



Rapport

Date : 12 août 2020
Direction : Direction de la sécurité
N° d'affaire : 2019.POMGS.453
Classification : –

Office de l'exécution judiciaire ; frais d'exploitation pour la surveillance électronique dans le canton de Berne Crédit d'engagement 2023-2027 / autorisation de dépenses / crédit d'objet

Table des matières

1.	Synthèse	2
2.	Bases légales	2
3.	Description de l'affaire	3
3.1	Contexte	3
3.2	Caractéristiques du projet	3
3.3	Calendrier, modalités, organisation, compétences	4
4.	Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes	4
5.	Répercussions sur les finances, l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux	4
5.1	Montant déterminant du crédit	4
5.2	Recettes	6
5.3	Nature et qualification juridique des dépenses	6
5.4	Répercussions sur l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux	6
6.	Répercussions sur les communes	6
7.	Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société	6
8.	Conséquences en cas de rejet	6
9.	Proposition	7

1. Synthèse

La surveillance électronique permet de contrôler, par des moyens techniques, le lieu où une personne séjourne. Dans l'exécution judiciaire, elle permet l'exécution de peines privatives de liberté¹ sans placement dans un établissement d'exécution et l'exécution de mesures de substitution relevant de la procédure pénale² en lieu et place de détention avant jugement. La surveillance électronique peut aussi intervenir au terme d'une mesure institutionnelle³ ou pour d'autres sanctions pénales⁴. Dans le canton de Berne, elle est proposée depuis 1999 dans le cadre d'un essai pilote, tout comme dans six autres cantons (Soleure, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Tessin, Vaud et Genève).

Depuis la révision du droit des sanctions, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018, tous les cantons sont tenus de proposer la surveillance électronique à la fin d'une longue privation de liberté ou pour exécuter les peines privatives de liberté de courte durée. C'est pourquoi il est demandé de mettre sur pied, sous l'égide de la Conférence des directrices et des directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), une association qui puisse garantir les investissements nécessaires ainsi qu'une exploitation harmonisée de la surveillance électronique au niveau national. Le but d'une telle association est d'offrir aux cantons une solution cohérente, efficace et répondant à leurs besoins en vue de la surveillance électronique. Il convient en outre d'observer et d'évaluer en continu les nouvelles technologies en la matière et d'intégrer les évolutions technologiques pertinentes. L'adhésion du canton de Berne à cette association implémentera définitivement la surveillance électronique dans le canton et mettra un terme à l'essai pilote.

2. Bases légales

- Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC ; RSB 101.1), article 88, alinéa 4
- Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP ; RS 311.0), articles 67b, alinéa 3, 79b et 387, alinéa 4
- Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC ; RS 210), articles 28a, 28b et 60 ss
- Code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 (CPP ; RS 312.0), article 237
- Loi fédérale du 20 juin 2003 régissant la condition pénale des mineurs (Droit pénal des mineurs, DPMIn ; RS 311.1), article 16a, alinéa 4
- Code de procédure civile du 19 décembre 2008 (CPC ; RS 272), article 343
- Loi du 20 juin 1995 sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration (Loi d'organisation, LOCA ; RSB 152.01), article 30
- Ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Direction de la sécurité (Ordonnance d'organisation DSE, OO DSE ; RSB 152.221.141), articles 2 et 10
- Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 620.0), articles 47 et 48, alinéa 1, lettre a
- Ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP ; RSB 621.1), articles 146 ss
- Ordonnance du 22 août 2018 sur l'exécution judiciaire (OEJ ; RSB 341.11), articles 26, alinéa 1, lettre c, 29 s., 36, alinéa 1, lettre f, 41, 100, 149 et 154, alinéa 1, lettre c

¹ Exécution de peines privatives de liberté de courte durée (variante *front door*) ou, à titre de phase de progression, au terme de l'exécution de peines plus longues (variante *back door*)

