



Arrêté du Grand Conseil

Date de la séance du GC : 11 mars 2025

N° d'affaire : 2025.SIDAJV.65

Office de l'exécution judiciaire, groupe de produits "Exécution judiciaire" (GP 4463000001) . Crédit supplémentaire 2024

1. Objet

Dans le groupe de produits Exécution judiciaire, le résultat global de –126 151 056 francs budgété au compte de résultats a été dépassé d'environ 8,9 millions de francs. Le montant demandé dans le présent crédit supplémentaire est arrondi, car le montant définitif pourrait encore changer d'ici au bouclage, le 19 février 2025, de la version de groupe 3 du compte 2024. Les raisons du dépassement sont exposées ci-après.

Les répercussions négatives sur le solde s'expliquent notamment par le surcroît de peines privatives de liberté de substitution à exécuter dans les prisons régionales du canton de Berne et par l'engagement de personnel de supplémentaire en conséquence. Pour rappel, en janvier 2023, le canton a remplacé son ancien système informatique de finances et de comptabilité par un système ERP (SAP). Ce passage à un nouveau système a posé différents problèmes à l'interface entre l'Office de l'exécution judiciaire (OEJ) et le système cantonal d'encaissement des amendes utilisé par la justice. Il était notamment impossible de lancer des procédures de rappel automatiques pour les amendes en souffrance. Ce blocage, qui a perduré jusqu'à début décembre 2023, a retardé l'émission des demandes de conversion des amendes impayées en peines privatives de liberté de substitution. Ces demandes ont alors commencé à s'accumuler pour entraîner une vague inhabituelle de convocations à l'exécution de peines privatives de liberté de substitution à envoyer par l'OEJ à partir du second semestre 2024.

En plus de cette vague, l'année 2024 a vu une nette augmentation du nombre de peines, mais aussi des jours de détention avant jugement, augmentation qui a non seulement fait grimper le taux d'occupation des établissements cantonaux (+18 500 jours de détention en 2024), mais aussi nécessité un recours nettement plus fréquent à des établissements extérieurs à l'OEJ pour l'exécution de peines en milieu ordinaire et de mesures. Ce surcroît de placements à l'externe n'était pas prévu dans le budget.

Les coûts ont aussi augmenté dans le domaine des prestations de psychiatre médico-légale, et ce principalement pour deux raisons. Premièrement, le recours accru à des placements externes dans des institutions spécialisées (cliniques médico-légales et foyers, entre autres) pour l'exécution de mesures a fait fortement gonfler les dépenses. Deuxièmement, le contrat nouvellement passé avec les Services psychiatriques universitaires (SPU) a généré des coûts supplémentaires qui étaient connus à sa signature, mais pas encore prévus dans le budget 2024. En revanche, ils sont intégralement pris en compte dans le budget 2025 et dans le plan intégré mission-financement.

2. Bases légales

- 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 15 juin 2022 sur les finances (LFin ; RSB 620.0), article 9
- Ordonnance du 16 novembre 2022 sur les finances (OFin ; RSB 621.1), article 9

3. Montant du crédit et groupe de produits

3.1 Répercussions sur le solde du compte de résultat et du compte des investissements

Groupe de produits n° 4463000001 Exécution judiciaire	Montant en CHF
Solde compte de résultat / crédit budgétaire (montant autorisé) 2024	-126 151 055.87
Solde compte de résultat / comptes (montant effectif) 2024 ¹	-134 903 047.60
Dépassement de crédit 2024	-8 900 000.00

3.2 Groupes de produits dans lesquels la compensation est prévue

Groupe de produits n° 4462000001, Circulation routière et navigation	Montant en CHF
Solde compte de résultat / crédit budgétaire (montant autorisé) 2024	294 223 566.17
Solde compte de résultat / comptes (montant effectif) 2024 avant compensation	297 830 188.68
Part du crédit budgétaire pas encore utilisée	3 606 622.51
Compensation selon proposition actuelle	1 900 000.00
Solde compte de résultat / comptes (montant effectif) 2024 après compensation	295 930 188.68

