

Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil

(Du 17 février 2016)

PROPOSITIONS DE LA COMMISSION PARLEMENTAIRE**Projet de loi sur l'exécution des peines et des mesures pour les personnes adultes (LPMPA)**

La commission parlementaire Exécution des peines et des mesures,

composée de M^{mes} et MM. Sylvie Fassbind Ducommun, présidente, Béatrice Haeny, vice-présidente, Laurent Debrot, rapporteur, Marie-Claude Fallet, Philippe Haeberli (remplacé par Claude Guinand), Damien Humbert-Droz, Nathalie Wust (remplacée par Anne Tissot Schulthess à la 1^e séance et Michel Bise à la 2^e séance), Marina Giovannini, André Frutschi, Manfred Neuenschwander et Florian Robert-Nicoud (remplacés par Bernhard et Patricia Wenger à la 2^e séance),

fait les propositions suivantes au Grand Conseil:

Commentaires de la commission**1. Préambule**

La commission s'est réunie à deux reprises pour examiner ce projet de loi.

En préambule, le conseiller d'État a indiqué que le monde des autorités d'application des sanctions pénales et de probation a considérablement changé à la suite des affaires "Marie" et "Adeline" survenues en 2013. Depuis lors, nombreux sont les cantons qui ont décidé de se restructurer en s'inspirant de l'expérience menée par les cantons de Zürich et d'Argovie.

En sus de ce contexte sociétal, par souci d'efficience administrative, le Conseil d'État a procédé au regroupement du service de probation au service pénitentiaire (SPNE), le premier devenant un office. Cette nouvelle organisation s'est bien déroulée et n'a pas provoqué de changements fondamentaux, ni sur la prise en charge, ni sur le suivi des personnes concernées.

La deuxième étape restant à faire est celle de la fusion de l'office des probations (OProb) et de l'office de l'application des peines et des mesures (OAPM) en une seule entité: l'office d'exécution des sanctions et de probation (OESP), ainsi que l'adaptation et la clarification de l'actuelle loi sur l'exécution des peines et des mesures pour les personnes adultes (LPMPA).

Conformément aux nouvelles dispositions concordaires adoptées par la Conférence latine des chefs de Département de Justice et Police (CLDJP), le 3 avril 2014, le canton de Neuchâtel a restructuré entièrement ses autorités d'application des sanctions et de probation dans une perspective conceptuelle "orientée risque". Pour ce faire, le Conseil d'État envisage d'implémenter le système orienté risque "Risikoorientierter Sanktionenvollzug" (ROS) au sein de l'office d'exécution des sanctions pénales et de probation (OESP); outil moderne et recommandé par l'Office fédéral de la justice.

Si le Grand Conseil décidait de ne pas entrer en matière, la fusion ne pourrait se faire, et par conséquent, les deux offices seraient maintenus et la nouvelle organisation ne

pourrait pas être mise en place. Quant à la fusion des services, elle pourra subsister, même si le chef du département estime que le scénario ne serait pas idéal.

Il rappelle que ce processus a été régulièrement présenté dans le cadre des sous-commissions de gestion et des finances du département, les 4 mars et 3 octobre 2014, et le 7 mai 2015. En outre, le rapport de gestion 2014 du DJSC en fait état. Cette nouvelle organisation a aussi fait l'objet d'un communiqué de presse le 1^{er} décembre 2014.

2. Appréciation de la commission

Les commissaires ont regretté que le rapport soit si succinct et si peu étayé. Ils ont été surpris par la manière de procéder du Conseil d'État qui propose des modifications législatives pour entériner des changements qui ont déjà eu lieu. Ces réorganisations ne semblent pourtant pas urgentes, elles ne sont en tout cas pas imposées par le Conseil fédéral. Elles sont contestées par une minorité de la commission car les tâches des deux entités fusionnées sont très différentes.

Le chef du département a rappelé que l'organisation des services est de la compétence du Conseil d'État et que cette réorganisation ne génère pas de coûts supplémentaires. Elle permettra l'engagement d'un spécialiste en criminologie. Il mentionne que cette réorganisation a été un long processus qui a impliqué tous les services.

La table de concordance annexée au rapport du Conseil d'État comportant plusieurs erreurs, ce dernier en a fait établir une nouvelle version qui sera transmise aux membres du Grand Conseil sous forme d'un erratum.

De nombreuses questions ont été posées, le Conseil d'État y a répondu par le biais de plusieurs documents distribués à la commission, puis commentés lors de la seconde séance. Les commissaires ont été satisfaits des réponses reçues et ont souhaité que l'un des documents reçus (complément d'informations) soit inséré en annexe du présent rapport.

Ils ont également pris connaissance d'un document de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police décrivant les principes régissant l'exécution des sanctions pénales en Suisse. Les commissaires ont également reçu un document présentant tout le concept qui a conduit à la création du nouvel office d'exécution des sanctions et de probation (OESP).

Les membres de la commission ont unanimement reconnu la qualité du travail effectué.

Des commissaires ont également demandé qu'un avis du préposé à la protection des données soit obtenu. Cet avis a donné lieu aux amendements aux articles 90 et suivants.

La commission a enfin proposé d'amender l'article 111 concernant la date d'entrée en vigueur.

