Richtlinien für die Urlaubsgewährung*) dont le contenu varie selon le niveau sécuritaire des établissements auxquels elles s'appliquent.

- Selon le **règlement latin**, les *conduites* sont des autorisations de sortie, plus restreintes que la *permission* et que le *congé* proprement dit ; elles sont accordées pour quatre heures au plus en raison d'un *motif particulier* et sont toujours accompagnées.

Hormis les *conduites à caractère fonctionnel* (transport dans un autre établissement, vers un hôpital, au tribunal, aux obsèques d'un parent direct etc.), les conduites du règlement latin peuvent entrer dans le cadre d'une exécution progressive de la sanction, et participent alors – en quelque sorte – d'une conception élargie du *congé* au sens de l'article 75a/2 CP. C'est ainsi que les conduites du PEM/2010 ont constitué des *phases de progression* et des premières mesures d'*allègement dans l'exécution* ou des *adoucissements du régime de privation de liberté*.

Rien ne s'oppose à ce que les cantons parties au Concordat latin autorisent en outre des conduites pour permettre à un détenu *de longue durée* de *prendre un bol d'air*. Ce serait là un *motif particulier*, au sens de l'article 1/1/c du règlement latin. De telles conduites sont des mesures d'humanisation de l'exécution, entrant dans le cadre des articles 75/1 et 90 CP.

- Selon les **directives centrales**, il existe deux catégories de congés proprement dits, le *congé spécial* (*Sachurlaub*) et le *congé relationnel* (*Beziehungsurlaub*), auxquels s'ajoutent les *sorties* (*Ausgänge*), accompagnées ou non, accordées aux mêmes conditions que les congés, mais pour une durée de cinq heures au plus.

Les sorties sont accordées pour des raisons *thérapeutiques, pédagogiques* ou *humanitaires*. Cela signifie qu'elles relèvent en principe des mesures d'humanisation de l'exécution des sanctions prescrites aux articles 75/1 et 90 CP et non des *allègements dans l'exécution* ou des *adoucissements du régime de privation de liberté* au sens de l'article 75a/2 CP. Aussi, en invitant la direction de l'établissement à révoquer le PEM/2010 dont elle semble n'avoir pas

bien saisi d'emblée toute la portée, la SAPEM a-t-elle accepté d'accorder à B. deux conduites annuelles, au plus, à titre purement humanitaire.

Il n'est pas certain que le droit cantonal bernois exclue absolument les sorties-allègements accompagnés. L'article 54/1/a et 2 LEPM prescrit en effet que, sur la base d'une délégation de l'autorité d'exécution, la direction de l'établissement peut accorder une *sortie pour entretenir des contacts avec l'extérieur*, ce qui s'inscrit apparemment non seulement dans le cadre des articles 75/1, 84 et 90 CP (humanisation de la privation de liberté), mais aussi dans le cadre des articles 75a/2 et 90/4bis CP (allègement dans l'exécution). (voir les pages 42, 47, 78 et 81 du présent rapport)

La rédaction des chiffres 7, 8 et 9 du PEM/2010 ne laissent de toute manière pas de doute sur la nature des conduites accordées à B. Il y est précisé que *le plan s'inscrit dans la continuité de ce qui a déjà été travaillé, qu'il est fortement lié à la capacité de B. à progresser dans une perspective de changement et que le comportement de B. hors les murs pourrait être observé et évalué dans une perspective socio-relationnelle*. Il y est confirmé plus loin que *la continuité du PEM se déroulerait en fonction de l'évolution des phases prévues*.

**De toute manière, quelle que fût la nature des conduites accordées à B., elles eussent dû être sécurisées à proportion du risque d'évasion et de récidive qu'il présentait.**

### Question 8

a) *Les autorités bernoises et la direction de l'EEPB ont-elles compris et interprété de la même manière ce qui était entendu par "sorties à but humanitaire"?*

### **Réponse**

En septembre 2010, la SAPEM a validé le plan élaboré par Bellevue. Ce plan inscrivait clairement la première conduite dans la progression de l'exécution de la sanction. En cas de réussite de cette sortie, six autres sorties auraient pu être autorisées au cours de l'année suivante. Ces conduites n'étaient donc pas conçues comme des promenades d'agrément sans lendemain. La SAPEM n'a vraisemblablement pas pris d'emblée toute la mesure de ces objectifs. C'est pourquoi, en janvier 2011, elle a demandé la révocation du plan en tant qu'il comportait des allègements dans l'exécution.

Le 11 mai 2011 s'est tenue, à Bellevue, une conférence à laquelle ont participé, pendant une heure et demie, les deux représentantes de la SAPEM entendues en cours d'enquête, ainsi que le directeur et le directeur-adjoint de Bellevue. Aucun procès-verbal de cette entrevue n'a été dressé. Le directeur de Bellevue a simplement rédigé une *note interne* dans laquelle il a écrit : *l'autorité bernoise valide les six conduites maximum par année et la direction attend la confirmation écrite de validation du PES (avec 6 conduites/an)*. Il rappellera cette interprétation peu avant l'octroi de la conduite du 27 juin 2011.

Selon les deux représentantes de la SAPEM, les choses se seraient passées autrement. La SAPEM, qui ne savait pas qu'une deuxième conduite avait déjà eu lieu en avril 2011, partait de l'idée que B. pourrait encore bénéficier d'une seconde conduite, à titre humanitaire, au cours de cette année ; il lui aurait été indifférent que cette conduite soit organisée en juin ou plus tard. Elle aurait en revanche rappelé sa ferme opposition au maintien de six conduites-allègements. La direction l'aurait regretté vu le bien que ces conduites faisaient à B. La

SAPEM aurait maintenu son point de vue. Ce serait donc à tort que l'établissement se serait comporté comme si la SAPEM avait changé d'avis.

L'organe d'enquête a pu constater que, ce qui n'a rien d'extraordinaire, aucun des participants à cette conférence ne maîtrisait parfaitement à la fois la terminologie allemande et la terminologie française des différentes normes et directives applicables à l'allégement dans l'exécution d'une mesure d'internement. Il n'est pas exclu que cela ait joué un rôle dans l'interprétation différente que la SAPEM et Bellevue ont donné au contenu de la discussion du 11 mai 2011.

On trouve au dossier de la SAPEM, mais non au dossier de Bellevue, un échange de courriels intervenu le 27 juin 2011 moins de deux heures après l'évasion de B. Le directeur demande à la SAPEM, à 14 heures 55, de lui communiquer les décisions de validation du PEM/2010 qui auraient été prises lors de la conférence précitée et que la SAPEM se serait engagée à confirmer par écrit ; le directeur dit ne trouver aucune trace de ce document. La SAPEM répond à 15 heures 27 qu'elle enverra *la validation des décisions prises dans les meilleurs délais*. Cet envoi n'a jamais été fait et il ne se trouve aucune trace de cette prétendue validation au dossier de la SAPEM, dont les représentantes ont assuré l'organe d'enquête qu'il était complet. Celles-ci ont justifié l'ambiguïté de leur courriel de 15 heures 27 par le fait que tout était sens-dessus-dessous après l'évasion de B..

**Tout cela est bien mystérieux. L'organe d'enquête, qui n'a pas à sonder les reins et les cœurs, ne peut que faire part de sa perplexité.**

*b) Si non, cela tient-il à des divergences d'interprétation découlant de l'application des deux concordats susmentionnés?*

### Réponse

Les conceptions du Concordat latin et du Concordat central sur la notion des congés diffèrent aux moments ici pertinents, comme cela a été expliqué en réponse à la question 7.

Une lecture hâtive de l'article 6/4 du règlement latin pourrait laisser à penser que la réussite d'un cycle annuel de conduites entraînerait l'octroi de conduites ; mais cette ouverture - qui n'est d'ailleurs qu'une possibilité offerte et non un droit - ne peut bénéficier à un détenu en régime fermé. (La distinction entre *droit* et *possibilité* est l'un des fondements de la réglementation cantonale bernoise relative aux allègements dans l'exécution (*Vollzugslockerungen*) qui peuvent être accordés aux délinquants dangereux.)

Quoiqu'il en soit, sortie-allègement ou sortie humanitaire, une sortie accompagnée doit toujours être sécurisée. Il faut y renoncer si cette sécurisation n'est pas possible sans porter atteinte à la dignité humaine. Ce sera souvent le cas lorsque le requérant est particulièrement dangereux.

**La divergence la plus importante entre les deux concordats réside dans le pouvoir considérable délégué par le Concordat central à la direction des établissements, ce qui ne devrait jamais être le cas lorsqu'on a affaire à des détenus dangereux, particulièrement aptes à manipuler le service de proximité que constitue l'ensemble des intervenants à l'intérieur d'un pénitencier.**

ML

### Question 9

a) Il semble que des sorties étaient prévues dans ce PEM. Comment étaient-elles envisagées et comment devaient-elles être organisées?

### Réponse

Le PEM/2010 prévoyait une série de conduites décrites en réponse à la question 6c et dont on vient de parler à nouveau.

B. s'est engagé à respecter les *conditions générales pour la progression*, fixées sous le chiffre 6 du PEM/2010, dont les seules pertinentes ici sont *une attitude positive et respectueuse en détention et une abstinence totale à l'alcool et aux stupéfiants*. Il était aussi exigé de lui qu'il s'investît dans les objectifs fixés ; une évolution positive devait être constatée. Les agents accompagnateurs avaient à établir un rapport sur le déroulement de la conduite, qui serait adressé à la SAPEM qui affirme n'en avoir reçu aucun.

La première conduite (décembre 2010) comportait un programme *en lien avec les intérêts* de B. et proposé *au préalable* par celui-ci. Deux agents de détention devaient y participer. Une personne, extérieure à l'établissement, et en qui B. et la direction de l'établissement avaient confiance, devait rejoindre le groupe à son départ de Bellevue. Aucune mesure de sécurité particulière n'a été prise. B. n'a été fouillé ni au départ ni à la rentrée et on ne lui a mis aucun bracelet électronique. L'accompagnante externe n'a pas non plus été fouillée. B. a pris place à l'arrière d'un simple véhicule de service de Bellevue dont les agents occupaient les sièges-avant. Les habitacles-avant et -arrière du véhicule n'étaient pas séparés ; il semble toutefois que les portes-arrière aient été verrouillées de telle sorte qu'on ne puisse les ouvrir de l'intérieur.

Les agents accompagnateurs ne disposaient d'aucun instrument de défense ou de contrainte directe et n'avaient pas de radio ; leur seul moyen de contact à distance était un téléphone portable remis par l'établissement avec accès rapide à un certain nombre de numéros prédéfinis.

Cette conduite s'est déroulée sans incident.

Les conduites suivantes (février et avril 2011) (quatrième phase du PEM/2010) présupposaient un bilan positif de cette première sortie, une évaluation positive des objectifs et la proposition par B. d'un programme pour chacune d'elles avec des activités en lien avec ses intérêts. L'obligation de respecter les conditions générale du PEM/2010 était rappelée. Ces conduites n'ont pas davantage été sécurisées. Les accompagnants externes ont cependant utilisé leurs propres véhicules.

Ces conduites se sont également déroulées sans incident.

b) *Quelle a été la position des autorités bernoises s'agissant de ces sorties?*

**Réponse**

Du point de vue formel, la SAPEM les a curieusement approuvées en validant le PEM/2010, alors même que, dans sa lettre de retour, elle faisait part de son opposition aux conduites-allègements qui constituaient l'essentiel du plan !

Quelques mois plus tard, la SAPEM a demandé la révocation du PEM/2010 en tant qu'il prévoyait des conduites-allègements. Elle affirme avoir renouvelé cette opposition lors de la conférence tenue à Bellevue le 11 mai 2011. Dans les dossiers remis à l'organe d'enquête, on ne trouve pas confirmation de ce veto ; on ne trouve pas davantage un écrit de la SAPEM disant qu'elle serait revenue sur ce veto.

c) *Y-a-t-il eu un changement d'appréciation de leur part dans leur mise en œuvre et si oui, pourquoi?*

**Réponse**

La SAPEM, dont le personnel a changé dans l'intervalle, n'a peut-être pas bien saisi au départ toute la portée du PEM/2010. Elle en a plus tard demandé la révocation *in parte qua*. Elle n'entendait plus autoriser que deux sorties humanitaires par an et non un cycle de sorties présageant d'autres ouvertures du régime.

Cela ne changeait rien au péril que représentait ces sorties accompagnées et à la nécessité de les sécuriser à proportion de la dangerosité de B. constatée par la KOFAKO.

**Question 10**

*Quatre sorties ont été organisées pour l'intéressé.*

a) *Quelles étaient leur motivation dans le cadre du PEM?*

**Réponse**

Les conduites organisées pour B. s'inscrivaient dans le cadre de l'exécution progressive de l'internement, envisagée dans le cadre du PEM/2010. Dans l'esprit de la direction de l'établissement qui a élaboré ce plan, il s'agissait d'allègements dans l'exécution de cette mesure au sens des articles 75a/2 et 90/4bis CP, et non de simples promenades d'agrément sans lendemain.

b) *Etaient-elles justifiées?*

### Réponse

- Il est aisé, *post factum*, de répondre non.

Il eût en tout cas dû sauter aux yeux de la direction de Bellevue qu'une exécution progressive à partir de l'organisation de sorties accompagnées n'était pas conforme aux conclusions toutes récentes de la KOFAKO.

Une consultation préalable de cette commission pluridisciplinaire spécialisée devait donc être impérativement requise. On ne comprend pas pourquoi la SAPEM a validé le plan sans demander au préalable cette consultation.

On est également sidéré en constatant que la SAPEM - dont le personnel a changé et qui avait enjoint à Bellevue de ne pas mettre B. en contact avec une femme - ne s'est pas opposée péremptoirement à ce que cet assassin d'une femme, auteur de plusieurs viols commis à de très grands intervalles et au cours d'allégements dans l'exécution de ses peines, aille se promener sur des hauteurs peu fréquentées, en compagnie d'une frêle femme protégée par la seule présence d'un gardien démuné et, selon les cas, d'une autre femme ou d'un aumônier angélique.

- B. est jugé d'autant plus dangereux, que ses actes délictueux sont des dérives occasionnelles parfaitement imprévisibles. Les trois derniers ont en effet été commis à deux longs intervalles de dix ans puis de vingt-cinq ans, la dernière fois le 27 juin 2011. Pendant ces intervalles, ceux qui l'ont approché avaient fini par acquérir une grande confiance en lui, éprouver une empathie pour sa personnalité, ou ressentir de la compassion pour son état carcéral désespéré. Ses récidives ont été commises en phases d'allègement dans l'exécution de ses peines, où l'on observait son aptitude à réintégrer la société. Il sied toutefois de porter à son actif qu'il n'a pas fait œuvre de prédation pendant les trois jours où il a joué la fille de l'air.

- **Cela dit, B. n'est pas un *interné à vie*, mais un interné selon l'article 64/1 CP. Il a purgé toutes ces peines. Son maintien en détention n'a donc pas pour but de le punir, mais de le neutraliser (mettre hors d'état de nuire) pendant le temps que nécessite son traitement ou sa préparation à une réinsertion sûre dans la société, que les autorités ont le devoir de souhaiter autant que lui.**

Bellevue ne s'est pas trompée en estimant qu'il fallait tenter quelque chose pour sortir de la spirale de l'internement ; ce faisant elle s'est conformée au droit fédéral. Si elle s'est trompée, c'est en surévaluant sa capacité de prendre en charge une personnalité aussi complexe et l'aptitude de cette personnalité à respecter la règle jusqu'au bout.

- L'événement du 27 juin 2011 montre que des sorties accompagnées sont périlleuses lorsqu'elles sont propres à nourrir de vaines illusions chez un détenu qui finit par s'apercevoir qu'il n'a plus rien à perdre. Il faut en tout cas les éviter si elles doivent être munies d'une haute sécurité dont les moyens pourraient bien confiner à un traitement dégradant.

c) *Celles-ci devaient-elles être préalablement validées?*

**Réponse**

**Non** selon les directives centrales. Le rapport d'enquête (**pages 37-43 et 79/80**) explique longuement que la procédure eût été différente sous l'empire du Concordat latin.

d) *Et si oui par qui?*

**Réponse** sans objet.

**Question 11**

a) *Comment se sont déroulées ces sorties?*

**Réponse**

Il a déjà été répondu à cette question.

b) *L'accompagnement prévu était-il approprié?*

**Réponse**

**Non**, comme cela a déjà été expliqué.

**Question 12**

*Est-ce que la quatrième sortie de l'intéressé a été décidée après entente entre les autorités bernoises et la direction de l'EEPB?*

**Réponse**

**Non.**

*Dans quelles circonstances?*

La quatrième conduite n'a pas fait l'objet d'une procédure particulière. Elle a donc été décidée par la direction de Bellevue, qui s'est prévaluée d'une délégation générale d'octroyer des sorties accompagnées et du constat que les sorties précédentes s'étaient bien déroulées.

La situation de B. a été encore examinée dans un colloque interne tenu à Bellevue le 24 juin 2011, trois jours avant la date prévue pour la sortie. Il y a été question de la désignation éventuelle d'un autre agent de référence, mais nullement des problèmes que pourrait poser la prochaine conduite. Il est au contraire dit dans le compte-rendu de ce colloque :

*La conduite envisagée lundi 27.06.2011 ne présente pas plus de risques que les trois précédentes. Donc le préavis est positif.*

## Quatrième série Prise en charge de l'intéressé dans l'établissement

### Question 13

*Comment évaluez-vous le modèle de prise en charge mis en œuvre au sein de l'EEPB?*

#### Réponse

Le 5 février 2011, dans la lettre par laquelle elle demandait la révocation du régime des conduites institué dans le PEM/2010, la SAPEM déclarait qu'elle *partageait généralement les concepts* de prise en charge socio-éducative appliqués par la direction de Bellevue. Elle qualifiait ces concepts de *valorisants*.

Considéré *in abstracto*, le PEM/2010 est en effet parfaitement en harmonie avec les principes énoncés aux articles 74 et 75/1 CP à lire en relation avec les articles 84 et 90/4 CP. L'ouverture restreinte du régime de privation de liberté par l'octroi conditionnel d'autorisations de *conduites*, échelonnées de deux mois en deux mois, s'inscrivait en outre dans les moyens qu'autorisent les articles 75a/2 et 90/4bis CP.

**Mais en l'occurrence, il y a eu, d'une certaine façon, erreur sur la personne.**

Quant à l'évaluation de la prise en charge d'un tel détenu, nous renvoyons à la réponse donnée à la question 3.

### Question 14

*Les autorités bernoises et la direction de l'EEPB avaient-elles la même conception du modèle socio-éducatif de prise en charge de l'intéressé?*

#### Réponse

- De manière générale, la SAPEM approuvait ce modèle comme on vient de le rappeler.
- **Pour les conséquences ponctuelles logiques de l'application de ce modèle, l'attitude de la SAPEM ne fut pas des plus claires. Il semble qu'elle ait été neutralisée par un régime mal compris de délégation de l'exécution à l'établissement de détention. Cette délégation - plus ou moins générale et usuelle dans le régime du Concordat central - ne la dispensait naturellement pas de veiller à la sécurité collective par un *contrôle serré* de l'application des mesures prévues. S'agissant d'un détenu particulier et jugé encore dangereux, chaque autorisation de sortie eût dû au moins être soumise à sa confirmation.**

Cette conception de la portée d'une délégation explique sans doute aussi pourquoi la SAPEM a comme oublié son injonction initiale d'éloigner le personnel féminin. Si cette injonction pouvait s'accommoder d'une levée (d'ailleurs souhaitée par le personnel concerné) de la surveillance des *consultations infirmières*, il n'en allait pas de même de la désignation d'une femme non seulement en qualité d'agente de référence de B., mais aussi en qualité de gardienne des sorties accompagnées. La SAPEM eût dû empêcher ce qui s'est avéré être une *dérive de la bienveillance*.

112

Cette réglementation explique aussi pourquoi la SAPEM a validé le PEM/2010 en disant son désaccord avec des sorties-allègements dont elle ne voulait absolument pas et en insistant simplement sur les mesures de sécurité dont elle renvoyait la responsabilité à l'établissement délégataire.

Ce n'est que beaucoup plus tard qu'elle s'est avisée d'en demander la *révocation* en se rappelant que les concepts *valorisants* de Bellevue, en matière de prise en charge, ne devaient pas s'appliquer à B. dans la mesure où ils se concrétisaient par un allègement dans l'exécution, incompatible avec la dernière évaluation de la KOFAKO.

Elle semble en revanche avoir admis que les conclusions de cette commission spécialisée ne visaient pas les sorties purement humanitaires, pour autant qu'elles fussent entourées de mesures de sécurité maximales. Ces mesures n'ont pas été prises et les conduites ont été organisées à la bonne franquette.

### Question 15

*Le système d'encadrement mis en place était-il adapté au profil de l'intéressé?*

#### Réponse

**Oui**, mais seulement du point de vue de la sécurité en général.

B. n'a jamais posé des problèmes graves de *sécurité* à l'intérieur de l'établissement et s'est même soumis consciencieusement à la règle et à l'ordre de la maison, étant poli envers le personnel et soigné de sa personne. Il n'est pas établi qu'il ait été violent ou menaçant et aucune sanction disciplinaire n'a dû être prononcée contre lui. Du point de vue de l'ordre de la maison, ce fut avant tout un solitaire sourcilieux dont l'individualisme, qui ne s'est certainement pas atténué au cours de décennies passées en prison, a empêché toute intégration à des groupes de travail ou de loisirs.

A son arrivée à Bellevue, B. a été placé au régime ordinaire, tout d'abord en cellule double puis en cellule individuelle, comme la quasi-totalité des détenus. Il a suivi toutes les activités communes (travail, promenade). Il a fréquenté assidument la salle de musculation et, plus tard, l'atelier socio-créatif où il s'adonnait à la peinture. Il a bénéficié des services du psychiatre de l'établissement qui dépend du Centre neuchâtelois, ainsi que de la psychothérapie et de l'assistance sociale dispensées par l'entremise du Service cantonal de probation.

**Cela dit**, Bellevue n'est encore pas en mesure d'offrir une thérapie d'apaisement et une organisation du travail et des loisirs, appropriés aux besoins de détenus sans perspective de libération objectivement envisageable. La formation des cadres de surveillance est encore insuffisante pour de si gros cas.

Cela explique pourquoi, au cours d'un colloque tenu avec la direction le 19 mai 2011, le psychothérapeute a pu déclarer que la prise en charge était *certainement adaptée à un détenu différent des autres et nécessitant un traitement individualisé, mais que la thérapie ne servait à rien et qu'il perdait du temps*. Selon lui, B. disqualifiait tous les autres intervenants, les

dressait les uns contre les autres en redoutable manipulateur. C'est aussi l'opinion exprimée durant l'enquête par l'animateur socioculturel.

### **Question 16**

*Certaines mesures particulières ont-elles été prises au vu du profil de l'intéressé?*

#### **Réponse**

**Oui.** la sécurisation des consultations infirmières, l'accès après quelque mois à une psychothérapie plus ou moins appropriée et l'admission à l'atelier créatif. Puis, les illusions de la direction l'ont amenée non seulement à faire bénéficier B. de l'institution des agents de référence, mais encore à estimer qu'une femme pourrait accomplir cette tâche plus utilement eu égard à la problématique délictuelle de l'intéressé.

### **Question 17**

*Aurait-il fallu adapter ces mesures durant le séjour de l'intéressé à l'EEPB?*

#### **Réponse**

**Oui.**

En dépit des qualités professionnelles de l'agente de référence désignée pour B., il eût fallu la remplacer par un homme au début du mois de février 2011, au moment où B. a commencé à modifier de manière essentielle son attitude envers elle. Sans mettre en cause les compétences de cette agente, les intervenants médico-sociaux ont proposé ce changement de personne, eu égard au *surinvestissement* de B. à l'égard de celle-ci. Le 11 mai 2011, le directeur estimait cependant encore *que la référence féminine ne posait pas de problème, qu'elle pouvait se poursuivre, mais qu'au moindre doute il serait important d'intervenir.*

## Cinquième série Considérations en lien avec l'adéquation des structures

### Question 18

*Comment a été documenté le concept de prise en charge socio-éducatif? Comment a-t-il été validé et communiqué?*

#### Réponse

Le concept de prise en charge a été peu documenté et exclusivement à l'intérieur de l'établissement, sauf en ce qui concerne la prise en charge psychiatrique et la prise en charge psychothérapeutique ou l'assistance de probation, relevant la première du Centre cantonal et les secondes du Service de probation. La documentation réside essentiellement dans les discussions régulières entre les responsables administratifs de l'établissement et les intervenants médico-sociaux.

