



Rapport

Date de la séance du CE: 18 août 2021
Direction: Direction de la sécurité
N° d'affaire: 2021.SIDAJV.248
Classification: –

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

Crédit d'engagement 2022-2026 / autorisation de dépenses / crédit d'objet

Table des matières

1.	Synthèse	1
2.	Bases légales	2
3.	Description de l'affaire	2
3.1	Rappel	2
3.2	Financement.....	3
4.	Répercussions sur les finances, l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux.....	4
4.1	Montant déterminant du crédit	4
4.2	Rétrospective sur la phase de mise en place du CSCSP	6
4.3	Nature de la dépense.....	7
4.4	Répercussions sur le personnel.....	7
5.	Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes.....	7
6.	Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société	7
7.	Répercussions en cas de rejet	7
8.	Proposition	8

1. Synthèse

En 2018, la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) a décidé de créer, à Fribourg, le Centre suisse de compétences en matière d'exécution des sanctions pénales (CSCSP) sous la forme d'une fondation. Celui-ci traite les questions relevant de l'exécution judiciaire à l'échelon national et fournit, ce faisant, une contribution significative à l'harmonisation et à la coordination dans ce domaine. Par ailleurs, il vise à garantir et à améliorer la qualité de l'exécution des sanctions pénales en Suisse. Par le présent arrêté, le Conseil-exécutif demande au Grand Conseil une autorisation de dépenses sous la forme d'un crédit d'engagement pour le paiement de la contribution cantonale au CSCSP pour les années 2022 à 2026. L'arrêté est soumis au référendum facultatif et publié dans la Feuille officielle du canton de Berne.

2. Bases légales

- Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP; RS 311.0), articles 82 et 377, alinéa 5
- Loi fédérale du 5 octobre 1984 sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures (LPPM; RS 341), article 10a
- Ordonnance du 21 novembre 2007 sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures (OPPM; RS 341.1), article 24
- Loi du 23 janvier 2018 sur l'exécution judiciaire (LEJ; RSB 341.1)
- Ordonnance du 22 août 2018 sur l'exécution judiciaire (OEJ; RSB 341.11), article 143, alinéas 1 et 2
- Ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Direction de la sécurité (Ordonnance d'organisation DSE, OO DSE; RSB 152.221.141), articles 1 et 10
- Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP; RSB 620.0), articles 45, alinéa 1, 47, 48, alinéa 1, lettre a, 49, 50 et 52
- Ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP; RSB 621.1), articles 139, 146 et 152

3. Description de l'affaire

3.1 Rappel

Le CSCSP est une fondation dont le siège se trouve à Fribourg. Il vise à favoriser le dialogue intercantonal et interdisciplinaire dans le domaine de l'exécution judiciaire en offrant une plateforme spécialisée en la matière et reconnue au niveau national. Par ses activités, il est appelé à contribuer à l'harmonisation et à la coordination de l'exécution des sanctions pénales en Suisse, tout comme à l'assurance et au développement de la qualité dans ce domaine. Il soutient la CCDJP, les cantons et les concordats sur l'exécution des peines et mesures dans la planification et le développement stratégiques de l'exécution judiciaire et représente ainsi un point de jonction important entre les décideurs politiques et les spécialistes. Les activités du CSCSP se concentrent sur les questions touchant à l'exécution des peines et mesures pour les adultes (y c. les jeunes adultes), telles que la prévention de la radicalisation, le suicide assisté, la santé et les personnes âgées ou malades en détention.

Comme mentionné ci-devant, le CSCSP appuie la CCDJP, les cantons et les concordats dans la planification et le développement de l'exécution judiciaire. Sur mandat de la CCDJP, il élabore des normes et des recommandations communes pour développer, planifier et assurer l'exécution des peines et mesures. En outre, il a pour tâche de reconnaître, d'analyser et de traiter activement les thématiques pertinentes d'importance nationale, actuelles et futures, afin que l'exécution des sanctions pénales atteigne un niveau élevé d'efficacité et de qualité. De plus, il analyse, documente et transmet le savoir-faire technique et organisationnel et les bonnes pratiques de l'exécution judiciaire suisse dans un contexte européen. Le CSCSP a pour but d'approfondir et de favoriser le dialogue interdisciplinaire et la coordination entre les cantons, les concordats et les organismes spécialisés. Par ailleurs, il vise à organiser des plateformes favorisant le dialogue, à aborder conjointement les questions importantes avec ses partenaires et à vérifier et encourager la mise en œuvre des résultats.