Entrée en matière (art. 171 OGC)

Par 8 voix contre 2 et 1 abstention, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de loi, puis de le modifier comme suit:

Projet de loi et amendements

Projet de loi du Conseil d'État	Amendements que la commission propose d'accepter (art. 172 OGC)
<p>Surveillance électronique</p> <p>1. Des cellules</p> <p>Article 90, alinéas 1, 2 et 3</p> <p>¹Les cellules ordinaires des personnes détenues ne font pas l'objet d'une surveillance électronique.</p> <p>²Les cellules disciplinaires et les cellules de sûreté peuvent être surveillées au moyen d'installations électroniques.</p> <p>³Les personnes détenues doivent être avisées de la surveillance en cours.</p>	<p>Amendement du Conseil d'État</p> <p><u>Vidéosurveillance</u></p> <p>1. Des cellules</p> <p>Article 90, alinéas 1, 2 et 3</p> <p>¹Les cellules ordinaires des personnes détenues ne font pas l'objet <u>d'une vidéosurveillance.</u></p> <p>²Les cellules disciplinaires et les cellules de sûreté peuvent être surveillées au moyen d'installations électroniques, <u>sur ordre de la direction de l'établissement, si la personne détenue représente un risque pour elle-même ou pour un tiers.</u></p> <p>³Les personnes détenues doivent être avisées de la surveillance en cours.</p> <p>Adopté à l'unanimité des membres présents</p>
<p>2. Locaux communs</p> <p>Article 91</p> <p>Les locaux communs ainsi que le périmètre extérieur des établissements peuvent être surveillés au moyen d'installations électroniques.</p>	<p>Amendement du Conseil d'État</p> <p>2. Locaux communs</p> <p>Article 91, alinéas 1 et 2</p> <p>¹Pour des motifs de sécurité, les locaux communs ainsi que le périmètre extérieur des établissements peuvent être surveillés au moyen d'installations électroniques.</p> <p>²<u>La direction de l'établissement s'assure du fonctionnement des installations et prend les mesures propres à assurer l'intégrité, la disponibilité et la confidentialité des données.</u></p> <p>Adopté à l'unanimité des membres présents</p>
<p>Enregistrement</p> <p>Article 92, alinéas 1, 2, 3 et 4</p> <p>¹Les informations enregistrées sont effacées après une durée maximale de 7 jours.</p> <p>²Elles sont conservées en cas d'événements particuliers.</p> <p>³Elles peuvent être mises à la disposition des autorités judiciaires.</p> <p>⁴Au surplus, le Conseil d'État règle les modalités.</p>	<p>Amendement du Conseil d'État</p> <p><u>3. Visionnage</u> et enregistrement</p> <p>Article 92, alinéas 1, 2 et 3</p> <p>¹<u>La vidéosurveillance permet, à des fins de sécurité, le visionnage direct des images par les agents de détention et la direction de l'établissement. En cas d'alarme, les images peuvent également être visionnées directement par la police.</u></p> <p>²Les informations enregistrées <u>sont conservées pour une durée maximale de 48 heures. Seule la direction de l'établissement et le service pénitentiaire sont habilités à consulter lesdites informations.</u></p> <p>³<u>En cas d'événements particuliers et en cas de procédure pénale ou disciplinaire, l'autorité compétente peut décider de prolonger la conservation des informations enregistrées pendant la durée de l'événement ou de la procédure.</u></p>

	<p><i>4 Contestations</i></p> <p>Article 92a (nouveau)</p> <p><u>Les contestations relatives à la vidéosurveillance peuvent être adressées au service pénitentiaire, conformément à la législation relative à la protection des données.</u></p> <p>Adopté à l'unanimité des membres présents</p>
<p>Promulgation et entrée en vigueur</p> <p>Article 111, alinéa 1</p> <p>¹ La présente loi entre en vigueur au 1^{er} janvier 2016.</p>	<p>Amendement de la commission</p> <p>Promulgation et entrée en vigueur</p> <p>Article 111, alinéa 1</p> <p>¹ La présente loi entre en vigueur <u>le 1^{er} juillet 2016.</u></p> <p>Adopté à l'unanimité des membres présents</p>

Vote final

À l'unanimité des membres présents, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi amendé selon ses propositions.

Préavis sur le traitement du projet (art. 272ss OGC)

À l'unanimité des membres présents, la commission propose au bureau du Grand Conseil que le projet soit traité par le Grand Conseil en débat libre.

Neuchâtel, le 9 mai 2016

Au nom de la commission:

Exécution des peines et mesures

La présidente, *Le rapporteur,*

S. FASSBIND-DUCOMMUN L. DEBROT

**Complément d'informations – LPMPA
transmis à la commission par le DJSC le 18 avril 2016**

En réponse aux diverses questions posées, le service pénitentiaire répond comme suit:

1) Pourquoi proposer une nouvelle loi et non la modification d'une loi existante?

Lors de l'adoption de l'actuelle LPMPA, le choix a été pris de désigner expressément le service pénitentiaire et le service de probation. Ce choix a été dicté par une meilleure lisibilité de la loi et une meilleure compréhension de la répartition entre les deux services des tâches qui leur étaient attribuées dans l'exécution des sanctions, en particulier dans le chapitre 4 de la loi.

Le regroupement des deux services implique une modification structurelle de la loi. Les tâches prévues par le code pénal et qui étaient dévolues par l'ancienne loi au service de probation sont désormais reprises par le service pénitentiaire et plus précisément par son office d'exécution des sanctions et de probation. Cette nouvelle organisation nécessite des modifications dans la répartition des compétences et en particulier dans les chapitres 3 et 4.