### Question 19

*Plusieurs intervenants auraient manifesté leur grande inquiétude à propos de la prise en charge de certains détenus et, en particulier, de l'intéressé. Comment ces appréciations ont-elles été prises en compte?*

#### Réponse

Il s'agit principalement du personnel médico-social et de l'animateur socioculturel. Leurs avis n'ont en tout cas pas empêché l'ouverture du régime de détention par le plan d'exécution et par les conduites prévues dans celui-ci.

Le personnel est généralement resté silencieux et semble s'être accommodé d'un détenu, bien sûr très difficile de caractère, mais qui observait parfaitement la règle. Les agents n'ont pas tous mesuré les particularités de sa dangerosité. L'agente de référence a par exemple continué, en dépit des vexations de B. et des suspicions blessantes de ses codétenus, à faire son travail et à nourrir des illusions sur l'évolution de celui-ci.

### Question 20

*Comment la direction du service et celle de l'EEPB ont-elles réagi?*

#### Réponse

Déjà répondu.

### Question 21

*Comment les règles de sécurité internes à l'établissement ont-elles été appliquées, en particulier dans le cas de l'intéressé?*

#### Réponse

Correctement, sauf en ce qui concerne l'organisation des conduites et l'abandon de la consigne d'éviter tout contact avec le personnel féminin.

**Question 22**

*Les circonstances ayant conduit à la fuite de l'intéressé sont-elles imputables à des dysfonctionnements au sein de l'EEPB?*

**Réponse**

**Nous ne l'avons en tout cas pas constaté personnellement au cours de l'enquête.** On ne saurait voir un indice de tels dysfonctionnements dans le lien de parenté existant entre deux membres du corps de surveillance, qui, de l'avis de chacun, accomplissent leur travail avec compétence et dévouement. On perçoit cependant une communication interne insuffisante entre les membres du personnel et la direction, peut-être lié au système hiérarchique. Cela fera l'objet d'une recommandation.

**Question 23**

*Le système pénitentiaire neuchâtelois offre-t-il un cadre de travail approprié au suivi de la prise de détenus comme l'intéressé? Est-ce le cas tant au regard du concordat latin que du concordat de Suisse centrale?*

**Réponse**

Nous avons traité cela en répondant à la question 3. Le cadre sécuritaire équivaut dans l'ensemble à celui des établissements de mêmes dimension et niveau.

Pour la prise en charge psychothérapeutique et médicale, ainsi que pour ce qui a trait à l'atténuation des pulsions et à l'abaissement des tensions, la qualité du travail des praticiens intervenant à Bellevue équivaut à celles pratiquées dans la majorité des établissements où B. a été placé antérieurement. Mais comme il a été dit, Bellevue est un petit établissement qui ne dispose pas de moyens comparables à celui d'autres institutions.

**De manière globale, le traitement des troubles les plus graves de la personnalité se heurte aux limites des connaissances scientifiques actuelles et à la disponibilité insuffisante de structures appropriées. Cela étant, il est toujours à redouter qu'un détenu dont la dangerosité résulte de ce genre de troubles passe sa vie en prison ou du moins qu'il y passe un temps sans commune mesure avec les peines maximales applicables aux infractions commises avant son incarcération. C'est sans nul doute en deçà des ambitions du droit pénal d'un Etat démocratique. Aussi la détention de ces personnes doit elle être aménagée dans la dignité et en respectant les principes énoncés aux articles 74 et 75 CP.**

Le placement de B. à Bellevue s'est soldé par un échec, mais cela a été aussi le cas de ses placements antérieurs dans les établissements les plus divers.

**CINQUIEME PARTIE**

**LES RECOMMANDATIONS**

**I. Recommandation sur le transfert d'un détenu en provenance d'un canton qui n'est pas un partenaire du Concordat latin**

**I. Le canton de Neuchâtel ne devrait accueillir un détenu en provenance d'un canton qui n'est pas un partenaire du Concordat latin, que sur la base d'une demande écrite de placement formulée par le canton d'exécution. Cette demande devrait indiquer l'identité de l'intéressé, ses divers lieux successifs de détention, les raisons de sa détention, les mesures de sécurité particulières que son transfert et sa détention requièrent, ainsi que, de façon détaillée, les éventuelles délégations de compétences attribuées au canton de détention ou, directement, à l'établissement de détention.**

**L'autorité compétente neuchâteloise devrait donner son acceptation par écrit, dans un document précisant dans quelle mesure les modalités proposées ont été acceptées.**

**Ces pièces devraient être conservées dans les dossiers de la détention.**

**Commentaire**

Le transfert de B. a été convenu par téléphone entre les responsables neuchâtelois et la SAPEM qui a simplement notifié ensuite sa décision de transfert.

Il va sans dire que la demande écrite et son acceptation peuvent être opérées par n'importe quel moyen de communication susceptible de laisser une trace (fax, courriels).

**II. Recommandations sur la transmission initiale d'informations entre les cantons d'exécution et de détention en vue de garantir une continuité dans l'exécution d'une peine ou d'une mesure**

**2.** Invité par son homologue d'un *canton qui n'est pas un partenaire du Concordat latin* à accueillir un détenu pour une durée indéterminée, le Service pénitentiaire neuchâtelois devrait exiger du requérant qu'il lui remette au préalable toutes les informations dont il dispose et qui sont utiles à une exécution conforme aux exigences du droit fédéral, en particulier des articles 65, 74-75a, et 90 CP.

Ce dossier devrait être conservé par l'OAPM et remis en copie à la direction de l'établissement de détention.

**3.** Lorsque le détenu transféré est *actuellement* considéré comme dangereux par la commission spécialisée compétente, le Service pénitentiaire neuchâtelois devrait spécialement veiller à ce que ce dossier relate de manière exhaustive les parcours judiciaire et carcéral du détenu et à ce qu'il contienne toutes les données sur son comportement dans les divers établissements où il a séjourné, ainsi que sur sa personnalité et son évolution au cours de ces détentions.

Ce dossier devrait être conservé par l'OAPM et remis en copie à la direction de l'établissement de détention.

**4.** Invité par son homologue d'un *canton partenaire du Concordat latin* à accueillir un détenu pour une durée indéterminée, le Service pénitentiaire neuchâtelois devrait s'assurer que le requérant lui a bien remis le *dossier individualisé itinérant* que la Conférence latine a décidé d'introduire le 30 octobre 2009 avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2010.

### Commentaire

Le placement successif d'un détenu dans des établissements divers – concordataires ou non – peut compromettre l'exécution progressive, prescrite notamment à l'article 75/3 CP, qui présuppose une continuité dans la prise en charge. Cette continuité serait illusoire si les autorités d'exécution et les établissements de nouvel accueil n'étaient pas informés utilement du déroulement concret des prises en charge antérieures.

En l'espèce, il n'est pas exclu qu'une insuffisance d'information ait joué un rôle dans l'introduction hâtive de processus imprudents d'ouverture de l'exécution de l'internement.

La Conférence latine a décidé d'introduire dans ce but des *dossiers individualisé itinérants* qui réunissent notamment *PES, rapports de comportement, formations ou thérapies suivies, travail accompli ou occupations offertes*. Ce dossier doit être transmis, lors de chaque transfert, à la direction de l'établissement de nouvel accueil et, le cas échéant, aux autorités compétentes du nouveau canton de détention.

L'organe d'enquête ignore si cette mesure est opérationnelle dans l'espace du Concordat latin. Il ignore si elle existe dans les espaces du Concordat central et du Concordat oriental.

### **III. Recommandation sur le partenariat nécessaire entre les autorités compétentes des cantons d'exécution et de détention**

**5.** Invitées à accueillir un détenu dangereux, violent ou condamné à une sanction de très longue durée, le Service pénitentiaire neuchâtelois devrait toujours poser la condition préalable que l'autorité compétente du *canton d'exécution* travaillera en collaboration étroite avec lui pendant le séjour de l'intéressé.

Cette sorte de partenariat devrait au moins comporter une brève information, donnée à intervalles réguliers, sur le déroulement de l'exécution et sur sa planification, une collaboration dans la prévention générale des risques que présente un tel placement et un droit de contrôle direct sur la mise en œuvre d'allègements dans l'exécution ou de dispositions d'humanisation de la sanction comportant des risques pour la sécurité dans ou hors du lieu de détention.

#### **Commentaire**

Les procédures suivies pendant le séjour de B. à Bellevue ont révélé un cloisonnement total entre les autorités d'exécution bernoise et neuchâteloise. Le Service pénitentiaire n'a pas même été informé de l'élaboration du PEM/2010 et de l'octroi ponctuel des sorties qui y étaient prévues. Sous réserve de l'intervention normale des organes de probation, tout s'est en effet passé à l'insu de l'OAPM.

Ce sont pourtant les autorités politiques du canton de Neuchâtel qui ont dû affronter les conséquences les plus redoutables des imprudences commises par l'établissement et par la SAPEM.

**IV. Recommandation sur la délégation de compétences d'exécution à l'établissement de détention**

**6. Une délégation de compétences d'exécution à l'établissement de détention devrait toujours faire l'objet d'un mandat écrit précisant le mode d'exercice des compétences déléguées et l'étendue du contrôle que se réserve l'autorité d'exécution. Cette exigence vaut aussi lorsqu'une délégation générale est expressément prévue dans le droit cantonal ou concordataire applicable à l'exécution.**

**Hormis les sorties urgentes à but médical, une délégation des compétences d'exécution à l'établissement de détention ne devrait jamais inclure la compétence d'accorder des sorties ou des conduites à un détenu dangereux, violent ou condamné à une sanction de très longue durée.**

**Lorsque le canton d'exécution n'est pas un partenaire du Concordat latin, l'acte de délégation devrait en tout cas promouvoir une terminologie uniforme et cohérente, préciser le mode d'élaboration et de validation des PES et définir les divers instruments d'allègement dans l'exécution et d'humanisation de la sanction, de telle sorte que les deux parties comprennent de la même façon les concepts qu'elles sont appelées à appliquer de concert.**

**Commentaire**

La délégation de l'exécution par la SAPEM à Bellevue n'a pas été documentée par un acte formel, alors que, dans une affaire particulièrement lourde, elle revenait à faire peser l'essentiel de la responsabilité sur les épaules d'une direction d'établissement, qui n'avait pas une expérience suffisante de tels cas.

Le canton d'exécution a de la sorte créé une situation dangereuse ou explosive sur le territoire d'un autre canton sans que les autorités responsables de l'ordre public dans ce canton, aient été invitées à accepter les risques encourus.

**V. Interrogations sur la sécurité de Bellevue**

**7.** N'y a-t-il pas lieu de vérifier si les éléments de sécurité installés dans l'espace entre le mur d'enceinte et le bâtiment sont suffisants pour empêcher toute évasion ou invasion du pénitencier et s'il ne serait pas opportun d'installer un barrage supplémentaire (treillis ?) devant et derrière le mur d'enceinte?

**8.** A l'occasion des travaux en cours, s'est-on préoccupé suffisamment d'améliorer les possibilités d'observation, souvent compromises par une structure architecturale comportant des corridors et cages d'escaliers étroits avec de nombreux angles morts ? S'est-on préoccupé suffisamment de la sécurisation des visites, particulièrement amoindrie par la structure actuelle des lieux où elles se déroulent?

**9.** Les agents de détention sont-ils équipés d'appareils d'alarme personnels assez performants pour garantir leur sécurité optimale, notamment au cours des déplacements de détenus groupés, ainsi que dans les divers ateliers et sur l'espace de promenade (p. ex. alarmes automatiques en cas de projection au sol) ?

**10.** Ne serait-il pas opportun de contrôler si Bellevue est correctement équipée en moyens de *contrainte directe* et en moyens de *neutralisation*, prévus dans l'Instruction générale pénitentiaire du 25 août 2008, et - dans l'affirmative - si les agents de détention sont suffisamment formés à l'emploi *mesuré* de ces moyens ?

**11.** Ne serait-il pas judicieux de veiller sans retard à ce que les règles et usages relatifs à l'ordre dans la maison soient appliqués dans toutes les cellules, qui ne doivent pas devenir des capharnaüms où les fouilles seraient illusoires?

### Commentaire

Avant d'examiner ces interrogations, il sied de rappeler que l'événement du 27 juin 2011 n'a pas été causé par d'éventuelles lacunes dans le système de sécurité de Bellevue. On se demandera seulement comment B. a pu se procurer aussi facilement (à l'infirmerie ?) l'objet tranchant utilisé contre le personnel d'accompagnement.

Ces interrogations font suite à des remarques de cadres de Bellevue.

L'organe d'enquête a constaté par lui-même le flou qui règne lors de déplacements de groupes de détenus et le désordre inimaginable de la cellule qu'il a visitée ; selon le personnel, de tels désordres font obstacle à une fouille efficace et favorisent le stockage interdit de médicaments, voire de substances prohibées.

Pour ce qui est de la *contrainte directe*, il ne faut pas perdre de vue que le pénitencier n'est pas axé sur la neutralisation brutale mais sur les méthodes d'apaisement et de compromis que présuppose la bonne application de l'article 75 CP qui commande notamment de *combattre les effets nocifs de la privation de liberté* dont le quotidien *doit correspondre autant que possible à des conditions de vie ordinaires*.

C'est à la police d'intervenir lorsque l'urgence requiert l'usage de la force.

Il n'y a donc pas lieu d'introduire une armurerie ou de doter les agents de matraques ; mais ils doivent connaître les moyens de self-défense. Il semble que le pénitencier ne dispose pas de liens en nombre utile et de spray au poivre, moyens de contrainte que l'Instruction pénitentiaire autorise pour parer à des situations extraordinaires de rébellion ou de tentative de fuite qui, en dépit des structures de prévention, peuvent toujours se produire.

Les protocoles d'intervention et les systèmes d'alarme, en phase de finalisation pour Bellevue, sont jugés performants par tous les responsables, sous réserve de ce qui pourrait être dit à propos de la technologie des équipements de communication de chaque agent, que l'organe d'enquête n'est pas à même d'évaluer. La centrale dispose d'un contact direct performant avec la police (et d'ailleurs aussi avec les pompiers) ce qui n'était pas le cas des agents en conduite le 27 juin 2011.

Les solutions mises en place à Bellevue sont satisfaisantes sous réserve de l'effectif nocturne, apparemment trop restreint, des agents de surveillance et surtout de la formation de ceux-ci, élément essentiel de la sécurité, qui fera l'objet d'une autre recommandation.

Le compartimentage du cellulaire en petits secteurs fermés où se côtoient librement des détenus de diverses catégories contribue par exemple à la sécurité de l'ensemble de l'établissement.

## VI. Recommandations sur l'internement à Bellevue

12. Le but d'un internement, au sens de l'article 64/1 CP, n'est pas de punir, mais de neutraliser des individus dangereux pendant le temps que nécessite leur traitement ou leur préparation à une éventuelle réinsertion sociale sans danger pour la collectivité. Cette *mesure* peut être liberticide lorsque les circonstances ne permettent pas au juge qui l'ordonne d'en fixer la durée, contrairement à ce qu'il fait *de lege* quand il prononce une *peine* privative de liberté.

La répétitivité frappante des rapports d'experts et des avis de la Commission de dangerosité, que l'on constate souvent, peut conduire en pratique, par suite d'une sorte de lassitude confortable, à l'internement perpétuel de personnes qui ne tombent pas sous le coup de l'article 64/1bis CP (internement à vie).

Les quelques personnes placées à Bellevue sur la base des articles 59/3 ou 64/1 CP devraient donc faire l'objet d'une attention spécifique de la part du Service pénitentiaire et de ses subdivisions (l'établissement, l'OAPM), de même que du Service de probation et du Centre cantonal de psychiatrie, notamment pour garantir la régularité et la qualité du suivi thérapeutique et, partant aussi, la sécurité dans l'établissement.

13. Une attention particulière doit être vouée aux relations personnelles à établir entre le personnel médico-social et les internés qu'il prend en charge. En cas de conflit latent ou d'inefficacité patente d'un traitement, l'éventualité d'un changement du personnel investi de la prise en charge individuelle devrait être objectivement examinée.

14. A des intervalles à déterminer, une expertise spécifique, externe et neutre, devrait être ordonnée en particulier pour vérifier si la prise en charge psychiatrique ou psychologique ainsi que l'éducation et la formation dispensées jusqu'alors à ces internés, notamment aux jeunes délinquants jugés dangereux, répondent à leurs besoins et ne doivent pas être fondamentalement modifiées.

15. Il y a lieu d'examiner si un représentant de l'établissement de détention où séjourne l'intéressé ne devrait pas toujours siéger, au moins avec voie consultative, au sein de la Commission de dangerosité appelée à donner son avis sur l'opportunité de consentir des adoucissements dans le régime de privation de liberté. Le risque d'une trop grande proximité du personnel pénitentiaire avec les détenus n'ôte pas son utilité à l'opinion d'une personne ayant une connaissance directe et concrète de la problématique posée par l'intéressé.

16. Les plans d'exécution devraient être établis sur des formulaires différents selon que ces plans s'appliquent à l'exécution d'une *peine* ou à celle d'une *mesure*.

### Commentaire

**Ces recommandations touchent à la question qui préoccupe le plus le personnel pénitentiaire.**

- Le but de l'exécution d'une sanction privative de liberté n'est pas seulement la neutralisation du condamné mais sa réhabilitation par des méthodes respectueuses de ses droits fondamentaux et de sa dignité (articles 74-75a CP). Les méthodes de l'ancienne direction de Bellevue, jugées *valorisantes* par la SAPEM, tendaient à atteindre ces deux objectifs apparemment contradictoires. **Ainsi en allait-il du système des agents de référence qu'il n'ya pas lieu de démanteler mais de repenser**, par exemple en soumettant ces agents à la supervision d'une personne ayant acquis une formation en psychothérapie et choisie à l'extérieur de l'établissement pour réduire les préjugés et le risque de manipulation.

Toute personne détenue, en milieu fermé ou non, a droit au respect de sa dignité. L'exercice de ses droits fondamentaux ne peut être restreint que dans la mesure requise par la privation de liberté et par les exigences de la vie collective dans l'établissement. L'exécution de l'internement doit, dans la mesure du possible, tendre à l'amélioration de son comportement social et à la création d'une aptitude à vivre en société sans commettre d'infractions. Elle doit notamment correspondre autant que possible à des conditions de vie ordinaires et combattre les effets nocifs de la privation de liberté. (articles 74, 75/1, 90 CP).

**L'application de ces principes n'est pas facile et c'est une responsabilité particulièrement lourde pour le personnel pénitentiaire de tout niveau.**

- S'agissant de l'internement, il ne faut jamais perdre de vue qu'il s'agit d'une mesure et non d'une peine. Cette mesure n'est pas ordonnée pour punir un crime mais pour neutraliser actuellement une personne qui risque de récidiver et pour réparer un dégât naturel (*maladie mentale ou trouble de la personnalité*) qui l'empêche de vivre en paix avec autrui. Les circonstances ne permettent malheureusement pas toujours au juge de fixer d'emblée la durée de l'internement, contrairement à ce qu'il doit faire lorsqu'il prononce une peine privative de liberté. C'est pourquoi la loi prescrit l'examen périodique obligatoire des internements par des commissions pluridisciplinaires.

Mais force est de reconnaître, et on peut le comprendre, que celles-ci hésitent généralement à prendre le risque de la liberté avec des individus qui ont montré, une fois au moins, combien ils peuvent être dangereux pour autrui. L'examen de dossiers d'internés, jugés dangereux non à cause d'une maladie mentale curable mais à cause de troubles de la personnalité dont on connaît mal le remède (article 64/1 CP), montre en tout cas que la psychiatrie - dont les avis resteront souvent prépondérants au sein de ces commissions - ne sort que rarement du chemin dans lequel elle a commencé par s'engager.

**L'interné demeure donc assez généralement livré au monde de l'appréciation administrative et de l'expertise. Faute de rechercher activement un suivi adéquat, l'internement peut alors devenir une mesure liberticide confinant à une relégation carcérale perpétuelle, qui n'est pas compatible avec les fondements de notre civilisation libérale, sans compter qu'elle poserait à l'Etat d'énormes problèmes dont les solutions éventuelles sont fort coûteuses.**

- De l'avis de l'organe d'enquête une analyse périodique spécifique - externe à l'établissement et parfaitement indépendante - de la personnalité de certains internés et de l'adéquation de leur prise en charge est seule compatible avec la volonté du législateur. A ce défaut, celui qui tombe une fois sous le coup de l'article 64/1 CP, soit directement, soit par l'effet réflexe de l'article 59/3, 2<sup>ème</sup> phrase, CP, risque bien d'être relégué à perpétuité, alors que le but de la mesure d'internement n'est pas de transformer en fous furieux des gens marginaux ou peu équilibrés. Cette mesure s'inscrit, *mutatis mutandis*, dans le cadre de la jurisprudence *Krause* (ATF 102 Ia 302).

• L'organe d'enquête a pu rencontrer à Bellevue un jeune homme d'à peine trente ans condamné à une peine de sept ans de privation de liberté, et qui doit être maintenant soumis à une mesure d'internement dont les juges ont souligné qu'elle était nécessaire mais qu'ils l'espéraient *de courte durée* ! (page 18)

Or, selon le personnel pénitentiaire - manifestement déconcerté par ce cas - aucune issue n'est prévisible pour ce détenu, décrit comme docile et pas manipulateur pour deux sous mais auquel on offre, pour toute formation, la fabrication de caisses à pommes à l'atelier. Certes, son comportement délictueux, qui n'a - en définitive et par de purs hasards - pas eu de conséquences irréversibles, a été pour le moins inquiétant. Mais est-ce une raison pour qu'il soit mis définitivement à l'écart de la société dans un abrutissement de plus en plus profond, cela d'autant plus qu'il semble avoir commis ses actes punissables alors qu'il se trouvait sous l'emprise de stupéfiants dont il serait aujourd'hui sevré.

*Nous renvoyons pour le surplus à ce que nous avons écrit sur ce cas en page 62.*

- Ce n'est là qu'un exemple. Mais il met en évidence la nécessité de disposer de structures appropriées à de tels cas, sous peine de causer des dommages importants à la société. Les agents de détention de Bellevue ne cachent pas les problèmes que leur pose ce type de prise en charge.

- Les internés dont aucune thérapie ne peut conduire à une réduction satisfaisante de la dangerosité ont aussi le droit à ce que leur détention soit humanisée par des mesures performantes. Les conduites pédagogiques, thérapeutiques et humanitaires du Concordat central s'inscrivent dans ce contexte qui est celui de l'article 75/1 CP. De telles conduites ne sont cependant pas admissibles si elles exigent la mise en place de moyens de sécurité manifestement excessifs et, partant, confinant à des traitements dégradants.

Les moyens d'humaniser l'internement de personnes qui ne peuvent même pas bénéficier de conduites humanitaires périodiques en raison des troubles de leur personnalité doivent être créés ou apportés à l'intérieur des murs d'un établissement approprié, en commençant par une éducation et une formation adéquates. Ces malheureux sont en effet dans une situation très voisine des personnes en situation de lourd handicap.

1.15

**VII.** Recommandations sur l'amélioration et le perfectionnement de la formation du personnel

**17.** Les *candidats à la fonction d'agent de détention* dans des établissements qui prennent en charge des détenus difficiles ou des détenus souffrant de désordres psychiques, devraient recevoir non seulement une formation théorique spécifique, mais aussi une formation pratique intense. L'un des buts de cette formation pratique devrait être d'apprendre à garder tout le recul nécessaire à une prise en charge objective et utile de la personne protégée.

L'autorité compétente devrait examiner si la formation pratique dispensée actuellement par le Centre suisse de formation pour le personnel pénitentiaire (CSFPP) est à cet égard suffisante.

