



Plan directeur de la stratégie de l'exécution judiciaire 2017-2032 Scénario de mise en œuvre stratégique

Rapport du Conseil-exécutif

Date	15 mai 2019
N° d'affaire	2019.POMGS.132
Direction	Direction de la police et des affaires militaires
Classification	—

Table des matières

1	Introduction	6
2	Contexte.....	6
2.1	Recommandations de la Commission de gestion	6
2.2	Stratégie de l'exécution judiciaire 2017-2032.....	7
2.3	Analyses quantitatives	7
2.4	Recours à des experts issus des domaines de la justice et des sciences forensiques	7
3	Résultats	8
3.1	Besoin de modernisation	8
3.2	Facteurs influant sur la planification des besoins	8
3.3	Influence du concordat sur les évolutions dans le canton de Berne	9
3.4	Précisions concernant le maintien de l'EP Hindelbank.....	10
3.5	Conclusions	10
4	Durabilité.....	11
5	Plan directeur de la stratégie de l'exécution judiciaire 2017-2032.....	12
5.1	Trois phases de mise en œuvre.....	12
5.2	Prévision du nombre de places après la mise en œuvre du scénario	15
5.3	Mise en œuvre géographique	16
5.4	Coûts.....	16
5.4.1	Investissements nécessaires : estimation pour la phase 1	17
5.4.2	Investissements nécessaires : estimation pour la phase 2	18
5.4.3	Investissements : phase 3.....	19
5.4.4	Investissements nécessaires pour la rénovation intégrale des infrastructures hors phases	19
5.4.5	Calendrier de la planification de mise en œuvre.....	20
5.4.6	Répercussions sur les frais de personnel.....	20
5.4.7	Evolution des transports de détenu-e-s	21
5.5	Planification restrictive dans le scénario de mise en œuvre stratégique.....	21
5.6	Conséquences en cas de non-application du scénario de mise en œuvre	22
6	Conclusion.....	23

Résumé

Suite aux discussions sur l'évolution des infrastructures de l'exécution des peines et mesures et aux recommandations formulées par la Commission de gestion du Grand Conseil en lien avec la fermeture du Foyer d'éducation Prêles, le directeur de la police et des affaires militaires a chargé l'Office de l'exécution judiciaire (OEJ), en 2017, d'élaborer une stratégie de l'exécution judiciaire pour les 15 prochaines années. Cette dernière aborde en premier lieu l'offre du canton de Berne dans ce domaine selon une estimation des besoins et l'aménagement à moyen et long terme de l'infrastructure requise.

Le 31 janvier 2018, le Conseil-exécutif a pris connaissance de la stratégie de l'exécution judiciaire 2017-2032 (ci-après : « stratégie ») et a chargé la Direction de la police et des affaires militaires (POM) de dégager, conjointement avec la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie (TTE), des solutions visant à intégrer les divers scénarios de mise en œuvre, individuellement ou en les combinant, à la planification des investissements à moyen terme et d'en définir les priorités en tenant compte des projets des autres Directions, afin de déterminer les possibilités de financement. Parallèlement, la POM a présenté la stratégie aux commissions compétentes du Grand Conseil (Commission de gestion, CGes ; Commission des finances, CFin ; Commission de la sécurité, CSéc ; Commission des infrastructures et de l'aménagement du territoire, CIAT). L'intérêt des commissions était grand et a débouché sur la motion 024-2018, déposée par le PBD, dans laquelle les auteurs demandent que la stratégie et sa planification de mise en œuvre (plan directeur) soient soumises au Grand Conseil.

Dans le cadre de l'élaboration du plan directeur, la POM a réexaminé en détail les scénarios envisagés dans la stratégie et, de concert avec la TTE, a mis sur pied un plan d'application qui réduit les besoins financiers et tient mieux compte des ressources de la planification d'investissement à moyen terme du canton. Le scénario final reprend les normes minimales applicables, prévoit une mise en œuvre par étapes et prend en compte de manière nuancée les besoins en matière de places ainsi que le rôle du canton de Berne dans le Concordat de la Suisse du Nord-Ouest et de la Suisse centrale sur l'exécution des peines et mesures du 5 mai 2006 (ci-après : « concordat »). Ainsi, contrairement aux variantes précédentes, la version finale renonce à une augmentation du nombre de places de détention pour l'exécution de sanctions extracantoniales afin de réduire à moyen voire à long terme la part de l'offre du canton de Berne dans le concordat.

Partant, comparé à la stratégie, le plan directeur table sur un besoin moindre en places de détention (1099 au lieu de 1155) et renonce à développer les infrastructures ou à en construire de nouvelles sur trois sites. Au lieu de le rénover intégralement ou de le remplacer par une nouvelle construction, l'**Etablissement pénitentiaire de Thorberg** sera maintenu ces prochaines années dans sa forme actuelle, afin de pouvoir négocier le transfert de ces places de détention dans d'autres cantons concordataires. L'**Etablissement pénitentiaire de Hindelbank** et la **Prison régionale de Berne** ne feront pas non plus l'objet d'une nouvelle construction, mais seront rénovés dans la mesure du nécessaire pour garantir une poursuite des activités conforme à la législation.

Le scénario de mise en œuvre stratégique du plan directeur prévoit l'adaptation et la construction en trois phases des infrastructures visées.

==> Phase 1

Nouvelles constructions

- Regroupement d'une prison régionale (PR) et d'un établissement pénitentiaire (EP) sous un même toit dans la région Jura bernois – Seeland
- Détention administrative au sein de la PR Thoune

Le bâtiment de la PR Bienne présente de graves défauts ; de ce fait, il faut agir rapidement. La première phase, essentielle, prévoit la construction dans la région Jura bernois – Seeland d'un nouveau bâtiment comptant 100 places pour la détention provisoire et pour des motifs de sûreté et 150 places pour l'exécution judiciaire en milieu fermé pour les hommes, à titre de remplacement de l'actuelle PR Bienne. Avec 250 places, cette nouvelle infrastructure peut être exploitée de manière économique. Aucun site n'a cependant été trouvé à ce jour pour la réalisation de ce projet. Pour répondre au besoin de capacité en matière de détention administrative, il est prévu de construire une annexe de 80 places dans l'enceinte de la PR Thoune. Cette dernière compterait alors un total de 154 places de détention.

==> Phase 2

Travaux d'entretien

- PR Berne, PR Berthoud, PR Thoune, PR Moutier

Fermeture

- PR Bienne

Pendant la seconde phase, les PR de Berne, Berthoud et Thoune subiront les travaux d'entretien requis, et celle de Bienne sera fermée. En effet, cette dernière est en très mauvais état et ses capacités actuelles sont trop limitées pour une exploitation économique. La PR Moutier continuera d'être utilisée comme telle, en particulier pour y placer les personnes en détention administrative. Si la commune de Moutier change de canton, le canton de Berne ne disposera toutefois plus de ces places.

==> Phase 3

Avenir de l'EP Thorberg

- Maintien ou fermeture de l'EP Thorberg

La question du maintien ou de la fermeture de l'EP Thorberg sera tranchée définitivement lors d'une troisième phase, selon la réalisation effective des infrastructures prévues aux phases 1 et 2 et l'activité de construction dans les autres cantons concordataires, vers la fin de la période visée par la stratégie (environ 2030). Dans l'intervalle, l'établissement est maintenu dans sa forme actuelle.

Il est prévu que les EP Hindelbank et St-Jean soient intégralement rénovés dans le respect des possibilités financières du canton, tout en y maintenant l'offre et la forme actuelles indépendamment des phases de mise en œuvre. Les travaux de remise en état de l'EP Witzwil, soumis aux mêmes conditions, ont déjà débuté.

D'après les estimations, il faudrait investir au moins 300 millions de francs en vue de maintenir toutes les infrastructures dans leur forme actuelle. Cet argent serait toutefois consacré à des constructions anciennes, dont la taille ne permet pas une gestion durable et économique, et qui ne présentent pas de potentiel de développement.

