



**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil**

à l'appui

**d'un projet de décret portant octroi d'un crédit global complémentaire d'investissement de 9.140.000 francs, pour :**

- **la révision du projet de l'Établissement d'exécution des peines de Bellevue (EEPB);**
  - **les travaux supplémentaires non-planifiés dus à la réalisation des travaux par "mini-étapes" à l'Établissement de détention de la Promenade (EDPR);**
  - **le suivi opérationnel et l'accompagnement pour la réalisation des deux projets par un chef de projet;**
- d'une information relative à la compensation du renchérissement au 1er octobre 2009**

(Du 17 avril 2013)

---

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

**RESUME**

*Le 18 mars 2008, le Grand Conseil neuchâtelois prenait la décision unanime de soutenir (94 voix sans opposition), le projet de rénovation et de construction des deux établissements de détention ainsi que la réhabilitation du bâtiment administratif "Promenade 20". Quatre crédits complémentaires, dont deux portant sur l'adaptation des coûts au renchérissement, un troisième sur des travaux de désamiantage et de mitigation parasismique et un quatrième sur l'assainissement complet des murs d'enceinte de l'EDPR, ont entretemps été présentés pour ces bâtiments.*

*Les travaux de ce projet ambitieux, cohérent en regard de l'évolution des dispositions légales applicables à l'exécution des sanctions pénales et de l'augmentation croissante des journées de détention en Suisse ont débuté en avril 2010. La rénovation des bâtiments administratifs à Promenade 20 ont pu être terminés dans les délais de sorte que les services pénitentiaires et de probation ont pu emménager dans les nouveaux locaux en décembre 2011.*

*A l'Établissement de détention La Promenade à La Chaux-de-Fonds (EDPR), les travaux ont bien avancé et l'établissement répondra aux exigences de sa mission au terme des travaux. Ceux-ci ont toutefois dû être ralentis ces derniers mois, ce qui n'est pas sans conséquence dans la gestion de l'établissement et sur les coûts des travaux. Ainsi les objectifs liés aux travaux de rénovations, qui courent sur les années 2010 – 2014 dans une première estimation, ne pourront pas être mis en œuvre en regard de la forte population carcérale et de l'impossibilité de vider progressivement les secteurs de détention afin de permettre leur rénovation. En effet, pour pouvoir avancer au rythme prévu, il faudrait pouvoir fermer un tiers des secteurs cellulaires et avoir un taux*

*d'occupation inférieur à 58 places. Or depuis plusieurs mois, il est très difficile de le maintenir au-dessous de 65 places.*

*A l'avenir, ce taux d'occupation dépendra de l'évolution de la criminalité, de la politique criminelle cantonale et de l'évolution de la détention dans l'ensemble des cantons concordataires. Il sera enfin dépendant d'autres facteurs tels que le profil des personnes détenues et les flux migratoires, phénomènes qui ont tous contribué à une hausse du taux d'occupation en 2012.*

*Globalement, le coût complémentaire permettant d'assurer la gestion conjointe des travaux et de l'augmentation de la quotité de détention, notamment la détention avant jugement, se monte à 2.955.000 francs TTC. L'affaire J.-L. B. a, pour sa part, conduit à un arrêt partiel des travaux de l'Établissement d'exécution des peines de Bellevue à Gorgier (EEPB).*

*A l'issue de son enquête administrative, le professeur Claude Rouiller, ancien juge fédéral remettait en question certains choix opérés dans le projet initial de rénovation de cet établissement, pourtant validé par l'Office fédéral de la justice, notamment s'agissant de la création de cellules doubles. Ces éléments nouveaux ont conduit le chef du Département de la justice, de la sécurité et de finances (DJSF) à confier à Monsieur Henri Nuoffer, expert du domaine pénitentiaire, ancien directeur des Établissements de Bellechasse et ancien secrétaire général de la Conférence latine des départements de justice et police (CLDJP), une expertise spécifique sur ce projet de rénovation afin de s'assurer que le projet adopté par le Grand Conseil en 2008 était bien conforme à la mission de l'établissement.*

*Comme le Pr Rouiller, M. Nuoffer a souligné la nécessité de poursuivre les travaux en cours tout en confirmant le besoin de redimensionner le projet initial afin de mettre en adéquation l'architecture du bâtiment avec la mission de l'établissement. Il a proposé en particulier de réduire le nombre de cellules doubles au profit de cellules simples, de renforcer de manière générale par des moyens techniques de sécurité, actuellement toujours inférieurs au minimum exigé pour le type de missions, la sécurité générale de l'établissement et d'optimiser la gestion des flux des personnes toujours pour des raisons de sécurité. Ces améliorations permettront également de réorganiser l'attribution des secteurs et de leurs missions en fonction du régime progressif et d'un concept institutionnel exigé par le droit fédéral. La création d'un secteur plus sécurisé au niveau 6, remplissant une fonction de secteur d'observation et d'évaluation pour les personnes détenues présentant un risque de fuite significatif ou présentant un profil de dangerosité plus complexe à gérer est ainsi créé. La direction et l'administration seront maintenues au 7ème étage pour laisser la place au niveau 2 à des structures telles que le futur service de médecine pénitentiaire et les intervenants externes.*

*Globalement, le coût complémentaire permettant les mesures d'amélioration des structures de l'EEPB et son adaptation à la mission d'établissement fermé en sécurité élevée se montent à 5.800.000 francs TTC.*

*Le Conseil d'Etat a également ouvert un second crédit complémentaire, à hauteur de 787.000 francs, nécessaire pour compenser le renchérissement accumulé du coût des travaux jusqu'à fin 2012. Ainsi, les travaux de rénovation peuvent se poursuivre en créant des réserves financières, tout en respectant les recommandations du CCFI émises dans son rapport du 13 janvier 2010 et conformément à l'alinéa 2 de l'article 40 de la loi sur les finances du 21 octobre 1980, qui stipule que le Conseil d'Etat décide de l'ouverture du crédit et le justifie dans un rapport au Grand Conseil, dans la mesure où le crédit complémentaire est rendu nécessaire par le renchérissement du coût des travaux. Enfin la conduite du projet sera en partie revue suite au départ du chef du service des bâtiments. Au vu de la complexité de ce dossier et des structures de conduite dernièrement mises en place pour des projets de construction importants tels que celui*

*de Microcity, il est proposé de créer un comité de pilotage politique et de dédier un chef de projet à ce dossier pour le suivi technique et financier, soit 1 EPT pour 3,5 ans, pour un montant nécessaire de 385.000 francs.*

*En parallèle à la révision des projets d'assainissement des établissements de détention, le service pénitentiaire s'est employé activement à l'élaboration ainsi qu'à la mise sur pied d'un plan d'action global devant lui permettre de remplir sa mission dans de bonnes conditions malgré les modestes moyens mis à disposition en regard de la plupart des cantons latins. Ce plan d'action sera également présenté au Grand Conseil conjointement au présent rapport (ci-après Rapport Plan d'action).*

## **1. INTRODUCTION**

Le 18 mars 2008, le Grand Conseil neuchâtelois prenait la décision de soutenir, par 94 voix sans opposition, le projet de rénovation et de construction des établissements de détention ainsi que la réhabilitation du bâtiment administratif "Promenade 20". Le crédit global net accordé (rapport 08.009) se montait à 20.896.300 francs dont 11.614.482 francs pour l'EDPR à la Chaux-de-Fonds et 9.281.818 francs pour l'EEPB à Gorgier. Quatre crédits complémentaires, dont deux portant sur l'adaptation des coûts au renchérissement, un troisième sur des travaux de désamiantage et de mitigation parasismique et un quatrième pour l'assainissement global des murs d'enceinte de l'EDPR ont été entretemps accordés pour ces bâtiments.

Aujourd'hui, un nouveau crédit d'investissement doit à nouveau être sollicité auprès du Grand Conseil lequel s'élève à 9.140.000 francs et ce pour deux raisons principales.

**Premièrement et s'agissant de l'EEPB**, suite à l'affaire J.-L. B., le professeur Claude Rouiller, ancien juge fédéral a remis en question certains choix opérés dans le projet initial de rénovation de l'EEPB, pourtant validé par l'Office fédéral de la justice, notamment s'agissant de la création de cellules doubles. Au vu de ces éléments nouveaux, le chef du Département de la justice, de la sécurité et de finances a pris la décision de confier à Monsieur Henri Nuoffer, expert du domaine pénitentiaire, ancien directeur des Établissements de Bellechasse et ancien secrétaire général de la Conférence latine des départements de justice et police (CLDJP), une expertise spécifique sur ce projet de rénovation afin de s'assurer que le projet adopté par le Grand Conseil en 2008 était bien conforme à la mission de l'établissement. Comme le Pr Rouiller, M. Nuoffer a souligné la nécessité de poursuivre les travaux en cours tout en confirmant le besoin de redimensionner le projet initial, afin de mettre en adéquation l'architecture du bâtiment avec la mission de l'établissement.

Les modifications du projet soumises au Grand Conseil, permettront d'améliorer l'infrastructure de cet établissement, afin qu'il soit en adéquation avec sa mission de sécurité élevée. Si la capacité d'accueil diminuera par rapport au concept de rénovation initial (65 places au lieu des 87 prévues), elle restera néanmoins plus élevée qu'avant les travaux (11 places de plus). Ceux-ci sont développés au chapitre 2 du présent rapport et répondent aux recommandations des deux experts, en particulier de celles de M. Nuoffer. La réduction des cellules doubles au profit de cellules individuelles a été une des recommandations majeures de l'expert à laquelle il a été donné suite. Le présent rapport propose, s'agissant de l'EEPB, toute une série de modifications du projet initial permettant de servir le concept institutionnel exigé par la complexité de la mission d'établissement fermé de sécurité élevée mais également par l'Office fédéral de la justice dans le cadre de l'octroi de ses subventions. Ces améliorations permettront de renforcer la sécurité, prévenir certains risques ainsi que rationaliser les déplacements des personnes à l'intérieur et à l'extérieur du bâtiment. Elles offriront aussi des conditions de travail satisfaisantes pour le personnel des établissements qui, toutes fonctions

confondues, effectuent une mission exposée tant sur le plan personnel que professionnel.

Ces travaux à l'EEPB permettront aussi de rénover certaines parties du bâtiment, qui faute de moyens financiers, n'avaient pas été entretenues depuis de nombreuses années et se sont fortement dégradées depuis la demande de crédit initiale pour la transformation de ce bâtiment.

