



Rapport

Date de la séance du CE : 4 mars 2020
Direction : Direction de la sécurité
N° d'affaire : 2019.POMGS.839
Classification : non classifié

Office de l'exécution judiciaire (OEJ) ; prestations de psychiatrie médico-légale au sein des établissements de l'OEJ

Crédit d'engagement 2020-2024 / autorisation de dépenses / crédit d'objet

Table des matières

1.	Synthèse	2
2.	Bases légales	2
3.	Prestations de psychiatrie médico-légale : principes et types de coûts	2
3.1	Prestations à la clientèle.....	2
3.1.1	Prestations spéciales à la clientèle	3
3.2	Forfait pour les prestations non directement imputables à la clientèle	3
3.2.1	Prestations liées aux établissements	3
3.2.2	Coûts de la discussion de cas	3
3.2.3	Frais et traductions	3
3.3	Facturation	3
4.	Nature et qualification juridique de la dépense	3
5.	Répercussions sur les finances et le personnel (montant déterminant 2020-2024)	4
5.1	Aperçu et évolution des coûts	4
6.	Place du projet dans le programme gouvernemental de législation et dans d'autres planifications importantes.....	6
7.	Répercussions sur les communes	7
8.	Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société	7
9.	Répercussions en cas de rejet	7
10.	Proposition	7

1. Synthèse

Le Service de psychiatrie forensique de l'Université de Berne (SPF) fournit des prestations de psychiatrie médico-légale au sein des établissements de l'Office de l'exécution judiciaire (OEJ) – plus précisément dans les établissements pénitentiaires de Thorberg, de Witzwil et de Hindelbank, mais aussi dans les prisons régionales et dans le cadre de traitements ambulatoires sur mandat de la Section de la probation et de l'exécution des sanctions pénales (SPESP). Jusqu'à fin 2006, ces prestations étaient régies par des contrats individuels passés entre le SPF (anciennement : Service intégré de psychiatrie médico-légale) et les différents établissements, et indemnisées sous forme de forfaits. Depuis 2007, ces différents contrats ont cédé la place à une convention, qui assure un règlement uniformisé desdites prestations. Le Conseil-exécutif a approuvé l'indemnité prévue par cette convention de manière globale pour les années 2007 à 2009 (ACE 0399/2007) et par arrêtés distincts pour les années 2010 à 2014 (ACE 0542/2010, 0275/2011, 0480/2012, 1609/2013 et 0664/2014). Or, la dépense n'est plus réputée liée depuis la modification, en juin 2014, de l'article 48 LFP dans le cadre de la révision du droit parlementaire. La compétence financière incombe dès lors au Grand Conseil du canton de Berne, qui a approuvé le crédit d'objet pour les années 2015 à 2019 par arrêté du 19 janvier 2015 (AGC 2014.POM.633).

Se fondant sur la convention en vigueur, le Conseil-exécutif soumet le présent arrêté au Grand Conseil afin de couvrir l'indemnité financière pour les prestations du SPF durant les années 2020 à 2024. La demande d'autorisation de dépenses est présentée sous la forme d'un crédit d'engagement soumis à la votation facultative.

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 1 et 10
- Décret du 11 septembre 2019 sur les tâches des Directions et de la Chancellerie d'Etat et sur la désignation des Directions (DTDD ; RSB 152.010), article 5, alinéa 1, lettre e
- Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 620.0), articles 47, 48, alinéa 1, lettre a, 49, 50 et 52
- Ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP ; RSB 621.1), articles 136, 139 et 146
- Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP ; RS 311.0), article 372
- Loi du 23 janvier 2018 sur l'exécution judiciaire (LEJ ; RSB 341.1), articles 8 ss et 54 ss
- Ordonnance du 22 août 2018 sur l'exécution judiciaire (OEJ ; RSB 341.11), articles 6 ss et 146 ss
- Loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal ; RS 832.10), articles 39, 42, alinéa 1, 49, alinéa 1, et 49a
- Accord intercantonal du 25 novembre 1994 sur les marchés publics avec modifications du 15 mars 2001 (AIMP ; RSB 731.2-1), article 10
- Ordonnance du 16 octobre 2002 sur les marchés publics (OCMP ; RSB 731.21), article 7, alinéa 3
- Ordonnance du 5 novembre 2014 sur l'organisation des marchés publics (OOMP ; RSB 731.22), article 17, alinéa 2

