

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 245-2014
Type d'intervention: Postulat
Motion ayant valeur de directive: ☐
N° d'affaire: 2014.RRGR.1163

Déposée le: 18.11.2014

Motion de groupe: Non
Motion de commission: Non
Déposée par: Burkhalter (Rümligen, PS) (porte-parole)

Cosignataires: 0

Urgence demandée: Non
Urgence accordée:

N° d'ACE: 584/2015 du 13 mai 2015
Direction: Direction de la police et des affaires militaires
Classification: –
Proposition du **Adoption et classement**
Conseil-exécutif:



Effectifs dans le domaine de la privation de liberté et de l'encadrement

Le Conseil-exécutif est chargé de présenter un rapport qui traitera les sujets suivants :

1. Comment les effectifs actuels du personnel engagé dans le domaine de la privation de liberté et des mesures d'encadrement permettent-ils d'assurer la sécurité de la population ?
2. Comment les effectifs actuels permettent-ils d'assurer l'encadrement des détenus, leur réinsertion (resocialisation et réintégration) conformément aux dispositions légales et à celles du Concordat de la Suisse du Nord-Ouest et de la Suisse centrale sur l'exécution des peines et mesures ?
3. Quels sont les effectifs nécessaires dans les différents domaines (établissements pénitentiaires, prisons, division cellulaire, service de transport et autres services) et quels sont les effectifs réels ? Quelles mesures ont été prises ou sont envisagées pour améliorer la situation durablement ?
4. Quelles mesures faut-il prendre pour améliorer le statut, la formation, et le recrutement du personnel ?

Développement :

Le canton de Berne est en bonne position en Suisse dans le domaine de l'exécution des peines et mesures, il peut faire état d'une qualité élevée. Or, un certain nombre d'incidents laissent supposer qu'en raison de la situation de sous-effectifs qui est notoirement celle du personnel des établissements, la sécurité de la population ne peut être entièrement garantie, pas plus que l'encadrement des détenus. De plus, les conditions de travail pèsent sur le personnel, les soldes horaires sont en augmentation et le recrutement tend à devenir difficile.

Dans le domaine de la police, le Grand Conseil a admis l'existence des lacunes de sécurité et il a décidé l'augmentation nécessaire des effectifs. Dans l'exécution des peines et mesures, les autorités politiques n'ont pas de la même manière pris conscience du problème, même si le rapport de l'expert Werren de 2010 relevait déjà le manque de personnel. Il en a effectivement résulté que les postes dont la création était jugée urgente n'ont pu être repourvus après l'EOS et les mesures d'économie adoptées dans ce contexte.

Réponse du Conseil-exécutif

Le domaine de l'exécution des peines et mesures figurait en bonne place dans le programme gouvernemental de législature 2011-2014 afin de renforcer la sécurité objective et subjective. Ainsi, au cours des dernières années, l'Office de la privation de liberté et des mesures d'encadrement (OPLE), rattaché à la Direction de la police et des affaires militaires (POM), a fourni d'importants efforts en vue de remplir l'objectif de haut niveau de sécurité qui lui était imparti. Des travaux de construction ont été réalisés ou, à tout le moins, initiés afin de renforcer durablement la sécurité partout où cela était possible. Toutefois, ceux-ci ne permettent pas, à eux seuls, d'atteindre le niveau de sécurité requis.

Au niveau des effectifs, la situation reste tendue dans toutes les unités organisationnelles de l'OPEL. Vu l'état des finances publiques et les mesures découlant de l'examen des offres et des structures (EOS) 2014, le canton n'a pu, au cours des dernières années, créer que les postes les plus urgents. Il en résulte que de nombreux domaines d'activité et corps de métier manquent encore et toujours de personnel pour accomplir leurs tâches (à savoir garantir la sécurité et respecter les exigences légales et concordataires).

Afin de formuler des recommandations au sujet des mesures à prendre et d'alimenter le débat politique autour de l'avenir de l'exécution des peines et mesures dans le canton de Berne, il convient d'analyser la situation. Les explications ci-dessous vont en ce sens, mais le Conseil-exécutif pense qu'il n'est pas nécessaire de procéder à un examen plus approfondi. Il propose donc l'adoption et le classement du postulat.

1 et 2. Aux termes de l'article 123, alinéa 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101), l'organisation et l'exécution des peines et mesures sont du ressort des cantons, sauf disposition contraire de la loi.

L'article 75 du Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP; RS 311.0) pose que l'exécution d'une peine privative de liberté a pour but de favoriser la réinsertion du détenu (resocialisation et réintégration). Pour une large majorité de délinquants et délinquantes, la priorité est donnée à

l'encadrement thérapeutique. Leurs perspectives d'amendement – et, partant, leurs chances de réinsertion – ne peuvent évoluer favorablement qu'au prix de traitements intensifs relevant de la psychothérapie, de la psychothérapie et de la psychiatrie. Les tâches à accomplir dans ce domaine sont très variées et requièrent beaucoup d'effectifs.

