

Rapport

Date de la séance du CE: 19 mars 2014
Direction: Police et affaires militaires
N° d'affaire: POMBE.1078
Classification: non classifié

Office de la privation de liberté et des mesures d'encadrement (OPLE); contribution future au fonds de construction concordataire

Approbation de l'augmentation de la contribution au fonds de construction

Crédit d'engagement pluriannuel 2013-2017 / autorisation de dépense / crédit d'objet

Table des matières

1	Synthèse	2
2	Bases légales.....	2
3	Description de l'affaire	3
3.1	Contexte	3
3.2	Caractéristiques de l'affaire.....	3
3.3	Insuffisance de financement du fonds.....	4
3.4	Augmentation temporaire et extraordinaire des contributions.....	4
3.5	Problématique	4
3.6	Bénéfices retirés du concordat et du fonds de construction	5
3.7	Fonctionnement, prestations et développement du fonds	5
3.8	Montant déterminant, nature du crédit et exercices comptables.....	8
3.9	Arrêté du Conseil-exécutif 1753 du 18 décembre 2013	9
3.10	Procédure prévue	9
3.11	Conséquences en cas de refus.....	10
4	Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes	11
5	Répercussions sur les finances, l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux	11



6	Répercussions sur les communes	11
7	Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société	11
8	Proposition.....	11

1 Synthèse

Depuis 2007, le canton de Berne est membre du concordat de la Suisse du Nord-Ouest et de la Suisse centrale sur l'exécution des peines et mesures (ci-après: concordat). Le concordat permet la constitution et la gestion d'un fonds financé par le biais de suppléments d'indemnité et destiné à subventionner des projets de construction, de transformation et de rénovation d'établissements concordataires cantonaux (fonds de construction). Le canton de Berne, avec ses quatre établissements concordataires, a bénéficié de ce fonds, puisque jusqu'à présent, il a reçu de sa part davantage de moyens qu'il lui en a versé. On peut s'attendre à ce que cet avantage demeure à moyen terme. Partant, le canton a un grand intérêt à ce que le fonds subsiste et à pouvoir en profiter. Seulement, le concordat a prévu une limite maximale pour le montant des contributions versées sur le fonds qui, incontestablement, ne sera plus alimenté suffisamment pour financer les projets de construction, de transformation et de rénovation en attente. C'est pourquoi la conférence concordataire a décidé d'augmenter le montant des contributions, ce que le Conseil-exécutif estime très délicat d'un point de vue juridique. Afin de donner suite à l'augmentation souhaitée par la conférence concordataire, qui est justifiée sur le plan matériel, et de ne pas remettre en question ce fonds important pour le canton de Berne, le Conseil-exécutif soumet au Grand Conseil le présent arrêté. Ce dernier, soumis au référendum facultatif, a pour but d'instaurer la base légale nécessaire pour que le canton de Berne puisse verser au fonds de construction des contributions pouvant atteindre le double du montant prévu à l'article 17, alinéa 4 du concordat, et ce pour une période limitée à cinq ans, soit de 2013 à 2017. L'arrêté demande en même temps une autorisation de dépenses pour les montants résultant de cette augmentation, sous la forme d'un crédit d'engagement pluri-annuel. Il s'agit d'une solution provisoire. La Direction de la police et des affaires militaires, compétente en l'espèce, mettra cette phase de transition de cinq ans à profit pour faire modifier le concordat et instaurer une base légale en bonne et due forme pour le financement du fonds à l'avenir.

2 Bases légales

- Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP; RS 311.0), articles 372, alinéas 1 et 3, 377, alinéas 1 à 4, 378, alinéa 1, et 380, alinéa 1
- Loi du 25 juin 2003 sur l'exécution des peines et mesures (LEPM; RSB 341.1), articles 2, 8, 9, 84, alinéa 1, et 90
- Ordonnance du 5 mai 2004 sur l'exécution des peines et mesures (OEPM; RSB 341.11), articles 16, chiffres 2 à 5, et 17, chiffres 1 à 3
- Loi du 20 juin 1995 sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration (loi d'organisation, LOCA; RSB 152.01), article 30
- 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 43 ss, 47, 48, alinéa 2, lettre a, et 50, alinéa 3

- Ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP; RSB 621.1), articles 136, 139, 146 et 152
- Arrêté du Grand Conseil du 10 septembre 2007 concernant l'adhésion au concordat de la Suisse du Nord-Ouest et de la Suisse centrale sur l'exécution des peines et mesures (RSB 349.1)
- Concordat du 5 mai 2006 de la Suisse du Nord-Ouest et de la Suisse centrale sur l'exécution des peines et mesures, article 17, alinéa 4

3 Description de l'affaire

3.1 Contexte

Par arrêté du Grand Conseil du 10 septembre 2007, le canton de Berne a adhéré au concordat de la Suisse du Nord-Ouest et de la Suisse centrale sur l'exécution des peines et mesures. Par décision du 2 novembre 2007, la conférence concordataire a fixé au 1^{er} janvier 2008 l'entrée en vigueur du concordat. Le canton était déjà membre du précédent concordat du 4 mars 1959 concernant l'exécution commune de peines et mesures selon le code pénal suisse et la législation des cantons de la Suisse du Nord-Ouest et de la Suisse centrale.

L'article 17, alinéa 4 du concordat en vigueur donne à la conférence concordataire (composée d'un représentant du gouvernement de chaque canton membre) la possibilité de constituer, par le biais de suppléments d'indemnité, un fonds pour subventionner des projets de construction, de transformation et de rénovation d'établissements concordataires cantonaux (fonds de construction). Les contributions sont reversées à l'Office des immeubles et des constructions (OIC). Le canton de Berne compte quatre établissements concordataires: Hindelbank, Thorberg, Witzwil et St-Jean.

Le fonds est alimenté par un supplément d'indemnité de cinq francs par jour au plus, versé par le canton auquel appartient l'autorité de placement. Le montant maximal est indexé selon l'indice zurichois des prix de la construction de logements; vu le faible taux d'inflation, il ne serait guère plus élevé aujourd'hui (env. 5,35 CHF). Le fonds de construction existe déjà depuis le 1^{er} janvier 2002; à cette époque, le supplément d'indemnité avait été fixé à trois francs par jour de détention, mais le précédent concordat ne comportait pas de base légale en ce sens. Le nouveau concordat en a introduit une et a fixé à cinq francs le montant maximal de la contribution.

3.2 Caractéristiques de l'affaire

Le règlement concordataire relatif à un fonds de construction et au versement de contributions aux établissements concordataires (état juillet 2009 – ci-après: règlement) justifie l'existence du fonds à son chiffre 1.1: «Suite au programme de stabilisation 1998 de la Confédération, la part des coûts donnant droit à une contribution dans le domaine de l'exécution des peines et mesures est passée de 50 à 35 pour cent. L'insuffisance de financement ainsi engendrée peut être comblée par la création d'un fonds de construction, qui versera des contributions aux établissements concordataires et permettra de maintenir les indemnités au même niveau pour les institutions offrant les mêmes prestations dans les cantons concordataires.» [trad.]

Le fonds est alimenté par un supplément ajouté à l'indemnité facturée pour chaque jour de détention. Le nombre de jours de détention (exécution de peine ou de mesure) est communiqué par les établissements concordataires au secrétariat du concordat, et ce chaque 30 septembre pour les douze mois qui précèdent (du 1^{er} octobre au 30 septembre, cf. ch. 2.1, al. 2 et 3 du règlement).

Le règlement définit comme suit le droit à des contributions: «Les cantons concordataires ont droit à des contributions du fonds de construction lorsqu'ils construisent, transforment ou rénovent un établissement concordataire, pour autant que l'Office fédéral de la justice accepte de subventionner les projets de construction selon ses propres critères, et que le besoin en soit attesté eu égard à la planification établie au sein du Concordat» [trad.] (ch. 3.1 du règlement).

