

Rapport

Date de la séance du CE: 7 juin 2017
Direction: Direction de la police et des affaires militaires
N° d'affaire: 2017.POM.309
Classification: non classifié

Office de l'exécution judiciaire (OEJ); subvention au Centre suisse de compétences en matière d'exécution des sanctions pénales (CSCSP)

Crédit d'engagement 2018-2021 / autorisation de dépenses / crédit d'objet

Table des matières

1	Synthèse	2
2	Bases légales	2
3	Description de l'affaire	3
3.1	Contexte	3
3.1.1	Décisions de la CCDJP et influence du canton de Berne	4
3.2	Prestations du centre de compétences	5
3.2.1	Professions de l'exécution judiciaire	5
3.2.2	Formation des personnes détenues	6
3.2.3	Surveillance et analyse des capacités d'accueil	7
3.2.4	Sécurité	7
3.2.5	Approche centrée sur l'infraction et sur le risque	8
3.2.6	Santé	8
3.2.7	Laboratoire d'idées	9
3.3	Financement du CSCSP	9
4	Répercussions financières, répercussions sur l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux	11
4.1	Montant déterminant du crédit	11
4.2	Nature de la dépense	12
4.3	Répercussions sur le personnel	12
5	Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes	13
6	Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société	13

7	Répercussions en cas de rejet	13
8	Proposition.....	14

1 Synthèse

La Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) a décidé de créer, à Fribourg, un Centre suisse de compétences en matière d'exécution des sanctions pénales (CSCSP). Ce dernier déploiera ses activités après une phase de mise en place, qui se déroulera pendant l'année 2018. Il traitera les questions relevant de l'exécution judiciaire à l'échelon national et apportera ainsi une contribution significative à l'harmonisation de l'exécution judiciaire en Suisse. En tant que fondation dépendant de la CCDJP, il aura pour mission de soutenir cette dernière, les cantons et les concordats sur l'exécution des peines et mesures dans la planification et le développement stratégiques de l'exécution judiciaire. Il intégrera plusieurs champs d'activité distincts de la CCDJP.

Par le présent arrêté, le Conseil-exécutif demande au Grand Conseil une autorisation de dépenses sous la forme d'un crédit d'engagement pour le paiement de la subvention cantonale au CSCSP. Le présent arrêté est soumis au référendum facultatif et sera publié dans la Feuille officielle.

2 Bases légales

- Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP; RS 311.0), articles 372, alinéas 1 et 3, 377, alinéas 1, 3 et 5, 378, alinéa 1, et 380, alinéa 1
- Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC; RS 210), articles 60, 72, alinéa 3, et 75a
- Loi fédérale du 5 octobre 1984 sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures (LPPM; RS 341), article 10a
- Ordonnance du 21 novembre 2007 sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures (OPPM; RS 341.1), article 24
- Loi du 25 juin 2003 sur l'exécution des peines et mesures (LEPM; RSB 341.1), articles 45 et 84, alinéa 1
- Ordonnance du 5 mai 2004 sur l'exécution des peines et mesures (OEPM; RSB 341.11), articles 55, alinéas 1 et 3, et 138, alinéa 1
- Ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Direction de la police et des affaires militaires (ordonnance d'organisation POM, OO POM; RSB 152.221.141), articles 1 et 10
- Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP; RSB 620.0), articles 45, alinéa 1, 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, 146 et 152
- Loi du 16 septembre 2004 sur le personnel (LPers; RSB 153.01), articles 4, lettre d, et 93, alinéa 1
- Ordonnance du 18 mai 2005 sur le personnel (OPers; RSB 153.011.1), articles 167, 172 et 173, alinéa 1

- Concordat de la Suisse du Nord-Ouest et de la Suisse centrale sur l'exécution des peines et mesures du 5 mai 2006 (adhésion par arrêté du Grand Conseil du 10 septembre 2007; RSB 349.1), article 12

3 Description de l'affaire

3.1 Contexte

Situation générale

En Suisse, le domaine de l'exécution judiciaire englobe toutes les autorités qui assurent l'exécution des sanctions pénales et diverses formes de détention telles que la détention provisoire, la détention administrative et la détention pour des motifs de sûreté. Les principales autorités et organisations compétentes en matière d'exécution judiciaire comprennent les autorités cantonales (autorités d'exécution des peines et mesures et tribunaux), les établissements et les services de probation. A l'échelon national, l'exécution des peines et mesures représente, avec la détention provisoire, 3800 équivalents plein temps au total. Les établissements, au nombre de 109, proposent environ 7000 places de détention. La plupart d'entre eux disposent de moins de 100 places. Seuls quatre établissements suisses comportent plus de 200 places. Le ratio entre les membres du personnel et les personnes détenues dépend du mandat et varie entre 0,4:1 et 2:1 (exécution des peines et mesures pour personnes mineures). De nombreux établissements accueillent des personnes relevant de différentes catégories d'exécution des peines et mesures, ce qui implique l'existence de plusieurs régimes en leur sein.

