

Rapport

Date de la séance du CE: 29 octobre 2014
Direction: Direction de la police et des affaires militaires
N° d'affaire: 2014.POM.633
Classification: Non classifié

Office de la privation de liberté et des mesures d'encadrement (OPLE); prestations de psychiatrie médico-légale au sein des établissements d'exécution des peines et mesures

Crédit d'engagement pluriannuel 2015-2019 / autorisation de dépenses / crédit d'objet

Table des matières



1	Synthèse	3
2	Bases légales	3
3	Prestations de psychiatrie médico-légale: principes et types de coûts	3
3.1	Prestations à la clientèle	3
3.1.1	Prestations spéciales à la clientèle	4
3.2	Prestations aux institutions	4
3.3	Présentation de cas-type	4
3.4	Frais	4
3.5	Facturation	4
4	Nature et qualification juridique de la dépense	5
5	Répercussions financières, répercussions sur l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux	5
5.1	Aperçu et évolution des coûts	6
6	Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes	7
7	Répercussions sur les communes	7

8	Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société	7
9	Répercussions en cas de rejet de la demande	7
10	Proposition.....	8

1 Synthèse

Le Service de psychiatrie forensique de l'Université de Berne (SPF) fournit les prestations de psychiatrie médico-légale au sein des établissements d'exécution des peines et mesures de l'Office de la privation de liberté et des mesures d'encadrement (OPLE) de Thorberg, Witzwil et Hindelbank, mais aussi dans les prisons régionales et dans le cadre de traitements ambulatoires sur mandat de la Section de l'application des peines et mesures (SAPEM). Jusqu'à fin 2006, ces prestations étaient régies par des contrats individuels passés entre le SPF (anciennement: Service intégré de psychiatrie médico-légale) et les différents établissements, et indemnisées sous forme de forfaits. Depuis 2007, ces différents contrats ont cédé la place à une convention¹, assurant ainsi un règlement uniformisé desdites prestations. Le Conseil-exécutif a approuvé l'indemnité prévue par cette convention de manière globale pour les années 2007 à 2009 (ACE 0399/2007) et par arrêtés distincts pour les années 2010 à 2014 (ACE 0542/2010, 0275/2011, 0480/2012, 1609/2013 et 0664/2014).

Le Conseil-exécutif soumet au Grand Conseil le présent arrêté afin de couvrir l'indemnité financière pour les prestations du SPF pendant les années 2015 à 2019. La demande d'autorisation de dépenses est ainsi présentée sous la forme d'un crédit d'engagement pluriannuel soumis à la votation facultative.

2 Bases légales

- 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 47, 48, alinéa 1, lettre a, 49, 50, alinéa 3, et 52
- Ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP; RSB 621.1), articles 136, 139 et 146
- Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP; RS 311.0), article 372
- Loi du 25 juin 2003 sur l'exécution des peines et mesures (LEPM; RSB 341.1), articles 8 et suivants, articles 83 et suivants
- Ordonnance du 5 mai 2004 sur l'exécution des peines et mesures (OEPM; RSB 341.11), articles 16 et suivants, articles 138 et suivants
- Loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal; RS 832.10), articles 39, 42, alinéa 1, 49, alinéa 1, et 49a

3 Prestations de psychiatrie médico-légale: principes et types de coûts

3.1 Prestations à la clientèle

Les prestations à la clientèle comprennent le traitement thérapeutique direct des personnes au sein de l'exécution des peines et mesures, y compris le prétraitement et le suivi. Ces prestations peuvent être attribuées à des cas individuels et porter aussi bien sur l'infraction que sur le trouble. Les prestations liées à l'infraction font partie intégrante de l'exécution des pei-

¹ Convention passée le 28 février 2007 entre la Direction de la police et des affaires militaires (POM), pour le compte de l'OPLE, et l'Université de Berne, pour le compte du SPF

nes et mesures et représentent par conséquent des frais d'exécution ordinaires aux termes de l'article 83, alinéa 1 LEPM. Sont considérées comme des prestations liées au trouble les mesures thérapeutiques qui n'ont pas été prononcées par un tribunal. Outre le traitement de maladies qui ne sont pas en rapport avec l'infraction ou le jugement, ces prestations couvrent aussi, principalement, les interventions en cas de crises, jugées nécessaires d'un point de vue médical et susceptibles de survenir dans tous les types de peines privatives de liberté. Ces coûts doivent être qualifiés de frais extraordinaires et peuvent être portés à la compensation des charges de l'aide sociale en vertu de l'article 83, alinéa 2 en relation avec l'article 85, alinéa 1 LEPM.