Le CSCSP propose des cours de formation et de perfectionnement aux personnes travaillant dans le domaine de l'exécution judiciaire et organise des rencontres à l'intention de groupes spécialisés. Il propose tant des cours de base (agent-e de détention avec brevet fédéral) que des formations de cadres (expert-e du domaine des privations de liberté avec diplôme fédéral). En outre, à travers divers perfectionnements, le CSCSP cherche à maintenir et à encourager les compétences et le professionnalisme du personnel. Toutes les offres sont axées sur les défis qui se posent actuellement dans la branche et sur les besoins des établissements pénitentiaires et de leur personnel. L'harmonisation de la formation et du perfectionnement permet de garantir que le personnel des

établissements acquière les compétences nécessaires à une privation de liberté de qualité. En vertu de l'article 377, alinéa 5 CP, les cantons sont tenus de favoriser la formation et le perfectionnement du personnel. À l'échelle nationale, le CSCSP propose la seule formation coordonnée et contraignante destinée au personnel des établissements pénitentiaires. Il est donc indispensable pour l'Office de l'exécution judiciaire que ses collaborateurs puissent suivre les formations concernées afin de pouvoir compter, à l'avenir aussi, sur du personnel qualifié et reconnu par un brevet fédéral.

Le CSCSP coordonne aussi les possibilités de formation pour les personnes en exécution de peine ou de mesure. Depuis l'entrée en vigueur du CP révisé en 2007, le travail et la formation des personnes détenues sont placés sur un pied d'égalité. Conformément à l'article 82 CP, la personne détenue doit, autant que possible, pouvoir acquérir une formation et un perfectionnement correspondant à ses capacités. Le programme Formation dans l'exécution des peines (Fep) comprend la formation de base (lire, écrire, calculer) et présente une structure modulaire. Ainsi, en cas de transfert dans un autre établissement participant au programme, les personnes détenues peuvent aisément rejoindre un nouveau groupe d'apprentissage, puisque la matière est enseignée selon le même plan. La formation de base se fonde sur un programme national conçu pour les personnes détenues et comprend un plan et des programmes d'apprentissage en ligne. Elle vise notamment à soutenir les personnes détenues dans la vie quotidienne au sein des établissements et à améliorer leurs perspectives de réinsertion dans le monde du travail et dans la société.

En assurant le monitoring de l'exécution judiciaire, le CSCSP crée de la transparence en ce qui concerne le nombre de places, le taux d'occupation et son évolution. Le monitoring constitue par ailleurs un instrument permettant d'identifier les potentiels d'optimisation en matière d'utilisation des places et la nécessité d'agir au niveau régional et suprarégional. Le but est d'établir une analyse des besoins et du taux d'occupation au niveau national selon une approche harmonisée, cohérente, professionnelle et acceptée de toutes parts. Cette analyse forme la base des planifications des établissements, élaborées par les trois concordats sur l'exécution des peines et mesures.

Enfin, le CSCSP a pour mission de promouvoir le développement de la qualité de la prise en charge médicale dans l'exécution judiciaire. En collaboration avec des praticiens et des experts issus de la recherche, il élabore des recommandations et des normes sur les prestations de santé au sein des institutions de privation de liberté (p. ex. consultations en psychiatrie, prévention de l'extrémisme violent, médication, examen médical d'entrée et assurance-maladie des personnes détenues) et des moyens d'aide pour les mettre en œuvre dans les cantons.

3.2 Financement

Le CSCSP est financé en grande partie par des contributions cantonales. En vertu de la LPPM et de l'OPPM, la Confédération participe aux frais du CSCSP dans le domaine de la formation et du perfectionnement. Elle verse une subvention d'environ 1,4 million de francs par année. Les frais restants après déduction de la subvention fédérale sont répartis entre les cantons en fonction du nombre de journées de détention effectuées¹. Ils sont calculés en fonction du nombre de jours de détention effectués deux ans auparavant:

- Période de contribution 2022: référence = jours de détention 2020
- Période de contribution 2023: référence = jours de détention 2021
- Etc.

