

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 163-2016
Type d'intervention: Motion
Motion ayant valeur de directive: ☐
N° d'affaire: 2016.RRGR.849

Déposée le: 05.09.2016

Motion de groupe: Non
Motion de commission: Non
Déposée par: Geissbühler-Strupler (Herrenschwanden, UDC) (porte-parole)
von Känel (Lenk i.S., UDC)
Fuchs (Bern, UDC)
Knutti (Weissenburg, UDC)

Cosignataires: 0

Urgence demandée: Oui
Urgence accordée: Non 08.06.2016

N° d'ACE: 1435/20161435/2016 du 21 décembre 201621.12.2016
Direction: Direction de la police et des affaires militaires
Classification: -
Proposition du Conseil-exécutif: **Adoption sous forme de postulat**



Service de probation: réduire l'offre au strict nécessaire

Le Conseil-exécutif est chargé d'adapter les bases légales régissant la probation, et en particulier l'intégration par le logement, à celles du Code pénal. L'offre de prestations devra se limiter à celle proposée par les autres cantons.

Développement :

Depuis quelques années, l'exécution des peines se fait « à la carte », en fonction des besoins de la « clientèle ». La personne détenue est préparée par palier à sa libération. Ces mesures d'intégration sont très complètes dans le canton de Berne. Or, malgré des offres coûteuses et un système d'encadrement professionnel, 35,8 pour cent des personnes détenues récidivent dans l'année suivant leur libération. Ce taux élevé s'explique par les troubles psychiques et les problèmes de dépendance dont souffrent les personnes en question. C'est donc à ces problèmes-là qu'il faudrait s'attaquer. Ces personnes ont besoin d'un traitement résidentiel. Quant à celles qui sont en bonne santé, elles devraient pouvoir s'en sortir sans les prestations du Service de probation. Dans ce domaine, l'offre du canton de Berne dépasse nettement celle des autres cantons ; elle engendre des dépenses d'environ un million de francs, une somme

beaucoup trop élevée. La législation fédérale (CP) laisse une grande latitude aux cantons concernant l'aménagement de la probation. Bien des cantons l'exploitent correctement en limitant leur offre au strict nécessaire. Quant au canton de Berne, il propose des prestations de soutien très étendues, avec ce que cela suppose de dépenses. La législation bernoise prévoit même que des logements doivent être mis à disposition, alors que d'autres cantons n'ont pas du tout réglementé la question ou précisent tout au plus qu'une aide peut être fournie sur demande pour la recherche d'un logement.

L'article 93, alinéa 1 CP dit que « l'assistance de probation doit préserver les personnes prises en charge de la commission de nouvelles infractions, et favoriser leur intégration sociale. L'autorité chargée de l'assistance de probation apporte l'aide nécessaire directement ou en collaboration avec d'autres spécialistes ». Le canton de Berne a une loi sur l'exécution des peines et mesures (LEPM) qui réglemente la probation en des termes nettement plus précis que le Code pénal :

Art. 71 *Assistance continue et collaboration*

¹ Le service compétent de la Direction de la police et des affaires militaires assure le service de la probation en tant qu'assistance continue selon les méthodes appliquées pour le travail social, et en se conformant aux prescriptions du droit fédéral.

² En vue de la réinsertion des personnes détenues, il collabore avec les autorités de poursuite pénale, les autorités judiciaires, les autorités d'exécution, les services sociaux et les services d'assistance des établissements d'exécution, ainsi qu'avec les services sociaux et les services spécialisés publics ou privés.

Art. 72 *Tâches*

¹ Le service compétent de la Direction de la police et des affaires militaires assiste et soutient les personnes détenues et libérées selon les méthodes appliquées pour le travail social, en intégrant les proches des personnes concernées, afin de favoriser la réinsertion sociale de celles-ci.

² Il encourage l'assainissement de la situation financière des personnes prises en charge. Il peut accorder des prêts et verser des soutiens financiers.

³ Il fournit si nécessaire des logements et des places de travail appropriés.

