

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 092-2016
Type d'intervention: Interpellation
Motion ayant valeur de directive: ☐
N° d'affaire: 2016.RRGR.497

Déposée le: 12.05.2016

Motion de groupe: Non
Motion de commission: Non
Déposée par: Krähenbühl (Unterlangenegg, UDC) (porte-parole)

Cosignataires: 0

Urgence demandée: Oui
Urgence accordée: Oui 02.06.2016

N° d'ACE: 892/2016 du 17 août 2016
Direction: Direction de la police et des affaires militaires
Classification: –



Réorganisation de l'OPLE et reconversion du Foyer d'éducation de Prêles

La Direction de la police et des affaires militaires (POM) a l'intention de réorganiser l'Office de la privation de liberté et des mesures d'encadrement (OPLE). Un nouvel étage hiérarchique avec cinq responsables va venir s'insérer entre le chef d'office et les établissements pénitentiaires, qui, jusque-là, étaient placés sous la responsabilité directe du chef d'office et de son suppléant. Ces cinq responsables de domaine formeront la direction avec le chef d'office. Les Services centraux seront complétés par un nouvel état-major de six personnes environ, tout en conservant leur statut d'état-major, et par un service juridique de quatre personnes environ, directement subordonnés au chef d'office. Cette réorganisation va se solder par une augmentation des effectifs d'environ 15 postes. Elle va coûter aux directeurs d'établissement leur statut de membres de la direction et les priver de certaines de leurs compétences. Ils ne pourront ainsi plus passer de contrats ni engager de personnel, ou alors dans des conditions restrictives. Manifestement, ces changements ne sont pas du goût de tout le monde. Thomas Freytag, le chef de l'OPLE, a ainsi dû récemment signaler à la direction de Thorberg que des clarifications étaient encore nécessaires dans le domaine des établissements pénitentiaires.

La réorganisation ne peut être appréhendée hors du contexte de la fermeture du Foyer d'éducation de Prêles annoncée pour le 31 octobre 2016. Les quelque 80 collaborateurs et collaboratrices du foyer ont été licenciés pour cette date. Le Conseil-exécutif prévoit d'en réengager

une cinquantaine dans le nouveau centre de détention administrative qui ouvrira ses portes le 1^{er} janvier 2017 dans les locaux de Prêles et qui comportera 50 places de détention. Les 30 autres personnes seront réparties, pour certaines, dans les établissements existants et pour d'autres, dans la nouvelle direction. Seuls quelques postes (environ 4,5) seront affectés à des tâches supplémentaires comme l'exécution des sanctions axée sur les risques (ROS). Les autres, 25 environ, viendront renforcer les effectifs occupés aux tâches actuelles de l'office. Autrement dit, les 25 postes qui auraient pu être supprimés grâce à la fermeture du Foyer d'éducation de Prêles seront conservés à cause de la réorganisation démesurée de l'OPLÉ.

Outre cette occasion ratée d'économiser 25 postes, la transformation du Foyer d'éducation de Prêles en centre de détention administrative pose d'autres problèmes. Le rapport d'encadrement de 1 : 1 (50 employés pour 50 places de détention) dépasse nettement la moyenne suisse de 1 : 3,5. Le coût d'exploitation sera d'environ 350 francs par place et par jour, alors que la subvention fédérale n'est que de 200 francs. Le canton va donc devoir couvrir le déficit de 150 francs par place et par jour, soit 2,7 millions par an si le centre de détention affiche complet en permanence (150 CHF x 50 places x 365 jours). Reste également à savoir si le centre est conforme aux normes de la Confédération en ce qui concerne par exemple la taille des locaux. Si tel n'est pas le cas, le canton risque de devoir faire face à de coûteux travaux d'adaptation.

L'idée de la POM consiste à proposer, outre les 50 places de détention administrative, 58 places supplémentaires pour le concordat de la Suisse du Nord-Ouest et de la Suisse centrale sur l'exécution des peines et mesures. Mais il n'est pas garanti que le concordat attribuera ces places au canton de Berne. Dans le procès-verbal de la 96^e conférence concordataire du 22 avril dernier, on lit en effet que les représentants des cantons de Suisse centrale ont critiqué le site de Prêles et réclamé une autre alternative, par exemple à Stans, dans la région de Schwytz ou dans la zone Argovie/Soleure. La décision du concordat ayant été ajournée jusqu'à l'automne, l'augmentation de 50 à 108 places n'est pas garantie pour l'instant. Lors de la conférence d'avril, le directeur de la police du canton de Berne a d'ailleurs annoncé que la première étape de la reconversion de Prêles serait menée indépendamment de la décision des autres cantons concordataires.

Pour mémoire : Il y a quelques mois seulement, le directeur de la police a voulu contraindre les communes à aménager des centres d'hébergement de requérants d'asile d'au moins 100 places, l'exploitation de centres de plus petite taille n'étant soi-disant pas rentable. Or, le canton de Berne court maintenant le risque, si les autres cantons concordataires ne donnent pas leur accord, de devoir gérer un centre d'hébergement de 50 places seulement.

Dans ces conditions, le Conseil-exécutif est prié de répondre aux questions suivantes :

1. Les directeurs des établissements pénitentiaires se satisfont-ils de la perte de compétences que leur vaudra la réorganisation de l'OPLÉ ?
2. Pourquoi le rapport d'encadrement est-il de 1 : 1 et non pas de 1 : 3,5 comme dans les autres établissements ?
3. Pourquoi la POM ne restitue-t-elle pas au pool du canton les 80 postes supprimés du fait de la fermeture de Prêles et ne demande-t-elle pas au Conseil-exécutif la création des postes nécessaires au nouveau centre de détention administrative ?

