

Rapport final de l'audit systématique sur le fonctionnement des établissements pénitentiaires valaisans

rédigé par Benjamin F. Brägger

sur mandat du Conseil d'Etat valaisan du 16 février 2011

Traduction de la version originale allemande

Bösinggen, 2 septembre 2011

A. Mandat

Par décision du 16.02.2011, le Conseil d'Etat du Canton du Valais a chargé la société CLAVEM sàrl d'analyser l'organisation des établissements pénitentiaires valaisans (EPV), dans l'optique notamment de répondre aux questions soulevées dans le Rapport de controlling du Département de la sécurité, des affaires sociales et de l'intégration (DSSI) du 22.04.2010.

L'analyse devait plus spécialement :

- vérifier que les missions et les objectifs fixés pour le système pénitentiaire valaisan correspondent aux exigences de la législation ;
- évaluer l'organisation générale des EPV et le style de conduite ;
- déterminer si le système valaisan de l'exécution des peines correspond aux standards actuels ;
- examiner la possibilité de réaffecter certains bâtiments, notamment par rapport aux prescriptions de séparation des différents groupes de détenus.

Conformément à l'offre de CLAVEM sàrl du 14.02.2011, l'analyse fournit des bases utiles afin que le gouvernement valaisan puisse prendre les décisions stratégiques nécessaires pour réorganiser le fonctionnement de ses établissements pénitentiaires.

B. Méthode d'analyse

Au plan méthodologique, l'auteur du rapport procède toujours en plusieurs étapes. En l'occurrence, il a commencé par dresser un état des lieux des établissements valaisans (visites in situ, entretiens avec la direction, des collaborateurs de différents échelons hiérarchiques et les principaux partenaires externes). Il a ensuite analysé les documents à disposition (bases légales, règlements de maison, manuels, concepts de sécurité, organigrammes, descriptifs de processus, etc.), puis comparé les données récoltées de la sorte avec les standards en usage en Suisse¹ et les normes internationales reconnues par la Suisse², afin de relever les éventuels défauts ou potentiels de risque. Finalement, il propose des recommandations concrètes d'amélioration.

¹ Même si la privation de liberté est une tâche cantonale en Suisse, la Confédération a défini des normes pour la planification, la construction et l'exploitation des établissements pénitentiaires. Les cantons doivent respecter ces normes pour bénéficier de subsides de construction pour les établissements « adultes » : **Manuel des constructions dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures – Etablissements adultes**, Office fédéral de la justice et Office fédéral de la construction et de la logistique, Berne 1999, publié dans : http://www.bj.admin.ch/content/dam/data/sicherheit/straf_und_massnahmen/baubeitaege/hb-erwachsene-d.pdf.

² Soit la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) du 4.11.1950 (RS 0.101), entrée en vigueur pour la Suisse le 28.11.1974, la Convention du 10 décembre 1984 contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (RS 0.105), entrée en vigueur pour la Suisse le 26.6.1987, la Convention européenne du 26 novembre 1987 pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (RS 0.106), entrée en vigueur pour la Suisse le 1.2.1989 et tout spécialement les **Recommandations du Conseil de l'Europe en matière d'exécution des peines**, source précieuse d'informations et référence pour ce qui concerne les conditions de détention et le traitement des prisonniers. Même si, en tant que *soft law*, elles n'ont pas force de loi pour notre pays, elles représentent le consensus des Etats de l'Union en matière d'exécution des peines. Parmi ces recommandations (REC), citons en particulier la **REC(2006)2 (Règles pénitentiaires européennes, 2006)** et la **REC(2006)13 (concernant la détention provisoire)**, qui donnent les standards minimaux à respecter et à mettre en œuvre dans le domaine pénitentiaire, en Suisse également. Les organes de contrôle nationaux et internationaux compétents se fondent sur ces recommandations. Ce pourquoi les réglementations et les usages cantonaux doivent s'en inspirer. Les Recommandations du Comité ministériel du Conseil de l'Europe sur le domaine pénitentiaire sont systématiquement publiées sous :

C. Démarche

Le présent rapport se fonde sur une analyse approfondie de toutes les bases légales pertinentes et de tous les documents internes mis à disposition (règlements des établissements, directives de service, documents sur l'organisation, le développement et les déroulements, etc.).

Le 01.02.2011, l'auteur s'est longuement entretenu au téléphone avec Monsieur A. Pedrazzini, ancien Conseiller d'Etat du Tessin, qui avait dû se défaire pour des raisons de santé du mandat que le gouvernement valaisan lui avait confié le 28.04.2010. Le 22.03.2011, il a rencontré Monsieur Pedrazzini à Lucerne pour la passation du mandat. À l'occasion de cette rencontre, Monsieur Pedrazzini a donné à l'auteur du présent rapport tous les documents qu'il avait reçus pendant son activité d'audit. En outre, il l'a informé en détail sur le travail effectué jusqu'alors.

Un premier contact avec Madame la Conseillère d'Etat E. Waeber-Kalbermatten et le secrétaire général du DSSI, Monsieur D. Mottier, a eu lieu le 31.03.2011 (réunion « coup d'envoi »). Au terme de cette réunion, l'auteur a visité tous les lieux et institutions des établissements pénitentiaires valaisans et y a mené des investigations plus poussées :

- Prison préventive (PP) de Martigny, le 07.04.2011 ;
- PP de Sion (Prison des Iles), le 07.04.2011 ;
- PP de Brigue, le 11.04.2011 ;
- Centre éducatif de Pramont (CEP), le 20.04.2011 ;
- Colonie pénitentiaire de Crêtelongue (CPC), le 20.04.2011 ;
- Centre LMC La Bergerie, le 20.04.2011.

Les visites se sont déroulées en présence de Monsieur G. Seewer, directeur des EPV, et des responsables des différentes institutions. Le *Centre LMC* a été présenté par son responsable, Monsieur D. Vuyet, en l'absence du directeur des EPV.

L'auteur s'est longuement entretenu avec les personnes suivantes :

- M. G. Seewer, directeur des EPV, le 04.05.11 ;
- Mme M. Fournier, responsable administrative et financière des EPV, le 04.05.11 et le 16.05.11 ;
- M. J.-M. Gilloz, directeur adjoint, le 16.05.11 ;
- M. M. Perrin, chef du service administratif et juridique du DSSI, le 16.05.11 ;
- M. J. de Lavallaz, chef du Service de la population et de la migration, le 16.05.11 ;
- M. Th. Egger, directeur adjoint, le 17.05.11 ;
- M. A. Comby, responsable du CEP, le 17.05.11 ;
- M. G. Dupuis, médecin cantonal, et son adjoint, le 24.05.11 ;
- Mme la Conseillère d'Etat E. Waeber-Kalbermatten et M. D. Mottier, le 24.05.11 ;
- Dr. R. Raggenbass, médecin-chef responsable du service de médecine pénitentiaire, le 01.06.11 ;
- M. U. Steiner*, chef gardien, Prison des Iles, le 01.06.11 ;
- M. C. Udry*, sous-chef gardien, Prison des Iles, le 01.06.11 ;
- M. N. Kuonen*, centraliste, Prison des Iles, le 01.06.11 ;
- M. J.-P. Tornay*, chef gardien, Prison de Martigny, le 30.06.11 ;
- M. R. Pannatier*, gardien II, Prison de Martigny, le 30.06.11 ;

- M. Ch. Varone, commandant de la Police cantonale valaisanne, le 30.06.11 ;
- M. G. Seewer, M. Th. Egger et Mme M. Fournier, entretien final de groupe, le 30.06.11.

Les personnes marquées d'un astérisque ont elles-mêmes demandé à être entendues par l'auteur du rapport.

Le directeur des EPV a soutenu l'auteur du rapport dans toutes les démarches organisationnelles pendant l'audit et apporté dans les plus brefs tous les compléments d'information et documents supplémentaires demandés. Le docteur R. Raggenbass a dû annuler un premier rendez-vous, parce que ses supérieurs voulaient être préalablement informés au sujet du mandat et de l'étendue de l'audit (voir courrier de la direction générale du 13.05.11 adressé à la directrice du DSSI). Suite aux clarifications fournies par le DSSI, l'entretien avec le docteur R. Raggenbass a eu lieu le 01.06.11 (voir courrier de la directrice du DSSI du 20.05.11).

Toutes les personnes susmentionnées se sont montrées ouvertes, serviables et désireuses de collaborer. L'auteur est conscient que son travail d'investigation, avec visites sur place et entretiens, a mis à forte contribution les institutions et personnes concernées, qui ont dû dégager du temps et s'organiser ; il les remercie sincèrement de leur disponibilité et coopération.

Relevons que les cadres plus jeunes, tous rangs confondus, attendent beaucoup du présent rapport final et des décisions politiques qui seront prises en aval. La grande majorité des personnes interviewées s'est déclarée prête à entreprendre des changements en profondeur.

D. Condensé des résultats de l'analyse

Les établissements pénitentiaires valaisans (EPV) ont été visités et contrôlés à plusieurs reprises par des experts et spécialistes nationaux et internationaux dans le courant des 15 dernières années. Les rapports suivants rendent compte des résultats de ces visites :

- *Rapport au Conseil fédéral suisse relatif à la visite du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) effectuée en Suisse du 11 au 23 février 1996 ;*
- *Rapport d'expertise Mangin/Gravier, Service médical des Etablissements pénitentiaires valaisans du 11 août 1998 ;*
- *Rapport au Conseil fédéral suisse relatif à la visite effectuée en Suisse par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 24 septembre au 5 octobre 2007 ;*
- *Rapport au Conseil d'Etat du canton du Valais sur la visite de la Commission nationale de prévention de la torture au LMC Granges le 27 mai 2010 ;*
- *Rapport au Conseil d'Etat du canton du Valais sur la visite de la Commission nationale de prévention de la torture sur sa visite à la prison préventive et au poste de police de Brigue du 28 mai 2010.*

Tous ces rapports dénoncent, en partie sévèrement, les conditions de détention dans les EPV. De manière générale, on relève un manque de personnel. En outre, les conditions de détention seraient par trop axées sur la sécurité. De l'avis des experts, le mandat légal de la réinsertion (resocialisation), de l'assistance et de l'encadrement des détenus serait relégué au second plan – et il l'est encore en partie aujourd'hui. Les détenus n'auraient pas assez d'exercice physique, d'activités sportives ou de travail. Par ailleurs, comparé à des établissements comparables d'autres cantons, la liberté de mouvement des détenus serait très fortement, parfois trop fortement restreinte dans les établissements valaisans.

Les bâtiments accusent tous des défauts et déficiences plus ou moins prononcés dans les domaines de la sécurité constructive/technique (« sécurité passive »), des standards de construction et de l'entretien.

Pour remédier à ces défauts, constatés à plusieurs reprises au cours des dernières années, il convient d'une part de procéder à un assainissement des infrastructures, et d'autre part d'augmenter l'effectif du personnel.

La répartition actuelle des tâches et des responsabilités relatives à la privation de liberté telle qu'elle est aujourd'hui pratiquée en Valais n'est plus conforme au modèle organisationnel mis en œuvre, testé et éprouvé dans la plupart des cantons alémaniques et romands. Une politique cantonale d'exécution des peines et des mesures avec des accents et des priorités clairs est impossible à mettre en œuvre de manière efficace et objective dans les conditions actuelles. Les compétences et responsabilités sont réparties sur un nombre trop grand de services et de personnes. Cette dispersion empêche une prise de décision, une conduite et une information rapides et ciblées dans des cas complexes et lors de situations de crise. L'auteur recommande dès lors la création d'un **Service pénitentiaire valaisan**. Cette nouvelle autorité administrative spécialisée traiterait de tous les domaines de tâches concernant la privation de liberté et serait conduit par un chef de service directement subordonné au Conseiller d'Etat compétent.

La sécurité est le produit d'une concomitance idéale des facteurs durs (bâtiments et infrastructures techniques, ou *sécurité passive*) et des facteurs « mous » ou non mesurables (les êtres humains, en l'occurrence les détenus et le personnel pénitentiaire, ou *sécurité active*). Le style de conduite cultivé dans une institution, le niveau de formation et l'expérience des collaborateurs, ainsi qu'une déontologie affirmée, fondée sur des valeurs déterminées de manière consensuelle, sont les principaux paramètres de succès de la *sécurité active*. Dans cet ordre d'idée, la création du nouveau Service pénitentiaire doit être vue comme une opportunité de développer une nouvelle culture d'entreprise, valable pour toutes les unités organisationnelles, et comprise et respectée par l'ensemble du personnel. Le développement de cette culture doit être centré sur les thèmes suivants : l'encadrement des détenus, la définition des limites professionnelles à observer dans les rapports avec eux (entre proximité et distance), les normes de qualité et la garantie de leur application en tant que processus de la *sécurité active*, et les relations entre les collaborateurs ainsi qu'entre eux et leurs supérieurs. En outre, les cadres devraient, sous la direction du chef du service pénitentiaire à créer, développer une culture de conduite commune dont ils se feront eux-mêmes les ambassadeurs au quotidien et qu'ils exigeront de leurs subordonnés.

À l'évidence, des modifications et améliorations ponctuelles ne suffisent plus pour générer et ancrer à long terme les nombreux changements qui s'imposent aujourd'hui dans le système carcéral valaisan. C'est pourquoi l'auteur du rapport propose au gouvernement valaisan d'entamer un processus de changement fondamental, suivant les principes du **développement d'entreprise**³. Relevons à ce propos qu'un tel processus ne peut être mené avec succès que s'il a l'aval et l'appui des autorités politiques compétentes. Il s'agit en l'occurrence de la réorientation stratégique et opérative de tout un secteur de l'administration publique qui s'étend généralement sur deux législatures.

Pour une vue d'ensemble systématique des principales recommandations faites dans le présent rapport, voir pages 51-55.

***Dans la vie, il n'y a pas de solutions.
Il n'y a que des forces en marche :
il faut les créer et les solutions suivent.***

ANTOINE MARIE JEAN-BAPTISTE ROGER DE SAINT-EXUPÉRY⁴

³ Voir DOPPLER/LUSTERBURG, *Change Management, Den Unternehmenswandel gestalten*, 12^{ème} édition, 2008, notamment p. 229 ss.

⁴ Ecrivain et pilote français, né le 29.06.1900 à Lyon (F), disparu le 31.07.1944.

E. Table des matières

A. Mandat	2
B. Méthode d'analyse	2
C. Démarche	3
D. Condensé des résultats de l'analyse	5
I. Situation actuelle	9
1. La privation de liberté en Suisse	9
2. Le système pénitentiaire valaisan aujourd'hui	12
3. Comparaison avec d'autres cantons	12
4. Conclusion	14
5. Recommandations	14
II. Bases légales	15
1. Principe de la compétence cantonale dans le domaine de la privation de liberté	15
2. Situation actuelle en Valais	15
3. Conclusion	16
4. Recommandations	17
III. Les établissements pénitentiaires valaisans et leur(s) régime(s) de détention	17
1. Etablissements et régimes actuels	17
2. Prescriptions concernant la séparation des groupes de détenus	19
3. Conclusion	20
4. Recommandations concernant la réorganisation des mandats et des régimes de détention	21
IV. Analyse de la sécurité passive, des standards d'exécution et du besoin d'assainissement des établissements	25
1. Principe	25
2. Situation actuelle en Valais	25
3. Conclusion	28
4. Recommandations	30
V. Analyse de la sécurité active des établissements	30
1. Principe	30
2. Situation actuelle en Valais	30
3. Conclusion	31
4. Recommandations	31
4.1. Effectif du personnel	31
4.2. Réorganisation de la structure de conduite et développement de l'organisation (gestion du changement)	34
4.3. Mise en place de procédures de travail standardisées (développement organisationnel)	37
4.4. Développement de la culture d'entreprise	37
4.4.1. Généralités	37
4.4.2. Culture de conduite	38
4.5. Sélection, formation initiale et formation continue du personnel	38
5. Résumé	39
VI. Analyse de la médecine pénitentiaire, organisation et prestations	40
1. Principes de la médecine pénitentiaire en Suisse	40
1.1. Compétences	40
1.2. Organisation	40

1.3.	<i>Accès au médecin, devoir de traiter et choix du médecin</i>	40
1.4.	<i>Principe de l'indépendance médicale et consentement du détenu</i>	41
1.5.	<i>Principe d'équivalence</i>	42
1.6.	<i>Distribution de médicaments</i>	42
2.	Situation actuelle en Valais	43
3.	Conclusion	44
4.	Recommandations	47
VII.	Questions ponctuelles	47
1.	Travail de détenus hors de l'établissement	47
2.	Location de main-d'œuvre	48
3.	Vente de produits et politique des prix des établissements valaisans	48
4.	Rabais pour le personnel	48
5.	Réévaluation des fonctions des collaborateurs	49
6.	Supervision et coaching	49
VIII.	Esquisse de la planification de la mise en œuvre	50
IX.	Recommandations pour l'accompagnement de la réorganisation	50
X.	Résumé des recommandations	51

Graphiques :

No 1 :	Hiérarchie des normes dans le domaine carcéral et de la médecine pénitentiaire	11
No 2 :	Organigramme du service pénitentiaire valaisan à créer	35 & 53
No 3 :	Cartographie du développement d'entreprise	39 & 54
No 4 :	Esquisse de la planification de la mise en œuvre	50

Tableaux :

No 1 :	Établissements et régimes de détention actuels	18
No 2 :	Lieux et régimes de détention d'après la réorganisation recommandée	24
No 3 :	Adaptations et assainissements nécessaires des bâtiments avec estimation grossière des coûts	29
No 4 :	Effectif actuel du personnel et effectif futur considéré nécessaire	33

I. Situation actuelle

1. La privation de liberté en Suisse

Le droit pénal est réglé au niveau fédéral depuis le 1^{er} janvier 1942 et le droit de procédure pénale depuis le 1^{er} janvier 2010. Cependant, aujourd'hui encore, ni l'application des sanctions, ni l'exécution des peines et des mesures ne sont réglées au niveau fédéral, et il n'existe pas non plus de loi fédérale cadre dans ce domaine. Corollaire : **chacun des 26 cantons doit élaborer sa propre législation en matière d'exécution des peines et des mesures**. Il en résulte que le domaine pénitentiaire est réglé de manière fragmentaire et aux échelons hiérarchiques les plus divers (graphique 1, p. 11). À côté des sources du droit international (tout spécialement la CEDH, les Pactes de l'ONU, la Convention contre la torture et les Recommandations du Conseil de l'Europe), on trouve des réglementations éparses dans le code pénal suisse, dans les lignes directrices et recommandations des concordats (unions formelles de plusieurs cantons dans le domaine de l'exécution des peines visant à l'harmonisation des réglementations), ainsi que dans les documents juridiques plus ou moins pertinents des cantons. Aujourd'hui, le droit en matière d'application des sanctions et d'exécution des peines est le plus souvent formalisé au niveau du règlement ou de l'ordonnance. Il est extrêmement difficile de s'y retrouver dans ce foisonnement de directives émanant des cantons, des services chargés de l'application des peines et des établissements.

Conscient de ces conditions rédhibitoires tant pour les assujettis au droit que pour les personnes voulant faire valoir leur droit, le législateur suisse avait clairement affirmé sa volonté de régler et d'harmoniser les principes relatifs à l'exécution des peines et des mesures dans la nouvelle partie générale du code pénal suisse (CP), en conformité avec le droit suisse et international⁵, mais sans restreindre par trop la souveraineté des cantons dans le domaine. Quant à la mise en œuvre de ces principes, elle demeure déléguée aux législateurs cantonaux. C'est d'ailleurs aussi pour ne pas limiter indûment la marge de manœuvre des autorités cantonales qu'il n'a pas été rédigé de loi d'exécution des peines et des mesures à proprement parler. Depuis le 1^{er} janvier 2007, on ne trouve ainsi dans le CP qu'un cadre minimal concernant l'exécution des peines et des mesures⁶ (voir art. 74 ss et art. 372 ss CP).