La décision de proposer une nouvelle loi plutôt que la modification de la loi actuelle est purement d'ordre structurel et légistique. Ainsi, la nouvelle loi ne comportera pas d'articles abrogés (ex. art. 4), ni d'articles avec des lettres (ex. art. 132a, 132b, etc.), ni de section vide (ex section 2 du chapitre 3). Ce choix a été également pris afin de pouvoir inclure dans le projet de loi les futures modifications qui devront être envisagées dans notre législation suite à la réforme des sanctions.

Compte tenu de la nature des adaptations proposées, le Conseil d'Etat a opté pour une nouvelle loi.

Notons que la fusion entre l'office de probation et l'office d'application des peines et mesures n'entre pas véritablement en matière dans l'élaboration du texte de loi dans la mesure où leurs missions sont initialement dévolues au service pénitentiaire qui délègue la compétence à ses entités rattachées.

Il est à noter que nous aurons à prochainement revenir vers vous avec une version de la LPMPA retravaillée afin d'être compatible au nouveau régime des sanctions, celui qui sera effectif à partir du 1^{er} janvier 2018 (rétablissement des courtes peines privatives de liberté, éventuellement avec sursis; inscription dans la loi de la surveillance électronique des détenus; etc.).

2) Quelles sont les tâches du service de probation actuellement et ce:

- **Avant le jugement?**
- **Avant l'exécution de la sanction?**
- **Après la sortie de détention ou de l'établissement?**

Le Code pénal suisse définit les missions du service de probation (soit de l'office de probation depuis le 1^{er} janvier 2015) comme étant de préserver les personnes prises en charge de la commission de nouvelles infractions, et de favoriser l'intégration sociale.

Les bases légales cantonales complètent les missions de l'office de probation en lui demandant de contrôler les règles de conduite et de contrôler l'exécution des traitements ambulatoires, soit :

- Dispenser l'assistance psycho-sociale en milieu carcéral;
- Dispenser une animation socio-culturelle en milieu carcéral.

Le service de probation agit sur mandat, notamment des autorités judiciaires (Tribunal des mesures de contraintes, Tribunaux de première instance, Ministère public), exerce un rôle de contrôle et de coordination et étend son intervention sur l'ensemble de la procédure pénale, soit :

- En détention, la prise en charge psycho-sociale prend effet dès la détention provisoire et durant l'exécution de la peine privative de liberté ou de la mesure;
- En ambulatoire, la prise en charge concerne les personnes libérées provisoirement, condamnées à une peine avec sursis ou sursis partiel ou qui sont libérées conditionnellement d'une peine ou d'une mesure.

A noter que toute personne qui en fait la demande peut bénéficier d'une prise en charge psycho-sociale durant une procédure pénale.

Une diversité d'action, et étendue d'intervention, qui restera avec la création de l'office d'exécution des sanctions et de probation (ci-après OESP).

3) Comment envisagez-vous la séparation entre les tâches d'exécution et les tâches de probation?

L'office d'exécution des sanctions et de probation (OESP) est organisé en quatre unités distinctes, constituées de spécialistes en probation et en application des peines et mesures.

A futur, chaque nouvelle situation sera attribuée à un "gestionnaire de cas", qui en assumera la gestion. Toutefois, les différentes sensibilités et polarités seront maintenues, pour ne pas dire renforcées par une attention particulière portée sur la diversité des profils composant les équipes en présence (assistants sociaux, éducateurs, juristes, psychologues, criminologues, etc.).

Précisons que les différents cahiers des charges des fonctions ici concernées ont été revus, réactualisés (en "spécialistes longue peines et mesures" et "collaborateurs spécialisés courtes peines"). Il s'agit là d'un travail de longue haleine entrepris par le SPNE de concert avec le SRHE. A ce jour, tous les nouveaux cahiers des charges ont été signés par les collaborateurs (*voir informations complémentaires ci-dessous*) et le processus "d'affectation" à l'une ou l'autre des entités est clos, réalisé.

Un Office, quatre unités.

La réorganisation, imaginée comme opérationnelle dès le premier semestre 2016, ne se base pas sur une réforme légale ou sur une nécessité absolue, mais sur la volonté d'adapter la réponse institutionnelle aux exigences nouvelles du domaine pénal. Elle puise donc ses sources dans le travail accompli au cours des années précédentes, avec la volonté nouvelle d'intégrer les derniers standards, à l'instar de ce que peuvent apporter les approches dites orientées risque (qui n'exclut aucune méthodologie de travail).

Dans le sens du concept documenté OESP, chaque situation doit être prise en charge avec une perspective longitudinale (du mandat intervenant en cours d'enquête jusqu'au terme du délai d'épreuve d'une libération conditionnelle) et un objectif éducatif individualisé. Les moyens et les compétences à mettre en œuvre doivent donc être sélectionnés individuellement, fonction des profils en présence, dès lors en tenant aussi compte du risque pour la collectivité. Ce à quoi nous nous devons d'ajouter la nécessité de gérer les moyens en respectant le principe de proportionnalité.

En ce sens, on reconnaît que différentes "catégories de personnes condamnées" existent: les personnes qualifiées de dangereuses par le code pénal, qui bénéficieront alors d'un focus particulier, avec davantage de temps et d'attention de consacrés à la

gestion de leurs parcours. Les situations de personnes ne présentant pas de risque pour la collectivité, ou dont la durée de la peine est brève, qui peuvent justifier une "densité de moyens déployés" différente, etc.

