

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 185-2014
Type d'intervention: Interpellation
Motion ayant valeur de directive: ☐
N° d'affaire: 2014.RRGR.916

Déposée le: 04.09.2014

Motion de groupe: Non
Motion de commission: Non
Déposée par: Müller (Orvin, UDC) (porte-parole)



Cosignataires: 30

Urgence demandée: Non
Urgence accordée:

N° d'ACE: 1460/2014 du 10 décembre 2014
Direction: Direction de la police et des affaires militaires
Classification: -

Exécution des peines: évolution des coûts et de la qualité

A en croire la presse, le coût de l'exécution des peines en Suisse a doublé en 20 ans. Il faut maintenant se poser des questions sur l'évolution des coûts dans le canton de Berne, bien entendu sans occulter la question de la qualité.

Le Conseil-exécutif est prié de répondre aux questions suivantes :

1. Quel est le coût annuel de l'exécution des peines dans le canton de Berne ?
2. Comment les chiffres ont-ils évolué ces dix dernières années ?
3. Quel est le coût journalier d'une personne détenue dans le canton de Berne ? Les chiffres devront être indiqués pour les établissements d'exécution des mesures et pour ceux d'exécution des peines.
4. Combien coûtent par jour les 10 détenus les plus onéreux et comment justifier les chiffres ?
5. Combien de personnes l'exécution des peines emploie-t-elle ?

6. Comment les chiffres ont-ils évolué ces dix dernières années ?
7. Comment les charges de personnel administratif employé dans l'exécution des peines ont-elles évolué ces dix dernières années ?
8. Quelle a été l'augmentation du coût de l'infrastructure et de la logistique dans l'exécution des peines ces dix dernières années ?
9. Quel est le taux d'occupation du foyer d'éducation de Prêles ?
10. Le canton de Berne a-t-il mené un contrôle de résultat concernant la qualité de l'exécution des peines ? Dans l'affirmative, quelles sont ses conclusions ?
11. Quelle est la proportion de personnes étrangères qui purgent des mesures et des peines (indiquer les chiffres par type de mesure ou de peine) ?
12. Comment la surface disponible par personne détenue a-t-elle évolué ces dix dernières années ?
13. Comment le nombre de personnes détenues a-t-il évolué ces dix dernières années ?
14. Que font les personnes détenues une fois qu'elles ont purgé leur peine ou leur mesure (donner les réponses par type de solution) ?

Réponse du Conseil-exécutif

1. En 2013, les dépenses de l'Office de la privation de liberté et des mesures d'encadrement (OPLE) de la Direction de la police et des affaires militaires s'élevaient à 147,4 millions de francs. Ce montant est composé de charges de personnel (97,99 mio CHF), de charges de biens, services et marchandises (42,85 mio CHF), d'amortissements (2,47 mio CHF), de subventions accordées (2,97 mio CHF) et d'imputations internes (1,1 mio CHF). Les recettes, quant à elles, s'élevaient à 96,81 millions de francs.

2. Entre 2004 et 2013, les dépenses de l'OPLE ont augmenté de 130,2 à 147,4 millions de francs.

Le tableau suivant indique les dépenses annuelles par groupe de matières.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
30 Charges de personnel	67,11	71,97	76,37	79,76	83,62	87,01	90,15	94,50	99,02	97,99
31 Biens, services et marchandises	37,31	37,92	39,16	37,98	38,95	39,79	40,85	41,01	42,02	42,85
33 Amortissements	0,07	0,57	0,96	1,04	1,13	1,24	1,41	1,78	2,19	2,47
35 Dédommagements à des collectivités publiques	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01
36 Subventions accordées	1,20	1,21	1,20	1,21	1,09	1,06	1,43	1,98	2,15	2,97

39 Imputations internes	24,50	25,30	24,06	24,24	24,82	0,39	0,56	0,72	0,66	1,10
Total des dépenses	130,20	136,97	141,75	144,24	149,60	129,49	134,41	140,00	146,05	147,40

Tableau 1: dépenses de l'OPLE en millions de francs

En ce qui concerne les imputations internes, il faut mentionner que l'OPLE ne procède plus à des facturations entre ses unités organisationnelles (secteurs d'activité) depuis 2009. Cela n'a pas d'effet sur le solde de l'OPLE, la seule différence étant que les dépenses et les recettes correspondantes ne sont plus précisées.

3. La liste des tarifs de l'exécution des peines et mesures dans les établissements bernois, qui peut être consultée en ligne¹, indique les « forfaits par cas » par régime d'exécution de peine ou de mesure. Elle détaille également le prix journalier des différentes prestations, permettant ainsi de calculer le montant des coûts pour l'exécution des peines et mesures. Cette liste peut être comparée aux forfaits par cas prévus notamment dans le secteur de la santé.