3.3 Insuffisance de financement du fonds

Dans ces conditions et compte tenu des compétences financières actuelles, le Conseil-exécutif pourrait en principe arrêter (par un crédit d'engagement annuel ou pluriannuel) la contribution annuelle du canton de Berne au fonds (920 000 CHF). Cependant, le 28 octobre 2011, la conférence concordataire a estimé que, compte tenu de l'évolution prévisible du solde du fonds, mais aussi des projets de construction en cours dans les cantons membres pour les années à venir et des prévisions de l'Office fédéral de la justice, il faudrait s'attendre à des demandes de prélèvement d'environ 3,5 millions de francs par an, au taux de contribution actuel. Selon elle, le déficit annuel qui en résulterait serait d'environ 1,7 million, ce qui correspond quasiment au montant des recettes versées annuellement au fonds par l'ensemble des cantons membres. Si le canton de Berne venait à réaliser son projet de construire un nouveau bâtiment pour remplacer les Établissements de Hindelbank, ou de rénover le site actuel, son besoin de financement en provenance du fonds resterait à hauteur de la somme prévue pour les années à venir, aussi à longue échéance.

3.4 Augmentation temporaire et extraordinaire des contributions

Fort de ce constat, la conférence a esquissé différentes solutions et a décidé, lors de sa séance du 9 novembre 2011, d'instaurer une contribution extraordinaire temporaire, en relevant le montant en question de cinq à dix francs pendant dix ans. Elle était consciente qu'aucune disposition du concordat ne prévoyait cette possibilité et que cette solution n'était pas très correcte juridiquement; elle a toutefois souligné que, entre 2002 et 2007, un montant maximal de trois francs avait été prélevé sans base légale explicite et que, du moment qu'elle était habilitée à fixer le montant des indemnités, on pourrait aussi lui permettre d'instaurer une contribution extraordinaire, au nom du principe «in maiore minus inest» (qui peut le plus peut le moins). Les autres cantons membres du concordat soutiennent l'augmentation, malgré les lacunes du cadre légal.

3.5 Problématique

Selon l'article 43 LFP, toute dépense présuppose une base juridique, un crédit budgétaire et une autorisation de dépenses accordée par l'organe compétent. L'article 44, alinéa 1 LFP considère comme base juridique au sens de l'article 43 une règle de droit (lit. a), un arrêté populaire (lit. b) ou un arrêté du Grand Conseil soumis à la votation facultative (lit. c). La lettre a ne peut en l'occurrence pas être invoquée, puisque l'augmentation prévue – même temporaire – de la contribution au fonds ne figure pas dans le texte du concordat de manière univoque. On ne saurait non plus invoquer la lettre b, puisqu'il n'y a pas eu d'arrêté populaire.

Ainsi, il n'existe pas de base légale en bonne et due forme pour augmenter le montant, même pour une durée limitée. La justification apportée par la conférence concordataire (cf. résumé au chiffre 3.4) n'est pas convaincante. Si l'on part du principe que l'article 17, alinéa 4 du concordat prévoit, à bon droit, une contribution maximale sans possibilité d'exceptions, il faudrait alors, pour l'augmenter correctement, modifier cette disposition (principe du parallélisme des formes). Partant, la seule solution est d'adapter le texte du concordat, qui est formulé de manière trop restrictive par rapport à la réalité de l'exécution des peines et mesures; il s'agira

toutefois d'un processus complexe et chronophage, qui nécessitera à la fois une décision de la conférence concordataire et, en principe, un arrêté du parlement de chacun des onze cantons membres du concordat, Berne compris.

3.6 Bénéfices retirés du concordat et du fonds de construction

Le canton de Berne est membre du concordat et jouit de ce fait de multiples avantages. S'il ne l'était pas, il n'aurait pas la possibilité de placer des personnes condamnées dans des établissements concordataires de Suisse. Cela ne constituerait certes pas un problème insoluble pour lui à court terme, vu l'offre à sa disposition en matière d'exécution des peines et mesures, mais il devrait aussi s'attendre à une diminution considérable du nombre de détenus placés chez lui par d'autres cantons membres du concordat, de sorte que ses établissements se retrouveraient en sous-occupation et verraient les coûts de fonctionnement des places restantes (destinées aux détenus placés par Berne) augmenter dans une mesure non négligeable. Si cette sous-occupation venait à perdurer, l'offre en matière d'exécution de peines et mesures pourrait diminuer sensiblement à moyen terme. La fermeture de certaines unités, voire d'établissements entiers, qui en résulterait obligerait le canton à acheter davantage de prestations à d'autres cantons. Mais comme il ne pourrait plus se prévaloir des indemnités fixées par le concordat, les coûts d'exécution à sa charge augmenteraient d'autant. Une grande incertitude au niveau de la planification en résulterait pour les établissements bernois et leurs employés.