Selon les recommandations de l'Office fédéral de la justice (OFJ), un établissement d'exécution judiciaire doit comporter au moins 100 places afin d'être économique. La nouvelle construction prévue dans la région Jura bernois – Seeland permettra de regrouper divers sites et, grâce à une offre de 250 places, de créer des synergies qui se répercuteront en premier lieu sur les besoins en personnel. Du fait que les nouvelles places de détention pourront être gérées sans ressources humaines supplémentaires, l'OEJ estime que le scénario envisagé permettra d'économiser globalement 7,1 pour cent de frais de personnel par année et par place de détention, soit 5800 francs, ce qui correspond à environ 6,3 millions de francs pour un total de 1099 personnes détenues.

1 Introduction

A l'instar de presque tous les domaines de la société, l'exécution judiciaire a beaucoup évolué au cours des 20 dernières années. Sa mission, qui consiste à améliorer l'aptitude des personnes en détention à mener une vie responsable sans commettre d'infractions, a connu une très forte professionnalisation et s'est beaucoup diversifiée. Parallèlement, en raison d'une situation financière tendue, le canton de Berne a été contraint de revoir à la baisse la qualité de l'exécution judiciaire tout en exigeant une forte économicité.

Pour répondre à cette évolution, le directeur de la police et des affaires militaires du canton de Berne a chargé l'OEJ d'élaborer une stratégie de l'exécution judiciaire pour les 15 prochaines années. L'objectif est de donner une vision d'ensemble de tous les secteurs concernés, de dresser un état des lieux de la structure hétérogène de l'exécution judiciaire, d'analyser les besoins, les liens et les synergies et d'observer les tendances afin d'en déduire des composantes permettant de poser les jalons d'une planification économique sur le long terme.

La stratégie a été soumise au Conseil-exécutif le 31 janvier 2018. Son contenu a ensuite été présenté par la POM aux commissions compétentes (CGes, CFin, CSéc, CIAT). La stratégie contient des ébauches pouvant servir de fondement pour une planification détaillée. Le scénario de mise en œuvre du plan directeur, qui fait l'objet du présent rapport, a été élaboré sur ces bases et prévoit une exécution judiciaire durable et économique, honorant les intérêts du législateur, de la justice et des parties prenantes directement concernées, dans le respect des plans d'exploitation propres à chaque infrastructure. La stratégie et le plan directeur sont des instruments permettant d'organiser l'exécution judiciaire cantonale selon des critères relevant de l'économie d'entreprise et de relever les défis actuels et ceux de l'avenir de manière appropriée.

2 Contexte

2.1 Recommandations de la Commission de gestion

Dans le cadre des travaux précédant la fermeture du Foyer d'éducation Prêles, la CGes a formulé quatre recommandations à l'intention du Grand Conseil en date du 27 octobre 2016. Ainsi, pour les grands projets de construction (destinés à l'exécution judiciaire), le Conseil-exécutif est prié :

- a) de procéder à une étude approfondie et circonstanciée du besoin du projet et d'en rendre compte au Grand Conseil de manière transparente ;
- b) d'étudier très minutieusement les risques économiques des projets ne servant que marginalement les besoins du canton ;
- c) de ne se lancer dans une étude de projet qu'une fois qu'il dispose de stratégies d'exploitation abouties et
- d) de s'assurer que les frais d'infrastructure sont calculés selon la méthode des coûts complets¹, afin que les tarifs puissent être aménagés en conséquence.

Aux fins de mettre en œuvre ces recommandations, la POM a notamment élaboré sa stratégie de l'exécution judiciaire 2017-2032 en 2017, sur laquelle les grands projets de construction de l'exécution judiciaire se fonderont à l'avenir.

¹ Cf. *Leçons tirées de la rénovation et de l'agrandissement du Foyer d'éducation de Prêles*, rapport de la Commission de gestion à l'intention du Grand Conseil du 27 octobre 2016. L'énumération des recommandations ne suit pas le même ordre que dans le rapport.

2.2 Stratégie de l'exécution judiciaire 2017-2032

La stratégie explique et analyse la situation actuelle de l'exécution judiciaire dans le canton de Berne et commente les besoins d'assainissement et de modernisation des infrastructures existantes. Parallèlement, elle indique à quel besoin en places de détention il faut s'attendre pendant les 15 prochaines années. Finalement, trois scénarios globaux ont été retenus : *statu quo*, *statu quo plus* et *statu quo mutatio*. Ces scénarios abordent aussi les questions suivantes :

- a) taille critique des établissements d'exécution judiciaire requise pour une gestion économique et pour offrir un taux d'encadrement adéquat et sûr ;
- b) conception modulaire des infrastructures afin de réagir rapidement aux fluctuations de la demande ;
- c) évaluation du besoin en places de détention et des sites appropriés ;
- d) total des investissements requis ;
- e) utilité de nouveaux moyens technologiques pour optimiser les processus et réduire les charges.

La stratégie met l'accent sur l'offre et les infrastructures nécessaires à l'exécution judiciaire cantonale ; elle n'aborde pas les questions d'ordre général telles que l'importance de l'exécution judiciaire dans son ensemble ou le sentiment de sécurité de la société. Elle se concentre sur la mise en œuvre professionnelle d'une exécution judiciaire durable dans des structures appropriées.

La stratégie constitue le document de base pour le scénario de mise en œuvre élaboré dans le plan directeur. Par conséquent, le présent rapport concrétise la stratégie de l'exécution judiciaire.

2.3 Analyses quantitatives

Dans le cadre de l'élaboration du plan directeur, l'OEJ a évalué l'organisation géographique et conceptuelle des installations et le volume de construction disponible sur le plan socio-topographique. En outre, il a examiné les besoins en matière de ressources et l'économicité globale des solutions envisagées, tout en prévoyant un calendrier sommaire réaliste pour la mise en œuvre de ces dernières. Il a bénéficié du soutien d'experts externes² pour mener à bien ces analyses quantitatives exigeantes.

2.4 Recours à des experts issus des domaines de la justice et des sciences forensiques

L'OEJ a recouru à des expert-e-s issu-e-s des domaines de la justice et des sciences forensiques en vue d'examiner divers éléments du projet et de dégager des principes et les tendances stratégiques qui en découlent ; ils en ont contrôlé l'exhaustivité, la clarté, le fondement et la pertinence, et ont formulé des suggestions à l'intention du groupe de projet. Les résultats de ces constatations sont intégrés dans le plan directeur.

² Benjamin F. Brägger et Jonas Weber

3 Résultats

3.1 Besoin de modernisation

La stratégie de l'exécution judiciaire présente notamment les six conséquences suivantes (sur huit au total) au regard des établissements d'exécution judiciaire³ :

- a) Les ressources en personnel des établissements ne sont pas conformes aux prescriptions et normes de la Confédération dans différentes unités.
- b) Les exigences minimales en matière de qualité des constructions ne sont plus respectées dans les PR Berne et Bienne, ni dans les EP Hindelbank et Thorberg.
- c) Il est impératif d'envisager des sites de remplacement pour les PR Berne et Bienne et pour les EP Hindelbank et Thorberg, car les sites actuels n'offrent que peu ou pas de possibilités de développement en raison des spécificités locales.
- d) Du point de vue de la gestion du cycle de vie des constructions, les EP Witzwil et St-Jean sont dans un état qui requiert des travaux de rénovation de grande ampleur dans le but de maintenir le fonctionnement actuel à moyen et long terme.
- e) Le bâtiment de la PR Thoun est dans un bon état global. Mais compte tenu des exigences de qualité et de la nouvelle conception de la détention avant jugement, il doit subir des travaux.
- f) La PR Berthoud est conforme aux normes de construction et dispose de possibilités d'extension.

3.2 Facteurs influant sur la planification des besoins

Vu l'évolution de ces dernières années et la situation actuelle, il faut s'attendre à un besoin croissant de places à l'avenir. Les facteurs quantitatifs et qualitatifs suivants ont une influence directe ou indirecte sur le besoin d'espace supplémentaire et sur les principes d'action stratégiques :

- a) la garantie de la capacité d'accueil des institutions d'exécution judiciaire à court terme en fixant des limites pratiques d'occupation,
- b) l'évolution globale de la population et de la criminalité,
- c) la répartition des tâches dans le domaine de l'exécution des peines et mesures dans le concordat,
- d) la pratique des autorités d'exécution judiciaire en matière de placement, d'exécution et de libération,
- e) l'évolution de la jurisprudence,
- f) le vieillissement de la population carcérale,
- g) l'évolution de la détention provisoire, pour des motifs de sûreté et administrative,
- h) l'évolution de la prise en charge de détenu-e-s souffrant de troubles ou de maladies psychiques ou somatiques,
- i) l'évolution de l'internement,
- j) le besoin de rénovation des infrastructures,

³ Stratégie, p. 40

- k) les prestations fournies par les arrondissements administratifs pour le compte du Ministère public.