**18.** Les *agents de détention en fonction*, chargés de s'occuper de détenus à la personnalité difficile ou souffrant de désordres psychiques, devraient obligatoirement suivre les *formations continues* dispensées dans ce domaine par le CSFPP.

Leur formation théorique spécifique devrait aller au-delà de ces cycles de formation.

Des modalités de tournus devraient éviter un affaiblissement momentané des effectifs, résultant de l'engagement de certains agents dans les processus de formation continue.

**19.** Il serait judicieux de réfléchir, dans le cadre des divers concordats, à la création d'une sorte d'académie pénitentiaire à l'instar des académies de police dispensant des stages de formation *pratique* qui restent à la charge de chaque canton, en vertu de la convention créant le CSFPP.

### Commentaire

L'article 377/s CP exige des cantons qu'ils favorisent la formation et le perfectionnement du personnel des établissements. C'est en effet là une condition première de la sécurité à l'intérieur de ceux-ci. (*voir l'encadré en page 67 du présent rapport*). La formation est aussi indispensable à la réalisation des principes énoncés aux articles 74, 75, 75a et 90 CP.

Selon la jurisprudence, l'Etat ne saurait se fonder sur des arguments d'ordre financier pour échapper à son devoir d'engager tous les moyens nécessaires pour atteindre les objectifs de la sanction pénale.

Il est manifeste que les agents de détention de Bellevue se sentent souvent démunis devant les difficultés qu'ils affrontent dans la prise en charge des détenus internés sur la base des articles 59/3 et 64 CP. Ils ne sont pas rares à dire que leur établissement n'est pas approprié à cette prise en charge. A défaut d'une formation spécifique, il ne leur est guère possible de remplir la mission que leur assigne le Code pénal dans sa teneur postérieure au 1<sup>er</sup> janvier 2007. Par ailleurs, comme nous l'avons déjà dit, la formation du personnel sur laquelle le droit fédéral et la Recommandation européenne mettent l'accent est un élément essentiel di dispositif de sécurité d'un établissement de détention. Un plan de formation spécifique, à inscrire dans les priorités financières du canton, devrait être établi par l'établissement et le Service pénitentiaire, en collaboration avec le CSFPP.

L'idée d'une académie pénitentiaire a été émise plusieurs fois au cours de l'enquête. Elle semble être agréée par tous les responsables entendus. **Lors de sa rencontre précitée avec l'organe d'enquête, M. Henri Nuoffer, membre du Conseil du CSFPP et secrétaire de la CLDJP, a insisté sur cette création qu'il a exposée lors de discussions sur l'avenir de ce centre.**

**VIII. Recommandations sur la hiérarchie et la *participation* au sein des établissements**

**20.** Avant d'établir un PES ou de donner son préavis sur une autorisation de sortie requise par un détenu dangereux ou violent, la direction de l'établissement ne devrait jamais manquer de consulter de manière approfondie le personnel de surveillance et les intervenants thérapeutiques investis de la prise en charge de l'intéressé ; elle ne devrait pouvoir s'écarter de leur opinion défavorable que si des circonstances objectives l'imposent.

**21.** Les mesures de sécurité à prendre pour une *conduite* de tels détenus devraient à chaque fois être soigneusement discutées au préalable avec les agents accompagnateurs.

**Commentaire**

La direction a élaboré le PEM/2010 et autorisé les sorties de B., sans rechercher suffisamment l'assentiment du personnel qui s'était occupé directement de celui-ci (personnel médico-social et personnel de surveillance). Les membres du personnel prétendent tous avoir été surpris par les allègements dans l'exécution accordés à B.

Par ailleurs, les agents accompagnateurs n'ont pas émis de réserve sur l'absence de mesures de sécurité. Rien ne démontre clairement que cette attitude passive proviendrait d'une rigidité hiérarchique inappropriée, mais il manque en tout cas à Bellevue un régime de circulation des informations entre la direction, les subordonnés et les autres intervenants.

112

**IX.** Recommandation pour une meilleure distinction pratique des *conduites*

**22.** L'affaire B. montre qu'il est utile de rappeler aux responsables pénitentiaires quelles sont les *conduites* dont peuvent bénéficier les détenus en vertu du règlement latin sur les autorisations de sortie.

- Des *conduites à caractère fonctionnel* peuvent être organisées pour l'accomplissement d'un devoir (p. ex. transport dans un hôpital ou au tribunal, transfert dans un autre établissement, accompagnement à une visite médicale ou aux obsèques d'un parent direct). Elles seront sécurisées par des mesures conformes à la dignité humaine et au principe de la proportionnalité.

- Les *conduites à caractère non fonctionnel* peuvent revêtir la forme d'un *congé* limité du point de vue qualitatif et temporel (quatre ou cinq heures selon les concordats latin ou central). Elles s'inscrivent alors dans le cadre d'une exécution progressive de la peine ou de la mesure (articles 75a/2 et 90/4 et 4bis CP). Elles tendent en général à mieux observer l'aptitude d'un détenu à progresser en direction d'une ouverture plus large du régime de contention.

Un délinquant, naguère qualifié de dangereux, ne peut bénéficier d'un tel *allègement dans l'exécution* que s'il a donné des signes suffisants d'amendement et que l'on peut, objectivement et en l'état, envisager sa réhabilitation. Les *conduites-allègements* d'un tel délinquant doivent être hautement sécurisées, comme indiqué dans nos recommandations 23 et suivantes.

- Les *conduites à caractère non fonctionnel* peuvent aussi revêtir la forme de sorties *humanitaires*. Ces conduites tendent à réduire les effets nocifs de la détention et à favoriser un certain contact du détenu avec la vie ordinaire (articles 75/t, 84, 90 CP). Un délinquant dangereux qui n'a pas droit à des *conduites-allègements* peut, selon les circonstances, bénéficier de conduites humanitaires.

Les conduites humanitaires accordées à un détenu dangereux doivent être hautement sécurisées, comme indiqué dans notre recommandation 25.

Lorsque les mesures de sécurité nécessaires sont trop serrées au point de confiner à un traitement dégradant ou à une mise au pilori de l'intéressé, il faut renoncer à la conduite. En pareil cas, l'humanisation de la détention devra venir de l'extérieur vers le pénitencier et consister dans une amélioration significative de la qualité de vie en détention d'une personne qui n'a pas de perspective de libération objectivement envisageable.

Commentaire

Cette recommandation tend à prévenir une nouvelle confusion des genres comparable à celle qui a présidé en l'espèce à l'accueil des autorisations de sortie de B.

*W.D.*

**X. Recommandations sur les conduites et leur sécurité**

**23.** Les sorties accompagnées, respectivement les conduites, quel qu'en soit le but, doivent être sécurisées à mesure du risque de fuite que présente le bénéficiaire et de sa violence potentielle. Les agents accompagnants doivent être consultés sur les mesures à prendre.

**24.** Dans tous les cas, la police cantonale recevra assez tôt une copie de l'autorisation de sortie (article 72 du règlement précité).

L'effet de surprise est nécessaire pour prévenir qu'une fuite ou l'introduction dans le pénitencier d'objets ou produits prohibés ne soit organisée avec la complicité de tiers. Le détenu ne devrait être avisé qu'en dernière extrémité, tout d'abord du jour puis de l'heure précise de la sortie, qui peuvent être variables ; les accompagnants externes doivent être rendus attentifs au fait que le lieu et le moment prévus peuvent être modifiés.

Le détenu doit être fouillé au départ et à l'arrivée ; les accompagnants externes doivent être préalablement informés qu'ils peuvent eux-mêmes être fouillés mais seulement au départ.

Le détenu doit être transporté dans un véhicule doté de moyens de sécurité proportionnés au risque de fuite.

Les agents accompagnants doivent maîtriser les principaux moyens d'auto-défense et être capables de parer à la fuite de leur protégé ; ils doivent être équipés de moyens appropriés de contrainte directe et des moyens les plus performants et les plus sûrs pour alerter immédiatement les organes de police et l'établissement, en cas d'incident.

**25.** Les mesures de sécurité doivent être renforcées lorsque le bénéficiaire de la conduite est un détenu dangereux ou présente un risque de fuite élevé. L'avis du service cantonal de probation, prévu à l'article 4/2 du règlement latin, doit alors être obligatoirement requis ; s'il est négatif, il doit être suivi à moins que des circonstances particulières ne s'y opposent impérativement.

Le transport doit se faire dans un véhicule de police destiné au transfert de prisonniers ; la police doit être invitée à prendre des dispositions particulières : p. ex. poster une patrouille, éventuellement canine, aux environs du lieu de promenade.

L'accompagnement doit être opéré par des agents de détention spécialement aptes et formés à la maîtrise d'un détenu en rébellion ; ces agents doivent être équipés de moyens, indiqués dans l'Instruction pénitentiaire cantonale, propres à neutraliser le détenu sans dommage durable. Au besoin, celui-ci sera muni d'un bracelet électronique.

**26.** L'autorisation de sortie notifiée au requérant doit indiquer les mesures de sécurité qui seront appliquées ; si celui-ci ne les accepte pas sans justification évidente, la conduite sera annulée.

Elle sera aussi annulée s'il appert que ces mesures ne suffiront pas à sécuriser la conduite. Des moyens de sécurité trop intrusifs ou trop visibles ôteraient en effet à la conduite soit son agrément soit son intérêt pour une resocialisation finale. Ils pourraient confiner à un traitement dégradant s'ils revenaient à mettre le bénéficiaire au pilori. Tel serait le cas de la pose de menottes ou d'entraves dans un lieu public, voire d'un encadrement policier trop proche et trop étroit.

**27.** L'établissement de détention doit tenir un registre spécial de toutes les conduites ou sorties accompagnées. Ce registre doit contenir les autorisations, les avis consultatifs, les rapports circonstanciés des agents accompagnants, dûment visés par la direction, ainsi qu'un bilan périodique global de ces sorties avec une appréciation de ces résultats d'ensemble par la direction et les agents directement responsables.

### Commentaire

Ces recommandations énoncent quelques moyens discutés au cours de l'enquête avec le personnel spécialisé. La mise en œuvre de ces moyens (par exemple la pose de menottes et d'entraves ou l'utilisation du « spray au poivre » dont devrait disposer les agents accompagnants) se fera dans le respect de la proportionnalité et de la dignité du détenu. Si les principes rappelés aux articles 74,75/1 et 90 CP ne peuvent être respectés, la conduite doit être abandonnée.

La pratique de nombre d'établissements est de refuser toute *conduite* à des détenus dangereux, présentant un risque de récidive qualifiée. Cela semble être le cas à Bochuz.

A défaut de conduites, il s'impose d'humaniser l'exécution conformément à l'article 75 CP. Guidée par le principe de proportionnalité, l'humanisation de la peine ou de la mesure doit venir, comme nous l'avons dit, de l'extérieur vers l'intérieur et non inversement.

En l'absence d'une amélioration perceptible de ses conditions de vie en détention, la dangerosité de l'intéressé pour lui-même, pour ses codétenus et pour le personnel ne peut que s'accroître au point que la détention finit par n'être plus qu'un bras de fer permanent avec l'autorité.

Basées sur la confiance, les sorties de B. n'ont jamais été sécurisées. A titre d'exemple, les agents de détention qui accompagnaient B. le 27 juin 2011 n'avaient, pour tout moyen de communication à distance, qu'un téléphone portable ordinaire fourni par l'établissement, avec en mémoire des numéros prédéfinis, et non une radio permettant une communication immédiate avec la police et avec toute patrouille de police opérant dans la région.

La conduite a été décidée et organisée sans concertation approfondie de la direction avec le personnel de référence et d'accompagnement.

Bellevue ne tient ni registre spécifique, ni bilan périodique des conduites dont le nombre annuel s'élève tout de même, en moyenne, à une dizaine. Les demandes, les autorisations de sortie, les refus et le rapport des accompagnants sont simplement classés, avec les autres pièces, dans le dossier du détenu concerné.

**XI.** Recommandation sur la reprise des régimes de progression en vigueur à Bellevue avant le 27 juin 2011

**28.** Interrompu après le 27 juin 2011 à Bellevue qui organisait une dizaine de conduites par année, le cycle des *conduites* doit y être repris sans retard, soit pour se conformer aux principes de l'exécution (articles 75/1 et 90 CP), soit pour promouvoir une exécution progressive de la sanction (articles 75/3, 90/2 et 75a, 90/4bis CP).

Il en va de même des instruments d'humanisation de la détention ou d'exécution progressive de la sanction, mis antérieurement en place à Bellevue, dans toute la mesure où ils sont conformes à ces principes ou à ce but.

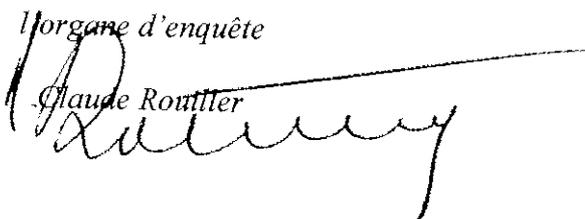
### Commentaire

L'incident du 27 juin 2011 est un événement insolite qui, du fait qu'il fut spectaculaire et suscita un émoi compréhensible dans la population, ne saurait compromettre, de manière générale, une exécution des sanctions conforme au droit fédéral, au droit concordataire et aux recommandations européennes.

Fait à Lutry, le 18 octobre 2011

*l'organe d'enquête*

*Claude Rouiller*



## **RAPPORT à l'attention du mandant, Monsieur Jean Studer, Conseiller d'Etat, Chef du DJSF (NE)**

### **Plan**

1.	Résumé (contexte - premiers constats et recommandations)	p. 2
2.	Mandat	p. 5
3.	Expert	p. 6
4.	Méthodologie et documentation	p. 7
5.	Quelques rappels relatifs aux principes d'exécution des sanctions pénales - résumé -	p. 8
6.	Types d'établissements et régimes en application du code pénal suisse (CP) et du Concordat latin (niveaux international, fédéral, concordataire et cantonal)	p. 10
7.	Affectation de l'EEPB « Bellevue »	p. 21
8.	Contexte et évolution des projets de l'EEPB	p. 24
9.	Organisation du projet et commission de construction	p. 28
10.	Personnes détenues à l'EEPB depuis 2008 et caractéristiques	p. 29
11.	Rapport « Rouiller », remarques concernant l'EEPB - appréciations de l'expert	p. 30
12.	Autres éléments à prendre en compte :	p. 38
	12.1. Encadrement	p. 38
	12.2. Personnel (effectif et formation)	p. 40
13.	Liste récapitulative des recommandations	p. 44

---

Fribourg, le 15 décembre 2011 + compléments du 9  
janvier 2012 compte tenu des réponses supplémentaires  
transmises le 5 janvier 2012 à l'expert

L'expert :  
Henri Nuoffer  
SG de la CLDJP

## 1. Résumé (contexte - premiers constats et recommandations)

- **L'exécution des sanctions pénales a été l'une des priorités du programme de législature 2006-2009 pour le Conseil d'Etat** du canton de Neuchâtel<sup>1</sup>. Il a dès lors décidé de se doter d'établissements pénitentiaires conformes aux normes et adaptés aux besoins actuels ; en plus, il a renforcé les bases légales existantes.
- Le projet de construire un seul établissement à Cornaux ayant été abandonné, **la décision a été prise de transformer la prison de La Chaux-de-Fonds et l'établissement de Bellevue à Gorgier, affecté depuis 1994<sup>2</sup> à l'exécution fermée de sanctions pénales**, conformément aux accords passés dans le cadre du concordat romand et du Tessin<sup>3</sup>, par la suite concordat latin<sup>4</sup> du 10.4.2006. **Depuis plusieurs années, l'EEPB « Bellevue » (ci-après : EEPB) reçoit de nombreuses personnes détenues (± 70% des condamnés incarcérés) qui représentent un risque certain pour la collectivité publique avec des caractéristiques de dangerosité** (art. 75a et 90 al. 4<sup>bis</sup> CP) **et qui y subissent de longues détentions. Ces détenus doivent bénéficier** pour une proportion d'entre eux **d'un encadrement spécifique**, respectivement d'une thérapie (art. 56 à 64 CP).
- **Pour l'EEPB, le programme suivant a été décidé :**
  - augmentation du nombre de places de 54 à 83, respectivement de 47 à 63 cellules
  - agrandissement des surfaces dévolues aux ateliers et aux divers locaux dits communs
  - amélioration du quotidien et du régime progressif en garantissant une meilleure sécurité de l'établissement
- Ces modifications entraînaient des modifications architecturales.
- Ces transformations pouvaient bénéficier de subventions de la Confédération estimées à CHF 4'777'700.00.
- Ce projet soumis tant au Conseil d'Etat que par la suite au Grand Conseil qui l'ont adopté a été élaboré par le chef du SPNE entré en fonction en mars 2005 et qui a quitté sa fonction à fin 2010.
- A la suite de différentes circonstances, une nouvelle commission de construction (ci-après : CC) a été nommée le 14.5.2008<sup>5</sup>.
- **Le 2 mars 2009, le président de la CC et chef du SPNE présenta des modifications importantes du projet** (niveaux -2/-1/rez et 7<sup>e</sup>)<sup>6</sup>. **La CC adopta ce nouveau projet remanié et les travaux furent mis en soumission publique.**
- **Selon le dossier qui a pu être consulté (cf. p.-v. de la CC en particulier ceux de mai 2009 et d'octobre 2011), ni le maître de l'ouvrage, représenté par M. Jean Studer, Conseiller d'Etat, Chef du DJSF ni l'Office fédéral de la justice (OFJ) n'ont pu donner préalablement leur accord à ces modifications.**

<sup>1</sup> Extrait du Rapport du 13 février 2008, 08.009 du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui d'un projet de décret portant octroi d'un crédit de 20'896'300 francs pour la rénovation de l'immeuble « Promenade 20 », la rénovation et l'agrandissement de la prison préventive à La Chaux-de-Fonds, pour la rénovation et l'agrandissement de l'établissement d'exécution des peines (EEPB) de Bellevue à Gorgier

<sup>2</sup> Décision G-13 du 28.3.1994 de la Conférence des autorités cantonales compétentes en matière d'exécution des peines et mesures de la Suisse romande et du Tessin

<sup>3</sup> Concordat du 22.10.1984 sur l'exécution des peines et mesures concernant les adultes et les jeunes adultes dans les cantons romands et du Tessin

<sup>4</sup> Concordat du 10.4.2006 sur l'exécution des peines privatives de liberté et des mesures concernant les adultes et les jeunes adultes dans les cantons latins (ci-après : concordat latin du 10.4.2006)

<sup>5</sup> Extrait du Rapport relatif aux différents travaux supplémentaires avalisés par la commission de construction du 31.8.2011 de M. Philippe Donner, architecte cantonal et président de la commission de construction

<sup>6</sup> P.-v. n°8 de la séance de la commission de construction du 2.3.2009

- **La réalisation du projet a été interrompue à fin octobre 2011 par le représentant du maître de l'ouvrage eu égard à différentes circonstances** (réflexions et analyses de la cheffe du service pénitentiaire entrée en fonction le 1<sup>er</sup> février 2011, du directeur a.i. de l'EEPB depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2011 et les réflexions émises par M. Cl. Rouiller, ancien président du TF dans le cadre de son rapport du 18 octobre 2011 à la suite de l'évasion d'un détenu dangereux incarcéré à l'EEPB, lors d'une conduite le 27 juin 2011).
- **Le 20 octobre 2011, le Chef du DJSF a confié un mandat d'évaluation de l'EEPB à l'expert soussigné. Les premières conclusions et recommandations de l'expert mandaté sont les suivantes :**
  1. **Cet établissement affecté à la détention en régime fermé sécurisé présente certaines difficultés inhérentes à son emplacement** (proximité d'immeubles) **mais surtout à sa construction** (affectation initiale pour un foyer de jeunes filles difficiles, ce qui rend les transformations en établissement pénitentiaire compliquées car l'établissement est réparti sur 7 niveaux différents). Pour réaliser des aménagements adéquats, des dépenses très importantes auraient dû être engagées eu égard en plus à la structure du bâtiment. **Des améliorations sont néanmoins réalisables pour diminuer certaines difficultés au niveau de la gestion de l'exécution des sanctions pénales (cf. ci-après).**
  2. **Le projet prévoyait la mise en place d'un régime de type progressif** comme le veut le droit des sanctions pénales (art. 75 CP) dès avant les modifications entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2007. **En réalité, il n'y a pas de régime progressif** ; le niveau de sécurité actuel et à réaliser ne fait pas de différences sauf à dire pour les cellules à aménager dans une des annexes (2 cellules pour le régime de travail externe et/ou de semi-détention) et le niveau 7 pour le régime de fin de peine (notion que le nouveau droit des sanctions pénales a supprimée).
  3. **Pour mettre en place un régime de type progressif, il y aurait notamment lieu de prévoir un secteur plus sécurisé** et deux secteurs sécurisés ; cette proposition est réalisable quasiment sans frais supplémentaires importants (cf. ch. 6.2. let. a p. 15 ci-après).
  4. **Il est prévu d'augmenter la capacité d'accueil de l'EEPB<sup>7</sup> en créant de nouvelles cellules individuelles** (de 18 à 31) **et également des cellules doubles** (de 21 à 24). **Cela étant, le nombre de détenus passerait de 54 à 83 et une majorité de détenus seraient logés en cellules doubles (48/31) + 2 cellules individuelles pour handicapés + 3 cellules fortes + 2 cellules d'attente.**

**Or, le droit cantonal neuchâtelois spécifie en particulier que la personne détenue dispose d'une cellule individuelle dans la mesure où les disponibilités de l'établissement le permettent<sup>8</sup>.** Les autorités concordataires latines ont aussi rappelé le principe de la détention en cellules individuelles pour l'exécution des longues peines<sup>9</sup> comme d'ailleurs le précisent aussi les Règles pénitentiaires européennes<sup>10</sup> (cf. ch. 6.2. let. e p. 18 et ss).

**Cela étant, le nombre de personnes détenues à placer à l'EEPB doit être ramené de 86, respectivement 83 à 65 (+ 10 par rapport à la situation actuelle).**

<sup>7</sup> Tableaux du nombre de cellules et de lits requis par l'expert auprès des bureaux d'architectes J. Dubois SA / OCOMP Management SA, La Chaux-de-Fonds

<sup>8</sup> Loi du 27 janvier 2010 sur l'exécution des peines privatives de liberté et les mesures pour les personnes adultes (LPMPA) - RSN 351.0 - qui a abrogé la LPMA du 3 octobre 2007 qui avait déjà une disposition identique

<sup>9</sup> P.-v. de la CLDJP du 14.3.2008

<sup>10</sup> Règles pénitentiaires européennes - Rec (2006) 2 - ch. 18.5 et Commentaire

5. **Il est prévu un agrandissement des surfaces dévolues aux ateliers et aux divers locaux dits communs. Si en réalité des surfaces supplémentaires sont aménagées pour des ateliers (notamment la cuisine + 100 m<sup>2</sup>), les locaux communs notamment pour l'encadrement ne sont pas modifiés et ne tiennent pas compte de l'augmentation du nombre de détenus ( $\pm + 50\%$ ) (par ex. salle de gymnastique 180 m<sup>2</sup> / 180 m<sup>2</sup>; salle de visite 76.5 m<sup>2</sup> / 81.4 m<sup>2</sup>; formation 38 m<sup>2</sup> / 38 m<sup>2</sup>); à ce sujet, quasiment rien n'est prévu pour l'application du programme national Fep (cf. *ch. 6.2. let. ea p. 18 et ss*).**  
Enfin, différents locaux pourraient ainsi être répartis différemment dans les secteurs cellulaires (suppression d'une infirmerie dans le niveau 6, réaménagement des cellules dans l'annexe 1, rocade des ouvertures, respectivement des fenêtres des cellules et aménagement d'une 2<sup>e</sup> cour de promenade pour le secteur des sanctions disciplinaires).
6. **Un secteur pour personnes handicapées ou « à problèmes » de même que pour les « fins de peines » est prévu au niveau 7, ce qui entraîne de déplacer l'administration et la direction au niveau 2, soit devant le mur d'enceinte. Un tel secteur n'a pas besoin d'être aménagé et sa justification n'est pas démontrée.** En effet, aujourd'hui, on cherche à intégrer les handicapés parmi les autres personnes ; il en est de même pour les personnes âgées (quelle est d'ailleurs la limite ?). Une telle réalisation au niveau 7 entraîne un coût inutile (sécurisation et aménagement de cellules). Enfin, l'expert se demande pourquoi tant la direction que le personnel devraient quitter des locaux qu'il n'y a pas besoin de transformer pour être déplacés dans des locaux à aménager mais surtout de se retrouver devant le mur d'enceinte avec notamment des conditions beaucoup plus difficiles (isolation phonique, absence de vue, etc.) (cf. *ch. 6.2. let. eb p. 21 et 22*).
7. **La réalisation d'un parloir intime doit être confirmée.** Cette solution existe d'ailleurs depuis de très nombreuses années en Suisse, dans d'autres établissements à caractère fermé (6) et à l'étranger. Ce lieu de vie doit être conçu de façon précise et prudente. Il doit être vu comme un espace pour certains détenus qui présentent de tels risques qu'ils ne peuvent pas bénéficier d'allègement vers l'extérieur (cf. *ch. 6.2. let. ec p. 22 et 23*).
8. **Tout établissement qu'il soit ouvert ou fermé qui plus est avec un niveau de sécurité élevé comme pour l'EEPB doit disposer de concepts de sécurité dynamique et d'encadrement. Ils n'existent malheureusement pas encore** si ce n'est que des projets viennent d'être élaborés en novembre (cf. *ch. 6.2. let. a et b p. 15 et 16*).
9. **Dans le prolongement de réflexions de M. Cl. Rouiller l'expert s'est penché sur la problématique de la formation du personnel, de son équipement et de sa dotation. Des améliorations devraient être apportées** (cf. *ch. 12.1. p. 40 et ss*).
10. **L'évaluation des subventions que la Confédération pourrait verser a été estimée à CHF 4'777'700.00. Or la décision de l'OFJ<sup>11</sup> a fixé la subvention à CHF 3'417'750.00, soit CHF 1'300'000.00 en dessous de l'estimation.** Ce point devrait être tiré au clair, à moins que tel ait déjà été le cas. L'OFJ s'est prononcé formellement sur les adaptations importantes du projet à la suite de l'information formelle que le chef du SPNE lui a transmise le 17.6.2010 ; M. J. Zwick, chef suppléant de l'unité Exécution des peines et mesures à l'OFJ<sup>12</sup> a été chargé de se déterminer à ce sujet.