Ce faisant et comme mentionné ci-dessous, quatre unités stratégiques ont ainsi été créées :

a) **Unité d'évaluation pénale (unité 1)**

Principes de fonctionnement :

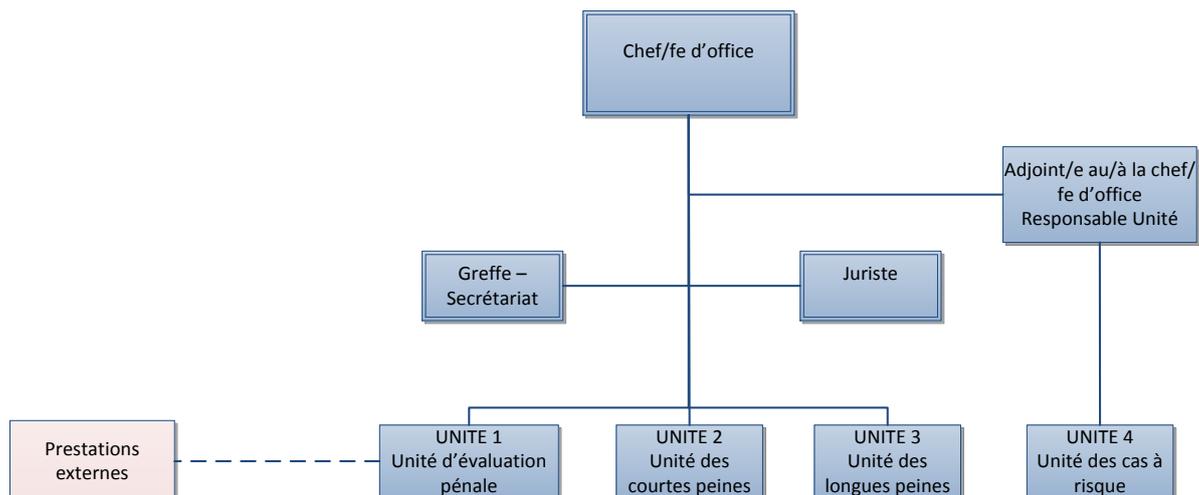
- Élaborer et tenir à jour un processus d'appréciation du risque au sein de l'office.
- Mettre en évidence les facteurs de risque et les facteurs protecteurs spécifiques.
- Proposer une prise en charge individualisée et procéder à des évaluations régulières des personnes qualifiées de dangereuses par le code pénal au moyen d'outils adéquats, dans une optique de prévention de la récidive et de réinsertion.
- En cela, s'inscrire en appui des gestionnaires.

b) **Trois unités (unités 2, 3, 4) avec trois domaines stratégiques**

Principes de fonctionnement :

- Courtes peines (PPL < 12 mois) (unité 2): travail sur le court terme, toutefois parfois avec des personnes lourdement oblitérées. La mise à exécution des peines se fait sans focus majeur sur le risque ou l'éducation, avec des processus essentiellement systématiques, sans toutefois exclure des interventions plus ciblées. Liens renforcés avec les partenaires extérieurs. *Environ 2'000 dossiers ouverts par année.*
- Longues peines et mesures (PPL >= 12 mois) (unité 3): attentes, exigences légales et réglementaires dans la norme, mais travail sur la durée. La mise à exécution se fait avec un focus sur l'éducation, avec des processus individuels. *Environ 280 dossiers en continu.*
- Personnes présentant un risque pour la collectivité (détenus dangereux) (unité 4): attentes politiques élevées, exigences légales et réglementaires pointues, collaboration avec la commission spécialisée régulière. La mise à exécution se fait donc avec un focus absolu sur le risque et l'éducation, avec des processus individuels et des analyses pointues. L'unité est dirigée par l'adjoint(e) au/à la chef/fe d'office en vue d'une proximité avec la hiérarchie. C'est l'infraction commise ou présumée qui définit *a priori* l'attribution d'un suivi à cette unité. *Environ 80 dossiers en continu.*

Organigramme de l'OESP



Une organisation nouvelle, des missions identiques.

Les objectifs de l'OESP restent identiques à ceux de l'Office de probation et à ceux de l'Office d'applications des peines et mesures. Rattaché au Service pénitentiaire, il accomplit les tâches dévolues par le code pénal à l'autorité d'exécution et à l'autorité de probation. Il prépare et prend des décisions administratives relatives à l'application des sanctions pénales prononcées à l'encontre des personnes adultes, soit les peines privatives de liberté, les mesures thérapeutiques ambulatoires, les mesures thérapeutiques institutionnelles, les internements, l'assistance de probation et le contrôle des règles de conduite. Il veille au suivi et au contrôle de l'application des décisions dans une perspective de gestion des risques, de prévention de la commission de nouvelles infractions et d'intégration sociale.

En cela, il répond aux exigences légales définies notamment par le Code pénal suisse, le Concordat latin sur la détention pénale des adultes et la Loi sur l'application et l'exécution des peines et des mesures pour les personnes adultes (LPMPA).

L'OESP possède la compétence décisionnelle s'agissant de toutes les peines privatives de liberté, des peines privatives de liberté de substitution, du travail d'intérêt général et des mesures pénales, soit les mesures thérapeutiques institutionnelles de traitement des troubles mentaux (art. 59 CP), les traitements des addictions (art. 60 CP), les mesures applicables aux jeunes adultes (art. 61 CP), les traitements ambulatoires (art. 63 CP) et les internements (art. 64 CP). L'office ne se charge pas de l'exécution des sanctions pécuniaires, en main du service de la justice. Il exécute en revanche les peines privatives de liberté de substitution en cas de non-paiement.

L'OESP est également impliqué dans les procédures d'extradition et de transfèrement des personnes condamnées.

