



Cellule de dégrisement dans le canton de Berne

**Rapport du Conseil-exécutif au Grand Conseil
en réponse aux motions 076-2010 Geissbühler-Strupler
(Herrenschwanden, UDC) et 104-2010 Löffel-Wenger
(Münchenbuchsee, PEV)**

Date de la séance du CE: 23 août 2017
N° d'affaire: 2013.POM.187
Direction: Direction de la police et des affaires militaires
Classification: Non classifié

Table des matières

1	Résumé	3
1.1	Mandat du Grand Conseil.....	3
1.2	Avis du Conseil-exécutif	3
1.3	Évolutions au niveau fédéral: initiative parlementaire 10.431 Bortoluzzi	4
2	Situation actuelle.....	4
2.1	Prise en charge de personnes ivres ou droguées.....	4
2.1.1	Offre et compétences dans le canton de Berne	5
2.1.2	Offres et expériences dans d'autres cantons.....	5
2.1.3	Facturation de l'offre actuelle dans le canton de Berne	5
3	Options examinées pour la prise en charge de personnes ivres ou droguées.....	6
3.1	Cellule centrale de dégrisement	6
3.1.1	Estimation approximative des frais	6
3.2	Cellules régionales de dégrisement.....	7
3.3	Installation de cellules de dégrisement dans les hôpitaux	7
3.4	Installation de cellules de dégrisement dans les prisons	8
3.5	Équipement des "salles d'attente" dans les postes de police.....	8
3.6	Facturation systématique des frais de sécurité et de transport	8
4	Appréciation des résultats	8
4.1	Point de vue médical	8
4.2	Point de vue financier	8
4.3	Point de vue de la politique de sécurité	9
5	Conclusion.....	9
6	Proposition	9

1 Résumé

Le Grand Conseil a adopté deux interventions parlementaires chargeant le Conseil-exécutif de créer une cellule de dégrisement dans le canton de Berne. Le Conseil-exécutif a analysé différentes options en se fondant sur les recherches effectuées par la Direction de la police et des affaires militaires (POM) et la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP). Il en conclut que la création par l'État de cellules de dégrisement engendrerait des frais considérables et des risques sanitaires et juridiques. Jugeant préférable d'y renoncer, il propose au Grand Conseil de prendre connaissance du présent rapport et de classer les interventions parlementaires M 076-2010 et M 104-2010.

1.1 Mandat du Grand Conseil

Le 24 janvier 2011, le Grand Conseil a adopté certains points des motions 076-2010 Geissbühler-Strupler "Frais de la prise en charge des jeunes alcoolisés ou drogués" et 104-2010 Löffel-Wenger "Mise en place d'une division cellulaire de dégrisement".

- Point 1 de la motion 076-2010: le Conseil-exécutif est chargé de combler les lacunes de la législation actuelle afin que les personnes qui se sont mises dans un état d'ivresse ou d'intoxication extrême avec l'alcool ou la drogue soient tenues de couvrir elles-mêmes les frais qu'elles causent dans cet état (dégâts, intervention de la police et des services sanitaires, dégrisement et frais de santé), et non les contribuables ou les assurés.
- Point 3 de la motion 076-2010 (sous forme de postulat): le Conseil-exécutif est chargé de faire en sorte que dans les postes de police, les salles d'attente soient aménagées de manière à permettre la prise en charge médicale des jeunes ivres et violents et leur rétention le temps qu'il faut pour assurer leur sécurité.
- Exigence principale de la motion 104-2010: le Conseil-exécutif est chargé de faire aménager et équiper une division cellulaire de dégrisement.

Par le présent rapport, le Conseil-exécutif fait le point sur la situation, présente les recherches effectuées et les conclusions qui en découlent et prend position sur le mandat du Grand Conseil.

1.2 Avis du Conseil-exécutif

Dans sa réponse aux motions 076-2010 et 104-2010, le Conseil-exécutif a exprimé son avis comme suit.