Onze cantons (Aarau, Bâle-Campagne, Bâle-Ville, Berne, Lucerne, Nidwald, Obwald, Schwyz, Soleure, Uri et Zoug) se sont regroupés au sein du concordat de la Suisse du Nord-Ouest et de la Suisse centrale sur l'exécution des peines et mesures. Ce concordat vise à une exécution uniforme et financièrement avantageuse des condamnations pénales, dans le respect de la Constitution et des lois, mais aussi à la répartition et à la coordination entre ses membres de la construction et de la gestion des établissements pénitentiaires.

Dans le canton de Berne, c'est l'OPLE qui se charge de l'exécution des peines et mesures visant à la privation de liberté (adultes et jeunes). Il s'occupe également de la gestion des prisons cantonales, des tâches d'encadrement continu et de l'exécution de peines et mesures ambulatoires. Il dispose à cet effet de quatre établissements pour adultes, de deux foyers d'éducation pour jeunes, de cinq prisons régionales, d'une division cellulaire (au sein de l'Hôpital de l'île) et de deux sections administratives internes.

Divers projets de construction ont été initiés au cours des dernières années, avec pour objectif de renforcer la sécurité dans les établissements d'exécution des peines et mesures. Toutefois, la mise en place de simples installations techniques ne suffit pas à garantir la sécurité. Ainsi, le rapport d'expertise Werren du 6 décembre 2010, rédigé dans le cadre d'une enquête administrative au sein de l'OPLE, indique que les différentes unités administratives de l'OPLE doivent impérativement recruter du personnel spécialisé supplémentaire pour renforcer la sécurité¹. Le Conseil-exécutif reconnaît le caractère tendu de la situation en matière de personnel.

3. En décembre 2014, les effectifs réels de l'OPLE s'élevaient, tous niveaux confondus, à 859,5 équivalents plein temps (EPT). Au même moment, les effectifs nécessaires étaient de 892,3 EPT, ce qui veut dire que 32,8 EPT étaient inoccupés. Cette différence est due, d'une part, à l'impossibilité de repourvoir immédiatement certains postes vacants et, d'autre part, à une pénurie de personnel qualifié (p. ex. personnel soignant, éducateurs et éducatrices) liée à la concurrence sur le marché du travail.

La POM a fait tout ce qui était en son pouvoir pour améliorer les conditions de recrutement. Les prestations de l'OPLE ont été adaptées aux effectifs disponibles partout où cela était possible (p. ex. dans l'organisation des services de garde). Plusieurs unités organisationnelles examinent en ce moment la licéité de la suppression éventuelle de certaines tâches. Enfin, l'OPLE a fait appel à des collaborateurs et collaboratrices issus d'entreprises tierces (p. ex. Securitas) ou de la Police cantonale pour l'accomplissement de certaines tâches de sécurité. Il a également fait appel à des civilistes dans certaines prisons régionales.

¹ <http://www.gr.be.ch/gr/fr/index/geschaefte/geschaefte/suche/geschaeft.gid-55727ca786da48779c77b4a4d9527247.html>

L'accroissement du volume des tâches, couplé au manque de ressources humaines, a entraîné une forte augmentation du solde d'heures supplémentaires et de vacances non prises au sein de l'OPLE. L'évolution des soldes horaires se présente comme suit:

Catégorie	31 déc. 2009	31 déc. 2010	31 déc. 2011	31 déc. 2012	31 déc. 2013	31 déc. 2014
Solde horaire	22 102	21 553	25 114	30 717	30 877	27 452
Vacances	26 320	32 830	34 158	36 432	36 584	34 260
Compte épargne-temps	30 447	41 700	58 673	72 799	83 924	98 103
Total	78 869	96 084	117 944	139 948	151 385	159 815

Évolution des soldes entre 2009 et 2014 au sein de l'OPLE

Au cours des dernières années, la POM a informé le Conseil-exécutif à plusieurs reprises du caractère tendu de la situation dans le domaine. En mai 2014, le manque a été chiffré à environ 54 EPT. L'OPLE a toutefois dû renoncer à 21 postes dans le cadre des mesures d'économie d'EOS 2014. Finalement, 21,8 EPT existants et restés vacants de manière prolongée ont pu être repourvus. Les autres postes restés libres en raison de la situation financière feront l'objet d'un examen continu par le Conseil-exécutif dans le cadre de la planification financière ordinaire.

4. Le Conseil-exécutif estime que les personnes actives dans le domaine de l'exécution des peines et mesures fournissent un travail de qualité et font preuve d'engagement. Afin de maintenir le haut niveau de sécurité et de resocialisation, il faudra disposer, à court ou moyen terme, du personnel nécessaire, dûment qualifié.

Le personnel devra, à cet effet, suivre les formations et perfectionnements prescrits par les directives concordataires. Les responsables du recrutement devront veiller à la motivation des candidats et candidates et à leur compatibilité avec les principes de l'OPLE. Les directives concordataires sur la sélection et l'engagement de personnel constituent un bon fil conducteur.

Le Conseil-exécutif poursuit ses efforts d'amélioration ciblée des conditions de travail au sein de l'OPLE. Ainsi, au cours des dernières années, il s'est notamment penché sur certaines fonctions et a augmenté la classe de traitement correspondante. La situation de concurrence sur le marché du travail reste toutefois une entrave à l'engagement de personnel qualifié en suffisance dans tous les domaines.

Au Grand Conseil