**Deuxièmement et s'agissant de l'EDPR**, si les travaux ont bien avancé, ceux-ci ont toutefois dû être ralentis ces derniers mois à cause de l'augmentation importante des journées de détention, en particulier la détention avant jugement ce qui n'est pas sans conséquence dans la gestion de l'établissement et les coûts des travaux. Dans ce contexte, ce sont un 1/5 au lieu d'un 1/3 des secteurs ou cellules qui peuvent faire l'objet de travaux de réfection, ce qui a pour conséquence des étapes supplémentaires qui induisent des coûts plus élevés et des délais plus longs. De fait, pour pouvoir avancer au rythme prévu et terminer les travaux selon la planification initiale, à savoir fin 2014, il faudrait pouvoir fermer en permanence un tiers des secteurs cellulaires et avoir un taux d'occupation inférieur à 58 détenus. Or depuis plusieurs mois, il est très difficile de maintenir ce taux au-dessous de 65 détenus.

Comme pour l'EEPB, ces travaux à l'EDPR permettront aussi d'inclure un rattrapage d'entretien de certaines parties du bâtiment qui n'avait pas été inclus dans le crédit initial de construction et de rénovation.

Le Conseil d'Etat a également ouvert un second crédit complémentaire, à hauteur de 787.000 francs, nécessaire pour compenser le renchérissement accumulé du coût des travaux jusqu'à fin 2012. Ainsi, les travaux de rénovation peuvent se poursuivre en créant des réserves financières, tout en respectant les recommandations du CCFI émises dans son rapport du 13 janvier 2010 et conformément à l'alinéa 2 de l'article 40 de la loi sur les finances du 21 octobre 1980, qui stipule que le Conseil d'Etat décide de l'ouverture du crédit et le justifie dans un rapport au Grand Conseil, dans la mesure où le crédit complémentaire est rendu nécessaire par le renchérissement du coût des travaux.

Enfin, la conduite du projet sera en partie revue suite au départ à la retraite du chef de service des bâtiments. Au vu de la complexité de ce dossier et s'inspirant des structures de conduite dernièrement mises en place pour des projets de construction importants tels que celui de Microcity, le service des bâtiments a proposé de créer un comité de pilotage politique et de désigner un chef de projet à ce dossier pour le suivi technique et financier, soit 1 EPT pour 3,5 ans, pour un montant nécessaire de 385.000 francs.

En parallèle à la révision des projets d'assainissement des établissements de détention, le service pénitentiaire s'est employé activement à l'élaboration ainsi qu'à la mise sur pied d'un plan d'action global devant lui permettre de remplir sa mission dans de bonnes conditions malgré les modestes moyens mis à disposition en regard de la plupart des cantons latins. Ce plan d'action est également présenté au Grand Conseil conjointement au présent rapport.

## **2. L'ÉTABLISSEMENT D'EXÉCUTION DES PEINES DE BELLEVUE (EEPB)**

### **2.1 L'enquête administrative**

Le 27 juin 2011, un détenu dangereux (J.-L. B.), incarcéré à l'Établissement d'exécution des peines de Bellevue à Gorgier, prenait la fuite lors d'une sortie accompagnée dans la région de Provence/VD alors qu'il était accompagné de deux agents de détention. Un

important dispositif de recherches a été mis en place, mobilisant les polices neuchâteloise et vaudoise ainsi que les gardes-frontières et la gendarmerie nationale française. Le fuyard a été interpellé le 1<sup>er</sup> juillet 2011 aux Rasses/VD.

Vu la dangerosité avérée du détenu, interné en application de l'article 64, alinéa 1, du code pénal (CP), le Conseil d'Etat s'est interrogé sur les circonstances dans lesquelles cette sortie avait été décidée et sur le dispositif sécuritaire mis en place.

Une enquête administrative<sup>1</sup> a alors été confiée au professeur Claude Rouiller, ancien président du Tribunal fédéral, pour faire la lumière sur ces événements, proposer des recommandations au Conseil d'Etat afin d'éviter qu'une telle fuite, dans de semblables circonstances, ne se reproduise. L'expert Rouiller a rendu son rapport d'enquête le 18 octobre 2011.

Les conclusions du rapport d'enquête font apparaître des dysfonctionnements institutionnels en termes de procédures, de communications interne et externe ainsi que des carences en termes de compétences spécialisées, de formation des collaborateurs et de ressources. De ces conclusions découlent onze recommandations génériques et vingt-huit "sous-recommandations" dont certaines ont des répercussions évidentes sur la présente demande de crédit supplémentaire. Comme annoncé plus haut, elles font l'objet d'un rapport séparé sur la politique carcérale neuchâteloise et les moyens nécessaires à sa mise en œuvre (Rapport Plan d'action).

En outre, dans ce même rapport d'enquête, l'expert, chargé de porter une analyse pointue sur l'encadrement de délinquants condamnés à un internement au sens de l'article 64, alinéa 1, du CP et leurs conditions de détention dans le cadre de l'établissement, met en évidence le non-respect des dispositions légales cantonales (LPMPA) prévoyant des cellules simples et non pas doubles. En effet, une partie importantes des cellules de l'établissement sont des cellules doubles et accueillent deux personnes en détention. A cette occasion, l'expert a relevé que les détentions de longues durées en sécurité élevée, tel que les internements, ne pouvaient s'envisager dans de telles conditions sur le long terme, au mépris des dispositions légales cantonales, concordataires, fédérales ainsi que des recommandations européennes.

## **2.2 Rapport d'expertise relatif aux travaux de construction et de rénovation**

Au lendemain du 27 juin 2011, dans le contexte d'une grave déstabilisation de l'établissement de détention et de la démission du directeur et de son adjoint, le blocage de l'ensemble des sorties des personnes détenues et les risques d'incidents sécuritaires induits par cette situation de crise, la direction du service, d'entente avec le chef du DJSF a pris la décision importante de bloquer temporairement les travaux de rénovation qui devaient notamment débiter dans les secteurs cellulaires.

Profitant de cette interruption et à la lumière des recommandations de l'expert Rouiller et du rapport interne du service pénitentiaire, le chef du DJSF a mandaté un expert externe, en la personne de Monsieur Henri Nuoffer, ancien président de la Conférence concordataire latine, secrétaire général de la Conférence latine des chefs des départements de justice et police et ancien directeur des Établissements de Bellechasse, pour mener une expertise relative au projet de transformation et de construction de

---

<sup>1</sup> Rapport de l'organe d'enquête administrative spéciale désigné par la République et Canton de Neuchâtel à la suite de l'évasion, du 27 juin 2011 au 1<sup>er</sup> juillet 2011, d'un détenu dangereux incarcéré aux fins de son internement (article 64, alinéa 1, CP) à l'Établissement d'exécution de peines de Bellevue, du 18 octobre 2011 (ci-après Rapport Rouiller).

l'établissement<sup>2</sup>. Reprenant le constat de l'expert Rouiller, cette expertise remet particulièrement en question le nombre de cellules doubles prévues par le concept de transformation (24 cellules doubles), en regard de la mission de sécurité élevée de l'établissement, du profil des personnes en exécution de longues peines ou internées, du nombre de places et des surfaces dévolues aux ateliers et aux divers locaux dits communs. Il a par ailleurs porté son examen sur la question du nombre de places concordataires annoncées pour 2015, de l'infrastructure générale et des ressources à disposition.

Au terme de son analyse, l'expert Nuoffer émet vingt-deux recommandations portant notamment sur la mission de l'établissement, sa capacité d'accueil et des surfaces disponibles, sur le concept institutionnel et les exigences de l'Office fédéral de la justice en la matière ainsi que sur la formation et la dotation de l'établissement. Sur cette base, il propose une révision globale du projet de construction permettant l'adaptation des structures architecturales à la mission, soit un établissement fermé de sécurité élevée.

Il faut relever ici que le rapport d'expertise de M. Nuoffer a été soumis à la commission de construction en date du 18 janvier 2012 par le chef du DJSF. Celle-ci a unanimement salué la pertinence de ce rapport. Partant, tout comme ce dernier, elle a considéré nécessaire de revoir les travaux de transformation et de rénovation à la lumière de ces recommandations. Relevant qu'elle avait pour mission principale la conduite opérationnelle des chantiers des prisons, elle a requis du chef du DJSF qu'il se prononce sur la redéfinition des objectifs en matière de politique pénitentiaire tels que proposés par l'expert afin de pouvoir définir un nouveau cahier des charges, mandater les spécialistes pour faire les études de faisabilité des modifications à apporter ainsi qu'une évaluation des surcoûts du projet remaniée.

Début mars 2012, le chef du DJSF se déterminait en faveur des options proposées par M. Nuoffer tout en relevant la situation plus qu'inconfortable dans laquelle la nécessité de prendre ces décisions le plaçaient compte tenu des choix pris dans le concept initial. Le Grand Conseil est appelé aujourd'hui à se prononcer sur ces nouvelles options et, s'il les valide, à accepter le crédit complémentaire y afférent.

## **2.3 Révision du projet**

### **2.3.1 Capacité d'accueil, occupation des cellules et surfaces disponibles**

Le projet de construction et de rénovation, présenté au Grand Conseil dans le "Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui d'un projet de décret portant octroi d'un crédit d'investissement net 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 (EDPR), pour la rénovation et l'agrandissement de l'établissement d'exécution des peines de Bellevue (EEPB) à Gorgier"<sup>3</sup>, propose une augmentation de la capacité d'accueil de l'EEPB, passant de 54 à 87 places dès 2015 et offrant majoritairement des cellules doubles à des détenus purgeant de longues peines de détention.

De manière générale, l'enquête administrative conclut à l'adéquation entre la mission de sécurité élevée de l'établissement, son architecture globale et l'hébergement. Il émet toutefois des réserves s'agissant des cellules doubles pour de longues détentions.

---

<sup>2</sup> Rapport à l'attention du mandant, Monsieur Jean Studer, Conseiller d'Etat, Chef du DJSF (NE) – Évaluation de l'EEPB « Bellevue », Henri Nuoffer, SG de la CLDJP, 15.12.2011 (ci après rapport Nuoffer).

<sup>3</sup> Rapport 08.009 du 13 février 2008

L'expertise relative aux travaux, plus pointue s'agissant de l'architecture du bâtiment en regard de sa mission, est plus sévère à ce sujet, tant sur le projet en lui-même que sur l'adéquation entre l'architecture du bâtiment, la mission et la capacité d'accueil. Ainsi l'expert souligne que le projet actuel n'est pas conforme à la législation cantonale, loi d'application des dispositions légales fédérales et des recommandations européennes qui prévoit que la personne détenue dispose "d'une cellule individuelle dans la mesure où les disponibilités de l'établissement le permette, ou si sa santé ou sa vie paraissent en danger".