Imputation des coûts (M 076-2010, point 1, M 104-2010, point 3)

Le Conseil-exécutif est disposé à examiner la possibilité de présenter aux personnes fautives la note résultant des interventions et des hospitalisations. Néanmoins, la surveillance et l'encadrement médicaux occasionnent des coûts nettement plus importants, raison pour laquelle il faut envisager une adaptation de la législation sur la santé et les soins hospitaliers, si tant est que la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal; RS 832.10) admette de telles réglementations sur le plan cantonal.

Création d'une cellule de dégrisement et de salles d'attente spécialement équipées dans les postes de police (M 104-2010, exigence principale, M 076-2010, point 3)

Le Conseil-exécutif n'ignore pas que les services d'urgence des hôpitaux font face, surtout en fin de semaine, à un afflux de personnes gravement intoxiquées du fait de leur consommation excessive d'alcool. Il reste toutefois sceptique quant à la création de cellules de dégrisement au sein des services de police.

L'examen, la surveillance et le traitement de personnes ivres ou droguées requièrent des compétences médicales ainsi que des ressources suffisantes en personnel et en infrastructure. Il est capital de procéder à un premier diagnostic afin de détecter les intoxications multiples ou les blessures exigeant un traitement et un suivi médical important. Le savoir-faire professionnel se trouve dans les hôpitaux et les services d'urgence ; créer des structures supplémentaires au sein des services de police semble disproportionné.

1.3 Évolutions au niveau fédéral: initiative parlementaire 10.431 Bortoluzzi

Le 19 mars 2010, le conseiller national Toni Bortoluzzi (UDC, ZH) a déposé l'initiative parlementaire "Coma éthylique. Aux personnes en cause de payer les frais des séjours hospitaliers et en cellule de dégrisement !" Il demandait, en substance, une responsabilisation accrue des personnes qui s'adonnent à une consommation excessive d'alcool. Plus concrètement, il exigeait que ces dernières assument entièrement les coûts des soins médicaux d'urgence et du séjour dans une cellule de dégrisement. Il estimait qu'à cet effet, le principe de la faute devait être intégré dans la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal ; RS 832.10).

Dans le cadre de la procédure de consultation ouverte en juin 2014, l'initiative parlementaire a été rejetée par une grande majorité des cantons, des partis, des associations et des groupements de défense d'intérêts. Dans son avis publié en juillet 2015, le Conseil fédéral a suivi l'argumentation de la plupart des participants à la consultation et proposé de ne pas entrer en matière sur le projet.

En décembre 2015, le Conseil national a décidé (par 97 voix contre 85) de classer l'initiative parlementaire. Son vote était motivé par la volonté de ne pas introduire le principe de la faute dans l'assurance de base et d'éviter l'important travail administratif nécessaire pour élucider la question de la faute, lequel aurait engendré des frais supplémentaires plutôt que des économies. Les opposants au projet ont souligné en outre que parmi les personnes fortement alcoolisées, nombreuses étaient celles qui ne pourraient acquitter les frais de traitement et pour lesquelles les coûts non liés à une maladie seraient de toute façon mis à la charge de la collectivité. Enfin, le Conseil national a suivi l'argument selon lequel l'initiative parlementaire n'aurait aucun effet préventif contre l'abus d'alcool.

En décidant de classer l'initiative parlementaire 10.431 Bortoluzzi, le Conseil national a refusé de reporter les coûts des traitements médicaux sur les personnes ivres ou droguées. Ces frais continueront donc d'être remboursés par la caisse-maladie. Dès lors, le point 1 de la motion 076-2010 Geissbühler-Strupler n'est pas entièrement applicable.

2 Situation actuelle

2.1 Prise en charge de personnes ivres ou droguées

La Police cantonale (POCA) est chargée d'assurer l'ordre et la sécurité publics. Elle est donc tenue d'intervenir pour rétablir l'ordre et la sécurité si des personnes ivres ou droguées créent des troubles ou présentent un danger pour autrui ou pour elles-mêmes. Selon les cas, elle les reconduit chez la personne qui détient l'autorité parentale, les place en garde à vue ou les emmène à l'hôpital en ambulance.