Une multitude de façon d'agir maintenue.

L'interdisciplinarité, l'échange, la confrontation, la communication, la transparence, la transversalité et la vision longitudinale restent les principes généraux dictant les pratiques au sein de l'OESP.

Plus spécifiquement, les méthodologies de travail resteront elles aussi diverses et variées; évaluation de la situation sociale pénale et suivi pénal, suivi psychosocial, entretien motivationnel, travail de réseau, de coordination, évaluation criminologique, colloque, supervision, etc. Étant précisé que les suivis psychologiques sont depuis

octobre 2015 sous la responsabilité du Service de Médecine et de Psychiatrie pénitentiaire.

Afin de répondre au mieux aux besoins, les collaborateurs de l'OESP continueront à être présents "sur le terrain". En effet, des postes de travail sont d'ores et déjà mis en place au sein des établissements pénitentiaires neuchâtelois, à Gorgier et à La Chaux-de-Fonds (nouveau depuis ce début d'année, l'assistant de probation dispose d'un bureau à l'EDPR, et participe ainsi plus directement à la vie de l'établissement – participation au colloque du matin, etc.).

4) Quelles ont été les grandes étapes du projet de rapprochement puis de fusion?

Durant les mois qui ont précédé le rattachement du service de probation au service pénitentiaire, des séances régulières ont été organisées entre les deux chefs de service puis avec le chef du Département de la justice, de la sécurité et de la culture, notamment dans le but d'analyser les différents modèles possibles, dont un rattachement avec fusion et un rattachement sans fusion et, de manière plus générale, de porter des réflexions ciblées sur la politique d'exécution des sanctions pénales et sur les synergies à mettre en œuvre dans le cadre des missions attribuées aux services pénitentiaire ainsi qu'au service de probation.

Ainsi et au terme de ce travail d'analyse, le Conseil d'Etat a pris la décision de procéder à une première étape de réorganisation des structures compétentes, soit de rattacher le service de probation au service pénitentiaire, au 1er janvier 2015. Ce regroupement, sans objectif d'économie, constituait une transition en vue de fusionner, à l'interne du service pénitentiaire, l'office d'application des peines et mesures et l'office de probation dès 2016.

Comme précédemment indiqué, cette nouvelle organisation des entités, principalement celle à l'origine de la nouvelle loi ici proposée (rattachement du service de probation au service pénitentiaire) permet ainsi de mieux répondre aux nouvelles dispositions concordataires adoptées par la Conférence Latine des Chefs de département de justice et police (CLDJP) du 3 avril 2014 concernant notamment les détenus dangereux et de renforcer en particulier l'évaluation, le suivi et l'encadrement des personnes condamnées par les autorités judiciaires neuchâtelaises. C'est d'ailleurs en ce sens que le service pénitentiaire a été chargé d'élaborer, à l'attention du Conseil d'Etat, un nouveau concept organisationnel permettant de renforcer les moyens de mise en œuvre des missions d'application des sanctions pénales et le suivi systématisé et standardisé des personnes délinquantes.

Pour information, le lecteur trouvera ici la liste des différents groupes de travail mis en place pour permettre ce travail d'élaboration et de déploiement d'une nouvelle structure. En effet, afin de permettre une organisation de l'OESP et des unités spécialisées de manière cohérente et répondant précisément aux exigences légales, tout en maintenant un bon niveau de motivation auprès du personnel concerné, le service pénitentiaire a souhaité impliquer les collaborateurs des offices de probation et d'application des peines et mesures dans les réflexions, dès que possible.

Cahiers des charges
Bases légales
Engagement / Affectation des postes
Intégration d'une gestion des risques systématisée
Processus de décision et de signature
Intégration des outils de gestion informatiques
Contenu des dossiers
Rapports internes, externes
Prise en charge des articles 63 CP
Gestion des élargissements pour les personnes considérées comme dangereuses
Organisation des colloques et des plateformes de communication
Répartition des locaux
Intégration de la mission 96 CP
Cadre assortissant la libération conditionnelle d'une peine ou d'une mesure
Flux administratifs et financiers

Plus récemment, le soussigné, en charge du projet au niveau de la direction du service, s'est entretenu avec chaque responsable d'unité pour établir, de concert avec l'office de l'organisation, les processus et procédures essentiels retraçant les grandes lignes de l'activité de chaque entité (SIGNIAVIO). Ceci a des fins d'organisation et de formation.

5) Que pouvez-vous nous dire du processus RH déployé?

Fonctions et cahiers des charges

L'OESP comportera:

- Un(e) chef(fe) d'office qui, par délégation du(de la) chef(fe) du service pénitentiaire, représente et engage le service dans tous les domaines d'activité de l'office;
- Un(e) adjoint(e), qui supplée le chef (ou la cheffe) en son absence et dirige l'unité gérant les personnes condamnées présentant un risque pour la collectivité (unité 4);
- Trois responsables d'unité (évaluation, PPL de moins de 12 mois, PPL de 12 mois et plus, respectivement unité 1, 2 et 3), qui ont pour charge d'en organiser et coordonner le travail en tenant compte des besoins des personnes suivies, des risques pour la collectivité et des moyens à disposition, particulièrement des compétences interdisciplinaires des équipes;
- Des "spécialistes longues peines et mesures", qui assurent de manière concrète la mise en œuvre des décisions et des jugements des PPL de 12 mois et plus, des mesures institutionnelles et des suivis ambulatoires (soit les "collaboratrices scientifiques" de l'OAPM et les "assistant-e-s de probation" du service de probation puis de l'office de probation);
- Des "collaborateurs spécialisés", dont la mission est de mettre à exécution les PPL de moins de 12 mois, le travail d'intérêt général, les semi-détentions, les PPL de substitution et, à terme, les sanctions exécutées sous forme de surveillance électronique;

- Des chargé(e)s d'évaluation pénale, qui doivent mettre en évidence les facteurs de risques et protecteurs pour proposer une prise en charge individualisée et en contrôler les effets;
- Un(e) juriste, qui fournit un appui juridique, rédactionnel et décisionnel à la direction de l'office;
- Un(e) ou des secrétaire(s), chargée(s) de gérer les aspects administratifs liés aux missions de l'office et d'assurer la transmission des informations nécessaires au bon fonctionnement des prises en charges.

