



Arrêté du Conseil-exécutif

N° d'ACE: 101/2023
Date de la séance du CE: 1er février 2023
Direction: Direction de la sécurité
N° d'affaire: 2023.SIDAJV.65
Classification: –

Office de l'exécution judiciaire, groupe de produits 06.06.9120 Crédit supplémentaire 2022

1. Objet

Le solde I inscrit au budget pour le groupe de produits Exécution judiciaire, de –109 927 025 francs, a été dépassé de 5 500 000 francs (arrondi). Le montant demandé dans le présent crédit supplémentaire est arrondi, car le montant définitif pourrait encore changer d'ici au bouclage, le 17 février 2023, de la version de groupe 3 du compte 2022.

Ce dépassement du solde s'explique par un recul du taux d'occupation général des établissements pénitentiaires, par une baisse de la proportion de détenus en provenance d'autres cantons par rapport à ceux qui ont été condamnés dans le canton de Berne, et par une hausse des placements dans des institutions externes à l'Office de l'exécution judiciaire (OEJ).

2. Bases légales

- 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 2 et 10
- Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP; RSB 620.0), article 57
- Ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP; RSB 621.1), article 160

3. Montant du crédit et groupe de produits

3.1 Groupe de produits pour lequel est demandé un crédit supplémentaire

Groupe de produits n° 06.06.9120 Exécution judiciaire	Montants en CHF
Crédit budgétaire 2022 (solde I)	–109 927 025
Compte au 31 décembre 2022	–115 276 767
Solde au 31 décembre 2022	5 349 742
Crédit supplémentaire demandé	–5 500 000

3.2 Groupe de produits dans lequel est prévue une compensation

Groupe de produits n° 06.06.9100 Police	Montants en CHF
Solde 2022 avant compensation (solde I)	-377 509 699
Compte au 31 décembre 2022	-345 114 753
Solde au 31 décembre 2022	-32 394 946
Compensation selon la demande actuelle	5 500 000
Solde 2022 après compensation ¹	-26 894 946

4. Répercussions sur le calcul des prestations

La compensation dans le groupe de produits Police n'a pas de répercussions sur la réalisation des objectifs de prestation. Si elle peut être effectuée dans ce groupe de produits, c'est grâce à différentes raisons qui ont entraîné un résultat nettement inférieur au niveau des dépenses budgétées pour les biens, services et marchandises. Parmi ces raisons, il y a par exemple un recul de la consommation de services et de matériel dû à des répercussions résiduelles de la pandémie, une baisse générale des frais d'entretien pour les systèmes et appareils, et une diminution des émoluments. Par ailleurs, certaines acquisitions de remplacement ont dû être reportées en raison du retard des chaînes d'approvisionnement à l'échelle mondiale.

5. Répercussions sur la comptabilité financière

L'écart dans la comptabilité financière par rapport au crédit budgété est de 4 432 657 francs (selon la version de groupe 1 du compte 2022, établie le 23 janvier 2023).

6. Motifs

Le solde I (budget global) du groupe de produits n° 06.06.9120 Exécution judiciaire est supérieur de 5 500 000 francs (arrondi) au crédit budgétaire.

Les valeurs suivantes se fondent sur la version de groupe 1 du compte 2022, établie le 23 janvier 2023.

Postes / montants en CHF	Crédit budgétaire	Compte effectif	Écart
Rentrées financières	-65 322 064,60	-60 797 841,01	4 524 223,59
Frais de personnel	112 101 693,22	110 095 128,03	-2 006 565,19
Coûts matériels	60 272 874,03	63 470 556,04	3 197 682,01

¹ Selon version de groupe 1 du 23 janvier 2023

Intérêts et amortissements prév.	2 874 522,34	2 508 923,22	-365 599,12
Autres coûts	0,00	0,00	0,00
Solde I (budget global)	109 927 024,99	115 276 766,28	5 349 741,29

Motifs de la péjoration du solde

Taux d'occupation des établissements pénitentiaires

En 2022, les établissements pénitentiaires du canton de Berne (Thorberg, Witzwil, St-Jean et Hindelbank) comptaient à eux quatre 529 places pour l'exécution de peines et mesures, pour un total d'environ 178 000 jours d'exécution. Cela correspond à un taux d'occupation de 92,6 %, contre 93,4 % l'année précédente. Or, la planification pour l'année 2022 tablait sur un taux de 95 %. En chiffres absolus, la diminution est d'un peu moins de 3000 jours par rapport à 2021 (181 000 jours) et d'environ 4000 jours par rapport à la valeur prévue (182 000 jours).