² En vertu des articles 237 ss du Code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 (CPP ; RS 312.0)

³ Au terme de l'exécution de la mesure, à titre de phase de progression (variante *back door*)

⁴ Cf. article 67b, alinéa 3 du Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP ; RS 311.0)

3. Description de l'affaire

3.1 Contexte

Lors de son assemblée d'automne qui s'est tenue le 14 novembre 2013, la CCDJP a constitué un groupe de coordination et lui a confié le mandat de faire avancer l'introduction et l'harmonisation de la surveillance électronique en Suisse. Le but étant d'une part d'acquérir une technologie la plus uniforme possible et, d'autre part, d'exploiter une centrale de surveillance commune. Ces objectifs contribuent à une bonne collaboration opérationnelle entre les cantons et permettent de faire des économies lors de l'achat, puis de l'exploitation et de l'entretien de la technologie. A cette même assemblée, la CCDJP a décidé, sur proposition du groupe de coordination, d'introduire une technologie de surveillance électronique unique pour toute la Suisse et de mettre sur pied une centrale pour tout le territoire national. Ces deux projets feront l'objet d'un appel d'offres public.

A l'occasion de son assemblée printanière de 2015, la CCDJP a décidé de créer un organisme intercantonal sous la forme d'une association pour gérer les investissements et l'exploitation du système global de surveillance électronique. Une telle collectivité de droit privé a déjà fait ses preuves dans le cadre de projets similaires, tel que le projet d'harmonisation de l'informatique dans la justice pénale. En tant que personne morale, l'association dispose d'une personnalité juridique propre, en vertu des articles 60 ss CC. Or, afin de pouvoir lancer un appel d'offres conformément au droit des marchés publics et conclure des contrats avec un prestataire privé, il faut que cette personnalité juridique soit commune à tous les cantons. Le 1^{er} janvier 2023 au plus tard, la solution nationale définitive sera mise en service (et remplacera la solution transitoire actuelle). Jusqu'à cette date, le canton de Berne travaillera avec la solution transitoire. L'association à fonder préparera la mise en service de la solution nationale. Ces travaux comprennent en particulier la mise sur pied de l'infrastructure de base, du centre de calcul, des réseaux et de la centrale de surveillance. Elle devra en outre se charger de l'appel d'offres public.

Dans le cadre d'une consultation du 25 octobre 2017, le Conseil-exécutif du canton de Berne s'est prononcé en faveur de la création d'une telle association (ACE 1093/2017).

3.2 Caractéristiques du projet

La surveillance électronique permet de contrôler, par des moyens techniques, le lieu où une personne séjourne. Depuis 1999 ou 2003 pour certains, sept cantons – dont le canton de Berne – mènent des essais pilotes qui consistent à surveiller électroniquement, pour une période déterminée, l'exécution de sanctions pénales hors des établissements de détention. Depuis la révision du droit des sanctions, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018, tous les cantons ont la possibilité d'employer la surveillance électronique à la fin d'une longue privation de liberté ou pour exécuter les peines privatives de liberté de courte durée (art. 79b CP). Cette méthode est aussi prévue pour surveiller, depuis 2011, les mesures de substitution (art. 237 CPP) ainsi que, depuis 2013, les interdictions de contact et les interdictions géographiques (art. 67b ss CP). Dans ce type de cas, la surveillance électronique est également utilisée par le Ministère public des mineurs à l'encontre de personnes délinquantes mineures (art. 16a DPMIn). Les cantons sont par ailleurs tenus de garantir, d'ici le 1^{er} janvier 2022, la surveillance électronique de personnes potentiellement violentes (art. 28a et 28b CC ; 343 CPC). Le projet de loi fédérale relative aux mesures policières de lutte contre le terrorisme (MPT), actuellement débattu au Parlement, prévoit en outre que la loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI ; RS 120) soit complétée d'un article 23q, lequel permet d'autoriser le recours à la surveillance électronique en cas de menace terroriste.