La stratégie tablait déjà sur un besoin de 200 places de détention supplémentaires⁴. Le plan directeur, lui, revoit ces prévisions à la baisse sous l'angle des plans d'exploitation et estime que 147 nouvelles places (si la PR Moutier, avec ses 28 places, reste dans le canton de Berne) suffiront à couvrir les besoins de l'exécution judiciaire ces 15 prochaines années.

3.3 Influence du concordat sur les évolutions dans le canton de Berne

Les cantons se sont regroupés au sein de trois concordats régionaux sur l'exécution judiciaire afin d'utiliser conjointement les infrastructures prévues par la législation fédérale. Les cantons d'Uri, Schwyz, Obwald, Nidwald, Lucerne, Zoug, Berne, Soleure, Bâle-Ville, Bâle-Campagne et Argovie ont conclu le Concordat de la Suisse du Nord-Ouest et de la Suisse centrale sur l'exécution des peines et mesures. Le canton de Berne y est partie depuis sa conclusion le 4 mars 1959. Le 5 mai 2006, le Grand Conseil a approuvé la version révisée et actuellement en vigueur, confirmant ainsi son engagement en faveur d'une collaboration intercantonale dans ce domaine.

Les concordats précités ont pour but d'assurer l'exécution des peines et mesures prononcées contre des adultes conformément à la Constitution et à la loi. L'un des objectifs principaux consiste à unifier l'exécution judiciaire au sein d'une région concordataire. Cette harmonisation est possible grâce à un échange constant d'informations, de savoir-faire et d'expériences consignés dans des directives et des normes communes.

D'autres activités-clés découlant du concordat consistent à coordonner la planification des besoins en places de détention et de garantir le bon fonctionnement des institutions d'exécution judiciaire pour les adultes. Les cantons sont tenus de mettre à disposition et d'exploiter tous les types d'institutions édictés par la législation fédérale dans leur région concordataire⁵. Les cantons parties au concordat sont tenus de placer dans ces institutions les délinquants dont le jugement est entré en force.

La convention concordataire, approuvée par les parlements des cantons membres, constitue le fondement juridique des tâches concordataires. Il s'agit en quelque sorte de la constitution pour ces dernières.

Dans le cadre de la planification des besoins, le canton de Berne s'est engagé à exploiter quatre institutions : les EP Thorberg, Witzwil, St-Jean et Hindelbank⁶.

Les obligations concordataires du canton de Berne ne peuvent pas être modifiées sans l'accord des autres cantons membres. En effet, lorsqu'il s'agit de modifier le but d'un établissement concordataire ou de le délier de ses tâches pour le concordat, la conférence statue sur proposition du canton du lieu d'implantation ou après avoir entendu ce canton⁷. Elle ne peut statuer contre la volonté de ce canton qu'en observant un délai de résiliation de six ans pour la fin d'une année civile⁸. Par ailleurs, une libération des tâches n'est possible que si le mandat de base du concordat n'est pas remis en question ; il doit rester un nombre de places de détention suffisant dans la région concordataire. En outre, les subventions à charge du fonds de construction du concordat et celles accordées par l'OFJ doivent être remboursées au prorata pendant 20 ans à compter de

⁴ Stratégie, pp. 54 s.

⁵ Ou périmètre concordataire

⁶ Cf. www.konkordate-statistik.ch/gesamtuebersicht/ [en allemand]

⁷ Cf. art. 11, al. 3 du concordat

⁸ Cf. art. 22, al. 1 *ibid.*

la date d'octroi (en cas de fermeture de l'EP Thorberg à fin 2033, le montant à rembourser s'élèverait à environ 200 000 CHF).

Proportionnellement à la population des autres cantons concordataires, Berne met à disposition davantage de places de détention. Avec l'exécution des mesures en milieu ouvert et l'exécution judiciaire pour les femmes, il fournit une contribution importante et essentielle aux obligations concordataires. Un élargissement de l'offre n'est pas envisagé dans le plan directeur. Au contraire, il est prévu de réduire peu à peu le nombre de places, sans toutefois remettre en question l'offre spécifique très prisée dans le canton de Berne. Dès lors, ce dernier devra négocier avec les autres cantons en vue de supprimer, à terme, les places concordataires en milieu fermé pour les hommes (actuellement à l'EP Thorberg).

3.4 Précisions concernant le maintien de l'EP Hindelbank

Depuis la création du concordat en 1959, l'EP Hindelbank exécute les peines et mesures prononcées contre les femmes. En 1971, il a en outre conclu une convention avec le Concordat sur l'exécution des peines et mesures de la Suisse orientale, en vue d'accueillir également des détenues issues de ces cantons. Lors de l'élaboration de la stratégie de l'exécution judiciaire et de son plan directeur, diverses parties prenantes se sont demandé pourquoi le canton de Berne met à disposition un établissement d'exécution utilisé principalement par d'autres cantons.

En 2012, tant le Conseil-exécutif que le Grand Conseil se sont prononcés en faveur du maintien de l'EP Hindelbank, notamment pour les motifs suivants.

- a) En cas de fermeture de l'établissement, le canton de Berne devrait se retirer complètement du concordat, ce qui toucherait aussi les autres institutions d'exécution judiciaire et la Section de la probation et de l'exécution des sanctions pénales, et générerait des coûts supplémentaires à hauteur de millions de francs (perte de recettes en raison d'indemnités non versées, baisse d'occupation des institutions, placements extracantonaux, remboursement éventuel de subventions fédérales déjà versées).
- b) Il n'existe pas de variante convenable à l'EP Hindelbank. Si un établissement plus petit était créé pour l'exécution des peines et mesures prononcées contre les femmes, il ne serait pas en mesure de proposer tous les types d'exécution et de satisfaire aux exigences professionnelles et légales. En outre, il n'existe pas d'institutions appropriées hors du canton de Berne capables d'assumer des placements ordonnés par d'autres cantons du concordat.

Les coûts totaux seront moindres pour le canton s'il continue d'exploiter l'EP Hindelbank plutôt que d'opter pour une autre solution. Une exécution judiciaire de qualité pour les femmes reste ainsi garantie.

3.5 Conclusions

Les travaux d'élaboration du plan directeur ont débouché sur les conclusions suivantes, qui constituent le fondement du scénario de mise en œuvre.

- a) La PR Berthoud sera maintenue en tant qu'institution de détention provisoire et pour des motifs de sûreté, au sein du centre administratif Neumatt. Dès lors, très peu d'investissements sont nécessaires sur ce site.
- b) A Thoune, une étude de faisabilité doit déterminer s'il est possible d'intégrer la détention administrative à la PR et si cette solution est judicieuse sur le plan économique.
- c) La PR Berne n'abriterait plus que 70 places, ce qui n'est pas efficient. Par conséquent, le site de Berne devrait être fermé à terme. Les places de détention restantes pourraient être inté-

grées à une nouvelle construction dans la région Jura bernois – Seeland, ce qui représente une option avantageuse du point de vue économique.

- d) La rénovation intégrale de l'EP Thorberg présente des risques, tels que l'infrastructure ou les charges imposées par le Service cantonal des monuments historiques. En cas d'échec des négociations menées avec le concordat concernant le transfert des places dans un autre canton, il faudra envisager d'attribuer ces places à la nouvelle construction de la région Jura bernois – Seeland et évaluer si cette solution est pertinente sous l'angle de l'infrastructure et de l'économicité.
- e) Les estimations du nombre de places de détention nécessaires, effectuées dans le cadre du plan directeur, excluent un besoin supplémentaire global dû à la croissance démographique.