Dans le domaine de la privation de liberté, les forfaits sont examinés une fois par an, adaptés si nécessaire, et adoptés par le Concordat de la Suisse du Nord-Ouest et de la Suisse centrale sur l'exécution des peines et mesures. Dans le canton de Berne, ces tarifs couvrent les frais à hauteur de 95 pour cent. Les cinq pour cent restants correspondent aux avantages économiques dont bénéficient les lieux où se trouvent les établissements pénitentiaires.

4. Selon la liste mentionnée plus haut, le régime d'exécution de peine ou de mesure le plus onéreux est celui en section A (haute sécurité) aux Établissements de Thorberg (650 CHF / jour). Le 30 septembre, date de la saisie des données, quatre personnes étaient détenues sous ce régime. Le deuxième régime le plus onéreux est celui en section A (haute sécurité) aux Établissements de Hindelbank (602 CHF / jour). Le jour de la saisie des données, une détenue se trouvait sous ce régime. Le troisième régime le plus onéreux est celui en milieu fermé avec accompagnement psychiatrique aux Établissements de Thorberg et de Hindelbank (575 CHF / par jour). Le jour de la saisie des données, 30 personnes se trouvaient sous ce régime (22 à Thorberg et 8 à Hindelbank).

À ces coûts s'ajoutent des frais journaliers supplémentaires de 14,80 francs (10 CHF pour le fonds de construction du Concordat de la Suisse du Nord-ouest et de la Suisse centrale, 2 CHF de cotisation au Centre suisse de formation pour le personnel pénitentiaire, 1,85 CHF pour la formation au sein de l'exécution des peines et 0,95 pour l'assurance-accidents).

5 et 6. Fin 2013, l'OPLE comptabilisait 962 collaborateurs et collaboratrices (sans compter les personnes en stage ou en formation) occupant un total de 835 postes à plein temps.

Entre 2004 et 2013, 189 personnes supplémentaires ont été engagées, tandis que le nombre de postes équivalent plein temps a augmenté de 204,3 postes. Cette évolution est détaillée dans le tableau suivant.

¹ Cf. www.pom.be.ch > La Direction > Organisation > Office de la privation de liberté et des mesures d'encadrement > Publications

État au 31 décembre	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Effectif total	773	804	830	883	880	876	908	925	950	962
Postes équivalent plein temps	630,7	701,2	720,1	739,9	739,7	762,8	785,3	803,8	824,5	835,0

Tableau 2: personnel de l'OPLE

7. Le tableau ci-après détaille les charges de personnel pour les tâches administratives sur les cinq dernières années. Ces dernières comprennent les charges de personnel dans les domaines de l'informatique, des finances et de la comptabilité, mais aussi des ressources humaines et de la direction / administration des secteurs d'activité ainsi que les charges de personnel de la direction et de l'état-major.

En 2013, la part des charges de personnel pour les tâches administratives correspondait à 16,8 pour cent, soit 16,46 millions de francs par rapport à l'ensemble des frais de personnel de 97,99 millions de francs.

	2009	2010	2011	2012	2013
Charges de personnel pour l'administration	13,94	14,38	16,22	16,36	16,46

Tableau 3: charges de personnel pour l'administration en millions de francs

Au 1^{er} janvier 2009, un nouveau décompte des coûts a été introduit à l'OPLE. Étant donné qu'avant cette date, le système de saisie des heures n'était pas encore utilisé par l'ensemble de l'administration cantonale et que, partant, les données des heures de travail des collaborateurs et collaboratrices ne figuraient pas au décompte des coûts, il n'existe pas de valeurs comparatives pour les années précédant 2009.

8. Les coûts pour l'infrastructure et la logistique sont mis à la charge de l'Office des immeubles et des constructions de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie. En raison, d'une part, des solutions informatiques actuelles pour l'administration des biens fonciers et, d'autre part, du fait que ces dix dernières années, en sus des projets de construction de grande envergure, des centaines de mesures ont été prises dans le cadre du programme d'entretien annuel, il n'est pas possible de fournir des données exhaustives sur l'évolution des coûts.

9. Au premier semestre 2014 (janvier à juin), le Foyer d'éducation Prêles affichait un taux d'occupation moyen de 60 pour cent. Le tableau suivant donne un aperçu de l'évolution ces cinq dernières années.

	2009		2010		2011		2012		2013	
	Nbre de places	% d'occupation	Nbre de places	% d'occupation	Nbre de places	% d'occupation	Nbre de places	% d'occupation	Nbre de places	% d'occupation
Foyer d'éducation Prêles	62	86,9	50*	74,6	50*	82	44*	86,4	70	60,3

Tableau 4: évolution du taux d'occupation au Foyer d'éducation Prêles entre 2009 et 2013 (*transformation du Foyer entre 2010 et 2012)

10. L'OPLE a défini différents objectifs d'effet et de prestation, qui sont mesurés au moyen de quatre indicateurs de résultat et de six indicateurs clé de performance.