3. Prestations de psychiatrie médico-légale : principes et types de coûts

3.1 Prestations à la clientèle

Les prestations à la clientèle comprennent le traitement thérapeutique direct des personnes dans le cadre de l'exécution des peines et mesures, y compris le prétraitement et le suivi. Ces prestations peuvent être attribuées à des cas individuels et porter aussi bien sur l'infraction que sur le trouble. Les

prestations liées à l'infraction font partie intégrante de l'exécution des peines et mesures et représentent, par conséquent, des frais d'exécution ordinaires aux termes de l'article 54 LEJ.

3.1.1 Prestations spéciales à la clientèle

Font partie des prestations spéciales à la clientèle les entretiens d'information ou de conseil dispensés par le service sanitaire ou par d'autres unités d'encadrement au sein des établissements, l'étude de dossiers lors de nouvelles admissions, la tenue de dossiers ainsi que l'établissement de rapports.

3.2 Forfait pour les prestations non directement imputables à la clientèle

Certaines prestations du SPF ne sont pas imputables à une personne en particulier. Elles sont facturées à l'OEJ sous forme forfaitaire. Elles relèvent des catégories suivantes (liste exhaustive) :

3.2.1 Prestations liées aux établissements

Outre l'encadrement individuel des personnes concernées, les prestations de psychiatrie médico-légale supposent une collaboration étroite entre le spécialiste du domaine médico-légal et le personnel de l'exécution des peines et mesures. Ces prestations, liées aux établissements, ne peuvent pas être attribuées à des cas individuels.

3.2.2 Coûts de la discussion de cas

La discussion de cas au sein du SPF est un instrument de travail spécifique, individuel et indispensable. Elle permet de juger de l'évolution et d'améliorer la pertinence du pronostic.

3.2.3 Frais et traductions

Cet élément comprend avant tout les frais de déplacement du personnel du SPF (qui travaille à Berne) vers les établissements situés ailleurs dans le canton. Conformément à la convention passée entre la Direction de la sécurité (DSE) et l'Université de Berne, ces frais doivent être présentés et facturés séparément.

3.3 Facturation

Dans la mesure du possible, la facturation respecte les principes TarMed, ce qui facilite la refacturation d'une partie des coûts totaux aux caisses-maladie. Il n'existe pas, pour l'heure, de forfaits selon SwissDRG (*Swiss Diagnosis Related Groups*, en français : groupes en lien avec un diagnostic) pour les soins thérapeutiques analogues à ceux en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2012 pour les prestations hospitalières institutionnelles.

Les coûts de la discussion de cas et les frais ne peuvent pas être facturés selon les principes TarMed. Les premiers sont soumis au calcul suivant : $[(\text{moyenne de médecins par année à 185 CHF}) + (\text{moyenne de psychologues ou psychothérapeutes par année à 130 CHF}) \div \text{moyenne de spécialistes}] \times 1,5 \text{ heure par semaine} \times 42 \text{ semaines de travail par année}$. Les frais des spécialistes sollicités sont facturés selon les dispositions prévues par le droit cantonal.

4. Nature et qualification juridique de la dépense

Il s'agit d'un crédit d'engagement qui revêt la forme d'une dépense nouvelle périodique en vertu des articles 47 et 48, alinéa 1, lettre a LFP. Ce crédit relève de la compétence du Grand Conseil et est soumis à la votation facultative.

La dépense est qualifiée de nouvelle, car le domaine des prestations liées au trouble est soumis à une certaine marge de manœuvre, réduite toutefois. En effet, ces prestations, qui sont indispensables au ni-

veau thérapeutique, mais n'ont pas été imposées par le juge, pourraient être restreintes et leur fournisseur, choisi librement. L'OEJ serait en principe libre de renégocier la convention en vigueur avec l'Université de Berne ou de désigner un autre prestataire en Suisse.