En Suisse, la distinction entre les décisions judiciaires dictant le régime de l'exécution des peines privatives de liberté d'une part, et les modalités concrètes de l'exécution d'autre part commence seulement à s'établir. Mais il est à notre sens indispensable de clarifier ce point dès à présent afin de comprendre les tâches et compétences des différents acteurs de l'exécution des peines, notamment en ce qui concerne l'élaboration, l'approbation et la mise en œuvre du plan d'exécution.

Par **application des peines et des mesures**⁷, on entend le prononcé, la surveillance de l'exécution, l'autorisation de la planification par étapes de l'exécution et d'allègements de peine à l'intérieur des étapes, ainsi que l'interruption de la peine et la décision de libérer le détenu ou non. L'**autorité d'application** détermine le lieu de l'exécution, approuve le plan d'exécution et les étapes de la progression, y inclus les éventuels congés, de manière juridiquement contraignante au moyen d'une décision de droit administratif

⁵ Message 1998, 214 ss.

⁶ Message 1998, 131.

⁷ En allemand *Strafvollstreckung*.

susceptible de recours d'après les règles de la procédure administrative cantonal. Les décisions sur l'interruption de la peine et sur la libération, la reprise d'une exécution par un autre canton, l'extradition d'un détenu vers un autre Etat et le paiement des frais de l'exécution (frais de pension) sont également de son ressort, comme aussi la gestion des dossiers des personnes à incarcérer. À plus forte raison lorsque la personne a commis un délit grave, l'autorité d'application doit impérativement disposer du jugement *in extenso*, des expertises établies pendant la procédure pénale ayant conduit à la condamnation, des éventuelles expertises antérieures et d'un extrait récent du casier judiciaire. Lors du transfert d'un détenu dans un autre établissement, c'est encore à elle qu'il incombe de transmettre à la nouvelle institution toutes les informations et tous les dossiers concernant le prisonnier, afin de garantir la **coordination de l'exécution**. En bref : l'autorité d'application est **l'autorité de décision qui dirige l'exécution**⁸. Le droit relatif à l'application est un droit purement cantonal ; dans la plupart des cantons, c'est le droit de procédure administrative qui s'applique sur le plan formel⁹. Dans les cantons de Genève, Vaud, Valais et Tessin, les décisions d'application à prendre par une autorité judiciaire en vertu du code pénal sont déléguées à des *juges d'application des peines*. Nonobstant cette solution, ces cantons ont eux aussi besoin d'une autorité administrative qui mette en œuvre les jugements pénaux au plan administratif et, en partie, au plan juridique.

Par **exécution des peines**¹⁰ (et des mesures), on entend les modalités concrètes de la mise en œuvre de la peine privative de liberté dans un établissement pénitentiaire conformément à son règlement. En Suisse alémanique, s'agissant de l'exécution en milieu ouvert¹¹, l'autorité d'application des peines délègue souvent la compétence d'accorder des allègements, notamment des congés, aux établissements pénitentiaires. Ceux-ci exercent ainsi certains pouvoirs d'application dans les limites de la délégation de compétences. Les décisions en matière d'exécution généralement prises par la direction de l'établissement concernent souvent le domaine disciplinaire. En outre, l'attribution d'une place de travail ou d'un travail approprié et la fixation de la rémunération ainsi que son utilisation tombent également dans le domaine de compétences de l'établissement. Finalement, la participation des détenus à des programmes de formation ou des activités de loisirs est sujette à autorisation de la direction de l'établissement. Les mesures disciplinaires doivent être évidemment ordonnées selon une procédure légale et dans le respect du principe du droit d'être entendu¹². La décision doit être rendue par écrit. Les considérations essentielles ayant mené à la sanction doivent être mentionnées et la décision assortie de l'indication des voies de droit. Dans les autres domaines, il règne une zone grise en rapport avec la protection du droit des détenus pendant l'exécution de la peine ou de la mesure¹³. On peut retenir que les ordres qui restreignent la liberté des détenus davantage que dans le quotidien ordinaire de la prison doivent faire l'objet d'une décision. Les restrictions de la liberté personnelle qui sont inhé-

⁸ R. A. SURBER, *Das Recht der Strafvollstreckung*, Diss., Zürich 1998, 3 ff., A. BAECHTOLD, *Straf- und Massnahmenvollzug an Erwachsenen in der Schweiz, Kriminalität, Justiz und Sanktionen (KJS)* Band 6, Bern 2005, zit.: BAECHTOLD, *Strafvollzug*, p. 46 s. ; sur les attributions des autorités d'application, p. 89 ss.

⁹ BAECHTOLD, *Strafvollzug*, p. 89 s. ; par ex. art. 100 de la loi du canton de Neuchâtel sur l'exécution des peines privatives de liberté et des mesures pour les personnes adultes (LPMPA).

¹⁰ En allemand *Strafvollzug*.

¹¹ Art. 76, al. 1 CP ; pour la distinction entre détention en milieu ouvert et détention en milieu fermé, voir BRÄGGER, *BSK StGB I*², art. 76 N 1 ss. ; aussi art. 3f de l'*Arrêté du Conseil d'Etat du canton de Neuchâtel sur l'exécution des peines privatives de liberté et des mesures pour les personnes adultes (APMPA)*.

¹² Par ex. art. 101 s. et 104 LPMPA ; art. 60 ss. APMPA ; pour une vue d'ensemble du droit disciplinaire dans le domaine pénitentiaire en Suisse : BRÄGGER, *SZK 1 / 2003*, p. 25 – 36.

¹³ L'art. 103 LPMPA dispose notamment : « *En matière d'exécution, la direction ainsi que le personnel de l'établissement peuvent donner oralement des ordres, non susceptibles de recours.* »

rentes au système carcéral doivent être décrites dans le règlement de l'établissement pour avoir force de loi (p. ex. horaire de fermeture des cellules, temps de promenades, ...). Il va de soi que les ordres donnés oralement par le personnel d'exécution, qui contredisent le principe général du respect de la dignité humaine ou qui contreviennent au droit sont nuls et ne doivent être observés¹⁴.

Graphique 1 :

Hiérarchie des normes dans le domaine carcéral et de la médecine pénitentiaire

Droit du domaine carcéral	Droit de la médecine pénitentiaire	Hiérarchie juridique	
Domaine législatif cantonal (123 Const.)	Domaine législatif cantonal (118 Const.)	Constitution fédérale	1
CEDH Pactes I & II de l'ONU Convention prévention (CPT) REC(2006)2 & 13	CEDH Convention prévention (CPT) REC(2006)2 & 13 REC (1998)7	Droit international public: Conventions / traités Recommandations du Conseil de l'Europe	2
CPS (art. 74 ss., 320, 372 ss.) Ordonnance relative au CPS	CPS (art. 84 III, 85 II, 321) Loi fédérale sur les épidémies	Droit fédéral: Lois, ordonnances	3
Concordats pénitentiaires (3x)		Droit inter-cantonal: Contrats entre les cantons & directives / recommandations	4
Constitution cantonale Loi sur l'exécution des peines Ordonnance sur l'exécution ... Règlement de maison – directives – informations	Constitution cantonale Loi sur l'exécution des peines Loi de santé publique O sur la médecine pénitentiaire Directives du médecin cantonal	Droit cantonal: Lois Ordonnances / règlements Arrêtés du CE Directives	5
Directives déontologiques	Directives médico-éthiques de l'ASSM du 28.11.2002	Soft Law	6

¹⁴ Par ex. art. 10, al. 2 du Code de déontologie des agent(e)s de détention du canton de Neuchâtel: « Les agent(e)s de détention ont le devoir de refuser un ordre manifestement contraire à la loi, à la dignité humaine ou émanant d'une autorité ou d'un organe incompétent. ».

2. Le système pénitentiaire valaisan aujourd'hui

En Valais, c'est le **DÉPARTEMENT DE LA SÉCURITÉ, DES AFFAIRES SOCIALES ET DE L'INTÉGRATION (DSSI)** qui est compétent pour toutes les questions ayant trait à la privation de liberté¹⁵. Dans le modèle d'organisation actuel, en sus du DSSI¹⁶, plusieurs services¹⁷ se partagent des tâches et compétences concernant la privation de liberté selon les dispositions du code pénal et du code de procédure pénale. Le non initié a souvent du mal à s'y retrouver dans cette structure organisationnelle éclatée¹⁸. Tout spécialement la distinction faite, dans le droit valaisan, entre *exécution en milieu ouvert* et *exécution en milieu fermé* comme point de référence pour attribuer les compétences d'application et d'exécution des peines à différentes autorités est unique en son genre en Suisse et peut dès lors être qualifiée d'insolite.

Le prononcé et l'exécution de la détention en phase préparatoire, en vue du renvoi et pour insoumission en application des articles 75 ss. de la loi fédérale sur les étrangers (détention administrative) sont du ressort du Service de la population et de la migration ; ces mesures administratives sont exécutées au *Centre LMC La Bergerie* à Crêtelongue ou dans les prisons préventives du canton. Le personnel du *Centre LMC* est subordonné au Service de la population et de la migration. Les EPV ne sont donc pas mandatés, ni formellement ni juridiquement, pour exécuter cette détention administrative.

Quant à la privation de liberté à des fins d'assistance (PLAFA) conformément aux art. 397a ss. CC, elle ressortit aux communes. Exceptionnellement, des personnes faisant l'objet d'une telle mesure sont placées dans un établissement des EPV.

3. Comparaison avec d'autres cantons

L'horrible meurtre perpétré au début des années 1990 dans le canton de Zurich par un homme ayant des antécédents judiciaires (le cas « Hauert ») a véritablement marqué un tournant dans l'exécution des peines et des mesures en Suisse. Dans le canton de Zurich lui-même, le système pénitentiaire fut passé au crible et, très rapidement, fortement professionnalisé. Au niveau de l'organisation, cette reprise en mains a conduit à la création d'un **Amt für Justizvollzug** (*Service pénitentiaire*), une autorité administrative spécialisée chargée de toutes les tâches relatives au domaine pénitentiaire et dirigée par un chef

¹⁵ Cf. art. 4 de l'Ordonnance du 1^{er} mai 2009 sur les attributions de la présidence et des départements (SGS/VS 172.010) : Les attributions du **Département de la sécurité, des affaires sociales et de l'intégration** sont les suivantes : la **police cantonale**; les affaires militaires ; la police du feu et la protection civile ; l'état civil ; la **police des étrangers et l'intégration** ; les **relations avec la justice et le ministère public** ; la circulation routière et la navigation ; **l'exécution des peines et les établissements pénitenciers** ; les poursuites et faillites ; l'action sociale ; la protection des travailleurs et les relations du travail ; la caisse de compensation et l'office de l'invalidité.

¹⁶ Cf. art. 19 LACP (SGS/VS 311.1).

¹⁷ Soit les services suivants (art. 18 LACP) : le **service administratif et juridique du DSSI** est l'autorité d'exécution au sens du code pénal pour les peines et mesures *en milieu ouvert* (art. 20 LACP) ; la **Direction des EPV** est l'autorité d'exécution au sens du code pénal pour les peines et mesures *en milieu fermé* (art. 21 LACP) ; **l'autorité de probation** apporte l'aide nécessaire sur requête du service et jouit d'une pleine autonomie de fonctionnement dans l'exécution de son mandat (art. 22 LACP) ; le **département dont relèvent les finances publiques** veille à l'exécution des jugements dans la mesure où la confiscation de certains biens ou leur dévolution à l'Etat est ordonnée (art. 24 LACP). En outre, la **Commission de justice** a certaines compétences dans le domaine des recours en grâce, ainsi que dans le contrôle et la surveillance de l'exécution dans les établissements.

¹⁸ Cf. KRÄHENMANN/SCHWEIZER/TSCHUMI, Hungerstreik im Strafvollzug, in : Jusletter du 10 janvier 2011. On y lit à la p. 3 : « En Valais, la compétence de prononcer un régime d'exécution autre n'est pas clairement réglée » (cit. trad.)

de service directement subordonné au Conseiller d'Etat compétent. Ce modèle organisationnel a fait école dans toute la Suisse dans le courant des 20 dernières années et est aujourd'hui en usage dans la majorité des cantons. A côté des grands cantons alémaniques¹⁹, les cantons GE, VD et NE qui, comme le canton VS, font partie du Concordat latin, ont un *Service pénitentiaire*.

Le modèle organisationnel expliqué ci-dessus, avec un service central compétent en matière d'exécution des sanctions (ci-après *Service pénitentiaire*), présente les avantages suivants :

- Pour les autorités politiques, notamment pour le conseiller ou la conseillère d'Etat en charge, il est plus aisé de développer et de faire appliquer une politique cantonale cohérente en matière de privation de liberté.
- Dans ce domaine hautement sensible, le conseiller ou la conseillère d'Etat en charge ne doit diriger qu'un seul chef de service. On peut en attendre de manière générale un gain d'efficacité. En outre, la communication interne (au sein de l'administration) et externe (avec le parlement, les partis politiques et les médias) s'en trouvera facilitée, ce qui permettra un pilotage plus ciblé des flux de communication départementaux.
- La politique valaisanne dans le domaine pénitentiaire sera mieux comprise dans le canton lui-même et au sein du concordat latin, dès lors que le canton ne fera entendre qu'un son de cloches.
- Les ressources à disposition pourront être engagées de manière plus efficiente et adaptées sans retard à des besoins qui évoluent toujours plus rapidement.
- Le travail de tous les collaborateurs gagnera en professionnalisme. En effet, avec le désenchevêtrement des tâches, partant, la réduction des interfaces entre les différents services, le potentiel de frictions diminuera sensiblement et il y aura moins de perte au niveau de l'information.
- Le principe du déroulement progressif de l'exécution, comme retenu dans le code pénal suisse²⁰, pourra être mis en œuvre de manière plus systématique, avec un gain de sécurité pour l'ensemble du système carcéral. En effet, une vision commune de la privation de liberté, développée en concertation avec les collaborateurs et soutenue par le politique, contribue à prévenir des récidives graves et favorise un travail de réinsertion de qualité (voir aussi le rapport WERREN, note de bas de page 19).

Relevons pour finir qu'en Valais, un seul service, à savoir le Service de la population et de la migration est compétent à la fois pour le prononcé des décisions judiciaires à l'encontre de migrants et pour l'exécution de la détention en phase préparatoire, en vue du renvoi et pour insoumission. Ce modèle organisationnel pose deux problèmes, celui du cumul de compétences - unique en Suisse - et celui des connaissances spécialisées requises pour l'exécution de la détention administrative. Dans les autres cantons, c'est en principe un service pénitentiaire qui doit mettre à disposition l'infrastructure adaptée à ce régime de détention et le personnel ad hoc. Une telle organisation garantit la stricte séparation entre les décisions relevant du droit des étrangers et l'exécution

¹⁹ BL, BE, GR, LU, SZ, SG et ZH. Suite à plusieurs cas graves, le canton SO a créé un tel service il y a environ une année en se fondant sur le rapport d'enquête USTER et le canton AG a fait de même le 01.01.2011, suite aux recommandations finales du rapport WERREN dans le cas *Lucie*. Ce dernier rapport est disponible en français et allemand :

http://www.ag.ch/politdossiers/de/pub/straf_und_massnahmenvollzug.php.

²⁰ Cf. art. 76 ss. CP.

de la détention administrative, et l'assignation de ces deux domaines de tâches très différents à des autorités spécialisées.

4. Conclusion

La structure organisationnelle actuellement en place dans le canton du Valais est dépassée par le modèle mis en œuvre, testé et éprouvé dans la plupart des cantons alémaniques et romands. Elle entrave la mise en œuvre efficace, systématique et prompte d'une politique cantonale d'exécution des peines et des mesures cohérente et ciblée. Les compétences et responsabilités sont réparties sur un nombre trop grand de services et de personnes, une dispersion qui empêche une prise de décision, une conduite et une information rapides et judicieuses dans des cas complexes et lors de situations de crise.

5. Recommandations

L'auteur conseille au gouvernement valaisan de réorganiser et de clarifier la répartition des compétences et des responsabilités dans le domaine pénitentiaire. À cet effet, il lui recommande de créer une nouvelle unité organisationnelle chargée d'assumer la responsabilité globale et de diriger les opérations dans l'entier du domaine pénitentiaire valaisan.

II. Bases légales

1. Principe de la compétence cantonale dans le domaine de la privation de liberté

En vertu de l'art. 123 de la Constitution fédérale, l'exécution des peines et des mesures est du ressort des cantons, sauf disposition contraire de la loi (al. 2) ; en outre, la Confédération peut légiférer sur l'exécution des peines et des mesures (al. 3). Le Parlement fédéral n'a pas fait usage de cette possibilité, si l'on excepte les conditions-cadre relatives à l'exécution de peines privatives de liberté et de mesures privatives de liberté, édictées le 01.01.2007 dans le titre quatrième du code pénal suisse. Corollaire : chacun des 26 cantons doit édicter sa propre législation en la matière (voir graphique 1, p. 11). En application de l'art. 235, al. 5 du code de procédure pénale entré en vigueur au 01.01.2011, les cantons doivent en outre régler les droits et obligations des prévenus en détention provisoire, leurs droits de recours, les mesures disciplinaires ainsi que la surveillance des établissements de détention. Seuls cinq cantons ont pour l'heure honoré formellement ces mandats et inscrit dans une loi cantonale les droits et obligations des détenus, notamment aussi les restrictions de leurs droits fondamentaux²¹.

2. Situation actuelle en Valais

Le recueil systématique valaisan (RS/VS) ne contient pas de loi spécifique sur la privation de liberté, qui réglerait de manière systématique et complète les droits et devoirs des détenus, les restrictions de leurs droits fondamentaux pendant l'exécution, ainsi que l'organisation des autorités avec leurs attributions et responsabilités, comme l'ont fait par exemple les cantons de Neuchâtel et Berne²².

Le droit cantonal valaisan relatif à l'application et à l'exécution des peines et des mesures est réglé dans toute une panoplie de documents juridiques :

- Loi d'application du code pénal suisse (LACP) du 14 septembre 2006 (RS/VS 311.1), qui règle notamment les compétences et l'organisation des autorités chargées de l'application des sanctions pénales ;
- Ordonnance générale d'exécution de la loi d'application du code pénal suisse du 4 octobre 2006 (RS/VS 311.200), avec d'autres dispositions sur l'application des sanctions ;
- Loi d'application du code de procédure pénale suisse (LACPP) du 11 février 2009 (RS/VS 312.0) ;
- Loi concernant les dossiers de police judiciaire du 28 juin 1984 (RS/VS 312.1) ;
- Règlement d'exécution de la loi concernant les dossiers de police judiciaire du 26 février 1986 (RS/VS 312.100) ;
- Loi d'application de la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions du 10 avril 2008 (RS/VS 312.5) ;
- Loi d'application de la loi fédérale régissant la condition pénale des mineurs (LAD-PMIn) du 14 septembre 2006 (RS/VS 314.1), qui dispose à l'art. 24 que les établissements pénitentiaires valaisans doivent mettre à disposition de la justice des mineurs les structures appropriées pour l'exécution de la privation de liberté ;

²¹ Soit les cantons GR, ZH, SO, BE et NE.

²² Voir la *Loi sur l'application et l'exécution des peines et des mesures pour les personnes adultes (LPMPA)*, du 27 janvier 2010 (RSN 351.1) ; *Loi du 25 juin 2003 sur l'exécution des peines et des mesures (LEPM)* (RSB 341.1).

