



P.P. CH-3003 Berne, CNPT

## Recommandé

Monsieur le Conseiller d'Etat  
Alain Ribaux  
Chef du Département de la Justice, de la  
Sécurité et de la Culture  
Canton de Neuchâtel  
Château  
Rue de la Collégiale 12  
2000 Neuchâtel

Notre référence: NKVF  
Berne, le 4 janvier 2021

Monsieur le Conseiller d'Etat,

Une délégation de la Commission nationale de prévention de la torture (CNPT)<sup>1</sup> a effectué une visite le 29 septembre 2020 dans l'établissement de détention La Promenade dans le cadre de son examen de la prise en charge médicale dans les établissements de privation de liberté à la lumière des standards relatifs aux droits humains. Elle a accordé une attention particulière à la mise en œuvre des recommandations formulées dans son rapport thématique sur la prise en charge médicale dans les établissements de privation de liberté en Suisse, en particulier l'application des dispositions fédérales en matière de prévention des épidémies et des maladies transmissibles et la prise en charge psychiatrique.<sup>2</sup>

Au cours de sa visite, la Commission s'est entretenue avec des personnes détenues<sup>3</sup>, avec la direction de l'établissement, des agents de détention, des membres du personnel médico-soignant, dont des infirmières.<sup>4</sup> La visite s'est terminée par un compte-rendu des premières constatations de la délégation qui sont résumées dans la présente lettre.

---

<sup>1</sup> La délégation était composée de Giorgio Battaglioni, vice-président de la CNPT et chef de délégation, Dr. méd. Corinne Devaud-Cornaz, membre, Dr. méd. Philippe Gutmann, membre et de Tsedön Khangsar, collaboratrice scientifique.

<sup>2</sup> Rapport thématique de la Commission nationale de prévention de la torture sur la prise en charge médicale dans les établissements de privation de liberté en Suisse (2018-2019), 14 novembre 2019 ; Art. 30 Ordonnance sur la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme (Ordonnance sur les épidémies, OEp) du 29 avril 2015, RS 818.101.1.

<sup>3</sup> Le jour de la visite, l'établissement comptait 112 personnes détenues.

<sup>4</sup> Suite à la visite, Dr. méd. Gutmann a eu une conversation téléphonique avec les deux médecins responsables de l'établissement.

La délégation a eu accès à tous les documents nécessaires et a pu s'entretenir de manière confidentielle avec l'ensemble des personnes détenues qu'elle souhaitait rencontrer. La collaboration dont a bénéficié la délégation s'est révélée bonne.

L'établissement offre plusieurs régimes de détention entre autres la détention avant jugement, l'exécution d'une peine privative de liberté et la détention administrative (LMC). La Commission salue le fait que les personnes détenues en détention avant jugement de type 2 bénéficient d'un régime plus souple<sup>5</sup>. Selon la direction, les personnes en détention administrative en application du droit des étrangers sont soumises au même régime que les personnes en détention avant jugement de type 1<sup>6</sup>. Selon la Directive concernant l'accueil des personnes en détention administrative, les personnes restent enfermées en cellule 23 heures sur 24, sans accès à des activités sportives et occupationnelles. Par ailleurs, elles ne sont pas autorisées à téléphoner ni à recevoir des visites<sup>7</sup>. La Commission est d'avis que ce régime de détention est trop restrictif pour des personnes en détention administrative en application du droit des étrangers. **Elle recommande un régime plus souple pour les personnes en détention administrative en application du droit des étrangers conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral<sup>8</sup>. Egalement, la Commission estime qu'un enfermement en cellule de plus de 20 heures par jour est inadéquat.<sup>9</sup>**

En examinant de manière aléatoire le registre des sanctions, la délégation a constaté que celui-ci était bien tenu et documenté et que les sanctions disciplinaires ont fait l'objet d'une décision écrite. Aux termes de la Loi sur l'exécution des peines privatives de liberté et des mesures pour les personnes adultes (LPMPA) du canton de Neuchâtel, les arrêts disciplinaires peuvent être prononcés pour une durée de 30 jours<sup>10</sup>. **Au regard des standards internationaux en la matière, la Commission est d'avis que la durée maximale de l'arrêt disciplinaire ne devrait pas excéder 14 jours, et recommande donc aux autorités à procéder à l'adaptation nécessaire de la base légale<sup>11</sup>.** La Commission a pris note avec satisfaction que les arrêts disciplinaires sont notifiés au service médical et que celui-ci visite de manière régulière les personnes placées au secteur d'isolement<sup>12</sup>. La Commission a constaté une température assez basse dans le secteur d'isolement et **recommande de prendre des mesures pour garantir une température adéquate.** Selon les informations transmises par la direction, les placements en cellule sécurisée sont rares étant donné que les personnes concernées sont transférées dans un établissement approprié.