L'expert relève encore : "...pour être en conformité en particulier avec la législation cantonale 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 facilité (semi-détention et/ou travail externe);
- éventuellement possibilité de parer à une surpopulation momentanée de l'établissement.<sup>4</sup>

De plus, l'expert souligne que les surfaces annexes à disposition telles que les salles de sport, les cours de promenades, les salles de cours et les ateliers n'ont pas été étendues en fonction de l'augmentation de la capacité d'accueil prévue dans le projet et ne pourraient en tous les cas pas l'être dans la configuration architecturale de l'établissement.

Cette nouvelle configuration requiert la création de 10 cellules simples supplémentaires en régime de sécurité élevée (4 au niveau 4 / 4 au niveau 5 et, 2 au niveau 6), le maintien de 2 cellules doubles en régime ordinaire fermé ainsi que le maintien de 4 cellules doubles en régime de semi-détention et travail externe permettant d'atteindre un quota d'au moins 65 places.

EEPB	À ce jour	Projet 2007	Projet 2012
<b>Cellules simples</b>	25 (25 places)	25 (25 places)	51 (51 places)
<b>Cellules doubles</b>	14 (28 places)	30 (60 places)	6 (12 places)
<b>Cellules fortes</b>	1	2	2
<b>Capacité d'accueil</b>	54	87	65

La diminution de cette capacité d'accueil entrainera une diminution du nombre de places concordataires en établissement fermé de sécurité élevée de 22 places. Si ce recul ne satisfait pas les besoins de l'ensemble des cantons romands, cette option offre une alternative raisonnable en regard de l'infrastructure de l'établissement et de la gestion de l'exécution des peines privatives de liberté et des internements.

<sup>4</sup> NUOFFER H., Rapport, p. 18.

## **2.3.2 Nouvelles affectations des espaces et renforcement des moyens techniques de sécurité (sécurité passive)**

### *2.3.2.1 Gestion des visiteurs et tiers accédant à l'établissement*

La gestion des entrées et des sorties est un des points sensibles de la gestion sécuritaire d'un établissement de détention. Actuellement, le personnel, les visiteurs et les tiers accèdent à l'établissement par une seule et même entrée, entraînant une charge de travail importante pour le centraliste l'obligeant à gérer le flux de personnes au détriment d'autres missions de surveillance des secteurs cellulaires ou sensibles. En outre, les contrôles doivent être différenciés entre les personnes détenues, les visites et les intervenants externes réguliers ou extraordinaires. Le projet de rénovation initial prévoit une entrée pour les personnes détenues et une autre entrée pour les visites, le personnel et les externes. Cette situation n'est pas satisfaisante dès lors qu'elle ne permet pas le contrôle des visites aux personnes détenues, moyen régulièrement utilisé pour introduire objets et substances à l'intérieur de l'établissement. Suffisante pour un établissement de sécurité moyenne ou de basse sécurité, cette configuration n'est pas satisfaisante pour un établissement de sécurité élevée.

La zone d'accès à l'établissement doit dès lors être impérativement modifiée pour créer deux accès séparés, un pour le personnel avec contrôle biométrique et un second pour les visiteurs et tiers avec deux voies de contrôles des métaux et rayons-X, dans un fonctionnement similaire à ceux proposés par les aéroports, confiné dans une zone sécurisée sans contact direct entre le personnel et les tiers. Un des objectifs est bien sûr d'éviter, dans toute la mesure du possible, qu'un événement dangereux puisse survenir, comme par exemple, les prises d'otage devant la centrale de l'établissement, comme moyen de chantage pour ouvrir les sas et portes sécurisées par la centrale.

### *2.3.2.2 Création d'un secteur cellulaire plus sécurisé avec concept de régime progressif*

Initialement, le projet ne prévoyait aucune différence d'encadrement et de niveau de sécurité entre les trois étages du bâtiment dédiés à l'espace cellulaire. Aucun concept de régime progressif n'a été clairement défini jusqu'à ce jour alors que celui-ci s'avère indispensable en regard du nouveau droit des sanctions entré en vigueur en 2007. Les deux experts, dans leurs rapports, relèvent à juste titre, qu'*"Il y a lieu de prévoir matériellement plusieurs niveaux de sécurité dans un établissement, ce qui n'est pas le cas à l'EEPB"*.<sup>5</sup>

La création d'un secteur cellulaire plus sécurisé au niveau 6 de l'établissement et la création d'un régime progressif et d'un passage à des secteurs plus ouverts aux niveaux 5 et 4 permettra d'offrir aux détenus la possibilité d'évoluer au fur et à mesure du déroulement de leur peine ou de leur internement dans des secteurs différenciés par les cadres et leurs règles de vie. La structure même du bâtiment, par sa hauteur, assure de fait une sécurité plus élevée contre les évasions à mesure que la hauteur du bâtiment s'accroît et la mise en place de caméras supplémentaires permettant une vision quasi totale de l'espace cellulaire renforcera la sécurité du personnel et des personnes détenues. Les personnes de ce niveau sécurisé ne quitteront donc cet espace que pour la promenade et travailleront également dans un atelier adapté aménagé à cet étage.

---

<sup>5</sup> NUOFFER H., Rapport, 2011, p. 15; cf. également rapport ROULLER, pt. 2, 2<sup>ème</sup> paragraphe, 2011, p. 59.



### **2.3.3. Amélioration de la sécurité générale de l'établissement**

Outre l'entrée de l'établissement et l'amélioration de la gestion des flux des personnes et des marchandises ainsi que la création au niveau 6 d'un secteur plus sécurisé, d'autres modifications et améliorations sont prévues pour l'ensemble de l'établissement afin de répondre aux exigences minimales de la sécurité élevée.

#### *2.3.3.1 Le mur d'enceinte*

Le mur d'enceinte sera renforcé par la pose de barrière "Peristop à bavolet" sur tout le périmètre intérieur du mur, à savoir un système de barrière basculant et déclenchant une alarme. En effet, la situation géographique de l'établissement, en milieu urbain, présente un certain nombre de difficultés pour assurer la gestion de la sécurité extérieure. Idéalement, à l'instar de nombreux pénitenciers, la règle sécuritaire dite "des trois cercles" doit pouvoir être mise en œuvre pour offrir un certain nombre de garanties. S'agissant de l'EEPB, le premier cercle est assuré par l'enveloppe du bâtiment, le deuxième cercle par le mur d'enceinte. Toutefois, il n'existe pas de troisième cercle à proprement parler, sorte de "no mans land" entre le mur d'enceinte et une troisième et dernière barrière qui pourrait être un grillage renforcé. Dans cette configuration, le renforcement du mur par des "Peristop à bavolet" est indispensable.

#### *2.3.3.2 La cour de promenade*

L'établissement possède actuellement deux cours de promenade, une grande et une petite, laquelle n'était pas utilisée pour des raisons de sécurité et de difficultés d'accès.

Or un établissement de sécurité élevée ne peut se passer d'une deuxième cour de promenade sécurisée pour les régimes spéciaux (arrêts disciplinaires) ou toute autre situation justifiant de séparer une personne de ses codétenus afin de préserver sa santé ou pour des raisons de sécurité générale. Cette petite cour sera également sécurisée par la pose de "Peristop à bavolet" sur le mur de séparation entre les deux cours de promenade.

#### *2.3.3.3 Les secteurs cellulaires*

La dotation en caméras réduisant les angles morts se verra augmentée, spécialement dans le secteur le plus sécurisé du niveau 6.

Toujours concernant le secteur sécurisé du niveau 6, la création d'un atelier permettra de réduire les mélanges peu judicieux entre les personnes détenues qui se situent dans différentes étapes du régime progressif.

Les cellules existantes possèdent des portes métalliques répondant aux normes sécuritaires et aux normes anti-feu. En lieu et place des portes en bois qui avait été prévues initialement pour les nouvelles cellules, le projet actuel prévoit partout des portes métalliques, identiques aux portes de cellules standards des établissements de cette nature. Des luminaires sécurisés empêchant un accès aux ampoules et l'équipement de fenêtres avec cylindre permettant de verrouiller l'ouverture doivent encore compléter le dispositif sécuritaire de l'espace.

Des lieux de distribution des médicaments dans les secteurs cellulaires doivent également être sécurisés et offrir ainsi des garanties au personnel médical dès qu'il sera en charge de cette activité.

#### 2.3.3.4 Les ateliers de travail

Une sortie de secours avec voie d'évacuation en cas de feu doit impérativement être prévue pour les ateliers situés à l'est du bâtiment. Actuellement, le personnel et les détenus n'ont qu'une seule voie de fuite en cas de feu et celle-ci peut être entravée en fonction du lieu du départ du feu, piégeant une partie des occupants.

#### **2.3.4. Maintenance de l'administration au niveau 7 de l'établissement**

Initialement, le projet prévoyait la création au niveau 7 d'un secteur pour les personnes handicapées, en fin de peine ou à problèmes et un déplacement de l'administration du niveau 7 au niveau 2. L'expert Nuoffer relève toutefois qu'*"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.)"*<sup>6</sup>.

L'administration est donc maintenue au niveau 7, avec un regroupement des bureaux des cadres cellulaires (surveillant-chef et adjoints), proche de la direction, du secrétariat et de la comptabilité. Cette localisation au niveau 7 place les cadres de l'établissement au plus proche du secteur le plus sécurisé et potentiellement le plus générateur de difficultés. La réactivité ne peut s'en trouver qu'accrue tout en assurant une position à l'extérieur de ce secteur. De plus, et comme indiqué plus haut, cela permettra de développer et installer au 2<sup>ème</sup> étage tout le secteur médical.

Dernier avantage, une dynamique de gestion et de communication entre les cadres de l'établissement ainsi regroupés sur un même étage est souhaitable dans un établissement de détention tel que l'EEPB, qui gère quotidiennement des situations de détenus en crise, nécessitant des prises de décision rapides et concertées sur les réponses à apporter en terme d'intervention internes et externes.

---

<sup>6</sup> NUOFFER H., Rapport, ch. 6, p. 4

## 2.4. Récapitulatif des modifications et améliorations

Modifications/améliorations	Valeur ajoutée Sécurité passive	Valeur ajoutée Sécurité dynamique
<b>Baisse de la capacité d'accueil et création de cellules simples supplémentaires</b>	Adéquation entre les surfaces disponibles et le nombre de personnes détenues. Respect des dispositions légales cantonales (art. 57 LPMPA), fédérales et européennes. Facteur contribuant à la prévention des risques de déstabilisation interne.	Baisse des tensions, meilleur ratio entre le personnel et les détenus (efficacité), meilleure gestion sur le moyen et le long terme des longues détentions et des internements.
<b>Gestion des visiteurs et des tiers</b>	Séparation des flux, des personnes et des marchandises, fouilles systématisées dans un espace défini, accompagnées de procédure également systématisées. Facteurs de prévention des risques.	Baisse de la charge de travail du centraliste responsable de la surveillance par caméra de l'ensemble du cellulaire et de la gestion des portes d'accès et des sas de sécurité, surveillance mieux assurée. Gestion et anticipation des risques.
<b>Création d'un secteur cellulaire plus sécurisé (secteur d'évaluation)</b>	Regroupement des personnes détenues présentant un profil difficile dans un même secteur. Prévention de risques de fuite. Création d'un régime progressif. Facteurs de prévention des risques.	Présence et contrôle continus dans un secteur cellulaire sensible, renforcement du travail d'observation, évaluation individualisée régulière et de la dynamique du groupe. Anticipation et gestion des risques.
<b>Maintien de l'administration au niveau 7</b>		Présence des cadres cellulaires à proximité du secteur sensible au niveau 6. Gestion et anticipation des risques. Amélioration des conditions de travail du personnel.
<b>Renforcement général des moyens de sécurité</b>	Moyens techniques de sécurité modernes et conformes aux exigences de la mission de sécurité élevée. Facteurs de prévention des risques.	Sérénité et confiance des équipes s'agissant des moyens techniques et des infrastructures, facilité de priorisation des activités de surveillance active. Gestion et anticipation des risques.