5. Répercussions sur les finances et le personnel (montant déterminant 2020-2024)

En vertu du principe du produit brut, la demande de crédit d'engagement porte sur l'ensemble des prestations. La compétence en matière d'autorisation de dépenses est déterminée d'après les montants nets lorsque des contributions de tiers sont promises de manière contraignante et qu'elles sont économiquement assurées (cf. art. 45 LFP). L'article 142, alinéa 2 OFP précise le principe du montant net, dans la mesure où il définit que sont « réputées promises de manière contraignante » les contributions qui peuvent être déterminées de manière suffisante et définitive aussi en ce qui concerne leur montant. Si les contributions sont incertaines, ce sont les montants bruts qui sont déterminants. En l'espèce, il est certain qu'une partie des prestations à la clientèle fera l'objet d'un remboursement en vertu de la LAMal, mais le montant exact de ce dernier n'est pas encore connu. C'est pourquoi la somme estimée des prestations ne peut être déduite du montant déterminant du crédit.

Le SPF établit périodiquement des factures pour les prestations à la clientèle prises en compte par la LAMal. En 2020, elles devraient se monter à 1 083 000 francs. Pour les années suivantes, l'OEJ prévoit une augmentation annuelle de 1,5 pour cent, engendrée par la hausse des coûts de la santé et l'adaptation escomptée du tarif pour les prestations de psychiatrie médico-légale.

Les prestations spéciales à la clientèle (350 000 CHF) et le forfait pour les coûts non directement imputables (655 000 CHF) ne sont pas remboursés en vertu de la LAMal. Au vu des années passées, on peut estimer le montant répercuté sur les caisses-maladie à environ 392 000 francs. Le coût net annuel à la charge du canton de Berne se situe ainsi entre 1 696 000 francs (2020) et 1 762 000 francs (2024) pour les prestations de psychiatrie médico-légale. Ces chiffres sont fondés sur l'expérience du SPF au cours des années 2007 à 2019 et sur les montants répercutés. Pour le présent crédit d'engagement, la DSE prévoit un **montant brut arrondi de 2 154 000 francs** (prestations répercutées prises en compte).

Les coûts des prestations de psychiatrie médico-légale sont des dépenses nouvelles périodiques, puisque ces prestations représentent une tâche permanente de l'exécution judiciaire. L'autorisation de dépenses du présent arrêté relève donc de la compétence du Grand Conseil. Pour l'année 2020, la demande de crédit est déposée trop tard. L'OEJ s'efforcera de soumettre dorénavant les affaires de crédit à temps à l'organe compétent en matière financière.

5.1 Aperçu et évolution des coûts

		Chiffres effectifs			
		2016	2017	2018	2019
Prestations à la clientèle ¹	selon LAMal	1 807 911	1 776 438	1 409 608	785 232
Prestations spéciales à la clientèle	non LAMal	319 742	362 904	368 705	345 375
Frais pour les coûts non directement imputables	non LAMal	640 871	607 393	564 638	528 870
Montant brut autorisation de dépenses		2 768 524	2 746 735	2 342 951	1 659 477
./. Remboursement caisses-maladie		– 475 812	– 464 791	– 281 303	– 292 099
./. Facturation aux autorités de placement externes ¹		– 178 880	– 204 752	– 151 610	–
./. Remboursement compensation des charges de l'aide sociale ¹		– 381 783	– 425 120	– 419 208	–
Dépenses à charge du canton de Berne		1 732 049	1 652 072	1 490 830	1 367 378

¹ Conformément à la LEJ, entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2018, les factures ne sont plus préfinancées, mais transmises directement à la personne détenue ou à l'organisme prenant en charge les frais à titre subsidiaire (p. ex. service social de la commune de domicile).