---

<sup>5</sup> L'établissement différencie deux types (1 et 2) de détention avant jugement. Le régime de détention de type 1 prévoit un enfermement en cellule de 23 heures. En revanche, le régime de détention de type 2 est plus souple et les personnes détenues bénéficient d'heures d'ouverture de cellule plus longues. Voir Directive, Règlement d'étage – Secteur de DAJ Type 2, Etablissement de détention La Promenade du Département de la Justice, de la Sécurité et de la Culture, 24 mai 2019.

<sup>6</sup> Voir Directive, Règlement d'étage – Secteur de DAJ Type 1, Etablissement de détention La Promenade, Département de la Justice, de la Sécurité et de la Culture.

<sup>7</sup> Voir Directive, Accueil des personnes en détention administrative, Etablissement de détention La Promenade, Département de la Justice, de la Sécurité et de la Culture.

<sup>8</sup> Voir ATF 2C\_447/2019 du 31 mars 2020, consid. 7.1 et 6.2.2 ; Voir Rapport de la CNPT au Conseiller d'Etat du canton de Berne suite à la visite à la prison régionale de Moutier le 28 juin 2019, ch. 13.

<sup>9</sup> Voir Rapport d'activité de la Commission nationale de prévention de la torture (CNPT) 2014, p. 44.

<sup>10</sup> Art. 97 lit. e Loi sur l'exécution des peines privatives de liberté et des mesures pour les personnes adultes, Canton de Neuchâtel, 351.0.

<sup>11</sup> Voir à cet égard CPT/Inf(2011)28-part2 para 56 lit. b et la règle 44, Ensemble de règles minima des Nations Unies pour le traitement des détenus, (règles Nelson Mandela), résolution 70/175 de l'Assemblée générale, 17 décembre 2015.

<sup>12</sup> Voir Centre Neuchâtelois de Psychiatrie, Mesures pour le secteur d'isolement.

De manière générale, la Commission tire un bilan positif de la prise en charge médicale dans l'établissement de la Promenade<sup>13</sup>. Les procédures à suivre par le service médical sont bien documentées dans les différentes directives internes<sup>14</sup>. L'établissement dispose de son propre service médical avec plusieurs collaborateurs. Toutefois, le service médical est situé dans plusieurs containers à l'extérieur du bâtiment principal. La Commission a constaté que le service médical est de ce fait difficile d'accès pour les personnes à mobilité réduite, que les parois ne garantissent pas un isolement sonore pendant les consultations et que la pharmacie de l'établissement n'est pas installée à proximité. Bien que les containers soient bien aménagés et équipés, l'infrastructure reste néanmoins inadéquate. La Commission a pris note que des travaux de construction sont prévus<sup>15</sup>. **Elle recommande de procéder rapidement à la construction de nouveaux locaux pour le service médical.**

Deux fois par semaine, plus fréquemment si nécessaire, deux médecins généralistes externes visitent l'établissement pour assurer les consultations médicales<sup>16</sup>. La Commission a été informée qu'aucun échange régulier n'est institutionnalisé entre ces deux médecins, même s'ils traitent la même personne<sup>17</sup>. **La Commission propose la mise en place d'un échange régulier entre les médecins généralistes ainsi qu'avec le médecin responsable du service médical en charge de l'établissement afin de mieux coordonner le suivi médical des personnes détenues.**

La Commission a constaté que l'Ordonnance sur la lutte contre les épidémies, qui prévoit toute une série de mesures à titre préventif, n'était que partiellement mise en œuvre dans l'établissement. Dans les 24 heures qui suivent l'entrée dans l'établissement de la personne détenue, celle-ci est vue par les infirmières pour une visite d'entrée qui est suivie par un examen médical dans les jours suivants si nécessaire. La personne entrante est informée de la possibilité de faire un test des maladies infectieuses, de vaccinations et de thérapies de substitution. Toutefois, les personnes détenues n'ont pas accès à des préservatifs ou à du matériel d'injection stérile. Les informations au sujet des maladies infectieuses ne sont pas transmises de manière systématique aux personnes détenues. La Commission prend note que l'établissement est en train de mettre en place un projet de prévention des maladies infectieuses. **La Commission recommande la prise de mesures pour prévenir les maladies transmissibles notamment par voie sexuelle, et en particulier de garantir l'accès à des préservatifs et à du matériel d'injection stérile. En outre, elle recommande que les personnes détenues reçoivent systématiquement des informations sur les maladies transmissibles, et qu'elles puissent bénéficier d'un entretien plus approfondi avec le service médical<sup>18</sup>.**

Les prestations psychiatriques-psychothérapeutiques sont assurées par le service de médecine et de psychiatrie pénitentiaire (SMPP) affilié avec le Centre Neuchâtelois de Psychiatrie (CNP). Ces prestations comprennent des entretiens bihebdomadaires

---

<sup>13</sup> La prise en charge médicale est assurée par le service de médecine et de psychiatrie pénitentiaire, Département de psychiatrie de l'adulte II du Centre Neuchâtelois de Psychiatrie (CNP).