Cadre juridique et structurel: bilan de la situation

La structure fédéraliste de la Suisse et la souveraineté cantonale qui en découle compliquent la mise en œuvre de normes uniformes dans l'exécution judiciaire suisse. Ces dernières années, la récidive de personnes condamnées pénalement a été favorisée par l'absence quasi totale de critères de communication uniformes, par les différences cantonales en matière de compétences attribuées aux autorités chargées de l'exécution judiciaire, par les divergences dans la gestion des dossiers des personnes détenues, par une prise en compte insuffisante de l'infraction et du risque et par des normes de sécurités variables. Ces cas ont certes donné lieu à la création de commissions d'évaluation de la dangerosité. Cependant, en Suisse alémanique, chacun des deux concordats dispose de sa propre commission, alors qu'en Suisse romande et au Tessin, les commissions d'évaluation de la dangerosité sont restées une affaire cantonale. La diversité de ces commissions entrave, là encore, l'adoption de critères uniformes. Au cours des années écoulées, les exigences posées à l'exécution judiciaire ont augmenté et la complexité des tâches et des problématiques n'a cessé de croître. Dès lors, certaines missions relevant de l'exécution des sanctions pénales ne peuvent plus être menées à bien à l'échelon cantonal ou concordataire. La complexité de l'exécution judiciaire nécessite une coopération interdisciplinaire accrue entre les divers spécialistes et l'abandon des structures propres aux cantons ou aux concordats. De ce constat est née la volonté de créer un centre de compétences national pour l'exécution judiciaire.

Mandat et objectif

Lors de son assemblée plénière d'automne 2013, la CCDJP a chargé un groupe de travail d'élaborer les bases nécessaires à la création d'un centre de compétences pour l'exécution

judiciaire. Le projet devait ensuite être soumis pour approbation au « comité des neuf », la commission de la CCDJP s'occupant de la coordination intercantonale en matière d'exécution judiciaire, puis transmis à la CCDJP sous forme de proposition. Le centre de compétences devait être placé sous la conduite politique de la CCDJP, traiter tous les thèmes importants concernant l'exécution des peines et mesures à l'échelon national et apporter ainsi une contribution significative à l'harmonisation de l'exécution judiciaire en Suisse.

En automne 2015, l'assemblée plénière a décidé de mener une consultation sur le plan de réalisation du CSCSP, prévu à Fribourg. Du 18 novembre 2015 au 15 janvier 2016, la Confédération, les cantons et les organisations spécialisées intéressées étaient invités à participer à la consultation. Au total, 29 entités ont pris position, dont 23 cantons. Dans l'ensemble, le résultat s'est révélé positif : quatre cinquièmes des participants ont approuvé la création du centre de compétences sans émettre de réserves. Réunie au printemps 2016, l'assemblée plénière de la CCDJP a adopté le plan de réalisation définitif, de même qu'un projet d'acte de fondation en vue des négociations avec l'Autorité fédérale de surveillance des fondations.

Le CSCSP sera créé à Fribourg sous la forme d'une fondation dépendant de la Confédération, de la CCDJP et des trois concordats sur l'exécution des peines et mesures. Il vise à favoriser le dialogue intercantonal et interdisciplinaire dans le domaine de l'exécution judiciaire en offrant une plate-forme spécialisée en la matière et reconnue au niveau national. Par ses activités, il est appelé à contribuer à l'harmonisation et à la coordination de l'exécution judiciaire en Suisse, et à l'assurance et au développement de la qualité. Il soutiendra la CCDJP, les cantons et les concordats sur l'exécution des peines et mesures dans la planification et le développement stratégiques de l'exécution judiciaire et représentera ainsi un point de jonction important entre les décideurs politiques et les spécialistes. Il intégrera plusieurs champs d'activité distincts de la CCDJP. Il chapeautera en effet la formation et le perfectionnement des personnes actives dans le domaine de l'exécution judiciaire, dispensés par le Centre suisse de formation pour le personnel pénitentiaire (CSFPP), le programme Formation dans l'exécution des peines (Fep) et le conseil spécialisé en matière de santé dans l'exécution des peines et mesures, Santé Prison Suisse (SPS).

3.1.1 Décisions de la CCDJP et influence du canton de Berne

La CCDJP revêt la forme juridique d'une association au sens des articles 60 ss CC. Selon ses statuts¹, elle a pour but d'assurer la collaboration entre les cantons et avec la Confédération et d'autres organisations importantes dans les domaines de la justice et de la police (art. 1). Les directrices et directeurs des départements de justice et police des cantons en sont membres d'office (art. 2).