## 2.5. Descriptif et coûts des travaux

Basés sur des offres sollicitées auprès d'entreprises locales ou régionales, ainsi que sur des offres déjà rentrées pour les phases déjà réalisées, les prestations décrites ci-dessous, selon le code des frais de construction (CFC), comprennent les travaux suivants (valeur TTC):

	Fr.
CFC 10 Travaux préparatoires.....	190.000.–
– <i>Déconstructions partielles</i>	
– <i>Désamiantage complémentaire</i>	
– <i>Carottages pour gaines techniques CVSE</i>	
CFC 211-212 Maçonnerie .....	555.000.–
– <i>Échafaudages et frais d'installation de chantier supplémentaires</i>	
– <i>Travaux de maçonnerie et éléments préfabriqués</i>	
CFC 221-228 Menuiserie extérieure - stores .....	340.000.–
– <i>Fenêtres renforcées supplémentaires</i>	
– <i>Vitrages sécurisés supplémentaires</i>	
– <i>Stores / Protections solaires</i>	
CFC 224 Étanchéité souple .....	70.000.–
– <i>Étanchéité toiture partielle y compris ferblanterie</i>	
CFC 23 Installations électriques .....	670.000.–
– <i>Modification installations électriques existantes / compléments</i>	
– <i>Extension alimentation courant fort et courant faible</i>	
CFC 24 Chauffage - ventilation.....	260.000.–
– <i>Modification et extension installations de chauffage et de ventilation (CV)</i>	
CFC 25 Sanitaire .....	55.000.–
– <i>Extension installations sanitaires</i>	
CFC 261 Ascenseurs .....	90.000.–
– <i>Modification ascenseurs (renforcement sécurité)</i>	
CFC 273 Menuiserie intérieure .....	290.000.–
– <i>Travaux de menuiserie intérieure supplémentaires</i>	
– <i>Mobilier fixe supplémentaire</i>	
CFC 281 Sols .....	60.000.–
– <i>Extension chapes et revêtements de sols</i>	
CFC 282-285 Plâtrerie-peinture.....	125.000.–
– <i>Faux-plafonds supplémentaires</i>	
– <i>Travaux de peinture complémentaire</i>	
CFC 287 Nettoyages.....	30.000.–
– <i>Nettoyages supplémentaires (mini-étapes)</i>	
CFC 336-372 Agrégats intérieurs pour la sécurité .....	985.000.–
– <i>Extension installations actives et passives de sécurité intérieures</i>	
– <i>Moniteurs supplémentaires de contrôle</i>	
CFC 411-413 Agrégats extérieurs pour la sécurité .....	270.000.–
– <i>Extension installations de sécurité extérieures</i>	
– <i>Barbelés, bas-volets</i>	
CFC 561 Surveillance.....	540.000.–
– <i>Frais de surveillance du chantier par entreprise spécialisée (4 ans)</i>	
CFC 524 Frais tirages - photocopies .....	45.000.–
– <i>Frais de reproduction supplémentaires</i>	
CFC 563 Location à des tiers.....	30.000.–
- <i>Frais de location du domaine public</i>	
CFC 591-598 Honoraires mandataires .....	750.000.–
– <i>Honoraires supplémentaires des mandataires (architectes et ingénieurs spécialisés) y compris frais étude parasismique</i>	
CFC 900 Mobilier.....	150.000.–
– <i>Mobilier complémentaire (partiellement réalisés par les ateliers de l'EEPB)</i>	
CFC 600 Divers - imprévus .....	<u>295.000.–</u>

– Provision "Divers et imprévis" (env. 7%)  
**CFC 1-9 Total général des coûts TTC ..... 5.800.000.–**  
**(cf. tableau annexe 1)**

Les coûts mentionnés ci-dessus intègrent tous les frais et prestations nécessaires à la création de cellules simples supplémentaires, à l'extension et à l'adaptation des mesures de sécurité (passives et actives) correspondant à un niveau plus élevé de sécurité interne et externe. Ils intègrent également le rattrapage de l'entretien différé, non inclus dans le crédit initial.

Par ailleurs et vu le haut taux d'occupation actuel de l'établissement, la réalisation continue des travaux en de plus petites étapes, compatibles avec la continuité de l'exploitation, induit des frais fort importants estimés à quelque 920.000 francs, frais intégrés dans le coût général des travaux présenté ci-dessus. A noter que l'alternative de créer une structure cellulaire provisoire a été écartée compte tenu des coûts élevés induits par le niveau de sécurité élevée.

Succinctement, on peut scinder les éléments de réalisation en quatre catégories distinctes, à savoir:

	Fr.
– Réalisation de cellules individuelles supplémentaires.....	1.400.000.–
– Adaptation conséquente du projet / Implantation différente des locaux ..	1.950.000.–
– Mesures de sécurité adaptées et complémentaires.....	1.530.000.–
– Réalisation des travaux en plusieurs petites étapes, surveillance.....	920.000.–

Mentionnons que les coûts des travaux énumérés ci-dessus ne comprennent pas l'assainissement extérieur des façades en béton, ni l'assainissement complet des toitures (pour rappel, quelque 60 m2 de panneaux solaires thermiques en toiture sont en fonction).

## **2.6. Planification de la reprise des travaux**

Suite aux événements liés à la fuite d'un dangereux détenu (fuite hors murs) et aux deux mandats confiés à des experts neutres et reconnus, le rythme des travaux d'assainissement et de transformation de l'EEPB a été fortement réduit en 2012 et seules les interventions déjà engagées dans des secteurs non-concernés ont pu être poursuivies (secteur cuisine au 3<sup>ème</sup> étage notamment).

Le chantier n'a donc jamais été totalement arrêté, mais très fortement ralenti dans l'attente des conclusions et recommandations des experts.

La planification actuelle a donc été complètement revue en fonction des exigences sécuritaires renforcées et la reprise plus soutenue des travaux a débuté le 1<sup>er</sup> novembre 2012 (travaux concernant les étages 4, 5 et 6 du grand secteur ouest prioritairement). Évidemment, ce redémarrage prend en compte le rythme d'exploitation continu du pénitencier et l'étapage s'est fait en accord avec la direction de l'établissement.

Dès 2013, l'accent sera aussi mis sur les travaux de l'étage 1 (sas entrée et parloirs) de même qu'à l'étage 2 (secteur probation, administration et abris).

La poursuite des travaux s'organise surtout en fonction de l'utilisation des deux principales cages d'escaliers qui permettent successivement d'accéder aux chantiers sans pénétrer et perturber les secteurs en exploitation carcérale.

Initialement prévue pour fin 2012 la fin des travaux est aujourd'hui fixée à la fin de l'année 2015 - début 2016, ceci en espérant que nous ne rencontrerons plus d'autres

complications et que les exigences pénitentiaires légales ne soient renforcées ou modifiées.

## 2.7. Conséquences financières

Afin de maintenir désormais un bon rythme d'exécution des travaux, la planification financière est la suivante:

	Fr.
Crédit complémentaire demandé.....	<b><u>5.800.000.-</u></b>
– Planification financière budgétée (2013-2016)	
Crédit de construction (2ème étape) 2013.....	1.100.000.-
Crédit de construction (3ème étape) 2014.....	1.700.000.-
Crédit de construction (4ème étape) 2015.....	1.550.000.-
Crédit de construction (5ème étape) 2016.....	<u>1.450.000.-</u>
Total TTC .....	<b><u>5.800.000.-</u></b>

En date du 19 décembre 2008, l'Office fédéral de la justice a décidé d'allouer une subvention provisoire de 3.417.750.- francs pour l'agrandissement et la restructuration de l'EEPB.

A la fin du mois d'août 2012, l'Office fédéral de la justice (OFJ) a été saisi du nouveau projet et a annoncé qu'une comparaison devait être réalisée sur la base de la nouvelle définition des surfaces permettant ensuite le calcul de l'excédent des coûts effectifs et réels au montant des subventions déjà allouées selon l'analyse de 2008. Il a par ailleurs confirmé que toutes les modifications apportées au projet représentant une amélioration du principe de fonctionnement seront prises en compte dans le nouveau calcul (cf. annexe 4 et 6).

Compte tenu de ce qui précède, et suite aux premiers contacts pris avec l'OFJ à la fin du mois de novembre 2012, il semblait que le montant des subventions pouvait rester similaire, le projet ayant été qualifié de meilleur et conforme à la mission (cf. annexe 6). Toutefois compte tenu de la diminution de la capacité d'accueil de 87 à 64 places, on ne peut pas exclure que la subvention soit revue à la baisse.

## 3. L'ÉTABLISSEMENT DE DÉTENTION LA PROMENADE (EDPR)

### 3.1 Surpopulation carcérale et incidence sur les travaux

Les objectifs liés aux travaux de rénovations qui courent sur les années 2010 – 2014 dans une première estimation ne pourront être mis en œuvre en regard de la forte population carcérale et l'impossibilité de vider progressivement les secteurs de détention afin de permettre leur rénovation. La planification des travaux a par ailleurs été prévue sur la base d'une quotité de détention maximale de 50 détenus.

Capacité d'accueil après travaux:

EDPR	À ce jour	2014
Nb places (détention avant jugement, exécution de peines...)	89	99
Nb places secteur arrestation provisoire	7	7
<b>TOTAL</b>	<b>96</b>	<b>106</b>

Les travaux de rénovation pourraient se dérouler comme prévu initialement si la condition de la fermeture d'1/3 des secteurs cellulaires était respectée. Or, à ce jour, sur une capacité totale de 86 places, l'EDPR affiche une quotité de détention supérieure à 65 détenus, avec des variables situés entre 60 et 70 cellules occupées. Ce taux d'occupation dépendra de l'évolution de la détention dans l'ensemble des cantons concordataires. Plusieurs cantons ont en effet accepté d'apporter leur aide au canton de Neuchâtel et une dizaine de détenus en détention avant jugement sont ainsi placés en permanence hors canton.