3.1.1 Prestations spéciales à la clientèle

Font partie des prestations spéciales à la clientèle les entretiens d'information ou de conseil dispensés par le service sanitaire ou par d'autres unités d'encadrement au sein des établissements, l'étude de dossiers lors de nouvelles admissions, la tenue de dossiers ainsi que l'établissement de rapports correspondants.

3.2 Prestations liées aux institutions

Outre l'encadrement individuel des personnes concernées, les prestations de psychiatrie médico-légale supposent une collaboration étroite entre le spécialiste forensique et le personnel de l'exécution des peines et mesures. Ces prestations, liées aux établissements, ne peuvent pas être attribuées à des cas individuels.

3.3 Présentation de cas-type

La présentation de cas-type au sein du SPF est un instrument de travail spécifique, individuel et indispensable; elle permet de juger de l'évolution et d'améliorer la pertinence du pronostic.

3.4 Frais

Cet élément comprend avant tout les frais de déplacement du personnel du SPF (lieu de travail: Berne) vers les établissements situés ailleurs dans le canton. Conformément à la convention passée entre la POM et l'Université de Berne, ces frais doivent être présentés et facturés séparément.

3.5 Facturation

Dans la mesure du possible, la facturation respecte les principes TarMed, ce qui facilite la refacturation d'une partie des coûts totaux aux caisses-maladie. Il n'existe pour l'heure pas de forfaits selon SwissDRG (Swiss *Diagnosis Related Groups*, en français: groupes en lien avec un diagnostic) pour les soins thérapeutiques, tels qu'ils sont en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2012 pour les prestations hospitalières institutionnelles. Les coûts de la présentation de cas-type et les frais ne peuvent pas être facturés selon les principes TarMed. Les premiers sont soumis au calcul suivant: $[(\text{moyenne de médecins par année à 185 CHF}) + (\text{moyenne de psychologues ou psychothérapeutes par année à 130 CHF}) \div \text{moyenne de spécialistes}] \times 1,5 \text{ heure/semaine} \times 42 \text{ semaines de travail/année}$.

Les frais des spécialistes sollicités sont facturés selon les dispositions prévues par le droit cantonal.

4 Nature et qualification juridique de la dépense

Il s'agit d'un crédit d'engagement pluriannuel qui revêt la forme d'une dépense périodique nouvelle en vertu des articles 47 et 48, alinéa 1, lettre a LFP. Ce crédit relève de la compétence du Grand Conseil et est soumis à la votation facultative.

La dépense est qualifiée de nouvelle, étant donné que le domaine des prestations liées au trouble est soumis à une certaine marge de manœuvre, réduite toutefois. En effet, ce type de prestations, qui sont indispensables au niveau thérapeutique mais n'ont pas été imposées par le juge, pourraient être restreintes et leur fournisseur choisi librement. L'OPLÉ serait en principe libre de renégocier la convention en vigueur avec l'Université de Berne ou de désigner un autre prestataire en Suisse.

5 Répercussions financières et répercussions sur le personnel (montant déterminant 2015-2019)

L'expérience des années 2007 à 2014 relative aux remboursements par les caisses-maladie et les mandataires externes (autorités de placement) ainsi qu'aux coûts pouvant être portés à la compensation des charges de l'aide sociale a été prise en compte en l'espèce.