Aux termes de l'article 60, alinéa 1 CC, les associations qui n'ont pas un but économique acquièrent la personnalité dès qu'elles expriment dans leurs statuts la volonté d'être organisées corporativement. Leurs membres peuvent être des personnes physiques ou morales, et notamment des personnes de droit public. Comme les gouvernements cantonaux n'ont pas la personnalité juridique, seuls les cantons peuvent être membres d'une association. A ce titre, ils sont représentés par les gouvernements cantonaux. L'article 2 des statuts de la CCDJP semble s'écarter de ce principe, puisqu'il désigne comme membres les directrices et

¹ Voir www.konferenzen.ch/pdf/kkjpd/Statuten_KKJPD.pdf (consulté le 2 mai 2017)

directeurs des départements de justice et police des cantons. Cependant, d'autres articles² indiquent clairement que lesdits directeurs et directrices agissent uniquement à titre de représentants de leurs cantons.

Le CSCSP travaillera sur mandat de la CCDJP. Cette dernière définira ses tâches dans un mandat de prestations, qui fera l'objet d'un examen périodique. Conformément à l'article 75a CC et sauf disposition contraire des statuts, l'association répond seule de ses dettes, qui sont garanties par sa fortune sociale. Ses engagements n'ont donc aucune incidence pour les membres, en dehors des cotisations ordinaires. En l'espèce, le contrat conclu entre le CSCSP et la CCDJP relèvera de la compétence exclusive de cette dernière : il n'engagera que la CCDJP en tant qu'association et non les cantons en tant que membres (art. 75a CC). L'organe compétent en matière de finances dans le canton de Berne peut décider librement de verser la subvention cantonale au CSCSP. Il convient toutefois de souligner qu'à défaut de paiement, le canton de Berne ne pourra pas bénéficier des prestations du CSCSP et encourra l'exclusion de la CCDJP conformément à l'article 72, alinéa 3 CC.

Comme tous les autres cantons, Berne dispose de deux voix au sein de l'assemblée plénière de la CCDJP, qui prend ses décisions à la majorité simple des voix exprimées. En raison de son importance dans le milieu suisse de l'exécution judiciaire, il est aussi représenté dans d'autres organes de la CCDJP : le comité, d'une part, et le « comité des neuf », d'autre part, qui est une commission permanente de la CCDJP. Le canton de Berne a soutenu la création d'un centre de compétences pour l'exécution judiciaire et entend poursuivre son engagement au sein des organes de la CCDJP. Il peut ainsi participer à la collaboration intercantonale dans le domaine de l'exécution judiciaire, mais aussi faire valoir ses intérêts et ses positions très tôt dans les débats et influencer sur l'évolution de l'exécution des peines et mesures à l'échelon national.

La Direction de la police et des affaires militaires (POM), compétente en matière d'exécution des peines et mesures, a pris position dans le cadre de la consultation menée par la CCDJP sur le plan de réalisation du CSCSP. En raison des points de jonction existant avec la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques et avec la Direction de la magistrature, elle a consulté ces dernières en les invitant à participer à une procédure de corapport. C'est en effet la procédure habituellement appliquée par la POM.

3.2 Prestations du centre de compétences

Les activités du CSCSP se concentreront sur les questions touchant à l'exécution judiciaire pour les adultes (y c. les jeunes adultes). Pour chaque domaine de prestations, il y a lieu de définir l'étendue des prestations, les objectifs et les résultats attendus, c'est-à-dire les produits.

Les prestations du CSCSP relèveront des domaines ci-dessous.

3.2.1 Professions de l'exécution judiciaire

A l'heure actuelle, la seule formation commune et contraignante est proposée par le CSFPP et destinée au personnel des établissements pénitentiaires. Il n'existe aucune offre similaire pour toutes les autres fonctions, notamment les autorités d'exécution des peines et mesures,

² Voir article 3 concernant le financement de la CCDJP et article 6, alinéa 2 concernant le droit de vote des cantons

l'assistance de probation, la psychiatrie et la psychologie médico-légales. Les offres sont nombreuses et émanent de prestataires divers et variés, qui collaborent localement avec les responsables de l'exécution judiciaire pour élaborer et, parfois, réaliser des formations. Toutefois, sauf pour le personnel pénitentiaire, il n'existe pas de critères transversaux et contraignants pour l'admission, par exemple, des assistants et assistantes de probation ou des psychothérapeutes spécialisés dans le domaine médico-légal.