Avec ce système, les cantons financent les jours de détention effectués sur leur territoire, y compris ceux résultant de placements réalisés par d'autres cantons. Cependant, ces derniers se voient facturer

¹ D'après les données mises à disposition par l'Office fédéral de la statistique (OFS)

séparément, outre une indemnité, un supplément pour les frais du CSCSP (voir point 4.1). En fin de compte, chaque canton finance donc les jours de détention dont il est à l'origine (principe de causalité).

Les domaines de prestations restants, à savoir tous les domaines sauf la formation et le perfectionnement, ne sont pas subventionnés par la Confédération. Les coûts sont donc à charge des seuls cantons. En complément du financement de la Confédération, le CSCSP génère quelques revenus supplémentaires (environ 100 000 CHF par année) sous la forme de contributions pour la participation à des manifestations et d'honoraires pour des expertises et des prestations de conseil.

Conformément aux valeurs des années précédentes, le budget du CSCSP pour les années 2022 à 2026 est estimé à 14 839 000 francs. Il se compose des postes prévus pour les domaines de prestations présentés ci-devant.

Domaines de prestations	CHF par année
Professions de l'exécution judiciaire (CSCSP, y c. SPS)	9 380 000
Formation des personnes détenues (groupes d'apprentissage Fep)	4 830 000
Formation des personnes détenues (service spécialisé Fep)	1 500 000
Formation des personnes détenues (serveur Fep)	360 000
Organe responsable des EFSP	269 000
Total CSCSP	16 339 000
./. éventuelle subvention fédérale	– 1 400 000
./. revenus propres	– 100 000
Contributions nettes des cantons	14 839 000

Par rapport à la dernière période (2018-2021), les coûts bruts du CSCSP sont passés de 14 380 000 à 16 339 000 francs, ce qui correspond à une hausse de 1 959 000 francs. Cette augmentation s'explique principalement par l'achèvement de la phase de mise en place du CSCSP, l'introduction des nouveaux domaines de prestations, qui déploient désormais complètement leurs effets, et une planification financière plus précise, étant donné qu'elle repose sur des expériences concrètes. De plus, l'organe responsable des examens fédéraux pour le personnel de l'exécution des sanctions pénales (EFSP) a été intégré au CSCSP. Compte tenu de ce qui précède et du fait que la phase de mise en place est terminée, on peut s'attendre à ce que les coûts bruts du CSCSP se maintiennent à ce niveau. La Direction de la sécurité, qui est responsable du présent crédit, continuera d'assurer le monitoring des coûts, afin d'être en mesure de réagir à temps si nécessaire.

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

4.1 Montant déterminant du crédit

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

Canton	Jours de détention en 2019 ²	Part en pour cent
Argovie	169 115	6,4 %
Appenzell Rhodes-Extérieures	22 616	0,9 %
Appenzell Rhodes-Intérieures	321	0,0 %
Bâle-Campagne	41 600	1,6 %

² Selon toute vraisemblance, l'OFS publiera les journées de détention de 2020 pendant le deuxième semestre de 2021.

Bâle-Ville	114 375	4,4 %
Berne	348 644	13,3 %
Fribourg	106 480	4,1 %
Genève	353 610	13,5 %
Glaris	2 921	0,1 %
Grisons	45 632	1,7 %
Jura	10 473	0,4 %
Lucerne	74 847	2,9 %
Neuchâtel	59 830	2,3 %
Nidwald	7 883	0,3 %
Obwald	1 322	0,1 %
Schaffhouse	14 340	0,5 %
Schwytz	11 810	0,5 %
Soleure	67 094	2,6 %
Saint-Gall	97 287	3,7 %
Tessin	89 805	3,4 %
Thurgovie	27 523	1,0 %
Uri	0	0,0 %
Valais	77 943	3,0 %
Vaud	372 667	14,2 %
Zoug	13 008	0,5 %
Zurich	492 184	18,8 %
Total	2 623 330	100 %

Le canton de Berne prend en charge 13,3 pour cent du budget du CSCSP. En chiffres absolus, cela représente environ 2 175 000 francs (13,3 % de 16 339 000 francs) pour les années 2022 à 2026. Si le CSCSP reçoit une subvention fédérale et s'il parvient à générer les quelques revenus prévus (contributions pour la participation à des manifestations et honoraires pour des expertises et des prestations de conseil), la contribution cantonale diminuera en conséquence.