Entre 2005 et 2012, le canton de Berne a versé au fonds de construction la somme de 5 322 745 francs, dont il a refacturé 2 986 684 francs à des autorités de placement d'autres cantons. Il a donc pris en charge, sur ces huit années, un montant de 2 336 061 francs, soit une moyenne de 292 008 francs par an. Pendant cette même période, le fonds a subventionné des projets de construction dans des établissements bernois à hauteur de 3 290 982 francs. On en conclut que depuis 2005, le canton de Berne a reçu 954 921 francs de plus que ce qu'il a versé au fonds. Ainsi, au final, il a largement tiré profit de sa participation au concordat et au fonds de construction.

3.7 Fonctionnement, prestations et développement du fonds

Le niveau de la contribution au fonds est défini en fonction du taux global d'occupation des établissements concordataires. De ce fait, Berne verse des contributions élevées par rapport à d'autres cantons. Mais, contrairement à certains d'entre eux, il met à disposition une offre variée pour ce qui est des formes d'exécution des peines et mesures, si bien qu'une large proportion des condamnés placés à Berne le sont par des autorités extracantoniales, auxquelles le canton de Berne peut refacturer les sommes qu'il verse au fonds de construction, et récupérer chaque année plus de la moitié de ses contributions (cf. supra). Par ailleurs, le fonds octroie des contributions en fonction des établissements; les cantons qui en comptent plusieurs peuvent donc prétendre à davantage de subventions, et ceux qui accueillent un grand nombre de condamnés en provenance d'autres cantons sont mieux lotis financièrement que les autres.

Cf. tableau «Valeurs passées / valeurs actuelles / planification» à la page suivante

	Valeurs passées (KOFINA) ⁴⁾				Valeurs passées (FIS)										Planification / demande	
	Exercice 2002 ¹⁾	Exercice 2003	Exercice 2004	Exercice 2005	Exercice 2006	Exercice 2007	Exercice 2008	Exercice 2009	Exercice 2010	Exercice 2011	Exercice 2012	Exercice 2013	Exercice 2013 ²⁾	Budget 2014 / PIMF 2015-17		
Jours de détention	121 813	158 434	172 846	179 318	175 945	171 822	176 851	179 699	178 921	178 075	177 732	177 764	177 764	Décompte oct. 2014/15/16/17		
Base	Nombre de jours de détention entre le 1 ^{er} octobre de l'année précédente et le 30 septembre de l'année en cours															
Part extracantonale	n/a	n/a	n/a	42% 3 CHF /jour	47% 3 CHF /jour	52% 3 CHF /jour	54% 3 CHF /jour	63% 3 CHF /jour	55% 5 CHF /jour	56% 5 CHF /jour	71% 5 CHF /jour	59% 5 CHF /jour	59% 10 CHF /jour	61% 10 CHF /jour		
Suppl. d'indemnité	3 CHF /jour ²⁾	3 CHF /jour	3 CHF /jour	3 CHF /jour	3 CHF /jour	3 CHF /jour	3 CHF /jour	3 CHF /jour	5 CHF /jour	5 CHF /jour	5 CHF /jour	5 CHF /jour	10 CHF /jour	10 CHF /jour		
Versement au fonds	363 326 CHF	475 302 CHF	518 538 CHF	537 954 CHF	526 035 CHF	515 466 CHF	530 553 CHF	539 097 CHF	894 605 CHF	890 375 CHF	888 650 CHF	888 820 CHF	1 777 640 CHF	1 976 400 CHF		
Compte 361000																
Refacturation à des autorités d'autres cantons	n/a	n/a	n/a	227 372 CHF	245 859 CHF	267 125 CHF	284 699 CHF	342 178 CHF	491 611 CHF	500 885 CHF	626 955 CHF	1 041 290 CHF ³⁾	1 041 290 CHF	1 202 566 CHF		
Coûts nets pour le canton de Berne				310 582 CHF	280 176 CHF	248 341 CHF	245 854 CHF	196 919 CHF	402 994 CHF	389 490 CHF	261 705 CHF		736 350 CHF	773 834 CHF		
Prélèvements sur le fonds par le canton de Berne		216 749 CHF	252 865 CHF	389 241 CHF	227 239 CHF	226 677 CHF		770 250 CHF	205 441 CHF	1 242 923 CHF	229 211 CHF			1 393 950 CHF (cf. tableau 2)		
Total				-78 659 CHF	52 937 CHF	21 664 CHF	245 854 CHF	-573 331 CHF	197 553 CHF	-853 433 CHF	32 494 CHF					