La mission et les tâches actuelles du CSFPP seront intégrées au nouveau centre de compétences. Le CSCSP proposera donc des cours de formation et de perfectionnement aux personnes travaillant dans le domaine de l'exécution judiciaire et organisera des rencontres à l'intention de groupes spécialisés. Le cours de base est la formation commune à tous les collaborateurs et collaboratrices des établissements d'exécution judiciaire. Il est sanctionné par un examen professionnel fédéral et permet d'obtenir le titre d'agent/agent de détention avec brevet fédéral. Le CSCSP maintiendra également la formation professionnelle supérieure assurée jusqu'ici par le CSFPP et destinée aux personnes exerçant ou appelées à exercer une fonction de cadre dans le domaine de l'exécution judiciaire et présentant les aptitudes nécessaires. A l'issue de cette formation, la réussite de l'examen professionnel fédéral supérieur donnera le droit de porter le titre d'expert/experte du domaine des privations de liberté avec diplôme fédéral. En outre, le CSCSP proposera divers perfectionnements dans le but de maintenir et d'encourager les compétences et le professionnalisme du personnel. Toutes les offres seront axées sur les défis qui se posent actuellement dans la branche et sur les besoins des établissements et du personnel de l'exécution judiciaire. L'harmonisation de la formation et du perfectionnement permet de garantir que le personnel des établissements acquière les compétences nécessaires à une exécution judiciaire de qualité.

Le CSCSP vise à dispenser des formations et des perfectionnements reconnus pour toutes les professions de l'exécution judiciaire. Ainsi, il développera et réalisera des cours d'introduction pour tous les groupes professionnels de l'exécution judiciaire. Le CSFPP a déjà créé des structures et des conditions claires pour la formation du personnel pénitentiaire. Par contre, il manque des offres analogues pour tous les autres spécialistes actifs dans le domaine de l'exécution judiciaire. La mise en place et l'introduction de formations appropriées représentent une tâche nouvelle.

3.2.2 Formation des personnes détenues

Depuis l'entrée en vigueur du nouveau CP le 1^{er} janvier 2007, le travail et la formation des personnes détenues sont placés sur un pied d'égalité. Il existe déjà une offre de formation au niveau national avec le programme Fep. Ce dernier se focalise sur la formation de base (lire, écrire, calculer) et présente une structure modulaire. Ainsi, en cas de transfert dans un autre établissement participant au programme, les personnes détenues peuvent aisément rejoindre un nouveau groupe d'apprentissage, puisque la matière est enseignée selon le même plan. La formation de base se fonde sur un programme national conçu pour les personnes détenues et comprenant un plan et des programmes d'apprentissage en ligne. Elle vise notamment à soutenir les personnes détenues dans la vie quotidienne au sein des établissements et à améliorer leurs perspectives de réinsertion dans le monde du travail et dans la société.

Un contrat de prestations conclu entre la CCDJP et l'Œuvre suisse d'entraide ouvrière de Suisse centrale définit les tâches du centre de compétence Fep. Ce dernier sera intégré dans le CSCSP.

3.2.3 Surveillance et analyse des capacités d'accueil

La construction d'établissements nécessite une planification complexe, qui doit tenir compte des expériences et évolutions passées, des hypothèses concernant les évolutions à venir et des besoins en places qui en découlent pour différentes catégories de personnes à placer en détention. On ne peut plus, de nos jours, planifier les besoins dans le seul cadre du canton ou du concordat. La nécessité d'une planification à l'échelle nationale est apparue clairement au vu des nombreuses difficultés posées par différentes catégories de personnes détenues (personnes âgées, mesures thérapeutiques ordonnées en vertu de l'art. 59, al. 3 CP, personnes internées, peines privatives de liberté de courte durée, mesures de contrainte relevant du droit des étrangers). Il manque cependant une structure capable de s'en charger en utilisant les instruments nécessaires avec l'intensité requise tout en prenant en compte les planifications en cours dans certains cantons.

Le CSCSP est donc appelé à créer la transparence en ce qui concerne le nombre de places, le taux d'occupation et son évolution, et la manière dont les places actuellement proposées sont utilisées. Il y a lieu d'identifier les potentiels d'optimisation en matière d'utilisation des places et la nécessité d'agir par-delà les concordats, et d'effectuer une analyse des besoins et du taux d'occupation au niveau national selon une approche harmonisée, cohérente et professionnelle. A cet effet, le CSCSP établira une vue d'ensemble des places et des projets de construction dans le domaine de l'exécution judiciaire et mènera une surveillance du taux d'occupation. En outre, il développera et formulera des recommandations, des normes et des directives à l'intention des organes décisionnels et dressera un rapport de planification suisse. Ce dernier constituera le fondement des décisions ou concertations stratégiques de la CCDJP, lesquelles formeront la base des planifications dans les cantons et les concordats.

Pour l'essentiel, le domaine de prestations comprenant la surveillance des capacités d'accueil et l'analyse des besoins reste à créer. Il peut toutefois intégrer en partie les travaux existants de l'actuelle planification nationale des établissements.