Groupe de produits n° 4464010000, Population	Montant en CHF
Solde compte de résultat / crédit budgétaire (montant autorisé) 2024	-21 960 652.75
Solde compte de résultat / comptes (montant effectif) 2024 avant compensation	-16 942 727.72
Part du crédit budgétaire pas encore utilisée	-5 017 925.03
Compensation selon proposition actuelle	5 000 000.00
Solde compte de résultat / comptes (montant effectif) 2024 après compensation	-21 942 727.72

Groupe de produits n° 4465100001, Sécurité civile, sport et affaires militaires	Montant en CHF
Solde compte de résultat / crédit budgétaire (montant autorisé) 2024	-7 512 818.06
Solde compte de résultat / comptes (montant effectif) 2024 avant compensation	-5 497 721.81
Part du crédit budgétaire pas encore utilisée	-2 015 096.25
Compensation selon proposition actuelle	2 000 000.00
Solde compte de résultat / comptes (montant effectif) 2024 après compensation	-7 497 721.81

¹ Selon version de groupe 1 du 22 janvier 2025

4. Répercussions sur les prestations

La compensation dans les groupes de produits Circulation routière et navigation, Population et Sécurité civile, sport et affaires militaires n'a pas de répercussions négatives sur la réalisation des objectifs de prestation. Elle peut être effectuée dans ces groupes de produits, car les montants prévus pour les charges n'ont pas été atteints et des revenus supplémentaires ont été enregistrés par rapport au budget.

5. Justification

En CHF	Budget	Compte	Écart
Charges d'exploitation	194 277 559.72	207 592 160.90	13 314 601.18
30 Charges de personnel	109 053 593.30	109 137 384.05	83 790.75
31 Charges de biens et de services et autres charges d'exploitation	67 542 429.96	81 346 025.64	13 803 595.68
33 Amortissements du patrimoine administratif	2 264 536.46	2 094 468.28	-170 068.18
35 Attributions aux Fonds et financements spéciaux	0.00	0.00	0.00
36 Charges de transfert	14 442 500.00	13 822 252.95	-620 247.05
37 Subventions redistribuées	0.00	0.00	0.00
39 Imputations internes	974 500.00	1 192 029.98	217 529.98
Revenus d'exploitation	-68 061 503.85	-72 671 445.98	-4 609 942.13
40 Revenus fiscaux	0.00	0.00	0.00
41 Régales et concessions	0.00	0.00	0.00
42 Taxes	-51 701 208.85	-53 190 984.21	-1 489 775.36
43 Revenus divers	0.00	9 686.44	9 686.44
45 Prélèvements sur les Fonds et financements spéciaux	0.00	0.00	0.00
46 Revenus de transfert	-13 621 000.00	-15 269 996.64	-1 648 996.64
47 Subventions à redistribuer	0.00	0.00	0.00
49 Imputations internes	-2 739 295.00	-4 220 151.57	-1 480 856.57
Résultat des activités d'exploitation	126 216 055.87	134 920 714.92	8 704 659.05
34 Charges financières	0.00	4 354.85	4 354.85
44 Revenus financiers	-65 000.00	-22 022.17	42 977.83
Résultat financier	-65 000.00	-17 667.32	47 332.68
Résultat opérationnel	126 151 055.87	134 903 047.60	8 751 991.73
38 Charges extraordinaires	0.00	0.00	0.00
48 Revenus extraordinaires	0.00	0.00	0.00
Résultat extraordinaire	0.00	0.00	0.00
Résultat global du compte de résultats (budget global)	126 151 055.87	134 903 047.60	8 751 991.73

Le compte de résultats 2025 (budget global) du groupe de produits 4463000001 Exécution judiciaire affiche un résultat global d'environ 8 900 000 francs supérieur au crédit budgétaire. Les valeurs figurant dans le tableau sont tirées de la version de groupe 1 du compte 2024 du 22 janvier 2025. Le montant définitif pourrait encore changer en cas d'éventuelles corrections d'ici au bouclage, le 19 février 2025, de la version de groupe 3 du compte 2024. De ce fait, le montant demandé est arrondi à 8 900 000 francs.