Tableau 1: valeurs passées / valeurs actuelles / planification

- 1) Le Fonds de construction ayant été introduit le 1^{er} janvier 2002, les jours de détention ne sont pris en compte que depuis cette date (et non depuis le 1^{er} octobre de l'année précédente) jusqu'au 30 septembre 2002, ce qui a conduit à une diminution de la contribution d'un quart par rapport à une année complète.
- 2) Pendant l'année d'introduction, le supplément d'indemnité a été partiellement réduit pour le logement et le travail externes.
- 3) La somme de dix francs par jour a été facturée, mais elle devrait être remboursée pour moitié aux cantons de placement en cas de refus de l'affaire (cf. point 6).
- 4) En 2005, le nouveau système d'informations financières (FIS) a remplacé l'ancien système de comptabilité KOFINA. C'est la raison pour laquelle les montants versés entre 2002 et 2004 par des autorités de placement extracantonales (contributions au fonds pour des détenus d'autres cantons exécutant une peine ou une mesure à Berne) ne peuvent pas être affichés dans FIS.
- 5) Variante 2013 avec une contribution de 10 francs

Depuis la création du fonds, les quatre établissements concordataires bernois ont reçu les montants suivants (par l'intermédiaire de l'OIC), ou s'en sont vu promettre l'octroi:

Versement total par année		Établissement / projet	Montant versé après décompte final (CHF)	Montant provisoirement accordé en raison d'un projet ferme ou annoncé (CHF)	
Année	Versement (CHF)				
Versé	2003	216 749	St-Jean / construction de la Section d'observation et de tri	216 749	
	2004	252 865	St-Jean / rénovation partielle du chauffage	252 865	
	2005	389 241	Thorberg / installation électrique de secours	389 241	
	2006	227 239	Hindelbank / rénovation du parking, de l'espace extérieur et de l'espace couvert, horticulture	94 450	
			Hindelbank / ateliers dans la section externe (Steinhof)	59 100	
			St-Jean / installation d'appel dans les cellules et dispositif de fermeture	73 689	
	2007	226 677	Hindelbank / transformation et rénovation de la section d'intégration	226 677	
	2009	770 250	St-Jean / aménagement du magasin et transformation de l'écurie	199 500	
			Witzwil / rénovation du bâtiment d'exploitation agricole	570 750	
	2010	205 441	Witzwil / cuisines des groupes d'habitation, nouveau bâtiment pour les machines, transformation de l'écurie	205 441	
	2011	1 242 923	Thorberg / transformation et aménagement du grenier	498 301	
			Witzwil / construction de la nouvelle section d'entrée	330 438	
			Thorberg / remplacement du chauffage	283 135	
Thorberg / création de la section thérapeutique			57 747		
Witzwil / remplacement du dispositif de fermeture			73 302		
2012	229 211	Hindelbank / rénovation de la blanchisserie	229 211		
Promis	Dès 2014	1 393 950	Thorberg / optimisation des installations techniques de sécurité		282 900
			Witzwil / rénovation du bâtiment Erlenhof		94 350
			Witzwil / protection du périmètre		330 750
			Witzwil / rénovation du bâtiment Obstweg 58		47 100
			Witzwil / renforcement de la sécurité de la loge et de l'entrée principale		152 700
			St-Jean / concept de protection, 2 ^e partie du projet		422 550
			Witzwil / raccordement à la station d'épuration		63 600
		Total	3 760 596	1 393 950	