3.2.4 Sécurité

Il n'existe pas aujourd'hui de normes uniformes en matière de sécurité pour les diverses catégories d'exécution des peines et mesures (p. ex. section ouverte, section fermée, semi-détention, peines de courte durée, section de haute sécurité, etc.). L'échange d'expériences et de connaissances sur les questions de sécurité reste très limité. Un incident survenu dans un établissement n'a guère d'effet instructif dans d'autres établissements, surtout dans d'autres cantons. Enfin, l'existence en Suisse de nombreux établissements multifonctionnels et de petite envergure complique l'adoption de normes communes en matière de sécurité.

Le CSCSP envisagera le thème de la sécurité comme un processus global et permanent de développement et d'assurance qualité. En développant l'échange d'expériences, il favorisera une amélioration constante des normes de sécurité. Pour ce faire, il créera une vue d'ensemble des normes et plans de sécurité existants dans les établissements, les cantons et les concordats. Par ailleurs, il mènera, sur demande, des audits ou des analyses des risques sur des normes données en matière de sécurité ou de qualité. Il émettra également des

propositions pour le contrôle des normes de sécurité. D'entente avec les établissements concernés, il mettra à la disposition de tous les conclusions tirées des analyses et des audits, ouvrant ainsi la voie à la réflexion et à la discussion. Il permettra également aux cantons d'accéder aux résultats des examens et des inspections menés par des instances nationales et internationales. Enfin, il offrira son soutien pour la mise en œuvre des mesures découlant des audits, des analyses et des inspections et pour le développement de normes de sécurité.

Ce domaine de prestations sera entièrement créé.

3.2.5 Approche centrée sur l'infraction et sur le risque

L'exécution des peines et mesures et la probation visent la prévention de la récidive et la réinsertion sociale. L'approche centrée sur l'infraction et sur le risque joue donc un rôle essentiel dans l'exécution judiciaire. Elle concerne toutes les phases, tous les établissements et, partant, toutes les professions de l'exécution judiciaire. Cependant, les plans, les normes et les instruments transversaux font en grande partie défaut. En conséquence, on observe des divergences, par exemple en matière d'évaluation et de gestion des risques.

Le CSCSP promouvra l'approche centrée sur l'infraction et sur le risque comme principe fondamental visant la prévention de la récidive et la réinsertion sociale. Il veillera également à ce que les cantons disposent de plans, de normes et d'instruments coordonnés. À cet effet, il tiendra une documentation sur les instruments de pronostic validés et reconnus et sur leur utilisation. Il aura ainsi une vue d'ensemble des structures, processus et instruments utilisés dans les cantons pour identifier les auteurs d'infractions présentant des risques accrus. En outre, il développera et formulera des recommandations, des normes ou des directives pour l'identification et la gestion des risques de récidive, la mise en œuvre d'une exécution judiciaire centrée sur l'infraction et sur le risque, et la reconnaissance des psychothérapeutes spécialisés dans le domaine médico-légal. Il développera également des recommandations ou des directives concernant le prononcé de psychothérapies axées sur l'infraction, la reconnaissance des experts et expertes médico-légaux et les exigences minimales en matière d'expertises médico-légales.

Ce domaine de prestations doit être entièrement créé.

3.2.6 Santé

Avec SPS, il existe déjà, pour les questions de santé, une structure interdisciplinaire active au niveau national. Sur le plan administratif, son secrétariat est rattaché au CSFPP. La mission de SPS est double : d'une part, favoriser l'harmonisation des soins médicaux dans le domaine de l'exécution judiciaire suisse et, d'autre part, encourager le dialogue interdisciplinaire entre les spécialistes de la santé et de l'exécution judiciaire.

Plus précisément, SPS veille à ce que toutes les personnes concernées et tous les partenaires en Suisse disposent d'informations harmonisées sur tous les thèmes en lien avec la santé dans le milieu de l'exécution judiciaire, à ce que les mêmes normes médicales, éthiques et organisationnelles s'appliquent au niveau national s'agissant des soins médicaux dans le domaine de l'exécution judiciaire et à ce qu'un dialogue interdisciplinaire se poursuive en permanence entre tous les partenaires. De nombreuses études épidémiologiques prouvent que les risques sanitaires sont plus élevés dans le milieu de l'exécution judiciaire qu'en liberté. L'exécution judiciaire ne constitue pas un système fermé, mais présente au contraire

une perméabilité élevée (env. 50 000 entrées et sorties par an au niveau national) : ces risques sanitaires concernent donc la population entière. Les cantons, compétents en matière d'exécution judiciaire, ont l'obligation légale de fournir des soins médicaux aux personnes exécutant une peine ou une mesure. Cette organisation décentralisée favorise l'émergence d'approches et de méthodes variables d'une région à l'autre, que SPS coordonne et normalise dans une certaine mesure.

Le collège de SPS sera intégré au centre de compétences.

