



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	251-2024
Type d'intervention :	Interpellation
Motion ayant valeur de directive :	Non
N° d'affaire :	2024.GRPARL.68
Déposée le :	25.11.2024
Motion de groupe :	Non
Intervention de l'organe du GC :	Non
Déposée par :	Ammann (Bern, LG) (porte-parole)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Oui
Urgence accordée :	Oui 28.11.2024
N° d'ACE :	86/2025 du 12 février 2025
Direction :	Direction de la sécurité
Classification :	Non classifié

Influence des peines privatives de liberté de substitution sur l'occupation carcérale, les conditions de détention et le personnel

À la suite d'une défaillance informatique, le Bureau d'encaissement des amendes a accumulé un retard considérable, de sorte qu'il faut s'attendre à un nombre de peines privatives de liberté de substitution supérieur à la moyenne. Les places dans les prisons se faisaient déjà rares et le problème de surpopulation carcérale n'est pas nouveau.

Il convient de documenter soigneusement les répercussions de ce problème technique sur les conditions de détention, mais aussi sur le niveau de satisfaction et la santé du personnel carcéral et des personnes détenues. De même, il importe d'examiner les mesures à même de réduire le nombre de personnes détenues. Il s'agit en particulier d'analyser minutieusement les raisons qui sous-tendent cette surpopulation ainsi que les caractéristiques socio-démographiques des personnes qui purgent une peine privative de liberté de substitution.

Au vu de la pénurie actuelle de personnel qualifié, il faut également examiner la manière dont les prisons du canton de Berne peuvent être organisées pour éviter une fluctuation importante de personnel liée à la surpopulation et au surmenage, voire un désintérêt quasi-total des personnes qualifiées pour le travail au sein des prisons.

Le Conseil-exécutif est prié de répondre aux questions suivantes :

1. Quels sont les taux d'occupation sur les différents sites au cours des trois derniers mois et quelle est la part de peines privatives de liberté de substitution ?
2. Pour l'année précédente et l'année en cours, quelle part des incarcérations les peines privatives de liberté de substitution représentent-elles par site (en pourcentage et en valeur absolue) ?

3. Quelles sont les prévisions concernant les taux d'occupation dans les différents sites et quelle est la part d'occupation des peines privatives de liberté de substitution (en pourcentage et en valeur absolue) ?
4. Qu'en est-il des conditions de détention dans les différents sites et quelles mesures (réaffectation de locaux, augmentation des effectifs par cellule, etc.) sont-elles mises en œuvre afin de proposer des places même en cas de surpopulation ?
5. Comment le personnel se porte-t-il dans les sites touchés par une surpopulation ? Des enquêtes de satisfaction comparatives ou des enquêtes relatives aux absences pour cause de maladie ont-elles été menées ?
6. Comment le recrutement de personnel carcéral est-il organisé ? Quelles sont les exigences en termes de qualification et quelle est la part du personnel qui ne répond pas à ces exigences à l'heure actuelle ?
7. Les exigences posées au personnel ont-elles été ajustées au cours des trois dernières années ? Si oui, à quels égards ?
8. Comment le canton de Berne garantit-il que le personnel dispose des connaissances de base nécessaires à des interactions professionnelles et humaines avec les personnes qui doivent purger une peine privative de liberté de substitution ? Existe-t-il des différences d'un site à l'autre en la matière ?
9. Comment les personnes détenues se portent-elles dans les sites touchés par une surpopulation ? La documentation fait-elle état d'une différence dans le nombre de conflits (entre les personnes détenues et entre celles-ci et le personnel) ou dans le nombre de mesures prises à l'encontre de certaines personnes détenues ?
10. Parmi les personnes qui purgent une peine privative de liberté de substitution, quelle est la part de personnes qui se trouvent dans une situation financière difficile (= fourchette de revenus située entre le seuil de pauvreté de l'OFS et le niveau des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI) ?
11. Parmi les personnes qui purgent une peine privative de liberté de substitution, quelle est la part de personnes qui vivent en dessous du seuil de pauvreté ?
12. Quelle est la stratégie du Conseil-exécutif pour garantir le respect, aujourd'hui et dans les années à venir, de l'ensemble des directives juridiques contraignantes en Suisse (notamment les lignes directrices sur les droits de l'homme) dans le système pénitentiaire ?