4 Durabilité

L'un des principaux défis de la stratégie et du plan directeur réside dans la concrétisation de la durabilité. La mise en œuvre de ce dernier doit garantir une exécution judiciaire moderne et durable, et doit non seulement répondre aux problèmes actuels, mais aussi tenir compte des évolutions futures d'ores et déjà identifiées. Il faut parvenir à planifier l'exécution des peines et mesures de façon à ce que les générations futures puissent en bénéficier elles aussi.

Afin de garantir la durabilité de l'exécution judiciaire, le présent plan directeur doit remplir au moins les conditions suivantes.

- a) La solution envisagée doit répondre aux besoins actuels de l'exécution judiciaire et à ceux des années à venir.
- b) La mise en œuvre de la solution envisagée ne doit pas limiter l'exécution judiciaire dans ses possibilités d'évolution et sa marge de manœuvre ; elle doit plutôt la rendre plus flexible et lui octroyer des réserves que l'on peut activer en cas de besoin.

Le présent scénario de mise en œuvre n'aborde pas seulement les difficultés actuelles, telles que les problèmes d'occupation, des infrastructures surannées et l'idée d'institutions polyvalentes, peu porteuse d'avenir. Il prend aussi en considération les préoccupations de demain, dans la mesure où elles sont déjà connues, sous l'angle des principaux facteurs d'influence et des tendances et évolutions majeures⁹.

- a) En séparant clairement les types de détention et en limitant l'exécution des peines et mesures à un mandat par institution, tout en aménageant les infrastructures de façon modulaire, les possibilités de développement sont diverses.
- b) Investir de manière ciblée dans de nouvelles infrastructures permet d'éviter d'éventuels frais d'entretien périodiques actuellement affectés à des établissements qui ne répondent déjà presque plus aux exigences légales en la matière.
- c) Un scénario de mise en œuvre durable tenant compte des exigences actuelles permet de cibler les investissements qui s'imposeraient dans tous les cas à court et moyen terme. Selon les circonstances, il est probable que les coûts seront beaucoup plus élevés à l'avenir qu'aujourd'hui.

Le scénario retenu respecte les exigences du rapport de la CGes du 27 octobre 2016. Au terme d'une étude approfondie et circonstanciée, réalisée à l'interne comme à l'externe, les besoins ont

⁹ Cf. stratégie, pp. 45 ss

été définis et présentés de façon transparente dans un plan d'exploitation qui honore les recommandations formulées par les parties prenantes et les experts consultés.

5 Plan directeur de la stratégie de l'exécution judiciaire 2017-2032

5.1 Trois phases de mise en œuvre

Le scénario de mise en œuvre du plan directeur prévoit les adaptations et la construction des infrastructures requises en trois phases : la première relève de l'urgence et influence les deux phases suivantes. Elle comprend la rénovation de certains bâtiments, des transferts et des regroupements de sites, et la construction de deux nouveaux établissements d'exécution des peines et mesures.

Phase 1 Nouvelles constructions

- **Région Jura bernois – Seeland:** détention provisoire et pour des motifs de sûreté et exécution de peines en milieu fermé pour les hommes
- **Annexe dans l'enceinte de la PR Thoune:** détention administrative

Phase 2

Travaux d'entretien

- **PR Berne, Berthoud, Thoune et Moutier:** détention provisoire et pour des motifs de sûreté et exécution de peines de courte durée

Fermeture

- **PR Bienne**

Phase 3

Avenir de l'EP Thorberg

Rénovation intégrale hors phases: EP Hindelbank, St-Jean, Witzwil

ILLUSTRATION 1 : MISE EN ŒUVRE PRÉVUE DES TROIS PHASES

Phase 1

Nouvelles constructions

Nouvelle construction dans la région Jura bernois – Seeland : il est prévu de remplacer la PR Bienne, qui est en très mauvais état, par un nouveau bâtiment pouvant accueillir 100 personnes en détention provisoire et pour des motifs de sûreté. Par ailleurs, 150 places y seront créées pour l'exécution de peines en milieu fermé. Au total, l'infrastructure compterait 250 places. Aucun site n'a encore été défini en vue de la réalisation de ce projet.

Nouvelle construction pour la détention administrative : il est envisagé de construire une annexe offrant 80 places pour la détention administrative dans l'enceinte de la PR Thoune. Ainsi, toutes les places de détention administrative du canton seront regroupées sur un site.



Phase 2

Travaux d'entretien

PR Bienne : avec un total de 44 places pour la détention provisoire et pour des motifs de sûreté, la détention administrative et l'exécution de peines, la PR Bienne sera fermée. En effet, le besoin de rénovation est trop important. Des mesures s'imposent, mais la prison est beaucoup trop petite pour être gérée économiquement. Les places perdues seront attribuées au site de Berne (peines de courte durée) et à la nouvelle infrastructure qui sera construite dans le Jura bernois – Seeland, tandis que la détention administrative sera centralisée à Thoune.

PR Moutier : dotée de 28 places, la PR Moutier dispose d'une infrastructure solide. Elle est particulièrement utilisée pour la détention administrative et assure un ancrage régional dans le Jura bernois. Cependant, si la commune de Moutier change de canton, le canton de Berne perdra ces places.

PR Berne : comptant 126 places pour la détention provisoire et pour des motifs de sûreté, la détention administrative et l'exécution de peines, la PR Berne est maintenue dans sa forme actuelle. De modestes travaux d'entretien sont néanmoins requis. Comme mentionné ci-avant, la détention provisoire et pour des motifs de sûreté sera attribuée à la nouvelle infrastructure du Jura bernois – Seeland et la détention administrative sera centralisée à Thoune (voir ci-dessus).

PR Thoune : la PR Thoune compte 96 places pour la détention provisoire et pour des motifs de sûreté, la détention administrative et l'exécution de peines. Seule la première forme de détention y sera maintenue. L'exécution des peines sera transférée vers la PR Berne (peines de courte durée) et la nouvelle infrastructure de la région Jura bernois – Seeland, tandis que la détention administrative sera centralisée dans l'annexe de la PR Thoune.

PR Berthoud : à la PR Berthoud, qui dispose de 109 places, seule la détention provisoire et pour des motifs de sûreté est maintenue. L'exécution des peines est transférée vers la PR Berne (peines de courte durée) et la nouvelle infrastructure dans la région du Jura bernois – Seeland, tandis que la détention administrative sera centralisée à la PR Thoune.



Phase 3

Avenir de l'EP Thorberg

En raison des exigences actuelles, il est nécessaire de réduire le nombre de places d'exécution des peines et mesures en milieu fermé pour les hommes sur le site de Thorberg de 180 à 130. Cela permettrait de respecter les exigences minimales en matière de place. La maintenance des bâtiments est onéreuse, étant donné qu'ils ont besoin d'être rénovés et qu'ils sont protégés. D'ailleurs, d'importants investissements s'imposent d'ores et déjà pour la conservation des bâtiments et l'assainissement des sous-sols. En outre, l'infrastructure existante, surannée, complique sensiblement les processus de travail, ce qui empêche une exploitation efficace de l'établissement.

Les coûts estimés pour la rénovation intégrale de l'EP Thorberg sont trop élevés au vu de son économicité actuelle et du nombre maximum de places disponibles. Globalement, il existe aujourd'hui des arguments convaincants en faveur d'une fermeture de l'établissement à terme.

La question de l'avenir de l'EP Thorberg ne sera tranchée que pendant la troisième phase, vers la fin de la période visée (environ 2030), en fonction de la réalisation effective des travaux prévus aux deux phases précédentes. Les retombées financières d'une rénovation ou de la construction

d'un nouveau bâtiment ne pourront être déterminées qu'à la fin de la période considérée dans la stratégie de l'exécution judiciaire et seront tributaires des négociations avec les cantons concordataires. Dans l'intervalle, l'établissement sera maintenu et exploité dans sa forme actuelle.

S'agissant de l'intention de réduire le nombre de places de détention dans le canton de Berne pour l'ensemble de la région concordataire, ce dernier déposera une demande au concordat, tendant à le libérer dans les 10 à 15 prochaines années de son obligation d'exploiter un établissement fermé d'exécution des peines et mesures pour les hommes. Dans ce cas, un groupe d'experts mandaté par le concordat déterminerait si la fermeture de l'EP Thorberg ne contredit pas le mandat de base prévu par le concordat et définirait éventuellement les conditions et charges sous lesquelles le canton de Berne pourrait être libéré de cette obligation. Le cas échéant, les places de détention perdues devraient être remplacées au sein de la région concordataire.