Tableau 2: contributions versées par le fonds à des établissements bernois

En établissant sa planification, le concordat dresse un inventaire périodique des demandes de prélèvement probables à venir. Le canton de Berne devrait recevoir au total 21 618 200 francs pour des projets qui seront réalisés au cours des prochaines années:

Établissement / Projet	Montant (CHF)
St-Jean / divers sous-projets	142 200
St-Jean / création d'un groupe d'habitation pour séjours de longue durée	300 000
Thorberg / Bâtiment A, stratégie globale	900 000
Witzwil / Vision 120	6 250 000
Hindelbank / rénovation, voire nouvelle construction	12 750 000
St-Jean / stratégie globale	1 276 000
TOTAL des prélèvements annoncés	21 618 200

Tableau 3: demandes de prélèvement attendues

3.8 Montant déterminant, nature du crédit et exercices comptables

La contribution que le canton doit verser au fonds pour l'année 2013 est déterminée en fonction du nombre de jours de détention entre le 1^{er} octobre 2012 et le 30 septembre 2013; ce nombre s'élève à 177 764 jours, ce qui porte à 1 777 640 francs la contribution au fonds de construction concordataire.

La planification concordataire 2011, décidée par la conférence le 28 octobre 2011, comporte le nombre de places concordataires offertes par chaque établissement membre. Pour le canton de Berne, l'offre se présente comme suit:

Établissement	Nombre de places concordataires
Hindelbank	107
Thorberg	180
Witzwil	146
St-Jean	80
Total	513

Tableau 4: places de détention concordataires par établissement

La planification concordataire pour les cinq prochaines années étant encore très ouverte, on se basera sur un nombre de 540 places concordataires pour calculer les contributions des années 2014 à 2017. On obtient ainsi un maximum de 197 640 jours d'occupation par année (540 places × 366 jours en cas d'année bissextile); la contribution maximale théorique versée par le canton atteindrait donc **1 976 400 francs** (nombre de jours × 10 CHF).

Le présent arrêté demande un crédit d'engagement pluriannuel pour une dépense périodique nouvelle, portant sur les années 2013 à 2017, de 1 976 400 francs.

À titre exceptionnel, le Conseil-exécutif renonce à appliquer le principe du montant net, soit à opérer une distinction entre la part nette à la charge du canton de Berne (pour les jours de détention suite à des jugements prononcés par des tribunaux bernois) et la part financée par des autorités de placement d'autres cantons (suite à la refacturation des indemnités versées). En effet, la répartition des contributions au fonds entre la Section de l'application des peines

et mesures de l'OPLÉ et les autorités de placement extracantonales peut varier à chaque fois qu'une place de détention se libère, selon la provenance du détenu avec lequel cette dernière est repourvue. Ainsi, ni le montant exact dû au fonds, ni la part à charge du canton de Berne ne peuvent être chiffrés au préalable de manière précise. Le nombre de personnes placées par le canton de Berne varie fortement en fonction des établissements concordataires. Le tableau suivant indique les différents taux pour l'année 2012.

Établissement	Part des placements par le canton de Berne
Hindelbank	11%
Thorberg	51%
Witzwil	66%
St-Jean	18%

Tableau 5: part des placements par le canton de Berne

Sur la base du nombre de jours de détention établi pour l'année de calcul 2012/2013, il apparaît que la contribution versée au fonds (1 777 640 CHF) est en réalité à la charge du canton de Berne pour 41 pour cent (736 350 CHF).