La comparaison de ces dispositions avec la législation de divers cantons germanophones montre que l'intégration pratiquée par les services bernois et en particulier l'intégration par le logement n'est en rien une obligation. L'encadrement proposé dans le canton de Berne est très développé, le canton allant même jusqu'à mettre des logements meublés à disposition. Voici comment se présente la législation de nos voisins :

Le canton de Zurich n'a pas de disposition concernant l'aide à la recherche de logement.

L'ordonnance sur les droits et les devoirs de la personne détenue du canton du Valais prévoit à l'article 30, alinéa 2 qu'« avant sa sortie, à sa demande, le détenu reçoit une aide en matière de recherche d'un logement approprié et d'un travail ».

La législation du canton de Lucerne est muette au sujet de l'assistance en matière de logement.

L'ordonnance concernant le Service de probation du canton de Fribourg ne renferme aucune disposition concernant l'aide à la recherche de logement.

Le canton de Soleure a réglementé la probation par voie d'ordonnance seulement (art. 7 de la *Verordnung über den Justizvollzug*), très sommairement et n'a rien prévu concernant l'aide à la recherche de logement.

Le canton d'Argovie est exactement dans le même cas de figure (art. 78 ss de la *Verordnung über den Vollzug von Strafen und Massnahmen*).

Idem encore dans le canton d'Obwald (art. 27 de la *Verordnung über den Straf- und Massnahmenvollzug sowie die Bewährungshilfe*).

La loi du canton de Nidwald est encore plus laconique, puisqu'elle se borne à préciser que la probation relève de la compétence de la direction en charge de la santé et des affaires sociales.

Même chose dans le canton d'Uri, qui règle toutefois les compétences par voie d'ordonnance.

La législation et la pratique bernoises doivent être remises en question. Notre canton doit s'aligner sur ses voisins, adapter les bases légales et l'offre de prestations du Service de probation en conséquence et réduire les frais d'environ un million de francs.

Motivation de l'urgence : Les finances cantonales ne nous permettent pas de proposer des solutions luxueuses aux personnes détenues à leur libération.

Réponse du Conseil-exécutif

Aux termes de l'article 93, alinéa 1 du Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP ; RS 311.0), l'assistance de probation doit préserver les personnes prises en charge de la commission de nouvelles infractions, et favoriser leur intégration sociale. L'autorité chargée de l'assistance de probation apporte l'aide nécessaire directement ou en collaboration avec d'autres spécialistes.

Tant les spécialistes de l'exécution des peines et mesures que les scientifiques considèrent que l'assistance de probation, en fournissant un accompagnement professionnel transitoire pendant la période qui suit la libération (conditionnelle), joue un rôle central dans la diminution du risque de récidive. Il faut savoir que pour réduire ce risque, l'assistance de probation doit impérativement être adaptée à la situation de chaque personne libérée. Partant, c'est à dessein que les dispositions du CP quant à l'assistance de probation ont été formulées de manière très ouverte. Les trois concordats sur l'exécution des peines et mesures cherchent des solutions efficaces et économiques pour les tâches complexes et coûteuses que représente l'assistance de probation. Ainsi, le 24 avril 2015, le Concordat de la Suisse du Nord-Ouest et de la Suisse centrale, auquel est rattaché le canton de Berne, a établi des standards applicables aux services de probation (standard n° 06.5, www.konkordate.ch/konkordatliche-erlasse).

Afin de prévenir le risque de récidive présenté par d'anciennes personnes détenues, il est important que la personne libérée (conditionnellement) puisse entrer dans une nouvelle phase de progression après l'exécution d'une peine ou d'une mesure en institution. Pendant cette phase, la personne est surveillée et encadrée par l'assistance de probation. De plus, en cas de

logement et de travail externes (qui sont prévus par la législation), l'Office de l'exécution judiciaire (OEJ) doit disposer d'appartements pour sa clientèle. En effet, vu leur casier judiciaire et un extrait du registre des poursuites souvent défavorable, les anciens détenus et détenues ont des difficultés à se loger sur le marché libre, qui est marqué par une pénurie croissante.