Motif de l'urgence : certaines prisons sont déjà surpeuplées et les conditions de détention y sont très précaires. Étant donné les estimations quant au nombre de peines privatives de liberté de substitution à venir, il est urgent de réaliser une analyse et de prendre les mesures appropriées.

Réponse du Conseil-exécutif

1. *Quels sont les taux d'occupation sur les différents sites au cours des trois derniers mois et quelle est la part de peines privatives de liberté de substitution ?*

Il n'est pas possible de représenter statistiquement le taux d'occupation en fonction de la nature précise de la détention et, ainsi, de faire ressortir les peines privatives de liberté de substitution. La raison en est qu'à l'arrivée d'une personne dans un établissement, seul le titre auquel elle doit être détenue (détention avant jugement, détention administrative, exécution de peine, etc.) est relevé ; au sein d'un même titre de détention, par exemple l'exécution de peine, on ne fait pas de distinction entre les peines privatives de liberté, qui découlent d'un jugement, et les peines privatives de liberté de substitution, qui résultent de

la conversion d'amendes impayées. De plus, il n'est pas rare qu'au cours d'une même détention, des personnes exécutent à la fois des peines prononcées par plusieurs jugements et des peines privatives de liberté de substitution.

Les prisons régionales (PR) ont affiché les taux d'occupation ci-dessous au cours des derniers mois de 2024. Il est à relever que les chiffres peuvent varier au cours d'une même journée ; ainsi, il y a des jours où la PR Berne a accueilli jusqu'à 181 détenus, ce qui correspond à un taux d'occupation de 143,6 %.

		Occupation octobre 24		Occupation novembre 24		Occupation décembre 24	
	Capacité (places)	Jours de détention	Taux en %	Jours de détention	Taux en %	Jours de détention	Taux en %
PR Berne	126	4901	125,5	5041	133,4	5140	131,6
PR Bienne	44	1552	113,8	1540	116,7	1523	111,7
PR Berthoud	109	3713	109,9	3752	114,7	3805	112,6
PR Thoue	95	3495	118,7	3414	119,8	3449	117,1

2. *Pour l'année précédente et l'année en cours, quelle part des incarcérations les peines privatives de liberté de substitution représentent-elles par site (en pourcentage et en valeur absolue) ?*

Cette part ne peut pas être chiffrée pour les raisons exposées au point 1.

3. *Quelles sont les prévisions concernant les taux d'occupation dans les différents sites et quelle est la part d'occupation des peines privatives de liberté de substitution (en pourcentage et en valeur absolue) ?*

Il n'est pas possible de prédire la part que les peines privatives de liberté de substitution représenteront. En effet, on ne peut pas savoir à l'avance dans quelle mesure les personnes qui reçoivent une convocation à l'exécution d'une peine s'y conformeront. De plus, des personnes figurant au RIPOLE pour des peines privatives de liberté de substitution en suspens sont régulièrement arrêtées et incarcérées, et là non plus, on ne peut pas savoir combien ni quand.

4. *Qu'en est-il des conditions de détention dans les différents sites et quelles mesures (réaffectation de locaux, augmentation des effectifs par cellule, etc.) sont-elles mises en œuvre afin de proposer des places même en cas de surpopulation ?*

Dans le canton de Berne, les conditions de détention varient d'un établissement à l'autre en fonction de l'agencement, du taux d'occupation et des infrastructures. Chaque établissement veille au respect des normes légales et des impératifs liés aux droits de l'homme. Cela étant, il est vrai que le surcroît de peines privatives de liberté de substitution à exécuter dans les infrastructures de détention existantes peut induire une détérioration des conditions de détention dans les PR. Dans l'intérêt de créer les places requises pour absorber ce surcroît, l'Office de l'exécution judiciaire (OEJ) travaille à la mise en œuvre de différentes mesures. Il a par exemple équipé certaines cellules de lits à étages, dans la mesure du possible, ou installé des cellules supplémentaires dans les locaux de travail de la PR Berthoud (les infrastructures de cette dernière se prêtant bien à un accroissement des capacités).