Motifs de la péjoration du solde

Les principaux inducteurs de coûts de l'OEJ sont décrits ci-après.

Répercussions du retard accumulé au niveau de l'encaissement des amendes et augmentation du taux d'occupation des prisons régionales

Début janvier 2023, le canton de Berne a introduit un système ERP (SAP) en remplacement du système informatique précédemment utilisé pour les finances et la comptabilité. Dès les premières semaines d'exploitation régulière, un besoin d'optimisation s'est fait sentir, le nouvel outil s'étant révélé inadapté à différentes exigences inhérentes au bon déroulement du processus d'encaissement des amendes. Il s'en est suivi une interruption de plusieurs mois dans le processus. Les rappels automatiques pour les créances d'amendes sont dès lors restés bloqués jusqu'à début décembre 2023. Par voie de conséquence, plusieurs organes cantonaux ont accumulé du retard malgré les mesures prises et l'engagement considérable de tous les acteurs impliqués. Ont été touchés notamment l'Intendance des impôts et les offices des poursuites et des faillites, qui sont chargés du recouvrement par voie légale après une procédure de rappel infructueuse, ainsi que l'Office de l'exécution judiciaire (OEJ), lequel intervient à la fin du processus d'encaissement des amendes pour exécuter les peines privatives de liberté de substitution ordonnées par la justice. Selon les valeurs empiriques des années précédentes, l'OEJ exécute chaque année environ 4400 peines privatives de liberté de substitution, réparties sur toute l'année. Vu le nombre de dossiers qui se sont accumulés à cause des problèmes techniques susmentionnés, il faut partir du principe que durant la période 2024-2026, l'OEJ devra non seulement exécuter les nouveaux jugements qui lui parviennent en temps normal, mais aussi les cas en souffrance de l'année 2023. L'OEJ doit s'attendre à recevoir des dossiers en suspens petit à petit, et donc à devoir convoquer les personnes concernées pour l'exécution de leur peine au fur et à mesure, avant l'expiration du délai de prescription. Pour la période mentionnée, il en résulte un besoin supplémentaire d'environ 50 à 60 places d'exécution par an. Le Grand Conseil a rejeté une solution consistant en la création de places de détention supplémentaires dans des containers.

De leur côté, les prisons régionales ont dû exécuter quelque 18 500 jours de détention supplémentaires, qui n'étaient pas prévus au budget 2024. Les pics d'occupation qui en ont résulté, couplés à l'accumulation de peines à exécuter du côté de la Section de la probation et de l'exécution des sanctions pénales (SPESP), ont nécessité l'engagement de personnel supplémentaire en contrats à durée déterminée. Les postes supplémentaires ainsi temporairement créés ont atteint 9,0 EPT par moments. Le surcroît de frais que cela a engendré (notamment pour le ravitaillement et le personnel), associé au manque à gagner au niveau des tarifs versés par d'autres cantons (les places leur étant normalement mises à disposition contre indemnisation par des établissements bernois n'étant plus disponibles), ont conduit à une péjoration du solde d'environ 1,2 million de francs. Le recours à des établissements externes au canton pour les jours de détention non budgétés aurait coûté 4,8 millions de francs.

Davantage de peines et mesures exécutées à l'externe

Les jugements prononcés par des tribunaux bernois concernant des peines privatives de liberté et des mesures sont mis à exécution par la SPESP. Si la plupart de ces condamnations sont exécutées dans des établissements bernois, il est nécessaire, dans certains cas, d'avoir recours à une institution n'appartenant pas à l'OEJ.