Ces statuts mettent en lumière le degré conséquent de professionnalisation exigé des collaboratrices et collaborateurs de l'OESP, ainsi que les spécificités de leurs missions (mise en place de processus clairs et précis de spécialisation). Un état de fait aussi en parfaite adéquation avec les recommandations précitées sur le niveau de connaissance minimal exigé pour exercer dans le domaine.

Comme indiqué précédemment, tous les cahiers des charges ont été revus en conséquence, de concert avec le SRHE.

Une réorganisation RH des unités réalisée de manière concertée

Dans le courant de l'été 2015, chaque collaborateur de l'office d'application des peines et mesures et de l'office de probation a été vu par la direction du service pénitentiaire et par la direction de l'OESP. Les préférences de chacune et chacun sur les nouvelles fonctions ont été passées en revue et un système respectant l'un des deux choix préférentiels de chacune et chacun a pu être proposé, exception faite d'une personne fraîchement engagée. Soit une importante réussite du point de vue du SPNE, vu notamment les symboles et réels enjeux ici en présence.

A noter que le recrutement du personnel a été redéfini par des exigences et des connaissances plus spécifiques et propres au domaine d'activité, et que la diversité des profils reste un critère déterminant. A noter que des démarches ont également été entreprises auprès du Centre suisse de formation pour le personnel pénitentiaire (CSFPP) pour adapter, voire mettre en place des formations spécifiques pour le personnel administratif, à l'instar de celui composant l'OESP.

6) Que peut-on dire du contexte actuel dans lequel s'inscrit cette réforme?

Le Postulat Amherd

Le rapport relatif au postulat Amherd du 15 décembre 2011 fait état de différents drames survenus sur le territoire suisse qui ont mis en évidence plusieurs risques importants liés à l'organisation et à la structure des infrastructures étatiques, en particulier dans la prise en charge des criminels, mais il offre aussi un regard extrêmement critique et constructif sur le domaine.

Les extraits suivants, deux parmi de très nombreux autres, démontrent la problématique relative aux fonctionnements de certaines institutions, et dès lors illustrent les efforts de "modernisation" visés.

*"Aussi était-il courant que certains professionnels ayant affaire avec les personnes condamnées (**autorités d'exécution des peines**) ignorent tout de leur histoire criminelle et de leur comportement. Elles pouvaient donc travailler sans connaître le dossier ou en en ayant une connaissance*

lacunaire. Le manque d'attention portée au comportement criminel et à ses causes apparaît aussi dans la manière de formuler les pronostics de comportements"¹

*"En maints endroits, les **services de probation** fonctionnaient en tant que mandataires des autorités d'exécution et des tribunaux, tout en étant plus ou moins déconnectés du champ de la justice. Par conséquent, nombreux étaient les services de probation qui ne disposaient que de quelques rares informations sur les auteurs, sans pour autant chercher à en savoir plus. Les mandats étaient régulièrement attribués par écrit et les agents de probation n'étaient associés que très tard à la planification de la prise en charge. À l'instar des autorités d'exécution, les services de probation étaient investis d'une énorme responsabilité, mais ne disposaient ni des outils ni des indications utiles pour être véritablement à même de l'assumer"²*

Au terme du rapport, le Conseil fédéral arrive entre autres à la conclusion que les divers tragiques incidents qu'a connus la Suisse ne sont pas dus à des lacunes dans la législation fédérale. Les problèmes à l'origine de ces épisodes, qui se sont par la suite répétés, sont de l'avis du Conseil fédéral pour l'essentiel imputables à la gestion des informations, à un manque d'orientation vers le risque et, de manière générale, à la gestion effective des "cas".

Pour atteindre l'objectif visé par l'exécution de la sanction (éviter de nouvelles infractions notamment), il est, au terme du rapport, indispensable que le délit et l'activité délictuelle, respectivement l'exposition du délinquant au risque de récidive, soient au centre des considérations. Ce travail est très exigeant pour toute personne ou organisme qui intervient au cours de l'exécution d'une sanction.

Par ailleurs, toutes les personnes qui travaillent sur un cas individuel doivent pouvoir disposer d'une base d'informations commune. Des conditions cadres et des standards de gestion de l'information devraient donc être développés. Le rapport conseille à la Conférence cantonale des directeurs de justice et police (CCDJP) d'adopter les stratégies nécessaires pour la prise en charge de délinquants à risque et de surveiller leur mise en œuvre.

7) Recommandations ou exigences?

La réforme, et plus spécifiquement les choix privilégiés, l'ont été au fait des dernières recommandations et du retour d'expérience de différents cantons ayant opéré pareils changements avec quelques années d'avance sur nous.