---

<sup>11</sup> Office fédéral de la justice (OFJ), Décision d'allocation du 23.12.2008 définitive

<sup>12</sup> Extrait du p.-v. de la commission de construction n°16 du 18.1.2010, visite de ce dernier (p.-v. n°19 du 19.4.2010) qui à ce jour n'a pas encore reçu de dossier (audition de M. J. Zwick, 5.12.2011). L'expert a dû faire effectuer des recherches complémentaires auprès de l'architecte cantonal qui ont abouti le 5.1.2012 seulement apportant des précisions que le SPNE n'avait pas pu donner (cf. courriel de Mme Gianoli 28.12.2011)

**Les différentes propositions et recommandations que l'expert dépose en l'état aboutissent objectivement à :**

- **une adéquation de l'établissement par rapport aux exigences légales**, en particulier en ce qui concerne les conditions de détention
- **une conformité aux principes d'exécution du droit des sanctions privatives de liberté** notamment par rapport à ceux de la progression, de l'assistance, du moindre mal, de la normalisation et de la sécurité
- **une amélioration respectivement le maintien des conditions de travail pour le personnel travaillant à l'EEPB** s'il était maintenu au niveau 7, sans quoi il serait préterité en étant « parqué » au pied d'un mur
- **des économies, respectivement des dépenses à ne pas engager** tout en assurant des conditions de détention conformes à des standards modernes qui respectent mieux les exigences de l'encadrement et de la sécurité.

## **2. Mandat du 20 octobre 2011 du CE, Chef du DJSF<sup>13</sup>**

- **Les Autorités cantonales neuchâteloises ont pris la décision de rénover et d'agrandir les bâtiments pénitentiaires existants dans le canton de Neuchâtel et ont octroyé les crédits nécessaires à la réalisation de ce projet en 2008** (décret du Grand Conseil du 18 mars 2008). A ce jour, tant à l'EEPB qu'à l'Etablissement de détention « La Promenade » (EDPR), les travaux ont bien avancé et ce, malgré la découverte d'une forte présence d'amiante au sein des établissements.

Si les travaux à l'EDPR se poursuivent à un rythme soutenu, tel n'est plus le cas au sein de l'EEPB. En effet, à la suite de la fuite d'un détenu lors d'une conduite en juin 2011, de la démission du directeur en place et de la désignation de M. Olivier Rogivue en tant que directeur et chef de projet ad interim à l'EEPB, les travaux de rénovation ont été interrompus pour permettre à l'établissement de stabiliser son activité. Depuis, la direction du service pénitentiaire a fait part de ses doutes quant à l'adéquation de certains aspects du projet avec les objectifs politiques et les missions de l'établissement. Un rapport circonstancié sur la situation des travaux en cours au sein de l'EEPB a été fourni également par la commission de construction.

**Au vu des constats réalisés, il a paru nécessaire au Conseiller d'Etat, Chef du Département de la justice, de la sécurité et des finances, de pouvoir bénéficier d'une expertise extérieure pour lui permettre de mieux appréhender les remarques et propositions faites.**

**Cela étant, le mandat est le suivant :**

- **prendre connaissance** des rapports et décisions prises par les Autorités politiques, des missions de l'EEPB ainsi que du rapport susmentionné
- **procéder de manière succincte à l'analyse du projet** du point de vue pénitentiaire en terme de fonctionnalité et d'utilisation des infrastructures de l'EEPB
- **effectuer un examen approfondi des travaux** prévus dans les secteurs de détention et en particulier sur l'opportunité de maintenir des cellules doubles ainsi que de très

<sup>13</sup> Extrait du mandat du 20.10.2011 du CE J. Studer

vastes espaces communs compte tenu de la mission de l'établissement et des besoins tant neuchâtelois que concordataires

- **se prononcer sur l'opportunité et la faisabilité de créer un parloir intime dans cet établissement**
  - **présenter des recommandations et/ou propositions** tenant compte aussi bien des impératifs sécuritaires, concordataires que financiers
  - **prendre en compte dans l'analyse les considérations émises par M. Claude Rouiller**, avocat, professeur de droit et ancien président du Tribunal fédéral, dans son rapport sur l'enquête administrative qu'il a conduite suite à la fuite d'un détenu incarcéré à l'EEPB.
- **Au vu des enjeux existants et afin de limiter le retard pris** dans la réalisation de ce chantier dont les travaux ont été provisoirement suspendus, **les conclusions devraient être déposées au plus tard à la mi-décembre 2011.**
- **Le mandataire a confirmé l'acceptation du mandat le 1<sup>er</sup> novembre 2011** et le délai pour le dépôt des premières conclusions.

### 3. Expert

Henri Nuoffer est au bénéfice d'une formation juridique complète, acquise à l'Université de Fribourg. Professionnellement, il a exercé les activités suivantes, en résumé : juriste dans l'économie privée puis dans l'administration du canton de Fribourg de 1973 à 1981 (directions des finances, de l'agriculture, de la justice et de la police, chef du service pénitentiaire, président de la commission de libération conditionnelle) et directeur des Etablissements de Bellechasse de 1981 à 2003. Durant cette période de plus de 22 ans, il a fait partie de différentes commissions fédérales (par ex. révision du CP et récidive) et d'organes du Concordat latin (membre puis vice-président de la Commission concordataire latine depuis 1994) et il a présidé la Conférence suisse des directeurs d'établissements. A Bellechasse, en plus de ses responsabilités prioritaires de la direction d'un pénitencier (160 détenus et 100 collaborateurs), il avait la responsabilité au niveau agricole du deuxième domaine de Suisse (+ de 700 hectares) et pour les constructions de l'entretien du parc immobilier représentant plus de 90 millions de valeur incendie. Il était membre de la Commission de bâtisse et président de la Commission de chantier à l'occasion des transformations, de la rénovation et de la construction des bâtiments cellulaires (nouvelle annexe de 11'000 m<sup>3</sup> et rénovation complète du bâtiment cellulaire : 13'000 m<sup>3</sup>) et du complexe de 87 bâtiments. Ceci a représenté des dépenses de plus de 60 millions de francs de travaux, la plupart réalisés par le personnel et les détenus.<sup>14</sup>

Depuis 2003, il est le secrétaire général de la Conférence latine des Chefs des Départements de justice et police ainsi que celle de l'asile et des migrants. A ce titre, il est le secrétaire de plusieurs concordats latins (adultes et mineurs) et participe activement au développement des collaborations intercantionales et à l'élaboration de normes législatives et réglementaires, en particulier dans le domaine des sanctions pénales (cf. site de la Conférence : [www.cldjp.ch](http://www.cldjp.ch)) ; il préside également un des organes du concordat latin (Commission concordataire). Il est aussi membre d'organes institutionnels (Neunerausschuss, Conseil et Comité du Centre suisse de

<sup>14</sup> Cf. Rapports annuels d'activité des Etablissements de Bellechasse, adoptés par le Conseil d'Etat et par le Grand Conseil, sur proposition de la Commission administrative de Bellechasse, organe supérieur des Etablissements

formation du personnel pénitentiaire, de même que co-président de la Commission fédérale des examens pour le brevet fédéral d'agent de détention).

A plus d'une reprise, il a réalisé des mandats d'expertise ou d'évaluation pour les gouvernements cantonaux, en particulier dans le domaine pénitentiaire (NE / GE / VS / TI).

Au cours de ses activités, l'expert a eu l'occasion de visiter de nombreux pays respectivement des établissements de détention (Europe de l'Ouest, Canada, USA et Chine) ayant par exemple été envoyé pour participer à des séminaires du Conseil de l'Europe.

#### 4. Méthodologie et documentation

Le mandat confié à l'expert consiste à

- **une analyse de manière succincte du projet de réalisation de transformation de l'EEPB du point de vue pénitentiaire, en terme de fonctionnalité et d'utilisation des infrastructures de l'EEPB**
- **un examen approfondi des travaux prévus dans les secteurs de détention** (notamment cellules doubles, vastes espaces communs, création d'un parloir intime) en tenant compte de la mission de l'établissement et des besoins tant neuchâtelois que concordataires
- prendre en considération des réflexions faites par l'anc. président du TF (Rapport Rouiller).

**Pour remplir ce mandat, l'expert a tout d'abord constaté que plusieurs responsables se sont occupés de ce projet avec des approches différentes** ; cela étant, la situation a évolué sans que l'on puisse toujours suivre les objectifs à atteindre. Ces personnes étant parties plus ou moins rapidement, les transferts d'informations n'ont pas toujours été garantis. Il a dû se plonger dans l'historique de ce projet auquel **plusieurs adaptations importantes ont été apportées**. Il a ainsi dû se faire produire une volumineuse documentation qui n'était pas centralisée à un seul endroit et prendre plusieurs contacts avec différentes personnes qui avaient été en charge du dossier ou qui le sont depuis peu seulement (en particulier le directeur ad interim de l'EEPB et la cheffe du service pénitentiaire) ; cette dernière n'est entrée en fonction que le 1<sup>er</sup> février 2011. **Il va de soi qu'il a complété l'analyse des dossiers qui lui ont été fournis ou qu'il a constitués de par ses sources personnelles, par des visites approfondies de l'EEPB, des entrevues et des entretiens, en particulier avec :**

- Mme Véronique Clivaz, secrétaire générale adjointe du DJSF
- Mme Valérie Gianoli, cheffe du SPNE, Neuchâtel
- Mme Renée Etienne, secrétaire de la commission de construction (CC)
- M. Raphaël Brossard, nouveau directeur de l'EEPB
- M. Benjamin Braegger, anc. chef du SPNE
- M. Klaus Bütikofer, ancien directeur-adjoint de Pöschwies (ZH), expert sécurité auprès de la CC
- M. Philippe Donner, chef du service des bâtiments et architecte cantonal, président de la CC
- M. Raphaël Dubois, directeur de l'EEPB de 2007 au 30.6.2011
- M. Martin Lachat, directeur de l'EEPB du 1.1.2000 au 31.8.2007
- M. Olivier Rogivue, directeur de l'établissement des montagnes neuchâteloises et directeur ad interim de l'EEPB du 1.7.2011 au 30.11.2011
- M. John Zwick, chef suppléant de l'Unité Exécution des peines et mesures à l'OFJ.

**L'étude des dossiers et les entrevues avec les personnes actuellement en charge de la réalisation de ce projet modifié en 2009 n'ont permis de circonscrire qu'en partie ce projet et son contexte car des éléments n'ont pas pu être reconstitués en entier ; c'est ainsi par exemple que les p.-v. de la commission de construction font état à plus d'une reprise d'un rapport d'une certaine importance que le chef du SPNE aurait adressé au Chef du DJSF mais qui n'a pas pu être retrouvé et qui semble-t-il n'a jamais été produit. En plus, la documentation ne fait état ni des quelques concepts importants ni de la mission qui devraient figurer « expressis verbis » dans le projet ou être à disposition du service pénitentiaire ou de l'EEPB. En plus, il a été constaté que les types d'établissements dont il est fait mention dans le rapport au Grand Conseil (cf. p. 32 pt 2.4 Bellevue) ne correspondent en soi pas à ceux que le Concordat a fixés dès 2006, en prévision de l'entrée en vigueur du nouveau droit des sanctions pénales (1.1.2007). En effet, le Concordat latin a mis en place un système comportant dans le même établissement des secteurs très fermés, fermés et ouverts, faisant une application extensive de l'article 76 CP et ce en accord avec le DFJP qui avait approuvé ledit concordat. Cette manière de faire permet d'ailleurs de mettre en application le régime de type progressif du code pénal (CP).**

L'expert a dès lors considéré comme utile de rappeler succinctement quelques principes d'exécution des sanctions pénales, les types d'établissements et les régimes applicables. Le 15 novembre, il a pris connaissance qu'un travail important dans le domaine de l'élaboration des concepts avait été initié par la nouvelle cheffe du SPNE (concepts de sécurité, de prise en charge, de conduite et de formation du personnel, etc.).

**Les considérations émises par M. Claude Rouiller, notamment anc. président du TF dans son rapport du 18.10.2011 ont entraîné une analyse élargie et plus approfondie qu'imaginé initialement au sujet du personnel.** Cela étant, l'expert s'est donc autorisé à développer cet élément qui est d'ailleurs essentiel dans l'exécution des sanctions pénales, surtout pour l'application des sanctions pénales (longues peines, mesures thérapeutiques institutionnelles et internements).

L'expert s'est fait produire une volumineuse documentation concernant :

- les travaux qui ont amené aux décisions du Conseil d'Etat et du Grand Conseil en 2008 et 2010
- les normes cantonales, les instructions, les directives
- le dossier des constructions, respectivement les 35 p.-v. de la commission de construction et une documentation dont disposaient tant le secrétariat général du DJSF que le SPNE ; le tout a été complété par les dossiers que lui ont fournis tant l'architecte cantonal que les architectes mandatés

Compte tenu de sa fonction, il a complété ses dossiers par de la documentation de la CLDJP et du CSFPP. Une liste peut être produite si nécessaire.

Enfin, il y a lieu de relever que les collaborateurs actuellement en charge de ces dossiers de l'EEPB se sont montrés diligents et ouverts, faisant aussi en sorte de faciliter les démarches de l'expert à un moment assez difficile.

## **5. Quelques rappels relatifs aux principes d'exécution des sanctions pénales - en résumé -**

**Tant le droit fédéral matériel que les normes concordataires latines, la doctrine et la jurisprudence rappellent que différents principes doivent être appliqués pour atteindre les buts qui sont assignés aux sanctions, soit la réintégration du condamné et la non**

**réitération en prenant en compte la protection de la collectivité, le personnel et les co-détenus<sup>15</sup>.** Ces principes ressortent également des normes et recommandations au niveau international et en particulier du Conseil de l'Europe (par ex. les Règles pénitentiaires européennes - Rec -2006-2).

**Il faut ainsi en rappeler les principes de :**

- **socialisation** : améliorer le comportement social de la personne détenue, ce qui permet de réduire les risques de récidive
- **assistance** : permettre à la personne détenue de bénéficier d'une aide en matière notamment d'éducation, de formation, de travail, de compétences sociales, de relations avec l'extérieur ou de traiter les troubles (maladie somatique ou psychologique)
- **moindre mal** : éviter les effets nocifs de l'incarcération surtout pour les longues détentions en établissant les conditions de vie se rapprochant de la vie à l'extérieur
- **progression** : permettre à la personne détenue de se responsabiliser, par étapes, et ainsi assurer une évolution
- **participation** : motiver la personne détenue à prendre part activement au programme d'encadrement (plan d'exécution de la sanction pénale)
- **de sécurité**  
(qui concerne) :
  - la protection de la collectivité publique : empêcher la personne de s'évader
  - la protection de l'établissement : empêcher les intrusions
  - la protection des personnes détenues entre elles qui doivent pouvoir vivre dans l'établissement sans avoir à supporter des pressions inadmissibles de la part d'autres détenus
  - la protection du personnel, en particulier celui qui est en charge de la sécurité des détenus et de leur accompagnement ou de leur encadrement.

**Rappel est ainsi fait que la sécurité est une notion qui comporte plusieurs éléments à caractère passif et dynamique, comme le précisent d'ailleurs les recommandations du Conseil de l'Europe<sup>16</sup>.**

**Sécurité passive :** -**infrastructures** (bâtiments-structures / murs d'enceinte / treillis / aménagements intérieurs / accessibilité / qualité de la construction), installations techniques (système de surveillance, de sécurité, détecteurs, y c. feu, etc.), leur maintenance et leur entretien

**Sécurité dynamique :** -**personnel** : élément central et essentiel du maintien de la sécurité (missions / surveillance / encadrement / contrôles / respect et application des normes / motivation / formation / effectif)  
- **visiteurs et tiers** qui accèdent à l'établissement en qualité de personnes de référence, de fournisseurs, etc.  
- **détenus** : comportements, attitudes, occupations

<sup>15</sup> Commentaire romand Code pénal I, art. 1-110 CP, Roth - Moreillon, Helbling Lichtenhahn 2009, ad art. 74 et ss CP

<sup>16</sup> Rec (2006) 2 sur les règles pénitentiaires européennes

**-conduite et organisation d'un établissement** qui doivent s'effectuer selon des règles et des normes à respecter tout en maintenant un climat humain favorisant les objectifs fixés à l'exécution des sanctions pénales.

Il est dès lors essentiel que la direction de l'établissement définisse des concepts de sécurité, une stratégie et une culture développant par exemple une gestion des risques par des mesures préventives sous forme de standards.

**On peut souligner que la sécurité d'un établissement ne se résume pas à une organisation, à la construction et à de la technique. C'est bien plus un ensemble complémentaire d'éléments matériels (infrastructures / techniques / organisation) et d'une action humaine qui est le résultat d'une culture déterminée et entretenue par des collaborateurs en nombre suffisant, formés et au bénéfice de compétences notamment sociales.**

*Recommandation 1 :*

*L'expert recommande qu'un concept de la sécurité dynamique comprenant également la gestion des risques soit établi en complément de celui relatif à la sécurité passive. Il y aurait lieu de développer et d'élargir les travaux entrepris récemment par le SPNE et dont l'expert a eu connaissance le 15.11.2011*

## **6. Types d'établissements et régimes en application du CP et du Concordat latin (niveaux international, fédéral, concordataire et cantonal)**

### **6.1. Généralités**

- Les cantons ont la compétence de conclure entre eux des conventions, ce, conformément à l'article 48 de la Constitution fédérale.
- **Aux termes de l'article 377 al. 1 et 3 CP, les cantons créent et exploitent les établissements et les sections nécessaires à l'exécution des peines en milieu ouvert et en milieu fermé. Il en est de même pour les mesures. Ils peuvent également aménager des sections distinctes pour certains groupes de détenus (âges, sexes, langues, courtes peines, prise en charge particulière, etc.) (art. 377 al. 2 CP) et conclure des accords sur la création et l'exploitation conjointe d'établissements (art. 378 al. 1 CP). Enfin, les cantons garantissent l'exécution uniforme des sanctions (art. 372 al. 3 CP) par l'intermédiaire des concordats<sup>17</sup>.**
- **Conformément à l'article 76 CP, les peines sont désormais exécutées dans un établissement fermé ou ouvert (alinéa 1), les risques de fuite et de récidive étant le critère déterminant de choix du placement dans un établissement (alinéa 2). Contrairement au projet du Conseil fédéral, le législateur n'a plus donné la priorité à l'exécution en régime ouvert (CdE 14.12.1999 / CN 7.6.2011). Le droit matériel fédéral a également prévu un établissement fermé ou une section fermée d'un établissement ouvert ; le droit concordataire a complété en prévoyant des sections ouvertes dans un établissement fermé, ceci en application du principe de progression.**

<sup>17</sup> Message du Conseil fédéral 05.070 du 7.9.2005 sur la législation d'exécution de la RPT

- **Le CP a fixé un certain nombre d'exigences pour l'exécution des mesures** (séparation dans des établissements distincts ou des sections différentes). **Les mesures thérapeutiques institutionnelles** (art. 59 à 61 CP) **doivent être séparées des lieux d'exécution des peines** (art. 58 al. 2 CP). **Le traitement s'effectue dans un établissement fermé tant qu'il y a risque de fuite ou de réitération** (art. 59 al. 3 CP). Il peut également être effectué dans un établissement pénitentiaire fermé (art. 76 al. 2 CP) dans la mesure où le traitement thérapeutique nécessaire est assuré par du personnel qualifié. **L'exécution de ces mesures prime une peine privative de liberté** (art. 57 al. 2 CP).

**La mesure d'internement quant à elle est exécutée dans un établissement d'exécution des mesures ou dans un établissement prévu à l'article 76 al. 2 CP** (art. 64 al. 4 CP). **L'exécution d'une peine privative de liberté précède l'internement** (art. 64 al. 2 CP).

- **Le droit concordataire** que les cantons se sont engagés à appliquer (art. 14 et ss du Concordat latin et par ex. règlement du 29 octobre 2010 concernant la liste des établissements, cf. [www.cldjp.ch](http://www.cldjp.ch) → actes du concordat) a repris les règles posées en 2006 déjà, soit, en résumé :

- les cantons mettent à disposition les établissements fermés ou ouverts (art. 1 al. 1)
- les établissements donnent la possibilité de développer le comportement social de la personne détenue (art. 1 al. 2)
- les établissements sont conçus et organisés en fonction de l'importance du risque d'évasion et de la réitération (art. 1 al. 3)
- les établissements ou les secteurs d'établissements doivent être prévus pour y assurer des formes d'exécution dérogatoires (art. 1 al. 4)
- compte tenu de l'évolution, les structures des établissements doivent pouvoir être adaptées dans la mesure du possible (art. 1 al. 5).

Cela étant, l'autorité supérieure du Concordat latin, la Conférence a défini le type d'établissement que les cantons partenaires s'engagent à construire ou à mettre à disposition, soit :

1. **Etablissements ouverts ou fermés avec une section ouverte** (art. 2 du règlement précité). Ce sont des établissements ou des sections d'établissements pour lesquels les mesures de sécurité prises sur le plan de l'organisation, du personnel, des constructions et des équipements techniques sont en principe peu importantes. Ex<sup>18</sup> : la Colonie des EPO, Bellechasse, Crêtelongue, Foyer de la Sapinière, Les Falaises, Le Tulipier, Le Vallon, Montfleury, Le Stampino et L'Orangerie.

Les régimes de détention suivants y sont exécutés :

### 1) Types de détention

- a) détention avant jugement (ci-après : DAJ) au sens de l'art. 110 al. 7 CP, qui recouvre les notions de détention provisoire et de détention pour des motifs de sûreté au sens des art. 220 et 234 CPP ;

<sup>18</sup> Liste annexe au Règlement du 29.10.2010 de la Conférence concernant la liste des établissements (cf. [www.cldjp.ch](http://www.cldjp.ch) → actes du Concordat)

- b) exécution anticipée des sanctions pénales (peines ou mesures) au sens de l'art. 236 CPP ;
- c) exécution des sanctions pénales.