Dans de tels cas, le canton de Berne doit acquitter une indemnité correspondant au tarif de l'institution externe concernée. Étant donné qu'on ne peut pas connaître à l'avance le nombre exact de détenus qui seront placés dans des cliniques ou des institutions externes pour l'exécution de mesures, ni toujours savoir combien de temps ce placement durera (p. ex. en cas d'internement ou de mesure), la planification financière repose sur les valeurs empiriques des années précédentes. En 2024, les tarifs prévus par le concordat ont augmenté. Le coût élevé de chaque jour d'exécution d'une peine ou d'une mesure dans une institution externe fait que même une petite variation du nombre de détenus concernés suffit à engendrer de fortes répercussions financières. Par exemple, le placement d'un seul détenu dans le quartier de sécurité de l'établissement de Lenzburg entraîne des coûts supplémentaires annuels à hauteur de 240 000 francs ; deux placements de plus dans un centre psychiatrique représentent des surcoûts d'environ 1,1 million de francs par année. Dès lors, le budget dans ce domaine repose sur un équilibre fragile qui peut être mis à mal par quelques cas individuels impossibles à anticiper. En cas de dépassement, les dépenses correspondantes sont toutefois indispensables pour exécuter adéquatement les jugements rendus par les tribunaux dans le respect des principes du Code pénal. L'OEJ n'a aucune marge de manœuvre.

En 2024, les coûts pour l'exécution de peines et mesures à l'externe ont nettement dépassé les montants budgétés. D'une façon générale, le coût et le nombre de placements ont augmenté dans des institutions en dehors de l'OEJ et en particulier dans des centres psychiatriques spécialisés. Les transferts de détenus dans une clinique se faisant sur ordonnance médicale, l'OEJ, là non plus, n'a pas d'influence. En 2024, l'augmentation du nombre de peines et mesures exécutées à l'externe a occasionné à la SPESP des charges supplémentaires (frais matériels) de quelque 10,0 millions de francs par rapport au budget.

Prestations de psychiatrie médico-légale dans des établissements d'exécution bernois et augmentation des coûts liée au nouveau contrat avec les SPU

Les traitements de psychiatrie médico-légale sont un élément essentiel de l'exécution des peines et mesures. On ne saurait s'en passer, surtout lorsqu'ils ont un lien avec l'infraction et font suite à des mesures de droit pénal ordonnées par le juge. Les prestations de psychiatrie médico-légale sont donc indispensables pendant la privation de liberté, que ce soit dans le cadre du mandat de base, pour les interventions de crise, ou encore pour les thérapies ordonnées par l'autorité de placement (SPESP ou tribunaux). Sans ces prestations, les peines et mesures découlant de certains jugements ne pourraient plus être exécutées dans le respect des dispositions légales et notamment des principes du Code pénal.

Depuis le milieu de l'année 2022, les SPU assurent les prestations de psychiatrie médico-légale dans les établissements pénitentiaires de Thorberg, Witzwil et Hindelbank, les prisons régionales et, sous une forme ambulatoire, à la SPESP. L'Établissement pénitentiaire de St-Jean a fait appel aux services psychiatriques des hôpitaux soleurois à titre de solution transitoire jusqu'à fin 2024. Le prestataire précédent, le Service de psychiatrie forensique de l'Université de Berne (SPF), avait résilié le contrat de prestations en 2021 après de longues années de collaboration. Aucun soumissionnaire n'ayant répondu à l'appel d'offres public lancé par l'OEJ, force a été de constater qu'il n'existe aucun marché pour les prestations recherchées. La solution transitoire élaborée par la suite avec les SPU a été transformée en dispositif pérenne et institutionnalisé en 2023. Sur la base des nouveaux contrats, il faut tabler sur des coûts annuels d'environ 4,5 à 5 millions de francs. Or, le budget 2024 a été établi sur la base des anciennes valeurs, inférieures à ce montant. Il en résulte un dépassement du montant budgété à hauteur de 3,0 millions. Le budget 2025 a été adapté en conséquence.