Selon une évaluation approximative, les hôpitaux du canton de Berne ont traité, au cours de l'année 2016, environ 800 cas d'intoxication due à l'alcool ou à des drogues, voire aux deux. Il est à noter que le nombre d'intoxications multiples (combinant alcool et drogues) augmente¹.

¹ Selon une étude menée par l'Hôpital de l'île de Berne: <https://sjtrem.biomedcentral.com/articles/10.1186/s13049-017-0369-x>

Les personnes concernées sont conduites à l'hôpital par la police, par un service de sauvetage ou par des particuliers.

2.1.1 Offre et compétences dans le canton de Berne

Sur les sept hôpitaux interrogés, six² disposent de capacités suffisantes pour prendre en charge adéquatement ces patients et patientes. L'Hôpital de l'Île, qui traite le plus grand nombre de cas, est plutôt opposé à la création d'une structure destinée spécifiquement au dégrisement. Il estime que le nombre d'intoxications alcooliques survenant à Berne reste maîtrisable et rappelle que la commune de Berne dispose d'une densité hospitalière parmi les plus élevées de Suisse. En cas de comportement agressif, les hôpitaux demandent le soutien de la police, parfois des services psychiatriques.

2.1.2 Offres et expériences dans d'autres cantons

Les chiffres concernant les autres cantons figurent dans le rapport établi par le Conseil fédéral en date du 1^{er} avril 2015 et intitulé "Évaluation de la couverture des coûts des cellules de dégrisement"³. Avec son centre de dégrisement, le canton de Zurich est le seul à disposer d'une structure spécialisée en la matière.

S'agissant de la couverture des coûts, l'enquête révèle que le sens du terme de "cellule de dégrisement" varie d'un canton à l'autre, tout comme l'organisation et la réglementation de ces structures. Comme on pouvait s'y attendre, le problème se pose avec davantage d'acuité dans les grandes villes que dans les régions rurales. La moitié environ des cantons disposent de bases légales leur permettant de facturer des émoluments aux personnes qui sont placées en garde à vue en raison de leur consommation excessive d'alcool. Plusieurs d'entre eux prévoient de modifier leurs dispositions légales ou d'en créer de nouvelles. C'est le cas notamment du canton de Berne, où la révision en cours de la loi sur la police fournit l'occasion d'adopter des bases légales permettant en principe de mettre des frais à la charge des personnes concernées en cas d'intoxication, ce qui n'est pas possible selon le droit en vigueur. Dans la plupart des cantons, les émoluments perçus ne suffisent pas à couvrir les coûts. En outre, les différents éléments des coûts sont difficiles à distinguer. Certains cantons déclarent aussi que l'encaissement des montants dus pose problème. Enfin, les cantons qui disposent des bases légales nécessaires ne facturent pas tous des émoluments⁴.

2.1.3 Facturation de l'offre actuelle dans le canton de Berne

Sur les sept hôpitaux interrogés, cinq⁵ facturent les frais de prise en charge aux patients et patientes par l'intermédiaire de l'assurance-maladie. Lors de traitements ambulatoires, ils appliquent la structure tarifaire TARMED.

Si un service de sauvetage effectue le transport, il en facture directement les frais au patient ou à la patiente. L'assurance de base prend en charge une partie des frais de transport tant que le forfait annuel prévu à cet effet n'est pas épuisé.

Le cas échéant, les frais de sécurité sont à la charge des hôpitaux.

² Spital STS AG, Spitäler FMI AG, Insel Gruppe AG, Centre hospitalier Bienne SA, Hôpital du Jura bernois SA, Regionalspital Emmental AG, SRO AG. Seul le Centre hospitalier Bienne SA est saturé.