Par ailleurs, l'Office de l'exécution judiciaire facture séparément aux cantons réalisant des placements, en plus de l'indemnité, un supplément pour les prestations du CSCSP. Ainsi, chaque canton finance en fin de compte les jours de détention dont il est à l'origine. Aujourd'hui, le canton de Berne facture 3,20 francs par jour d'exécution pour le domaine CSCSP (formation et perfectionnement) et 2,30 francs pour le programme Fep³, se voyant ainsi rembourser environ 550 000 francs en moyenne par année. S'agissant de ses placements dans d'autres cantons, il verse lui-même environ 290 000 francs de suppléments d'indemnité par année pour les prestations du CSCSP. Or, comme ces versements doivent être effectués indépendamment de la participation du canton de Berne au CSCSP et de l'issue de la présente demande de crédit – même en cas de rejet, les autres cantons resteront membres du CSCSP et continueront de facturer les suppléments d'indemnité –, ils ne figurent pas dans le tableau ci-après. Le coût net probable pour le canton de Berne se présente donc comme suit.

³ Voir tarif du Concordat de la Suisse du Nord-Ouest et de la Suisse centrale sur l'exécution des peines et mesures, frais supplémentaires: <https://www.konkordate.ch/kostgeldlisten> (consulté le 30 avril 2021)

	CHF par année
Total CSCSP	16 339 000
./. éventuelle subvention fédérale	– 1 400 000
./. revenus propres	– 100 000
Total à financer par les cantons	14 839 000
Part du canton de Berne (13,3 %, arrondie)	1 975 000
./. recettes de l'exécution de jugements extracantonaux	– 550 000
Coût net probable pour le canton de Berne	1 425 000

Cependant, le calcul des coûts nets déterminants ne doit prendre en compte ni la subvention fédérale, ni les revenus propres du CSCSP, ni les recettes tirées de l'exécution de jugements extracantonaux, car ces montants ne sont pas promis de manière contraignante et leur hauteur, en particulier, ne peut pas être déterminée de manière définitive à l'avance (art. 45, al. 1 LFP). Aussi le Conseil-exécutif soumet-il sa proposition conformément au principe du produit brut. Le **montant déterminant du crédit** s'élève donc à **2 175 000 francs** pour les années **2022 à 2026 (chiffres arrondis)**.

4.2 Rétrospective sur la phase de mise en place du CSCSP

Créé en 2018, le CSCSP a pu déployer ses activités en 2019 au terme d'une phase de mise en place. Les contributions du canton de Berne ont été approuvées par AGC 2017.POM.309 du 4 septembre 2017. Jusqu'en 2017, les contributions étaient versées séparément à chaque entité en faveur de son programme: les paiements budgétés s'élevaient à 1 203 000 francs pour l'ancien Centre suisse de formation pour le personnel pénitentiaire (autorisés pour la dernière fois par ACE 0807/2016), à 1 064 857 francs pour le programme Fep (autorisés pour la dernière fois par ACE 0152/2013) et à 29 720 francs pour Santé prison suisse (SPS; dépense autorisée par l'office). Partant, jusqu'en 2017, le budget comprenait des dépenses à hauteur d'environ 2 290 000 francs. Depuis l'intégration des prestations précitées dans le CSCSP en 2018, les montants ont évolué comme suit.

	CHF par année					
	2018 (phase de mise en place) selon AGC 2017.POM.309	Coûts réels 2018	2019-2021 (exploitation ordinaire) selon AGC 2017.POM.309	Coûts réels 2019	Coûts réels 2020	Coûts réels 2021 ⁴
Part du canton de Berne	1 764 000	1 737 112	1 787 000	1 744 538	1 615 947	1 870 507
Recettes issues de l'exécution de jugements extracantonaux	– 470 000	– 539 234	– 470 000	– 590 275	– 569 307	– 550 000
Coût net pour le canton de Berne	1 294 000	1 197 878	1 317 000	1 154 263	1 046 640	1 320 507

Montant du crédit

(principe du produit brut)

1 965 000

2 045 000

Du fait de l'intégration du programme Fep au CSCSP, les cantons ont bénéficié d'un remboursement en 2020. Après déduction des coûts de transfert, tant les excédents du Fep de 2018 et 2019 que les réserves constituées en vue de son intégration au CSCSP ont été remboursés aux cantons. Le montant

⁴ 2021 = extrapolation

total du remboursement s'élevait à 530 000 francs et a été réparti entre les cantons proportionnellement à leur contribution. C'est pourquoi les coûts nets sont inférieurs cette année-là par rapport aux années précédentes. De plus, les tarifs de référence pour les suppléments d'indemnité (voir point 4.1 ci-devant) ont légèrement augmenté par rapport à la période précédente, ce qui a conduit à une hausse des revenus issus de l'exécution de jugements extracantonaux de 470 000 à environ 550 000 francs par année.