Les prestations médico-légales fournies sont prescrites par la loi ou ordonnées par le tribunal. L'OEJ ne dispose donc d'aucune latitude à cet égard. Par le passé, les dépenses en question faisaient l'objet d'un crédit d'engagement pluriannuel, demandé pour la dernière fois en 2020 ; depuis 2022, elles constituent une exception selon l'article 31 OFin en relation avec le point 3.3.13 du Manuel sur la présentation des comptes – Finances, aux termes duquel la validation financière des pièces comptables par la personne habilitée vaut autorisation de dépenses. Il n'y a pas lieu, dès lors, de demander un crédit complémentaire,

Mesures prises par l'OEJ pour améliorer le solde

Vu l'écart qui se profilait par rapport à la planification au cours de l'année 2024, la direction de l'OEJ a pris de premières mesures dès le printemps pour tenter d'améliorer le résultat. Il s'agissait d'un défi, puisque les facteurs de dépassement ne sont pas influençables, et l'un d'eux (les peines privatives de liberté de substitution) est venu s'ajouter au deuxième semestre. Les coûts supplémentaires dépendent aussi des jugements rendus par les tribunaux et de leur exécution, et de la hausse des prix du marché. L'OEJ ne peut guère influencer sur son résultat qu'à travers ses dépenses, alors même que la plupart d'entre elles doivent être considérées comme liées. Compte tenu de ce qui précède, la direction de l'OEJ a décidé de maintenir une pratique restrictive en lien avec les soldes horaires du personnel et de faire preuve de retenue quant aux postes à repourvoir afin de soulager le solde des charges de personnel (groupe de matières 30) à la fin de l'année. Elle a en outre planifié des restrictions dans les charges de biens et services et autres charges d'exploitation (groupe de matières 31). Ainsi, les frais matériels auraient été inférieurs au budget s'il n'y avait pas eu les charges supplémentaires exposées plus haut. De plus, on peut se réjouir de la hausse des recettes liées à la facturation de prestations à l'interne (pour la détention administrative, les placements par l'APEA et le Ministère public des mineurs), qui ont dépassé les attentes de 1,5 million de francs en 2024, et de la hausse des tarifs, qui a permis d'engranger 2,6 millions de francs supplémentaires, principalement au cours du premier semestre. Le solde du groupe de produits a aussi été légèrement amélioré par une petite baisse des amortissements (–0,2 mio CHF) et des contributions cantonales aux établissements concordataires (–0,5 mio CHF), et par une augmentation des montants ristournés à l'OEJ par la Confédération. Les mesures prises par l'OEJ se sont donc répercutées positivement sur le résultat du compte 2024 : si elles n'ont pas suffi à éviter de demander un crédit supplémentaire, elles ont au moins permis d'en réduire le montant.

Perspectives pour 2025

Les facteurs à l'origine de la demande de crédit supplémentaire ne sont pas des événements isolés, mais des tendances qui façonnent le domaine de l'exécution judiciaire. Ainsi, les personnes détenues sont de plus en plus âgées en moyenne, à l'instar de l'évolution démographique de la société en général, et elles restent détenues plus longtemps en raison d'une pratique plus restrictive en matière de libération². On constate par ailleurs que l'augmentation des problèmes de comportement et des troubles psychiques dans la population en général se manifeste également dans les établissements d'exécution, tous régimes confondus. Compte tenu des jugements en attente d'exécution et des retards accumulés dans l'encaissement des amendes, dont les répercussions continuent de se faire sentir, il faut s'attendre à une nouvelle hausse ou, à tout le moins, à une stagnation des jours de détention.

Ces facteurs garderont une influence décisive sur l'exercice 2025 et les suivants. L'OEJ suit attentivement ces évolutions et tiendra compte de la nouvelle donne dans le processus de planification financière relatif au budget 2026 et au plan intégré mission-financement 2027-2029.

² Voir le rapport *Grundlagenbericht für die Anstaltsplanung NWI & OSK 2022*, point 18.3, www.konkordate.ch/anstaltsplanung

Berne, le 11 mars 2025

Au nom du Grand Conseil



Dominique Bühler
Présidente

Patrick Trees
Secrétaire général