³ <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20134007>

⁴ Évaluation de la couverture des coûts des cellules de dégrisement. Rapport du Conseil fédéral du 1^{er} avril 2015 en réalisation du postulat 13.4007 "Séjours en cellule de dégrisement. Évaluation de la prise en charge des coûts" du 24 octobre 2013

⁵ Hôpitaux ne facturant pas les frais: Spitäler FMI AG et Regionalspital Emmental AG

La nouvelle loi sur la police, qui sera examinée par le Grand Conseil en novembre 2017 et doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2019, permettra de reporter sur les personnes concernées les frais de leur transport avec un véhicule de patrouille. Toutefois, cette possibilité pose problème sous l'angle du principe de l'égalité de traitement, puisque les personnes ayant abusé de l'alcool ou de drogues seraient les seules à devoir acquitter les frais de leur transport en voiture de police.

3 Options examinées pour la prise en charge de personnes ivres ou droguées

3.1 Cellule centrale de dégrisement

Une des options examinées est la mise en place d'une structure isolée destinée au dégrisement, située en un lieu central et dotée de personnel médical et de sécurité. Les calculs qui suivent sont fondés sur l'hypothèse d'un emplacement en ville de Berne.

3.1.1 Estimation approximative des frais

Charges de personnel (cellule ouverte entre 22h00 et 12h00)

Pour estimer les charges de personnel, on a supposé la présence, durant sept jours, d'un policier ou d'une policière à raison de 14 heures par jour et de deux assistants ou assistantes de sécurité à raison de sept heures et demie par jour. Entre 5h30 et 12h00, ces derniers seraient remplacés par deux collaborateurs ou collaboratrices d'une entreprise de sécurité privée.

Les besoins accrus en personnel policier nécessiteraient la création de nouveaux postes au sein de la POCA. Le calcul des frais repose sur un tarif horaire moyen comprenant les charges de personnel à proprement parler et les frais de matériel (équipement, etc.) des collaborateurs ou collaboratrices de la POCA. La présence de ces derniers engendrerait des charges annuelles d'environ un million de francs.

Frais de transport

Le transport des personnes ivres ou droguées dans le canton de Berne nécessiterait deux policiers ou policières et un véhicule de patrouille. Selon des estimations internes de la POCA, l'intervention durerait deux heures en moyenne. En comptant environ 600 personnes devant être conduites à la cellule centrale de dégrisement à Berne depuis les quatre coins du canton, on arrive à un total d'environ 280 000 francs pour les frais de transport de la POCA.

Le transport d'une personne ivre ou droguée depuis Gstaad ou Bienne, par exemple, occuperait les policiers ou policières durant une longue période, les rendant indisponibles pour d'autres interventions. Ainsi, à effectifs constants, la POCA devrait réduire ses prestations. Le trajet proprement dit n'est pas la seule tâche chronophage. Il est précédé par l'examen de l'aptitude à supporter la détention. On estime à plus de deux heures le temps nécessaire pour interpellier une personne, examiner son aptitude à supporter la détention, effectuer le trajet jusqu'à Berne et, enfin, la remettre au personnel de la cellule de dégrisement. Cette longue procédure recèle un risque pour la personne présentant une intoxication alcoolique ou multiple. Au lieu d'être conduite le plus rapidement possible dans un hôpital proche, celle-ci devrait effectuer, selon le lieu où elle a été trouvée dans le canton de Berne, un long trajet jusqu'à la cellule de dégrisement et ne bénéficierait ensuite que d'une prise en charge médicale limitée. En somme, cette procédure coûteuse en temps et en personnel compromettrait la sécurité publique dans tout le canton de Berne tout en impliquant un risque pour la santé des personnes concernées.

Frais d'infrastructure

Il n'est pas possible, pour l'heure, de chiffrer les frais de construction. En effet, aucun projet n'a été lancé à l'Office des immeubles et des constructions (rattaché à la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie) concernant la création d'une cellule de dégrisement.

Frais de la prise en charge médicale

À Zurich, la prise en charge médicale est assurée par des étudiants en médecine en semestre supérieur. Cette solution y est considérée comme acceptable en raison de l'examen médical effectué chez toute personne ivre ou droguée en vue de déterminer son aptitude à supporter la détention.