3.2.7 Laboratoire d'idées

Le CSCSP est appelé à devenir une plate-forme d'échanges interdisciplinaire – c'est là une de ses missions essentielles. Il rassemblera et transmettra des connaissances et des expériences, et offrira des possibilités variées de mener un dialogue en réseau. Ces deux aspects sont importants dans chaque domaine de prestations. De façon plus générale, la documentation, les connaissances, la mise en réseau et la réflexion sont des enjeux transversaux de première importance, qui seront déterminants pour le succès du CSCSP.

L'objectif est de mettre à la disposition des cantons un fonds de connaissances, d'expériences et d'expertises afin de permettre et de favoriser l'analyse, la réflexion, le dialogue et divers développements dans le domaine de l'exécution judiciaire. Dans cette optique, le CSCSP veillera au bon déroulement des échanges, de la coordination et de l'apprentissage réciproque dans et entre les différents organes spécialisés ; il organisera des plates-formes et des forums en vue d'un dialogue actif au sein des divers domaines de prestations et au-delà. Il tiendra une documentation comportant des informations sur les derniers développements en Suisse et à l'étranger, les bonnes pratiques et les résultats de la recherche. Enfin, il suivra des projets de développement dont les enjeux dépassent les frontières cantonales (p. ex. concernant la surveillance électronique ou les personnes âgées dans l'exécution judiciaire), mettra à disposition son expertise dans le cadre d'analyses de situation et de projets de développement et accompagnera des évaluations, des études et des projets de recherche.

Pour ce faire, l'infothèque actuelle et la bibliothèque spécialisée du CSFPP seront intégrées dans ce domaine de prestations.

3.3 Financement du CSCSP

Conformément au plan de réalisation de la CCDJP, le CSCSP devrait commencer ses activités le 1^{er} juillet 2018 et, par conséquent, accomplir en 2019 sa première année complète de fonctionnement à plein régime. Les coûts supplémentaires devront donc être supportés dans leur totalité à partir de l'année 2019. Le canton de Berne a versé 41 000 francs à la CCDJP en 2017 pour les travaux préliminaires effectués durant la phase de mise en place. Ce montant a été approuvé sous la forme d'une autorisation de dépenses à l'échelon de la POM.

Aujourd'hui, le CSFPP est financé en grande partie par des subventions cantonales. La Confédération, en vertu de la LPPM et de l'OPPM, participe aux frais du CSFPP dans le domaine de la formation et du perfectionnement. Elle verse une subvention d'environ 1,4 million de francs sur la base d'un budget de 8,5 millions de francs. Les frais restant après déduction de la subvention fédérale sont répartis entre les cantons en fonction du nombre de journées de détention effectuées. Ce système de répartition des charges, appliqué également

au programme Fep et à SPS, est appelé à servir aussi pour le financement du CSCSP. Les subventions cantonales sont calculées pour une période de trois ans sur la base de la moyenne des journées de détention effectuées durant les trois ans précédant ladite période (plus un an).

- Période de subventionnement 2016-2018: période de référence 2012-2014
- Période de subventionnement 2019-2021: période de référence 2015-2017

Avec ce système, les cantons financent tous les jours de détention effectués sur leur territoire, y compris ceux résultant de placements réalisés par d'autres cantons. Cependant, ces derniers se voient facturer séparément, outre une indemnité, un supplément pour les frais du CSFPP, du programme Fep et de SPS (voir ch. 4.1). En fin de compte, chaque canton finance donc les jours de détention dont il est à l'origine.

Les nouveaux domaines de prestations ne bénéficieront pas des subventions fédérales, à l'exception possible d'une partie du domaine "Professions de l'exécution judiciaire", à savoir le perfectionnement. Les coûts seront donc à la charge des cantons. Il paraît toutefois indiqué de renégocier les subventions fédérales, car – tout le monde le reconnaît – les nouveaux domaines de prestations concernent des questions à résoudre par une collaboration nationale. Cette question sera clarifiée avec la Confédération durant la phase de mise en place du CSCSP, sur la base des articles 10a LPPM et 24 OPPM. Pour l'heure, la CCDJP table sur une subvention fédérale de 1,4 million de francs pour l'année 2018, ce qui correspond au montant versé jusqu'ici au CSFPP, puis sur une légère hausse à 1,7 million de francs par année à partir de 2019 (voir toutefois les explications sur le principe du produit brut au ch. 4.1).

On peut s'attendre en revanche à ce que le CSCSP parvienne à générer quelques revenus supplémentaires sous la forme de contributions pour la participation à des manifestations et d'honoraires pour des expertises et des prestations de conseil.

Le budget du CSCSP s'élève à 13 820 000 francs pour l'année 2018 et à 14 380 000 francs pour les années 2019 à 2021 (y c. intégration du CSFPP, du programme Fep et de SPS). Il se compose des postes prévus pour les domaines de prestations présentés ci-avant.