Toutefois, la constante augmentation de la détention dans le concordat romand et en Suisse en générale est inquiétante et présage d'importantes difficultés pour mener de front la mission d'exécution des peines et mesures, dont la mission prioritaire de détention avant jugement, et les travaux de rénovation. Le service pénitentiaire doit d'ores et déjà envisager d'assumer une augmentation progressive de la quotité de détention, y compris la détention de toutes les personnes dépendant des autorités judiciaires neuchâteloise si les autres cantons devaient atteindre les limites de l'acceptable en terme de quotité de détention dans leurs propres établissements et demander le rapatriement des détenus sous autorités neuchâteloises. Dans ce cas de figure, les travaux devraient être stoppés.

Dans ce contexte, ce sont un 1/5 au lieu d'un 1/3 des secteurs ou cellules qui peuvent faire l'objet de travaux de réfection, ce qui a pour conséquence des étapes supplémentaires qui induisent des coûts plus élevés et des délais plus longs.

Cette situation particulièrement difficile pourrait encore se péjorer dans les mois et années à venir sans que le service pénitentiaire et l'établissement n'aient aucune maîtrise de cette problématique. Il s'agira de continuer à accepter le placement des détenus par les autorités judiciaires, quelles que soient les conditions de détention et avec deux risques majeurs: l'augmentation des événements à caractères violents liés à une grande promiscuité, y compris dans les cellules dans l'hypothèse du doublement de celles dont les dimensions le permettent (auto et hétéro agressions, évasions, mutinerie, incendie, bagarres, refus d'ordre,...) et l'obligation de revoir encore une fois la planification, voire d'interrompre les travaux.

### **3.2 Révision des étapes du projet**

La planification initiale, établie en 2010, comportait trois étapes distinctes et prévoyait une fin des travaux à fin 2012:

- 1) les annexes et la création des nouveaux ateliers ainsi que le bâtiment administratif de Promenade 20 (étape réalisée);
- 2) la création du nouveau secteur d'arrestations provisoires (+ 5 cellules) en regard du nouveau code de procédure pénale (en cours de réalisation – terminée en avril 2013), tout comme la rénovation complète de l'ancienne prison (pas encore débutée);
- 3) la rénovation de la tour (2014), tout comme les murs d'enceinte (2013-2014) de manière progressive en fonction du nouveau planning.

A la lumière de la situation décrite plus haut, des éléments structurels non prévus mais en lien direct avec la faisabilité opérationnelle des travaux au sein d'une prison surpeuplée, une nouvelle planification des étapes des travaux a dû être réalisée.

### **3.2.1 Une relocalisation provisoire du service médical**

Le secteur médical actuellement situé au 8ème étage de la tour devra être délocalisé à l'aube 2014 au sein d'une structure provisoire à l'intérieur de l'enceinte de la prison. Cette opération permettra la continuité de la prise en charge des personnes détenues sur le plan somatique et psychiatrique. Il était prévu initialement que ce secteur médical occupe une partie des secteurs cellulaires au détriment de cellules carcérales. Compte tenu de la densité de la population carcérale il convient d'imaginer et d'anticiper la mise en œuvre d'une structure provisoire évitant d'occuper une partie des secteurs cellulaires comme initialement planifié.

### **3.2.2 Délocalisation de la centrale sécuritaire**

La centrale est actuellement située au 1er étage de la tour. Durant sa réfection, cette structure de sécurité et de contrôle de l'établissement devra être délocalisée, pendant plusieurs mois, dans le secteur arrestation provisoire, pour ensuite reprendre son emplacement initial.

### **3.2.3 Réfection des cours de promenade**

Actuellement l'EDPR possède une seule cour de promenade. La quotité de détention actuelle ne permet plus comme initialement planifié de scinder en deux la cour de promenade existante permettant la rénovation tout comme la promenade des détenus. La deuxième cour de promenade devra donc être réalisée avant la réfection de la cour principale. Deux étapes seront donc nécessaires pour assurer une gestion sécuritaire et quantitative des promenades des détenus.

### **3.2.4 La réfection de l'ancienne prison et des façades**

La quotité de détention actuelle ne permet plus de réaliser la réfection de l'ancienne prison qui comporte 3 niveaux tout comme la réfection des façades en une seule opération comme initialement prévu en 2007. Pour la réfection des secteurs cellulaires, il conviendra de vider un étage après l'autre. Des surcoûts sont donc incontournables et provoqués par plusieurs étapes. Il n'est pas envisageable sur le plan sécuritaire, compte tenu des risques, de placer des échafaudages en façade avec des détenus en cellule. Les façades des annexes ont déjà été traitées, ce qui a engendré en son temps (2010-2011) un surcoût qui a été pris en charge par le SBAT dans le cadre de ses crédits d'entretien.

### **3.2.5 La réfection de la tour**

Dans le contexte de la suite des travaux liés à la tour, d'ici le printemps 2014, cette dernière devra impérativement être vidée lors de la 2ème étape et ne pourra en aucun cas être occupée par du cellulaire. La tour compte actuellement 24 places de détention sous forme de cellules individuelles totalement occupées qui devront dans tous les cas être vidées au profit de l'ancienne prison une fois cette dernière rénovée.

### **3.2.6 L'implémentation et le renouvellement des systèmes de sécurité**

Là également, les étapes supplémentaires évoquées ci-dessus provoquent de fait des opérations alternées qui induisent des surcoûts.



### 3.2.7 La réfection des murs d'enceinte

Le crédit voté le 2 octobre 2012 par le Grand Conseil de quelque 640.000.- francs pour la rénovation du mur d'enceinte sera intégrée dans la planification.

### 3.3 Surveillance du chantier sur les 3 prochaines années

Le crédit de construction initialement développé prévoyait un budget trop faible pour la surveillance du chantier par une entreprise de sécurité externe. La quotité de détention actuelle surcouvre le personnel de surveillance de manière soutenue et ne permet pas d'affecter un agent de détention pour la surveillance du chantier.

### 3.4 Nouvelle planification

Sur la base des éléments mentionnés plus haut, les travaux s'achèveront à fin 2015 – début 2016 sous réserve de nouvelles modifications du contexte pénitentiaire romand et national et de l'évolution de la quotité de détention.

### 3.5 Descriptif et coûts des travaux

En tenant compte d'offres sollicitées auprès d'entreprises locales ou régionales et sur la base de travaux identiques déjà facturés, les prestations décrites ci-dessous, selon le code des frais de la construction (CFC), comprennent les travaux suivants (valeur TTC) :

	Fr.
CF9 Amiante .....	65.000.-
- Travaux de désamiantage (Plusieurs confinements et écluses de décontamination supplémentaires)	
CFC 211 Maçonnerie.....	576.000.-
- Échafaudages (montages et démontages supplémentaires)	
- Prolongation frais installations de chantier / prestations supplémentaires	
- Sécurité - ribards (démontages et remontages supplémentaires)	
- Assainissement anciennes douches communes de la Tour (entretien)	
CFC 212 Éléments préfabriqués en béton.....	35.000.-
- Murs d'enceinte (frais de montages supplémentaires pour réalisation en 4 étapes)	
CFC 213.5 Façades de la Tour.....	70.000.-
- Épaisseur isolation thermique supplémentaire (25cm au lieu de 18cm)	
CFC 221 Menuiserie extérieure .....	10.000.-
- Fenêtres - Frais de livraisons supplémentaires par étapes	
CFC 23 / 33 Installations électriques / Sécurité.....	255.000.-
- Installations provisoires / démontages et remontages supplémentaires)	
- Remplacements colonnes montantes de distribution de la Tour (entretien)	
- Installation de coupe-feux supplémentaires de la Tour (entretien)	
CFC 24 Chauffage / ventilation.....	202.000.-
- Morcellement des interventions, installations provisoires	
- Branchements provisoires	
- Remplacement climatiseur local téléphonie et informatique (entretien)	
- Remplacement chauffage au sol par radiateurs cellules de la Tour (entretien)	
CFC 25 Sanitaire.....	204.000.-
- Remplacement colonnes montantes (gainés techniques) de la Tour (entretien)	
- Assainissement douches communes de la Tour (entretien)	
CFC 260 Ascenseur et monte-charge.....	227.000.-

-	<i>Remplacement de l'ascenseur et du monte-charge de la Tour (entretien)</i>	
CFC 272	Serrurerie.....	48.000.-
-	<i>Pose portes provisoires / démontages - remontages supplémentaires</i>	
-	<i>Plusieurs déplacements ribards de sécurité</i>	
CFC 273	Menuiserie .....	17.000.-
-	<i>Montages - démontages éléments provisoires supplémentaires</i>	
CFC 413.3	Locaux préfabriqués.....	135.000.-
-	<i>Édification locaux servant de local d'infirmier provisoire y compris maçonnerie pour socle et création d'une ouverture dans mur existant (tunnel d'accès / Sas – Portes)</i>	
CFC 532	Assurance.....	5.000.-
-	<i>Prolongation durée de couverture RC &amp; TC MO</i>	
CFC 561	Frais de surveillance .....	391.000.-
-	<i>Prolongation prestations surveillance chantier par entreprise spécialisée (3 ½ ans)</i>	
CFC 5	Honoraires prestataires y compris frais.....	492.000.-
-	<i>Architecte</i>	
-	<i>Ingénieur électricien</i>	
-	<i>Ingénieur civil</i>	
-	<i>Ingénieur CVS</i>	
CFC 6	Divers et imprévus.....	<u>223.000.-</u>
-	<i>Réserve (environ 8%)</i>	
<b>TOTAL GLOBAL TTC</b> .....		<b><u>2.955.000.-</u></b>

Les divers montants mentionnés plus haut sont la conséquence directe de l'obligation de réaliser le chantier en plusieurs mini-étapes, ce pour des raisons sécuritaires vu l'actuel taux élevé de détenus au sein de l'établissement (continuité de l'exploitation pénitentiaire).

Pour les travaux prévus dans la Tour, il est impératif de vider complètement celle-ci, ce qui induit la solution proposée de créer un bâtiment préfabriqué pour l'infirmier provisoire dans la cour nord.

Vraisemblablement il faudra même, pour des périodes restreintes, placer deux détenus par cellule.