5. *Comment le personnel se porte-t-il dans les sites touchés par une surpopulation ? Des enquêtes de satisfaction comparatives ou des enquêtes relatives aux absences pour cause de maladie ont-elles été menées ?*

Les situations de surpopulation représentent une lourde charge, tant physique que psychique, pour le personnel carcéral, qui se trouve confronté notamment à une surcharge

de travail, à un potentiel de conflit aigu chez les détenus, et à la promiscuité résultant de la densification. Ces désagréments se répercutent sur le travail quotidien du personnel, même si aucune augmentation notable de l'absentéisme n'a été constatée.

Une enquête réalisée par l'Université de Berne (*Prison Research Group, Institut für Strafrecht und Kriminologie*) en 2023 a montré que les membres du personnel carcéral restent généralement satisfaits de leur travail, même s'ils éprouvent parfois un sentiment d'insécurité dans leur quotidien professionnel.

6. *Comment le recrutement de personnel carcéral est-il organisé ? Quelles sont les exigences en termes de qualification et quelle est la part du personnel qui ne répond pas à ces exigences à l'heure actuelle ?*

Les PR du canton de Berne recrutent leur personnel en fonction de la région où elles sont implantées et des spécialités dont elles ont besoin. Si elles sont en mesure de pourvoir la plupart des postes sans difficultés majeures, elles continuent de faire face à une grave pénurie de personnel qualifié dans le domaine de la santé.

Les personnes engagées dans les domaines de l'encadrement, de la sécurité et de l'accompagnement socioprofessionnel, notamment, doivent être âgées d'au moins 25 ans, suivre la formation de base requise, avoir achevé une formation professionnelle reconnue par la Confédération (ou avoir une qualification équivalente), par exemple dans le domaine de l'administration, de l'artisanat, du travail social ou de la sécurité, et justifier d'une réputation irréprochable.

Par ailleurs, il est crucial que les membres du personnel aient une santé assez solide pour pouvoir supporter les pressions physiques et psychiques qui vont de pair avec le travail en milieu carcéral. C'est la raison pour laquelle les procédures de recrutement incluent des tests d'endurance et de flexibilité approfondis pour déterminer si les candidats sont à même d'assumer une activité dans les conditions particulières du travail par roulement (les établissements fonctionnant 24 heures sur 24, sept jours sur sept). Les personnes recrutées doivent aussi faire preuve d'une résistance marquée au stress, de manière à pouvoir gérer, notamment, des situations potentiellement dangereuses et leurs répercussions psychiques.

Enfin, les PR mettent un accent particulier sur les compétences en matière de communication et de résolution des conflits, sachant que leur travail s'inscrit dans un contexte de multiculturalité. Les personnes recrutées doivent remplir l'ensemble de ces critères.

7. *Les exigences posées au personnel ont-elles été ajustées au cours des trois dernières années ? Si oui, à quels égards ?*

Au cours des dernières années, l'accent a été mis sur la capacité des candidats à désenvenimer les situations problématiques et à assurer une communication respectueuse tout en se montrant clairs et fermes. On demande en outre un haut niveau d'empathie et de respect et une capacité à s'adapter à différentes situations et aux origines culturelles variées des personnes détenues.