- Loi d'application de la loi fédérale sur la procédure pénale applicable aux mineurs (LAPPMIn) du 12 novembre 2009 (RS/VS 314.2), dont l'art. 4, al. 1, let. b dispose que la détention préventive d'après les dispositions pertinentes du code de procédure pénale applicable aux mineurs est exécutée à Pramont ;
- Règlement sur les établissements de détention du canton du Valais du 10 décembre 1993 (RS/VS 340.200), qui règle les questions d'organisation, de surveillance et de personnel et norme les droits et devoirs des détenus ;
- Règlement concernant l'octroi d'autorisations de sortie aux personnes condamnés adultes, primaires et récidivistes du 27 octobre 2003 (RS/VS 340.205), devenu obsolète avec la mise en vigueur du règlement SGS/VS 343.300, mais non encore officiellement abrogé dans le recueil systématique du Canton du Valais ;
- Loi concernant l'adhésion du canton du Valais au concordat latin sur la détention pénale des adultes du 14 septembre 2006 (RS/VS 343.3). Concordat du 10 avril 2006, qui confirme officiellement l'adhésion du Canton du Valais au Concordat latin ;
- Règlement concernant l'octroi d'autorisations de sortie aux personnes condamnées adultes et jeunes adultes du 25 septembre 2008 (RS/VS 343.300), dont la teneur reprend textuellement le règlement concordataire éponyme ;
- Règlement sur la Fondation pour toxicomanes internés et condamnés du 10 décembre 1987 (RS/VS 343.301), dont la teneur reprend textuellement le règlement concordataire éponyme. À noter que cette fondation n'est plus active depuis des années ;
- Règlement concernant la liste des établissements pour l'exécution des privations de liberté à caractère pénal du 29 octobre 2010 (RS/VS 343.310), dont la teneur reprend textuellement le règlement concordataire éponyme ;
- Loi concernant l'adhésion du canton du Valais au concordat du 24 mars 2005 sur la détention pénale des mineurs du 14 septembre 2006 (RS/VS 343.4), qui confirme l'adhésion du canton du Valais au concordat latin sur la détention pénale des mineurs.

3. Conclusion

Les bases légales de la privation de liberté dans le canton du Valais sont inscrites de manière peu cohérente et peu systématique dans des lois d'application, des règlements cantonaux et des règlements concordataires dont la teneur est en partie reprise littéralement dans le droit cantonal. Se repérer dans les méandres de l'administration et de la justice valaisanne constitue un défi pour les spécialistes et un obstacle pratiquement insurmontable pour les profanes et les détenus en quête d'assistance juridique. S'y ajoute que, dans des affaires judiciaires complexes, les bases légales cantonales contiennent des solutions qui ne sont pas toujours compréhensibles pour tous, sans compter que l'attribution des compétences et responsabilités semble parfois plutôt floue. Au final, ce manque de cohérence et de systématique ne contribue guère à donner une image crédible des autorités concernées.

4. Recommandations

L'auteur recommande au gouvernement valaisan de charger le DSSI d'élaborer un projet de loi sur l'exécution des peines et des mesures²³ avec les ordonnances correspondantes. Cette loi devrait régler de manière systématique et dans un langage aisément compréhensible l'organisation, les attributions et responsabilités des autorités, ainsi que les voies de droit dans le domaine pénitentiaire. Il convient en outre de régler les droits et les devoirs des détenus, ainsi que les restrictions des droits fondamentaux requises pour maintenir l'ordre et la sécurité. Par ailleurs, une loi séparée devrait retenir les droits et devoirs spécifiques du personnel pénitentiaire, qui ne sont pas déjà réglés dans la loi cantonale sur le personnel (formation initiale et continue, port de l'uniforme, assermentation, carrière, indemnisation pour horaire irrégulier et service de piquet, etc.). L'auteur recommande encore la mise à jour du recueil systématique dans le domaine de la privation de liberté. En outre, vu que les lignes directrices du concordat latin sont fréquemment modifiées et révisées, il semble peu judicieux de les reprendre à chaque fois telles quelles dans le droit cantonal. Une meilleure solution consisterait à ancrer une clause générale dans le droit cantonal, indiquant que le droit concordataire demeure réservé.

III. Les établissements pénitentiaires valaisans et leur(s) régime(s) de détention

1. Etablissements et régimes actuels

Les établissements pénitentiaires valaisans (EPV) exploitent aujourd'hui cinq établissements sur cinq sites avec trois mandats différents. S'y ajoute le centre de détention en vue du renvoi *La Bergerie*, qui est géré par le Service de la population et de la migration. Le tableau suivant donne une vue d'ensemble de la situation actuelle :

²³ Fin 2010, les députés J. Délèze et J. Pralong et G. Walker Salzman demandaient l'introduction d'une norme légale permettant le recours à l'alimentation forcée (motions 2.133 et 2.134). De l'avis de l'auteur et suivant en cela les exemples de BE et NE, une telle intervention dans la liberté fondamentale d'un individu devrait être formalisée de préférence dans une loi sur laquelle il appartiendrait au Grand Conseil valaisan de délibérer.

Tableau 1 : Établissements et régimes de détention actuels

Lieu	Type d'établissement	Affectation/régime	Nombre de places	Effectif du personnel
Martigny	Prison préventive haute sécurité	Détention provisoire et pour motifs de sûreté ; semi-détention et travail externe pour hommes et femmes ; en partie dét. en vue renvoi	Dét.prov&sûreté ♠ : 23 ♠ : 07 S-D / Tex ♠ : 12 ♠ : 06 Total: 48	10 EPT ²⁴
Sion	Prison préventive haute sécurité	Détention provisoire et pour motifs de sûreté ; semi-détention et travail externe pour hommes et femmes ; en partie détention en vue renvoi	Dét.prov&sûreté ♠ : 86 S-D / Tex ♠ : 35 Total: 121	30 EPT
Brigue	Prison préventive	Détention provisoire et pour motifs de sûreté ; semi-détention et travail externe pour hommes et femmes ; en partie dét. en vue renvoi	Dét.prov&sûreté ♠ : 13 ♠ : 05 S-D / Tex ♠ : 06 ♠ Total: 24	4 EPT
Crêtelongue	Pénitencier ouvert basse sécurité	Exécution de peines et exécution anticipée pour hommes	Ex. peine : 40 Total: 40	21 EPT
Pramont	Centre éducatif	Exécution mesures jeunes adultes et jeunes, et détention préventive et mesures disciplinaires pour les deux catégories	Mesures Jeunes adultes 07 Jeunes 18 Jeunes : 25 Dét. prév. 04 Mesure disciplinaire 05 Total : 34	37 EPT
EPV			Total: 267	102
Crêtelongue	Centre LMC La Bergerie	Détention préparatoire, en vue du renvoi et pour insoumission, hommes	Total : 18	10
EPV&LMC		Total :	285	112

S-D = semi-détention
Tex = travail externe

²⁴ EPT = équivalent plein temps.

2. Prescriptions concernant la séparation des groupes de détenus

Soit les prescriptions qui règlent quels groupes de détenus ne doivent pas être mélangés avec quels autres. Conformément au droit fédéral, les catégories suivantes de détenus adultes doivent être en principe détenues séparément ou dans des quartiers séparés :

1. **Détention en phase préparatoire, en vue du renvoi et pour insoumission (= détention administrative en vertu de la loi sur les étrangers)**

Les étrangers en détention doivent être logés dans des locaux adéquats et séparément de personnes en détention préventive ou purgeant une peine. La forme de la détention doit tenir compte des besoins des personnes à protéger, des mineurs non accompagnés et des familles avec enfants. On donnera aux étrangers en détention la possibilité de s'occuper de manière appropriée²⁵ ;

2. **Détention provisoire et pour des motifs de sûreté (= mesure de contrainte relevant du code de procédure pénale)²⁶ ;**

3. **Exécution des peines (exécution « ordinaire » dans un établissement ouvert ou fermé, y inclus exécution anticipée)²⁷ ;**

4. **Exécution des peines (formes « spéciales » d'exécution ; semi-détention et travail externe)²⁸ ;**

5. **Exécution de mesures**

Les lieux d'exécution des mesures thérapeutiques de délinquants souffrant de troubles mentaux²⁹, du traitement des addictions³⁰ d'auteurs toxico-dépendants et des mesures applicables aux jeunes adultes³¹ doivent être séparés des lieux d'exécution des peines³².

Quel que soit le régime de détention, les femmes doivent être en principe détenues séparément des hommes et les jeunes séparément des adultes³³.

Relevons finalement que les **personnes privées de liberté à des fins d'assistances (PLA-FA)³⁴** ne doivent être placées dans un établissement pénitentiaire que dans des cas exceptionnels et temporairement seulement selon la jurisprudence du Tribunal fédéral. La pratique actuelle de garder des PLAFA pendant plusieurs mois et sans encadrement suffisant dans des pénitenciers est contraire au droit fédéral. Le mélange entre mesures relevant du droit civil et mesures relevant du droit pénal doit aussi être évité. L'auteur estime dès lors que les PLAFA ne devraient plus à l'avenir être placées dans les établissements pénitentiaires valaisans que de manière tout à fait exceptionnelle et pour une courte période seulement, le temps de trouver une institution adaptée.

²⁵ Art. 75 ss. LETr (RS 142.20), notamment art. 81, al. 2 et 3 LETr.

²⁶ Art. 234 s. CPP (RS 312.0).

²⁷ Art. 76 s. CP (RS 311.0) et art. 236 CPP.

²⁸ Art. 77a, 77b et 79 CP.

²⁹ Art. 59 CP.

³⁰ Art. 60 CP.

³¹ Art. 61 CP.

³² Art. 58, al. 2 CP.

³³ Cf. Merkblatt vom BJ vom 22.03.2005 betreffend Trennungsvorschriften für die Unterbringung gemäss schweizerischem Jugendstrafrecht.

³⁴ Art. 397a ss. CC ; ATF 112 II 486 – 492, plus spécialement Rubrum.

3. Conclusion

Aujourd'hui, les besoins d'incarcération et la répartition des régimes de détention sur les cinq établissements font que les dispositions légales sur la détention séparée des différents groupes de détenus ne sont pas toujours respectées. En outre, l'actuelle distribution des régimes et le nombre de places ne correspondent plus aux besoins actuels du canton, mais sont le produit fortuit de l'évolution dans le temps.

À l'heure actuelle, il y a trop de places pour la détention préventive et pour les formes d'exécution spéciales (semi-détention et travail externe). En 2008, 61 % des places, en 2009 seulement 50 %³⁵, et en 2010 à peine 75 % des places disponibles dans les prisons préventives étaient occupées³⁶. Le canton du Valais a besoin d'un peu plus de 50 places « détention préventive » pour couvrir ses propres besoins.

En 2009, les places « semi-détention » et « travail externe », actuellement intégrées dans les prisons préventives, n'étaient même occupées qu'à 23 % (19 % en 2010). Pour ces formes d'exécution, nul n'est besoin d'une prison haute, voire très haute sécurité, étant donné que les détenus passent toute la journée à l'extérieur de l'établissement pour exercer un travail ordinaire. C'est dire que l'on se trouve dans une situation d'hyper-sécurité que ne peuvent justifier ni des considérations sécuritaires ni des arguments économiques.

Par contre, selon les estimations du Service de la population et de la migration, il manque une vingtaine de places pour la détention en vue du renvoi. Les 18 places pour hommes disponibles au **Centre LMC à Crêtelongue** sont pratiquement toujours toutes occupées. Il arrive ainsi régulièrement que des étrangers en instance de renvoi doivent être placés dans une prison préventive (en moyenne 7 à 8 places par année). Comme l'exécution de la détention administrative ne ressortit pas aux EPV, les conditions de détention ne correspondent pas aux prescriptions légales et les modalités d'exécution ne sont pas adaptées à cette catégorie de détenus.

Les EPV ne disposent pas d'unités sécurisées pour le placement de détenus déjà condamnés en attente d'être transférés dans un établissement approprié. Idem pour l'exécution anticipée. Relevons à ce propos qu'il y a une longue liste d'attente pour l'incarcération de personnes condamnées qui, en raison de leur délit ou d'un danger diagnostiqué de récidive, doivent être placées dans un établissement fermé. Il peut ainsi s'écouler 9 à 12 mois jusqu'à ce qu'une place se libère dans un établissement fermé. Pendant cette période d'attente, les détenus devraient être placés dans un quartier sécurisé, et un travail leur être proposé³⁷.

Avec un taux d'occupation de près de 90 % en 2009 et 2010, la **Colonie pénitentiaire ouverte de Crêtelongue** arrive au taux d'occupation optimal d'après les lignes directrices du concordat. Mais elle ne dispose malheureusement pas d'un secteur fermé à proprement parler. Corollaire : certains détenus doivent être placés hors du canton, dès lors que la protection de la sécurité publique commande généralement un niveau de sûreté élevé justement au début de l'exécution d'une peine plus longue.

³⁵ Ce très faible taux d'occupation s'explique par la fermeture temporaire pour modernisation des systèmes de sécurité à la Prison des Iles de Sion et à la PP de Martigny.

³⁶ Ce défaut d'occupation n'a pas pu être compensé par l'accueil de prisonniers d'autres cantons, même si en 2008, 2009 et 2010, les prisonniers d'autres cantons ont représenté 18 %, 14 % et plus de 25 % respectivement des jours de détention dans les PP.

³⁷Voir art. 81 CP.

Les secteurs concordataires du **Centre éducatif de Pramont** sont à leur pleine mesure d'accueil avec un taux d'occupation de plus 90 % en 2009. Le secteur cantonal pour la détention préventive est peu mis à contribution et le taux d'occupation de l'unité destinée à l'exécution de sanctions disciplinaires pour des jeunes d'autres foyers éducatifs n'atteint même pas 10 %. Qui plus est, la multiplicité des régimes de détention (détention fermée pour jeunes, mesures pour jeunes adultes, prison préventive pour jeunes et mesures disciplinaires pour jeunes d'autres foyers éducatifs) pose des problèmes considérables au niveau de l'encadrement, du travail éducatif et, de manière générale, de la vie quotidienne dans l'établissement.

4. Recommandations concernant la réorganisation des mandats et des régimes de détention

L'auteur recommande de réduire les capacités excédentaires dans les domaines de la détention préventive, de la semi-détention et du travail externe par une réorganisation et réattribution des régimes.

Des points de vue juridique (meilleur respect des prescriptions relatives au placement séparé des groupes de détenus et à l'aménagement des régimes de détention) et administratif (déroulements simplifiés) et en partant des besoins du canton, l'auteur recommande :

- Attribuer le bâtiment du **Centre LMC La Bergerie à Crêtelongue** aux EPV et l'affecter à l'exécution des peines (en tant qu'unité fermée ou pour les formes d'exécution spéciales « semi-détention » et « travail externe »).
- Utiliser la **prison de Martigny**, aujourd'hui déjà dotée d'un quartier pour femmes, exclusivement pour l'**exécution de la détention administrative**. Il conviendrait alors d'examiner si le mandat relatif à l'exécution de cette forme de détention ne devrait pas être délégué aux EPV. Cette réorganisation permettrait de créer les places cantonales supplémentaires nécessaires pour la détention en vue du renvoi. Certains réaménagements des bâtiments seront sans doute nécessaires pour satisfaire les normes fédérales pertinentes³⁸. Il faudrait par exemple aménager à chaque étage une salle de séjour communautaire. Sur l'aire de stationnement clôturée située à l'est de l'établissement, on pourrait ériger un pavillon multifonctionnel en construction légère pour loger une salle pour les visites, un lieu de travail et créatif, de prière et de culte, etc. Il faudrait également aménager un espace séparé pour les examens et traitements médicaux. Les consultations médicales pratiquées aujourd'hui dans les cellules des détenus ne sont pas conformes aux normes ni ne permettent d'observer le secret médical que la loi impose. Finalement, il y aura lieu d'examiner si les actuelles cours de promenade peuvent être rendues conformes au nouveau régime de détention. Avec ses 48 places actuelles³⁹, dont 6 réservées aux femmes, le besoin de places au niveau cantonal, estimé aujourd'hui à une quarantaine sans places pour les femmes, sera couvert de manière optimale. En outre, des femmes pourraient être désormais détenues en vue du renvoi, ce qui est difficile aujourd'hui faute d'infrastructure idoine. Le

³⁸ Si la détention en vue du renvoi devait rester à *La Bergerie de Crêtelongue*, il faudrait des adaptations plus importantes pour respecter les normes du droit fédéral et international. L'auteur estime cependant que le bâtiment de *La Bergerie* n'offre pas suffisamment de place pour faire ces adaptations.

³⁹ L'aménagement de salles de séjour dans les étages des cellules, comme exigé par le TF, aura pour effet la perte de quelques places en cellule, ramenant à une quarantaine le nombre de places disponibles.

canton disposera ainsi au total de près de 20 places supplémentaires pour ce type de détention. L'augmentation du nombre de places « détention administrative » générera des recettes supplémentaires de plus CHF 700'000.- pour le canton du Valais sous forme de subventions fédérales⁴⁰.

- **La Prison des Îles à Sion** devrait être à l'avenir réservée à la détention préventive et pour motif de sûreté d'hommes et de femmes. Comme il s'agit d'un établissement à très haute sécurité, les secteurs utilisés actuellement pour les régimes « semi-détention » et « travail externe » devraient être affectés au régime « fermé » (détention en attente du transfert dans un établissement pénitentiaire fermé et exécution de courtes peines) ou à l'exécution anticipée pour hommes. Ce changement d'affectation ne commanderait que peu de réaménagements au niveau des bâtiments.

La Prison préventive de Brigue doit être fermée, au plus tard au moment de l'arrivée à la retraite du couple qui la dirige aujourd'hui. Cette petite prison ne correspond plus aux standards actuels en matière d'effectif du personnel et de présence nocturne permanente de personnel de surveillance. Le manque de personnel présent 24h sur 24 est non conforme aux Recommandations de la Commission internationale contre la torture et peut être en outre considéré comme dangereux⁴¹. En effet, un prisonnier pourrait en principe s'évader ou se faire libérer facilement par l'usage de la menace ou la prise en otage du personnel de piquet qui loge dans un appartement de fonction à l'intérieur même de la prison. Si l'exploitation de cet établissement devait être maintenue, il faudra corriger un certain nombre de défauts matériels relevés par la Commission nationale contre la torture, notamment au niveau de la procédure d'admission des détenus, des consultations médicales⁴² et des cours de promenade. Pour ce qui est du nombre de places, relevons que le canton pourrait sans autres se passer de cette petite prison.

- La proposition de la police cantonale d'utiliser la prison, située dans le même bâtiment que le poste de police, pour la **garde à vue** (les premières 24 heures de détention) ne peut être retenue, car un encadrement des détenus conforme aux conventions n'est pas assuré pendant ces 24 heures. En outre, avec cette solution, le bâtiment continuerait d'accueillir des détenus au défi des dispositions légales.

La fermeture de la PP de Brigue occasionnera des transferts de détenus. Ces transferts pourront être effectués soit par la police cantonale (variante 1), soit par une entreprise de sécurité privée dûment mandatée (variante 2). Les deux variantes généreront des coûts supplémentaires : frais pour le personnel supplémentaire pour la variante 1 ; frais de transport pour la variante 2. Du point de vue

⁴⁰ À teneur de l'art. 82 de la loi sur les étrangers (LEtr, RS 142.20), la Confédération participe à raison d'un forfait journalier aux frais d'exploitation des cantons pour l'exécution de la détention en phase préparatoire et en vue du renvoi et de l'expulsion ainsi que de la détention pour insoumission. En vertu de l'art. 15 de l'ordonnance du 11 août 1999 sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (OERE, RS 142.281), le forfait journalier est fixé à CHF 140.- (indexé au 31.10.2007). Partant d'une estimation prudente des coûts, les places supplémentaires de détention pourraient générer des subventions de plus de CHF 700'000.- par année (15 places subventionnées par la Confédération, soit 15 x 365 jours à CHF 140.- = CHF 766'500).

⁴¹ Cf. Rapport du Conseil fédéral en réponse au Rapport du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains et dégradant (CPT) relatif à sa visite en Suisse du 5 au 15 février 2001, Berne 2002, p. 45, ch. 112.

⁴² Etat de fait déjà dénoncé dans le Rapport MANGIN/GRAVIER, cf. P. 47 du *Rapport d'expertise, Service médical des Etablissements pénitentiaires valaisans du 11 août 1998* (« Rapport d'expertise 1998 »), ainsi que par la Commission nationale contre la torture lors de sa visite en 2010.

constitutionnel, l'auteur privilégie la variante 1, l'utilisation de moyens de contrainte pouvant s'avérer nécessaire pendant le transport.