### 3.6 Conséquences financières

-	Pour garantir une continuité raisonnable de ce chantier, malgré les entraves liées à la présence constante de détenus, la planification financière de ces travaux est la suivante:	
	Crédit complémentaire demandé .....	<u>2.955.000.-</u>
-	Planification financière budgétée (2013-2015)	
	Crédit de construction 2013 .....	920.000.-
	Crédit de construction 2014 .....	985.000.-
	Crédit de construction 2015 .....	985.000.-
	Crédit de construction 2016 .....	65.000.-
<b>Total TTC</b> .....		<b><u>2.955.000.-</u></b>

En date du 19 décembre 2008, l'Office fédéral de la justice a décidé d'allouer une subvention de 1.348.900.- francs pour les transformations et l'assainissement de la prison préventive de La Chaux-de-Fonds. Cette subvention n'est pas remise en cause dans la mesure où les transformations initialement prévues n'ont pas été modifiées.

#### **4. COMPARAISON AVEC LE PROJET DE CORNAUX**

Dans le cadre de la législature 2005-2009, le gouvernement neuchâtelois a renoncé au projet du nouvel établissement de Cornaux au profit d'une rénovation des prisons existantes en raison du risque sécuritaire lié à l'exploitation de la raffinerie ("boule de feu"). Il n'est pas inutile de rappeler ici que ce projet prévoyait la création de places destinées aux adultes pour la détention avant jugement et les condamnés en attente de transfert. Autrement dit Cornaux était prévu pour remplacer ce que l'on appelait "la prison préventive" de l'EDPR uniquement.

Comme cela ressort du rapport 08.009, le projet de Cornaux avait été estimé en 2007, pour la partie adulte, à 29 millions de francs. Compte tenu des travaux d'entretien qu'il fallait faire de toute façon à l'EEPB, le projet de rénovation de transformation des prisons présenté en 2008 au Grand Conseil avait été estimé à 7.5 millions de francs moins cher que celui de Cornaux.

A ce jour, les travaux rendus nécessaires à l'EDPR représentent un coût supplémentaire d'environ 6 millions de francs que l'on peut décomposer ainsi: 1 millions de francs pour le désamiantage et le renforcement sismique de la tour, 1.5 millions de francs pour la garde à vue prolongée et autres travaux, 640.000 francs pour l'assainissement du mûr d'enceinte et 2.8 millions pour le retard pris à l'EDPR présenté dans le cadre du présent crédit complémentaire. A cela s'ajoute une partie des 1,6 million de francs de renchérissement qui auraient sans doute dû aussi être comptabilisés pour le projet de Cornaux.

Tous les autres travaux et donc autres coûts se montant à 8.7 millions de francs, soit 2.9 millions de francs pour le désamiantage à l'EEPB et les 5.8 millions de francs pour le redimensionnement des travaux à l'EEPB requis dans le cadre du présent crédit, auraient de toute façon dû être sollicités.

S'agissant des places de détention, le nouvel établissement de Cornaux était conçu pour accueillir 100 places. Avec les 54 places de l'EEPB, et les 30 places de l'Etablissement d'exécution de peines La Ronde (EPR), la capacité d'accueil aurait été de 184 places. Avec le projet de rénovation actuel, le nombre de place total sera supérieur à ce nombre: en effet l'EDPR passera à 106 places, l'EEPB à 65 places et, dans le cadre du plan d'action, l'EPR devra en principe être rouverte et offrir 30 places. Ainsi, le canton de Neuchâtel devrait avoir au terme des travaux 201 places de détention.

Enfin, le projet de rénovation et de transformation des prisons a permis le déménagement à proximité de l'EDPR les services pénitentiaire et de probation dans des locaux adaptés, sécurisés et permettant ainsi des meilleures collaboration et synergie entre les services mais aussi avec l'EDPR, et à terme, avec le nouvel hôtel judiciaire.

#### **5. GOUVERNANCE DU PROJET**

La gouvernance de ce projet a été assurée conjointement depuis le départ par le service pénitentiaire ainsi que le service des bâtiments (SBAT) par le biais notamment d'une commission de construction instituée dès avril 2005, présidée par le chef du service pénitentiaire et dont la vice-présidence était assurée par le chef du SBAT et dotée d'un chef de projet en la personne de l'adjoint au chef du service pénitentiaire. Formellement adopté en 2008, cette commission était composée outre du président, de son vice-président et du chef de projet, de bureaux d'architectures, d'un expert pénitentiaire sécuritaire externe, d'un responsable sécuritaire interne et des directeurs d'établissement.

Cette commission de construction a connu passablement de changements. En effet, au début de l'année 2009, le chef de projet a quitté le projet suite à son départ à la retraite. La présidence de la commission est restée au chef du service pénitentiaire. La conduite du projet a été renforcée par une compétence technico-financière, soit par un mandat au bureau Regtec SA en la personne d'un économiste du bâtiment, responsable du contrôle de gestion et des finances et coordinateur des projets, engagé dans d'autres projets à l'Etat et travaillant étroitement avec le SBAT. Les directeurs d'établissements ont assuré la conduite de projet de leur établissement. Lorsque le chef du service pénitentiaire a donné sa démission à la fin de l'année 2010, la présidence de cette commission a été assurée par le chef du SBAT, la vice-présidence revenant elle à la nouvelle cheffe du service pénitentiaire.

Alors que la phase préparatoire des travaux était en cours et au vu de la complexité de ce dossier, au début de l'année 2009, le chef du DJSF a souhaité soumettre la nouvelle organisation du projet au contrôle cantonal des finances du canton de Neuchâtel (CCFI).

L'analyse préliminaire du CCFI a révélé que le projet était complexe et que le SPNE ne disposait pas des compétences nécessaires pour assurer le suivi technico-financier pour un projet de construction de cette envergure. L'analyse principale a porté sur les outils et procédures mis en place pour la gestion financière, notamment le suivi de l'évolution du coût de construction. A l'issue de son audit, le CCFI en est arrivé à la conclusion que l'organisation pour la gestion de l'opération de construction a dû être constituée de toute pièce alors que le canton avait un service de bâtiments et qu'hormis son chef, ce service ne disposait pas de chef de projet apte à conduire de telles opérations, ni de procédures essentielles décrites par écrit. Il en résultait pour les services utilisateurs, comme le service pénitentiaire, confrontés à une conduite de projet une prise de risque certaine.

Ce faisant, le CCFI émettait une série de recommandations à l'intention de la commission de construction afin de lui permettre d'assurer la gestion technico-financière du projet. Celle-ci a donné suite à ces recommandations et y avait répondu rapidement pour l'essentiel, à l'exception des procédures écrites mentionnées ci-dessus qui devaient trouver réponse dans le cadre de la réorganisation du SBAT. C'est ainsi pour répondre à une de ces recommandations que comme indiqué ci-dessus un mandat a été donné au bureau Regtec SA.

Ce jour, après plusieurs rapports complémentaires et la succession d'un certain nombre de responsables sur ce dossier, considérant sa complexité et l'investissement nécessaire à son suivi, force est de constater qu'il n'est plus envisageable de poursuivre ainsi. Il n'est plus possible de demander à un chef de service ou à un directeur d'établissement de conduire ce projet sans compromettre ses autres responsabilités.

Comme indiqué ci-dessus, dans son rapport du 13 janvier 2010, le CCFI relève qu'il est insatisfaisant de ne pas pouvoir disposer de chef de projet, au SBAT, apte et disponible à suivre une telle opération. A lui de prendre en charge le suivi technique et financier, de coordonner les travaux des mandataires en collaboration avec les directeurs d'établissement, de préparer les séances des différentes commissions, d'assurer enfin et surtout la planification financière, en phase avec l'avancement des travaux.

Or, à l'heure actuelle, le SBAT ne dispose pas des ressources nécessaires pour cette mission et doit engager dans les meilleurs délais un architecte chef de projet pour assurer cette prestation, estimée à 1 EPT sur 3,5 ans, soit un budget de 385.000 francs (110.000 francs x 1 EPT x 3,5 ans). D'autres dossiers sont suivis actuellement selon ce principe (CPLN, NHOJ) et les intervenants (membres des commissions, mandataires, etc.) ont déjà pu en observer la pertinence.

Le Conseil d'Etat tient à relever que si l'organisation de la commission de construction peut être améliorée et que l'engagement d'un chef de projet permettra une meilleure

coordination et gestion de ce projet portant sur deux établissements en fonction, il ne suffira pas de nommer un nouveau chef de projet et d'améliorer les procédures existantes pour assurer la maîtrise financière du projet et tout dépassement futur.

En effet, les dépassements actuels et travaux complémentaires sollicités sont davantage liés d'une part à une évaluation des besoins en matière de réfection que l'on peut estimer, à tout le moins à posteriori, trop optimistes et/ou d'autre part à un contexte pénitentiaire complexe et qui en près de 10 ans a fortement évolué; ce sont bien ces éléments qui ont contraint le Conseil d'Etat à revoir pour une bonne partie les propositions faites en 2008 devant le Grand Conseil soit pour des raisons liées à l'entretien ou à la rénovation des bâtiments (désamiantage, mûr d'enceinte, rattrapage d'entretien différé), soit pour des raisons purement liées aux missions des établissements (réduction des cellules, augmentation de la sécurité, retard des travaux dû à la surpopulation carcérale, etc..).

Dès lors, compte tenu de ce contexte, des enjeux actuels et futurs, de la responsabilité tant assurée par le service pénitentiaire que par le service des bâtiments ainsi que de l'importance des options stratégiques qui pourraient encore devoir être prises si l'augmentation des journées de détention devaient se confirmer, les chefs du département de la gestion du territoire et du DJSF ont estimé nécessaire, comme cela a déjà été fait dans d'autres projets similaires, tel que celui de Microcity, de renforcer la structure de gouvernance de ce projet par un comité de pilotage.

Ce comité de pilotage aura pour tâche de superviser le travail de la commission de construction (CC) et de prendre les options stratégiques nécessaires au bon déroulement des travaux (cf. annexe 3).

Enfin, il est à noter ici que le chef du DJSF a tenu au courant le Grand Conseil de la situation des établissements pénitentiaires par le biais de sa sous-commission de gestion et des finances (SCGF), laquelle a été informée de l'état d'avancement des travaux ainsi que du plan d'action. Celle-ci a été informée des rapports d'experts rapidement après que ceux-ci aient rendu leurs rapports et est au courant depuis juillet 2012, du concept de révision des travaux de rénovation et de transformation. Elle n'a du reste pas caché ses grandes inquiétudes s'agissant de ce dossier.