Domaines de prestations	2018	2019-2021
Professions de l'exécution judiciaire (jusqu'ici CSFPP)	8 500 000 CHF	8 500 000 CHF
Formation des personnes détenues (jusqu'ici Fep)	4 300 000 CHF	4 400 000 CHF
Santé (jusqu'ici SPS)	220 000 CHF	220 000 CHF
Mise en place / nouveaux domaines de prestations	800 000 CHF	1 260 000 CHF
Total CSCSP	13 820 000 CHF	14 380 000 CHF
./. éventuelle subvention fédérale	1 400 000 CHF	1 700 000 CHF
./. revenus propres	–	100 000 CHF
Total à financer par les cantons	12 420 000 CHF	12 580 000 CHF

4 Répercussions financières, répercussions sur l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux

4.1 Montant déterminant du crédit

Le modèle de financement actuel, fondé sur les jours de détention, sera maintenu pour le CSCSP, car il est conforme au principe de causalité. Par conséquent, les subventions cantonales se répartissent comme suit:

Canton	Jours de détention 2012-2014	Part en pour cent
Argovie	139 194	5,4 %
Appenzell Rh.-Ext.	22 409	0,9 %
Appenzell Rh.-Int.	394	0 %
Bâle-Campagne	46 809	1,8 %
Bâle-Ville	128 272	5 %
Berne	364 177	14,2 %
Fribourg	104 953	4,1 %
Genève	349 695	13,6 %
Glaris	2 817	0,1 %
Grisons	58 894	2,3 %
Jura	6 464	0,3 %
Lucerne	67 558	2,6 %
Neuchâtel	43 237	1,7 %
Nidwald	4 657	0,2 %
Obwald	1 640	0,1 %
Saint-Gall	106 634	4,1 %
Schaffhouse	13 162	0,5 %
Schwyz	11 577	0,4 %
Soleure	69 824	2,7 %
Tessin	73 857	2,9 %
Thurgovie	45 333	1,8 %
Uri	3 990	0,2 %
Valais	84 477	3,3 %
Vaud	303 239	11,8 %
Zoug	14 494	0,6 %
Zurich	505 857	19,7 %
Total	2 573 614	100 %

Le canton de Berne prend en charge 14,2 pour cent du budget du CSCSP. En chiffres absolus, cela représente environ 1 965 000 francs (14,2 % de 13 820 000 francs) pour l'année 2018 et 2 045 000 francs (14,2 % de 14 380 000 francs) pour les années 2019 à 2021. Si le CSCSP reçoit une subvention fédérale comme le CSFPP jusqu'ici et s'il parvient à générer les quelques revenus prévus (contributions pour la participation à des manifestations et honoraires pour des expertises et des prestations de conseil), la subvention cantonale diminuera en conséquence.

Par ailleurs, comme pour les prestations du CSFPP et du programme Fep jusqu'ici, l'OEJ facturera séparément aux cantons réalisant des placements, en plus de l'indemnité, un supplément pour les prestations du CSCSP. Ainsi, chaque canton financera en fin de compte les jours de détention dont il est à l'origine. Aujourd'hui, le canton de Berne facture 2,80 francs par jour d'exécution pour le CSFPP et 2 francs pour le programme Fep³, se voyant ainsi rembourser environ 470 000 francs par année. Par contre, il verse lui-même, pour ses placements dans d'autres cantons, environ 250 000 francs de suppléments d'indemnité par année. Le montant du nouveau supplément d'indemnité perçu pour les prestations du CSCSP n'est pas encore fixé ; il sera vraisemblablement discuté par le Concordat de la Suisse du Nord-Ouest et de la Suisse centrale sur l'exécution des peines et mesures lors de sa séance d'automne, en novembre 2017. On peut s'attendre à ce qu'il reste dans le même ordre de grandeur et, partant, à ce que les remboursements versés au canton de Berne restent au moins au même niveau. Le coût net probable pour le canton de Berne se présente donc comme suit:

	2018	2019-2021
Total CSCSP	13 820 000 CHF	14 380 000 CHF
./. éventuelle subvention fédérale	-1 400 000 CHF	-1 700 000 CHF
./. revenus propres	-	-100 000 CHF
Total à financer par les cantons	12 420 000 CHF	12 580 000 CHF
Part du canton de Berne (14,2 %)	1 764 000 CHF	1 787 000 CHF
./. recettes de l'exécution de jugements extracantonaux	-470 000 CHF	-470 000 CHF
+ dépenses pour l'exécution de jugements hors du canton	250 000 CHF	250 000 CHF
Coût net probable pour le canton de Berne	1 544 000 CHF	1 567 000 CHF