Dans le canton de Berne, les hôpitaux interrogés estiment insuffisante la prise en charge par des étudiants en médecine. Selon eux, les patients présentant une intoxication multiple devraient être surveillés au moyen d'un moniteur ; en outre, un médecin capable de réagir immédiatement à d'éventuelles complications devrait être présent. Si le fonctionnement normal de la cellule de dégrisement impliquait la présence d'un médecin spécialiste, les coûts des examens et de la prise en charge médicale augmenteraient considérablement en comparaison du centre de dégrisement de Zurich.

Au cas où le canton de Berne adopterait le modèle de ce dernier, la POM assurerait sans doute le fonctionnement opérationnel de la cellule de dégrisement en s'adjoignant des entreprises de sécurité privées et s'occuperait de la facturation des frais de sécurité. S'agissant de la prise en charge médicale et des décomptes avec les caisses-maladie, il faudrait conclure des contrats avec des prestataires (médecins spécialistes) qui assureraient un service quotidien sous la surveillance de la SAP.

Produits de la facturation des frais

Si les émoluments étaient les mêmes qu'à Zurich⁶ et si le risque lié à l'encaissement était également estimé à 40 pour cent, les produits prévus pour une cellule centrale de dégrisement dans le canton de Berne s'élèveraient, pour 800 cas par année, à 420 000 francs environ.

3.2 Cellules régionales de dégrisement

La motion 104-2010 se fonde sur le modèle de la ville de Zurich pour demander la création d'une cellule centrale de dégrisement dans le canton de Berne. Toutefois, la taille et l'extension géographique de ce dernier plaident pour une solution décentralisée. Il conviendrait donc d'examiner la mise en place de plusieurs cellules de dégrisement, par exemple une par région selon le découpage de la police. Cependant, les frais généraux (fonctionnement, infrastructure, prise en charge médicale) seraient du même ordre que ceux de la cellule centrale, mais pour chaque région, soit le quadruple de ces derniers. De surcroît, les cellules régionales de dégrisement seraient faiblement occupées et représenteraient, par conséquent, une solution peu judicieuse d'un point de vue économique.

3.3 Installation de cellules de dégrisement dans les hôpitaux

L'enquête menée auprès des hôpitaux a révélé que l'installation de cellules de dégrisement en leur sein occasionnerait des frais et des besoins en personnel bien trop élevés, d'autant plus que la grande majorité des services d'urgence sont actuellement en mesure de prendre en charge les personnes ivres ou droguées. Les frais engendrés comprendraient non seulement les charges de personnel, mais aussi les coûts de l'infrastructure, qui doit inclure des moyens de surveillance. Installer des cellules de dégrisement dans les hôpitaux reviendrait à créer une structure parallèle.

⁶ Le coût d'une prise en charge au centre de dégrisement se situe entre 450 et 600 francs, selon que la personne concernée y reste seulement quelques heures ou toute la nuit.

3.4 Installation de cellules de dégrisement dans les prisons

L'installation de cellules de dégrisement dans une ou plusieurs prisons nécessiterait aussi des transformations dans les bâtiments et des changements touchant le personnel. Il faudrait mettre en place un service sanitaire ouvert 24 heures sur 24 et instaurer une permanence assurée par un médecin. De plus, il faudrait augmenter la dotation en personnel de sécurité durant la nuit. Enfin, le mélange entre placements relevant du droit pénal et admissions de personnes ivres ou droguées n'irait pas sans poser problème d'un point de vue juridique.

3.5 Équipement des "salles d'attente" dans les postes de police

Pour que les personnes ivres ou droguées puissent se dégriser dans les salles d'attente des postes de police, elles doivent être jugées aptes à supporter la détention. Cela étant, celles qui se trouvent dans ce cas peuvent aussi être renvoyées chez elles sans surveillance.