Pour ce qui est des recommandations, nous pouvons citer la prise de connaissance par l'assemblée d'automne 2014 de la CCDJP des "principes de l'exécution des sanctions pénales en Suisse" et l'approbation des recommandations formulées à l'intention des cantons qui a suivi. Cela concernait notamment l'harmonisation des objectifs stratégiques et l'amélioration de la gestion des risques dans le cadre de l'exécution des sanctions.

Et d'ajouter alors que si l'assemblée 2014 de la CCDJP avait renoncé à déclarer contraignantes ces recommandations, elle a toutefois chargé le Comité des Neuf de contrôler leur mise en œuvre dans les concordats et les cantons et d'en rendre compte à la Conférence. Une démarche très concrètement concrétisée par le lancement cette

¹ Rapport relatif au postulat 11.4072 Amherd du 15 décembre 2011 ; Contrôle de l'exécution des peines et des mesures en Suisse, Office fédéral de la justice, 2014, p. 33

² Rapport relatif au postulat 11.4072 Amherd du 15 décembre 2011 ; Contrôle de l'exécution des peines et des mesures en Suisse, Office fédéral de la justice, 2014, p. 35

année encore d'une enquête relative à l'avancement des "travaux de mise en œuvre" dans les cantons.

Notons que le modèle proposé par Neuchâtel répond pleinement aux recommandations ici émises, tant au niveau de la structure que de l'organisation proposées, mais aussi aux bonnes-pratiques dictées par la littérature scientifique.

8) Quelles sont les zones de vulnérabilité du projet identifié

a) Système de gestion

Au vu des deux systèmes informatiques de gestion des données mis en place au sein des deux offices (MINT pour la probation et JURIS pour l'exécution), une harmonisation et une unification des données devra être entreprise.

Du fait de l'importance des démarches, d'ores et déjà planifiées avec le SIEN, à entreprendre, et du déploiement actuel du système de gestion JURIS au sein de l'EDPR et de l'EEPB, il n'est pas envisageable de pouvoir disposer d'un système unique avant la fin de l'année. Un groupe de travail, impliquant les personnes du terrain est déjà constitué, et certains collaborateurs du futur OESP sont d'ores et déjà formés à l'usage des deux outils, histoire de minimiser les effets négatifs de cette "lourdeur informatique".

b) Symbole fort touché

Un risque identifié en amont a été la répercussion de la réforme proposée, dans la structure nouvelle qu'elle propose mais aussi dans les symboles nouveaux qu'elle sous-entend, sur la motivation des collaborateurs concernés.

Toutefois, et c'est avec un réel plaisir que cela est ici mentionné, très peu de mouvements dans le personnel en place a été constaté. En effet, les collaborateurs se sont montrés volontaires dans la mise en place des unités et très engagés par rapport à la définition de leurs rôles futurs. Comme indiqué plus haut, les directions du service et de l'office ont tenté de respecter au mieux les choix donnés par les collaborateurs (hormis une situation d'engagement d'un nouveau collaborateur) et des groupes de travail ont rapidement vu le jour.

A noter qu'une vigilance particulière est portée aujourd'hui encore au respect des différentes sensibilités.

c) Importance de la formation

Les missions des deux offices étant très différentes, la question de la formation du personnel dans les deux domaines d'activité s'est posée. En effet, afin de garantir notamment la bonne compréhension des missions de chacun, il est impératif que chaque collaborateur puisse comprendre et acquérir certaines connaissances spécifiques.

Pour pallier à cela, la Direction de l'OESP identifie régulièrement les besoins en formation, et décline ces derniers par de la formation continue.

La Direction du SPNE, qui travaille actuellement sur un concept global de formation pour l'ensemble des collaborateurs du service, a réservé tout un pan du sujet à cette spécifique problématique OESP.

9) *Que peut-on dire de ROS?*

Le système ROS est l'un des systèmes de gestion des exécutions pénales et de probation porté à la connaissance des cantons suisses (ROS pour "*risikoorientierter sanktionenvollzug*"). ROS intègre les derniers principes du risque-besoin et réceptivité, et se veut un outil scientifiquement validé. Très concrètement, ROS est un support informatique ainsi qu'une forme "d'organisation de normalisation", à l'instar d'une norme ISO.

Pour le SPNE, ROS apparaît comme un outil directeur extrêmement pertinent pour le travail des autorités d'exécution et leur coopération avec les différents partenaires. Le SPNE est très intéressé à implémenter cela à futur, non sans avoir toutefois précisé que beaucoup reste à faire pour rendre possible cela (vision à 3 ans au moins).

Des compléments d'information sont à la disposition de la Commission sur le lien suivant www.rosnet.ch. Les objectifs du projet pilote devenu outil recommandé par l'OFJ y sont brièvement décrits.

Nous souhaitons préciser que les démarches ayant été, à plusieurs reprises, concertées au travers des différents concordats et conférences, il nous a semblé prématuré d'apporter des informations complémentaires détaillées à ce sujet. Dans les faits, nous entretenons de réguliers contacts sur ce point avec les représentants des cantons de Fribourg et du Jura.

A noter que le SPNE s'engage à consulter le Préposé à la protection des données et à la transparence sur ce point le moment venu.

10) *Est-ce que la fusion OPROB – OAPM est obligatoire pour envisager l'implémentation de ROS?*

Au sens de ROS, il n'est pas obligatoire que l'autorité d'exécution fusionne avec l'autorité de probation. Il ne s'agit pas non plus une recommandation émise par la CCDJP ou la CLDJP. Il s'agit avant tout de garantir une exécution des sanctions / des mesures orientée vers le risque avec un personnel qui a acquis un savoir spécifique dans ce domaine. A l'inverse, ce sur quoi porte la nouvelle loi, à savoir le rattachement du service de probation au service pénitentiaire, est un processus clairement encouragé, pour ne pas dire une étape préalable indispensable.