<sup>14</sup> Par exemple Ndao Amadou/Lanoir Justine/Soares Lauralie, Programme de réduction des risques en prison, Centre Neuchâtelois de Psychiatrie, Neuchâtel, 28 septembre 2020 ; Aide à la rencontre et à l'évaluation du potentiel suicidaire (UDR), Centre Neuchâtelois de Psychiatrie.

<sup>15</sup> Selon la direction, les travaux termineraient entre 2024 et 2025.

<sup>16</sup> Chacun à 20%.

<sup>17</sup> Les deux médecins sont responsables pour les régimes de détentions différents. Si une personne détenue change de régime au cours de sa détention, elle peut alors se faire traiter par l'autre médecin.

<sup>18</sup> Voir Art.30 de l'Ordonnance sur la lutte contre les épidémies ; et Rapport thématique de la Commission nationale de prévention de la torture sur la prise en charge médicale dans les établissements de privation de liberté en Suisse (2018-2019), 14 novembre 2019, ch. 89.

psychiatriques ainsi que des entretiens psychologiques hebdomadaires. En ce qui concerne la prévention du risque suicidaire, ces professionnels de santé bénéficient des formations régulières<sup>19</sup>.

Nous vous offrons la possibilité de vous déterminer sur le contenu de cette lettre dans un délai de 60 jours. Votre prise de position sera, avec votre accord, publiée sur le site internet de la CNPT, conjointement avec la présente lettre. Par ailleurs, vous recevrez dans le courant de l'année prochaine le rapport de suivi de la CNPT sur les soins de santé dans les établissements de privation de liberté 2019-2021, sur lequel nous vous inviterons également à prendre position.

En vous remerciant de votre attention et de votre précieuse collaboration, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Conseiller d'Etat, l'expression de notre considération distinguée.



Regula Mader  
Présidente

- Copie à la Chancellerie d'Etat, Château, Rue de la Collégiale 12, 2000 Neuchâtel

---

<sup>19</sup> Par le Groupement-Romand de Prévention du Suicide (GRPS).

DÉPARTEMENT DE LA JUSTICE,  
DE LA SÉCURITÉ ET DE LA CULTURE  
LE CONSEILLER D'ÉTAT  
CHEF DE DÉPARTEMENT

Commission nationale de la  
prévention de la torture  
A l'att. de Mme Regula Mader  
Présidente  
Schwanengasse 2  
3003 Berne

Neuchâtel, le 2 février 2021

**Visite de la CNPT du 29 septembre 2020 à  
l'établissement de détention La Promenade, à La Chaux-de-Fonds**

Madame la présidente,

Votre courrier du 4 février 2021 nous est bien parvenu et a retenu notre meilleure attention.

D'une manière générale, nous tenons à saluer le travail de votre commission qui, par ses constatations indépendantes, nous permet d'identifier les points d'amélioration.

Nous vous remercions de nous donner l'opportunité de nous déterminer sur les conclusions de votre rapport et sommes en mesure de le faire comme suit.

- **Recommandation d'un régime plus souple pour les personnes en détention administrative**

Le service pénitentiaire neuchâtelois (ci-après SPNE) met à disposition du service cantonal des migrations une place de détention au sein de l'établissement de détention La Promenade (ci-après EDPR) depuis 2017 pour la détention administrative. Les séjours sont de durée limitée, pouvant aller de 12 à 72 heures maximum. Seuls les hommes majeurs peuvent être incarcérés sur la base d'un titre à la détention valable.

Le canton de Neuchâtel étant membre du concordat sur l'exécution de la détention administrative à l'égard des étrangers, il recourt principalement aux places de détention de l'établissement concordataire de détention administrative de Frambois, dans le canton de Genève. L'usage à ce titre de places à l'EDPR est donc sporadique: en 2020, seulement 4 personnes y ont été détenues administrativement pour une durée moyenne de 39 heures.

Le recours à ces placements temporaires permet d'éviter, lors de délais inhérents à l'organisation de transferts vers les tribunaux, un maintien dans les locaux de la police cantonale, peu adaptés à un placement de plus de quelques heures.

