



Arrêté du Grand Conseil

Date de la séance du GC : 5 mars 2024
N° d'affaire : 2023.SIDAJV.1305

Office de l'exécution judiciaire, groupe de produits 4463000001 Exécution judiciaire

1. Objet

Dans le groupe de produits Exécution judiciaire, le résultat global de –117 277 431.90 francs budgété au compte de résultats a été dépassé de 6 500 000 francs (arrondi). Le montant demandé dans le présent crédit supplémentaire est arrondi, car le montant définitif pourrait encore changer d'ici au bouclage, le 16 février 2024, de la version de groupe 3 du compte 2023.

Ce dépassement du solde s'explique par des surcoûts pour les soins de psychiatrie médico-légale, le renchérissement et des frais plus élevés pour les 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 15 juin 2022 sur les finances (LFin ; RSB 620.0), article 9
- Ordonnance du 16 novembre 2022 sur les finances (OFin ; RSB 621.1), article 9

3. Montant du crédit et groupe de produits

3.1 Répercussions sur le solde du compte de résultat et du compte des investissements

Groupe de produits n° 4463000001 Exécution judiciaire	Montant en CHF
Solde compte de résultat / crédit budgétaire (montant autorisé) 2023	–117 277 431.90
Solde compte de résultat / comptes (montant réel) 2023 ¹	–123 349 885.16
Crédit supplémentaire 2023	–6 500 000.00

3.2 Groupe de produits dans lequel la compensation est prévue

Groupe de produits n° 4461000010 Police	Montant en CHF
Solde compte de résultat / crédit budgétaire (montant autorisé) 2023	–345 455 645.37

¹ Selon version de groupe 1 du 19 janvier 2024

Solde compte de résultat / comptes (montant réel) avant compensation	-318 100 263.39
Part du crédit budgétaire pas encore utilisée	-27 355 381.98
Compensation selon proposition actuelle	6 500 000.00
Solde compte de résultat / comptes (montant réel) 2023 après compensation	-20 855 381.98

4. Répercussions sur les prestations

La compensation dans le groupe de produits Police n'a pas de répercussions sur la réalisation des objectifs de prestation. Elle peut être effectuée dans ce groupe de produits, car les effectifs autorisés n'ont pas été atteints en moyenne annuelle et les charges de personnel sont donc restées en deçà des prévisions.

5. Justification

En CHF	Budget	Compte	Écart
Charges d'exploitation	182 306 097.30	193 000 908.66	10 694 811.36
30 Charges de personnel	107 404 611.58	105 307 338.62	-2 097 272.96
31 Charges de biens et de services et autres charges d'exploitation	58 782 271.63	70 882 930.95	12 100 659.32
33 Amortissements du patrimoine administratif	2 551 514.09	1 988 006.85	-563 507.24
35 Attributions aux Fonds et financements spéciaux	0.00	0.00	0.00
36 Charges de transfert	13 157 700.00	12 989 536.64	-168 163.36
37 Subventions redistribuées	0.00	0.00	0.00
39 Imputations internes	410 000.00	1 833 095.60	1 423 095.60
Revenus d'exploitation	-64 963 665.40	-69 631 519.41	-4 667 854.01
40 Revenus fiscaux	0.00	0.00	0.00
41 Régales et concessions	0.00	0.00	0.00
42 Taxes	-52 726 054.10	-51 352 184.63	1 373 869.47
43 Revenus divers	0.00	-111 474.19	-111 474.19
45 Prélèvements sur les Fonds et financements spéciaux	0.00	0.00	0.00
46 Revenus de transfert	-9 941 000.00	-14 192 085.64	-4 251 085.64
47 Subventions à redistribuer	0.00	0.00	0.00
49 Imputations internes	-2 296 611.30	-3 975 774.95	-1 679 163.65
Résultat des activités d'exploitation	117 342 431.90	123 369 389.25	6 026 957.35
34 Charges financières	0.00	-1 442.22	-1 442.22
44 Revenus financiers	-65 000.00	-18 061.87	46 938.13
Résultat financier	-65 000.00	-19 504.09	45 495.91

Résultat opérationnel	117 277 431.90	123 349 885.16	6 072 453.26
38 Charges extraordinaires	0.00	0.00	0.00
48 Revenus extraordinaires	0.00	0.00	0.00
Résultat extraordinaire	0.00	0.00	0.00
Résultat global du compte de résultats (budget global)	117 277 431.90	123 349 885.16	6 072 453.26

Le compte de résultats 2024 (budget global) du groupe de produits 4463000001 Exécution judiciaire affiche un résultat global supérieur d'environ 6 500 000 francs au crédit budgétaire. Les valeurs indiquées sont tirées de la version de groupe 1 du compte 2023 du 19 janvier 2024.