- **Le Centre éducatif de Pramont** a mal à la multiplicité de ses régimes de détention. Une concentration sur la détention des mesures pénales de mineurs pourrait améliorer la situation. Le concept d'exploitation actuel est axé sur la prise en charge éducative. D'où l'importance de clarifier systématiquement avant chaque admission si le jeune ou le jeune adulte à incarcérer souffre d'une maladie psychique ou de troubles de la personnalité. Si oui, l'admission doit être refusée, car le concept éducatif et l'effectif du personnel actuels ne sont pas aptes à garantir une prise en charge et un accompagnement psychiatriques et psychologiques appropriés au sens d'un encadrement thérapeutique digne de ce nom.
- **La Colonie pénitentiaire de Crêtelongue** répond au besoin du canton et son exploitation doit être poursuivie. À défaut, la dépendance du Valais à l'égard d'autres cantons (concordataires et non) serait trop grande. Il serait judicieux de combiner l'exécution en milieu ouvert avec un quartier fermé et un quartier pour la semi-détention et le travail externe. Ce remaniement permettrait à un plus grand nombre de condamnés valaisans de purger leur peine sur le territoire cantonal. En outre, il limiterait le nombre de transferts dans d'autres établissements ou cantons, ce qui se soldera au final par une plus grande cohérence dans la planification de l'exécution de la sanction. Mais il faudra pour cela, en plus de la construction déjà prévue d'un nouveau bâtiment, procéder à divers assainissements des bâtiments existants (voir aussi chap. IV, point 2).

L'auteur tient à souligner ici que la réorganisation recommandée des lieux et régimes de détention a été pensée et jaugée du point de vue du système de l'exécution des peines, ce pourquoi un grand poids a été accordé aux prescriptions légales relatives à ce domaine – à commencer par l'exigence de la détention séparée – et aux besoins correspondants. Les points de vue et les besoins des autorités de poursuite pénale, à l'exception de ceux la police cantonale, n'ont pas été pris en compte dans l'analyse de l'organisation des EPV, comme convenu dans le mandat.

Tableau 2 : Lieux et régimes de détention d'après la réorganisation recommandée

Lieu	Type d'établissement	Mandat/affectation préconisé	Nombre de places	Effectif actuel du personnel
Martigny ⁴³	Centre de rétention en vue du renvoi (Centre LMC)	Détention en phase préparatoire, en vue du renvoi et pour insoumission, hommes et femmes	† : 36 † : 04 Total: 40	10 EPT ⁴⁴
LMC			Total: 40	10 EPT
Sion	Prison préventive haute sécurité	Détention préventive et pour motif de sûreté pour hommes et femmes ; détention fermée et exécution anticipée pour hommes	Dét.prov&sûr. † : 97 † : 08 Exécution : † : 10 Total: 115	30 EPT & 5 EPT de Martigny
Brigue	Prison préventive	Détention préventive et pour motif de sûreté pour hommes et femmes	Fermeture à moyen terme	(4 EPT)
Crêtelongue	Pénitencier ouvert basse sécurité avec section fermée	Exécution de peines et exécution anticipée pour hommes: nouveau bâtiment	Exécution † : 40-50	21 EPT + 5 EPT de Martigny
Crêtelongue	<i>Foyer La Bergerie</i>	Section fermée	† : 10	
Crêtelongue	<i>Foyer Le Cerisier</i>	Section pour semi-détention et travail externe	† : 08 † : 02 Total 60-70	
Pramont	<i>Centre éducatif</i>	Exécution mesures jeunes adultes et jeunes, et détention préventive et mesures disciplinaires pour les deux catégories	Mesures Jeunes adultes 07 Jeunes 18 Jeunes : Dét. prév. 04 Mesure disciplinaire 05 Total : 34	37 EPT
EPV			Total: 209-219	102.0
LMC			Total 40	10.0
EPV&LMC			Total: 249-259	112.0

⁴³ Les agents de détention employés aujourd'hui dans la PP Martigny pourraient immédiatement compenser le déficit de personnel des EPV par leur engagement à Sion ou à Crêtelongue.

⁴⁴ EPT = équivalent plein temps.

IV. Analyse de la sécurité passive, des standards d'exécution et du besoin d'assainissement des établissements

1. Principe

Dans la présente analyse, distinction est faite entre *sécurité passive* et *sécurité active*. Par *sécurité passive*, on entend tous les facteurs durs, à savoir les paramètres architecturaux et techniques qui permettent une exécution des peines correcte et qui rendent difficiles si ce n'est impossible des évasions ou des libérations orchestrées de l'extérieur. L'analyse de la sécurité passive doit inclure l'examen de l'état des bâtiments ainsi que des travaux d'entretien à faire, cas échéant. Comme le mandat demandait de mettre l'accent sur les questions d'organisation, l'état des lieux suivant sera sommaire.

2. Situation actuelle en Valais

La Prison préventive de Sion (Prison des Îles) a été construite en 1998 en tant que nouvelle prison hautement sécurisée. Le programme des locaux a été conçu pour garantir un maximum de sécurité avec un minimum de personnel. Il y a une année environ, le bâtiment a été réaménagé et équipé pour répondre aux dernières avancées de la technique en matière de sécurité. Aujourd'hui, la Prison des Îles est une des plus sûres de Suisse. Il n'y a donc pas actuellement de besoin d'action dans le domaine de la sécurité passive. L'état général des bâtiments peut être qualifié de bon. Les standards concernant les dimensions et l'équipement des cellules et des autres infrastructures sont généralement respectés⁴⁵. La réaffectation conseillée des places de détention commandera quelques adaptations de moindre envergure⁴⁶.

Logée dans l'ancien abattoir de la ville de Martigny, la **Prison préventive de Martigny** a été inaugurée en 1994 au terme de 18 mois de travaux d'assainissement complet du bâtiment. Depuis son ouverture, l'établissement présente un haut niveau de sécurité passive. En outre, il a récemment été adapté aux dernières avancées de la technique en matière de sécurité et équipé en conséquence. Il n'y a donc pas actuellement de besoin d'action dans le domaine de la sécurité passive. L'établissement a été intégré dans un bâtiment existant, sans changement des volumes ni de l'aspect extérieur. Les espaces intérieurs disponibles ont été exploités au mieux, mais ils sont plutôt exigus (on s'y sent à l'étroit) depuis la mise en exploitation. En ce sens, ils ne correspondent plus entièrement aux standards requis pour une prison (pas d'ateliers, pas de salles de loisirs, pas de locaux pour la culture physique, pas de salles pour les consultations médicales⁴⁷, pas de lieu de culte ...). Indépendamment de son utilisation future, le bâtiment nécessite donc certaines adaptations⁴⁸.

⁴⁵ Il faut relever ici que les conditions de détention à Sion ont été critiquées à diverses reprises : locaux froids et aménagement sans âme ; personnel insuffisant pour l'encadrement, le travail et le sport ; routine quotidienne trop axée sur la sécurité (les détenus passent jusqu'à 23 h par jour dans leur cellule) ; toilettes (latrines), servant en même temps de douche, installées dans certaines cellules, considérées comme dégradantes. Autre grief : l'absence d'un service social avec du personnel qualifié. De manière générale, ces critiques concernent également les PP de Martigny et de Brigue et sont valables aujourd'hui encore (Rapport d'expertise 1998, p. 14 s., 20, 40 ss.).

⁴⁶ Il s'agit entre autre de la création d'ateliers supplémentaires et de nouvelles séparations entre les différents quartiers.

⁴⁷ Déjà dénoncé dans le Rapport MANGIN/GRAVIER ; Rapport d'expertise, Service médical des Etablissements pénitentiaires valaisans du 11 août 1998, p. 41.

⁴⁸ Comme déjà relevé à la p. 21 s. du présent rapport : aménagement de salles de séjour communes, installation d'un pavillon en construction légère sur l'aire de stationnement clôturée sise à l'est de l'établissement,

La Prison préventive de Brigue est logée dans le même bâtiment que le poste de police qui est généralement désert la nuit. En l'absence d'une permanence de nuit, la sécurité doit être taxée d'insuffisante⁴⁹. Les cellules correspondent aux normes. Par contre, dans les cours de promenade, il n'est pas possible aux détenus d'étendre les bras vers le haut en raison du grillage et les ouvertures dans les murs sont blindées. La commission nationale contre la torture avait déjà dénoncé cet état de fait ; il importe maintenant d'apporter les corrections requises⁵⁰. Par ailleurs, la cellule réservée aux détenus en semi-détention et travaillant à l'extérieur, située dans la cave de la prison, n'est plus conforme aux normes actuelles. Jusqu'à 6 détenus se partagent cette cellule, y dorment, y mangent et y passent leur temps libre. Les détenus devraient avoir plus d'intimité (cellules individuelles) d'une part, et d'autre part avoir accès à des locaux communautaires et de loisirs. La cellule devrait être rapidement désaffectée. De l'avis de l'auteur, il manque le potentiel d'adapter cet établissement pour qu'il puisse être exploité sur une plus longue période sans apparition régulière de nouveaux déficits au niveau des normes de l'exécution des peines⁵¹.

La Colonie pénitentiaire de Crêtelongue a été mise en service en 1932. Depuis son inauguration et aujourd'hui encore, Crêtelongue accueille essentiellement des détenus en régime ouvert qui travaillent dans le domaine agricole de l'établissement. Le bâtiment des cellules est désuet et ne correspond plus ni aux normes de construction ni aux normes d'exécution des peines. De même, les autres bâtiments (administration et ateliers) ont un besoin urgent d'assainissement. Crêtelongue ne pourra être exploité à moyen terme que si le corps des cellules est entièrement reconstruit, comme d'ailleurs planifié, et le reste de l'infrastructure rénové dans son ensemble. L'auteur recommande une augmentation de la capacité d'accueil des 40 places actuelles à 60-70 places et une coopération renforcée avec l'établissement de *Pramont* dans les domaines de la logistique (cuisine, buanderie, etc.) et de la sécurité (service de sécurité pour les fouilles des détenus et le contrôle des cellules, sécurité de nuit). Les repas pourraient être préparés au *Centre éducatif de Pramont* pour les deux établissements⁵². En contrepartie, les tâches de contrôle et de sécurité proprement dites, sans objectif éducatif *stricto sensu*, pourraient être déléguées au personnel de surveillance de *Crêtelongue*. La sécurité de nuit des deux établissements pourrait être assurée par 3 collaborateurs au total, ce qui représente un gain de sécurité pour les deux institutions. L'augmentation de la capacité d'accueil pourrait être réalisée d'une part dans le domaine des places fermées supplémentaires à créer (par ex. au dernier étage du nouveau bâtiment principal et dans le bâtiment existant *La Bergerie*). D'autre part, il faudrait aménager un quartier pour les régimes de la semi-détention et du travail externe, idéalement dans l'institution *Le Cerisier* qui dispose déjà de cellules. Cette augmentation du nombre de places s'impose des points de vue économique (meilleure rentabilité) et pénitentiaire.

pouvant servir comme salle de visite, d'espace de travail et de loisirs, de lieu de prière et de culte. Il resterait à aménager un secteur séparé pour les examens et traitements médicaux et à adapter les cours de promenade.

⁴⁹ Déjà dénoncé en 1996 par la Commission européenne pour la prévention de la torture (CPT) à l'occasion de sa visite en Valais ; cf. Rapport d'expertise 1998, p. 13 s.

⁵⁰ Déjà dénoncé dans le Rapport d'expertise 1998, p. 40 s.

⁵¹ Il manque des locaux pour l'occupation des détenus, des activités de loisirs et sportives, ainsi que des effectifs du personnel pour l'encadrement correspondant. En outre, les cours de promenade ont été critiquées à plusieurs reprises, voir aussi Rapport d'expertise 1998, p. 14, qui fait référence au Rapport CPT de 1996.

⁵² Ce qui permettrait de faire l'économie d'une nouvelle cuisine à Crêtelongue.

Avec l'augmentation recommandée de la capacité d'accueil, quelque 20 places d'exécution des peines supplémentaires pourraient être mises à disposition des autorités d'autres cantons. Partant de la demande actuelle, il en résulterait des recettes supplémentaires de plus d'un million de francs.⁵³

Agrandie et assainie comme proposé, la *Colonie pénitentiaire de Crêtelongue* pourrait accueillir des détenus en régime fermé au début de l'exécution. En cas d'évolution positive de l'exécution, ces détenus pourraient ensuite passer dans le secteur ouvert et demeurer à *Crêtelongue* jusqu'à la fin du parcours, c'est-à-dire jusqu'au régime du travail externe. Cela permettrait d'éviter dans la mesure du possible des interruptions dans le déroulement de l'exécution (transferts), avec leurs répercussions négatives sur le travail de réinsertion. Les détenus demeureraient sous la responsabilité du même établissement et seraient encadrés par le même personnel spécialisé pendant toute l'exécution, ce qui aurait de surcroît comme avantage de réduire le travail administratif. Autre bénéfice de cette réorganisation : un plus grand nombre de condamnés valaisans pourraient purger leur peine en Valais.

La construction d'un nouveau bâtiment cellulaire et l'assainissement des autres bâtiments soulèvent la question de l'avenir du domaine agricole. La poursuite de son exploitation dans le cadre actuel fait obstacle à une exécution des peines adéquate. D'une part, une exploitation agricole de grande taille, dotée d'équipements modernes, représente un investissement très important en termes financiers et de personnel. D'autre part, le nombre de détenus aptes à fournir un travail performant dans l'agriculture est en constante baisse (mauvais état de santé physique et/ou psychique, personnes toxico-dépendantes incapables à utiliser des machines dangereuses, délinquants devant être détenus en régime fermé en raison de leur délit ou des risques de récidive). Il semble dès lors indiqué d'adapter le type de cultures et de redimensionner les surfaces cultivées. L'auteur recommande de renoncer aux cultures qui nécessitent un parc de machines agricoles hautement spécialisées ou qui présupposent des connaissances théoriques poussées. Il est conseillé de mettre en œuvre les adaptations proposées par la direction de l'établissement quant au choix des cultures et de louer certaines parcelles.

Le Centre éducatif de Pramont est sis sur le terrain de la *Colonie pénitentiaire de Crêtelongue* et à proximité immédiate de celle-ci. Il a été construit en 1978. Le quartier des cellules a été assaini en 2004-2005 pour le rendre conforme à l'accomplissement des tâches décrites dans le droit pénal des mineurs. Pramont correspond en principe aux normes de construction en vigueur pour le domaine pénitentiaire. Quant aux autres parties de l'établissement, elles n'ont encore jamais subi de rénovation de fond. D'où un grand besoin d'assainissement de l'établissement dans son ensemble, à l'exception du quartier des cellules. En outre, des réaménagements s'imposent dans les domaines de l'admission et de l'administration, sans compter la modernisation des installations de sécurité.

⁵³ Cette estimation part de l'idée que la demande actuelle va demeurer constante. Il s'agit par ailleurs d'un calcul prudent qui se fonde sur les tarifs concordataires pour 2014 : occupation de 9 places fermées pendant 365 jours par an (9 x 365 jours x CHF 243.- = CHF 798'255) en plus des 6 places ouvertes pendant 365 jours par année (6 x 365 jours x CHF 218.- = CHF 477'420), soit un total de CHF 1'275'675.-.

3. Conclusion

Tous les organes qui ont visité les établissements valaisans de privation de liberté les ont critiqués, en partie massivement. Dans son rapport de 2007, le CPT qualifie même de *mauvais traitement* le traitement d'un étranger détenu au Centre LMC en vue du renvoi. De manière générale, on note un manque de personnel (qualifié). En outre, les conditions de détention seraient trop axées sur la sécurité. De l'avis des experts, le mandat légal de la réinsertion (resocialisation), de l'assistance et de l'encadrement des détenus serait relégué au second plan – et il l'est encore en partie aujourd'hui. Les détenus n'auraient pas assez d'exercice physique, d'activités sportives ou de travail. Par ailleurs, comparé à des établissements comparables d'autres cantons, la liberté de mouvement des détenus serait très fortement, parfois même trop fortement restreinte. Ces constats et des remarques similaires sont à lire dans les rapports suivants :

- *Rapport au Conseil fédéral suisse relatif à la visite du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) effectuée en Suisse du 11 au 23 février 1996;*
- *Rapport d'expertise Mangin/Gravier, Service médical des Etablissements pénitentiaires valaisans du 11 août 1998;*
- *Rapport au Conseil fédéral suisse relatif à la visite effectuée en Suisse par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 24 septembre au 5 octobre 2007;*
- *Rapport au Conseil d'Etat du canton du Valais sur la visite de la Commission nationale de prévention de la torture au LMC Granges le 27 mai 2010;*
- *Rapport au Conseil d'Etat du canton du Valais sur la visite de la Commission nationale de prévention de la torture sur sa visite à la prison préventive et au poste de police de Brigue du 28 mai 2010.*

Les déficiences notées à plusieurs reprises durant les dernières années ne peuvent être corrigées que moyennant une adaptation et un assainissement en profondeur des infrastructures actuelles. Tous les bâtiments accusent des déficits et des défauts plus ou moins importants dans le domaine de la sécurité passive, des standards de construction et de l'entretien.

Ci-dessous, un tableau récapitulatif de la situation. Les moyens financiers nécessaires pour les assainissements sont des estimations grossières.

Tableau 3 : Adaptations et assainissements nécessaires des bâtiments avec estimation grossière des coûts

Lieu	Type d'établissement	Mandat/affectation futur	Travaux de rénovation nécessaires	Investissement estimé en mio. fr.
Marigny	Centre de détention en vue du renvoi (Centre LMC)	Détention en phase préparatoire, en vue du renvoi et pour insoumission, hommes et femmes	Adaptation de parties du bâtiment aux standards fédéraux	Les coûts doivent être évalués
LMC				
Sion	Prison préventive haute sécurité	Détention préventive et pour motif de sûreté pour hommes et femmes ; détention fermée et exécution anticipée pour hommes	Réaménagement partiel des bâtiments pour mettre en œuvre la réorientation préconisée	Les coûts doivent être évalués*
Brigue	Prison préventive	Détention préventive et pour motif de sûreté pour hommes et femmes	Adaptations urgentes jusqu'à la fermeture : cours de promenade, admission, locaux pour consultations médicales	(CHF 0.5-1 mio.) ⁵⁴
Crêtelongue	Section ouverte basse sécurité ; section fermée ; section pour semi-détention et travail externe	Exécution de peines et exécution anticipée pour hommes ; semi-détention pour hommes et femmes	Nouveau bâtiment des cellules selon projet existant	CHF 20 mio.*
			Assainissement complet des autres bâtiments	Les coûts doivent être évalués*
Pramont	Centre éducatif	Exécution mesures jeunes adultes et jeunes, et détention préventive et mesures disciplinaires pour ces deux catégories	Assainissement total du bâtiment, à l'exception du quartier cellulaire ; réaménagement du domaine admission et administration ; modernisation des systèmes de sécurité	Les coûts doivent être évalués*
EPV			Total :	CHF 21 mio.

⁵⁴ Ces coûts tombent en cas de fermeture rapide de la PP de Brigue.

* Les investissements marqués d'un astérisque ont droit à une subvention de l'ordre de 35 % (subventions de construction de l'Office fédéral de la justice).

4. Recommandations

Se fondant sur :

- les propositions d'amélioration faites plus haut,
- ses propres observations et analyses,

l'auteur recommande au gouvernement valaisan de corriger les déficits et défauts – en partie considérables – dans le domaine des standards de construction et de l'entretien général des infrastructures.

Les assainissements proposés devraient être planifiés avec détermination et dans les plus brefs délais et présentés au parlement cantonal pour approbation. Le projet devrait être mis en œuvre à la lumière des recommandations émises par les collègues d'experts nationaux et internationaux.