Le canton de Berne a constitué la Section de la probation et de l'exécution des sanctions pénales pour mettre en œuvre les possibilités susmentionnées tout en garantissant une surveillance efficace et la moins onéreuse possible.

3.3 Calendrier, modalités, organisation, compétences

Lorsque l'association a été fondée le 19 novembre 2019, 21 cantons ont pris part au projet. Ceux qui n'ont pas encore adhéré sont Fribourg, le Tessin, le Valais et le Jura. Toutefois, il faut que la solution définitive soit mise en œuvre sur le plan national le 1^{er} janvier 2023 au plus tard, étant donné que le contrat relatif à l'utilisation du système de surveillance électronique conclu le 18 octobre 2016 entre le canton de Berne (et 20 autres cantons) et celui de Zurich arrivera à échéance le 31 décembre 2022. La publication de l'attribution du marché est prévue pour l'automne 2020, tandis que la phase de réalisation durera une année à partir du printemps 2021 et la phase de test aura lieu avec trois cantons pilotes jusqu'à la fin de l'année 2022.

4. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes

Le recours à des moyens auxiliaires techniques vise la réintégration sociale des personnes détenues pendant et après l'exécution de leur peine ou mesure et permet de réduire autant que possible les répercussions négatives d'une exécution institutionnelle (*intra-muros*). L'utilisation de la surveillance électronique simplifie ce processus. De cette façon, le Conseil-exécutif renforce la sécurité dans le canton de Berne, ce qui contribue à son attractivité (cf. priorités de développement de l'objectif 3 du programme gouvernemental de législature 2019-2022).

5. Répercussions sur les finances, l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux

5.1 Montant déterminant du crédit

L'association est financée par les cotisations de ses membres ainsi que par les montants perçus pour la location et l'exploitation de la technologie et pour les prestations fournies par la centrale de surveillance. Les coûts à charge du canton de Berne en faveur de l'association se répartissent entre coûts fixes et coûts variables.

Coûts fixes

Les coûts fixes (frais d'exploitation) comprennent d'une part les frais d'investissement engagés par l'association (direction du projet jusqu'à la mise en service ; mise sur pied de l'infrastructure, du centre de calcul, des réseaux et de la centrale de surveillance), répartis sur cinq ans, et d'autre part les frais d'exploitation fixes (maintenance et entretien de l'infrastructure, exploitation du centre de calcul, coûts pour la direction de l'association et l'administration). Les coûts fixes s'élèvent à un total de 1 546 000 francs et sont répartis entre les cantons par rapport à la part de la population résidente permanente. Si tous les cantons adhèrent à l'association, la part du canton de Berne sera d'environ 12,2 pour cent, ce qui correspond à 190 000 francs (y c. cotisation fixe de 1000 CHF). Pour l'heure, les cantons membres sont au nombre de 21. La part du canton de Berne s'élève donc actuellement à environ 14 pour cent, soit 218 000 francs.

Coûts variables

Les coûts variables se montent à 4300 francs par année et par appareil de surveillance (location et exploitation). S'y ajoute une majoration d'environ 41 000 francs⁵ pour les prestations fournies par la centrale de surveillance. Le canton de Berne table sur 30 appareils, ce qui génère des coûts variables de l'ordre de 170 000 francs.

Crédit d'engagement 2023-2027

Le montant annuel maximal requis (arrondi) s'élève donc à 388 000 francs pour les années 2023 à 2027.

Le montant annuel exact ne pourra être déterminé qu'au terme de la procédure d'adjudication menée conjointement par les cantons. En effet, il peut varier en fonction du nombre de cantons qui adhèrent à l'association, du nombre d'appareils utilisés et du résultat de la procédure d'appel d'offres. Le montant indiqué ci-dessus est le plafond prévu pour le scénario le moins favorable possible, à savoir que les quatre cantons qui pour l'heure ne participent pas à l'association n'y adhèrent pas plus tard.