L'expérience réalisée dans le canton des Grisons et relatée dans le rapport du Conseil fédéral sur la couverture des coûts des cellules de dégrisement est instructive et pertinente aussi pour le canton de Berne – toutes proportions gardées : "La détention pour dégrisement n'est pas réglementée séparément. Il s'agit d'une mesure de contrainte qui prend la forme d'une garde à vue policière. La détention policière doit garantir que la personne est apte à supporter une garde à vue. La plupart du temps, cette garantie n'existe pas, raison pour laquelle les dégrisements s'effectuent dans un établissement de santé (généralement une clinique psychiatrique). De ce fait, les placements en cellule le temps que les personnes desoûlent sont peu nombreux, à la police cantonale comme à la police municipale. Il faut tout de même relever que la Ville de Coire, de par sa fonction de centre, est davantage concernée par ce problème que le reste du canton."

3.6 Facturation systématique des frais de sécurité et de transport

À l'avenir, la nouvelle loi sur la police permettra de facturer les frais aux personnes fautives. Elle se trouve actuellement au stade de proposition du Conseil-exécutif au Grand Conseil.

4 Appréciation des résultats

4.1 Point de vue médical

En 2012, des hôpitaux ont déjà souligné que les personnes fortement droguées ou alcoolisées, qui présentent souvent une intoxication multiple, devaient faire l'objet d'une surveillance constante en hôpital par du personnel médical formé. Ils considèrent comme risquée une solution telle que le centre de dégrisement de Zurich.

L'option consistant à installer des cellules de dégrisement dans un ou plusieurs hôpitaux a été examinée en collaboration avec la SAP. Le choix de sites décentralisés réduirait les frais de transport, mais augmenterait les charges de personnel et les frais d'infrastructure. La mise en place de cellules de dégrisement dans un ou plusieurs hôpitaux reviendrait à créer une structure parallèle.

Les services d'urgence des hôpitaux seraient quelque peu déchargés. Cependant, vu le nombre limité de cas, cet effet resterait marginal et ne permettrait pas de réduire sensiblement les capacités d'accueil. Il n'en résulterait donc aucun allègement financier significatif.

4.2 Point de vue financier

La mise en place d'une cellule centrale de dégrisement ou de plusieurs cellules régionales dans le canton de Berne entraînerait des frais considérables. Au chiffre 3.1 ci-dessus, on a présenté une estimation approximative des frais, fondée sur l'exploitation du centre de dégrisement de Zurich. Les travaux de construction – nécessaires dans toutes les options – n'ont cependant pas été pris en compte. Il faut donc s'attendre à une exploitation déficitaire

pour le canton de Berne, comme dans le canton de Zurich ou, plus précisément, la ville de Zurich.

En d'autres termes, les coûts incombant aux contribuables augmenteraient. Cette évolution serait contraire à l'exigence principale des deux motionnaires, qui demandent que la collectivité n'ait plus à supporter les coûts des excès de certaines personnes.

4.3 Point de vue de la politique de sécurité

La police est chargée d'assurer l'ordre et la sécurité publics. Elle est donc tenue d'intervenir et de rétablir l'ordre et la sécurité si des personnes ivres ou droguées créent des troubles. Sa mission n'implique pas la prise en charge de ces personnes. Si tel était le cas, sa disponibilité pour d'autres interventions s'en trouverait réduite.

5 Conclusion

La mise en place de cellules de dégrisement par l'État engendrerait des coûts de projet et d'exploitation considérables et des risques pour la santé des personnes prises en charge. Partant, le Conseil-exécutif juge préférable d'y renoncer.

Il n'en demeure pas moins que des améliorations sont à réaliser en ce qui concerne la facturation des frais de sécurité et de transport lorsque des personnes ayant abusé de l'alcool ou de drogues sont placées en garde à vue policière. Les bases légales nécessaires à cet effet sont créées dans le cadre de la révision actuelle de la loi sur la police.

6 Proposition

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil de prendre connaissance du présent rapport, de l'approuver et de classer les interventions parlementaires M 076-2010 et M 104-2010.