Rénovations intégrales s'inscrivant hors des phases de mise en œuvre

EP Hindelbank : les 107 places d'exécution des peines et mesures pour femmes à Hindelbank sont maintenues ; la capacité ne sera toutefois pas élargie. L'institution sera rénovée dans son ensemble, par étapes, tout en conservant son utilisation actuelle.

EP St-Jean : les 80 places d'exécution des mesures en milieu ouvert sont maintenues ; la capacité ne sera toutefois pas élargie. L'établissement sera rénové dans son ensemble, par étapes, tout en conservant son utilisation actuelle.

EP Witzwil : les 180 places d'exécution des peines en milieu ouvert continuent d'être exploitées telles quelles. La rénovation complète de l'infrastructure, qui a déjà commencé, permet de conserver l'utilisation actuelle de l'établissement¹⁰.

¹⁰ ACE n° 598/2018 – Crédit d'engagement pour la remise en état de l'EP Witzwil, 2018-2022

5.2 Prévision du nombre de places après la mise en œuvre du scénario

Le nombre de places supplémentaires nécessaires relevé dans la stratégie de l'exécution judiciaire a été revu à la baisse de 200 à 147 (compte tenu des 28 places à la PR Moutier).

Site	Forme d'exécution	Modifications requises	Places
Région Jura bernois – Seeland	Détention provisoire et pour des motifs de sûreté, exécution de peines en milieu fermé	Nouvelle construction dans la région Jura bernois – Seeland	250
Thoune, annexe	Détention administrative	Nouvelle construction dans l'enceinte de la PR Thoune	80
Berne	Exécution judiciaire en milieu fermé (peines de courte durée)	Adaptation, travaux d'entretien	70
Thoune	Détention provisoire et pour des motifs de sûreté	Adaptation, travaux d'entretien	74
Thorberg	Exécution de peines en milieu fermé	Adaptation, travaux d'entretien	130
Berthoud	Détention provisoire et pour des motifs de sûreté	Aucune	100
Bienne	–	Fermeture	0
Moutier	Détention administrative	Aucune, maintien	28
Hindelbank	Exécution judiciaire pour femmes	Rénovation totale	107
St-Jean	Exécution de mesures en milieu ouvert	Rénovation totale	80
Witzwil	Exécution de peines en milieu ouvert	Rénovation totale	180
Total avec les nouvelles places			1099
Total des places actuelles			952
Différence			147

TABLEAU 1 : APERÇU DU NOMBRE DE PLACES DISPONIBLES APRÈS LA MISE EN ŒUVRE DU SCÉNARIO DU PLAN DIRECTEUR

La différence de 53 places par rapport aux chiffres initialement formulés dans la stratégie s'explique principalement par l'abandon du développement de l'offre dans l'exécution judiciaire pour les femmes (33 places) et par les prévisions d'un besoin moindre de places de détention provisoire et pour des motifs de sûreté et d'exécution des peines en milieu fermé pour les hommes (env. 20 places). Cette prévision comprend les 28 places qui seront cependant perdues si Moutier change de canton.

5.3 Mise en œuvre géographique

Le scénario de mise en œuvre prévoit le regroupement des établissements d'exécution judiciaire sur le long terme. Les autres sites disposent de la taille critique pour une gestion efficiente et tiennent compte de l'ancrage régional.

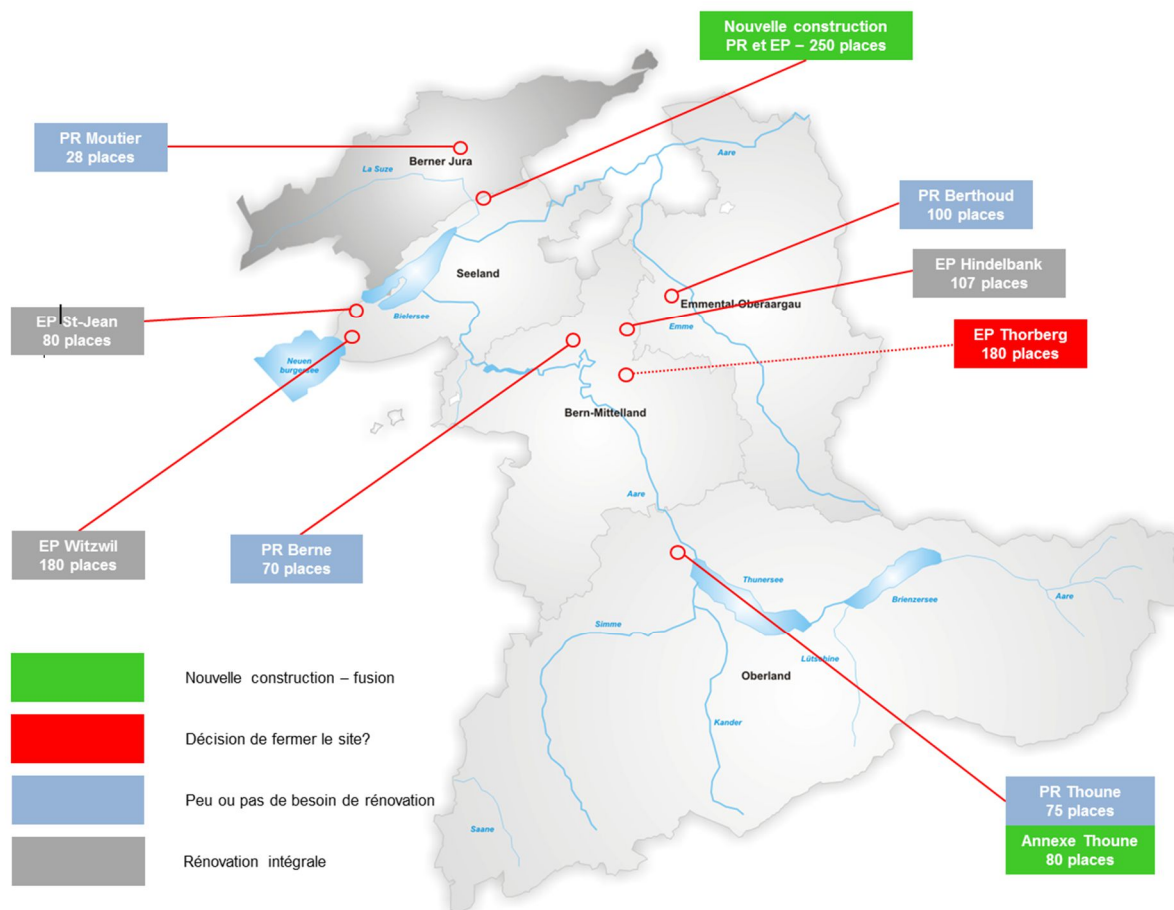


ILLUSTRATION 2 : APERÇU DE LA MISE EN ŒUVRE GÉOGRAPHIQUE

5.4 Coûts

Dans l'exécution judiciaire comme dans d'autres domaines, on opte de plus en plus pour des modèles de financement qui accordent davantage d'importance aux acteurs privés pour ce qui est de la planification, la construction, le financement et l'exploitation. Les modèles d'investissement et les partenariats public-privé (PPP) constituent deux options permettant d'alléger les finances publiques dans des projets appropriés, au moyen d'une approche par cycle de vie, du recours au savoir-faire d'acteurs privés et, éventuellement, à des capitaux privés.

Le scénario de mise en œuvre du plan directeur prévoit une planification restrictive par rapport à la variante *statu quo plus* de la stratégie. En effet, il ne contient que les travaux de construction qui s'avèrent nécessaires pour garantir une exécution judiciaire conforme aux exigences minimales. Il renonce ainsi à la construction d'une nouvelle infrastructure pour remplacer la PR Berne, l'EP Hindelbank (y c. son agrandissement) et l'EP Thorberg (y c. sa rénovation complète).

