



**Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil**  
à l'appui  
**d'un projet de loi modifiant la loi sur l'exécution des peines**  
**et des mesures pour les personnes adultes (LPMPA)**

(Du 25 mai 2020)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

## **RÉSUMÉ**

*Statuant sur un recours contre un arrêt du Tribunal fédéral, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé, dans un arrêt du 3 décembre 2019, que la Suisse avait violé la CEDH car la détention pour des motifs de sûreté, dans l'attente de la décision du tribunal compétent sur la prolongation d'un traitement institutionnel, n'était pas fondée sur une disposition légale expresse du droit fédéral. La modification ici proposée a pour but de combler cette lacune, au niveau cantonal, dans l'attente de l'adoption des dispositions fédérales idoines, conformément à la recommandation de la Conférence des chefs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) adressée le 20 février 2020 au Conseil d'État.*

*Par ailleurs, il est proposé d'abroger des dispositions de la LPMPA devenues désuètes, en raison notamment de leur inapplicabilité (art. 86, al. 2 et 3).*

## **1. CONTEXTE**

Les tribunaux pénaux doivent parfois prendre des décisions ultérieures aux jugements de condamnation ou aux actes assimilés, notamment en matière de droit des mesures d'exécution, par exemple lorsque le traitement institutionnel doit être prolongé ou si le traitement thérapeutique doit être converti en internement. Ces décisions doivent en principe être prises avant l'expiration de la durée de la mesure telle que fixée par la loi ou par le tribunal. À défaut, une ordonnance de détention pour des motifs de sûreté est émise pour la période allant jusqu'à la décision finale. Or, la Cour européenne des droits de l'homme (Cour EDH), dans son arrêt du 3 décembre 2019, a conclu qu'une telle ordonnance de détention violait la CEDH (arrêt I.L. contre Suisse du 3 décembre 2019, n° 72939/16).

Elle a estimé dans le cas d'espèce qu'après l'expiration du délai de cinq ans prévu à l'article 59, alinéa 4, du code pénal suisse, la détention intervenant pour des motifs de sûreté, dans l'attente de la décision du tribunal compétent sur la prolongation du traitement institutionnel, n'était pas fondée sur une disposition légale expresse du droit fédéral. Au demeurant, la Cour EDH a rejeté l'interprétation selon laquelle les dispositions du code de

procédure pénale relatives à la détention pour des motifs de sûreté, dans le cadre de la procédure principale, pouvaient être appliquées par analogie à la procédure en cas de décisions judiciaires ultérieures indépendantes, au motif qu'il n'y avait pas de pratique constante des tribunaux suisses en ce sens.

En conséquence, les délinquants dangereux se trouvant dans cette situation doivent désormais être libérés – respectivement laissés en liberté – faute de base légale. Un maintien en détention serait, en effet, contraire au droit et le canton s'exposerait à devoir verser une indemnité pour détention illicite.

Postérieurement à l'arrêt de la Cour EDH, le Tribunal fédéral (TF) a certes rendu deux décisions concluant que l'application, par analogie, des dispositions du code de procédure pénale sur la détention pour des motifs de sûreté pouvait se fonder, contrairement à ce qu'avait retenu l'arrêt de la Cour EDH, sur plus de huit ans de jurisprudence constante (cf. arrêt du TF du 3 février 2020, réf. 1B\_24/2020 ; arrêt du TF du 31 mars 2020, réf. 1B\_111/2020). L'arrêt de la Cour EDH est toutefois devenu définitif le 15 avril 2020.

Par ailleurs, un projet de modification du code de procédure pénale (CPP), permettant notamment de combler la lacune au niveau fédéral, est actuellement en cours (cf. art. 364a et 364b P CPP ; Message du 28 août 2019 concernant la modification du code de procédure pénale, FF 2019 6351). La Commission des affaires juridiques du Conseil national a d'ailleurs décidé de consacrer un projet distinct aux articles 364a et 364b P-CPP, afin que ces dispositions puissent être traitées et entrer en vigueur plus rapidement que les autres modifications du CPP (cf. Communiqué de presse de la commission des affaires juridiques du Conseil national, du 21 février 2020).