Le canton de Berne estime qu'il louera 30 appareils (contre 25 actuellement). Selon les chiffres cités précédemment, les coûts par appareil et par jour se situent entre 50 et 65 francs (en fonction du nombre de cantons qui adhèrent à l'association)⁶, ce qui est nettement inférieur au prix que coûte une journée de détention en milieu fermé (160 CHF en prison régionale ; 300 CHF et plus en établissement pénitentiaire). Grâce aux appareils supplémentaires, il sera possible de réduire le nombre de jours de détention en institution. Compte tenu de la surpopulation carcérale dans le canton de Berne et des coûts générés par une exécution de peine ou de mesure en institution, il est judicieux de prioriser l'exécution de peines sous surveillance électronique lorsque cela est possible sur le plan juridique.

A l'heure actuelle, le canton de Berne loue 25 appareils, pour lesquels il débourse environ 67 000 francs en coûts fixes et 55 000 francs en coûts variables par année. Ces dépenses sont nettement inférieures à celles prévues à partir de 2023. En effet, le canton utilise moins d'appareils pour le moment et ne dispose pas d'un contrat avec une centrale de surveillance 24 heures sur 24. Cela signifie qu'il ne peut surveiller les personnes détenues que de façon passive, c'est-à-dire qu'il n'est en mesure de sanctionner les infractions que le jour ouvré suivant, tandis que la surveillance 24 heures sur 24 permet d'intervenir tout de suite. Le nouveau contrat, valable à partir de 2023, prévoit cette forme de surveillance, ce qui entraîne une forte augmentation des dépenses. En outre, lorsqu'il a élaboré les bases financières, le groupe de travail de la CCDJP a volontairement calculé le plafond des coûts, étant donné qu'on ne sait pas encore à quel soumissionnaire le marché sera attribué. En fonction de l'issue de la procédure d'adjudication, le groupe de travail estime que les coûts fixes annuels seront moindres. En effet, selon le prestataire choisi, il ne sera pas forcément nécessaire de tout reprogrammer.

Coûts pendant la phase de mise en place 2020-2022

Les coûts totaux du projet sont estimés à 550 000 francs pour les années 2020 à 2022 (à savoir jusqu'à la mise en service le 1^{er} janvier 2023). Ils seront répartis entre les cantons membres selon la clé de répartition convenue. Ils sont nettement inférieurs que si chaque canton exploitait sa propre solution. Pour le canton de Berne, cela représente un total annuel d'environ 23 000 francs pour les années 2020 à 2022, la part de sa population étant de 12,2 pour cent. Il est prévu que le canton du Jura héberge le serveur pour la surveillance électronique. Or, s'il n'était pas en mesure de préfinancer les coûts qui en découlent⁷, il manquerait un financement d'environ 850 000 francs (mise sur pied du centre de calcul et des réseaux : 600 000 CHF + raccordement à la centrale de surveillance : 250 000 CHF) qui se répercuterait

⁵ Base de calcul : la majoration dépend du nombre d'appareils et augmente par tranche de quatre. A partir du deuxième appareil, les coûts sont forfaitaires et s'élèvent à 5120 francs pour quatre appareils supplémentaires. De deux à cinq appareils : 5120 francs ; de six à neuf appareils : 10 240 francs ; de dix à 13 appareils : 15 360 francs ; etc. Partant, pour 30 appareils, les dépenses supplémentaires s'élèvent à 40 960 francs (huit tranches de quatre à 5120 francs).

⁶ Base de calcul : l'utilisation des appareils est estimée à 70 pour cent. Au vu des dépenses totales de 388 000 francs, les coûts par appareil et par jour sont de 50,60 francs (388 000 CHF : 365 jours : 30 appareils : 0,7 [utilisation]). Etant donné que le nombre d'appareils et la participation des autres cantons ne sont pas encore définitifs, le calcul des coûts est fondé sur une fourchette de 45 à 55 francs par appareil et par jour.