V. Analyse de la sécurité active des établissements

1. Principe

La *sécurité active* désigne les facteurs « mous » ou non mesurables, à savoir le personnel (effectif, composition, compétences), son organisation, les processus de travail, les consignes, ainsi que l'assurance qualité et le controlling, qui règlent l'exploitation de l'établissement. Le niveau de formation et d'instruction du personnel est un facteur important pour une bonne sécurité active et le respect des standards d'exécution. Une sécurité optimale dans le domaine pénitentiaire résulte d'une concomitance idéale des facteurs des deux types de sécurité, passive et active. La culture de conduite d'une institution, le niveau de formation et l'expérience du personnel, ainsi qu'une éthique professionnelle solide, fondée sur des valeurs consensuelles, sont des paramètres essentiels de la sécurité active et les garants d'une privation de liberté humaine et conforme aux normes.

2. Situation actuelle en Valais

En Valais, le domaine pénitentiaire est caractérisé depuis toujours par l'accent mis sur les facteurs de la sécurité passive. Tant dans les trois prisons préventives qu'au *Centre LMC*, **les aspects sécuritaires, aux niveaux des infrastructures techniques et des bâtiments, sont clairement au centre des concepts d'exploitation** (principe de sécurité).

Quant au principe de normalisation, d'amélioration du comportement du détenu, d'assistance et d'encadrement⁵⁵, que le code pénal suisse met à pied d'égalité avec celui de la sécurité (art. 75, al. 1), il est négligé, faute de personnel. Par ailleurs, les cadres des prisons préventives et dans le domaine de la migration et du renvoi, en place depuis longtemps, défendent une vision conservatrice de l'exécution des peines, qui accorde à la sécurité la priorité absolue. Corollaire : les principes généraux de l'exécution retenus par le législateur à l'art. 74 CP, voulant que le détenu et la personne exécutant une mesure ont droit au respect de leur dignité et que l'exercice de leurs droits ne peut être restreint que dans la mesure requise par la privation de liberté et par les exigences de la vie collective dans l'établissement⁵⁶, ne sont pas toujours pleinement respectés⁵⁷.

⁵⁵ Cf. Explications sur le commentaire bâlois du CP : BRÄGGER, BSK², art. 75, notamment N 5 ss.

⁵⁶ Voir Explications sur le commentaire bâlois du CP : BRÄGGER, BSK², art. 74 N 1 ss.

Ce n'est pas uniquement du point de vue de l'encadrement des détenus que l'effectif du personnel est aujourd'hui insuffisant. Pour la présence de nuit, seule la prison préventive de Sion connaît une permanence de deux gardiens (double couverture de service). À Brigue, aucun agent de détention n'est présent en permanence dans l'établissement, une situation que la Commission internationale contre la torture a dénoncé. Dans les autres établissements, seul un agent est en service chaque nuit, ce qui n'est pas suffisant sous l'angle de la sécurité⁵⁸. En outre, les agents de détention doivent parfois travailler jusqu'à 80 heures par semaine, voire plus, pendant les périodes de vacances ou lors d'absence pour maladie de leurs collègues. Finalement, dans les petites prisons préventives, il n'est pas toujours garanti que même pendant la journée 2 agents de détention au moins soient en service.

3. Conclusion

Vu ce qui précède, une réorganisation totale du système pénitentiaire valaisan, à réaliser via un processus de **développement d'entreprise** et une **augmentation substantielle du personnel**, paraît indiqué. Les déficiences relatives au service de permanence dues au manque de personnel contreviennent aux standards sécuritaires en vigueur et doivent être qualifiées de dangereuses. Il ne suffit plus de modifications et d'améliorations ponctuelles pour initier et mettre en œuvre à long terme les changements nécessaires. Une amélioration durable des conditions d'exécution, en phase avec les standards dictés par les conventions internationales et le droit fédéral et concordataire, doit aussi, en fin de compte, passer par le développement d'une culture d'entreprise qui vise un changement d'attitude des collaborateurs à moyen terme.

4. Recommandations

4.1. Effectif du personnel

Comme nous l'avons dit plus haut, les rapports susmentionnés dénoncent à plusieurs reprises l'insuffisance des effectifs⁵⁹. Il n'est guère possible de se prononcer valablement sur le besoin de personnel et sur le rapport personnel/détenus pour tous les établissements et toutes les formes d'organisation. Plus les établissements sont petits, les lieux de détention décentralisés et les mandats divers, et plus les concepts de l'exécution, de l'encadrement et des traitements sont différents, plus l'exploitation est intensive en personnel. Pour toutes ces raisons, il apparaît peu sensé aujourd'hui d'exploiter des petits ou très petits établissements, comme la prison de Brigue par exemple. Des fonctions qui doivent être occupées 24h sur 24 et 365 jours sur 365 sont à multiplier par un facteur de 1,6 ; c'est-à-dire que 1,6 équivalents plein temps sont nécessaires pour atteindre la couverture de service visée. S'agissant de l'exécution de mesures, notamment pour les jeunes et les jeunes adultes, il faut partir de 1,5 à 2 collaborateurs par jeune. Dans le secteur

⁵⁷ Le principe de proportionnalité dans l'exécution des peines s'applique également à l'exécution provisoire et pour motif de sûreté. L'art. 235 CPP dispose: « La liberté des prévenus en détention ne peut être restreinte que dans la mesure requise par le but de la détention et par le respect de l'ordre et de la sécurité dans l'établissement ».

⁵⁸ Une présence de 2 collaborateurs doit être garantie la nuit. Dans un établissement fermé, 3 collaborateurs au minimum doivent être présents, voir Manuel des constructions fédérales, p. 9.

⁵⁹ Voir par ex. le *Rapport au Conseil fédéral suisse relatif à la visite effectuée en Suisse par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 24 septembre au 5 octobre 2007*, p. 90.

fermé, on compte 0,5 à 1 collaborateur par détenu, et dans le secteur ouvert, 0,75 à 1 collaborateur par détenu⁶⁰.

La création de postes supplémentaires génère des frais importants. À une époque où les budgets publics rétrécissent comme peau de chagrin, il s'impose de présenter les perspectives de financement de l'augmentation des effectifs considérée comme nécessaire :

Pramont :

Avec la réaffectation de Pramont à la détention de jeunes sous le coup de mesures pénales, les coûts de personnel supplémentaires pourront être compensés par la facturation des places d'exécution, car contrairement à la détention pénale des adultes, celle des mineurs connaît la facturation des coûts intégraux (système de la 13^{ème} facture).

Détention administrative :

Comme exposé au chapitre III, point 4, les frais des cantons pour la détention administrative de certaines catégories d'étrangers sont remboursés par la Confédération. Réserver la prison de Martigny à ce régime de détention générerait des recettes supplémentaires de plus de CHF 700'000.- par année. Cinq à six postes pourraient ainsi être créés avec un effet neutre sur les coûts (compensation par le surplus de recettes).

Crêtelongue :

Si l'assainissement et la réaffectation de l'établissement sont mis en oeuvre comme proposé au chapitre IV, point 2, Crêtelongue pourra réaliser des recettes supplémentaires de plus d'un (1) million avec les frais de pension versés par d'autres cantons. Huit à dix postes pourraient être créés avec un effet neutre sur les coûts (compensation par le surplus de recettes).

Cet exposé sommaire des perspectives de financement donne à voir le grand potentiel de la réorganisation proposée.

Le tableau suivant met en regard les effectifs actuels et les effectifs considérés comme nécessaires à l'avenir. Il s'agit d'une estimation grossière qui doit être revue et corrigée en fonction de l'option de réorganisation retenue, puis mise en oeuvre.

⁶⁰ Cf. Manuel des constructions fédérales, p. 10.

Tableau 4 : Effectif actuel du personnel et effectif futur considéré nécessaire

Lieu	Mandat futur	Nombre proposé de places de détention	Nombre actuel CO ⁶¹	Rapport actuel CO/dét. ⁶²	Nombre futur CO	Rapport futur CO/dét.	
Martigny	Détention en phase préparatoire, en vue du renvoi et pour insoumission, hommes et femmes (Centre LMC)	† : 36 † : 04 Total: 40	10	0.55	16 ⁶³	0.40	
LMC		Total: 40	10		16		
Sion	Détention préventive et pour motif de sûreté pour hommes et femmes ; détention fermée et exécution anticipée pour hommes	Dét.prov&sûreté † : 97 † : 08 Exécution : † : 10 Total: 115	30 (+ 10 de Martigny)	0.25	38	0.33	
Brigue	Détention préventive et pour motif de sûreté pour hommes et femmes	À moyen terme : fermeture	4	0.17	0	-/-	
Crêtelongue	Exécution de peines et exécution anticipée hommes: nouveau bâtiment	Exécution : † : 50	21	0.525	35	0.5	
Crêtelongue	Section fermée	† : 10					
Crêtelongue	Section pour semi-détention et travail externe	† : 08 † : 02 Total 70					
Pramont	Exécution mesures jeunes adultes et jeunes ; détention provisoire et mesures disciplinaires pour les deux catégories	Mesures Jeunes ad. 07 Mesures Jeunes 18 Jeunes : 25 Dét. prov 04 Mesure discipl. 05 Total : 34	37	1.08	48	1.4	
Direction/services centraux	À créer : nouvelles fonctions de conduite et d'appui à la conduite		-/-		5		
Services sociaux	Développement et mise en place dans les prisons		-/-		2		
Services application & Probation	Nouvelle section, reprise du personnel actuel du service administratif et juridique	Développement et professionnalisation	-/-		4		
EPV		Total: 219	102		132		
Nouveaux postes à créer EPV (132 – 102 = 30 postes – les 14 postes libérés de Brigue et Martigny) = 16 nouveaux postes à créer⁶⁴							
LMC		Total 40	10		10		
Nouveaux postes à créer LMC					6		
EPV&LMC			Total : 259	112	0.4	148	0.57
Total des nouveaux postes à créer EPV&LMC					22⁶⁵		

⁶¹ CO = nombre de collaborateurs à plein temps (EPT).

⁶² CO = nombre de collaborateurs à plein temps (EPT).

⁶³ 4 nouveaux postes pour le domaine travail, loisirs et sport ; 2 nouveaux postes pour renforcer la permanence de nuit.

⁶⁴ 132 postes – 102 postes actuels = 30 postes (y inclus les 14 postes des PP de Martigny et de Brigue qui ne seront plus utilisés dans ces prisons). Reste donc à créer 16 postes pour les EPV.

⁶⁵ 16 EPT pour les EPV et 6 EPT pour les LMC.

Avec la création proposée de 22 nouveaux postes, le rapport d'encadrement passerait de 0,4 aujourd'hui à 0,57 – un rapport qui demeure bas. Les 22 nouveaux postes incluent non seulement des agents de détention et des maîtres d'atelier supplémentaires, mais aussi du personnel spécialisé et des cadres. L'auteur recommande au gouvernement valaisan d'approuver le principe de cette augmentation et de mettre en œuvre celle-ci progressivement dans le courant des quatre prochaines années. L'augmentation des effectifs se justifie d'autant plus qu'elle pourra être réalisée dans une large mesure par le biais de compensations (effet neutre sur les coûts). Sans personnel supplémentaire, il paraît illusoire de faire les correctifs au niveau de la sécurité active (encadrement des détenus) préconisés par toutes les commissions d'inspection.

4.2. Réorganisation de la structure de conduite et développement de l'organisation (gestion du changement)

Comme exposé en détail au chapitre I 2-5, la structure organisationnelle actuelle ne permet plus de maîtriser les tâches exigeantes relevant du domaine pénitentiaire. D'où la nécessité de créer une nouvelle structure dans le cadre d'un développement d'entreprise.

L'auteur propose la création d'un **Service pénitentiaire valaisan** en remplacement de l'actuel *Service des établissements valaisans*. Les sections suivantes devront lui être subordonnées :

- l'*Office d'application des sanctions pénales et de probation* ;
- les *établissements de détention* : la *Prison des Îles* et, jusqu'à sa fermeture, la prise de *Brigue* ;
- les *établissements pénitentiaires de Crêtelongue* ;
- le *Centre éducatif de Pramont* ;
- un *Etat-major*.

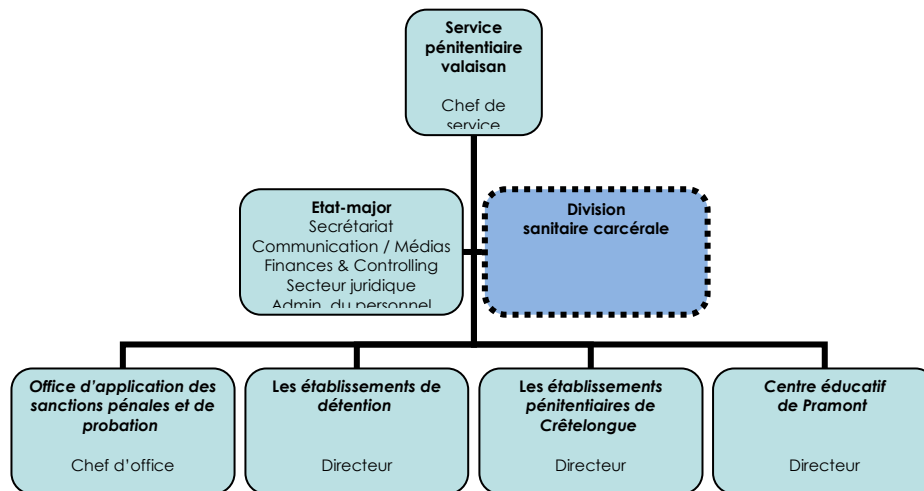
D'après la décision politique

- concernant la poursuite autonome du *service de médecine pénitentiaire*, le *secteur des soins pénitentiaires* devra également être soumis **administrativement** au nouveau service ;
- concernant la délégation de l'exécution de la détention administrative au service pénitentiaire, la prison de Martigny devra être placée sous la direction des établissements de détention.

Le nouveau service pénitentiaire ne devrait plus être logé, comme le service actuellement compétent, à la Prison des Îles, mais devrait s'installer à proximité du DSSI, afin notamment de souligner géographiquement la séparation des tâches entre le service et les établissements.

L'**organigramme suivant** visualise la nouvelle structure proposée de l'organisation et de la direction du **nouveau Service pénitentiaire valaisan** :

Graphique 2 :
Organigramme du service pénitentiaire valaisan à créer :



Les établissements pénitentiaires sont exploités 24h sur 24 et 365 jours sur 365. Pour assurer la conduite professionnelle de telles institutions, il est impératif que chaque unité organisationnelle (UO) ait un **remplaçant** officiellement désigné, pour assurer en permanence la bonne conduite des opérations (service de piquet). Il s'agit là d'un élément clé de l'organisation, tout spécialement en cas d'urgence et de crise, lorsqu'il faut décider rapidement et agir dans les règles. Bref, un dispositif de remplacement sans faille est crucial pour le fonctionnement correct de tout le système, tant au niveau de la conduite qu'au niveau technique.

Comme nous l'avons déjà dit au chapitre I, point 2, la distinction faite dans le droit valaisan entre *régime ouvert* et *régime fermé* pour l'assignation des compétences en matière d'application et d'exécution des sanctions à différentes autorités est unique en Suisse et donc à qualifier d'inhabituel. Cette forme d'organisation recèle un potentiel de danger substantiel en rapport avec la garantie de la sécurité publique. Comme relevé dans le rapport WERREN⁶⁶, la multiplication des interfaces est un facteur de risque lorsqu'il s'agit d'évaluer la dangerosité d'un détenu⁶⁷. Plus les unités organisationnelles qui participent à l'encadrement et à l'évaluation d'un détenu sont nombreuses, plus le besoin de coordination et de ressources est grand et plus la probabilité est grande, aussi, que des informations importantes se perdent ou ne soient pas transmises à temps. En outre, les divergences d'idées et la disparité des concepts entravent une planification de l'exécution fondée sur les éléments centraux de la sécurité et de la réinsertion. La Sec-

⁶⁶ Voir Rapport d'enquête WERREN sur le cas *Lucie*. Suite à ce rapport, le canton AG a créé un service pénitentiaire 01.01.2011 et intégré le service d'assistance de probation, jusqu'alors un organe de droit privé, dans le département de l'exécution des peines et des mesures (autorité d'application). Ce dernier rapport est disponible en français et allemand :

http://www.ag.ch/politdossiers/de/pub/straf_und_massnahmenvollzug.php

⁶⁷ Un nombre pléthorique d'interfaces a pour effet que trop de gens parlent de tout et se mêlent de tout, mais sans qu'il y ait attribution claire de responsabilité quant aux décisions à prendre, voir DOPPLER/LUSTERBURG, *Change Management, Den Unternehmenswandel gestalten*, 12^{ème} édition, 2008, p. 112 (cité comme suit par la suite : DOPPLER/LUSTERBURG, *Change Management*).

tion d'exécution des peines et des mesures, aujourd'hui rattachée au service administratif et juridique du DSSI, dispose d'une grande connaissance et expérience dans le domaine, et le déroulement des processus administratifs et judiciaires est rodée. Or seul le domaine du *régime ouvert* bénéficie de ces compétences ; celui du *régime fermé* ne compte pratiquement pas de spécialistes, ce qui constitue un facteur de risque notable. Sans compter qu'il n'y a guère de coordination entre les deux pour ce qui est de la planification de l'exécution. L'auteur recommande dès lors de s'appuyer sur les connaissances spécialisées disponibles pour créer un **nouvel office d'application des sanctions pénales et de probation**, qui aurait pour mission d'assurer le déroulement cohérent de l'exécution pour tous les détenus valaisans. Au plan de l'organisation, cette division devrait être rattachée au nouveau Service pénitentiaire valaisan⁶⁸. Effets attendus : un gain d'efficacité, une prise en compte plus professionnelle de l'aspect « sécurité publique », ainsi qu'une meilleure évaluation et un pilotage plus ciblé de l'exécution des peines des points de vue de la sécurité et de la resocialisation. Cette réorganisation n'aurait aucun effet sur le partage actuel des compétences entre l'administration et les *juges d'application des peines*.

Dans le domaine pénitentiaire également, les aspects *finances & controlling*, *droit et personnel* (voir aussi 4.5.) gagnent en importance. Si l'on veut une planification et un pilotage optimaux des ressources ainsi qu'un traitement adéquat de données financières et autres, il faut pouvoir s'appuyer sur des services centraux professionnels. Ceux-ci sont au demeurant indispensables pour un service pénitentiaire de cette taille. S'y ajoutent les aspects de l'entretien des infrastructures (bâtiments) et des systèmes de sécurité, qui doivent impérativement être planifiés et coordonnés de manière centrale. L'auteur recommande donc de mettre sur pied **une nouvelle division Services centraux** pour assumer ces tâches.

La création d'une nouvelle structure en lien avec un processus de développement organisationnel est un projet classique de gestion du changement (**Change Management**). La mise en œuvre d'un tel projet demande un grand investissement de la part des cadres dirigeants, sans compter qu'il faut des conditions préalables optimales. L'opération doit être guidée par les principes suivants :

- une gestion ciblée sur des objectifs ;
- pas de mesures sans diagnostic ;
- une réflexion et une action globales ;
- la participation de toutes les personnes concernées ;
- l'aide à l'entraide ;
- un pilotage axé sur des processus ;
- la sélection soigneuse des personnes clés ;
- une communication vivante⁶⁹.

Ce travail ne peut être effectué par une seule personne. Outre l'organe de conduite du projet, il faut un responsable qui coordonne le projet de A à Z et prépare les bases à l'attention de cet organe de conduite. L'auteur recommande la création d'un **poste de responsable de projet pour le processus de changement avec soutien administratif (travaux de secrétariat)**. Cela permettra également de garantir que les décideurs politiques disposent en tout temps des informations utiles.

⁶⁸ Cette recommandation est inspirée des expériences extrêmement positives faites avec ce modèle d'organisation, notamment dans le canton de Zurich.

⁶⁹ DOPPLER/LUSTERBURG, *Change Management*, p. 168 s.