Il y a cependant tout lieu de penser que le processus durera encore de nombreux mois, d'autant que celui-ci sera probablement retardé par la crise du Covid-19. Cela étant, il est important pour le Conseil d'État, qui a notamment consulté le service pénitentiaire et les autorités judiciaires par l'intermédiaire de la commission administrative des autorités judiciaires (Caaj), que cette lacune juridique soit comblée, dans un premier temps, au niveau cantonal. En effet et comme l'a relevé la CCDJP, les cantons peuvent créer une base juridique cantonale concernant la détention pour des motifs de sûreté relevant de l'exécution des peines et mesures, tant que le législateur fédéral n'a pas réglé la question.

## **2. MODIFICATIONS LÉGISLATIVES PROPOSÉES**

La détention pour des motifs de sûreté, en rapport avec la procédure donnant lieu à des décisions ultérieures indépendantes, relève du droit de l'exécution des peines. Il sied donc d'insérer les dispositions proposées dans la loi sur l'exécution des peines et des mesures pour les personnes adultes (LPMPA), du 24 mai 2016 à la section 5 : « Détention provisoire et détention pour motifs de sûreté ». Les nouveaux articles 38a et 38b reprennent pour l'essentiel le projet de dispositions fédérales, de sorte qu'il peut être renvoyé à la documentation y relative pour le surplus (cf. FF 2019 6351 et FF 2019 6437). Ces articles seront abrogés une fois que les dispositions fédérales seront en vigueur.

À l'occasion de cette modification de la LPMPA, il est en outre proposé d'abroger les alinéas 2 et 3 de l'article 86 LPMPA. Ces dispositions prévoient, d'une part, que si la personne détenue ne peut déposer, au moment de son entrée dans l'établissement pénitentiaire, aucun document d'identité, ce défaut de dépôt doit être consigné en tant que perte dans le système RIPOL, d'autre part que la direction de l'établissement signale l'incarcération au système d'information relatif aux documents d'identité. Or, l'alinéa 2 est redondant avec une base légale fédérale : l'article 8 de la loi fédérale sur les documents

d'identité des ressortissants suisses (LDI, RS 143.1) prévoit en effet que toute perte de documents doit être enregistrée dans le système RIPOL. Quant à l'alinéa 3, il n'est pas applicable puisque le service pénitentiaire n'a légalement pas accès en écriture au système RIPOL et ne peut donc y faire mention du défaut de dépôt des documents d'identité des personnes détenues ; il doit en effet passer par le service de documentation et de signalement (SDS) de la Police neuchâteloise, ce qui n'est pas conforme à cette disposition.

Au demeurant, il s'agit d'une charge très conséquente pour le SDS, sachant qu'un grand nombre de personnes condamnées se présentent à l'établissement sans aucun document d'identité. Au surplus, l'existence de ces dispositions « historiques », introduites pour éviter des abus, n'a aujourd'hui guère de sens, le signalement immédiat à RIPOL d'une personne évadée se montrant bien plus efficace, du fait notamment de l'extensibilité internationale.

### **3. COMMENTAIRES DES DISPOSITIONS**

#### **Article 38a (nouveau)**

L'alinéa 1 dispose que le service pénitentiaire peut, à certaines conditions, faire arrêter le condamné dans la perspective d'une procédure tendant à rendre une décision ultérieure. Par la formulation « s'il y a de sérieuses raisons de penser » notamment, cet alinéa exige implicitement qu'il y ait urgence pour que le service pénitentiaire puisse faire arrêter le condamné. En effet, à défaut d'urgence, il faudrait introduire la procédure tendant à rendre une décision ultérieure et faire une demande au tribunal compétent en ce sens, lequel pourra entreprendre les démarches nécessaires conformément à l'article 38b, alinéa 1.

Conformément à l'alinéa 2, le service pénitentiaire mène une procédure de détention par analogie à l'article 224 CPP. Ainsi, il devra en particulier interroger le condamné en lui donnant la possibilité de s'exprimer, administrer les preuves aisément disponibles susceptibles de confirmer ou d'écarter les motifs de détention (art. 224, al. 1 CPP) et demander la mise en détention pour des motifs de sûreté au tribunal des mesures de contrainte dans les 48 heures à compter de l'arrestation (art. 224, al. 2 CPP). Les articles 225 et 226 CPP sont applicables par analogie à la procédure devant le tribunal des mesures de contrainte.