## 2) Régimes de détention

- a) détention cellulaire, respectivement dans certains cas en régime ordinaire fermé au sens des art. 77, 78 et 76 al. 2 CP ;
- b) détention en régimes facilités (semi-détention et journées séparées) au sens des art. 77b et 79 CP ;
- c) courtes peines ;
- d) longues peines ;
- e) mesures thérapeutiques institutionnelles et internements, en régime fermé ;
- f) mesures thérapeutiques institutionnelles et internement, en régime ouvert ;
- g) détention en régime de travail externe pour les peines et les mesures ;
- h) détention en régime de travail et de logement externes ;
- i) formes d'exécution dérogatoires au sens de l'art. 80 CP ;
- j) détention pour les personnes détenues en attente de placement dans un établissement qui ne peut pas les recevoir en particulier faute de place ;
- k) arrêts domiciliaires (pour les cantons qui bénéficient de cette autorisation).

## 2. Etablissements fermés ou établissements ouverts pouvant disposer d'une section fermée pour l'exécution des peines ou l'exécution anticipée de la peine ou de la mesure ainsi que la détention avant jugement (art. 3 du règlement précité). Ex<sup>19</sup> : EPO à Orbe, secteur EAP à Bellechasse, PC à Fribourg, La Tuilière (VD), La Brenaz et La Stampa.

<sup>1</sup>Ce sont des établissements ou des sections pour lesquels les mesures de sécurité prises sur le plan de l'organisation, du personnel, des constructions et des équipements techniques sont importantes ou très importantes et qui permettent d'assurer la protection de la collectivité, du personnel et des co-détenus.

<sup>2</sup>Dans ces types d'établissements ou de section sont exécutés:

- en règle générale, la détention anticipée de peine ou de mesure;
- le régime ordinaire fermé qui précède l'exécution en régime plus ouvert;
- le régime de sécurité renforcée, notamment pour les très longues peines ou mesures (par ex. art. 123a de la Constitution fédérale et les dispositions de la Loi fédérale du 21 décembre 2007 modifiant le CP [Internement à vie des délinquants extrêmement dangereux], aussi longtemps qu'un autre établissement n'a pas été réalisé en Suisse);
- le traitement institutionnel de la personne internée ayant des troubles mentaux (art. 59 al. 3 CP) qui ne peut pas encore être placée dans une section ouverte d'un établissement ouvert;
- les peines prononcées à l'encontre des personnes détenues dangereuses souffrant d'un grave trouble mental, qui devront par la suite exécuter une mesure d'internement (art. 64 al. 1 let. a et b CP).

<sup>3</sup>Les personnes en détention avant jugement peuvent être également placées dans ce type d'établissements ou de sections (secteurs non concordataires).

---

<sup>19</sup> Idem ad 17

### **3. Etablissements ouverts ou fermés disposant d'une section fermée ou ouverte pour l'exécution des mesures (art. 4 du règlement précité)<sup>20</sup>.**

Ce sont des établissements ouverts ou fermés disposant d'une section fermée ou ouverte pour l'exécution des mesures. Ils sont dotés, en particulier de personnel au bénéfice d'une formation spécifique pour exécuter ces mesures thérapeutiques institutionnelles (art. 59 à 61 CP) qui précéderont, l'exécution d'une peine privative de liberté (art. 57 al. 2 CP), sauf pour l'internement (art. 64 al. 2 CP) et pour l'internement à vie (art. 64 al. 1<sup>bis</sup> CP), à savoir:

- les mesures thérapeutiques institutionnelles pour le traitement des troubles mentaux (art. 59 CP);
- le traitement des addictions (art. 60 CP);
- les mesures applicables aux jeunes adultes (art. 61 CP);
- l'internement (art. 64 al. 1 let. a et b CP);
- l'internement à vie (art. 64 al. 1<sup>bis</sup> CP).

**L'EEPB qui a depuis sa mise en service été considéré comme un établissement fermé (cf. pt 7 ci-après) par l'organe supérieur du Concordat latin dès 1994 répond au prescrit des articles 3 et 4 du règlement et de la liste des établissements tels qu'adoptés le 29 octobre 2010 par la Conférence<sup>21</sup> et qui a changé les normes précédentes (25 septembre 2008 et 25 septembre 2006).**

- **Le canton de Neuchâtel a édicté le 27 janvier 2010 la loi sur l'exécution des peines privatives de liberté et des mesures pour les personnes adultes (LPMPA - RSNE 351.0), entrée en vigueur le 1.1.2011 et abrogeant celle du 3 octobre 2007. Un arrêté sur l'application de cette loi a été adopté le 9 mars 2011 (RSNE 351.01). Ces normes renvoient explicitement aux normes du droit matériel fédéral et concordataire. Les principes d'exécution des peines prévus en particulier par l'article 75 CP sont dès lors applicables, comme il se doit.**

## **6.2. En particulier**

### **a) Principes de progression et d'assistance**

**Le droit d'exécution des sanctions pénales non modifié et celui entré en vigueur le 1.1.2007 confirment l'application d'un régime de type progressif, par étapes,** pour autant que les exigences posées soient respectées et que les autorités compétentes aient été en mesure de se prononcer (notamment art. 75, 75a et 90 al. 4<sup>bis</sup> CP) sauf pour l'internement à vie (art. 90 al. 4<sup>ter</sup> CP). Compte tenu de l'affectation de l'EEPB (exécution de longues peines, de mesures thérapeutiques institutionnelles et internements), il est indispensable que des concepts relatifs en particulier à la progression et à l'assistance existent et soient appliqués. Les dispositions du droit cantonal précisent d'ailleurs qu'il appartient à l'Office de probation d'assurer l'encadrement des détenus.

**Les normes du droit cantonal neuchâtelois en font mention (progression : chapitre 5 de la LPMA du 27.1.2010 / assistance : art. 61 de la LPMA) mais il n'y a pas**

<sup>20</sup> Idem ad 17

<sup>21</sup> Cf. [www.cldjp.ch](http://www.cldjp.ch) → actes de la Conférence → Règlements

**pour le moment, à notre connaissance, de concept d'application formel et de ce principe à l'EEPB.**

Il a été en effet confirmé à l'expert également par la cheffe du service et par le chef de l'office d'application des sanctions pénales **qu'il n'existe pas de processus écrit décrivant les différentes phases du déroulement du régime de type progressif pas plus qu'il n'y a de concept d'assistance ni d'encadrement pour les détenus qui doivent bénéficier par exemple de traitements thérapeutiques** (notamment entrevue du 15.11.2011).

**Cette lacune devrait être comblée à court terme car la situation existante ne correspond pas à une organisation que l'on doit avoir dans ce domaine.** L'absence de toute norme écrite d'application peut créer des sentiments d'injustice de la part des détenus et des risques de mauvaise application par le personnel chargé d'appliquer ces régimes, respectivement un risque d'arbitraire.

En plus, l'organe de subventionnement, l'OFJ a précisé dans sa décision du 23 décembre 2008 que « l'établissement prendra des mesures à l'interne pour compenser l'offre à peine suffisante en matière de surfaces destinées aux places de travail. Six mois avant l'entrée en service de l'établissement au plus tard, le concept de gestion définitif et le règlement interne seront soumis à l'examen de l'OFJ. »

**L'expert a constaté le 15 novembre, sur la base des informations reçues que semble-t-il, seule une réflexion a été initiée à ce sujet récemment** (entrevue avec la cheffe du SPNE et le directeur a.i. de l'EEPB)<sup>22</sup>.

**Recommandation 2 :**

*L'expert recommande que les principes de progression, d'assistance et d'encadrement soient concrétisés et formalisés, de même que les processus de prises en charge qui doivent s'effectuer aussi de façon pluridisciplinaire. Il devrait en être fait mention dans le PES et dans le « dossier itinérant ». Il y aurait lieu de poursuivre les travaux entrepris récemment par le SPNE et dont l'expert a eu connaissance le 15.11.2011*

**b) Principe de sécurité**

Les éléments principaux de la sécurité ont été succinctement exposés sous point 5 ci-avant. Il y a dès lors lieu de s'y référer.

En revanche, l'expert a constaté qu'il n'y a pas de concept écrit de sécurité ni de son application, sous réserve des dispositions de la LPMA du 27.1.2010 (art. 80 et ss) et des instructions générales sur la détention dans les établissements pénitentiaires neuchâtelois du 25.8.2008 du chef du SPNE (art. 92 et ss). **Cette lacune qui doit être comblée est d'autant plus regrettable que l'établissement est en transformation. L'expert a l'impression que la notion de sécurité est celle recouverte par les seuls aspects techniques** (contrôles / grilles / électricité / etc.), **ce qui n'est qu'un des éléments. En plus, il a constaté que la CC a un expert en sécurité M. Kl. Bütikofer qui, selon le cahier des charges de cette CC a principalement un rôle de conseiller mais plutôt en matière de sécurité passive (aspects techniques).**

<sup>22</sup> Documentation remise le 15.11.2011 à l'expert par la cheffe du SPNE Mme V. Gianoli et informations données à cette occasion

**L'expert est de l'opinion que la vision de la sécurité dynamique ne ressort ni explicitement des préoccupations ni des travaux de la CC, à moins que le président de la CC en ait eu la charge et la responsabilité. En revanche, il a constaté que ces réflexions postérieures à l'élaboration et à la réalisation du projet de 2008 viennent de débiter, comme il en a été informé le 15 novembre.**

***Recommandation 3 :***

***L'expert fait référence à la recommandation 1, page 10***

**c) Exécution des sanctions de longues durées**

Il paraît important de circonscrire la notion de longues détentions en matière d'exécution des sanctions pénales. En effet, le CP précise qu'une peine est courte si elle est de moins de 6 mois (art. 41 CP). Dès 6 mois, elle est considérée comme de longue durée et elle est de 20 ans au plus, ou exceptionnellement à vie si la loi le prévoit expressément (art. 40 CP in fine).

En matière d'exécution, les praticiens et la doctrine (Recommandation Rec -2003-23 du 9 octobre 2003 sur la gestion par les administrations pénitentiaires des condamnés à perpétuité et des autres détenus de longue durée) **considèrent qu'une peine est de longue durée à partir d'une année, voire dans certains cas de plus de 3, respectivement 5 ans ou plus pour une peine ou un ensemble de peines.**

Si la durée d'une sanction privative de liberté est un élément important pour l'autorité qui place un condamné dans un établissement, d'autres critères doivent encore être pris en compte, à savoir les risques que représentent le condamné pour :

- la société et les biens juridiques qui ont été lésés
- eux-mêmes (état de santé psychique, etc.)
- les autres détenus
- les personnes qui travaillent dans l'établissement ou qui y viennent pour s'occuper des détenus
- les tiers et les visiteurs.

**Les évaluations de ces risques doivent être effectuées par du personnel formé à cet effet.** En plus, suivant les cas, l'autorité compétente doit faire appel à la Commission visée à l'article 62d al. 2 CP, conformément aux articles 75a et 90 al. 4<sup>bis</sup> CP : mesures particulières de sécurité.

**d) Réalisation d'un secteur plus sécurisé**

Conformément aux règles posées par l'article 377 CP et au principe de progression qui régit l'exécution des sanctions pénales (prévu déjà dans l'ancien CP : régime progressif), **il y a lieu de prévoir matériellement plusieurs niveaux de sécurité dans un établissement, ce qui n'est pas le cas à l'EEPB.**

Des constats effectués par l'expert et des informations qui lui ont été données, il appert que le même niveau de sécurité se retrouve des niveaux 1 à 6. Cette situation ne permet pas d'appliquer des règles quelque peu différenciées pour séparer ou être en mesure de le faire si nécessaire les différents détenus qui représentent des risques et une dangerosité différente. En effet, les détenus séjournant à l'EEPB représentent

globalement certains risques pour la mise en danger de la collectivité publique, d'autres détenus et du personnel (cf. pt 10 ci-après).

**L'expert est d'avis qu'un régime de sécurité plus élevée sans qu'il s'agisse de sécurité renforcée pourrait être aménagé au niveau 6 pour quelques cellules individuelles avec un secteur pour le travail, un secteur pour les loisirs et les repas en commun. Il y aurait lieu d'aménager un bureau pour 2 collaborateurs pour y séjourner alors que les détenus sont dans cette unité. Cela permettrait de séparer ces détenus des autres détenus et permettrait une meilleure répartition des risques. En fonction d'horaires diversifiés, ces détenus exercent un sport, font une promenade ou reçoivent une visite dans les locaux des niveaux 2 et 3 à d'autres heures. Cette réalisation pourrait s'effectuer sans frais trop importants et permettant à n'en pas douter une amélioration de la sécurité passive et dynamique de l'EEPB.**

**Recommandation 4 :**

*L'expert recommande la réalisation d'un secteur plus sécurisé au niveau 6 pour permettre la mise en place d'un régime de type progressif. Le secteur comportant au maximum une dizaine de cellules serait affecté aux détenus présentant des risques supplémentaires et une dangerosité. Ils seraient ainsi séparés des autres détenus pour le logement et le travail. Un local, respectivement un bureau pour 2 agents de détention / encadrement pourrait être aménagé pour que du personnel soit présent. Cette réalisation pourrait se faire à moindre frais et permettrait d'améliorer les niveaux de sécurité par une séparation effective de certains détenus*

e) **Conditions de détention :**

ea) **Logement : cellules individuelles et cellules doubles**

**Le droit cantonal neuchâtelois précise que la personne détenue dispose d'une cellule individuelle dans la mesure où les disponibilités de l'établissement le permettent, ou si sa santé ou sa vie paraissent en danger.<sup>23</sup>**

Ces normes tiennent vraisemblablement compte des exigences posées par la Conférence<sup>24</sup> et rappelées plus d'une fois lors des années précédentes selon lesquelles la détention pour les longues peines doit être effectuée sauf exception en cellule individuelle. Les Règles pénitentiaires européennes (Recommandation Rec -2006-2- relatives en particulier aux conditions de logement) rappellent aussi le principe de l'exécution de la sanction pénale en cellule individuelle qui correspond à l'application des principes de normalisation et du moindre mal inscrits dans le droit matériel fédéral (art. 75 CP).

La personne détenue a aussi un droit à l'intimité et à ne pas devoir partager une cellule en y étant contrainte<sup>25</sup>. Ceci est d'autant plus important pour les sanctions de longues durées, comme c'est le cas à l'EEPB.

Quelques exceptions sont néanmoins possibles, par exemple : état de santé (personne dépressive / choc de l'arrestation), détention de courte durée, y c. détention avant jugement, régimes facilités (journées séparées / semi-détention / travail externe : les personnes détenues étant absentes la journée, à l'extérieur de l'établissement).

<sup>23</sup> Art. 57 LPMPA du 27.1.2010 - RSN 351.0 et 17 APMPA du 9.3.2011 - RSN 351.01

<sup>24</sup> Cf. p.-v. de la CLDJP du 14.3.2008

<sup>25</sup> Rec (2006) 2 ch. 18.5 et commentaire de cette Recommandation

**L'expert a constaté que le projet de transformations examiné ne tient pas suffisamment compte des exigences légales du droit cantonal (qui ne sont pas nouvelles) et concordataire ni des recommandations du Conseil de l'Europe ni de la réalité pénitentiaire.**

**En effet, la situation existante à l'EEPB démontre qu'il n'y a que 18 cellules individuelles et 21 cellules doubles<sup>26</sup> et le projet prévoit 31 cellules individuelles et 24 cellules doubles, ce qui permet d'augmenter de près de 50% la capacité d'accueil de l'EEPB.**

Compte tenu du bâtiment existant et du fait qu'il n'a pas été envisagé notamment pour des motifs de coût très importants de modifier les superficies des cellules, l'EEPB met à disposition des cellules de grandes dimensions, beaucoup plus spacieuses que celles que l'on trouve dans pratiquement tous les autres établissements de détention. « Bellevue » a été conçu en son temps pour un foyer à caractère fermé.

- Les 18 cellules individuelles actuelles (niveaux 4, 5 et 6) ont en moyenne une superficie de 16.13 m<sup>2</sup>, ce qui est très au-dessus des normes retenues par l'Office fédéral de la justice pour les subventions des constructions ( $\pm 12$  m<sup>2</sup>).
- Les 21 cellules doubles ont quant à elles des superficies de 16.16 à 19.09, 19.74 et 20.53 m<sup>2</sup>.
- Dans le projet, il est prévu d'aménager 13 cellules individuelles supplémentaires de superficies différentes (12.98 m<sup>2</sup> à 14, respectivement 15.2, 16 et 17.73 m<sup>2</sup>).
- Pour les cellules doubles, il est prévu d'en aménager 3 de plus, d'environ 16 m<sup>2</sup> et 3 supplémentaires dans l'annexe pour les régimes facilités.

Tant les visites effectuées à l'EEPB par l'expert (5 et 15.11.2011) que la lecture des plans du projet et les discussions menées à ce sujet **démontrent que de nombreuses cellules individuelles sont affectées soit à un détenu soit à deux personnes alors qu'elles ont pratiquement des superficies identiques. En plus, l'expert à l'impression que le système a été conçu pour augmenter la capacité d'accueil de l'EEPB, sans pour autant que les surfaces correspondantes soient agrandies dans les mêmes proportions** (ateliers, sports, visites, etc.) comme l'expertise en fait d'ailleurs mention.

**L'expert constate qu'il n'y a pas suffisamment de différences par rapport aux superficies entre les cellules individuelles et les cellules doubles.**

**Cela étant, les détenus qui sont placés en cellules doubles sont en plus préférentiels par rapport à ceux qui sont en cellules individuelles.**

En plus, depuis 2008, l'occupation de l'EEPB qui peut être de 54 détenus a toujours été de l'ordre de 51 personnes détenues à 53, respectivement 52, 48, 43 et 37 au 5.11.2011. A une seule période (juin 2009) il y avait 54 détenus.

**Les praticiens et les utilisateurs de l'EEPB considèrent d'ailleurs que la détention en cellule double a toujours posé de nombreux problèmes de cohabitation, surtout pour les longues détentions.** Interrogés à ce sujet, les directeurs de l'EEPB depuis 2000 l'ont confirmé. En plus, l'un d'entre eux a précisé qu'en 2000 et par la suite durant quelques années, la détention en cellule double était conçue dans le cadre de

---

<sup>26</sup> Liste des cellules individuelles et doubles et des superficies, établie par le bureau d'architecte à la demande de l'expert le 21.11.2011

l'application d'un régime de type progressif (début de la détention en cellule double, puis, en fonction de l'évaluation, passage à un régime de cellule individuelle), système abandonné depuis lors.

Il est vrai que dans plusieurs établissements du Concordat latin il existe des cellules doubles ou collectives, respectivement 165 dans 14 des 32 établissements (état de situation au 8.11.2011 établi par l'expert). Il s'agit des régimes de détention avant jugement (GE / VD / VS) ou facilités (semi-détention / travail externe) : FR / VD / GE / VS / TI.

Une exception existe à Fribourg, aux Etablissements de Bellechasse où 10 cellules à 3 ont été réalisées en 1997 déjà dans le cadre de l'application du régime de type progressif et pour les détenus provenant de certains pays où les habitudes font que les personnes, si elles sont isolées, ont l'impression d'être punies (Amérique centrale et du sud, Afrique). Selon les déclarations de l'actuel directeur de cet établissement (28.11.2011), ce système fait encore ses preuves.

**Comme relevé précédemment, l'expert constate qu'il y a une augmentation importante du nombre de cellules qui fait passer la capacité de 56 à plus de 80 détenus (cellules individuelles : 18 ; projet : 31 et cellules doubles de 21 à 24). Ceci devrait avoir pour conséquence une augmentation des autres volumes dont les détenus et le personnel doivent disposer pour les activités de jour (travail / loisirs / sports / relations avec l'extérieur). Or tel n'est pas toujours le cas pour :**

- les ateliers :	situation actuelle : 180 m <sup>2</sup>	projet : quelques dizaines de m <sup>2</sup> de plus sans compter la cuisine
- la salle de formation :	~38 m <sup>2</sup>	38 m <sup>2</sup>
- la salle de sports :	180 m <sup>2</sup>	180 m <sup>2</sup>
- la salle de visites :	76 m <sup>2</sup>	81 m <sup>2</sup>

L'organisation des activités peut être conçue pour pallier ces lacunes en prévoyant des plages horaires différentes. Si théoriquement cette solution paraît applicable, elle l'est beaucoup moins en pratique pour 2 motifs principaux :

- circulation des détenus sur plusieurs niveaux différents, ce qui crée des mouvements nombreux et génère des difficultés de contrôle et de coordination pour des détenus qui présentent des risques
- mise à contribution excessive du personnel pour ce genre de tâches.

**De l'avis de l'expert, pour être en conformité en particulier avec la législation neuchâteloise, la solution retenue à l'EEPB et proposée dans le projet doit être revue. Le principe de la cellule individuelle doit être appliqué, sous réserve des exceptions prévues ci-avant. Cela étant, par exemple seules 5 cellules doubles au lieu de 24 devraient être maintenues et affectées aux régimes suivants :**

- détenus en situation critique qu'il est préférable pendant quelques jours de ne pas laisser seuls
- régime de « fin de peine » ou facilités (semi-détention et/ou travail externe)
- éventuellement possibilité de parer à une surpopulation momentanée de l'établissement

**Ces 5 cellules doubles n'entraînent pas d'investissement ou de frais supplémentaires pour les adapter.**

En revanche, la diminution du nombre de cellules doubles qui passeraient de 21, respectivement 24 à 5 entraînerait une diminution de la capacité d'accueil de l'établissement. L'EEPB pourrait accueillir 65 personnes détenues, ce qui améliorerait la qualité de vie de ces détenus et correspondrait au rapport entre les cellules et les autres locaux à mettre à disposition (travail / formation / loisirs / sports / encadrement) et enfin générerait théoriquement moins de risques, le nombre de personnes détenues étant moins élevé.

Une remarque doit être faite en ce sens qu'à plus d'une reprise, les représentants neuchâtelois à la Commission concordataire latine ont fait mention que l'augmentation de la capacité de l'établissement entraînerait des recettes supplémentaires et diminuerait les charges de fonctionnement. L'expert a toujours cru que les prix de pension fixés ne couvraient pas les dépenses entraînées par l'exécution de la détention.

A ce sujet, il y aurait d'ailleurs lieu de vérifier si dans les coûts de détention les dépenses pour les personnes détenues (neuchâteloises) sont comptabilisées, comme c'est le cas dans d'autres cantons.

**Recommandation 5 :**

*Même si cette question sort du mandat attribué, l'expert prend la liberté de recommander que la problématique de la facturation des frais de détention soit examinée*

**eb) Secteur pour personnes handicapées ou âgées (niveau 7)**

Il va de soi qu'un établissement de détention doit prévoir des cellules, des équipements et un encadrement adéquats pour des personnes détenues handicapées. Au moment où ces dernières ont un handicap trop important, il appartient à l'autorité d'application des sanctions pénales, sur la base d'un rapport médical :

- soit d'interrompre l'exécution de la sanction (art. 92 CP), mesure admise mais avec une grande retenue seulement (cf. ATF 25.6.2009 et ATF du 4.5.2001 : 1B 149/2011 ; rejet par le TF d'une demande de libération provisoire déposée par un délinquant âgé de 87 ans, atteint de troubles dépressifs et d'une démence de type Alzheimer)
- soit de procéder au placement dans un établissement approprié, conformément à la Décision du 24 septembre 2007 de la Conférence concernant l'exécution des sanctions privatives de liberté des personnes détenues malades, accidentées, infirmes ou âgées (cf. [www.cldjp.ch](http://www.cldjp.ch) → actes du Concordat).

Si l'état de santé le permet, des aménagements doivent être prévus dans les cellules et les lieux de vie (travail, loisirs, formation, etc.).

Le projet de 2008 prévoit d'ailleurs une telle cellule au niveau 4<sup>27</sup> alors que le projet actualisé le 20.3.2009 affecte le niveau 7<sup>28</sup> qui doit être réaménagé entièrement pour ce type de détention (6 cellules individuelles / locaux communs / etc.). **Le projet prévoit l'aménagement de 6 cellules individuelles pour personnes âgées, respectivement**

<sup>27</sup> Rapport du Conseil d'Etat du 13.2.2011 cf. note ad 1

<sup>28</sup> Jeu de plans approuvés par la CC le 11.4.2011

**handicapées**, 1 atelier et 1 coin détente et prévoit également de descendre l'administration au niveau 2, soit à la hauteur du mur d'enceinte.