4.3. Mise en place de procédures de travail standardisées (développement organisationnel)

Comme exposé au chapitre II, point 4, de nouvelles bases légales doivent être créées pour le domaine pénitentiaire valaisan. Dans un deuxième temps, il faudra retravailler les ordonnances, aide-mémoire et descriptifs de processus actuels pour les adapter à la nouvelle organisation et législation en s'appuyant sur ces nouvelles bases légales. La devise doit être : moins = plus. Mais pour que l'équation joue, il est impératif que les directives pertinentes soient conçues avec système et formulées avec clarté. L'entier du processus devra être initié et encadré par le nouveau Service pénitentiaire, dès lors qu'il s'agit de mettre en place et en œuvre une nouvelle vision de l'exécution des peines, que doivent partager toutes les unités organisationnelles. Le personnel, tous échelons hiérarchiques confondus, doit être impérativement impliqué dans le processus au sens d'un développement organisationnel global.

Par ailleurs, il importe d'établir des procédures standard pour les contrôles de sécurité, d'introduire une instruction régulière des collaborateurs, de fixer la périodicité des différents contrôles et d'instaurer un système de controlling et d'assurance-qualité. Toutes ces démarches devraient être entreprises simultanément et de manière concertée pour tous les établissements au sens d'un développement organisationnel.

4. 4. Développement de la culture d'entreprise

4.4.1 Généralités

La sécurité est toujours le produit d'une concomitance idéale des facteurs de la *sécurité passive* et de la *sécurité active*. La culture de conduite d'une institution, le niveau de formation et l'expérience des collaborateurs, ainsi qu'une déontologie affirmée, fondée sur des valeurs déterminées de manière consensuelle, sont les principaux paramètres de succès de la *sécurité active*. Dans cet ordre d'idée, la création du nouveau Service pénitentiaire doit être comprise comme une opportunité de développer une nouvelle culture d'entreprise qui soit valable pour toutes les unités organisationnelles et qui ait l'adhésion de tous les collaborateurs. Le développement de cette culture doit être centré sur les thèmes suivants : l'encadrement des détenus, la définition des limites professionnelles à observer dans les rapports avec eux (entre proximité et distance), les normes de qualité et la garantie de leur application en tant que processus de la *sécurité active*, et les relations entre les collaborateurs ainsi qu'entre eux et leurs supérieurs. En outre, les cadres devraient, sous la direction du chef du Service pénitentiaire à créer, développer une culture de conduite commune dont ils se feront eux-mêmes les ambassadeurs au quotidien et qu'ils exigeront de leurs subordonnés (voir 4.4.2).

Il convient encore d'améliorer la communication entre la direction du service et les collaborateurs, notamment pour ce qui est de la régularité de l'information. Tous les entretiens ou presque menés avec le personnel des EPV ont mis au jour un déficit dans la communication et la transmission des informations, non seulement au niveau de la direction mais de manière générale au niveau des cadres à tous les échelons hiérarchiques. Le développement de la culture d'entreprise doit donc mettre l'accent sur la communication en général et sur la gestion de l'information en particulier.

4.4.2. Culture de conduite

Le système pénitentiaire valaisan actuel souffre d'un manque de vision consensuelle et défendue par le politique⁷⁰. L'absence de lignes directrices politiques et déontologiques claires a des effets systémiques sur l'organisation pénitentiaire dans son ensemble. Il n'existe guère de concepts, de lignes directrices ou de documents de fond sur le système pénitentiaire valaisan dans son ensemble. Bref, une perspective globale fait cruellement défaut. Cela explique, d'une part, que le DSSI n'a voulu ou n'a pu prendre position que sur des questions ou des projets ponctuels concernant le domaine pénitentiaire. D'autre part, la direction actuelle des EPV s'occupe trop et trop souvent de questions de détail des UO subordonnées, ce qui est ressenti en partie comme une ingérence dans les affaires courantes. Cet état de fait, qui a sa cause dans la structure organisationnelle actuelle, génère des tensions et aussi des frustrations chez de nombreux collaborateurs à tous les échelons hiérarchiques.

Vu ce qui précède, il s'avère nécessaire de compléter le développement d'une nouvelle structure organisationnelle et d'une vision politique claire, à retenir dans une loi cantonale, par le développement parallèle d'une nouvelle culture de conduite. Dans ce contexte, il reviendra au nouveau Service pénitentiaire d'harmoniser de manière ciblée les notions et les styles de conduite actuels, qui sont aujourd'hui le fait de personnes individuelles et qui reposent sur des interprétations différentes du domaine pénitentiaire. Cette manière de faire contribuera à ce que le chef du nouveau service soit reconnu et respecté en sa qualité de chef suprême.

À l'avenir, le DSSI devra se concentrer sur les aspects politiques, stratégiques et déontologiques de l'exécution des peines en collaboration avec le nouveau Service pénitentiaire, la mise en œuvre concrète incombant aux UO qui lui sont subordonnés. Cette répartition des tâches a le plus de chance de fonctionner avec un style de conduite fondé sur la délégation, qui fixe les conditions générales et les balises et en contrôle le respect. En résumé : le niveau stratégique/politique et le niveau opérationnel doivent être clairement séparés. Dans ce modèle organisationnel, le nouveau Service pénitentiaire fait office en même temps de trait d'union et de lubrifiant entre le département et les UO.

4.5. Sélection, formation initiale et formation continue du personnel

Si l'on veut qu'une culture d'entreprise délimitée par des balises politiques et fondée sur des valeurs éthiques soit vécue au quotidien, il faut accorder une place centrale à la sélection, la conduite, la formation et le développement du personnel. Ces questions doivent être discutées et clarifiées avec tous les cadres. Il convient de définir dans un plan directeur ou une charte les valeurs et la culture de conduite valables pour tout le domaine pénitentiaire. Il serait en outre souhaitable que le personnel du futur Service pénitentiaire valaisan soit assermenté. Cela permettrait d'étayer, aux plans formel et juridique, les nouvelles lignes directrices déontologiques.

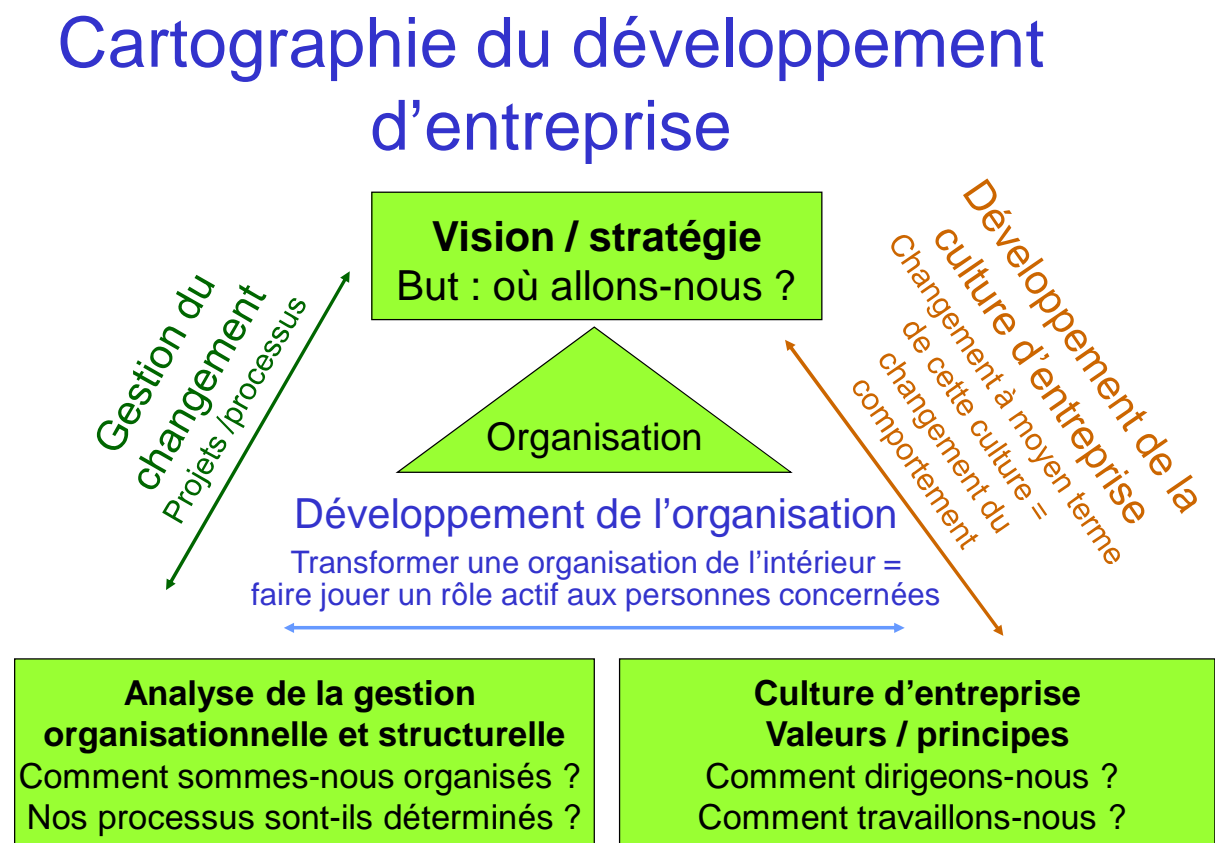
⁷⁰ À esquisser par exemple dans le contexte de la formulation d'un projet de loi cadre sur l'exécution des peines et des mesures. Le processus politique suivant ces travaux préparatoires dans les groupes politiques et le Grand Conseil pourrait se solder par une meilleure compréhension et un plus large appui.

Finalement, au vu de la grandeur du service, la coordination et la conduite des affaires du personnel devraient être centralisées. L'auteur recommande d'attribuer au nouveau Service pénitentiaire un spécialiste dans le domaine du personnel.

5. Résumé

Les processus de changement décrits plus hauts sont inspirés des principes du développement d'entreprise. Le graphique suivant visualise les interdépendances entre les **trois axes du processus de développement, à savoir la gestion du changement, le développement de l'organisation et le développement d'une culture d'entreprise**. Un tel processus doit être voulu, mis en route et soutenu par les autorités politiques compétentes. Il s'agit en l'occurrence de la réorganisation stratégique et opérative de tout un service qui s'étend généralement sur deux législatures. Savoir si ce processus doit être initié est en fin de compte une question politique. Pour l'auteur, la démarche est non seulement indiquée mais indispensable.

Graphique 3 : Cartographie du développement d'entreprise⁷¹



⁷¹ DOPPLER/LUSTERBURG, Change Management, p. 70.

VI. Analyse de la médecine pénitentiaire, organisation et prestations

1. Principe de la médecine pénitentiaire en Suisse⁷²

1.1. Compétences

L'exécution des peines et des mesures et la santé publique sont en principe du ressort des cantons. C'est donc à eux qu'il incombe d'élaborer les bases conceptuelles et légales de la médecine somatique et de la psychiatrie forensique, de les édicter et de les faire exécuter. À eux aussi de veiller à ce que la médecine pénitentiaire soit conforme aux standards reconnus, et notamment aux recommandations pertinentes du Conseil de l'Europe. Le concept correspondant doit établir explicitement le rattachement organisationnel de la médecine pénitentiaire (au département de justice et police ou à celui de la santé). Finalement, le budget cantonal doit prévoir les moyens nécessaires et les mettre à disposition du département ou de l'office compétent. Par ailleurs, les questions relatives au secret professionnel et à l'obligation de renseigner du personnel médical dans l'exercice de son travail ordinaire en milieu carcéral doivent être réglées dans une loi. À ce propos, il est conseillé aux cantons de prévoir des réglementations spéciales concernant le secret médical dans le cadre d'expertises et dans l'application de mesures thérapeutiques institutionnelles. Ces travaux doivent être effectués par un groupe de travail interdisciplinaire et/ou interdépartemental sur mandat du gouvernement cantonal.

1.2. Organisation

À teneur de la REC(1998)7 du Conseil de l'Europe, la médecine pénitentiaire doit être intégrée dans le système national de la santé publique. Ce principe est réitéré dans les art. 40.1 et 40.2 de la REC (2006)2. Il y est précisé en outre que le service médical de la prison doit être organisé en étroite collaboration avec les services de santé étatiques. L'idée est que le Ministère national de la santé soit compétent et responsable en matière de médecine carcérale, ce qui favorise la mise en œuvre du principe d'équivalence voulant que la population carcérale ait droit aux mêmes prestations médicales que le reste de la population.

Au cas où cette intégration organisationnelle ne serait pas possible pour des raisons inhérentes au système d'organisation national, le Conseil de l'Europe recommande l'institutionnalisation d'une collaboration aussi étroite que possible entre le service médical carcéral de l'établissement et les structures de santé ordinaires en dehors de l'établissement⁷³.

1.3. Accès au médecin, devoir de traiter et choix du médecin

Lors de leur admission dans un établissement pénitentiaire et pendant leur séjour, les détenus doivent avoir accès à tout moment et sans retard à un médecin ou à un(e) infirmier(ère) diplômé(e), quel que soit leur régime de détention. Tous les détenus doivent faire l'objet d'un examen médical d'entrée dans les 24 heures.⁷⁴ Cet examen peut également être effectué par un membre du personnel soignant à condition qu'il puisse

⁷² Voir B. BRÄGGER, *Gefängnismedizin in der Schweiz, Eine Analyse des bestehenden rechtlichen Rahmens*, in: Jusletter du 11 avril 2011.

⁷³ Commentaire de la REC(2006)2, Strasbourg 2006, p. 68 s.

⁷⁴ Art. 1 REC(1998)7.

s'appuyer pour cela sur une liste de contrôle agréée par le médecin de l'établissement ou par le médecin cantonal, et qu'il consigne les résultats de l'examen dans le dossier médical personnel du détenu. En cas de doute ou de maladie grave, il doit être fait appel immédiatement à un médecin. Dans chaque établissement, une personne compétente pour donner les premiers soins doit être présente en permanence. Et en cas d'urgence grave, un médecin doit être immédiatement alerté⁷⁵.

Sur la base d'un rapport de sous-traitance spécial, le médecin de l'établissement, en sa qualité de personne compétente et responsable en matière de santé publique au sein de l'institution, a l'obligation de soigner tous les détenus qui lui sont envoyés. Une obligation qui n'est pas limitée aux cas d'urgence, contrairement à ce qui est le cas pour les médecins exerçant librement. Les détenus n'ont pas le libre choix du médecin, mais ils ont l'autorisation de demander un deuxième avis médical⁷⁶. Si indiqué pour des raisons médicales, le détenu doit être déféré à un spécialiste. La direction de l'établissement décide des mesures de sécurité à prendre, le cas échéant.

1.4. Principe de l'indépendance médicale et du consentement du détenu

L'indépendance médicale doit être observée dans tous les cas⁷⁷. Cela veut dire concrètement que l'administration de la prison ne peut en aucun cas ni d'aucune manière influencer sur les décisions du médecin dans le cadre des soins ordinaires de santé publique. Le médecin pénitentiaire doit assurer à chaque détenu la même qualité de soins que celle dont bénéficient les malades ordinaires⁷⁸. Le détenu doit donner son consentement pour tout examen médical ou intervention⁷⁹, les droits matériels des patients étant les mêmes pour tous partout en Suisse⁸⁰. Il ne peut être dérogé à ces principes que dans le cadre d'un traitement forcé ou de l'administration forcée de médicaments, lorsque les conditions légales pertinentes sont remplies et qu'un médecin consent à pratiquer ces traitements⁸¹. Cela peut être le cas notamment pour des détenus aux réactions imprévisibles ou sans connaissance, lorsqu'il y a péril en la demeure. Ces cas d'exception doi-

⁷⁵ Art. 4 REC(1998)7.

⁷⁶ Art. 10 REC(1998)7, cf. aussi Commentaire dans volume 1 KJS, p. 263.

⁷⁷ D'après la doctrine allemande, suivie par la plupart des cantons alémaniques, le secret médical ne s'applique pas dans le cadre des mesures thérapeutiques institutionnelles ordonnées par la justice pénale. Dans la littérature allemande spécialisée, l'argument est le suivant : « *Le traitement de délinquants malades psychiquement se distingue fondamentalement du traitement administré dans d'autres contextes. Ce n'est pas le patient malade qui commande une prise en charge, mais la société. L'objet du traitement est non pas la souffrance du patient, mais la souffrance que le patient a infligé à la société. Et le mandat de traitement vise non pas en premier lieu la guérison du patient mais la protection de la société contre le patient. Pour le formuler crûment, la guérison du patient dans le traitement de délinquants malades psychiquement n'est qu'un moyen d'arriver au but visé. La responsabilité du traitement et de son succès incombe non seulement au patient mais aussi à ceux qui le traitent, qui ont les moyens légaux d'imposer un traitement contre la volonté du patient, et cela alors même que le patient n'est pas dangereux en raison de la maladie. La réussite du traitement décide de la suite du programme de privation de liberté du patient. Le traitement de délinquants malades psychiquement se déroule dans un contexte public composé de personnel traitant, de patients, de juges, de décideurs politiques et de l'opinion publique, et non pas dans le contexte de la relation de confiance protégée par la loi entre médecin et patient.* » (cit. trad.) in : R. Müller-Isberner / S. Eucker, Therapie im Massregelvollzug, Berlin 2009, p. 38 s. Cette conception de l'exécution de mesures pénales est cependant strictement rejetée par l'école de la médecine pénitentiaire d'influence française.

⁷⁸ Art. 19 REC(1998)7.

⁷⁹ Art. 7.1 de la directive de l'ASSM du 28 novembre 2002 retient que le médecin traitant ne peut pratiquer de mesures diagnostiques ou thérapeutiques qu'avec le consentement éclairé du détenu.

⁸⁰ Analyse de l'Institut de droit de la santé de l'Université de Neuchâtel sur la pratique médicale en milieu carcéral, de mai 2009, p. 82.

⁸¹ Art. 16 REC(1998)7.

vent être bien documentés et leur déroulement pouvoir être retracé de A à Z. Qui plus est, le droit des détenus à l'autodétermination doit être respecté⁸².

1.5. Principe d'équivalence

D'après l'art. 10 ss de la REC(1998)7, les détenus doivent bénéficier de soins équivalents à ceux dispensés dans la société « libre ». Cela veut dire, en clair, que les détenus doivent avoir le même accès aux mesures et services préventifs, diagnostics et thérapeutiques que des patients en liberté. Y inclus les traitements par des médecins dentistes, des psychiatres et autres spécialistes, s'ils s'avèrent nécessaires du point de vue médical. En outre, le détenu qui ne peut être traité convenablement en prison doit être transféré dans un hôpital⁸³.

1.6. Distribution de médicaments

Sur cette question, la Recommandation du Conseil de l'Europe retient : « *S'il y a lieu, les personnes détenues devraient pouvoir recevoir leur traitement prescrit « en main propre ». Cependant, les médicaments dont la prise en overdose peut se révéler dangereuse ne devraient pas leur être remis ; ils devraient leur être administrés au fur et à mesure, selon la posologie prescrite* »⁸⁴. Les médicaments doivent être prescrits exclusivement par le médecin, et les médicaments être distribués uniquement par le *personnel autorisé*⁸⁵. Le commentaire relatif à la Recommandation ne donne pas d'autres explications sur la notion de *personnel autorisé*. On peut néanmoins déduire sans équivoque de son interprétation linguistique et terminologique qu'il peut s'agir ici d'autres personnes qu'exclusivement le personnel médical et infirmier ; en effet, à l'art. 11, on peut lire que le service de santé doit disposer de personnel médical, infirmier et technique qualifié. C'est dire que le personnel autorisé visé à l'art. 49 englobe justement aussi d'autres personnes que celui visé à l'art. 11.