5.4.1 Investissements nécessaires : estimation pour la phase 1

Les frais coûts de construction ci-après ont été estimés avec l'aide de spécialistes de la TTE et se fondent sur des données empiriques. Les coûts de réalisation des nouvelles constructions pour l'exécution judiciaire en milieu fermé pour les hommes et la détention administrative sont subventionnés à concurrence d'un tiers environ par l'OFJ. Les d'investissement, subventions comprises, s'élèvent à environ 355 millions de francs au total.

	Nouveau site région Jura bernois – Seeland		Annexe Thoune	Total
Mesure	Nouvelle construction PR Bienne	Nouvelle construction exécution judiciaire pour hommes en milieu fermé	Nouvelle construction détention administrative	
Nombre de places actuellement	0	0	0	0
Nombre de places prévues	100	150	80	330
Coûts par place, TVA non comprise (valeur 2 ¹¹)	878 182	1 000 000	878 182	n/a
TVA	7,70 %	7,70 %	7,70 %	n/a
Coûts par place, y c. TVA (valeur 2)	945 802	1 077 000	945 802	n/a
Coûts de réalisation ¹²	94,6 mio	161,6 mio	75,7 mio	305,4 mio
Frais de construction accessoires ¹³	30 %	30 %	30 %	30 %
Total frais d'investissement	123 mio	210,1 mio	98,4 mio	397,1 mio
Part subventions OFJ ¹⁴	0 %	32 %	32 %	n/a
Total frais d'investissement y c. subventions (arrondi)	123 mio	158 mio	74 mio	355 mio

TABLEAU 2 : APERÇU DES COÛTS DE LA PHASE 1

La réduction des coûts constitue l'argument principal justifiant les nouvelles constructions et les travaux d'agrandissement envisagés. En effet, les projets d'agrandissement du site de Thoune pour la détention administrative et de construction d'un site dans la région Jura bernois – Seeland, regroupant la détention avant jugement et l'exécution judiciaire en milieu fermé pour les hommes, permettent d'exploiter les synergies et d'optimiser les processus au sein d'infrastructures de taille économique. Ainsi, on évite non seulement des investissements superflus dans des infrastructures requérant d'importants capitaux, mais on réduit aussi les coûts d'exploitation grâce à des processus plus efficaces.

Nouveau site dans la région Jura bernois – Seeland : il est prévu de construire un nouveau bâtiment pour la détention avant jugement et l'exécution judiciaire pour les hommes en milieu fermé dans la région Jura bernois – Seeland. Etant donné que ce projet sera réalisé en priorité, il y aura pendant une courte période un excédent de places de détention, ce qui permet de renoncer à des installations temporaires coûteuses.

Annexe à Thoune : grâce à la construction d'une annexe pour la détention administrative, le site de Thoune pourra idéalement accueillir 80 détenus supplémentaires et atteindra ainsi une taille minimale efficiente, comme souhaité.

¹¹ La valeur 2 indique le nombre de mètres carrés nécessaires par personne détenue pour une exploitation durable.

¹² Des fluctuations de plus ou moins 30 pour cent sont possibles.

¹³ Les frais de construction accessoires comprennent l'acquisition du terrain, le développement du projet et les prestations du maître d'ouvrage.

¹⁴ L'OFJ octroie des subventions pour la construction, l'agrandissement et la transformation d'établissements d'exécution des peines et mesures pour adultes, jeunes adultes, enfants et adolescents (établissements d'éducation).

5.4.2 Investissements nécessaires : estimation pour la phase 2

Lors de la deuxième phase, la PR Bienne sera fermée. Les recettes d'une éventuelle aliénation de l'immeuble ne sont pas prises en compte dans le tableau ci-après. Les investissements minimaux requis pour continuer d'utiliser les sites de Berne, Thoune et Berthoud sont estimés à un montant total d'environ 42 millions de francs.

	PR Berne	PR Bienne	PR Moutier	PR Thoune	PR Berthoud	Total
Mesure	Maintien et réduction du nombre de places	Fermeture	Maintien	Travaux d'entretien et réduction du nombre de places	Travaux d'entretien et réduction du nombre de places	
Nombre de places actuellement	126	44	28	98	109	405
Nombre de places prévues	70	0	28	74	100	272
Coûts par place, TVA non comprise (valeur 2)	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
TVA	7,70 %	7,70 %	7,70 %	7,70 %	7,70 %	n/a
Coûts par place, y c. TVA (valeur 2)	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Frais de rénovation	10 mio	–	–	20,6 mio	1,8 mio	32,4 mio
Frais de construction accessoires	30 %	–	–	30 %	30 %	30 %
Total frais d'investissement	13 mio	–	–	26,8 mio	2,3 mio	42,1 mio
Part subventions OFJ	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Total frais d'investissement y c. subventions (arrondi)	13 mio	–	–	27 mio	2 mio	42 mio

TABLEAU 3 : APERÇU DES COÛTS DE LA PHASE 2

PR Berne – travaux d'entretien : la PR Berne continuera d'être utilisée comme prison et connaîtra une réduction du nombre de places de détention, afin de mettre à disposition les espaces et salles de séjour requis aujourd'hui. Parallèlement, les cellules communes seront pour la plupart transformées en cellules individuelles. En raison de sa capacité limitée, la PR Berne ne dispose pas d'un potentiel sur le long terme et devrait, a priori, être utilisée encore les 25 prochaines années au plus. Dès lors, elle fera l'objet de travaux de maintenance là où cela s'avère nécessaire, mais ne sera pas agrandie.

PR Bienne – fermeture : la PR Bienne sera fermée pendant la phase 2, quand la nouvelle construction dans la région Jura bernois – Seeland sera terminée.

PR Moutier – travaux d'entretien : la PR Moutier continuera d'être utilisée dans sa forme actuelle jusqu'à la décision de l'appartenance cantonale de la commune, en particulier pour la détention administrative. En cas de changement de canton, Berne ne disposerait plus de ces places. Dans le cas contraire, il faudrait étudier ultérieurement la question de l'agrandissement de l'infrastructure, en raison de sa taille peu efficiente.

PR Thoune – travaux d'entretien : le nombre de places pour la détention provisoire et pour des motifs de sûreté est réduit conformément à la planification initiale.

PR Berthoud – travaux d'entretien : la Section de l'exécution des peines, destinée aux hommes devant exécuter une peine de manière anticipée, sera intégrée à l'exécution judiciaire en milieu fermé pour les hommes, au sein de la nouvelle construction dans le Jura bernois –

Seeland. A l'avenir, les places à la PR Berthoud ne seront plus utilisées que pour la détention provisoire et pour des motifs de sûreté.

5.4.3 Investissements : phase 3

Les investissements nécessaires au cours de la phase 3 dépendent de l'étude de faisabilité qui sera réalisée concernant le maintien de l'EP Thorberg et des négociations avec le concordat à propos du transfert de places de détention dans d'autres cantons concordataires. A l'heure actuelle, il n'est pas encore possible d'estimer clairement les répercussions financières (les coûts d'une rénovation totale de l'EP Thorberg sur le site actuel sont évalués à environ 117 millions de francs ; il est néanmoins prévu d'y renoncer).

5.4.4 Investissements nécessaires pour la rénovation intégrale des infrastructures hors phases

Les investissements nécessaires pour la remise en état des EP Hindelbank, St-Jean et Witzwil, qui s'inscrit hors des phases de mise en œuvre, s'élèvent à environ 190 millions de francs ces prochaines années. Cependant, les travaux de rénovation et les investissements en découlant peuvent être réalisés en plusieurs étapes, selon un échancier flexible. Le nombre de places de détention reste inchangé. L'OFJ subventionne les travaux de rénovation à hauteur de 25 pour cent. Les montants correspondants sont déjà pris en compte dans la planification financière 2019-2022.