On s'attend, pour les années à venir, à un rapport similaire entre les détenus condamnés à Berne et ceux provenant de l'extérieur. Au cours des cinq dernières années, la part de détenus en provenance d'autres cantons dans les établissements bernois était de 61 pour cent en moyenne. Le canton de Berne peut donc s'attendre à devoir prendre en charge 39 pour cent de la contribution maximale théorique (1 976 400 CHF), soit 770 796 francs. Il pourra refacturer 61 pour cent de la somme demandée, soit 1 205 604 francs, à d'autres cantons.

3.9 Arrêté du Conseil-exécutif 1753 du 18 décembre 2013

Au vu des explications qui précèdent, le canton de Berne a un intérêt prépondérant à respecter ses engagements envers le concordat, mais aussi à répondre aux besoins de ce dernier au moment et dans la mesure prévus. Ce faisant, il va de soi qu'il doit respecter le cadre légal. Pour cette raison, en décembre 2013, le Conseil-exécutif, sur proposition de la Direction de la police et des affaires militaires, s'est fondé sur les dispositions légales en vigueur pour arrêter une contribution au fonds pour l'année 2013 sur la base d'une indemnité de cinq francs par jour de détention. Il a ainsi arrêté, par ACE 1753/2013, une contribution de 888 820 francs. Lorsque l'ACE a été notifié et que le montant a été versé, la conférence concordataire a été informée (cf. lettre d'accompagnement annexée) que le canton de Berne ne voyait pas de possibilité, sur la base de l'article 17, alinéa 4 du concordat, d'augmenter la contribution sans demander l'avis du Grand Conseil, et que des solutions étaient à l'étude pour demander à ce dernier un crédit d'engagement d'un nouveau montant pour les années suivantes. La lettre précisait que le Grand Conseil était seul à pouvoir décider à partir de quand une modification du montant de la contribution pourrait entrer en vigueur, et que le Conseil-exécutif n'avait aucune marge de manœuvre.

3.10 Procédure prévue

Le présent arrêté a pour but d'instaurer la base légale nécessaire pour que le canton de Berne puisse verser au fonds de construction des contributions pouvant atteindre le double du montant prévu à l'article 17, alinéa 4 du concordat, et ce pour une période limitée à cinq ans, soit de 2013 à 2017. L'arrêté demande en même temps une autorisation de dépenses pour les montants correspondants, sous la forme d'un crédit d'engagement pluriannuel. Il s'agit

d'une solution provisoire. La Direction de la police et des affaires militaires, compétente en l'espèce, mettra cette phase de transition de cinq ans à profit pour faire modifier le concordat et instaurer une base légale en bonne et due forme pour le financement du fonds à l'avenir. Les premières démarches ont déjà été entreprises: concrètement, le concordat a été prié d'aborder le sujet d'une modification lors de son assemblée de printemps 2014. La solution pour la période transitoire de cinq ans devrait permettre d'assurer le financement nécessaire du fonds de construction pendant le processus de modification du concordat. Le canton de Berne mettrait cette période à profit pour créer les bases nécessaires afin qu'à l'avenir, il puisse continuer de financer le fonds de construction – qui est important pour lui – par des contributions plus élevées. L'existence du fonds serait ainsi assurée, ce dont les quatre établissements concordataires du canton profiteraient en première ligne.

3.11 Conséquences en cas de refus

Un refus serait lourd de conséquences.

Le canton de Berne et, plus précisément, l'OPL, son office compétent pour l'exécution des peines et mesures, ne pourraient pas donner suite à l'augmentation provisoire des contributions décidée lors de la séance de la conférence concordataire du 9 novembre 2011, alors que les autres cantons membres ont prévu de le faire. Ces derniers et Berne ne verseraient alors plus les mêmes contributions, ce qui ne serait pas viable d'un point de vue politique, ni en pratique. Enfin, un refus d'augmenter les contributions conduirait soit à l'exclusion du canton de Berne du concordat, soit à la dissolution complète du fonds de construction.

En tous les cas, les quatre établissements concordataires ne pourraient plus recevoir de moyens de la part du fonds pour réaliser des projets de construction. Le canton de Berne ne pourrait plus compter que sur ses propres moyens et sur les contributions fédérales pour financer ses projets actuels ou à venir. Il ne pourrait plus prétendre aux montants provisoirement octroyés (cf. point 3.7) ni à d'autres prélèvements probables annoncés.