Le médecin de la prison peut dresser une liste des médicaments normalement utilisés dans l'établissement, en collaboration avec un pharmacien⁸⁶. Il s'agit par là d'éviter la prescription à la légère de préparations susceptibles d'engendrer la dépendance. Le principe de la prescription de génériques est admis, pour des raisons de coûts. Il faut également faire la liste des médicaments à disposition dans la pharmacie de l'établissement et qui peuvent être donnés sans ordonnance médicale. Ces listes doivent être établies sur mandat du médecin de l'établissement d'entente avec la direction de l'établissement, le médecin cantonal et le pharmacien cantonal.

La directive ASSM du 28 novembre 2002 ne dit rien sur la question de la distribution de médicaments.

On peut donc retenir que les médicaments qui ne figurent pas sur la liste de médicaments de la pharmacie de l'établissement doivent être prescrits uniquement par le médecin. Au cas où plusieurs médecins (somaticiens et psychiatres) travaillent dans le même établissement, la coordination des médicaments prescrits doit être documentée

⁸² JÖRG PONT, *Ethische Grundlagen*, p. 20 - 28, in: in: K. KEPPLER / H. STÖVER (HRSG.), *Gefängnismedizin, Medizinische Versorgung unter Haftbedingungen*, Stuttgart 2009, p. 25 s.

⁸³ JÖRG PONT, a.a.O., p. 25.

⁸⁴ Art. 48 REC(1998)7.

⁸⁵ Art. 49 REC(1998)7 : « *La prescription médicale devrait rester du seul ressort de la profession médicale, et les médicaments ne devraient être distribués que par le personnel autorisé.* »

⁸⁶ Art. 49 REC(1998)7.

par le dossier médical du détenu malade et par le personnel soignant. À défaut de quoi, il peut se produire des effets croisés dangereux des substances prescrites.

La préparation des médicaments en vue de leur distribution doit être impérativement effectuée par un infirmier diplômé, sur la base de l'ordonnance médicale figurant dans le dossier médical du détenu. Par ailleurs, selon le principe du double contrôle, les distributeurs de médicaments (piluliers, semainiers, etc.) doivent être contrôlés par un deuxième infirmier diplômé. On pourrait également suivre la Recommandation du Conseil de l'Europe et donner certains médicaments « en main propre », mais uniquement et impérativement en concertation avec la direction de l'établissement. Idéalement, les autres médicaments sont distribués par le personnel infirmier diplômé. On pourrait admettre que la simple remise de médicaments aux détenus puisse être faite par le personnel de surveillance, mais à condition seulement de donner à celui-ci une instruction ad hoc et de créer les bases légales correspondantes. Dans ce cas, le personnel de surveillance est considéré comme *personnel autorisé* au sens de la REC(1998)⁷. Il va de soi que le personnel de surveillance ne porte jamais la responsabilité du choix des médicaments, de la posologie et de l'horaire de distribution, responsabilité qui incombe invariablement au seul personnel médical. Les protocoles de distribution de médicaments doivent être retenus par écrit et documentés. Une mesure qui a fait ses preuves : coller sur le pilulier la photo du détenu qui doit recevoir la médication. Cette astuce permet de réduire massivement le risque de méprise, partant, la remise de médicaments au mauvais détenu. Elle est très utile à titre de mesure de sécurité supplémentaire surtout dans les établissements avec un taux de rotation élevé de détenus, par exemple dans les prisons préventives. Quoi qu'il en soit, les processus de distribution de médicaments doivent être agréés par le médecin compétent de l'établissement et si possible par le médecin cantonal⁸⁷. Vu le risque assez considérable, inhérent à la réalité carcérale, de trafic et d'abus de médicaments par les détenus, il semblerait indiqué de renoncer à la remise « en main propre ». La décision finale revient à la direction, en tant que responsable du bon fonctionnement et de la sécurité de l'établissement, mais aussi de la santé des détenus⁸⁸.

2. Situation actuelle en Valais

Les soins de santé en milieu carcéral représentent un grand défi.⁸⁹ Ce constat se vérifie non seulement en Allemagne, mais aussi dans les 26 cantons suisses. Le Valais n'est pas resté. En été 1998 déjà, des insuffisances notables avaient été relevées dans la prise en charge et le traitement des personnes détenues dans ce canton⁹⁰. Suite à ces critiques, ce domaine de tâches fut massivement développé. On tenta en outre de corriger les défauts identifiés par les experts. Le 25.08.2008, un *Service de Médecine Pénitentiaire (SMP)* fut créé, le résultat d'un contrat de prestations entre le *Département des finances, des institutions et de la sécurité (DFIS)* d'alors et le *Réseau Santé Valais (RSV)*⁹¹. La créa-

⁸⁷ Le canton NE a mis en œuvre ce concept. Cf. *Arrêté du 13 mai 2009 relatif à la santé et aux soins en milieu carcéral (RSN 352.2)*, notamment l'art. 5 f. et le rapport correspondant.

⁸⁸ Commentaire REC (1998)⁷, dans volume 1 KJS, p. 253.

⁸⁹ Cf. K. KEPPLER / H. STÖVER (HRSG.), *Gefängnismedizin, Medizinische Versorgung unter Haftbedingungen*, Stuttgart 2009, p. VII.

⁹⁰ Cf. aussi Rapport d'expertise Mangin/Gravier, *Service médical des Etablissements pénitentiaires valaisans du 11 août 1998*.

⁹¹ « *Contrat de prestation entre le Département des finances, des institutions et de la sécurité (DFIS)/ le Département de la santé, des affaires sociales et de l'énergie (DSSE) et le Réseau Santé Valais (RSV) concernant un service médical pour les établissements pénitentiaires valaisans.* »

tion de ce service, entré en fonction au début de 2009, concrétise une des principales recommandations formulées dans le rapport d'experts.

Dans le rapport annuel 2009-2011, il est fait état de la mise en œuvre difficile du SMP⁹² : manque de personnel, de locaux de consultation, d'instruments et d'appareils médicaux, sans compter un budget insuffisant. Fin 2009, le SMP n'était toujours pas entièrement opérationnel⁹³. Le paysage pénitentiaire valaisan serait complexe, la collaboration avec les partenaires parfois difficile. En outre, l'indépendance du SMP vis-à-vis des EPV serait fragile⁹⁴. Lors de la signature du contrat de prestations, on aurait sous-estimé l'effectif du personnel nécessaire pour sa mise en œuvre. Augmenter cet effectif serait dès lors incontournable. Finalement, le rapport relève des signes de frustration du personnel soignant⁹⁵ en raison du manque d'effectifs et de la monotonie du travail⁹⁶.

Les deux parties⁹⁷ fustigent le manque de volonté de coopérer, le peu de compréhension pour les deux domaines de tâches différents et la quasi-impossibilité de dialoguer. Depuis le 26.08.2009, il n'y a plus eu de rencontre entre le directeur des EPV et le médecin-chef du SMP. En dépit de cela, le SMP a continué de mettre ses services à disposition des établissements⁹⁸. Les responsables directs sur place se sont réunis régulièrement et se réunissent encore aujourd'hui pour des échanges et des séances avec le SMP. Pour l'un d'eux, les réunions et la collaboration avec le SPM sont plus une *contrainte supplémentaire* que le soutien visé⁹⁹.

Par courrier du 9 juin 2011, le Réseau Santé Valais (RSV) a résilié le contrat de prestations dans les délais au 30 juin 2012.

3. Conclusion

D'ici le début du mois de juillet 2012, soit dans le délai d'une année, il y a lieu de revoir la conception et le fonctionnement du service de santé dans les prisons valaisannes et de prendre les décisions politiques correspondantes.

Comme mentionné au point 1.2., le Conseil de l'Europe recommande d'intégrer la médecine pénitentiaire dans le système national de santé publique. Au cas où cette intégration organisationnelle ne serait pas possible pour des raisons de constellation nationale, le Conseil de l'Europe recommande d'institutionnaliser une collaboration aussi étroite que possible entre le service médical carcéral et les structures de santé ordinaires en dehors de l'établissement.¹⁰⁰

Au plan de l'organisation, le modèle valaisan du SMP correspond tout à fait aux recommandations du Conseil de l'Europe. Toutefois, sa mise en œuvre s'avère difficile. La résiliation du contrat de prestation par le RSV n'est que la pointe de l'iceberg ; des problèmes de fond demeurent, notamment des divergences d'interprétation sur ce que

⁹² Voir Rapport d'activité 2009-2011 du SPM daté du 14.04.2011 (ci-après Rapport d'activité SMP).

⁹³ Rapport d'activité SMP, p. 4.

⁹⁴ Rapport d'activité SMP, p. 8.

⁹⁵ Rapport d'activité SMP, p. 17.

⁹⁶ *L'activité est très dense mais axée principalement sur des actes techniques ...*, Rapport d'activité SMP, p. 17.

⁹⁷ SMP et EPV.

⁹⁸ À l'exception de la PP Brigue et du Centre LMC.

⁹⁹ « La collaboration avec le SMP ne nous soulage pas, au contraire elle constitue une contrainte supplémentaire pour le personnel pénitentiaire de notre institution. »

¹⁰⁰ Commentaire REC(2006)2, Strasbourg 2006, p. 68 s.

doit être un service de médecine pénitentiaire. La direction du SMP n'a pas réussi à ce jour à nouer des relations de partenariat avec le système carcéral, autrement dit les EPV. Les dissonances entre le directeur du SMP et celui des EPV ne sont pas étrangères à cette situation. La médecine pénitentiaire telle que défendue par le SMP est considérée par la direction des EPV plus comme une menace que comme une aide. En clair : le mandat de partenariat préconisé par les experts en 1998 est demeuré lettre morte¹⁰¹. Or, ce partenariat est indispensable pour la mise en œuvre réussie du concept de médecine pénitentiaire.

Poursuivre le modèle d'organisation actuel du SMP ou rattacher la médecine pénitentiaire **au plan administratif** au nouveau Service pénitentiaire, comme le souhaite l'actuelle direction des EPV – la décision est en dernier ressort d'ordre politique. Au plan juridique, les deux variantes sont possibles. La première met en exergue l'indépendance de la médecine pénitentiaire, la deuxième accorde plus de poids à la coopération entre les représentants de la santé pénitentiaire et du système carcéral. C'est dire que les deux présentent des avantages et des inconvénients qui doivent être pondérés dans le contexte politique.

Le contrat de prestations en cours laisse des questions ouvertes ou les règle de manière floue, avec des notions juridiques peu précises. En outre, il ne correspond plus tout à fait aux réalités actuelles¹⁰². Finalement, il manque des réglementations sur les dispositions de sécurité et les conditions générales de la détention à observer par le personnel médical dans l'exercice de sa profession en milieu carcéral.

Indépendamment de la variante choisie, il apparaît nécessaire de redéfinir ou de clarifier les questions ouvertes de part et d'autre dans le dialogue. Soit les questions suivantes :

- Qui exerce la surveillance suprême sur la médecine pénitentiaire et qui a compétence pour trancher en cas de divergences d'opinion sur les conditions-cadre du service médical pénitentiaire¹⁰³ ?
 - D'après le rapport d'experts de 1998, cela devrait être un collège de trois représentants, soit un représentant des EPV, un représentant de la médecine pénitentiaire et le médecin cantonal à qui il reviendrait de trancher, si nécessaire¹⁰⁴.
- Qui doit porter les coûts de la santé pénitentiaire (salaires du personnel médical, infirmier et administratif, coûts de traitements non couverts par les caisses maladie, coûts des infrastructures, etc.) ?

¹⁰¹ Rapport MANGIN/GRAVIER, p. 43 : « **L'irruption d'un discours médical véhiculé par du personnel qualifié n'est jamais simple en milieu pénitentiaire. Dans un tel contexte il importe que le personnel médical puisse être reconnu dans son identité et ses prérogatives. A l'inverse, il se doit d'entretenir des rapports de partenariat avec le personnel pénitentiaire pour mieux faire accepter les règles éthiques et déontologiques propres à l'exercice médical et pour ne pas être vécu comme une menace intrusive par les surveillants** ».

¹⁰² Voir par ex. l'examen sanitaire d'entrée qui doit être fait dans les meilleurs délais, la distribution de médicaments, à nouveau en partie faite par le personnel de surveillance ; point A.2 de l'annexe au point 3 du contrat de prestations.

¹⁰³ Le service pénitentiaire doit être entendu et impliqué dans la définition des conditions cadre. En effet, selon les Règles pénitentiaires européennes, la direction de l'établissement répond en dernière instance du fonctionnement et de la sécurité, comme aussi de l'approvisionnement en soins, voir Commentaire REC (1998)7, dans le volume 1 KJS, p. 253.

¹⁰⁴ Rapport d'expertise, p. 46.

- La réglementation actuelle voulant que les EPV prennent en charge intégralement les coûts du service de santé sans qu'ils puissent pour autant prendre influence sur le développement des coûts et les centres de coûts, ne devrait pas être maintenue¹⁰⁵. Suivant le dicton « Qui paie commande », il appartient à la santé publique d'assumer ces coûts. Dans ce système, il serait possible de prévoir une indemnisation forfaitaire, et donc une inscription correspondante au budget du Service pénitentiaire.
- A quelles prestations les EPV ont-ils droit ?
 - Examen sanitaire d'entrée – dans quel laps de temps ?
 - Traitement somatique des détenus – quelle cadence des visites ?
 - Traitement psychiatrique des détenus - quelle cadence des visites ?
 - Mise en œuvre des mesures ordonnées par la justice pénale – quel concept thérapeutique, à quelle cadence, par quels thérapeutes ? Il convient encore dans ce contexte de discuter de la question du secret médical et de régler la transmission des informations nécessaires pour les décideurs dans le domaine pénitentiaire.
 - Temps d'intervention des médecins en cas d'urgence (somatique, psychique) ?
 - Organisation d'un service de piquet du personnel soignant ?
 - Hospitalisation de détenus malades ou accidentés, y inclus la question du transport et de l'accompagnement par le personnel de sécurité ?
 - Hospitalisation dans une clinique psychiatrique en cas de symptômes de manque aigus, de suicidalité aiguë ou de décompensation, y inclus la question du transport et de l'accompagnement par le personnel de sécurité ?
- De quelle infrastructure le service médical pénitentiaire dispose-t-il dans les établissements et qui la paie ?
- Comment sont institutionnalisés l'échange d'information et la collaboration ?
 - Il est recommandé de clarifier ces questions au stade de l'élaboration du concept basique et de convenir des règles claires à ce sujet.

Il serait en outre indiqué de formaliser au niveau de la loi les questions relatives au secret médical et à l'échange d'informations dans le contexte pénitentiaire, notamment pour ce qui concerne les mesures thérapeutiques institutionnelles¹⁰⁶. Par ailleurs, les principes de la médecine pénitentiaire devraient être inscrits dans une réglementation spéciale, à l'instar de ce qui a été fait dans le canton de Neuchâtel par exemple¹⁰⁷.

Relevons pour finir que les effectifs actuels (personnel infirmier et médical) ne sont pas suffisants pour garantir un service sanitaire sans faille dans les établissements pénitentiaires valaisans. Ainsi, le contrat de prestations actuel ne couvre par le Centre LMC, et la prison préventive de Brigue n'a pas de personnel infirmier. Pour combler ces lacunes

¹⁰⁵ La situation actuelle est la suivante : le SMP décide de ce qui est nécessaire (y inclus le personnel), les EPV doivent payer sans pouvoir prendre influence sur les coûts, et sans sécurité ni garantie budgétaire.

¹⁰⁶ Dans la loi cantonale sur la santé ou dans la loi cantonale sur l'exécution des peines et des mesures.

¹⁰⁷ Voir Arrêté du Conseil d'Etat de la République et Canton de Neuchâtel du 13 mai 2009 relatif à la santé et aux soins en milieu carcéral (RSN 352.2).

dans l'approvisionnement de base, une augmentation du personnel paraît nécessaire. Dans un deuxième temps seulement, il faudra clarifier la question de savoir dans quelle mesure le canton du Valais veut et peut se charger des mesures thérapeutiques institutionnelles visées à l'art. 59 CP. La coopération intercantonale dans ce domaine précis devrait être renforcée, notamment dans l'optique de l'ouverture prochaine (selon les prévisions en 2013) à Genève de l'institution CURABILIS, spécialisée dans ce domaine.

4. Recommandations

L'auteur recommande de revoir les bases du service de santé dans les prisons, de les adapter si nécessaire et de les définir plus clairement, indépendamment de la décision politique au sujet de la réorganisation du domaine pénitentiaire. Ce processus devrait se faire sous la conduite du médecin cantonal entre représentants du système carcéral et de la médecine carcérale respectivement. Toutefois, les différences d'opinion et l'animosité personnelle entre l'actuel médecin chef du SMP et le chef de service des EPV semblent trop grandes et dominantes pour que l'on puisse envisager que ces deux personnes s'entendent pour adapter et reconduire le contrat de prestation encore valable. Une augmentation de l'effectif du personnel médical dans le domaine des soins et des traitements médicaux paraît indispensable pour pouvoir garantir un approvisionnement minimal en soins dans tous les établissements.

VII. Questions ponctuelles

Ci-après, nous traitons sommairement de quelques points qui ont donné lieu à discussion dans le cadre de l'analyse.

1. Travail de détenus hors de l'établissement

L'art. 81, al. 2 CP dispose que les détenus peuvent être occupés auprès d'un employeur privé s'ils y consentent. Dans la concrétisation de cette disposition, il y a lieu de considérer les points suivants :

- L'occupation de détenus *extra muros*, et notamment en dehors du terrain de l'établissement, ne doit être envisagée que pour des personnes détenues en milieu ouvert pour des motifs de sûreté publique.
- S'agissant de personnes condamnées pour une des infractions énumérées à l'art. 64, al. 1 CP et qui se trouvent dans la phase de progression en milieu ouvert à teneur de l'art. 76, al. 1 CP, il est recommandé de soumettre préalablement le cas à la commission spéciale mentionnée à l'art. 62d, al. 2 CP.
- Pendant toute la durée de leur occupation à l'extérieur, les détenus doivent être encadrés et surveillés en permanence par le personnel de l'établissement.
- Les détenus occupés à l'extérieur continuent d'être assujettis aux ordres du personnel de surveillance et au pouvoir disciplinaire de l'établissement. L'interruption du travail et le retour immédiat en prison d'un détenu pour des motifs de discipline demeurent réservés.
- L'outillage des détenus doit être adapté au travail à effectuer.
- Les travaux qui mettent les détenus en contact fréquent et insuffisamment contrôlé avec la population, par ex. lors de grandes manifestations, doivent être évités.
- Le travail des détenus constitue un rapport de sous-traitance entre un employeur privé ou public d'une part et l'établissement d'autre part. Les modalités de

l'engagement, notamment la rémunération, doivent être réglées contractuellement avant l'engagement. La rémunération convenue est versée à l'établissement. Les détenus sont rémunérés conformément à l'art. 83 CP.

- Si toutes ces conditions sont remplies, l'occupation de détenus en dehors de l'établissement est une contribution positive à leur intégration sociale selon l'art. 75, al. 1 CP et donc souhaitable.
- Il est recommandé de régler par directive départementale qui peut autoriser ces occupations de détenus et à quelles conditions.

2. Location de main-d'oeuvre

Il y a 10-15 ans encore, il était courant dans de nombreux cantons que le personnel pénitentiaire amène un détenu chez soi à la maison pour lui faire effectuer des travaux privés contre une petite rémunération. Cette pratique ne doit plus être admise aujourd'hui pour des motifs de sécurité publique et en application du principe de l'égalité de traitement. L'auteur recommande de régler la question une fois pour toute dans une directive départementale.

3. Vente de produits et politique des prix des établissements valaisans

Les détenus sont astreints au travail¹⁰⁸. Les établissements pénitentiaires sont donc aussi, toujours, des entreprises de production. Cet état de fait soulève régulièrement la question de savoir si et dans quelle mesure la vente de biens et services peut concurrencer des producteurs privés. Il s'agit là d'une question politique que le gouvernement valaisan est appelé à régler dans une directive.