		Planification (arrondie)				
		2020	2021	2022	2023	2024
Prestations à la clientèle	selon LAMal	1 083 000	1 099 000	1 116 000	1 132 000	1 149 000
Prestations spéciales à la clientèle	non LAMal	350 000	350 000	350 000	350 000	350 000
Prestations non directement imputables	non LAMal	655 000	655 000	655 000	655 000	655 000
Montant brut autorisation de dépenses		2 088 000	2 104 000	2 121 000	2 137 000	2 154 000
./ Remboursement caisses-maladie		– 392 000	– 392 000	– 392 000	– 392 000	– 392 000
Dépenses à charge du canton de Berne		1 696 000	1 712 000	1 729 000	1 745 000	1 762 000

La charge nette des prestations du SPF pour l'OEJ a évolué comme suit au cours des années 2007 à 2019 :

Année 2007	784 000
Année 2008	1 135 000
Année 2009	1 161 000
Année 2010	1 015 000
Année 2011	1 355 000
Année 2012	1 524 000
Année 2013	1 675 000
Année 2014	1 768 000
Année 2015	2 022 000
Année 2016	1 732 000
Année 2017	1 652 000
Année 2018	1 491 000
Année 2019	1 367 000

L'augmentation des coûts entre 2007 et 2008 pour les prestations de psychiatrie médico-légale au sein des établissements de l'OEJ s'explique par le fait que ceux-ci n'ont véritablement fait appel aux prestations du SPF qu'à partir du deuxième trimestre 2007. Auparavant, elles étaient fournies sur la base de contrats individuels passés entre le SPF et les différents établissements, et indemnisées de manière forfaitaire.

L'augmentation au cours des années 2010 à 2012 est due à l'élargissement de l'offre de prestations du SPF suite à l'ouverture des sections thérapeutiques au sein des établissements pénitentiaires de Thorberg et de Hindelbank. Leur mise en service définitive a eu lieu en 2012.

Le chiffre 4 des dispositions finales de la modification du CP du 13 décembre 2002 a contraint les cantons à mettre à disposition des places supplémentaires pour l'exécution des mesures visées aux articles 59, alinéa 3, et 64, alinéa 3 CP.

Les sections thérapeutiques des établissements pénitentiaires de Thorberg et de Hindelbank permettent d'exécuter les mesures institutionnelles prononcées par les tribunaux dans le respect de la loi. Le traitement dispensé aux détenus concernés a entraîné une augmentation en conséquence du volume des prestations fournies par le SPF.

Depuis la mise en service des deux sections thérapeutiques au cours de l'année 2012, les coûts se sont stabilisés au niveau mentionné dans le présent rapport, à l'intérieur d'une fourchette définie par le nombre de personnes détenues et donc le nombre de traitements suivis. La LEJ, qui est entrée en vigueur le

1^{er} décembre 2018 et a remplacé la loi du 25 juin 2003 sur l'exécution des peines et mesures (LEPM), a entraîné un changement comptable. En effet, sous le nouveau droit, les frais considérés comme des dépenses personnelles au sens de l'article 55 LEJ ne sont plus préfinancés par le canton : les factures sont transmises directement à la personne détenue ou à l'organisme prenant en charge les frais à titre subsidiaire (p. ex. service social de la commune de domicile) afin qu'ils les acquittent. Les coûts pour les prestations à la clientèle diminuent en conséquence, mais les montants correspondants n'apparaissent plus non plus sous la rubrique des remboursements portés à la compensation des charges ni des coûts préfinancés et facturés aux autorités de placement externes (cf. p. 4, note de bas de page). Du fait de ce changement et compte tenu des fluctuations enregistrées par le passé, la planification pour 2020 prévoit un montant de 1 083 000 francs pour les coûts des prestations à la clientèle. Au niveau du solde, le passage de la LEPM à la LEJ entraîne une baisse des charges pour le canton de Berne (diminution des prestations à la clientèle, partant des remboursements portés à la compensation des charges et des facturations aux autorités de placement externes) : par rapport à la période précédente, le plafond des coûts passe de 2 522 000 francs à 2 154 000 francs.