Motifs de la péjoration du solde

Soins de psychiatrie médico-légale dispensés aux personnes détenues dans les établissements d'exécution bernois

Les traitements de psychiatrie médico-légale sont un élément essentiel de l'exécution des peines et mesures. Les prestations liées à l'infraction sont tout particulièrement indispensables à l'exécution des mesures prévues par le Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP ; RS 311.0). Dans le domaine de la privation de liberté, il existe donc un besoin impérieux de soins de ce type dans le cadre d'interventions de crise et de thérapies ordonnées par l'autorité de placement (Section de la probation et de l'exécution des sanctions pénales [SPESP] ou tribunaux). Sans ces prestations, les peines et surtout les mesures prononcées par les tribunaux ne pourraient plus être exécutées conformément au droit, notamment aux principes du CP.

Depuis le milieu de l'année 2022, ce sont les Services psychiatriques universitaires de Berne (SPU) qui fournissent les prestations de psychiatrie médico-légale dans les établissements pénitentiaires de Thorberg, de Witzwil et de Hindelbank, dans les prisons régionales et dans le cadre de traitements ambulatoires sur mandat de la SPESP. Quant à l'Établissement pénitentiaire de St-Jean, il fait appel aux services psychiatriques des hôpitaux soleurois à titre de solution transitoire jusqu'à fin 2024. Le prestataire précédent, le Service de psychiatrie forensique de l'Université de Berne (SPF), avait résilié le contrat de prestations en 2021 après de longues années de collaboration. Aucun soumissionnaire n'ayant répondu à l'appel d'offres public lancé par l'OEJ, force a été de constater qu'il n'existe aucun marché pour les prestations recherchées. La solution transitoire élaborée par la suite avec les SPU a été transformée en dispositif pérenne et institutionnalisé en 2023. Sur la base des nouveaux contrats, il faut tabler sur des coûts annuels d'environ 4,5 à 5 millions de francs. Comme les prévisions budgétaires pour 2023 étaient encore fondées sur les montants – inférieurs – stipulés dans les anciens contrats, l'année se termine sur un dépassement de 2,1 millions de francs. Les montants ont été adaptés en conséquence pour le budget 2025 et intégrés dans le processus de planification. Les prestations de psychiatrie médico-légale fournies sont prescrites par la loi ou ordonnées par le tribunal. L'OEJ ne dispose donc d'aucune latitude à cet égard. Par le passé, les dépenses en question faisaient l'objet d'un crédit d'engagement pluriannuel, demandé pour la dernière fois en 2020 ; depuis 2022, elles constituent une exception selon l'article 31 OFin en relation avec le point 3.3.13 du Manuel sur la présentation des comptes – Finances, aux termes duquel la validation financière des pièces comptables par la personne habilitée vaut autorisation de dépenses. Il n'y a pas lieu, dès lors, de demander un crédit complémentaire.

Renchérisssement

Dans les domaines de l'énergie, des denrées alimentaires et du matériel de consommation et d'exploitation, le renchérissement a entraîné une forte hausse des coûts d'achat. Tous les postes de dépenses concernés servent à couvrir les besoins de base dans les prisons régionales et les établissements pénitentiaires et sont donc indispensables pour remplir le mandat légal de l'exécution judiciaire. Sont considérés comme fondamentaux non seulement l'approvisionnement des infrastructures en électricité et la préparation des repas, mais aussi la mise à disposition des matériaux nécessaires aux travaux réalisés par les personnes détenues dans les ateliers. L'OEJ ne peut exercer qu'une influence minime sur les prix d'achat et ne peut que difficilement anticiper les évolutions à venir. Ces facteurs ont entraîné des charges supplémentaires de 2,5 millions de francs par rapport aux prévisions budgétaires pour les postes précités.