## **6. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES SUR LE PROJET GLOBAL**

La planification actuelle comporte les crédits complémentaires suivants (cf. annexe 4):

- Devis général projet initial .....	brut 25.674.000.-, net 20.896.300.-
- Renchérissement.....	brut 805.370.-, net 805.370.-
- Désamiantage.....	brut 5.400.000.-, net 4.900.000.-
- Assainissement mur enceinte .....	brut 640.000.- net 640.000.-
- Renchérissement 2012 .....	brut 787.000.-, net 787.000.-

La planification financière globale intégrant les trois volets supplémentaires est la suivante:

- Crédits complémentaires demandés.....	<u>9.140.000.-</u>
- EEPB Gorgier	5.800.000.-
- EDPR La Chaux-de-Fonds	2.955.000.-
- Chef de projet	385.000.-

	<b>Situation des comptes au 31.12.2012</b>	<b>Budget 2013</b>	<b>PFR 2014</b>	<b>PFR 2015</b>	<b>PFR 2016</b>	<b>Total</b>
Projet initial (y.c. renchérissement 2010) *	7'770'338	3'996'600	5'310'230	1'743'807	2880695.7	21'701'669
Renchérissement 2013			420'661	138'139	228'200	787'000
Désamiantage	3'770'000	720'000	410'000			4'900'000
Assainissement des murs d'enceinte	200'000	440'000				640'000
Crédit comp. EEPB Gorgier		1'100'000	1'700'000	1'550'000	1'450'000	5'800'000
Crédit comp. EDPR La Chaux-de-Fonds		920'000	985'000	985'000	65'000	2'955'000
Chef de projet dès mi-2013		55'000	110'000	110'000	110'000	385'000
Total	11'740'338	7'231'600	8'935'890	4'526'946	4'733'896	37'168'669

\* Total projet initial = 21'701'669 francs dont 20'896'300 francs (projet initial) et 805'370 francs (renchérissement 2010)

## 7. INCIDENCES SUR LES AMORTISSEMENTS

### 7.1. Établissement d'exécution des peines de Bellevue (EEPB)

Les dispositions en vigueur à l'Etat de Neuchâtel prévoient l'amortissement de tels crédits d'investissements sur une durée de 40 ans (selon indication du SFIN).

<b>Incidences financières liées à l'ouverture d'un nouveau crédit complémentaire (en francs)</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
<b>Compte des investissements :</b>					
Dépenses (tranches annuelles)	1'100'000	1'700'000	1'550'000	1'450'000	0
- Recettes	0	0	0	0	0
Salaire architecte chef de projet 0,6 EPT	33'000	66'000	66'000	66'000	0
<b>Dépenses nettes</b>	<b>1'133'000</b>	<b>1'766'000</b>	<b>1'616'000</b>	<b>1'516'000</b>	<b>0</b>
<b>Compte de fonctionnement :</b>					
Amortissements (40 années)		28'325	72'475	112'875	150'775
Frais d'entretien / contrat de maintenance*		30'000	30'000	40'000	50'000
<b>Total charges nettes</b>	<b>0</b>	<b>58'325</b>	<b>102'475</b>	<b>152'875</b>	<b>200'775</b>
<b>Compte de financement :</b>					
<b>Solde</b>	<b>1'133'000</b>	<b>1'796'000</b>	<b>1'646'000</b>	<b>1'556'000</b>	<b>50'000</b>

\*Estimation

Le montant de la présente demande de crédit complémentaire s'ajoute évidemment aux montants déjà octroyés pour les travaux d'assainissements de l'EEPB (cf. annexe 1).

## 7.2. Établissement de détention La Promenade (EDPR)

Les dispositions en vigueur à l'Etat de Neuchâtel prévoient l'amortissement de tels crédits d'investissements sur une durée de 40 ans (selon indication du SFIN).

<b>Incidences financières liées à l'ouverture d'un nouveau crédit complémentaire</b> (en francs)	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
<b>Compte des investissements :</b>					
Dépenses (tranches annuelles)	920'000	985'000	985'000	65'000	0
- Recettes	0	0	0	0	0
Salaire architecte chef de projet 0,4 EPT	22'000	44'000	44'000	44'000	0
<b>Dépenses nettes</b>	<b>942'000</b>	<b>1'029'000</b>	<b>1'029'000</b>	<b>109'000</b>	<b>0</b>
<b>Compte de fonctionnement :</b>					
Amortissements (40 années)		23'550	49'275	75'000	77'725
Frais d'entretien / contrat de maintenance*		5'000	10'000	10'000	20'000
<b>Total charges nettes</b>	<b>0</b>	<b>28'550</b>	<b>59'275</b>	<b>85'000</b>	<b>97'725</b>
<b>Compte de financement :</b>					
<b>Solde</b>	<b>942'000</b>	<b>1'034'000</b>	<b>1'039'000</b>	<b>119'000</b>	<b>20'000</b>

\*Estimation

## 7.3 Tableau récapitulatif pour les deux établissements

Les dispositions en vigueur à l'Etat de Neuchâtel prévoient l'amortissement de tels crédits d'investissements sur une durée de 40 ans.

<b>Incidences financières liées à l'ouverture d'un nouveau crédit complémentaire</b> (en francs)	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
<b>Compte des investissements :</b>					
Dépenses (tranches annuelles)	2'020'000	2'685'000	2'535'000	1'515'000	0
- Recettes	0	0	0	0	0
Salaire architecte chef de projet 0,4 EPT	55'000	110'000	110'000	110'000	0
<b>Dépenses nettes</b>	<b>2'075'000</b>	<b>2'795'000</b>	<b>2'645'000</b>	<b>1'625'000</b>	<b>0</b>
<b>Compte de fonctionnement :</b>					
Amortissements (40 années)	0	51'875	121'750	187'875	228'500
Frais d'entretien / contrat de maintenance*	0	35'000	40'000	50'000	70'000
<b>Total charges nettes</b>	<b>0</b>	<b>86'875</b>	<b>161'750</b>	<b>237'875</b>	<b>298'500</b>
<b>Compte de financement :</b>					
<b>Solde</b>	<b>2'075'000</b>	<b>2'830'000</b>	<b>2'685'000</b>	<b>1'675'000</b>	<b>70'000</b>

\*Estimation

## 8. COMPENSATION DU RENCHERISSEMENT

Un premier crédit complémentaire permettant de compenser le renchérissement du coût des travaux couvrant la période allant du mois d'octobre 2007 jusqu'au 31 décembre 2009 a été décidé par le Conseil d'Etat par arrêté du 28 juin 2010 et le Parlement en a été dûment informé (rapport 10.041 du 28 juin 2012).

Vu la prolongation conséquente des travaux due à des mini-étapes et le haut taux d'occupation des établissements carcéraux, et conformément aux recommandations émises par le contrôle cantonal des finances (CCFI), le Conseil d'Etat a décidé d'ouvrir un second crédit complémentaire pour compenser le renchérissement accumulé depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010 jusqu'en avril 2012.

Ce nouveau crédit est basé sur les calculs précis effectués par le bureau spécialisé REGTEC SA, chargé plus particulièrement du contrôle de la gestion des finances et de la coordination des projets, mandaté par arrêté du Conseil d'Etat du 28 septembre 2009 concernant la nomination des membres de la commission de construction (cf. annexe 5).

Dès lors, l'ouverture d'un second crédit complémentaire à hauteur de 787.000 francs devait être octroyé (cf. annexe 7 : tableau relatif à l'évolution des devis).

En automne 2007, l'indice de l'Office fédéral de la statistique (OFS) des prix de la construction s'élevait à 118,7 points. A la fin de l'année 2009, ce même indice s'élevait alors à 122,1 points (augmentation de 3,4 points). Une mise à jour a été opérée par l'OFS en fixant le nouvel indice à 100 points dès octobre 2009. Par rapport à ce nouvel indice, à la fin 2012, le nouvel indice s'élevait à 102,2 points. Cette augmentation de 2,2 points du coût de la construction correspond donc à la somme octroyée par le Conseil d'Etat au service pénitentiaire.

Les travaux de rénovation ont commencé durant le printemps 2009 sur les deux sites et se poursuivront, selon la nouvelle planification réactualisée, jusqu'à fin 2015 - début 2016. Dans ce contexte, il est important de préciser que les réserves pour les imprévus mentionnées dans le crédit d'investissement initial (seulement 4,3%) ont été totalement absorbées pour des travaux supplémentaires dus aux divers aléas et procédures de sécurité pour de telles transformations en milieu carcéral très fortement occupé. Cette seconde demande de crédit relative au renchérissement permet de recréer un montant dans la rubrique "divers et imprévus" à peine suffisant et nécessaire pour achever l'ensemble des travaux.

A l'évidence et conformément aux recommandations émises par le CCFI, les incidences financières qui résulteront de l'allongement de la durée des travaux, devront être distinctement présentées dans le suivi financier de ce projet.

En conséquence, le Conseil d'Etat a ouvert un second crédit complémentaire, à hauteur de 787.000 francs, nécessaire pour compenser le renchérissement accumulé du coût des travaux jusqu'à fin 2012. Ainsi, les travaux de rénovation peuvent se poursuivre en recréant des réserves financières, tout en respectant les recommandations du CCFI émises dans son rapport du 13 janvier 2010 et conformément à l'alinéa 2 de l'article 40 de la loi sur les finances du 21 octobre 1980, qui stipule que le Conseil d'Etat décide de l'ouverture du crédit et le justifie dans un rapport au Grand Conseil, dans la mesure où le crédit complémentaire est rendu nécessaire par le renchérissement du coût des travaux. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat ouvre le crédit complémentaire par voie d'arrêté, quel qu'en soit le montant.



C'est donc dans cette logique que la présente demande d'un second crédit complémentaire pour le renchérissement du coût des travaux de construction a été accordée par le Conseil d'Etat.

## **9. PERSONNEL**

Les prestations de suivi des modifications du projet de construction et de rénovation de l'EEPB à Gorgier ainsi que ceux de l'EDPR à la Chaux-de-Fonds seront assumées par les mêmes mandataires en charge des projets et sont intégrés dans les crédits complémentaires demandés

Comme indiqué ci-dessus, afin de garantir la conduite opérationnelle efficace de ce projet le Conseil d'Etat souhaite engager un chef de projet au SBAT, soit 1 EPT supplémentaire pour une période de 3,5 ans (1 EPT = 110.000 francs/an) soit un montant de 385.000 francs. Cette demande est à mettre en relation avec les améliorations proposées au niveau de la gouvernance du projet (voir chapitre 5).

## **10. INCIDENCE SUR LES COMMUNES**

Pas d'incidence sur la commune de Gorgier, ni sur celle de la Chaux-de-Fonds.

## **11. RÉFORMES DE L'ÉTAT**

Pas d'incidence sur la réforme de l'Etat.

## **12. VOTE DU GRAND CONSEIL**

Le crédit sollicité, portant sur une dépense unique supérieure à 5 millions de francs requiert la majorité des trois cinquièmes des membres du Grand Conseil.

## **13. CONCLUSION**

Le canton de Neuchâtel est un jeune canton pénitentiaire exception faite de l'exploitation d'établissements de détention avant jugement (Prison de La Chaux-de-Fonds et Tour des prisons de Neuchâtel). Au début des années nonante, le Grand Conseil a pris la décision de développer une prestation d'exécution des sanctions et de devenir acteur du concordat latin en affectant un établissement d'exécution de peines fermé de sécurité élevée.