	EP Hindelbank	EP St-Jean	EP Witzwil	Total
Mesure	Travaux de remise en état	Travaux de remise en état	Travaux de remise en état	
Nombre de places actuelles	107	80	180	367
Nombre de places prévues	107	80	180	367
Coûts par place, TVA non comprise (valeur 2)	n/a	n/a	n/a	n/a
TVA	7,70 %	7,70 %	7,70 %	7,70 %
Coûts par place, y c. TVA (valeur 2)	n/a	n/a	n/a	n/a
Frais de rénovation	80,1 mio	70,2 mio	30,7 mio	181 mio
Frais de construction accessoires	30 %	30 %	30 %	30 %
Total frais d'investissement	104,1 mio	91,2 mio	39,9 mio	235 mio
Part subventions OFJ	25 %	25 %	25 %	n/a
Total frais d'investissement y c. subventions (arrondi)	84 mio	74 mio	32 mio	190 mio

TABLEAU 4 : APERÇU DES COÛTS DES RÉNOVATIONS INTÉGRALES HORS PHASES

EP Hindelbank – remise en état : l'EP Hindelbank (exécution de peines et mesures prononcées contre des femmes) sera entièrement remis en état ; la capacité y reste inchangée.

EP St-Jean – remise en état : l'EP St-Jean (exécution de mesures en milieu ouvert) sera remis en état ; la capacité y reste inchangée.

EP Witzwil – remise en état : l'EP Witzwil (exécution judiciaire en milieu ouvert pour les hommes) sera remis en état ; la capacité y reste inchangée.

5.4.5 Calendrier de la planification de mise en œuvre

Le temps de réalisation des projets a été sensiblement allongé par rapport aux scénarios de la stratégie de l'exécution judiciaire, même au-delà de l'horizon initialement prévu, en particulier en ce qui concerne l'EP Thorberg. En effet, la priorité a été clairement accordée aux nouvelles constructions de la première phase, qu'il convient de mener à bien au plus vite. Le déroulement des phases suivantes et notamment les questions de capacité dépendent beaucoup de l'aménagement concret de ces nouvelles infrastructures, selon les possibilités qu'offre chaque site. De plus, la réalisation des projets de construction est fortement influencée par les priorités que le canton définit dans la planification des investissements à moyen terme et par les possibilités de concrétisation sur chaque site.

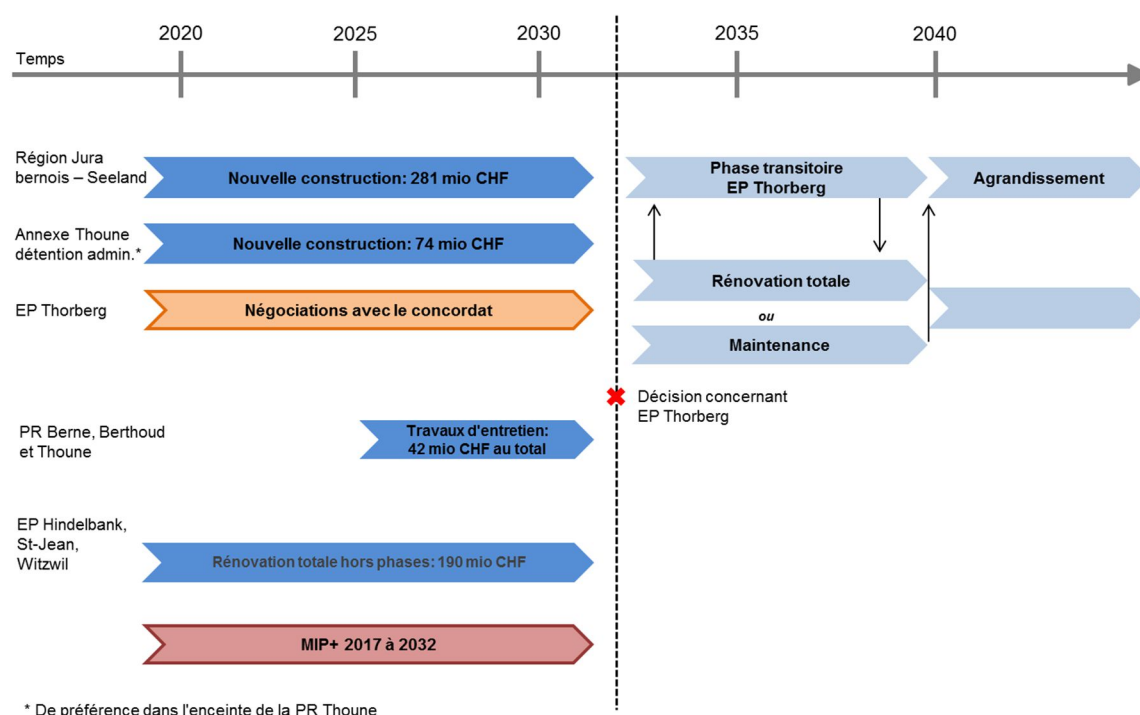


ILLUSTRATION 3 : APERÇU DU CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

La décision relative à l'avenir de l'EP Thorberg devra être préparée ces prochaines années. En raison de sa situation, l'établissement n'a pas de possibilités d'évolution. Si l'étude de faisabilité parvient à la conclusion qu'une fermeture serait la solution la plus économique, il faudrait prévoir la construction d'une nouvelle infrastructure ailleurs dans le canton, voire dans l'un des autres cantons concordataires. A cette fin, ces derniers devront déterminer rapidement si l'un d'entre eux serait disposé à construire un établissement pour accueillir les 130 places perdues (dont 90 pour des détenus bernois). Cependant, cette option réduirait clairement l'implication historique du canton de Berne au sein du concordat.

5.4.6 Répercussions sur les frais de personnel

Les recommandations formulées par l'OFJ concernant le taux d'encadrement pour la détention provisoire et pour des motifs de sûreté (2,3 places pour 1 poste) et pour l'exécution de mesures en milieu fermé sont déterminantes pour le calcul des frais de personnel¹⁵. Même s'il faisait l'objet d'une remise en état, l'EP Thorberg ne pourrait pas être exploité conformément au taux d'encadrement recommandé par l'OFJ (1,3 place pour 1 poste) en raison de l'ancienneté des infrastructures.

¹⁵ Ces chiffres se rapportent à l'année 2018.

Toutefois, des doublons peuvent être évités au niveau de l'infrastructure sur le site de Thoune et dans le projet de nouvelle construction dans la région Jura bernois – Seeland. En effet, grâce à des processus identiques, notamment dans les domaines de l'approvisionnement, du service sanitaire, du service de sécurité, de l'administration, de la logistique centrale d'acquisition, du roulement d'équipes, du service de piquet et des entrées et sorties, d'importantes économies peuvent être réalisées.

Dans les fonctions dites transverses de l'administration, il est également possible de réduire les frais de personnel, notamment dans les domaines de la finance ou des ressources humaines, qui assument des tâches communes essentielles au sein d'une entreprise.

	Nombre de places actuelles	Moyenne des frais de personnel par place	Nombre de places prévues	Moyenne des frais de personnel par place	Répercussion en %	Répercussion en CHF
OEJ	952	81 412	1 099	75 621	-7,1	-5 790

TABLEAU 5 : RÉPERCUSSIONS SUR LES FRAIS DE PERSONNEL PAR PLACE DE DÉTENTION

La première estimation globale de l'OEJ fait état d'une diminution des frais de personnel par place de détention de 7,1 pour cent, soit 5800 francs par année. Sur les 1099 places prévues, cela représente une économie de 6,4 millions de francs. Grâce à l'optimisation des PR Berthoud, Berne et Thoune et à la construction d'une nouvelle infrastructure dans la région Jura bernois – Seeland, il sera possible de gérer l'offre accrue de places de détention avec les effectifs actuels.

5.4.7 Evolution des transports de détenu-e-s

Pour le moment, il n'est pas possible de se prononcer concrètement sur l'évolution des besoins en matière de transport de détenu-e-s en cas de mise en œuvre du scénario proposé. Néanmoins, des économies peuvent être réalisées au moyen d'une gestion et d'une coordination centralisées. En outre, l'utilisation accrue des technologies de communication numérique permettra de réduire la fréquence des transports à l'avenir. Ainsi, les audiences susceptibles d'être utilisées devant un tribunal pourraient être menées dans le cadre de vidéoconférences, sans que les détenu-e-s ne doivent quitter l'institution.