Lorsqu'un autre canton place un détenu dans un établissement bernois, le canton de Berne lui facture une indemnité journalière par jour d'exécution de peine ou de mesure, conformément aux directives du Concordat de la Suisse du Nord-Ouest et de la Suisse centrale sur l'exécution des peines et mesures². L'indemnité journalière varie entre 161 francs (pour l'exécution d'une mesure avec logement et travail externes à l'Établissement de St-Jean) et 660 francs (pour l'exécution d'une peine en Section de sécurité A, sécurité maximale, aux établissements pénitentiaires de Thorberg et de Hindelbank). Ces montants sont facturés aux autres cantons pour les détenus externes mais restent à la charge du canton de Berne pour les détenus condamnés par des instances bernoises.

Étant donné qu'en 2022, il y a eu un net recul du nombre de détenus placés par d'autres cantons, et que la planification se base sur des valeurs empiriques des années précédentes, le montant des indemnités facturées a baissé. Ainsi, l'occupation des établissements par des détenus condamnés dans le canton de Berne a augmenté d'environ 6000 jours par rapport à l'année précédente, tandis que celle due à des détenus en provenance d'autres cantons a diminué d'environ 9000 jours. Ces deux facteurs ont entraîné une baisse des recettes liées aux indemnités par rapport au budget: au lieu du montant de 59,7 millions de francs escompté pour 2022 dans le groupe de matière 42 Indemnités, c'est finalement un montant effectif de 57,3 millions de francs qui est décompté, soit une moins-value de 2,4 millions de francs par rapport à la planification.

	Résultat 2021	Budget 2022	Résultat 2022
Taux d'occupation en %	93,4 %	95,0 %	92,6 %
Jours d'exécution cumulés	180 981	182 294	177 738
<i>... par des détenus bernois (non facturables)</i>	<i>80 916</i>	<i>72 253</i>	<i>86 591</i>
<i>... par des détenus d'autres cantons (facturables)</i>	<i>100 065</i>	<i>110 041</i>	<i>91 147</i>
<i>Part canton de Berne en %</i>	<i>45 %</i>	<i>40 %</i>	<i>49 %</i>
<i>Part autres cantons en %</i>	<i>55 %</i>	<i>60 %</i>	<i>51 %</i>

Taux d'occupation des établissements pénitentiaires bernois

² Cf. www.konkordate.ch/kostgeldlisten

Davantage de peines et mesures exécutées à l'externe

Les jugements prononcés par des tribunaux bernois concernant des peines privatives de liberté et des mesures sont mis à exécution par l'autorité de placement compétente, la Section de la probation et de l'exécution des sanctions pénales (SPESP) de l'OEJ. Si la plupart de ces condamnations sont exécutées dans des établissements bernois, il est nécessaire, dans certains cas, d'avoir recours à une institution n'appartenant pas à l'OEJ, et ce pour les raisons suivantes:

- Les détenus sont soumis à des prescriptions de séparation en fonction de la catégorie à laquelle ils appartiennent.
- Certains détenus nécessitent un encadrement spécifique ou des mesures de sécurité particulières pour pouvoir exécuter leur peine ou leur mesure correctement (p. ex. dans le centre thérapeutique Im Schache du canton de Soleure ou dans le centre d'exécution de mesures fermé et hautement sécurisé avec encadrement psychiatrique de Rheinau dans le canton de Zurich).
- Des établissements équivalents (p. ex. l'Établissement pénitentiaire de Thorberg et celui de Pöschwies dans le canton de Zurich) sont parfois amenés à échanger des détenus, notamment pour éviter un trop grand rapprochement de détenus exécutant des peines de longue durée.
- L'exécution d'une peine ou d'une mesure nécessite parfois un établissement ne faisant pas partie de l'offre de l'OEJ, par exemple la fondation Terra Vecchia pour le traitement d'addictions dans le cadre d'une mesure.