Convention passée avec l'Université de Berne

Le 7 mars 2007, l'Office de la privation de liberté et des mesures d'encadrement (devenu entre-temps l'Office de l'exécution judiciaire) a passé avec le Service de psychiatrie forensique de l'Université de Berne une convention régissant les prestations de psychiatrie médico-légale fournies au sein des établissements de l'office. Entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2007, elle a été conclue pour une durée indéterminée, sous réserve de l'autorisation de dépenses par l'autorité compétente en matière financière (le Conseil-exécutif à l'époque, le Grand Conseil aujourd'hui). Elle est toujours valable, mais peut être résiliée par chacune des parties pour la fin d'une année civile, moyennant un préavis de six mois.

Pour diverses raisons, les parties à la convention estiment que le moment est venu de revoir les modalités selon lesquelles les prestations de psychiatrie médico-légale sont fournies. Du point de vue du droit des marchés publics, ces prestations, liées en droit et en fait, ne constituent pas des exceptions au sens de l'article 10 AIMP. La valeur de la convention actuelle dépasse de loin les seuils de la procédure ouverte et de la procédure sélective. Une adjudication de gré à gré conformément à l'article 7, alinéa 3 OCMP est également exclue (cf. p. ex. art. 7, al. 3 OCMP : le remplacement, la complémentation ou l'extension de prestations déjà fournies doivent être adjugés aux soumissionnaires initiaux pour assurer l'interchangeabilité avec du matériel existant ou la continuité de services déjà engagés). C'est donc une procédure conforme aux dispositions de l'OMC qui doit être appliquée dans le cadre de la redéfinition du rapport de prestations. Il est prévu, lors de la révision en ce sens, de conclure la convention pour une durée non plus indéterminée, comme actuellement, mais de cinq ans (conformément à l'art. 17, al. 2 OOMP), avec la possibilité de la prolonger de cinq ans si l'organe financier compétent a autorisé la dépense.

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

Le programme gouvernemental de législature 2019-2022 (objectifs du Conseil-exécutif) formule ainsi l'un des axes de développement de l'objectif 3 (Le canton de Berne est attractif pour sa population. Il favorise la cohésion sociale en renforçant une intégration ciblée pour les personnes socialement défavorisées) : le canton de Berne garantit la sécurité de sa population et dispose d'une exécution judiciaire sûre.

Les prestations de psychiatrie médico-légale fournies aux détenus des établissements de l'OEJ permettent d'appliquer les jugements des tribunaux dans le respect des principes du CP et s'inscrivent ainsi directement dans l'axe de développement défini par le Conseil-exécutif.

7. Répercussions sur les communes

Le présent crédit n'a aucune répercussion sur les communes.

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

Le présent crédit n'a aucune répercussion sur l'économie et l'environnement. Les répercussions sur la société se traduisent quant à elles par le fait que les mesures pénales prononcées à l'égard des personnes en exécution de peine ou de mesure sont appliquées conformément aux principes du CP. Le traitement thérapeutique prévu par la loi contribue à réduire le risque de récidive et les coûts des collectivités compétentes en matière d'octroi des allocations une fois les personnes concernées libérées.

9. Répercussions en cas de rejet

Si la dépense demandée est rejetée, les établissements de l'OEJ ne pourront plus bénéficier des prestations du SPF. Cela signifierait que les établissements pénitentiaires de Thorberg, de Hindelbank et de Witzwil et les prisons régionales devraient renoncer aux thérapies médico-légales et aux interventions en cas de crise. Les peines et surtout les mesures prononcées par les tribunaux ne pourraient plus être exécutées conformément aux principes du CP.

Les traitements de psychiatrie médico-légale sont un élément essentiel de l'exécution des peines et mesures et les prestations liées à l'infraction sont tout particulièrement indispensables à l'exécution des mesures pénales ordonnées par le juge. Indépendamment du type de privation de liberté, la demande pour de telles prestations est importante, notamment en rapport avec les interventions de crise et les thérapies prononcées par l'autorité de placement (SPESP).

L'OEJ se borne à mettre à disposition des prestations portant sur le traitement imposé par les tribunaux en rapport avec l'infraction. Il n'a par conséquent aucune marge de manœuvre en l'espèce.

10. Proposition

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'approuver le présent crédit d'engagement (dépense nouvelle périodique) d'un montant de **2 154 000 francs** pour les années 2020 à 2024.