L'analyse des dossiers des détenus placés depuis 2008 jusqu'au 30 octobre 2011 démontre qu'il n'y a pas de personnes âgées (60 ans et plus) qui ont séjourné à l'EEPB depuis 2008, voire au maximum une par année. On peut en plus citer l'étude financée par le Fonds national suisse (2 juin 2011) selon laquelle il y avait en Suisse seulement 103 détenus âgés de 60 ans et plus sur les 6000 que compte la population carcérale répartie dans les 122 établissements de Suisse. Le personnel contacté, s'il a déclaré que des personnes ont certains handicaps, considère qu'il n'y a pas lieu de les isoler.

**L'expert est de l'opinion que cette actualisation du projet est pour le moins discutable et ne se justifie pas car :**

- dans la société d'aujourd'hui, on tend à intégrer les personnes souffrant d'un handicap de même que celles qui sont âgées. A ce sujet d'ailleurs quelle est la limite ?
- il paraît de loin préférable d'aménager quelques cellules dans les secteurs ordinaires pour que ces personnes détenues restent intégrées. L'expérience montre d'ailleurs que le personnel peut très bien trouver des aménagements pour la vie de ces détenus (travail / loisirs / etc.). Il sera ainsi fait application des principes du droit matériel fédéral de normalisation et du moindre mal (art. 75 CP).
- le réaménagement complet du niveau 7 pour y placer des personnes détenues génère d'importantes dépenses dont la justification ne paraît pas confirmée actuellement.

**Aussi l'expert est de l'avis qu'il n'y a pas lieu d'aménager un tel secteur au niveau 7, ce qui permettrait en plus de réaliser des économies non négligeables et à chiffrer.**

***Recommandation 6 :***

*La justification d'aménager des cellules à ce niveau n'est de l'avis de l'expert pas démontrée. Aussi l'expert recommande de ne pas réaliser ce secteur pour les détenus au niveau 7 et de laisser ce dernier à disposition de l'administration et de la direction. Cette solution permettrait de réaliser des économies importantes (abandon de la construction de cellules à ce niveau - sécurisation - amélioration de la gestion et de la sécurité - un niveau de moins à prendre en compte pour la surveillance et l'encadrement des détenus - etc.). En plus, seuls des rafraîchissements paraissent nécessaires*

**ec) Parloir intime**

**Le principe d'un lieu dans lequel des personnes peuvent avoir des contacts et une intimité avec par exemple un membre de leur famille (épouse, respectivement amie) est reconnu depuis très longtemps dans plusieurs pays de différents continents, respectivement en Europe et aussi en Suisse<sup>29</sup>. Contrairement à ce que certains pensent, cette proposition de parloir intime admise en 2008 par le Grand Conseil neuchâtelois<sup>30</sup> n'est pas révolutionnaire. 6 établissements connaissent déjà ce**

<sup>29</sup> Rapport du 12.11.2011 établi par l'expert au sujet des parloirs intimes (documentation à caractère interne CLDJP)

<sup>30</sup> Rapport au Grand Conseil et décret (cf. note ad 1)

régime en Suisse (tant pour les hommes que pour les femmes). Néanmoins, cet aménagement ne doit être conçu que pour des détenus qui ne peuvent pas bénéficier des allègements voulus par le législateur (art. 75a et 90 al. 4<sup>bis</sup> CP) et pour autant que certaines exigences sont remplies.

**Cela étant, ce lieu de rencontres devrait être prévu en fonction d'un concept prudent et précis et soumis à des conditions restrictives, comme c'est le cas en Suisse qui bénéficie d'une longue expérience (+ de 30 ans).** En effet, si des aménagements vers l'extérieur ne peuvent pas être prévus pour certains condamnés ou internés, eu égard à leur dangerosité qui persiste des années durant, ne doit-on pas prévoir des facilités à certaines conditions venant de l'extérieur ? Il s'agit en soi du droit au respect de la vie privée du détenu. Le fait de ne rien prévoir, ne pourrait-il être considéré à la longue comme un traitement à caractère inhumain au sens de l'article 3 de la CEDH ?

L'expert a constaté qu'à l'EEPB des détenus séjournent sans aucun allègement depuis plus de 10 ans. On peut se demander si le fait justifié de ne pas autoriser d'allègement vers l'extérieur ne doit pas entraîner à titre compensatoire des allègements de l'extérieur vers l'intérieur. Les principes de normalisation et du moindre mal doivent être appliqués pour garantir la sécurité de la collectivité publique mais aussi pour garantir le développement de la personne détenue. Le système du droit des sanctions en Suisse est conçu avec la possibilité, à certaines conditions que la grande majorité des détenus remplit, d'un retour à la vie libre. Il reste un certain nombre de cas pour lesquels d'autres précautions sont justifiées.

**De l'avis de l'expert qui en a discuté avec le président de la CC en particulier le 28.11.2011, ce parloir intime devrait être aménagé mais à un autre endroit que celui prévu (niveau 1), c'est-à-dire au niveau 2. Cette proposition permettrait une réalisation à moindre frais et d'éviter ainsi d'engager les 250'000 francs prévus à cet effet dans le décret.**

**Recommandation 7 :**

*L'expert recommande le maintien de la réalisation de ce parloir intime, solution qui existe déjà depuis de nombreuses années dans 6 autres établissements à caractère fermé et sécurisé de Suisse de même que dans plusieurs autres pays.*

*Cette solution permet d'apporter un allègement de l'extérieur vers l'intérieur pour certains détenus qui présentent de trop grands risques pour la collectivité publique.*

*Cette solution se conçoit dans le respect des principes d'exécution des sanctions pénales de normalisation et du moindre mal. Une telle réalisation ne devrait être envisagée que de façon très précise et prudente.*

*L'implantation de ce « parloir intime » prévue au niveau 1 (coût estimé : CHF 250'000.00) pourrait être déplacée au niveau 2, en lieu et place des surfaces prévues pour l'administration / direction pour un coût très nettement inférieur qu'il faut néanmoins établir*

## **7. Affectation de l'EEPB « Bellevue »**

- Ce bâtiment était la propriété de la Fondation suisse Bellevue. Construit en 1974, il a été conçu pour accueillir des jeunes filles en situation difficile.<sup>31</sup>

<sup>31</sup> Expertise de l'OFJ du 1.12.2008 pour l'allocation de subventions - décision de l'OFJ du 23.12.2008

- Le canton de Neuchâtel l'a acheté en 1992 et transformé en pénitencier à partir de 1993 pour abriter 63 détenus.
- Partenaire du Concordat du 22.10.1984 sur l'exécution des peines et mesures concernant les adultes et les jeunes adultes dans les cantons romands et du Tessin, le canton de Neuchâtel a proposé à l'organe décisionnel de cet accord intercantonal, la Conférence, l'EEPB comme établissement à caractère fermé (délinquants primaires placés dans un établissement pour récidivistes).

Par décision G-13 du 28 mars 1994, la Conférence a intégré cet établissement concordataire à caractère fermé pour l'exécution des sanctions prononcées à l'égard d'hommes et de femmes. L'autorité neuchâteloise a fixé unilatéralement la condition selon laquelle il n'y aurait pas de peines supérieures à 3 ans. Elle a levé cette limite en 2006.

- En vue de l'entrée en vigueur du nouveau droit des sanctions pénales au 1.1.2007, le Concordat latin du 10 avril 2006 a été adopté par les cantons partenaires et il a abrogé l'accord intercantonal du 22 octobre 1984. Compte tenu du nouveau système prévu dans le droit fédéral matériel (notamment suppression de la distinction primaires/récidivistes ; introduction de nouveaux types d'établissements - fermés/ouverts, cf. art. 76 CP), la Conférence a pris de nouvelles dispositions pour sa planification concordataire. Cela étant, elle a adopté à l'unanimité de ses membres de nouvelles normes le 27 octobre 2006, puis le 25 septembre 2008 et actuellement le règlement du 29 octobre 2010<sup>32</sup>.

L'application d'un régime de type progressif en milieu sécurisé a été voulue pour l'EEPB. Mais semble-t-il, l'augmentation des capacités d'accueil pour des impératifs financiers a pris dans une certaine mesure le pas sur l'objectif de l'exécution des sanctions pénales<sup>33</sup> ; c'est ainsi que le nombre de places a passé de 54 à 70, respectivement 83 (augmentation de 50%). **L'Office fédéral de la justice relevait le 1<sup>er</sup> décembre 2008<sup>34</sup> notamment que :**

- **l'augmentation de 47 à 81 détenus a comme conséquence que certaines surfaces sont exigües**
- **un fort manque de surfaces est à constater notamment dans les secteurs 5 (entrée et santé), 7 (travail et mise au travail)**
- **cette haute densité représente une situation difficile ; elle est soumise au concept de l'accompagnement et du suivi personnel appliqué par l'établissement.**

En 2006, le Service pénitentiaire a adressé un rapport au Conseiller d'Etat, Chef du DJSF, concernant la planification pénitentiaire 2006-2009<sup>35</sup>. Il en ressort en particulier que :

- *l'EEPB est un établissement fermé et sécurisé dont les infrastructures doivent être adaptées à sa nouvelle mission, avec une capacité d'accueil qui passerait de 47 à 70 places de détention*
- *un régime de type progressif, comprenant notamment l'ensemble des mesures de formation et la responsabilisation des condamnés par des passages dans des secteurs de détention progressivement plus ouverts, doit être organisé*
- *l'exigüité de l'espace disponible, tout comme la structure architecturale, ne permet pas l'organisation d'un réel régime progressif*
- *l'EEPB est organisé majoritairement en cellules à 2 lits pour une question de rentabilité et cela revêt un caractère quasi unique en Suisse dans un établissement d'exécution des*

<sup>32</sup> Cf. [www.cldjp.ch](http://www.cldjp.ch) → Concordat → actes de la Conférence → Règlements

<sup>33</sup> Cf. rapport du Conseil d'Etat du 13.12.2008 à l'appui d'un projet de décret pour la rénovation et l'agrandissement de l'établissement d'exécution des peines (EEP) de Bellevue à Gorgier p. 19 et 20

<sup>34</sup> Idem ad 16

<sup>35</sup> Note du chef du service pénitentiaire M. B. Brägger - version 4.1.2006 - à Mme V. Clivaz, SG adjointe DJSF

*peines. Il est certain que cet élément rend la détention plus pénible tout en constituant un porteur de risque*

- *en pouvant disposer des niveaux 1 et 2, il est possible de réorganiser l'établissement et d'instaurer le régime progressif en débutant l'exécution de la peine dans une cellule double au niveau 4 et en la poursuivant, si des exigences sont remplies, dans une cellule individuelle*
- *la « clientèle » a été adaptée à la structure, l'EEPB n'étant pas adapté aux besoins concordataires et ne pouvant recevoir qu'une partie des condamnés neuchâtelois*
- *un programme a dès lors été étudié et retenu consistant en :*
  - *augmentation du nombre de places*
  - *agrandissement des surfaces dévolues aux ateliers et aux différents locaux communs*
  - *amélioration du déroulement du quotidien et du régime progressif en garantissant la sécurité de l'établissement*

*Cette nouvelle organisation permettrait d'augmenter la capacité d'accueil de l'établissement de 47 à 70 places en accueillant davantage de détenus d'autres cantons et en « rapatriant des placements neuchâtelois » évitant ainsi le paiement de frais de pension hors canton.*

Ces options ont été adoptées (Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil du 13 février 2008) et soumises au Grand Conseil qui les a retenues en 2008 (Décret du 18 mars 2008, accord sur le crédit d'investissement).

- Il y a lieu de relever que la Conférence prend en compte le type d'établissement pour fixer le prix de pension (cf. Décision B-2/14 du 24 mars 2005, abrogée par celle du 30 octobre 2010<sup>36</sup>). **Si l'EEPB a toujours été considéré comme un établissement fermé, il ne présente néanmoins pas le niveau sécuritaire de celui des EPO à Orbe<sup>37</sup>.** Aussi un prix de pension différent par journée avait été fixé (CHF 170.00 / CHF 210.00).
- Néanmoins, à l'occasion de la fixation des nouveaux prix (2011-2014 / Décision B-2/15 du 29.10.2010 de la Conférence avec effet au 1.1.2011), il a été tenu compte des améliorations annoncées par les autorités neuchâteloises pour le niveau de sécurité de l'EEPB. Cela étant, le prix de pension pour le régime fermé a été aligné sur celui des EPO, sauf pour le régime de sécurité renforcée, secteur dont l'EEPB ne dispose pas.

**Aussi, dès sa mise en service le 1<sup>er</sup> janvier 1995, l'EEPB a été affecté à l'exécution des sanctions pénales en régime fermé et sécurisé. Des restrictions concernant les durées des peines ont été mises par les autorités neuchâteloises, au moment de la mise en service de l'établissement, eu égard aux engagements pris par le canton en faveur de la commune de Gorgier puis supprimées en 2006<sup>38</sup>. Depuis 2008, l'EEPB est affecté à l'exécution des peines et des mesures au titre d'établissement fermé et au niveau de sécurité élevé.**

**Recommandation 8 :**

*L'expert recommande que la question soulevée par l'OFJ au sujet du concept d'accompagnement et du suivi du personnel soit présentée de façon concrète. A ce jour, aucune information à ce sujet n'a pu être apportée tant par la CC que par le SPNE. En plus, l'expert fait référence au chiffre 2 de la décision de l'OFJ du 23.12.2008 selon laquelle « six*

<sup>36</sup> Cf. site CLDJP ad 19

<sup>37</sup> Cf. en particulier p.-v. de la CCL des 22.4/14.9/10.11.2009 n°296, 298 et 299.

<sup>38</sup> Cf. Recommandation n°1 de la Conférence du 27 octobre 2006, abrogée par le Règlement du 25.9.2008

*mois avant l'entrée en service de l'établissement au plus tard, le concept de gestion définitif et le règlement interne seront soumis à l'examen de l'OFJ ».*

## **8. Contexte et évolution des projets de l'EEPB<sup>39</sup>**

- Le pénitencier de Bellevue à Gorgier a été mis en service et par la suite, il avait été prévu de réaliser une prison centrale entre le bas et le haut du canton de NE. Finalement, après l'analyse de nombreux dossiers et sites, le projet de Cornaux a été écarté au profit d'une réfection de la prison de « La Promenade » à La Chaux-de-Fonds et de l'EEPB à Gorgier.
- A l'époque, en 2004, le chef du SPNE était M. G. Lapraz et son adjoint était M. M. Scheibler. Un concours fut lancé pour La Chaux-de-Fonds et pour l'EEPB seule une esquisse fut élaborée, M. Guerret, intendant de l'EEPB s'étant investi dans cette esquisse.
- Par la suite différents éléments ont été installés à l'EEPB, notamment des capteurs solaires. Le 1<sup>er</sup> mars 2005, M. B. Brägger, nouveau chef de service est entré en fonction. Il a élaboré un projet en 2006. L'idée qui soutenait ces transformations était plutôt un assainissement des bâtiments.
- **Par la suite, le projet fut développé et présenté le 13 mars 2008 au Grand Conseil qui l'adopta. L'OFJ, sur la base de son expertise du 1<sup>er</sup> décembre 2008 rendit sa décision d'allocation le 23 décembre 2008.**

***Recommandation 9 :***

*L'expert a constaté que l'autorité cantonale avait estimé en 2008 que les subventions à verser par la Confédération seraient de l'ordre de CHF 4'4770'000.00, comme indiqué sous pt 10 ch. 1 résumé. Etant donné que la décision de l'OFJ du 23.12.2008, définitive, a fixé la subvention provisoire à CHF 3'440'000.00, l'expert recommande que le maître de l'ouvrage ou la CC prenne contact avec l'OFJ pour :*

- *obtenir d'éventuels éclaircissements*
- *se prononce sur d'éventuelles subventions pour des travaux supplémentaires décidés et effectués depuis mars 2009. Une première démarche de l'OFJ du 14.9.2010 devant encore être suivie d'une prise de position formelle de cet office*

- Par la suite, en mars 2009, M. Brägger, en charge de la réorganisation du SPNE et de projets de législation et de réglementation relatifs à l'exécution des jugements s'est investi dans une adaptation du projet voté par le Grand Conseil sans néanmoins qu'un concept de sécurité et de prise en charge soit élaboré et mis en application et que le nouveau projet soit adopté formellement par l'autorité supérieure compétente, le maître de l'ouvrage et également l'OFJ.

Les propositions du chef du SPNE ont entraîné un certain nombre de tensions qui ont conduit au départ à très court délai de M. Scheibler. Il y eut par la suite d'autres changements et démissions et une réorganisation de la CC, actuellement présidée par M. Ph. Donner, architecte cantonal.

<sup>39</sup> Rapport du 31.8.2011 de l'architecte cantonal M. Ph. Donner

- **Des dossiers dont il a pu prendre connaissance, l'expert retient que le chef du DJSF a reçu des informations sans pour autant qu'il ait été appelé à prendre des décisions. Il n'a pas pu se prononcer préalablement sur les modifications du projet initial alors qu'il incombait au président de la commission de prendre toutes les dispositions utiles** (cf. à ce sujet cahier des charges de la CC). En plus, il a présenté au Grand Conseil en 2010 un décret (28.06.2010) pour absorber les effets du renchérissement et les adaptations relatives au nouveau CPP et également des propositions pour le Grand Conseil concernant le déflocage de l'amiante découverte d'abord à la Chaux-de-Fonds puis à l'EEPB (cf. décret du 17/11/2010 - crédit complémentaire urgent de 4.9 millions pour le désamiantage). A cette occasion, une information au Grand Conseil aurait pu être donnée.  
Récemment encore (séance de la CC du 10.11.2011), le CE, Chef du DJSF, a confirmé qu'il n'avait pas été informé de la plupart des travaux supplémentaires qui représentent tout de même un montant supplémentaire de 2.7 millions de francs; il a rappelé à la CC ses obligations en matière de suivi et de réalisation du projet (cf. p.-v. de la CC n°34).
- **Le 11 avril 2011, les membres de la CC ont à l'unanimité approuvé les plans comportant les modifications significatives suivantes effectuées depuis le début du projet de 2008<sup>40</sup> :**
  1. Extérieurs : Modification des accès parking/entrée visiteurs (accès handicapés, chemin avec largeur convenable,...)/création d'une zone sécurisée devant la salle de visite et la centrale/une seule cour de promenade plutôt que deux, y compris suppression du mirador
  2. En général : Séparation flux personnel/détenus/visiteurs dans tout le bâtiment mais principalement les niveaux 1 à 3/création de zones fumeurs et non fumeurs (ventilation ad' hoc, zones différenciées,...)
  3. Niveau 1 : Création du parloir spécial/création d'un ascenseur afin de relier les niveaux 1 et 2 (accès handicapé non prévu initialement)
  4. Niveau 2 : Réaménagement du secteur administratif (emplacement bureau direction, création vestiaire personnel,...)/réaménagement du secteur probation (un seul grand bureau avec création de trois parloirs)/suppression cage escalier inutile afin de créer le nouveau local électrique et une salle de pause au niveau 3
  5. Niveau 3 : Réaménagement total de la cuisine professionnelle (surface agrandie, bureau du chef, repas personnel,...)/réaménagement des ateliers (création d'une bibliothèque/aumônerie/salle de classe, rationalisation des bureaux, local pause,...)
  6. Niveau 4 : Réaménagement de l'annexe (secteur médical, guichet fouille)/création d'une buanderie et d'une infirmerie pour l'étage (linge détenus,...)
  7. Niveau 5 : Création du self-service (distribution commune des repas, gestion des flux)
  8. Niveau 6 : Création d'une buanderie et d'une infirmerie pour l'étage (linge détenus,...)
  9. Niveau 7 : Réaménagement total de l'étage (2 cellules pour détenus handicapés y compris bain « aux Normes », cuisine, atelier,...).
- Depuis lors (août et septembre 2011), tant le président de la CC qu'un des membres M. O. Rogivue ont établi chacun un rapport à l'attention du Chef du DJSF.

---

<sup>40</sup> Extrait du Rapport du 31.8.2011 de l'architecte cantonal au CE, Chef du DJSF

- En faisant référence au rapport circonstancié de l'architecte cantonal, M. Ph. Donner, du 31 août 2011, on peut relever, en résumé :
1. rappel chronologique depuis 2003 ; les premières esquisses du projet sont initiées par M. G. Lapraz, Chef du SPNE et son adjoint M. M. Scheibler
  2. mise en place d'une première CC en avril 2005
  3. constitution d'une nouvelle CC (ACE 14.05.2008) avec une représentation majoritaire des « utilisateurs »
  4. démission du premier chef de projet avec effet immédiat (mars 2009)
  5. planification et organisation de l'EEPB remise en cause par le Chef du SPNE M. B. Brägger. Ce projet remanié de façon conséquente (niveaux -2/-1/rez et 7 entièrement) a été mis en soumission publique par le CC, soit :

installation d'une cuisine centralisée agrandie	330'000.-	CC : OK (2.3.2009)
réfection des sols	160'000.-	CC : OK (2.3.2009)
augmentation de la puissance électrique insuffisante pour le projet définitif	287'000.-	CC : OK (9.11.2009)
ventilation des locaux fumeurs (exigences cantonales)	105'700.-	CC : OK (2.3.2009)
ascenseur et accès pour les handicapés	100'000.-	CC : OK (2.3.2009)
protection du feu, mise aux normes	152'000.-	CC : OK (15.3.2010)
dégradation du bâtiment	112'800.-	CC : OK (2.3.2009)
local spécial (parloir intime / Grand Conseil 18.3.2008)	250'000.-	CC : OK (2.3.2009)
infirmerie et buanderie (fonctionnement)	75'000.-	CC : OK (2.3.2009)
honoraires des travaux supplémentaires	157'570.-	CC : OK (2.3.2009/15.3.2010)

6. réorganisation de la CC à la suite de la démission et du départ de M. B. Brägger (fin 2010) ; arrivée de Mme V. Gianoli qui lui a succédé le 1<sup>er</sup> février 2011
7. événements du 27 juin 2011
8. rapport Rouiller
9. suspension des travaux dans l'attente d'une évaluation du projet (mandat H. Nuoffer)
10. de l'avis du président de la CC, l'entier des ces travaux supplémentaires a pu être intégré et couvert par les économies relatives aux travaux adjugés et l'utilisation ciblée de la rubrique « divers et imprévus ». la réserve existante se monte à Frs 480'000.-
11. les travaux supplémentaires avalisés par la CC lui paraissaient utiles et nécessaires
12. la CC a été très étonnée d'apprendre que l'ancien président n'avait pas suffisamment informé le Chef du Département

13. de son côté, M. O. Rogivue, chef du projet « La Promenade » et membre de la CC depuis 2009 qui a approuvé les plans le 11 avril a fait le 5 septembre 2011<sup>41</sup> un certain nombre de réflexions remettant en cause :