8. *Comment le canton de Berne garantit-il que le personnel dispose des connaissances de base nécessaires à des interactions professionnelles et humaines avec les personnes qui doivent purger une peine privative de liberté de substitution ? Existe-t-il des différences d'un site à l'autre en la matière ?*

D'une façon générale, les membres du personnel de surveillance et d'encadrement, de l'exécution des peines et mesures et de l'accompagnement socioprofessionnel sont formés à la prise en charge de toutes les personnes détenues, y compris celles qui exécutent une peine privative de liberté de substitution, avec le professionnalisme et l'humanité requis, et

ce quel que soit l'établissement. Les nouvelles recrues commencent leur formation dès leur arrivée dans l'établissement et la poursuivent en continu tout au long de leur engagement. Les formations et perfectionnements sont assurés par le Centre suisse de compétences en matière d'exécution des sanctions pénales de Fribourg et d'autres institutions spécialisées.

9. *Comment les personnes détenues se portent-elles dans les sites touchés par une surpopulation ? La documentation fait-elle état d'une différence dans le nombre de conflits (entre les personnes détenues et entre celles-ci et le personnel) ou dans le nombre de mesures prises à l'encontre de certaines personnes détenues ?*

On constate que de plus en plus de détenus qui arrivent en prison ont des antécédents psychiques. Cette tendance déjà à la hausse est renforcée par la surpopulation carcérale actuelle, qui constitue un poids supplémentaire pour les détenus. Le risque d'escalade et de débordement augmente à mesure que les possibilités, pour les détenus, de se retirer dans une sphère privée diminuent. Cela étant, dans le domaine des peines privatives de liberté de substitution, le nombre de réclamations, toujours très faible aussi compte tenu de la brève durée de détention, est resté au même niveau. Quant aux sanctions disciplinaires, elles augmentent proportionnellement au nombre de détenus.

10. *Parmi les personnes qui purgent une peine privative de liberté de substitution, quelle est la part de personnes qui se trouvent dans une situation financière difficile (= fourchette de revenus située entre le seuil de pauvreté de l'OFS et le niveau des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI) ?*

L'Office fédéral de la statistique fixe le seuil de pauvreté sur la base des normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale. En moyenne, en 2022, ce seuil était de 2284 francs par mois ou 27 408 francs par an pour les personnes seules et de 4010 francs par mois ou 48 120 francs par an pour deux adultes avec deux enfants¹. Le montant des prestations complémentaires correspond à la différence entre les dépenses reconnues et les revenus pris en compte.

Que l'on parle de seuil de pauvreté ou de niveau des prestations complémentaires, il faut tenir compte de la situation personnelle au cas par cas (personnes célibataires ou mariées, avec ou sans enfants, dépenses reconnues) pour calculer les valeurs demandées. Or, l'interpellation est formulée en des termes trop vagues pour permettre d'analyser les données à disposition et de donner une réponse dans le sens voulu par l'auteure. On peut cependant se fonder sur les données fiscales pour répartir les personnes ayant fait l'objet d'amendes à convertir en peines privatives de liberté de substitution en fonction de leur revenu et de leur fortune². Les données ainsi obtenues sont détaillées ci-après pour les années 2020 à 2024, mais elles ne permettent pas de tirer de conclusions par rapport au seuil de pauvreté ou au niveau des prestations complémentaires, puisqu'elles n'indiquent rien sur la situation des personnes concernées.

Pendant les années considérées (2020-2024), le niveau de revenu des personnes exécutant une peine privative de liberté de substitution se répartissait comme suit :

- Revenu inconnu : 35 à 40 % (toutes les personnes qui font l'objet d'une amende dans le canton de Berne n'y ont pas forcément leur domicile fiscal)
- Revenu inférieur à 25 000 francs : 39 à 47 %
- Revenu entre 25 001 et 50 000 francs : 12 à 15 %
- Revenu supérieur à 50 000 francs : 5 à 7 %

¹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/situation-economique-sociale-population/bien-etre-pauvrete/pauvrete-privations/pauvrete.html>

² En recourant à ces données, on ne fait pas de distinction entre les personnes ayant fait l'objet d'une taxation ordinaire et celles qui ont été taxées d'office. Les années indiquées correspondent à celles où les amendes ont été converties et non aux années fiscales.