Cette affectation, reconduite en 2008 par l'adoption du nouveau concordat latin, représente une des missions les plus difficiles et risquées pour la sécurité publique. Elle exige des moyens et des ressources à la mesure de l'importance de ce risque,

progressivement accordés au fil des ans pour consolider des infrastructures vieillissantes et inadaptées à la mission.

Cette même année le Grand Conseil a adopté un crédit d'étude de 20.896.300 francs pour la rénovation de l'immeuble "Promenade 20", la rénovation et l'agrandissement de l'EDPR et pour la rénovation et l'agrandissement de l'EEPB. Par la suite, ont été adoptés quatre crédits d'étude complémentaires dont deux portant sur l'adaptation des coûts au renchérissement pour un montant de 805.370 et 787.000 francs, un troisième sur des travaux de désamiantage et de mitigation parasismique pour 4.900.000 francs et un quatrième sur l'assainissement complet des murs d'enceinte de l'EDPR pour 640.000 francs, soit un montant total de 7.632.370 francs.

Aujourd'hui le Grand Conseil est amené à adopter un cinquième crédit pour deux raisons nouvelles en particulier.

Premièrement, le concept de l'EEPB doit être revu. En effet, suite à l'affaire J.-L.B., le Pr Rouiller a émis des réserves sur le concept de rénovation de cet établissement tout en mettant en lumière combien le milieu pénitentiaire neuchâtelois et spécifiquement l'EEPB n'est plus adapté aux exigences du contexte pénitentiaire, en particulier depuis l'entrée en vigueur du nouveau droit des sanctions en 2008. Mandaté par le chef du DJSF, l'expert Nuoffer a clairement recommandé de revoir le concept à l'EEPB, celui-ci n'étant clairement pas adapté à sa mission de sécurité élevée au regard du droit concordataire. Sur la base de ce constat et de la mission qui en découle pour l'EEPB, la commission de construction a travaillé depuis un an afin de fournir un nouveau projet qui réponde clairement aux exigences de la mission tout en offrant les garanties de sécurité nécessaires à un tel établissement.

Ainsi quand bien même les travaux proposés réduisent la capacité d'accueil pour créer plus de cellules individuelles pour les détenus exécutant de longues peines, la révision du projet permettra d'améliorer l'infrastructure de l'EEPB afin que sa mission de sécurité élevée puisse être remplie dans des conditions conformes aux exigences attendues, en prévenant autant que possible les risques pour la sécurité publique. Elles permettront de réduire le nombre de difficultés liées à l'infrastructure même, bâtiment qui n'était, à l'origine, pas prévu pour une mission d'exécution des sanctions pénales et de disposer d'un établissement de sécurité élevée conforme aux exigences minimales requises.

Ces modifications visent à mieux répondre au concept institutionnel indispensable à la mise en œuvre des missions d'exécution des sanctions, facteur de stabilité et cadre de référence tant pour le personnel que les personnes détenues.

Dès lors, malgré le coût élevé de 5.8 millions de francs de cette révision des travaux, le Conseil d'Etat est convaincu de la pertinence de ces travaux.

Deuxièmement et s'agissant de l'EDPR, les travaux auraient dû se terminer à la fin de l'année 2012. Toutefois, comme expliqué dans ce rapport, outre le retard dû aux travaux de désamiantage et risques sismiques, l'augmentation des journées de détention et du contexte romand de la détention pénale, ont engendré des retards conséquents dans l'avancement des travaux, à l'origine de surcoûts conséquents.

Face à cette augmentation de la quotité de détention, le service pénitentiaire n'a pas d'autre choix que de proposer une nouvelle planification des travaux. Les étapes de travaux seront plus sectorisées et plus nombreuses impliquant ainsi des surcoûts essentiellement liés à la répétition des interventions des maîtres d'Etat. Le surcoût de ces retards et les opérations d'entretien différées sont chiffrés à env. 3 millions de francs sans qu'on ne puisse exclure d'autres adaptations des étapes des travaux en fonction de l'évolution des impératifs de détention.

En effet, la constante augmentation de la détention dans le concordat romand et en Suisse en général est inquiétante. Elle présage d'importantes difficultés pour mener conjointement la mission d'exécution des sanctions, dont le régime prioritaire de détention avant jugement, avec les travaux de rénovation. Le service pénitentiaire ne peut exclure de devoir assumer une augmentation progressive de la quotité de détention, y compris la détention de toutes les personnes dépendant des autorités judiciaires neuchâtelaises si les autres cantons devaient atteindre les limites de l'acceptable en terme de quotité de détention dans leurs propres établissements et demander le rapatriement des détenus sous autorités neuchâtelaises. Dans ce cas de figure, les travaux devraient être stoppés et les conséquences financières seraient alors considérables.

Par la structure de gouvernance mise en place, notamment un comité de pilotage et la mise à disposition d'un chef de projet dédié à ce dossier, le Conseil d'Etat sera informé plus rapidement de la situation dans les prisons et pourra le cas échéant en informer le Grand Conseil plus rapidement.

Enfin, le Conseil d'Etat a ouvert un second crédit complémentaire, à hauteur de 787.000 francs, nécessaire pour compenser le renchérissement accumulé du coût des travaux jusqu'à fin 2012. Ainsi, les travaux de rénovation peuvent se poursuivre en recréant des réserves financières, tout en respectant les recommandations du CCFI émises dans son rapport du 13 janvier 2010 et conformément à l'alinéa 2 de l'article 40 de la loi sur les finances du 21 octobre 1980.

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

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

Neuchâtel, le 17 avril 2013

Au nom du Conseil d'Etat:

*Le président,*  
P. GNAEGI

*La chancelière,*  
S.DESPLAND

---

## Décret

**portant octroi d'un crédit global complémentaire d'investissement, à hauteur de 9.140.000 francs, pour :**

- **la révision du projet de l'Établissement d'exécution des peines de Bellevue (EEPB)**
  - **les travaux supplémentaires non-planifiés dus à la réalisation des travaux par "mini-étapes" à l'Établissement de détention de la Promenade (EDPR)**
  - **le suivi opérationnel et l'accompagnement pour la réalisation des deux projets par un chef de projet**
- 

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

vu l'article 57 de la constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst. NE), du 24 septembre 2000;

vu la loi sur les finances, du 21 octobre 1980;

vu la loi sur l'organisation du Grand Conseil;

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 17 avril 2013,

*décète:*

**Article premier** <sup>1</sup>Un crédit global complémentaire d'investissement, à hauteur de 9.140.000 francs, est accordé au Conseil d'Etat pour le projet en cours "Rénovation de l'immeuble Promenade 20, rénovation et agrandissement de la Prison préventive à La Chaux-de-Fonds, rénovation et agrandissement de l'Établissement d'exécution des peines de Bellevue à Gorgier", accepté en date du 18 mars 2008, et porte le crédit d'engagement total à 37.168.670 francs net.

**Art. 2** <sup>1</sup>Ce crédit concerne un montant de 5.800.000 francs pour la révision du projet de l'Établissement d'exécution des peines de Bellevue (EEPB) à Gorgier / renforcement conséquent de la sécurité avec nouvelle implantation des locaux;

<sup>2</sup>un montant de 2.955.000 francs pour les travaux supplémentaires non-planifiés dus à la réalisation des travaux par "mini-étapes" vu les contraintes carcérales imposées par un haut taux d'occupation de l'Établissement de détention de la Promenade (EDPR) à La Chaux-de-Fonds;

<sup>3</sup>un montant de 385.000 francs pour le suivi opérationnel et l'accompagnement pour la réalisation des deux projets par un architecte – chef de projet au SBAT.

**Art. 3** Le Conseil d'Etat est autorisé à se procurer, éventuellement par la voie de l'emprunt, les moyens nécessaires à l'exécution du présent décret.

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

**Art. 5** <sup>1</sup>Le présent décret est soumis au référendum facultatif.

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

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

*Le président,*

*Les secrétaires,*

**ANNEXES: VOIR DOCUMENT SÉPARÉ**

## TABLE DES MATIERES

	<i>Pages</i>
<b>RESUME</b> .....	1
<b>1. INTRODUCTION</b> .....	3
<b>2. L'ÉTABLISSEMENT D'EXÉCUTION DES PEINES DE BELLEVUE (EPPB)</b> 4	
2.1. L'enquête administrative .....	4
2.2. Rapport d'expertise relatif aux travaux de construction et de rénovation .....	5
2.3. Révision du projet .....	6
2.4. Récapitulatif des modifications et améliorations .....	11
2.5. Descriptif et coûts des travaux .....	12
2.6. Planification de la reprise des travaux.....	13
2.7. Conséquences financières.....	14
<b>3. L'ÉTABLISSEMENT DE DÉTENTION LA PROMENADE (EDPR)</b> .....	14
3.1. Surpopulation carcérale et incidence sur les travaux .....	14
3.2. Révision des étapes du projet .....	15
3.3. Surveillance du chantier sur les 3 prochaines années.....	17
3.4. Nouvelle planification .....	17
3.5. Descriptif et coûts des travaux .....	17
3.6. Conséquences financières.....	18
<b>4. COMPARAISON AVEC LE PROJET DE CORNAUX</b> .....	19
<b>5. GOUVERNANCE DU PROJET</b> .....	19
<b>6. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES SUR LE PROJET GLOBAL</b> .....	21
<b>7. INCIDENCES SUR LES AMORTISSEMENTS</b> .....	22
7.1. Etablissement d'exécution des peines de Bellevue (EPPB) .....	22
7.2. Etablissement de détention La Promenade (EDPR).....	23
7.3. Tableau récapitulatif pour les deux établissements .....	23
<b>8. COMPENSATION DU RENCHÉRISSEMENT</b> .....	24
<b>9. PERSONNEL</b> .....	25
<b>10. INCIDENCE SUR LES COMMUNES</b> .....	25
<b>11. REFORME DE L'ETAT</b> .....	25
<b>12. VOTE DU GRAND CONSEIL</b> .....	25
<b>13. CONCLUSION</b> .....	25
<b>DECRET</b> .....	28
<b>ANNEXES: VOIR DOCUMENT SEPARE</b>	
Annexe 1 Evaluation financière EPPB	
Annexe 2 Travaux EDPR : phasage en plusieurs sous-étapes	
Annexe 3 Gouvernance du projet	
Annexe 4 Situation financière générale actualisée / coûts bruts	
Annexe 5 Situation comptable	
Annexe 6 Prise de position OFJ	
Annexe 7 Crédit complémentaire pour indexation du devis valeur avril 2012	