11) *Peut-on disposer d'une table de concordance différente?*

Un tableau comparatif mettant en évidence les modifications proposées (surlignage) est annexé. Quelques brèves explications et quelques renvois ont été intégrés afin de préciser les modifications proposées (colonnes 3).

En préambule à cette annexe, nous vous prions de trouver ci-dessous quelques compléments d'informations quant à la rédaction de certains articles du projet de LPMPA.

1. Art. 11

Cet article a été repris de la Recommandation du 31 octobre 2013 de la CLDJP relative à l'échange d'informations et à la non-opposabilité du secret médical et/ou de fonction en rapport avec la dangerosité d'un détenu et pouvant avoir une incidence sur son évaluation ou sur les conditions d'allègement dans l'exécution. La CLDJP demande aux gouvernements des cantons de la Suisse latine d'adapter leurs législations cantonales aux recommandations (art. 3).

Ainsi l'article 2 de la recommandation dispose que:

¹Dès lors qu'un détenu s'est vu ordonner un traitement institutionnel (art. 59 CP), un traitement ambulatoire (art. 63 CP) ou un internement (art. 64) ou que son caractère dangereux est admis ou encore lorsqu'une personne est sous assistance de probation (art. 93 CP) ou sous règles de conduite à caractère médical (art. 94 CP), les autorités cantonales et communales, les médecins, les psychologues et tous autres intervenants thérapeutiques en charge de ce détenu sont libérés du secret de fonction et du secret médical dès lors qu'il s'agit d'informer l'autorité compétente sur des faits importants pouvant avoir une influence sur les mesures en cours ou sur les allègements dans l'exécution ou, d'une manière générale, sur l'appréciation de la dangerosité de la personne considérée.

²En tout état, les personnes tenues au secret professionnel peuvent en être déliées, soit à leur demande par l'autorité compétente, soit par le détenu lui-même.

La différence invoquée par le préposé est voulue par la recommandation.

En effet, dans le premier alinéa, les autorités et les thérapeutes peuvent être libérés du secret de fonction ou médical, selon la fonction et/ou le contrat, lorsqu'il s'agit d'informer le service pénitentiaires ou les autorités judiciaires sur des faits importants pouvant avoir une influence sur l'exécution de la sanction ou sur des allègements envisagés (en rouge).

Dans les autres cas, pour les autres personnes tenues par le secret professionnel, et qui ne sont pas visées par l'alinéa précédent, elles peuvent être déliées par l'autorité compétente ou par la personne détenue.

Nous pensons ainsi qu'il est ainsi préférable de reprendre la disposition telle qu'elle est écrite dans la recommandation et d'adopter l'article 11 tel que proposé dans le projet.

2. Art. 90 à 92 Surveillance électronique

La CPDT-JUNE impose un certain nombre de conditions pour la vidéosurveillance.

Rappelons que cette convention est entrée 1^{er} janvier 2013 soit 2 ans après l'entrée en vigueur de l'actuelle LPMPA. Le but de la nouvelle loi n'était pas de revoir la totalité de la loi mais uniquement de l'adapter à la fusion des services pénitentiaire et de probation ainsi qu'une conformité à la réalité, nécessitant une infime modification. Sur le fond, une révision de la LPMPA est envisagée prochainement afin d'adapter le droit cantonal à la réforme du droit des sanctions adoptée par les Chambres fédérales le 19 juin 2015 et dont l'entrée en vigueur est prévue pour le 1^{er} janvier 2018.

On peut envisager la modification de ces trois articles à ce moment-là.

Si toutefois, la commission souhaite modifier déjà les articles 90 à 92, la proposition, inspirée de la loi jurassienne, est la suivante:

Vidéosurveillance

1. Des cellules

Art. 90 ¹Les cellules ordinaires des personnes détenues ne font pas l'objet d'une vidéosurveillance.

²Les cellules disciplinaires et les cellules de sûreté peuvent être surveillées au moyen d'installations électroniques, sur ordre de la direction de l'établissement, si la personne détenue représente un risque pour elle-même ou pour les tiers.

³Les personnes détenues doivent être avisées de la surveillance en cours.

2. Locaux communs

Art. 91 ¹Pour des motifs de sécurité, les locaux communs ainsi que le périmètre extérieur des établissements peuvent être surveillés au moyen d'installations électroniques.

²La direction de l'établissement s'assure du fonctionnement des installations et prend les mesures propres à assurer l'intégrité, la disponibilité et la confidentialité des données.

3. Visionnage et enregistrement

Art. 92 ¹La vidéosurveillance permet, à des fins de sécurité, le visionnage direct des images par les agents de détention et la direction de l'établissement. En cas d'alarme, les images peuvent également être visionnées directement par la police.

²Les informations enregistrées sont conservées pour une durée maximale de 48 heures. Seule la direction de l'établissement et le service pénitentiaire sont habilités à consulter lesdites informations.

²En cas d'événements particuliers et en cas de procédure pénale ou disciplinaire, l'autorité compétente peut décider de prolonger la conservation des informations enregistrées pendant la durée de l'évènement ou de la procédure.

4. Contestations

Art. 92a Les contestations relatives à la vidéosurveillance peuvent être adressées au service pénitentiaire, conformément à la législation relative à la protection des données.