Cependant, le calcul des coûts nets déterminants ne doit prendre en compte ni la subvention fédérale, ni les revenus propres du CSCSP, ni les recettes tirées de l'exécution de jugements extracantonaux, car ces montants ne sont pas promis de manière contraignante et leur hauteur, en particulier, ne peut pas être déterminée de manière définitive à l'avance (art. 45, al. 1 LFP). Aussi le Conseil-exécutif soumet-il sa proposition conformément au principe du produit brut. Le montant déterminant du crédit s'élève donc à **1 965 000 francs pour l'année 2018** et à **2 045 000 francs pour les années 2019 à 2021** (chiffres arrondis). Les subventions versées jusqu'à présent au CSFPP, au centre de compétence Fep et à SPS seront caduques, puisque ces trois entités seront intégrées au CSCSP. Les paiements budgétés par le passé s'élevaient à 1 203 000 francs pour le CSFPP (autorisés pour la dernière fois par l'ACE 0807/2016), à 1 064 857 francs pour le programme Fep (autorisés pour la dernière fois par l'ACE 0152/2013) et à 29 720 francs pour SPS.

4.2 Nature de la dépense

Il s'agit d'un crédit d'engagement sous la forme d'une dépense périodique nouvelle au sens des articles 47 et 48, alinéa 1, lettre a LFP.

4.3 Répercussions sur le personnel

L'arrêté de dépense n'a pas de répercussions sur l'état des postes de l'OEJ. Comme par le passé, lorsque des collaborateurs et collaboratrices de l'office participeront à des formations

³ Voir tarif du Concordat de la Suisse du Nord-Ouest et de la Suisse centrale sur l'exécution des peines et mesures, frais supplémentaires : <https://www.konkordate.ch/kostgeldlisten> (consulté le 2 mai 2017)

et à des perfectionnements, leur absence sera compensée par des transferts internes, une planification ciblée des vacances et l'aide fournie par d'autres unités de l'OEJ.

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

Pour que l'exécution des peines et mesures se déroule conformément à la LEPM et à l'OEPM, il est nécessaire que le personnel bénéficie d'une formation adéquate, que le principe de l'équivalence entre travail et formation dans le cadre de l'exécution judiciaire soit respecté et que les cantons collaborent étroitement pour aborder les défis qui se posent dans les divers domaines de l'exécution judiciaire. Ainsi, le projet contribue directement à réaliser l'objectif "Assurer la sécurité" défini par le Conseil-exécutif dans le programme gouvernemental de législature.

6 Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société

Le présent crédit d'engagement n'a aucune répercussion sur l'économie et l'environnement. Il profite à la société dans la mesure où il permet de garantir la conformité de l'exécution judiciaire avec les principes de la LEPM et de l'OEPM.

7 Répercussions en cas de rejet

En cas de rejet de la présente autorisation de dépenses, le canton de Berne, et plus précisément l'OEJ, compétent en matière d'exécution des peines et mesures, se trouveraient dans l'impossibilité de remplir les obligations de paiement à l'égard du CSCSP qui découlent de la décision de la CCDJP. En conséquence, les membres du personnel de l'OEJ ne pourraient plus participer aux cours de formation et de perfectionnement, il faudrait trouver des solutions de remplacement pour le programme Fep (constituer un corps enseignant et créer des plans d'études pour les personnes détenues) et le canton de Berne serait exclu de SPS. Il n'existe pas, à l'échelle nationale, d'autre offre de formation et de perfectionnement. De sérieux problèmes se poseraient en particulier dans le domaine de la formation de base, car aucune autre institution ne propose la formation menant au brevet fédéral d'agent ou agente de détention, reconnue par le Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation. Un cursus autonome destiné aux collaborateurs et collaboratrices du canton de Berne est irréalisable dans la pratique, car le rapport coût-utilité serait sans commune mesure avec la solution actuelle. De même, il n'existe pas d'offre de remplacement dans le domaine du perfectionnement: les filières de formation sont conçues spécifiquement pour les personnes travaillant dans l'exécution des peines et mesures, de sorte qu'on ne trouve pas d'équivalent valable sur le marché.

Selon l'article 136, alinéa 1 OEPM, la réalisation des tâches relevant de l'exécution des peines et mesures nécessite un personnel qualifié en nombre suffisant dans tous les établissements et sections. L'article 136, alinéa 2 OEPM ajoute que les directions d'établissements sont tenues d'assurer le perfectionnement approprié du personnel. Sans les cours de formation et de perfectionnement réglementés de manière uniforme et reconnus au niveau fédéral, il n'est pas possible de garantir le niveau de formation et de perfectionnement nécessaire à une exécution judiciaire de qualité.

Il convient de signaler enfin qu'en cas de rejet, le canton de Berne serait probablement le seul à ne pas participer au CSCSP et risquerait d'être exclu de la CCDJP en raison du non-paiement du montant (voir ch. 3.1.1).

8 Proposition

Pour les motifs exposés dans le présent rapport, le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'approuver le crédit d'engagement (dépense périodique nouvelle) de **2 045 000 francs** pour les années 2018 à 2021.

Annexe

- Projet d'arrêté