#### **Article 38b (nouveau)**

Aux mêmes conditions que pour la détention pour des motifs de sûreté avant l'introduction d'une procédure ultérieure (art. 38a), la direction de la procédure du tribunal compétent pour rendre la décision ultérieure peut faire arrêter le condamné. Il s'agit en somme du pendant de l'article 229, alinéa 2 CPP.

### **4. INCIDENCES FINANCIÈRES, SUR LE PERSONNEL, SUR LES COMMUNES ET SUR LA RÉFORME DE L'ÉTAT**

Ce projet n'a pas d'incidences directes sur les domaines évoqués.

### **5. VOTE DU GRAND CONSEIL**

L'adoption des propositions qui vous sont soumises se fait à la majorité simple des votants.

## 6. CONCLUSION

Nous recommandons au Grand Conseil d'adopter la modification proposée.

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

Neuchâtel, le 25 mai 2020

Au nom du Conseil d'État :

*Le président,*  
A. RIBAUD

*La chancelière,*  
S. DESPLAND

---

## Loi modifiant la loi sur l'exécution des peines et des mesures pour les personnes adultes (LPMPA)

---

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,*  
sur la proposition du Conseil d'État, du 25 mai 2020,  
*décète :*

**Article premier** La loi sur l'exécution des peines et des mesures pour les personnes adultes (LPMPA), du 24 mai 2016, est modifiée comme suit :

*Art. 38a (nouveau)*

Détention pour des motifs de sûreté ordonnée en vue d'une décision judiciaire ultérieure indépendante

<sup>1</sup>Le service pénitentiaire, lorsqu'il introduit une procédure tendant à rendre une décision judiciaire ultérieure indépendante, peut faire arrêter le ou la condamné-e s'il y a de sérieuses raisons de penser :

- a) que l'exécution d'une peine ou d'une mesure privative de liberté sera ordonnée à son encontre, et
- b) qu'il ou elle ;
1. se soustraira à l'exécution, ou qu'il ou elle ;
  2. commettra à nouveau un crime ou un délit grave.

<sup>2</sup>Il mène une procédure de détention en appliquant par analogie l'article 224 CPP et propose au tribunal des mesures de contrainte d'ordonner la détention pour des motifs de sûreté. Les articles 225 et 226 CPP sont applicables par analogie à la procédure.

<sup>3</sup>Le service pénitentiaire transmet le dossier et sa demande dès que possible au tribunal qui rend la décision ultérieure indépendante.

*Art. 38b (nouveau)*

Détention pour des motifs de sûreté pendant la procédure judiciaire

<sup>1</sup>La direction de la procédure du tribunal qui rend la décision ultérieure indépendante peut faire arrêter le ou la condamné-e aux conditions de l'article 38a, alinéa 1 de la présente loi.

<sup>2</sup>Elle mène une procédure de détention en appliquant par analogie l'article 224 CPP et propose au tribunal des mesures de contrainte ou à la direction de la procédure de la juridiction d'appel d'ordonner la détention pour des motifs de sûreté. Les articles 225 et 226 CPP sont applicables par analogie à la procédure.

<sup>3</sup>L'article 227 CPP est applicable par analogie à la procédure lorsqu'il y a eu détention pour des motifs de sûreté.

<sup>4</sup>Au surplus, les articles 230 à 233 CPP sont applicables par analogie.

*Art. 86, al. 2 et 3*

<sup>2</sup>*Abrogé.*

<sup>3</sup>*Abrogé.*

Disposition transitoire **Art. 2** La présente loi déploie ses effets jusqu'à la date d'entrée en vigueur des dispositions de droit fédéral équivalentes (art. 364a et 364b P-CPP).

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

Entrée en vigueur **Art. 4** <sup>1</sup>Le Conseil d'État fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.  
<sup>2</sup>Il pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

*Le président,*

*La secrétaire générale,*