Si le canton de Berne était exclu du concordat, il deviendrait le seul canton à n'appartenir à aucun concordat sur l'exécution des peines et mesures et n'aurait plus le droit de placer des personnes condamnées dans des institutions concordataires situées en dehors du canton. Si tel devenait le cas, il ne serait plus à même de faire exécuter les peines et mesures de façon appropriée et conforme aux principes du Code pénal suisse. Il ne pourrait notamment plus placer de délinquants souffrant de troubles psychologiques ou nécessitant une prise en charge spécifique dans des établissements fermés de haute sécurité tels que le centre thérapeutique «Im Schache» de Soleure ou la clinique de psychiatrie médico-légale de Rheinau (ZH), ou alors à des prix différents de ceux figurant dans la liste d'indemnités du concordat (voir aussi ACE 1135/2013, «exécution de peines et mesures dans des établissements externes à l'OPL»). Il devrait s'attendre à une baisse drastique du nombre de détenus placés chez lui par les autres membres du concordat, ce qui entraînerait une sous-occupation des établissements bernois et une hausse considérable des coûts d'exécution. Une telle sous-occupation, si elle perdurait, entraînerait à moyen terme une nette diminution de l'offre en matière d'exécution des peines et mesures. La fermeture de certaines unités, voire d'établissements entiers, qui en résulterait obligerait le canton à acheter davantage de prestations à d'autres cantons. Mais comme il ne pourrait plus se prévaloir des prix fixés dans la liste d'indemnités du concordat, les coûts d'exécution à sa charge augmenteraient d'autant.

Quant aux suppléments d'indemnité facturés à des autorités de placement extracantonales pour l'année 2013, elles devraient leur être remboursées pour moitié (supplément de 5 CHF

au lieu de 10 CHF). Cela impliquerait 3637 remboursements, pour un montant total de 520 645 francs. Les montants jusqu'à présent facturés mensuellement pour l'année 2014 devraient également être entièrement ou partiellement remboursés. Tout cela générerait un volume important de tâches administratives.

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

Le fonds de construction contribue grandement à la possibilité de planifier et réaliser des projets de construction dans le domaine des peines et mesures. De tels projets, de même qu'une planification de l'exécution sûre, contribuent directement et indirectement à l'objectif de renforcement de la sécurité que le Conseil-exécutif s'est fixé.

5 Répercussions sur les finances, l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux

Un crédit d'engagement pluriannuel est demandé pour une dépense périodique nouvelle de 1 976 400 francs pour les années 2013 à 2017. Si les facteurs de calcul restent constants, près de 60 pour cent de cette somme seront refacturés à des autorités de placement extra-cantoniales. De plus, on peut s'attendre à ce que les montants reçus du fonds par les quatre établissements concordataires bernois pour la réalisation de leurs projets de construction continuent de surpasser les contributions que le canton de Berne y verse.

L'arrêté n'a pas de répercussions sur le personnel ou dans d'autres domaines.

6 Répercussions sur les communes

Les communes ne sont pas affectées par le projet d'arrêté.

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

Aucune répercussion notable n'est prévue.

8 Proposition

Le canton de Berne ayant un intérêt majeur à poursuivre sa participation et son financement du fonds de construction concordataire, le Conseil-exécutif estime qu'il convient de proposer au Grand Conseil de créer la base légale nécessaire au moyen du présent arrêté, qui est soumis au référendum facultatif: le canton de Berne pourra ainsi, pour une période limitée à cinq ans, soit de 2013 à 2017, verser des contributions pouvant atteindre le double du montant prévu à l'article 17, alinéa 4 du concordat.

En outre, le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil de voter un crédit d'engagement pluriannuel (dépense périodique nouvelle) pour les années 2013 à 2017, afin que le canton de Berne puisse s'acquitter de ses obligations envers le fonds de construction du concordat; ce crédit est de 1 777 640 francs pour l'année 2013 et de 1 976 400 francs pour les années 2014 à 2017.

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'approuver la demande de crédit.