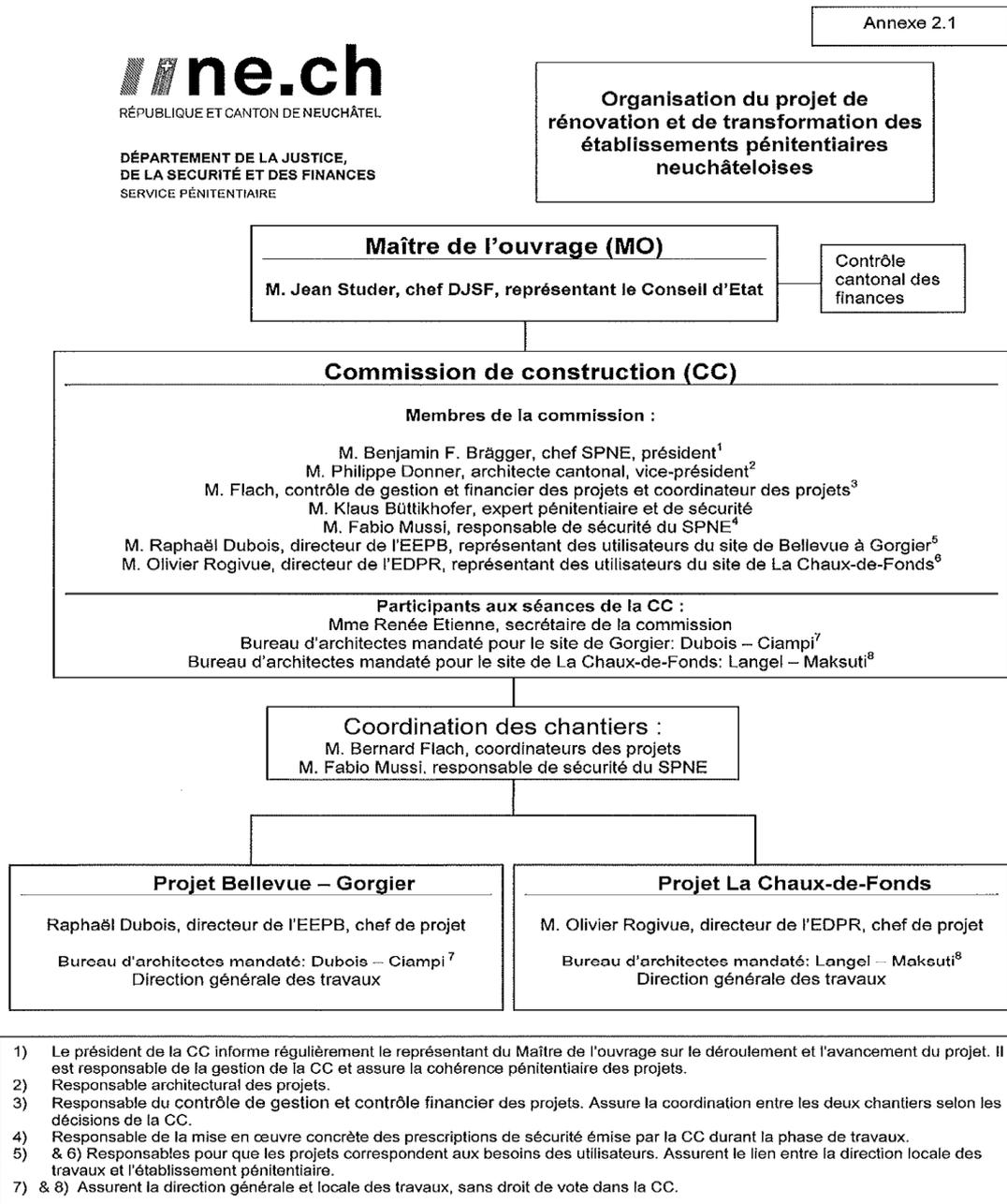
- le nombre de cellules doubles et les vastes espaces communs qui auraient permis de créer des cellules supplémentaires individuelles, soit 14 pour une dépense supplémentaire de 3 millions de francs
- la mise en cause d'une occupation cellulaire double qui est inadaptée à l'exécution des longues peines
- la cour de promenade devrait être séparée en 2
- la réalisation de 3 cellules fortes dont une sécurisée et l'aménagement de 2 cours
- parloir intime dont notamment le coût (Frs 250'000.-) pose la question de sa réalisation
- parloirs vitrés : 2 sont prévus, un seul suffirait
- locaux fumeurs : suppression de l'aménagement de ces espaces coûteux
- administration dont les superficies devraient être agrandies
- aménagement des cellules dont certains éléments devraient être revus
- entrée visiteurs et personnel à revoir
- concept couleurs à revoir
- annexe ; le positionnement des cellules devrait être revu
- les travaux ne devraient pas être poursuivis pour le moment, certains éléments devant être réexaminés

la pertinence d'un crédit complémentaire de 3 millions pour doter l'EEPB de cellules individuelles supplémentaires pour en augmenter la capacité d'accueil (de 56 à 80) devrait être examinée.

---

<sup>41</sup> Rapport au Chef du DJSF

## 9. Organisation du projet et commission de construction - CC -



L'expert est de l'avis qu'il ne lui appartient pas de se prononcer sur cette organisation de ce projet. Il a néanmoins constaté qu'il y a un écart entre les règles posées par le représentant du MO (cf. p.-v. n°10 du 4 mai 2009) et certaines décisions prises ultérieurement par la CC. Il fait également référence au Rapport du Contrôle cantonal des finances -CCF- du 13.1.2010 relatif à l'audit de l'organisation du projet mis en place pour l'exécution des travaux.

<b>10. Personnes détenues à l'EEPB depuis 2008 et caractéristiques</b>
--

**10.1. Personnes détenues depuis 2008**

Des dossiers examinés par l'expert et qu'il s'est fait produire (2 états de situation par année), il ressort que l'EEPB reçoit les personnes suivantes, en résumé :

<b>2008 (7.1)</b>	<b>51 personnes dont 18 placées par l'autorité de NE</b>	
	15	-> 3 ans
	13	+ 3 à 5 ans
	13	+ 5 à 10 ans
	1	+ 10 ans
	4	43 aCP
	1	59 CP
	4	EAP
<b>2009 (7.1)</b>	<b>51 personnes dont 22 placées par l'autorité de NE</b>	
	6	-> 3 ans
	16	+ 3 à 5 ans
	16	+ 5 à 10 ans
	3	+ 10 ans
	4	59 CP
	3	64 CP
	3	EAP
<b>2010 (5.1)</b>	<b>53 personnes dont 27 placées par l'autorité de NE</b>	
	6	-> 3 ans
	12	+ 3 à 5 ans
	12	+ 5 à 10 ans
	4	+ 10 ans (1 à vie)
	5	59 CP
	3	63 CP
	6	64 CP
	5	EAP
<b>2011 (27.6)</b>	<b>43 personnes dont 21 placées par l'autorité de NE</b>	
	2	-> 3 ans
	7	+ 3 à 5 ans
	14	+ 5 à 10 ans
	8	+ 10 ans (1 à vie)
	3	59 CP
	1	63 CP
	7	64 CP
	1	EAP
<b>2011 (5.11)</b>	<b>37 personnes dont 23 placées par l'autorité de NE</b>	
	5	-> 3 ans
	8	+ 3 à 5 ans
	6	+ 5 à 10 ans
	9	+ 10 ans (1 à vie)
	1	59 CP
	6	64 CP
	2	EAP

## 10.2. Caractéristiques, en particulier

Comme déjà relevé, **si la durée des peines est un élément à prendre en considération, d'autres critères tout aussi importants doivent l'être aussi** (personnalité du détenu / circonstances / infractions commises / biens juridiques atteints)

En moyenne, sur 50 détenus par année :

± 10% peine → 3 ans (notamment : tentatives de meurtre, lésions corporelles, viols, vols, dommages à la propriété, escroqueries, LFStup)

± 20% peine de + 3 à 5 ans (notamment : tentatives de meurtre, lésions corporelles, viols, vols, brigandages, LFStup)

± 30% peine de + 5 à 10 ans (notamment : assassinats, viols, lésions corporelles, actes d'ordre sexuel, brigandages, vols, LFStup)

± 8% peine de + 10 ans (notamment : assassinats, meurtres, LFStup)

1% peine à vie (assassinats)

± 15 à 20% mesures 59 et 64 CP.

**Plus de 70% de ces détenus représentent en principe un risque certain pour la collectivité publique. Ils doivent être resocialisés et une prise en charge doit non seulement être prévue mais effectuée.**

Il incombe à l'autorité de placement d'établir la planification de l'exécution de ces sanctions et par la suite d'approuver les plans d'exécution des sanctions pénales établis par l'EEPB.

**L'EEPB a la mission de prendre en charge plus de 50 détenus dont la plupart devraient être des détenus difficiles et présentant une dangerosité différente suivant les informations.** Pour réussir une telle mission, il faut des agents de détention et du personnel d'encadrement.

**Si l'on augmente la capacité d'accueil de 50% comme le projet le prévoit, l'effectif du personnel de l'EEPB devrait être adapté d'autant.**

**Comme déjà relevé précédemment, l'expert constate qu'un tel concept n'existe pas encore dans les faits. Des réflexions à ce sujet ont néanmoins commencé récemment (entrevue du 15.11.2011).**

## 11. Rapport « Rouiller »<sup>42</sup>, remarques concernant l'EEPB - appréciations de l'expert

### 11.1. En général

#### a) Le contexte

- Le 27 juin 2011, un détenu dangereux de l'Etablissement d'exécution de peines de Bellevue (EEP Bellevue) à Gorgier / NE prenait la fuite lors d'une sortie accompagnée dans la région de Provence / VD
- Vu la dangerosité avérée du détenu, condamné à un article 64 ch. 1 du code pénal et incarcéré depuis 43 ans, le Conseil d'Etat s'était interrogé sur les circonstances dans lesquelles cette sortie avait été décidée

<sup>42</sup> Extrait du communiqué de la Chancellerie d'Etat du 28.10.2011

- Une enquête administrative avait alors été confiée au professeur Rouiller ancien juge fédéral pour faire la lumière sur ces événements, proposer des recommandations au Conseil d'Etat.

## **b) Le rapport**

- Le but général du mandat était de faire toute la lumière sur les circonstances qui ont abouti à cette fuite. M. Rouiller a été également invité à remettre un catalogue de propositions destiné à résoudre durablement des problèmes constatés.

## **c) Les conclusions de l'enquête**

### ca) Dispositions pénales et concordataires applicables

#### **- Le code pénal**

- Le code pénal modifié, entré en vigueur le 1er janvier 2007, a adapté de manière importante le domaine de l'exécution des peines et mesures ainsi que leurs mises en œuvre dans le cadre des services pénitentiaires cantonaux.

Ce nouveau code a en particulier introduit la notion de dangerosité qualifiée à l'art. 75a ch. 3 CP.

#### **- Les dispositions concordataires relatives à l'application et l'exécution des sanctions**

- L'art. 48 Cst reconnaît expressément la compétence des cantons de conclure entre eux des conventions ou concordats, de créer des organisations et des institutions communes et de réaliser ensemble des tâches d'intérêt régional.
- Les concordats doivent être compatibles avec le droit et les intérêts des autres cantons et de la Confédération qui peut y participer dans les limites de ses compétences.
- L'exécution des peines et des mesures est ainsi désormais une tâche commune de la Confédération et des cantons.

#### **- Les types d'établissements**

- Le nouveau code pénal a prévu deux types d'établissements pour les peines privatives de liberté:
  - les établissements fermés et
  - les établissements ouverts.
- Il n'a par ailleurs pas exclu que les deux types de missions soient mises en œuvre conjointement dans un même établissement.
- Pour les personnes condamnées à une mesure, le code pénal prévoit son exécution dans un établissement spécialisé sécurisé et fermé ou dans un établissement d'exécution de peines si celui-ci peut offrir une prise en charge psychiatrique adéquate. Le concordat ne dispose pas actuellement d'établissement fermé sécurisé.

- Sur le plan concordataire, c'est le règlement du 29 octobre 2010 concernant la liste des établissements pour l'exécution des sanctions pénales privatives de liberté en force ou subie à titre anticipé qui fixe le type de mission confiée à l'EEPB, soit un établissement fermé de sécurité élevée.

cb) La mission de l'EEPB et l'accueil de délinquant dangereux - *conditions partiellement remplies*

L'EEPB, établissement de sécurité élevé et reconnu comme tel par le Concordat latin, était en mesure, en regard de sa mission, d'accueillir ce type de détenu condamné à un article 64 ch. 1 du code pénal.

**Du point de vue de la sécurité architecturale et de l'hébergement, Bellevue peut accueillir des personnes condamnées à une mesure de l'art. 64 al. 1 CP.**

**Il faut relever toutefois que l'établissement n'est pas en mesure d'accueillir ce type de détenu en regard de l'offre de formation, de la prise en charge psychiatrique actuelle et de la spécialisation du personnel que requiert impérativement l'encadrement de la problématique posée par l'intéressé.**

*"La tâche des agents de détention ne s'arrête pas à l'observation et à la neutralisation. Elle s'étend à l'établissement avec les détenus de relations favorables à une réinsertion dans la société. Le personnel doit donc acquérir une connaissance objective des caractéristiques des détenus".*

cc) Le transfert à l'EEPB - *défaut d'information et de formalisation*

Il en ressort pour l'essentiel que le transfert de ce détenu depuis Bochuz (EPO) avait été estimé comme prématuré par la commission de dangerosité bernoise (KOFAKO).

Le transfert n'a pas fait l'objet d'une procédure formalisée entre le chef du service pénitentiaire et l'office d'application des peines bernois alors que ce transfert impliquait deux concordats prévoyant des dispositions légales différentes.

Au vu de sa dangerosité, une évaluation préalable, fondée sur l'ensemble du dossier pénal, criminologique et psychiatrique aurait dû être menée par le service pénitentiaire neuchâtelois en collaboration étroite avec l'autorité de placement.

Cette évaluation n'a pas été faite et toute l'information relative au dossier de l'intéressé n'a pas été transmise par l'autorité bernoise à la direction de l'établissement.

cd) Les compétences respectives de l'EEPB et de l'autorité bernoise - *confusion des compétences et des responsabilités*

ce) Le plan d'exécution de la mesure – *confusion dans l'application des dispositions légales du concordat central et du concordat latin - non respect des dispositions légales - défaut d'information et de communication*

C'est à la direction de Bellevue que revient le mérite d'avoir établi, le 12 juillet 2010, le 1<sup>er</sup> plan d'exécution de la mesure d'internement de B.

Dans l'élaboration du PEM 2010, la direction de l'établissement n'a tenu aucun compte de l'avis du 3 février 2010 de la commission de dangerosité (KOFAKO).

**cf) Le système des références – l'autorité bernoise n'a pas joué son rôle d'autorité de contrôle – dérive de la bienveillance de l'EEPB**

Malgré les avertissements de l'autorité de placement bernoise relative à la dangerosité du prévenu et du risque encouru par le personnel féminin, la direction de l'établissement a mis en œuvre moins d'une année après son transfert, un système de références personnelles.

*"L'évasion du 27 juin 2011 n'est pas le fruit d'une déficience sécuritaire de l'établissement. Elle résulte, en premier lieu, d'une erreur grossière dans l'évaluation des progrès et du comportement prévisible d'un détenu et, en second lieu, de la piètre organisation d'une mesure d'allègement dans l'exécution, adoptée sur la base de cette erreur."*

**- Les agents de détention n'avaient pas une formation suffisante pour affronter un incident sérieux et ne disposaient pas de moyens performants de défense, de neutralisation et de communication. -**

**d) Les recommandations, en particulier 4**

- 1. Interrogation sur les moyens sécuritaires accordés à l'établissement**, notamment quant aux moyens de communication, moyens de contraintes directes, de neutralisation et de la formation à leurs usages. Révision de l'ordre en cellule pour permettre des fouilles adéquates.
- 2. Attention particulière portée par tous les intervenants**, autorités et autres acteurs, pour évaluer régulièrement les situations des personnes condamnées à des articles 64 CP ch. 1 afin d'éviter de s'installer dans une routine confortable.
- 3. Amélioration et perfectionnement de la formation professionnelle et continue des agents de détention.**
- 4. Consultation systématique des intervenants et du personnel pénitentiaire et préparation systématique** (procédure interne, traçabilité, rapports, registre...) et minutieuse des conduites avec les acteurs de sécurité publique (mesures de sécurité police) et les accompagnateurs.

**e) Les conclusions**

De manière globale, le traitement des troubles les plus graves de la personnalité se heurte aux limites des connaissances scientifiques actuelles et à la disponibilité insuffisante de structures appropriées. Cela étant, il est toujours à redouter qu'un détenu dont la dangerosité résulte de ce genre de troubles passe sa vie en prison ou moins qu'il y a passé un temps sans commune mesure avec les peines maximales applicables aux infractions commises avant son

incarcération. C'est sans nul doute en deçà des ambitions du droit pénal démocratique. Aussi, la détention de ces personnes doit elle être aménagée dans la dignité et en respectant les principes énoncés aux articles 74 et 75 du code pénal.

## 11.2. Appréciations de l'expert sur le rapport Rouiller relatif à l'EEPB

### 1. Les types d'établissements

- « Le concordat ne dispose pas actuellement d'établissement fermé sécurisé. »

#### Appréciations :

*Actuellement le Concordat latin dispose d'au moins 2 établissements fermés sécurisés ou de secteurs fermés sécurisés (cf. Règlement du 29.10.2010 de la Conférence) :*

- *FR : EAP et exceptionnellement exécution des sanctions pénales, secteur fermé (sécurité élevée -40 pl.-) depuis août 2010. Le niveau de sécurité est plus élevé que celui de l'EEPB car l'établissement a été conçu dès le début pour cette affectation. Sa réalisation est également sur un site prévu à cet effet et cette section (40 pl.) est dotée de la technique dernière génération + personnel formé à cet effet*
- *VD : EPO (pénitencier, dont secteur de sécurité renforcée) : 130 pl., y c. personnel formé*

*Il est essentiel que l'autorité cantonale et celles des autres cantons partenaires continuent d'inciter les autorités genevoises à réaliser « Curabilis » sans délai supplémentaire (cf. CLDJP - décision du 30.9.2011)*

#### **Recommandation 10 :**

***L'expert recommande que le canton de Neuchâtel, partenaire du concordat latin sensibilise encore une fois le canton de Genève pour qu'il réalise dans les délais convenus (2013) l'établissement de Curabilis, réalisation indispensable et promise depuis bientôt trop longtemps (1969)***

### 2.1.2. La mission

- « La mission de l'EEPB et l'accueil de délinquant dangereux - *conditions partiellement remplies*  
L'EEPB, établissement de sécurité élevé et reconnu comme tel par le concordat latin, était en mesure, en regard de sa mission, d'accueillir ce type de détenu condamné à un article 64 ch. 1 du code pénal.  
Du point de vue de la sécurité architecturale et de l'hébergement, Bellevue peut accueillir des personnes condamnées à une mesure de type 64 al. 1 CP. »

#### Appréciations :

*L'expert est plutôt de l'avis que l'EEPB sera en mesure de remplir sa mission au moment où les transformations seront terminées et que le personnel aura bénéficié ou aura pu compléter sa formation complémentaire dans ce domaine. En l'état, plusieurs internés y séjournent et s'il n'y a pas d'évasion depuis 1999 (à mettre au crédit du personnel consciencieux et efficace. **Il n'en demeure pas moins que la situation est très fragile au niveau de la sécurité passive et dynamique ; elle doit être changée.***

**Recommandation 11 :****L'expert fait référence aux recommandations 1 et 2, pages 10 et 14**

- 2.2. « Il faut relever toutefois que l'établissement n'est pas en mesure d'accueillir ce type de détenu en regard de l'offre de formation, de la prise en charge psychiatrique actuelle et de la spécialisation du personnel que requiert impérativement l'encadrement de la problématique posée par l'intéressé. »

**Appréciations :**

***L'offre en matière de formation + possibilité de travail et de prise en charge psychiatrique et thérapeutique ne paraît pas suffisante***

- ***Encadrement psycho-social et psychiatrique :*** en 2010 et 2011, il y avait par exemple pour une moyenne supérieure à 50 détenus à l'EEPB, 12 internés en application des articles 59 et 64 CP. Ces condamnés doivent bénéficier d'un traitement.

*Actuellement, la prise en charge mise à disposition est assurée par la présence d'un médecin psychiatre 2 x par semaine l'après-midi et d'un psychologue 2 jours par semaine.*

*L'expert est de l'avis que si ces spécialistes doivent encore s'occuper d'une partie des autres détenus ( $\pm 40$ ), ils ne disposent matériellement pas de temps en suffisance pour prodiguer des soins thérapeutiques, surtout si l'on augmente la capacité d'accueil de 56 à 83 places. Il est aussi de l'avis qu'il y aurait lieu de contrôler s'il y a suffisamment de locaux pour prodiguer ces traitements.*

- ***Offre de formation :*** le projet prévoit une seule salle de formation de 38 m<sup>2</sup>. L'EEPB fera partie du programme Fep (contrat de prestations pour la formation dans l'exécution des peines - adopté à l'unanimité des membres de la CCDJP le 8.4.2010). Ce programme de niveau national doit permettre d'ici 2015 à un tiers des détenus condamnés (peine d'au moins 6 mois) d'y avoir accès. Différentes exigences doivent être remplies par les cantons, respectivement les établissements pour appliquer ce programme (salle de cours, matériel didactique, etc.). Pour l'EEPB ceci représentera environ 20 détenus, respectivement 30 en cas de capacité augmentée à 83.

***De l'avis de l'expert la seule salle prévue de 38 m<sup>2</sup> ne permettrait pas d'appliquer ce programme.***

***L'expert a constaté qu'une analyse du concept d'encadrement a récemment débuté (information donnée le 15.11.2011).***

- 2.3. « La tâche des agents de détention ne s'arrête pas à l'observation et à la neutralisation. Elle s'étend à l'établissement avec les détenus de relations favorables à une réinsertion dans la société. Le personnel doit donc acquérir une connaissance objective des caractéristiques des détenus. »

**Appréciations :**

*L'expert confirme ce qui précède en précisant qu'un programme de formation a été mis sur pied il y a plusieurs années déjà (cf. concept de formation 2009).*

**Recommandation 12 :**

***Faisant référence aux remarques et propositions relatives à la formation (cf. pt 12.2. ci-avant), l'expert recommande qu'une analyse approfondie des besoins en formation et des possibilités de la dispenser soit effectuée. Vraisemblablement, l'augmentation du nombre des***

***jours de formation à dispenser aux collaborateurs de l'EEPB aura comme effet une augmentation de l'effectif du personnel de l'EEPB***

### **3. Le transfert à l'EEPB - défaut d'information et de formalisation**

- « Il en ressort pour l'essentiel que le transfert de ce détenu depuis Bochuz (EPO) avait été estimé comme prématuré par la commission de dangerosité bernoise (KOFAKO).

Le transfert n'a pas fait l'objet d'une procédure formalisée entre le chef du service pénitentiaire et l'office d'application des peines bernois alors que ce transfert impliquait deux concordats prévoyant des dispositions légales différentes.

Au vu de sa dangerosité, une évaluation préalable, fondée sur l'ensemble du dossier pénal, criminologique et psychiatrique aurait du être menée par le service pénitentiaire neuchâtelois en collaboration étroite avec l'autorité de placement.