Depuis la période précédente, le solde a connu une augmentation du coût net d'environ 110 000 francs pour le canton de Berne. Ceci est dû aux nouvelles prestations du CSCSP et à l'intégration de l'organe responsable des EFSP. En revanche, les recettes provenant de l'exécution de jugements extracantonaux se sont accrues et la part du canton de Berne aux coûts totaux a légèrement baissé (13,3 contre 14,2 % auparavant).

4.3 Nature de la dépense

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

4.4 Répercussions sur le personnel

L'arrêté de dépense n'a pas de répercussions sur l'état des postes de l'Office de l'exécution judiciaire. Comme par le passé, lorsque des collaborateurs et collaboratrices de l'office participeront à des formations et à des perfectionnements, leur absence sera compensée par des transferts internes, une planification ciblée des vacances et l'aide fournie par d'autres unités de l'Office de l'exécution judiciaire.

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

Pour que l'exécution des peines et mesures se déroule conformément à la législation applicable, il est indispensable que le personnel bénéficie d'une formation adéquate, que le principe de l'équivalence entre travail et formation soit respecté et que les cantons collaborent étroitement pour aborder les défis qui se posent dans les divers domaines de l'exécution judiciaire. Ainsi, le projet contribue directement à réaliser les objectifs et les axes de développement définis par le Conseil-exécutif selon lesquels le canton de Berne garantit la sécurité de sa population et fait face aux évolutions dans le domaine de la politique de sécurité.

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

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

7. Répercussions en cas de rejet

En cas de rejet de la présente autorisation de dépenses, le canton de Berne, et plus précisément l'Office de l'exécution judiciaire, compétent en matière d'exécution des peines et mesures, se trouveraient dans l'impossibilité de remplir les obligations de paiement à l'égard du CSCSP qui découlent de la décision de la CCDJP. En conséquence, le personnel de l'Office de l'exécution judiciaire n'aurait plus accès aux

formations et aux perfectionnements, il faudrait trouver des solutions de remplacement pour le programme Fep (constituer un corps enseignant et créer des plans d'études pour les personnes détenues) et le canton de Berne serait exclu de SPS. Il n'existe pas d'autre offre de formation et de perfectionnement. De sérieux problèmes se poseraient en particulier dans le domaine de la formation de base, car aucune autre institution ne propose la formation menant au brevet fédéral d'agent-e de détention, reconnue par le Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation. Un cursus autonome destiné aux collaborateurs et collaboratrices du canton de Berne est irréalisable dans la pratique, car le rapport coût-utilité serait sans commune mesure avec la solution actuelle. De même, il n'existe pas d'offre de remplacement dans le domaine du perfectionnement: les filières de formation sont conçues spécifiquement pour les personnes travaillant dans l'exécution judiciaire, de sorte qu'on ne trouve pas d'équivalent valable sur le marché. Selon l'article 143, alinéa 1 OEJ, la réalisation des tâches relevant de l'exécution judiciaire nécessite un personnel qualifié en nombre suffisant dans tous les établissements et sections. L'article 143, alinéa 2 OEJ ajoute que les directions d'établissement sont tenues de veiller à ce que le personnel suive des perfectionnements ciblés. Sans formation et perfectionnement réglementés de manière uniforme et reconnus au niveau fédéral, il n'est pas possible de garantir le niveau de formation et de perfectionnement nécessaire à une exécution judiciaire de qualité. Il convient de signaler enfin qu'en cas de rejet, le canton de Berne serait probablement le seul à ne pas participer au CSCSP et risquerait d'être exclu de la CCDJP en raison du non-paiement du montant.

8. Proposition

Pour les motifs exposés dans le présent rapport, le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'approuver le crédit d'engagement (dépense nouvelle périodique) de **2 175 000 francs** pour les années 2022 à 2026.

Pièce jointe
– Projet d'arrêté