Les inconvénients que vous soulevez sont à notre sens compensés par la brièveté des séjours et le faible nombre de situations, mais surtout par les conditions de détention offertes par l'EDPR qui sont bien meilleures que celle qui prévaudraient dans les locaux de la police. Si, pour des séjours aussi rares et brefs, les possibilités infrastructurelles de l'établissement ne permettent guère d'autres aménagements, les personnes en détention administrative ont tout de même accès à une douche, à des repas chauds, à un service médical ou encore à une promenade quotidienne d'une heure à l'air libre.

- **Recommandation d'adaptation de la base légale afin que la durée maximale de l'arrêt disciplinaire soit 14 jours et non 30 jours actuellement**

L'art. 97 al. 1 let. de la loi cantonale sur l'exécution des peines et des mesures pour les personnes adultes (LPMPA) prévoit effectivement que les arrêts disciplinaires peuvent être fixés pour une durée maximale de 30 jours. Mais en 2020, les séjours ont eu une durée moyenne de 5.1 jours (4.9 en 2019) ; de longues sanctions d'arrêts ne sont donc que très rarement employées et, dans tous les cas, une voie de recours judiciaire est ouverte.

Ceci étant nous sommes disposés à proposer l'adaptation de la loi pour la rendre conforme à la recommandation de la CPT. Ce travail sera idéalement entrepris en groupant plusieurs modifications légales mais, si les délais devaient se prolonger, nous pourrions saisir le Grand Conseil neuchâtelois de ce seul sujet. Dans l'intervalle, nous continuerons à faire un usage très réservé des arrêts disciplinaires.

- **Recommandation relative à la température basse relevée dans le secteur d'isolement**

Nous prenons acte de cette recommandation. S'agissant de locaux récemment rénovés, nous avons d'ores et déjà entrepris des démarches avec le service des bâtiments de l'Etat de Neuchâtel pour trouver une solution technique permettant d'améliorer la situation.

- **Recommandation relative à la construction de nouveaux locaux pour le service médical**

Ce sujet est aussi une préoccupation pour nous. Aussi un projet est en cours d'élaboration afin de pouvoir saisir le Grand Conseil neuchâtelois d'un crédit de construction pour une nouvelle infirmerie à l'EDPR. Une analyse des besoins a conduit à l'étude de différentes variantes et un avant-projet a pu être validé à fin 2020. Des démarches concrètes sont donc en cours.

- **Proposition de mise en place d'un échange régulier entre les médecins généralistes ainsi qu'avec le médecin responsable du service médical en charge de l'établissement afin de mieux coordonner le suivi médical des personnes détenues**

Pour garantir l'indépendance des soins, l'État de Neuchâtel confie l'exercice de la médecine pénitentiaire, par un contrat de prestations, au service de médecine et de psychiatrie pénitentiaire, dépendant du centre neuchâtelois de psychiatrie. Cette remarque lui sera dès lors relayée afin de déterminer les possibilités d'amélioration.

- **Recommandation sur la réception systématique par les personnes détenues des informations sur les maladies transmissibles et la possibilité pour elles de bénéficier d'un entretien plus approfondi avec le service médical, ainsi que sur les mesures de prévention des maladies transmissibles notamment par voie sexuelle, en particulier la garantie d'accès à des préservatifs et à du matériel d'injection stérile**

Nous prenons bonne note de votre observation concernant la loi sur les épidémies (LEp) en général et l'art. 30 l'OEep en particulier.

Si possible dans les 24 heures dès son arrivée dans l'établissement mais au plus tard le prochain jour ouvré, la personne détenue est soumise à un contrôle de santé effectué par un membre du personnel soignant, dans des conditions assurant la confidentialité et permettant de détecter les affections médicales nécessitant des soins, les éventuels états de sevrage, les poursuites du traitement en cours, la présence de lésions traumatiques récentes, les risques d'exposition et les éventuels symptômes de maladies infectieuses.

Actuellement des préservatifs et du matériel d'injection ne sont pas distribués aux personnes détenues. Ce thème est toutefois ouvert, même si la possession de stupéfiants reste bien entendu interdite. Un pré-projet sur la mise à disposition de matériel de prévention des maladies transmissibles au sein des établissements pénitentiaires neuchâtelois est à l'étude, en étroite collaboration entre les partenaires concernés. Les questions éthiques, politiques, sanitaires et sécuritaires que le sujet soulève nécessitent toutefois des approfondissements à plusieurs niveaux.

Restant à votre disposition pour tout complément et vous souhaitant bonne réception de cette détermination, nous vous prions d'agréer, Madame la présidente, nos salutations distinguées.

Alain Ribaux



Conseiller d'État