Cette évaluation n'a pas été faite et toute l'information relative au dossier de l'intéressé n'a pas été transmise par l'autorité bernoise à la direction de l'établissement. »

#### **Appréciations :**

*De l'avis de l'expert, il incombe aussi à l'EEPB de vérifier que des formalités finalement très simples soient respectées et de prendre les mesures qui s'imposent dans le cadre des relations ordinaires au sein du canton, respectivement avec le SPNE.*

*Pour les cas de ce genre, l'EEPB devrait avoir la « sagesse » de vérifier que l'autorité politique a été informée préalablement et a donné son avis parce qu'il lui appartient d'assumer une responsabilité aussi politique.*

#### **Recommandation 13 :**

*L'expert recommande que cette question (informations à transmettre à l'EEPB préalablement à une admission) soit examinée dans le cadre de l'élaboration du concept d'assistance et figure dans le processus à mettre en place. Cet élément devrait faire partie d'ailleurs de la décision qui est communiquée à l'établissement concernant la planification de l'exécution de la sanction pénale du détenu concerné*

### **4. Les compétences respectives de l'EEPB et de l'autorité bernoise - confusion des compétences et des responsabilités**

#### **Appréciations :**

*L'EEPB se doit de vérifier les compétences et les responsabilités réciproques.*

### **5. Le plan d'exécution de la mesure - confusion dans l'application des dispositions légales du concordat central et du concordat latin - non respect des dispositions légales - défaut d'information et de communication**

- « C'est à la direction de Bellevue que revient le mérite d'avoir établi, le 12 juillet 2010, le 1<sup>er</sup> plan d'exécution de la mesure d'internement de B. »

#### **Appréciations :**

*Le droit matériel fédéral impose depuis le 1.1.2007 à la direction de l'établissement le respect d'exigences précises (cf. notamment art. 75 al. 3 et 90 al. 2 CP). Le droit*

*concordataire en fait de même et de façon plus complète encore. Le respect de ces exigences essentielles incombe à l'établissement qui heureusement a élaboré ce 1<sup>er</sup> plan. Un concept y relatif doit être mis sur pied, comme ce sera le cas (15.11.2011)*

**7. Les conduites - non respect des dispositions légales et défaut d'autorisation de l'autorité bernoise - défaut des mesures de sécurité**

- «Les agents de détention n'avaient pas une formation suffisante pour affronter un incident sérieux et ne disposaient pas de moyens performants de défense, de neutralisation et de communication. »

**Appréciations :**

*L'expert confirme ce qui précède. Il est de l'avis qu'une formation et un équipement adéquats doivent être prévus (cf. pt 12.2. effectif et formation ci-après)*

**Recommandation 14 :**

*L'expert fait référence à la recommandation 11 ci-avant, page 35*

**11.3. Recommandations de M. Cl. Rouiller, en particulier**

- V Interrogations sur les moyens sécuritaires accordés à l'établissement, notamment quant aux moyens de communication, moyens de contraintes directes, de neutralisation et de la formation à leurs usages. Révision de l'ordre en cellule pour permettre des fouilles adéquates.**

**Appréciations :**

*L'expert est d'un avis identique.*

**Recommandation 15 :**

*L'expert recommande qu'une analyse des moyens mis à disposition du personnel de l'EEPB (communication, moyens de contrainte, etc.) du personnel de l'EEPB soit effectuée pour connaître exactement :*

- *ce dont ils disposent et si ces équipements sont suffisants et adéquats*
- *surtout, si une formation de base et continue est prodiguée et contrôlée*

- VI Attention particulière portée par tous les intervenants, autorités et autres acteurs, pour évaluer régulièrement les situations des personnes condamnées à des articles 64 CP ch. 1 afin d'éviter de s'installer dans une routine confortable**

**Appréciations :**

*L'expert est d'un avis identique.*

**Recommandation 16 :**

*L'expert fait référence aux recommandations précitées relatives à la prise en charge des détenus*

## VII Amélioration et perfectionnement de la formation professionnelle et continue des agents de détention

### Appréciations :

*L'expert est d'un avis identique.*

#### **Recommandation 17 :**

*L'expert fait référence aux recommandations précitées relatives à la prise en charge des détenus*

## 12. Autres éléments à prendre en compte

### 12.1. Encadrement (socio-éducatif, thérapeutique, travail et ateliers, formation, loisirs et sports, relations avec l'extérieur), en particulier encadrement médical et thérapeutique, formation et relations avec l'extérieur<sup>43</sup>

LPMPA, article 17 :

<sup>1</sup>Le service de probation assure, par une assistance continue, l'encadrement psychosocial des personnes inscrites dans un processus pénal, prévenues, détenues, libérées sous mandat, en vue de leur réinsertion sociale et professionnelle.

<sup>2</sup>Il veille à prévenir la commission de nouvelles infractions.

<sup>3</sup>Il assure notamment l'exécution de toutes les mesures ambulatoires et en contrôle le respect. Il propose à l'autorité d'application un cadre de prise en charge et le thérapeute chargé du traitement.

<sup>4</sup>Il collabore avec les autorités judiciaires et administratives ainsi qu'avec les services spécialisés privés ou publics et établit les rapports nécessaires.

- a) **Dans le cadre de la prise en charge socio-éducative des personnes confiées à l'EEPB, la direction de l'établissement a mis en place un concept d'individualisation des objectifs par l'implication personnelle d'agents de détention appelés à être référents de situations.** Les personnes détenues les moins stables sont donc désormais accompagnées de leur cheminement pénitentiaire et personnel par un agent de détention désigné. Ce dernier joue autant le rôle de recadrage, parfois nécessaire, que de confident. L'évolution de la personne détenue est ainsi plus facile à objectiver lors d'évaluations régulières demandées par les autorités pénitentiaires.

#### **Recommandation 18 :**

*L'expert considère comme M. Cl. Rouiller que cette prise en charge par référents est une bonne solution. Il recommande néanmoins qu'elle soit formalisée et intégrée dans l'application du PES et du « dossier itinérant »*

- b) **L'encadrement social est effectué par les agents de probation 4 jours par semaine / probation / autorité d'application des sanctions pénales**

<sup>43</sup> Résumé des informations que l'expert a reçues les 5 et 15.11.2011 et de ce qui ressort du Rapport annuel 2010 du SPNE

**Recommandation 19 :**

***L'expert considère qu'il y aurait lieu de connaître de façon formelle l'organisation prévue pour les agents de probation en charge des détenus ; ceci permettrait de compléter la vision d'interdisciplinarité qu'il faut avoir. Cet encadrement devrait figurer dans le PES et dans le « dossier itinérant »***

c) L'encadrement médical (rapport SPNE p. 18 et 19 et entrevues) :

## 1. Formation BLS - AED :

Les agents de détention, surveillants-chefs et adjoints sont en première ligne face à l'urgence médicale et notamment les arrêts cardio-respiratoires. Devant de telles situations et durant l'intervalle de temps nécessaire à l'intervention des services professionnels de secours, il est essentiel de prodiguer les premiers soins. Le SPNE a donc décidé de former l'ensemble des agents de détentions, maîtres d'atelier, surveillants chefs et adjoints aux soins de premiers secours et à l'utilisation du défibrillateur automatique. L'infirmier chef adjoint a été chargé de ce projet. Il a suivi la formation d'instructeur, préparé et fait valider le cours à dispenser. Le SPNE a acquis le matériel didactique et de soins nécessaires à ce projet. Un défibrillateur automatique est à présent opérationnel sur chaque site. Ainsi les 60 agents de détention, maîtres d'atelier, surveillants-chefs et adjoints ont été formés dans le courant du deuxième semestre 2010.

Le personnel a accueilli favorablement cette nouvelle formation qui sera réactualisée tous les 2 ans.

## 2. Groupe de travail Partenariat sécurité et médical :

La présence d'une infirmière de jour est prévue. Sa fonction est d'agir sans délai face aux différentes situations quotidiennes. Cette présence devra être renforcée si nous voulons couvrir de façon systématique et constante (toute l'année) les flux principaux de personnes détenues, soit durant les horaires de jour en semaine (8h00-18h00 à l'EEPB). L'infirmière de week-end à l'EDPR sera également référent-e pour l'EEPB

## 3. Prise en charge médicale (entrevue avec le surveillant chef remplaçant le 5.11.2011 et la cheffe du SPNE le 15.11.2011) :

- Médecin : 1 x par semaine (le mercredi de 8h30 à 12h00). 1 salle ≠ caractère médical  
+ 1 infirmière 5 x semaine le matin / ≠ le week-end. Remarques :
- locaux très rudimentaires
- se pose la question du libre choix du médecin
- Distribution des médicaments préparés par l'infirmière mais distribués 4 x par jour (6h40-12h15-12h45-20h30)<sup>44</sup> par le personnel pénitentiaire
- Prise en charge thérapeutique : 1 psychiatre 2 x semaine (AM) + 1 psychologue 2 x 1 jour par semaine
- Dentiste : à l'extérieur de l'EEPB, accompagnement via la police

**Recommandation 20 :**

***L'expert recommande d'effectuer une analyse pour savoir quels sont les besoins d'encadrement de ces détenus et les possibilités concrètes de leur apporter un soutien en vue d'améliorer leur situation***

<sup>44</sup> Cf. documentation de l'EEPB - déroulement du quotidien en semaine

## 12.2. Personnel (effectif et formation)

### 1. Effectif

Détail	budgeté en 2011	Remarques
- Directeur	1	
- Directeur-adjoint	1	
- Collaboratrice scientifique	0	
- Secrétaire-comptable	1	
- Infirmier	1.2	
- Surveillant-Chef	1	
- Surveillant-Chef adjoint	3	
- Agents de détention	30 dont 10 maîtres d'atelier	
<b>TOTAL :</b>	<b>38.2</b>	

#### Remarque :

En Suisse, on compte en moyenne un rapport agents de détention / détenus de 0.6, on y ajoute par la suite les personnels de direction, d'administration, d'encadrement, etc.

Un certain nombre d'éléments doivent être pris en compte : affectation de l'établissement et infrastructures. Plus l'établissement est fermé plus il faut de personnel pour des raisons évidentes.

Pour l'EEPB, 30 agents de détention pour 54 détenus paraît être un rapport seuil. Il y aurait lieu d'examiner et de vérifier si l'effectif ne devrait pas être augmenté.

En effet, il faut tenir compte de :

- Affectation de l'établissement : sécurité élevée
- Configuration des lieux : les détenus sont logés et ont des activités organisées dans des secteurs distribués sur 6 niveaux, ce qui complique considérablement la gestion (circulation, accompagnement, surveillance, encadrement)

### 2. Formation

#### 2.1. Formation initiale

Elle est conçue en 9 modules qui précèdent la formation de base au CSFPP, soit :

Modules	Durées
1. Stage initial	3 mois
2. Formation théorique initiale	6 x ½ jours
3. Les fouilles et contrôles	
4. La gestion de la centrale	
5. Cours médical initial	
6. Premier secours et massage cardiaque	
7. Self-défense	2 jours de formation initiale, 8 x 2h d'entraînement par année
8. Lutte contre les incendies et évacuation	
9. Prévention et promotion de la santé	
10. Cours de base au CSFPP à Fribourg	15 semaines sur 2 ans

**Remarque :**

A première vue, la formation initiale paraît couvrir les besoins de l'établissement. Toutefois, l'expert constate qu'elle ne correspond pas à ce qui est prévu par le CSFPP et que les cantons se sont engagés il y a plusieurs années<sup>45</sup> à dispenser avant que les personnes soient envoyées au CSFPP pour commencer leur formation de base, soit :

- A. Ethique professionnelle
- B. Introduction à l'organisation des concordats et de la législation cantonale (organisation de l'exécution des sanctions pénales, administration, prisons préventives et établissements cantonaux d'exécution des peines et mesures, lois d'application du code pénal, organisation judiciaire et procédures pénales cantonales).
- C. Organisation de l'institution (règlements et directives, cahier des charges, secret de fonction, etc.), aspects administratifs et règlements, mesures disciplinaires et sanctions.
- D. Thèmes techniques et relatifs au fonctionnement de l'institution, tels que : sécurité, contrôles, facteurs de risque, situations de crise et prise d'otage.
- E. Contacts des détenus avec l'extérieur, en particulier les aspects relatifs aux sorties, visites et à la correspondance.
- F. Problèmes généraux relatifs à la gestion du personnel: lois et ordonnances cantonales, conditions d'emploi.
- G. Evolution professionnelle, formation initiale, continue et cours de perfectionnement.

**2.2. Formation de base et brevet fédéral d'agent de détention - Situation et évaluation depuis le 1.1.2008**

- 28 des 34 collaborateurs concernés (30 agents de détention + 1 surveillant-chef et 3 adjoints) en sont titulaires
- 5 agents suivent actuellement la formation de base
- On constate que la plus grande partie du personnel de l'EEPB est au bénéfice de cette formation ; cette situation ne se retrouve pas dans tous les établissements. Elle est le résultat d'un investissement important du canton.

**Remarque : Evaluation de la formation de base dispensée par le CSFPP**

- les organes du CSFPP en particulier le Conseil (le 24.11.2011) ont eu connaissance des résultats de cette évaluation effectuée par un bureau spécialisé. En résumé :
  - taux de satisfaction des utilisateurs (Etablissements / Offices / Services) : 88.7%
  - potentiel d'amélioration :
    - se rapprocher de la pratique
    - insister sur les mesures des articles 56 et ss CP
    - collaboration interdisciplinaire
    - gestion des médicaments
    - associer les directeurs à la formation

---

<sup>45</sup> Introduite depuis le nouveau programme de formation de 15 semaines (± 1995). Cf. en plus Décision de la CLDJP du 11.3.2004 adoptant les lignes directrices pour la formation initiale, formation continue et les cours de perfectionnement → [www.cldjp.ch](http://www.cldjp.ch) → actes de la Conférence

### 2.3. Formation en cours d'emploi<sup>46</sup>

Nbre de personnes	Genre de cours	Durées	Remarques
5	Gérer des personnalités difficiles	1 jour	
6	Prise en charge des détenus souffrant de désordres psychiques + stage en milieu psychiatrique	7 semaines	
4	Schizophrénie	1 jour	
5	Les troubles de la personnalité	1 jour	
3	Journée d'évaluation de bilan psy 7 sem.	1 jour	
6	Approfondissement psy 7 sem.	1 jour	
15	Introduction au nouveau CP	1 jour	
5	Encadrement socioprofessionnel des détenus	3 jours	
4	Gestion de situation de violence	2 jours	
7	Prévention du suicide	1 jour	
5	Traditions carcérales anciens pays du bloc soviétique	1 jour	
6	Introduction au nouveau CPP	1 jour	
4	Cours pour cadre	1 semaine	
1	Concevoir des séquences de formation sur le plan didactique	1 jour	
2	Approfondissement du nouveau CP	1 jour	
1	Spécificités du droit d'exécution des mesures (approfondissement)	1 jour	
3	Approfondissement cours de cadres	3 jours	
1	Bilan et approfondissement du cours pour cadres	1 jour	
1	Nouveau droit d'exécution des peines et des mesures (approfondissement)	1 jour	

#### Remarque :

De l'avis de l'expert, les cours suivants devraient être suivis par tous les agents de détention de l'EEPB, compte tenu de l'affectation de cet établissement, soit :

1. Gérer des personnalités difficiles
2. Prise en charge des détenus souffrant de désordres psychiques + stage en milieu psychiatrique
3. Les troubles de la personnalité

<sup>46</sup> Ce tableau est le résultat des informations transmises par le SPNE le 14.11.2011 et par le CSFPP le 12.12.2011, certains compléments ayant été apportés par l'expert

4. Gestion de situation de violence
5. Prévention du suicide
6. Spécificités du droit d'exécution des mesures (approfondissement)
7. Nouveau droit d'exécution des peines et des mesures (approfondissement)

- En réalité, on constate, sous réserve de contrôles plus approfondis subséquents que les collaborateurs ne peuvent pas suivre cette formation.

**Recommandation 21 :**

*L'expert suggère qu'une analyse pour identifier les causes de cette situation soit effectuée ; on peut vraisemblablement imaginer que l'effectif du personnel ne permet pas que les agents de détention suivent cette formation qui est indispensable, compte tenu de l'affectation de l'EEPB et du nombre de détenus présentant des difficultés*

Sous réserve d'une analyse plus approfondie, l'expert est de l'avis que la cause principale est celle qui a été évoquée. Il relève enfin que la situation se péjorerait encore si la capacité d'accueil de l'EEPB était augmentée à 83 places (+ 50%).

Aussi, si la capacité d'accueil de l'EEPB passe à 83, l'expert considère comme indispensable d'augmenter l'effectif du personnel des agents de détention et d'encadrement de 10 unités.

**Recommandation 22 :**

*L'expert propose qu'une vérification des besoins en effectif par catégorie soit effectuée et qu'une formation continue et complémentaire pour la prise en charge des détenus difficiles soit mise sur pied.*

### 13. Liste récapitulative des recommandations

#### **Recommandation 1 (p. 10) :**

*L'expert recommande qu'un concept de la sécurité dynamique comprenant également la gestion des risques soit établi en complément de celui relatif à la sécurité passive. Il y aurait lieu de développer et d'élargir les travaux entrepris récemment par le SPNE et dont l'expert a eu connaissance le 15.11.2011*

#### **Discussion**

#### **Suite et décisions**

#### **Recommandation 2 (p. 14) :**

*L'expert recommande que les principes de progression, d'assistance et d'encadrement soient concrétisés et formalisés, de même que les processus de prises en charge qui doivent s'effectuer aussi de façon pluridisciplinaire. Il devrait en être fait mention dans le PES et dans le « dossier itinérant ». Il y aurait lieu de poursuivre les travaux entrepris récemment par le SPNE et dont l'expert a eu connaissance le 15.11.2011*

#### **Discussion**

#### **Suite et décisions**

#### **Recommandation 3 (p. 15) :**

*L'expert fait référence à la recommandation 1, page 10*

#### **Discussion**

#### **Suite et décisions**

#### **Recommandation 4 (p.16) :**

*L'expert recommande la réalisation d'un secteur plus sécurisé au niveau 6 pour permettre la mise en place d'un régime de type progressif. Le secteur comportant au maximum une dizaine de cellules serait affecté aux détenus présentant des risques supplémentaires et une dangerosité. Ils seraient ainsi séparés des autres détenus pour le logement et le travail. Un local, respectivement un bureau pour 2 agents de détention / encadrement pourrait être aménagé pour que du personnel soit présent. Cette réalisation pourrait se faire à moindre frais et permettrait d'améliorer les niveaux de sécurité par une séparation effective de certains détenus*

#### **Discussion**

#### **Suite et décisions**

<b>Recommandation 5 (p. 19) :</b>	
<i>Même si cette question sort du mandat attribué, l'expert prend la liberté de recommander que la problématique de la facturation des frais de détention soit examinée</i>	
<b>Discussion</b>	<b>Suite et décisions</b>

<b>Recommandation 6 (p. 20) :</b>	
<i>La justification d'aménager des cellules à ce niveau n'est de l'avis de l'expert pas démontrée. Aussi l'expert recommande de ne pas réaliser ce secteur pour les détenus au niveau 7 et de laisser ce dernier à disposition de l'administration et de la direction. Cette solution permettrait de réaliser des économies importantes (abandon de la construction de cellules à ce niveau - sécurisation - amélioration de la gestion et de la sécurité -un niveau de moins à prendre en compte pour la surveillance et l'encadrement des détenus - etc.). En plus, seuls des rafraîchissements paraissent nécessaires</i>	
<b>Discussion</b>	<b>Suite et décisions</b>

<b>Recommandation 7 (p. 21) :</b>	
<i>L'expert recommande le maintien de la réalisation de ce parloir intime, solution qui existe déjà depuis de nombreuses années dans 6 autres établissements à caractère fermé et sécurisé de Suisse de même que dans plusieurs autres pays. Cette solution permet d'apporter un allègement de l'extérieur vers l'intérieur pour certains détenus qui présentent de trop grands risques pour la collectivité publique. Cette solution se conçoit dans le respect des principes d'exécution des sanctions pénales de normalisation et du moindre mal. Une telle réalisation ne devrait être envisagée que de façon très précise et prudente. L'implantation de ce « parloir intime » prévue au niveau 1 (coût estimé : CHF 250'000.00) pourrait être déplacée au niveau 2, en lieu et place des surfaces prévues pour l'administration / direction pour un coût très nettement inférieur qu'il faut néanmoins établir</i>	
<b>Discussion</b>	<b>Suite et décisions</b>

<b>Recommandation 8 (p. 23) :</b>	
<i>L'expert recommande que la question soulevée par l'OFJ au sujet du concept d'accompagnement et du suivi du personnel soit présentée de façon concrète. A ce jour, aucune information à ce sujet n'a pu être apportée tant par la CC que par le SPNE. En plus, l'expert fait référence au chiffre 2 de la décision de l'OFJ du 23.12.2008 selon laquelle « six mois avant l'entrée en service de l'établissement au plus tard, le concept de gestion définitif et le règlement interne seront soumis à l'examen de l'OFJ ».</i>	

<i>Discussion</i>	<i>Suite et décisions</i>

**Recommandation 9 (p. 24) :**

*L'expert a constaté que l'autorité cantonale avait estimé en 2008 que les subventions à verser par la Confédération seraient de l'ordre de CHF 4'4770'000.00, comme indiqué sous pt 10 ch. 1 résumé. Etant donné que la décision de l'OFJ du 23.12.2008, définitive, a fixé la subvention provisoire à CHF 3'440'000.00, l'expert recommande que le maître de l'ouvrage ou la CC prenne contact avec l'OFJ pour :*

- *obtenir d'éventuels éclaircissements*
- *se prononce sur d'éventuelles subventions pour des travaux supplémentaires décidés et effectués depuis mars 2009. Une première démarche de l'OFJ du 14.9.2010 devant encore être suivie d'une prise de position formelle de cet office*

<i>Discussion</i>	<i>Suite et décisions</i>

**Recommandation 10 (p. 34) :**

*L'expert recommande que le canton de Neuchâtel, partenaire du concordat latin sensibilise encore une fois le canton de Genève pour qu'il réalise dans les délais convenus (2013) l'établissement de Curabilis, réalisation indispensable et promise depuis bientôt trop longtemps (1969)*

<i>Discussion</i>	<i>Suite et décisions</i>

**Recommandation 11 (p. 35) :**

*L'expert fait référence aux recommandations 1 et 2, pages 10 et 14*

<i>Discussion</i>	<i>Suite et décisions</i>

**Recommandation 12 (p. 35) :**

*Faisant référence aux remarques et propositions relatives à la formation (cf. pt 12.2. ci-avant), l'expert recommande qu'une analyse approfondie des besoins en formation et des possibilités de la dispenser soit effectuée. Vraisemblablement, l'augmentation du nombre des jours de formation à dispenser aux collaborateurs de l'EEPB aura comme effet une augmentation de l'effectif du personnel de l'EEPB*

<i>Discussion</i>	<i>Suite et décisions</i>

--	--

**Recommandation 13 (p. 36) :**

*L'expert recommande que cette question (informations à transmettre à l'EEPB préalablement à une admission) soit examinée dans le cadre de l'élaboration du concept d'assistance et figure dans le processus à mettre en place. Cet élément devrait faire partie d'ailleurs de la décision qui est communiquée à l'établissement concernant la planification de l'exécution de la sanction pénale du détenu concerné*

**Discussion****Suite et décisions**

--	--

**Recommandation 14 (p. 37) :**

*L'expert fait référence à la recommandation 11 ci-avant page 35*

**Discussion****Suite et décisions**

--	--

**Recommandation 15 (p. 37) :**

*L'expert recommande qu'une analyse des moyens mis à disposition du personnel de l'EEPB (communication, moyens de contrainte, etc.) du personnel de l'EEPB soit effectuée pour connaître exactement :*

- ce dont ils disposent et si ces équipements sont suffisants et adéquats
- surtout, si une formation de base et continue est prodiguée et contrôlée

**Discussion****Suite et décisions**

--	--

**Recommandation 16 (p. 37) :**

*L'expert fait référence aux recommandations précitées relatives à la prise en charge des détenus*

**Discussion****Suite et décisions**

--	--

**Recommandation 17 (p. 38) :**

*L'expert fait référence aux recommandations précitées relatives à la prise en charge des détenus*

<i>Discussion</i>	<i>Suite et décisions</i>

**Recommandation 18 (p. 38) :**

*L'expert considère comme M. Cl. Rouiller que cette prise en charge par référents est une bonne solution. Il recommande néanmoins qu'elle soit formalisée et intégrée dans l'application du PES et du « dossier itinérant »*

<i>Discussion</i>	<i>Suite et décisions</i>

**Recommandation 19 (p. 39) :**

*L'expert considère qu'il y aurait lieu de connaître de façon formelle l'organisation prévue pour les agents de probation en charge des détenus ; ceci permettrait de compléter la vision d'interdisciplinarité qu'il faut avoir. Cet encadrement devrait figurer dans le PES et dans le « dossier itinérant »*

<i>Discussion</i>	<i>Suite et décisions</i>

**Recommandation 20 (p. 39) :**

*L'expert recommande d'effectuer une analyse pour savoir quels sont les besoins d'encadrement de ces détenus et les possibilités concrètes de leur apporter un soutien en vue d'améliorer leur situation*

<i>Discussion</i>	<i>Suite et décisions</i>

**Recommandation 21 (p. 43) :**

*L'expert suggère qu'une analyse pour identifier les causes de cette situation soit effectuée ; on peut vraisemblablement imaginer que l'effectif du personnel ne permet pas que les agents de détention suivent cette formation qui est indispensable, compte tenu de l'affectation de l'EEPB et du nombre de détenus présentant des difficultés*

<i>Discussion</i>	<i>Suite et décisions</i>

<b>Recommandation 22 (p. 43) :</b>	
<i>L'expert propose qu'une vérification des besoins en effectif par catégorie soit effectuée et qu'une formation continue et complémentaire pour la prise en charge des détenus difficiles soit mise sur pied.</i>	
<b>Discussion</b>	<b>Suite et décisions</b>

Fribourg, le 15 décembre 2011

L'expert :  
Henri Nuoffer  
SG de la CLDJP