⁷ Le préfinancement a été décidé par la CCDJP, le canton du Jura ne s'est cependant pas encore prononcé de façon définitive sur la question.

à hauteur d'environ 35 000 francs supplémentaires sur le canton de Berne pour les années 2020 à 2022, conformément à la clé de répartition.

Les dépenses pour la mise en place de l'infrastructure de base (matériel informatique et logiciels, licences, formations) sont estimées à 1,3 million de francs. Elles seront préfinancées par le fournisseur et amorties les années suivantes par le prix des appareils. Les conditions requises seront intégrées dans la procédure d'adjudication et réglées contractuellement avec les adjudicataires.

La compétence financière pour les coûts totaux de 174 000 francs pendant la phase de mise en place (23 000 CHF × trois ans + 35 000 CHF × trois ans) incombe à l'Office de l'exécution judiciaire. Une autorisation de dépenses sera demandée en cas d'approbation du présent crédit d'engagement par le Grand Conseil.

5.2 Recettes

Un forfait de 100 francs par jour est facturé pour la surveillance électronique de détenus provenant d'autres cantons. Si elle est utilisée dans le domaine du droit civil, la justice peut facturer les coûts aux personnes concernées, dans la mesure où ces dernières sont solvables.

5.3 Nature et qualification juridique des dépenses

Conformément aux articles 47 et 48, al. 1 LFP, sont considérées comme nouvelles les dépenses pour lesquelles l'organe compétent dispose d'une liberté d'action en ce qui concerne son montant, la date à laquelle elle sera engagée ou d'autres modalités. En l'espèce, il s'agit donc d'une dépense nouvelle périodique relevant de la compétence financière du Grand Conseil.

5.4 Répercussions sur l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux

L'arrêté n'a pas de conséquences dans les domaines de l'organisation, du personnel, de l'informatique et des locaux. La mise en œuvre du projet s'inscrit dans le cadre des structures préexistantes de l'Office de l'exécution judiciaire.

6. Répercussions sur les communes

L'adhésion du canton de Berne à l'association n'a pas de répercussions sur les communes.

7. Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société

Le présent crédit d'engagement n'a pas de répercussions sur l'économie et l'environnement. Il profite à la société dans la mesure où il permet de garantir la conformité de l'exécution judiciaire avec les prescriptions et les principes du CP. Etant donné que le siège de l'association sera à Berne, le canton de Berne pourra continuer d'assumer son rôle de précurseur en matière de surveillance électronique.

8. Conséquences en cas de rejet

Depuis la révision du droit des sanctions dans le CP, les cantons sont tenus de proposer l'exécution de peines et de mesures sous surveillance électronique hors des établissements de détention. En cas de

rejet de la présente autorisation de dépenses, le canton de Berne devrait mettre sur pied sa propre technologie à compter de 2023 et ne pourrait plus bénéficier de la coopération avec les autres cantons. Il devrait en outre mener une procédure d'adjudication distincte. Il devrait ensuite mettre en place une infrastructure séparée, réseaux et centre de calcul compris. Les dépenses que cela engendrerait ne sont pas quantifiables pour le moment. Elles seraient sans doute plus élevées, étant donné que les coûts fixes ne seraient pas partagés et que le canton de Berne devrait les assumer dans leur intégralité. Par ailleurs, on ne pourrait pas exploiter les synergies avec les autres cantons. Enfin, il n'est pas possible de prolonger la solution transitoire intercantonale en place actuellement au-delà de l'année 2022, car elle ne sera plus exploitée.

9. Proposition

Au vu de ce qui précède, le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'approuver le présent crédit d'engagement (dépense nouvelle périodique) d'un montant de **388 000 francs** pour les années 2023 à 2027.

Annexes

- Projet d'arrêté
- Documents relatifs à la consultation de la CCDJP