Des réunions sont organisées périodiquement entre la direction de l'OPL, les responsables des unités organisationnelles et le directeur de la police et des affaires militaires afin de discuter de ces objectifs. À la fin de l'année, les indicateurs sont recensés, et les résultats sont publiés et commentés dans le rapport de gestion du canton de Berne.

11. Lors de la saisie des données, le 30 septembre 2014, les établissements pénitentiaires du canton de Berne comptabilisaient 1029 personnes détenues, dont 505 personnes étrangères, soit un pourcentage de 49,1. Le tableau suivant indique la répartition en fonction du régime d'exécution de peine ou de mesure et du type de détention.

	Nombre de personnes	Nationalité	
		suisse	étrangère
Exécution d'une peine privative de liberté	498	179	319
Exécution d'une mesure	150	126	24
Privation de liberté relevant du droit des étrangers (détention en vue du renvoi ou de l'expulsion)	62	0	62
Jeunes	72	37	35
Détention avant jugement	220	173	47
Arrêts domiciliaires	27	9	18
Total	1029	524	505

Tableau 5: part de personnes étrangères au 30 septembre 2014

12. Le *Manuel des constructions dans le domaine de l'exécution des peines et mesures. Établissements Adultes*², élaboré par l'Office fédéral des constructions et de la logistique, définit les conditions relatives aux nouvelles constructions bénéficiant d'une subvention de la Confédération. Selon ce manuel, la surface habitable d'une cellule à un lit doit couvrir au moins dix mètres carrés sans les sanitaires, lesquels doivent mesurer au moins deux mètres carrés. Il y est précisé qu'en cas de transformation, il est possible de s'écarter des dimensions minimales prescrites dans la mesure où elles sont compensées par des locaux communs.

Les établissements d'exécution de peines et mesures sont régulièrement inspectés par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitement inhumains ou dégradants et par la Commission nationale de prévention de la torture. Aucune critique n'a été formulée de leur part ces dernières années en ce qui concerne la taille des cellules.

13. Au cours des dix dernières années, le nombre de journées d'occupation est passé de 340 164 en 2004 à 391 247, soit une hausse de 15 pour cent.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Journées d'occupation	340 164	359 420	364 500	359 143	361 136	365 032	367 913	350 555	367 947	391 247

Tableau 6: journées d'occupation par année

La forte hausse entre 2012 et 2013 s'explique par l'ouverture, fin 2012, du nouveau bâtiment de la Prison régionale de Berthoud, dont la capacité a augmenté de 80 places, passant de 29 en 2012 à 109 en 2013.

² www.bbl.admin.ch > Thèmes > Construire > Constructions subventionnées > Document dans la colonne de droite

14. La préparation à la libération et l'encadrement à l'issue de l'exécution d'une peine ou d'une mesure dépendent du régime de la libération; soit de telles mesures ne sont pas prévues, soit elles sont assurées par différentes autorités. Il n'existe donc pas de données homogènes à l'échelle cantonale ou nationale. La saisie de données est également compliquée du fait de l'organisation fédéraliste de l'exécution des peines et mesures. En effet, les condamnations des tribunaux ne sont pas uniquement exécutées au sein du canton de Berne mais également dans d'autres (environ 16 %). À l'inverse, des jugements extracantonaux sont aussi exécutés dans le canton de Berne.

Une grande partie des personnes détenues exécutent des peines privatives de liberté de courte durée. Partant, nombre d'entre elles sont libérées sans qu'un encadrement soit ordonné. En règle générale, ces personnes se retrouvent dans la même situation que celle prévalant avant leur mise en détention. Elles peuvent néanmoins faire appel à un service d'assistance sociale, que les cantons sont tenus de proposer en vertu de l'article 96 du Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP; RS 311.0).

Dans le cas d'une libération conditionnelle, les autorités compétentes peuvent, au besoin, ordonner une assistance de probation. Des directives peuvent également être instaurées telles que le contrôle de l'abstinence de consommation de stupéfiants, l'obligation de séjourner dans un lieu précis, l'obligation de suivre régulièrement une thérapie, etc.

Environ 90 à 95 pour cent des personnes qui obtiennent une libération conditionnelle reçoivent une assistance de probation; celles qui doivent quitter la Suisse n'en bénéficient pas (environ 75 % de l'ensemble des cas). Le canton de Berne apporte le soutien nécessaire aux personnes qui ont exécuté leur peine ou mesure mais ne sont plus capables d'être indépendantes –ou seulement dans une certaine mesure – en raison de problèmes physiques ou souvent psychiques, en leur proposant des offres ciblées, notamment des conseils en matière de dépendance, un hébergement accompagné, un programme de travail et d'activités, etc.

Au Grand Conseil