4. Rabais pour le personnel

Hormis les rabais prévus dans les ordonnances cantonales, il n'y a pas lieu d'accorder au personnel pénitentiaire d'autres privilèges spéciaux. Il convient dès lors de régler plus spécialement les points suivants :

- les prix des repas pris dans l'établissement, d'une part pour les collaborateurs en service qui font un service ininterrompu, d'autre part pour les collaborateurs qui ne font pas de service ininterrompu ;
- les prix pour la location de machines et véhicules¹⁰⁹ ou de locaux (si autorisée) ;
- le rabais accordé au personnel (de l'Etat) sur les produits ou services achetés dans l'établissement, tout spécialement sur les médicaments.

Les collaborateurs devraient pouvoir continuer d'utiliser gratuitement les infrastructures sportives des établissements en dehors de leurs heures de travail, pour autant que le déroulement du service ne s'en trouve pas perturbé.

L'auteur recommande de régler ces points dans une directive départementale.

¹⁰⁸ Art. 81 CP.

¹⁰⁹ S'agissant de la location de véhicules, il faut au préalable régler surtout les questions d'assurance.

5. Réévaluation des fonctions des collaborateurs

Au terme d'un processus de changement fondamental, il est généralement nécessaire d'adapter les descriptifs des postes et les cahiers des charges à la nouvelle structure organisationnelle, ainsi qu'aux nouvelles tâches et responsabilités des collaborateurs. Il faut également, dans ce contexte, tenir compte des nouvelles exigences liées aux différentes fonctions. Sinon, la forme d'organisation et les qualifications requises ne correspondent plus aux fonctions décrites, ce qui peut se répercuter négativement sur la motivation des collaborateurs, tout spécialement si le salaire ne suit pas, et, au bout du compte, hypothéquer le développement souhaité du système.

Vu ce qui précède, l'auteur recommande de faire réévaluer toutes les fonctions du nouveau Service pénitentiaire au terme du processus de changement. Dans l'intervalle, il propose d'approuver sans retard le rééchelonnement du personnel de la *Colonie pénitentiaire de Crêtelongue*, pour des raisons inhérentes au fonctionnement de l'établissement et pour cause de motivation du personnel, même s'il faudra réévaluer ces fonctions dans les 2 à 4 prochaines années.

6. Supervision et coaching

Investis d'une lourde responsabilité à tous les niveaux, les responsables dans le domaine pénitentiaire se trouvent souvent très isolés dans leur institution. Il leur manque un échange régulier avec un expert neutre qui connaît les spécificités de la privation de liberté au travers de son expérience professionnelle.

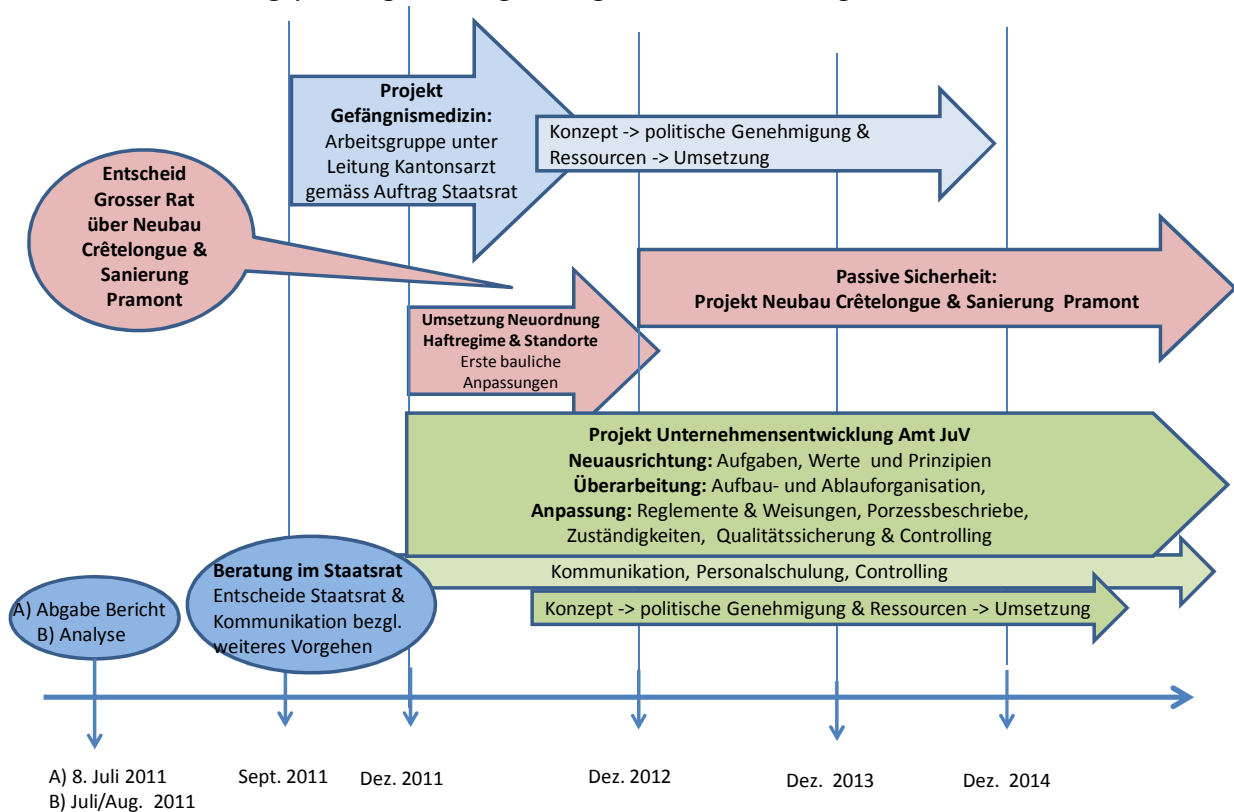
Le coaching est un processus de conseil et d'encadrement des dirigeants et des spécialistes, qui vise à renforcer les capacités de décision et d'action de ces personnes. Le coaching offre en outre la possibilité de faire une auto-analyse, notamment en rapport avec le style de conduite, ce qui, à son tour, élargit la perspective des personnes coachées, avec des effets positifs aussi bien pour elles-mêmes que pour les collaborateurs, les supérieurs et l'institution. En cas de problèmes au niveau du travail d'équipe, un processus de « développement d'équipe » permettrait d'esquisser des solutions possibles et d'améliorer la coopération au sein de l'équipe.

L'auteur recommande de prévoir un poste au budget pour des séances de coaching et/ou de supervision dans le cadre du développement de la nouvelle culture de conduite.

VIII. Esquisse de la planification de la mise en œuvre

Graphique 4 :

Organisationsanalyse der Walliser Strafanstalten:
Grobe Umsetzungsplanung der vorgeschlagenen Verbesserungen



IX. Recommendations pour l'accompagnement de la réorganisation

Au vu de la complexité et de l'ampleur du projet de développement d'entreprise, l'auteur recommande de créer un poste de chef de projet, avec un appui de secrétariat. Il faudrait également prévoir une évaluation périodique de l'avancement du projet au sens d'un contrôle. Finalement, il serait indiqué de prévoir la possibilité de faire appel à des experts externes pour un conseil et un soutien spécialisés.

X. Résumé des recommandations

Ci-après, en résumé, les **principales recommandations** faites dans le présent rapport final sur l'analyse de l'organisation des établissements pénitentiaires valaisans. Il faut distinguer entre les décisions à prendre par les organes compétents et leur mise en œuvre, et l'ordre de priorité des décisions et de leur mise en œuvre¹¹⁰ :

Recommandations de l'auteur :

- Revoir le partage des compétences et des responsabilités dans le domaine pénitentiaire valaisan et les régler sans équivoque. En clair :
 - créer une nouvelle unité organisationnelle chargée de la direction et de la responsabilité opérationnelle globale dans tous les domaines de la privation de liberté en Valais ; ce nouveau **Service pénitentiaire valaisan** doit remplacer les établissements pénitentiaires valaisans actuels (EPV) [D/ct – ME/mt] ;
 - élaborer une loi cantonale sur l'exécution des peines et des mesures avec les ordonnances correspondantes [D/ct – R/mt].
- Réduire les capacités excédentaires dans le domaine de la détention préventive, de la semi-détention et du travail externe par une réorganisation et réattribution des régimes de détention au sein des EPV. La réforme des mandats des établissements individuels permettrait en outre de mieux respecter les dispositions légales en matière de séparation des groupes de détenus en fonction des régimes de détention [D/ct – R/ct].
- Attribuer le **bâtiment du Centre LMC La Bergerie à Crêtelongue** aux EPV et l'affecter à l'exécution des peines (comme section fermée ou pour d'autres régimes, à savoir la semi-détention et le travail externe) [D/ct – R/mt].
- Utiliser l'**Etablissement de Martigny**, qui a déjà un secteur pour femmes, exclusivement pour la détention administrative. Il conviendrait alors d'examiner si le mandat relatif à l'exécution de cette forme de détention ne devrait pas être déléguée aux EPV. Avec ses 48 places, dont 6 pour femmes, le besoin de places au niveau cantonal, estimé aujourd'hui à une quarantaine sans places pour les femmes, serait couvert de manière optimale, sans compter que le problème des femmes devant être détenues en vue du renvoi serait résolu [D/ct – R/mt].
- Réserver **La Prison des Îles à Sion** à l'avenir à la détention provisoire et pour motif de sûreté d'hommes et de femmes. S'agissant d'un établissement très hautement sécurisé, les secteurs actuellement utilisés pour la semi-détention et le travail externe pourraient servir à la détention fermée (exécution en attendant le transfert vers un établissement fermé et exécution de courtes peines) ou à l'exécution anticipée (hommes) [D/ct – R/mt].

¹¹⁰ Abréviations utilisées : D = décision, R = réalisation. Pour l'ordre de priorité : ct = court terme, mt = moyen terme, lt = long terme. Exemple : D/ct – R/lt = décision à prendre à court terme, mais dont la réalisation commande une perspective à long terme.

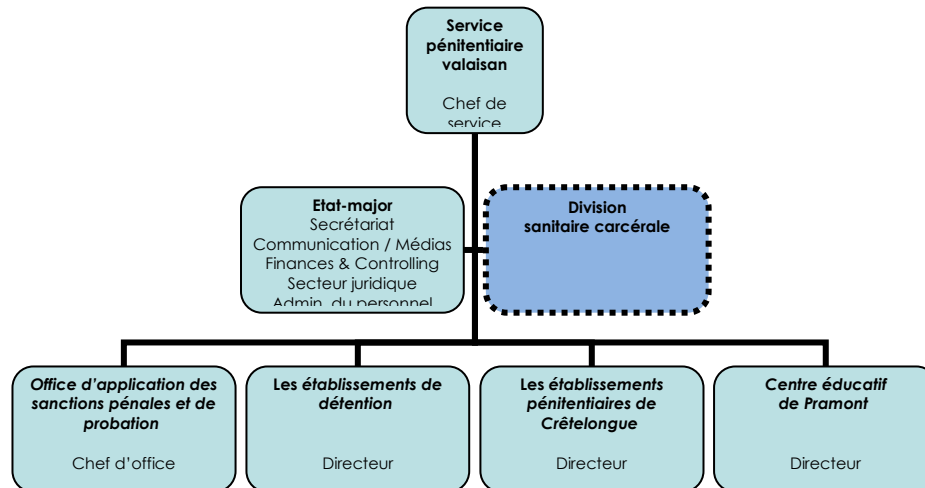
- Fermer la **Prison de Brigue**. Cette petite prison ne correspond plus aux standards actuels des points de vue de l'exploitation et du droit d'exécution. Pour ce qui est du nombre de places, le canton du Valais peut sans autres renoncer à cette petite prison [D/ct – R/mt].
- Clarifier si le **Centre éducatif de Pramont** ne devrait pas, à l'avenir, se concentrer sur l'exécution des mesures en vertu du code pénal des mineurs¹¹¹ (D/mt – R/lt).
- Réaliser dans les plus brefs délais possibles le nouveau bâtiment cellulaire dans la **Colonie pénitentiaire de Crêtelongue**, assainir ou rénover l'ensemble des autres bâtiments [D/mt – R/lt].
- Augmenter les effectifs du personnel carcéral valaisan par la création de 22 postes dans les 4 prochaines années. Sans personnel supplémentaire¹¹², il est illusoire de réaliser les améliorations au niveau de la sécurité active (encadrement des détenus) préconisées par toutes les commissions d'inspection. Sans compter que le manque de personnel recèle des risques réels de sécurité [D/ct – R/c-mt].
- Le nouveau **Service pénitentiaire valaisan** doit couvrir les unités organisationnelles suivantes qui doivent lui être directement subordonnées (voir l'organigramme ci-dessous) [D/ct – R/c-mt] ;
 - *Office d'application des sanctions pénales et de probation ;*
 - *Etablissements de détention : Prison des Iles et PP de Brigue (jusqu'à sa fermeture¹¹³) ;*
 - *Etablissements pénitentiaires de Crêtelongue ;*
 - *Centre éducatif de Pramont ;*
 - *Etat-major (administration & support).*
 - En fonction de la décision politique
 - concernant l'avenir du *Service de médecin pénitentiaire*, il faudrait éventuellement rattacher **administrativement** un *secteur des soins* au nouveau Service pénitentiaire ;
 - concernant l'assignation de l'exécution de la détention administrative au Service pénitentiaire, il faudrait subordonner l'établissement Martigny au directeur des établissements de détention, ou alors le laisser rattaché comme actuellement au Service de la population et de la migration.

¹¹¹ Ce qui aurait pour effet une modification du mandat concordataire actuel et devrait être négocié avec les cantons partenaires.

¹¹² 6 nouveaux postes pour la détention administrative et 16 pour l'exécution de peines.

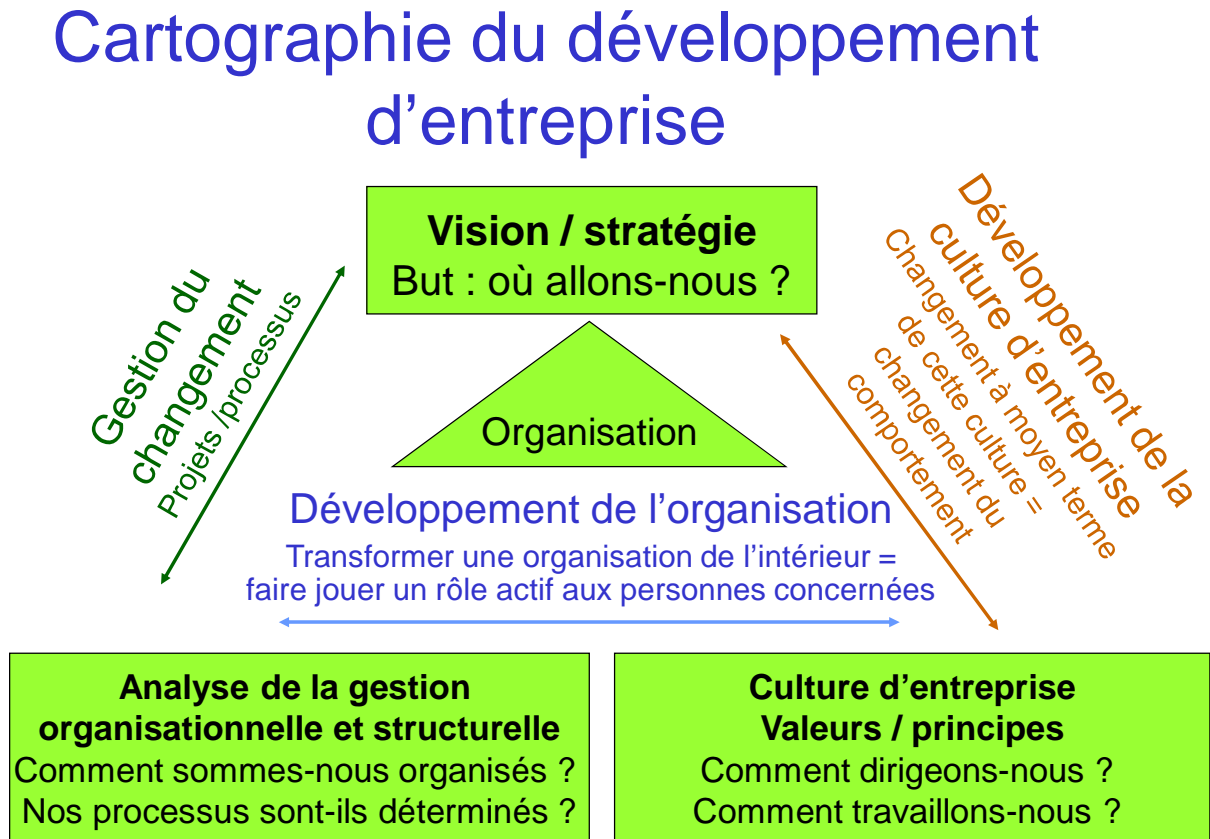
¹¹³ Voir aussi note de bas de page 109.

Organigramme du service pénitentiaire valaisan à créer :



- Initier un **processus de changement fondamental**, suivant les principes du **développement d'entreprise**. Un tel processus représente la réorientation stratégique et opérative de tout un secteur de l'administration publique qui s'étend généralement sur deux législatures et comporte trois grands axes :
 - la gestion du changement,
 - le développement de l'organisation et
 - le développement de la culture.

Voir le graphique 2 à la page suivante [D/ct – R/m-lt].

Graphique 2 : Cartographie du développement d'entreprise¹¹⁴

- Réformer les bases de l'approvisionnement en soins dans les établissements pénitentiaires, au besoin les adapter ou les définir plus clairement, indépendamment de la décision politique qui sera prise au sujet de l'organisation de la **médecine pénitentiaire dans le canton du Valais**. Ce processus devrait se faire sous la conduite du médecin cantonal entre représentants du système carcéral et de la médecine pénitentiaire. Il paraît indispensable d'augmenter le personnel médical et infirmier pour assurer un service de santé minimal dans tous les établissements [D/ct – R/m-It].
- **Continuer d'autoriser le travail des détenus en vertu de l'art. 81, al. 2 CP**, en dehors de la prison, mais régler par directive départementale qui peut autoriser ce travail et à quelles conditions [D/ct – R/ct].
- Interdire la « **location de main d'œuvre** » par le personnel des établissements, chez eux, à des fins privées et contre une modeste rémunération, par directive départementale. Cette pratique ne doit plus être admise aujourd'hui pour des raisons de sécurité publique et en application du principe de l'égalité de traitement [D/ct – R/ct].

¹¹⁴ DOPPLER/LUSTERBURG, Change Management, p. 70.

- Clarifier dans quelle mesure la vente de biens et services par les établissements valaisans peut concurrencer des producteurs privés [D/ct – R/ct].
- Régler les rabais spéciaux dont peut bénéficier le personnel une fois pour toutes dans une directive départementale [D/ct – R/ct].
- Faire réévaluer toutes les fonctions du nouveau service pénitentiaire au terme du processus de changement [D/mt – R/lt]. Dans l'intervalle, l'auteur propose d'autoriser sans retard le rééchelonnement du personnel de la *Colonie pénitentiaire de Crêtelongue*, pour des raisons inhérentes au fonctionnement et pour cause de motivation du personnel [D/ct – R/ct], même s'il faudra réévaluer ces fonctions dans les 2 à 4 prochaines années.
- Prévoir un poste au budget pour des séances de coaching et/ou de supervision dans le cadre du développement de la nouvelle culture de conduite [D/ct – R/mt].
- Créer un poste de chef de projet, avec un appui de secrétariat, pour la mise en œuvre du projet de développement d'entreprise. La complexité et de l'ampleur du projet justifie ce poste. Il faudrait également prévoir une évaluation périodique du déroulement du projet au sens d'un contrôle. Finalement, il paraît indiqué de prévoir la possibilité de faire appel à des spécialistes externes pour un conseil et soutien technique [D/ct – R/ct].

Bösingen, le 2 septembre 2011

CLAVEM Sàrl

sig. B. Brägger

Benjamin F. Brägger, docteur en droit
Directeur