En vertu du principe du produit brut, la demande de crédit d'engagement porte sur l'ensemble des prestations. La compétence en matière d'autorisation de dépenses est déterminée d'après les montants nets lorsque des contributions de tiers sont promises de manière contraignante et qu'elles sont économiquement assurées (cf. art. 45 LFP). L'article 142, alinéa 2 OFP précise quant à lui le principe du montant net, dans la mesure où il définit que sont «réputées promises de manière contraignante» les contributions qui peuvent être déterminées de manière suffisante et définitive aussi en ce qui concerne leur montant. Le critère de l'obligation concerne ainsi également le montant. Si les contributions sont incertaines, ce sont les montants bruts qui sont déterminants. En l'espèce, il est certain qu'une partie des prestations à la clientèle fera l'objet d'un remboursement en vertu de la LAMal, mais le montant exact de ce dernier n'est pas encore connu. C'est pourquoi la somme estimée des prestations ne peut être déduite du montant déterminant du crédit.

Le SPF établit périodiquement des factures pour les prestations à la clientèle prises en compte par la LAMal. En 2014, elles devraient se monter à 1 450 000 francs. Pour les années suivantes, l'OPLÉ prévoit une augmentation annuelle de 1,5 pour cent, engendrée par l'augmentation des coûts de la santé² et l'adaptation escomptée du tarif pour les prestations de psychiatrie médico-légale.

Les prestations spéciales à la clientèle (350 000 CHF), les prestations liées aux institutions (300 000 CHF), la présentation de cas-type (150 000 CHF) et les frais (160 000 CHF) ne sont pas remboursés en vertu de la LAMal.

Au vu des années passées, on peut estimer le montant répercuté sur les caisses-maladie et les mandataires externes à environ 400 000 francs. Quelque 400 000 francs supplémentaires peuvent être portés à la compensation des charges de l'aide sociale en vertu de l'article 84, alinéa 2 LEPM; la moitié, soit environ 200 000 francs, est prise en charge par le canton.

² Monitoring de l'évolution des coûts de l'assurance maladie: www.bag.admin.ch/kmt

Le coût net annuel à la charge du canton de Berne se situe ainsi entre 1 832 000 francs (2015) et 1 922 000 francs (2019) pour les prestations de psychiatrie médico-légale. Ces chiffres se basent sur l'expérience du SPF au cours des années 2007 à 2013 ainsi que sur les montants répercutés (mandataires externes; caisses-maladie; communes, par l'intermédiaire de la compensation des charges). Pour le présent crédit d'engagement, la POM prévoit un **montant brut arrondi de 2 522 000 francs** (chiffre prenant en compte les prestations répercutées).

5.1 Aperçu et évolution des coûts

	Chiffres actuels	Planification (arrondie)					
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
		(en CHF)					
Prestations spéciales à la clientèle ¹	243 126	350 000	350 000	350 000	350 000	350 000	350 000
Prestations liées aux institutions ¹	314 279	300 000	300 000	300 000	300 000	300 000	300 000
Présentation de cas-type ¹	127 290	150 000	150 000	150 000	150 000	150 000	150 000
Frais ¹	153 130	160 000	160 000	160 000	160 000	160 000	160 000
Total intermédiaire	837 825	960 000	960 000	960 000	960 000	960 000	960 000
Prestations à la clientèle ²	837 594	1 450 000	1 472 000	1 494 000	1 516 000	1 539 000	1 562 000
Montant brut autorisation de dépenses	1 675 419	2 410 000	2 432 000	2 454 000	2 476 000	2 499 000	2 522 000
/ . remboursement caisses-maladie & mandataires externes		400 000	400 000	400 000	400 000	400 000	400 000
/ . part compensation des charges de l'aide sociale (50%)		200 000	200 000	200 000	200 000	200 000	200 000
Dépenses à charge du canton de Berne	1 675 419	1 810 000	1 832 000	1 854 000	1 876 000	1 899 000	1 922 000

¹ Non prises en charge par la LAMal

² Prises en charge par la LAMal

La charge nette des prestations du SPF pour l'OPLÉ a évolué comme suit au cours des années 2007 à 2013 (remboursement de la compensation des charges de l'aide sociale pris en compte à 100%):

Année 2007	784 000 CHF
Année 2008	1 135 000 CHF
Année 2009	1 161 000 CHF
Année 2010	1 015 000 CHF
Année 2011	1 355 300 CHF
Année 2012	1 524 000 CHF
Année 2013	1 675 000 CHF

L'augmentation des coûts entre 2007 et 2008 pour les prestations de psychiatrie médico-légale au sein des établissements d'exécution des peines de l'OPLÉ s'explique par le fait que ceux-ci n'ont véritablement fait appel aux prestations du SPF qu'à partir du deuxième trimestre 2007. Auparavant, elles étaient fournies sur la base de contrats individuels passés entre le SPF et les différents établissements, et indemnisées de manière forfaitaire.