Le 1^{er} juin 2016, le Grand Conseil a autorisé un crédit d'engagement pour cinq ans (2017 à 2021) à hauteur de 900 000 francs par année au maximum pour l'achat de prestations en lien avec des personnes délinquantes. Ces prestations portent sur

- l'exécution du **travail d'intérêt général** (TIG) : jusqu'à 537 000 francs pour 29 000 heures de TIG;
- les **prestations d'intégration dans le domaine du travail** : jusqu'à 85 000 francs par an pour trois postes de travail à la portée du plus grand nombre ;
- les **prestations d'intégration dans le domaine du logement** : jusqu'à 230 000 francs par an pour un maximum de 50 appartements (à partir du 1^{er} janvier 2019 au plus tôt);
- un montant pour compenser les écarts annuels : jusqu'à 48 000 francs.

La majeure partie (537 000 CHF) de ces crédits annuels est affectée au TIG, qui peut être ordonné à la place d'une peine privative de liberté de moins de six mois ou d'une peine pécuniaire de 180 jours-amende au plus (art. 37 CP). La Confédération a chargé les cantons d'assurer l'exécution du TIG.

En 2015, 85 personnes ont bénéficié d'une intégration par le logement. Il s'agit là d'une prestation de la Fondation Felber (fondation bernoise promouvant la réinsertion sociale – www.felber-stiftung.ch). Le mandat que l'OEJ lui a confié comprend les prestations suivantes à l'intention des anciens délinquants et délinquantes (clientèle de l'assistance de probation) :

- a. **contribution aux frais de logement** : mise à disposition de logements meublés pour une durée déterminée, les frais de location et les charges étant payés par le locataire ;
- b. **accompagnement subsidiaire** des clients et clientes dans les logements mis à leur disposition par la fondation ou dans leurs propres logements, en cas de besoin.

En 2017, selon les termes du contrat qui le lie à la Fondation Felber, l'OEJ lui versera une contribution aux frais de logement pour chaque personne bénéficiant des prestations d'intégration par le logement, à savoir

- 8,55 francs par jour,
- 260 francs par mois,
- 3120 francs par an (il est toutefois rare qu'une personne utilise cette solution provisoire pendant une période aussi longue).

Les forfaits pour frais de logement demandés servent à indemniser la Fondation Felber pour les frais supplémentaires engendrés par ce système de location (changements de locataires fréquents, usure accrue, etc.). En cas de besoin avéré, la Fondation Felber assure l'accompagnement et demande, si nécessaire, une garantie de prise en charge des coûts aux services sociaux.

Les prestations de la Fondation Felber, notamment l'intégration par le logement, sont utilisées depuis 1989. Elles sont réglées par contrat et leurs coûts sont soumis à un plafond fixé par le

Grand Conseil. Elles se limitent au strict nécessaire et font l'objet d'un contrôle de gestion détaillé.

Les cantons règlent l'exécution des peines et mesures dans une loi (AR, BL, BS, GR, LU, NE, SG, SO, VD, ZH) ou, à tout le moins, par voie d'ordonnance (AG, OW, TG, UR). Un sondage comparatif effectué auprès de certains cantons a donné les résultats suivants :