Dans de tels cas, le canton de Berne doit acquitter une indemnité correspondant au tarif de l'institution externe concernée. Étant donné qu'on ne peut pas connaître à l'avance le nombre exact de détenus qui seront placés dans des institutions externes, ni toujours savoir combien de temps ce placement durera (p. ex. en cas d'internement ou de mesure), la planification financière repose sur les valeurs empiriques des années précédentes. Le coût élevé de chaque jour d'exécution d'une peine ou d'une mesure dans une institution externe fait que même une petite variation du nombre de détenus concernés suffit à engendrer de fortes répercussions financières. Par exemple, le placement d'un seul détenu dans le quartier de sécurité de l'établissement de Lenzburg entraîne des coûts supplémentaires annuels à hauteur de 240 000 francs; deux placements de plus dans le centre psychiatrique de Rheinau suffisent à faire grimper les coûts de quelque 1,1 million de francs par année. Dès lors, le budget dans ce domaine repose sur un équilibre fragile qui peut être mis à mal par quelques cas individuels impossibles à anticiper. En cas de dépassement, les dépenses correspondantes sont toutefois indispensables pour exécuter adéquatement les jugements rendus par les tribunaux dans le respect des principes du Code pénal: l'OEJ n'a aucune marge de manœuvre.

En 2022, les coûts pour l'exécution de peines et de mesures à l'externe ont nettement dépassé les montants budgétés. Le nombre de placements a augmenté d'une façon générale dans des institutions en dehors de l'OEJ, et en particulier dans la station médico-légale Etoine des Services psychiatriques universitaires de l'Université de Berne. L'OEJ s'attend à ce que la tendance se maintienne légèrement à la hausse. La station Etoine est une unité hautement spécialisée dans la prise en charge institutionnelle de personnes détenues, notamment pour des traitements psychiatriques urgents. Les transferts de détenus dans cette station se faisant sur ordonnance médicale, l'OEJ ne peut pas s'y opposer. En 2022, l'augmentation du nombre de peines et mesures exécutées à l'externe a occasionné à la SPESP des charges supplémentaires (frais matériels) de quelque 3,6 millions de francs par rapport au budget.

Mesures prises par l'OEJ pour améliorer le solde

Vu l'écart qui se dessinait par rapport à la planification au cours de l'année 2022, la direction de l'OEJ a pris de premières mesures dès le mois d'août pour tenter d'améliorer le résultat. Il s'agissait d'un défi, puisque les deux facteurs de dépassement (taux d'occupation des établissements de l'OEJ et nombre de placements à l'externe) ne sont pas influençables: ils dépendent des jugements rendus par les tribunaux et leur exécution. L'OEJ ne peut guère influencer sur son résultat qu'à travers ses dépenses, alors même que la plupart d'entre elles doivent être considérées comme liées. Compte tenu de ce qui précède, la direction de l'OEJ a décidé d'imposer une diminution stricte des soldes horaires du personnel afin de dissoudre les réserves avant la fin de l'année et de soulager ainsi le solde du groupe de matières 30 Charges de personnel. Elle a en outre opéré des coupes linéaires dans les charges du groupe de matières 31 Charges de biens et services et autres charges d'exploitation.

Ces mesures ont permis de diminuer les réserves pour les soldes horaires du personnel de l'ordre de 0,8 million de francs à la fin de l'année. Ainsi, les frais matériels auraient été inférieurs au budget s'il n'y avait pas eu les charges supplémentaires de la SPESP expliquées plus haut. Les mesures prises par l'OEJ ont donc eu une répercussion positive sur le résultat du compte 2022, mais elles ne suffisent pas à éviter de demander un crédit supplémentaire.

Au nom du Conseil-exécutif



Christoph Auer
Chancelier

Destinataire
– Grand Conseil