L'augmentation au cours des années 2010 et 2012 est due à l'élargissement de l'offre de prestations du SPF suite à l'ouverture des sections thérapeutiques au sein des établissements de Thorberg et de Hindelbank. Leur mise en service définitive a eu lieu en 2012.

Le chiffre 4 des dispositions finales de la modification du CP du 13 décembre 2002 a contraint les cantons à mettre à disposition des places supplémentaires pour l'exécution des mesures visées aux articles 59, alinéa 3, et 64, alinéa 3 CP.

Les sections thérapeutiques des établissements de Thorberg et de Hindelbank (dès 2012: 24 places thérapeutiques spéciales à Thorberg et 17 à Hindelbank) permettent d'exécuter les mesures institutionnelles prononcées par les tribunaux dans le respect de la loi. Le traitement dispensé aux détenus concernés a entraîné une augmentation en conséquence du volume des prestations fournies par le SPF.

Depuis la mise en service des deux sections thérapeutiques au cours de l'année 2012, les coûts se sont stabilisés au niveau mentionné dans le présent rapport.

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

Les prestations de psychiatrie médico-légale fournies aux détenus des établissements d'exécution des peines et mesures de l'OPLÉ permettent d'appliquer les jugements des tribunaux dans le respect des principes du CP et contribuent ainsi directement à l'objectif de renforcement de la sécurité fixé par le Conseil-exécutif dans le programme gouvernemental de législation.

7 Répercussions sur les communes

Le présent crédit n'a aucune répercussion directe sur les communes. Celles-ci sont toutefois indirectement concernées au travers de l'évolution globale de la compensation des charges de l'aide sociale.

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

Le présent crédit n'a aucune répercussion sur l'économie et l'environnement. Les répercussions sur la société se traduisent quant à elles par le fait que les mesures pénales en faveur des personnes détenues au sein de l'exécution des peines et mesures peuvent être appliquées conformément aux principes du CP. Le traitement thérapeutique prévu par la loi contribue à réduire le risque de récidive et les coûts des collectivités compétentes en matière d'octroi des allocations une fois les personnes concernées libérées.

9 Répercussions en cas de rejet

Si la dépense demandée est rejetée, les établissements de l'OPLÉ ne pourront plus bénéficier des prestations du SPF. Ceci signifierait que les établissements de Thorberg, de Hindelbank et de Witzwil ainsi que les prisons régionales devraient renoncer aux thérapies médico-légales et aux interventions en cas de crises. Les peines, mais surtout les mesures, prononcées par les tribunaux ne pourraient plus être exécutées conformément aux principes du CP.

Les traitements de psychiatrie médico-légale sont un élément essentiel de l'exécution des peines et mesures, et les prestations liées à l'infraction sont tout particulièrement indispensables à l'exécution des mesures prévues par le CP. Indépendamment du type d'exécution, la demande pour de telles prestations est importante, notamment en rapport avec les interventions de crises et les thérapies prononcées par l'autorité de placement (SAPEM).

Le rôle de l'OPLE se limite à la mise à disposition des prestations portant sur le traitement en rapport avec l'infraction imposé par les tribunaux. Il n'a par conséquent aucune marge de manœuvre en l'espèce.

10 Proposition

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'approuver le présent crédit d'engagement pluriannuel (dépense périodique nouvelle) d'un montant de **2 522 000 francs** pour les années 2015 à 2019.

Annexe

- Projet d'arrêté

Contact

- M. Stefan Hirschi, suppléant du chef d'office, tél. 031 635 60 23