Canton	Soutien des personnes libérées conditionnellement dans la recherche de logement (intégration par le logement)
Argovie	Dans le canton d'Argovie, l'intégration par le logement est du ressort exclusif des autorités communales d'aide sociale.
Bâle-Ville	L'assistance de probation de Bâle-Ville, conjointement avec l'organisme d'aide sociale cantonal, fait appel aux prestations de l'association IG Wohnen et de la fondation Wohnhilfe. A Bâle, le marché du logement est très tendu, de sorte qu'il est presque impossible pour une personne sortant de l'exécution d'une peine ou d'une mesure de trouver un logement. Pour pallier ce manque, un soutien à l'intégration par le logement est envisagé avec l'association Neustart.
Bâle-Campagne	L'assistance de probation de Bâle-Campagne accompagne sa clientèle dans la recherche de logement (en lui fournissant un accès à des ordinateurs et lui indiquant des forums sur internet et des institutions). Auparavant, une offre de soutien commune avec Bâle-Ville était disponible, mais son financement a été supprimé pour des raisons politiques. Bâle-Campagne s'est retiré de l'offre et a reporté les coûts, considérables, sur les communes. D'après l'expérience de l'assistance de probation de Bâle-Campagne, ce système est plus coûteux.
Berne	L'OEJ et la Fondation Felber collaborent avec différentes institutions publiques et privées. Le soutien ainsi apporté dans le cadre de l'intégration par le logement soulage particulièrement les communes bernoises.
Fribourg	Le Service de probation du canton de Fribourg (SProb) dispose de dix appartements pouvant être sous-loués à des personnes qui sortent de prison. Pour ces dernières, cela constitue souvent un premier pas vers la réinsertion. Le SProb dispose en outre d'un entrepôt dans lequel les personnes incarcérées peuvent stocker provisoirement leurs biens.
Lucerne	Dans le canton de Lucerne, les libérations conditionnelles ne sont autorisées qu'aux personnes disposant d'un logement. Les détenus en attente d'être libérés sont soutenus par le service de probation dans leur recherche de logement. Par ailleurs, le foyer de Lindenfeld, qui dispose d'un secteur pour les personnes en fin d'exécution de peine, a signé une convention de prestations avec le canton de Lucerne.
Soleure	Pour des raisons d'économie, l'assistance de probation du canton de Soleure ne dispose plus d'appartements pour les personnes libérées conditionnellement, ce qu'elle regrette. Ces personnes sont soutenues dans leur recherche de logement. L'assistance de probation et l'office social les aident à trouver des hébergements d'urgence ou des logements permettant un encadrement.
Vaud	Dans le canton de Vaud, l'assistance de probation est privatisée. Les personnes libérées conditionnellement bénéficient d'un soutien dans la recherche de logement.
Zurich	Dans le canton de Zurich, l'assistance de probation de l'office de l'exécution judiciaire lutte contre le risque de récidive en encourageant la réinsertion sociale des personnes libérées (conditionnellement), notamment en les aidant à trouver un travail et un logement et à prendre part à la vie sociale et culturelle. Il s'agit avant tout d'un encouragement à l'autonomie. Le canton de Zurich consacre chaque année 373 000 francs à l'intégration par le logement des personnes libérées (conditionnellement). Cette somme résulte d'une convention de prestations entre l'assistance de probation et l'association Team 72. En 2015, 29 personnes libérées (conditionnellement) ont bénéficié de l'intégration par le logement.

En comparaison avec le canton de Zurich, l'assistance en matière de logement fournie par le canton de Berne est avantageuse. En 2015, à Zurich, 29 personnes ont bénéficié de l'offre en la matière pour un coût total de 373 000 francs. Dans le canton de Berne, 230 000 francs ont suffi à soutenir 85 personnes.

Fort de ce constat, le Conseil-exécutif estime qu'il n'y a pas lieu de supprimer ou limiter drastiquement l'offre de logements nécessaires et appropriés destinée aux personnes libérées

(conditionnellement) de l'exécution des peines et mesures (art. 72, al. 3 de la loi du 25 juin 2003 sur l'exécution des peines et mesures, LEPM ; RSB 341.1). Cette offre a démontré son utilité et sa suppression entraverait la réinsertion des personnes délinquantes et se répercuterait sur les communes bernoises. Néanmoins, le Conseil-exécutif n'est pas opposé à l'adoption de la motion sous forme de postulat. Il soumettrait ainsi les dispositions relatives à l'assistance de probation à un examen dans le cadre de l'actuelle révision totale de la LEPM et de son ordonnance d'application (qui deviendront la loi et l'ordonnance sur l'exécution judiciaire).

Destinataire

- Grand Conseil