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, soit la SPESP. 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. groupe d'intégration dans une section de sécurité ou unité de psychiatrie médico-légale à l'établissement pénitentiaire de Pöschwies).
- Dans certains cas, des mesures ordonnées par le tribunal doivent être exécutées dans une clinique psychiatrique en raison du tableau clinique diagnostiqué.
- 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 cliniques ou des institutions externes pour l'exécution de mesures, ni 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 un centre psychiatrique représentent des surcoûts d'environ 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 CP. L'OEJ n'a aucune marge de manœuvre.

En 2023, les coûts pour l'exécution de peines et mesures à l'externe ont nettement dépassé les montants budgétés. Si le nombre de placements externes a augmenté de façon générale, il a crû en particulier dans les centres psychiatriques spécialisés, tels que la station médico-légale Etoine, rattachée aux SPU. 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 ce genre d'institutions se faisant sur ordonnance médicale, l'OEJ ne peut pas s'y opposer. En 2023, l'augmentation du nombre

de peines et mesures exécutées à l'externe a occasionné à la SPESP des charges supplémentaires (frais matériels) de quelque 4,7 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 2023, la direction de l'OEJ a pris de premières mesures dès le printemps pour tenter d'améliorer le résultat. Il s'agissait d'un défi, puisque les trois facteurs de dépassement ne sont pas influençables : ils dépendent des jugements rendus par les tribunaux et de leur exécution (motifs 1 et 3) et, s'agissant du renchérissement (motif 2), des prix du marché. 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 de maintenir une pratique restrictive en lien avec les soldes horaires du personnel et de faire preuve de retenue quant aux postes à repourvoir afin de soulager le solde des charges de personnel (groupe de matières 30) à la fin de l'année. Elle a en outre planifié des restrictions dans les charges de biens et services et autres charges d'exploitation (groupe de matières 31). Ainsi, les frais matériels auraient été inférieurs au budget s'il n'y avait pas eu les charges supplémentaires exposées plus haut. Les mesures prises par l'OEJ se sont donc répercutées positivement sur le résultat du compte 2023 : si elles n'ont pas suffi à éviter de demander un crédit supplémentaire, elles ont au moins permis d'en réduire le montant.

Perspectives pour 2024

Les facteurs à l'origine de la demande de crédit supplémentaire ne sont pas des événements isolés, mais des tendances qui façonnent le domaine de l'exécution judiciaire et continueront de poser des défis. Ainsi, les personnes détenues sont de plus en plus âgées en moyenne, à l'instar de l'évolution démographique de la société en général, et elles restent détenues plus longtemps en raison d'une pratique plus restrictive en matière de libération². On constate par ailleurs que l'augmentation des troubles et problèmes psychiques dans la population en général se manifeste également de manière évidente dans les établissements d'exécution, tous régimes confondus. Les prisons et les établissements pénitentiaires enregistrent une hausse des cas de détenus difficiles présentant des troubles psychiques ou d'autres problèmes importants. Afin de permettre une admission rapide de ces personnes, il faut non seulement des offres spéciales comprenant une prise en charge par petits groupes et des taux d'encadrement plus élevés, mais aussi et surtout des places supplémentaires dans un environnement sécurisé au sein de cliniques psychiatriques. En bref, les personnes détenues sont aujourd'hui plus âgées, elles exigent davantage de soins et présentent plus de troubles psychiques que par le passé^{3, 4}. Ces facteurs continueront de peser de manière décisive sur l'exercice 2024 et les suivants. L'OEJ suit attentivement ces évolutions et tiendra compte de la nouvelle donne dans le processus de planification financière relatif au budget 2025 et au plan intégré mission-financement 2026-2028.

² Voir le rapport *Grundlagenbericht für die Anstaltsplanung NWI & OSK 2022*, point 18.3, www.konkordate.ch/anstaltsplanung

³ Voir le rapport *Grundlagenbericht für die Anstaltsplanung NWI & OSK 2022*, points 17 et 19, www.konkordate.ch/anstaltsplanung

⁴ Voir l'analyse « Personnes âgées et malades en privation de liberté », www.skjv.ch/fr/nos-themes/besoins-particuliers/personnes-agees-et-malades

Berne, le 5 mars 2024

Au nom du Grand Conseil



Francesco M. Rappa
Président

Patrick Trees
Secrétaire général