Même si les transports de détenu-e-s augmentaient de 20 pour cent, les coûts devraient être qualifiés de relativement faibles en comparaison avec les charges totales. A l'heure actuelle, le Secteur des transports compte dix collaborateurs. Partant, la hausse précitée nécessiterait seulement deux postes supplémentaires. Il s'agit là d'une estimation provisoire. Les besoins effectifs dans le domaine des transports ne pourront être identifiés que lorsque les sites des projets concrets auront été définis. Toutefois, l'hypothèse générale est que les coûts dans l'ensemble du système de l'exécution judiciaire seront acceptables.

Le choix de l'emplacement d'un établissement d'exécution judiciaire n'est pas pour autant d'importance moindre, étant donné qu'il ne sera jamais possible de se passer totalement du transport de détenu-e-s et que la proximité entre les détenu-e-s et les parties prenantes doit être garantie. Construire une nouvelle infrastructure dans une région rurale, isolée et mal reliée au réseau routier conduirait à une hausse des ressources dans le domaine des transports au sein de l'ensemble de la POM (y c. à la Police cantonale).

5.5 Planification restrictive dans le scénario de mise en œuvre stratégique

La stratégie de l'exécution judiciaire et les travaux préparatoires du plan directeur ont révélé qu'il est urgent d'agir à l'**EP Thorberg** et qu'il faut remplacer ou transformer l'infrastructure. Contrairement à cette évaluation, et dans un esprit restrictif, le plan directeur se contente de conserver

le bâtiment tout en le rendant fonctionnel. En effet, les coûts d'une rénovation totale sont trop élevés par rapport à l'efficacité actuelle et aux possibilités d'extension du site. Pour exploiter pleinement le potentiel de développement de l'infrastructure, il est indispensable de réduire le nombre de places d'exécution judiciaire en milieu fermé pour les hommes de 180 à 130. En l'espèce, la volonté de fermer l'établissement et de transférer les 130 places aux autres cantons concordataires fait partie intégrante de la planification restrictive.

D'après la stratégie et le plan directeur, l'**EP Hindelbank** aura les capacités de respecter les exigences de l'exécution judiciaire à l'avenir s'il adapte ses formes d'utilisation. A cette fin, il doit cependant être progressivement rénové, dans son intégralité. Aucun nouveau bâtiment ne sera construit et le nombre de places restera inchangé. Par conséquent, les 107 places dédiées à l'exécution des peines et mesures prononcées contre des femmes seront maintenues sur ce site.

Dans le plan directeur, la POM n'a pas prévu de construire de nouveau bâtiment ni de transformer l'infrastructure actuelle de la **PR Berne**, contrairement au scénario *statu quo plus* de la stratégie, et entend y réduire le nombre de places de 126 à 70. Cette baisse s'explique par la suppression des cellules doubles au profit d'espaces de travail et de séjour supplémentaires. La prison sera probablement encore exploitée les 25 prochaines années. La question d'un nouvel emplacement se posera à l'échéance de sa durée d'utilisation. Pendant ce laps de temps, elle continuera de garantir le bon déroulement des activités et d'assurer la proximité géographique avec les parties prenantes. Elle sera entretenue là où cela s'avère nécessaire, sans que d'autres travaux ne soient réalisés. Dès lors, le présent scénario de mise en œuvre ne prévoit pas de nouvelle construction et se limite à des travaux d'entretien sur le long terme.

	Stratégie de l'exécution judiciaire (<i>statu quo mutatio</i>)	Plan directeur (scénario de mise en œuvre stratégique)
PR Berne	Nouvelle construction	Travaux d'entretien
Détention administrative	Nouvelle construction (Berne)	Annexe (Thoune)
PR Berthoud	Travaux d'entretien	Travaux d'entretien
PR Thoune	Adaptations	Adaptations
Région Jura bernois – Seeland	Nouvelle construction (PR)	Nouvelle construction (PR et EP)
EP St-Jean	Rénovation	Rénovation
EP Witzwil	Rénovation	Rénovation
EP Hindelbank	Nouvelle construction	Rénovation
EP Thorberg	Nouvelle construction	Décision env. 2030

TABEAU 6 : COMPARAISON DES SCÉNARIOS

5.6 Conséquences en cas de non-application du scénario de mise en œuvre

Ne pas mettre en œuvre le scénario du plan directeur empêcherait un développement pourtant nécessaire de l'exécution judiciaire dans le canton de Berne. Les investissements nécessaires

pour conserver les infrastructures existantes sans élargir l'offre sont estimés à quelque 300 millions de francs¹⁶. Le maintien du statu quo aurait en outre pour conséquence :

- a) de rendre impossible un aménagement stratégique de l'exécution judiciaire bernoise (séparation des formes de détention, utilisation modulaire de nouvelles constructions et réduction du mandat confié par le concordat) ;
- b) de ne pas remédier aux insuffisances architecturales, techniques et conceptuelles des infrastructures ;
- c) de ne pas couvrir le besoin prévisible de places de détention supplémentaires, ce qui empêcherait de répondre aux évolutions légales, aux nouvelles conditions et exigences générales ainsi qu'à la croissance démographique ;
- d) que l'exécution judiciaire bernoise ne serait plus en phase avec l'évolution de l'exécution des peines et mesures et serait de plus en plus tributaire d'offres extracantoniales, lesquelles engendrent des coûts supplémentaires.

6 Conclusion

Les travaux d'élaboration du plan directeur, qui ont consisté à étudier et concrétiser les scénarios de développement de la stratégie de l'exécution judiciaire, ont permis de dégager un scénario de mise en œuvre revoyant à la baisse les besoins financiers en tenant mieux compte des possibilités financières limitées du canton en matière d'investissement. Le plan directeur repose sur les normes minimales et un besoin de places fondé, prend en compte de manière nuancée l'implication du canton de Berne au sein du concordat sur l'exécution des peines et mesures et allège le compte cantonal des investissements en échelonnant les étapes dans le temps. En outre, par opposition aux scénarios de la stratégie, il renonce délibérément à créer des places de détention pour des détenu-e-s d'autres cantons (en particulier à l'EP Hindelbank, qui est la seule institution accueillant des femmes en Suisse alémanique, mais aussi aux EP Witzwil, St-Jean et Thorberg) en vue de réduire à moyen et long terme l'offre du canton de Berne dans le concordat.

Contrairement à la stratégie, et dans un esprit restrictif, le plan directeur se contente de maintenir l'**EP Thorberg** en état de fonctionner. Pour exploiter pleinement le potentiel de développement de l'infrastructure, il est indispensable de réduire le nombre de places d'exécution judiciaire en milieu fermé pour les hommes de 180 à 130. La volonté de fermer l'établissement et de transférer les 130 places aux autres cantons concordataires équivaut pour le canton de Berne à une restriction.

A l'inverse du scénario *statu quo plus* de la stratégie, le plan directeur ne prévoit pas de construire de nouveau bâtiment ni de transformer l'infrastructure actuelle de la **PR Berne**, mais entend y réduire le nombre de places de 126 à 70. Cette baisse s'explique par la suppression de cellules au profit d'espaces de travail et de séjour supplémentaires. La prison sera probablement encore exploitée pendant 25 ans. La question d'un nouvel emplacement se posera à l'échéance de sa durée d'utilisation et une nouvelle évaluation devra alors avoir lieu. La PR Berne sera entretenue là où cela s'avère nécessaire sans que d'autres travaux ne soient réalisés.

Une nouvelle infrastructure ne sera pas non plus construite à l'**EP Hindelbank**, mais le bâtiment actuel sera conservé de façon à y garantir le bon fonctionnement des activités. Partant des 1155 places de détention prévues dans la stratégie de l'exécution judiciaire, le plan directeur évalue le nombre à 1099. En comparaison avec le scénario *statu quo plus*, la variante du plan

¹⁶ Stratégie, p. 5

directeur est plus optimisée et minimaliste, laisse une marge de manœuvre pour développer la privation de liberté et constitue à la fois une restriction.

La réalisation du scénario de mise en œuvre stratégique du plan directeur au cours des 15 prochaines années permettra au canton de Berne d'assurer à l'avenir aussi une exécution judiciaire dans des conditions à la fois économiques et acceptables. Grâce à la construction des nouvelles infrastructures qui s'imposent, à la fermeture d'établissements de trop petite taille et la remise en état de bâtiments qui présentent un potentiel de rénovation, les frais courants peuvent être réduits, et les ressources existantes utilisées de manière plus ciblée.