Pendant les années considérées (2020-2024), le niveau de fortune des personnes exécutant une peine privative de liberté de substitution se répartissait comme suit :

- Fortune inconnue : 35 à 40 %
- Fortune inférieure à 1000 francs : 50 à 55 %
- Fortune entre 1001 et 25 000 francs : 6,8 à 8 %
- Fortune supérieure à 25 000 francs : 1 à 3 %

11. Parmi les personnes qui purgent une peine privative de liberté de substitution, quelle est la part de personnes qui vivent en dessous du seuil de pauvreté ?

Pour les mêmes raisons que celles exposées au point 11, il n'est pas possible de donner une réponse directe à cette question.

Le Conseil-exécutif rappelle que les personnes qui vivent en dessous du seuil de pauvreté peuvent généralement prétendre à l'aide sociale. Pendant les discussions politiques et dans les médias, on a partiellement tablé sur le fait que les peines privatives de liberté de substitution découlaient avant tout d'amendes infligées à des personnes sans moyens pour resquille dans les transports publics.

Or, le Conseil-exécutif souligne que le canton assure un haut niveau d'accès aux transports publics pour les bénéficiaires de l'aide sociale et d'autres personnes touchées par la pauvreté. Les bénéficiaires de l'aide sociale voient les frais d'utilisation des transports de proximité locaux inclus dans leur besoin de base, et ils peuvent faire valoir des frais de déplacement supplémentaires en cas de nécessité de prendre les transports publics, par exemple pour une formation ou une activité rémunérée (prestations circonstanciées de l'aide sociale). En dehors de l'aide sociale, le canton finance notamment les frais de transport de personnes handicapées ou âgées qui doivent se déplacer pour aller dans une structure de jour, suivre une thérapie ou prendre part à la vie en société. On peut donc partir du principe que les personnes se trouvant dans un cas décrit ci-avant sont très peu nombreuses parmi celles qui doivent exécuter une peine privative de liberté de substitution en raison d'une amende pour resquille dans les transports publics.

Par ailleurs, comme déjà indiqué par le Conseil-exécutif dans sa réponse à la question 42 de la session d'hiver 2024³, pour l'année 2023, on estime à 120 le nombre de personnes détenues dans les prisons bernoises uniquement pour resquille dans les transports publics. Comme leurs peines s'élevaient à trois jours en moyenne, ces personnes n'ont occupé qu'une cellule dans le canton de Berne sur toute l'année. Toutefois, la plupart des personnes condamnées pour resquille l'ont été encore pour d'autres infractions. Les amendes qui en résultent peuvent également être converties en peines privatives de liberté de substitution.

12. Quelle est la stratégie du Conseil-exécutif pour garantir le respect, aujourd'hui et dans les années à venir, de l'ensemble des directives juridiques contraignantes en Suisse (notamment les lignes directrices sur les droits de l'homme) dans le système pénitentiaire ?

La stratégie de l'exécution judiciaire, qui a été publiée en 2018 et vise le long terme (elle porte sur les années 2017 à 2032), se concentre sur la rénovation et la modernisation des établissements de l'OEJ, l'absorption des besoins croissants en places et en espace dans l'exécution judiciaire bernoise, et la séparation physique des personnes en détention avant jugement, en exécution de peine et en détention administrative.

L'OEJ travaille dans le respect du droit fédéral, de la législation cantonale sur l'exécution judiciaire et du concordat de la Suisse du Nord-Ouest et de la Suisse centrale sur l'exécution des peines et mesures du 5 mai 2006. Il se fonde en outre sur d'autres actes

³ Beilage-Anfragenantworten-04.12.2024-fr

concordataires et sur des décisions et recommandations d'organisations internationales à des fins d'interprétation, ce genre de textes n'étant pas contraignants (*softlaw*).

Destinataire

– Grand Conseil