4. Pourquoi ne fait-on pas l'économie des quelque 30 postes correspondant à la différence entre la réduction mesurable des prestations résultant de la fermeture de Prêles (80 postes), d'une part, et l'ouverture du centre de détention administrative (50 postes environ), d'autre part ?
5. Pourquoi le Conseil-exécutif s'obstine-t-il à vouloir ouvrir un centre de détention administrative de 50 places début 2017, alors qu'à en croire la Direction, l'exploitation d'un centre de moins de 100 places n'est pas rentable ?
6. Pourquoi le Conseil-exécutif n'attend-il pas la décision du concordat pour créer les 58 places supplémentaires avant de réaménager Prêles en un centre qui, avec 108 places, pourrait être exploité sans trop de difficultés ?
7. Est-il exact que l'exploitation du nouveau centre de détention administrative coûtera 350 francs par place et par jour alors que la Confédération ne rembourse que 200 francs ?
8. Les équipements de Prêles sont-ils conformes aux normes imposées par la Confédération pour les places de détention administrative ? Dans la négative, combien coûteront les nécessaires adaptations ?
9. Le site de Prêles, à plus de 100 km des grands aéroports de Bâle-Mulhouse, de Zurich-Kloten et de Genève, est-il adapté, sachant que la plupart des renvois se font par avion ?
10. Comment le Conseil-exécutif pense-t-il mettre en œuvre la motion Mülheim « Augmentation rapide du nombre de RMNA : des décisions rapides et non conventionnelles ! » adoptée le 7 septembre 2015 par le Grand Conseil et qui réclame l'hébergement des RMNA dans les locaux de Prêles ?

Motivation de l'urgence :

Le Conseil-exécutif souhaitant ouvrir le centre de détention administrative le 1^{er} janvier 2017, les nombreux points encore en suspens en rapport avec la question et aussi avec la réorganisation de l'OPLÉ devraient être clarifiés avant.

Réponse du Conseil-exécutif

La réorganisation de l'office a été entamée sur la base des recommandations formulées à l'issue de l'enquête administrative menée à l'Établissement pénitentiaire de Thorberg. Cette enquête portait sur la nécessité, pour la direction de l'office, d'optimiser la direction de l'établissement. Dans un rapport, l'expert mandaté, M. Benjamin Brägger, avait pointé le manque de conduite et de surveillance exercées par l'Office de l'exécution judiciaire (anciennement Office de la privation de liberté et des mesures d'encadrement) sur l'établissement. Il avait notamment recommandé de réduire le trop large éventail de tâches de conduite incombant au chef d'office et de ne plus déléguer l'ensemble des compétences aux unités organisationnelles subordonnées à l'office, qui empêchaient ce dernier d'exercer une conduite, une direction et une surveillance suffisamment proches des objectifs. L'office compte en effet quelque 1000 collaborateurs et 15 unités décentralisées. De ce fait, la Direction de la police et des affaires militaires (POM) a chargé la direction de réorganiser complètement l'office afin d'en améliorer la conduite et de clarifier les compétences et les domaines d'intervention communs.

Point 1

Sur la base d'un plan autorisé par la POM, le processus de réorganisation a été mené avec les dirigeants de l'office (système participatif) et des experts externes. La réorganisation ne vise pas à priver un large cercle de personnes de leurs pouvoirs, mais plutôt à améliorer leur collaboration, à régler les domaines d'intervention communs et à clarifier la répartition des tâches, des compétences et des responsabilités au sein de l'office. En effet, la direction est chargée de diriger et de surveiller les établissements qui lui sont subordonnés dans l'optique d'un système global d'exécution des peines. Or, une conduite efficace serait impossible sans des limitations adéquates des compétences qui reviennent aux personnes directement subordonnées.

Point 2

Le rapport d'encadrement entre le personnel et les détenus suit le plan établi par le groupe de travail sur les places de détention administrative du Concordat de la Suisse du Nord-Ouest et de la Suisse centrale sur l'exécution des peines et mesures. Le groupe de travail recommande un rapport de 1:2, une valeur qui est par exemple en vigueur au sein de l'établissement de détention administrative de Bässlergut, de taille comparable à celui qui sera créé à Prêles.

L'ouverture de l'Établissement de détention administrative de Prêles (EDAP) se déroulera en deux étapes: dans un premier temps, l'EDAP ouvrira ses portes en janvier 2017 avec 50 places, auxquelles devraient venir s'ajouter 58 autres places en 2018. Partant, le rapport d'encadrement pendant la première étape sera d'environ 1:1,2. L'EDAP aura en effet besoin de personnel travaillant par roulement 24 heures sur 24, ce qui correspond à un grand besoin en ressources humaines par rapport aux capacités d'accueil. À la mise en œuvre de la seconde étape, le rapport baissera pour atteindre la valeur recommandée par le groupe de travail.

Cette ouverture échelonnée suit le modèle de la Prison régionale de Berthoud, nouvellement créée. À l'inauguration de cette prison, en mai 2012, les effectifs étaient complets alors que l'établissement ne fonctionnait qu'à 60 pour cent de ses capacités. Cette situation, qui a duré quelques mois, a permis au personnel d'assimiler les processus de travail et de s'exercer aux situations d'urgence et de crise.

Points 3 et 4

Le domaine de l'exécution des peines et mesures est sujet à des changements permanents, suivant en cela l'évolution constante des besoins de la société. Les ressources à disposition doivent pouvoir être utilisées de manière flexible et propre à ce que les objectifs soient atteints. Depuis des années, la situation à l'Office de l'exécution judiciaire est très tendue au niveau des effectifs. À l'occasion des débats sur le postulat Burkhalter¹, pendant la session de juin 2015, le Grand Conseil a reconnu la nécessité de prendre des mesures.

À l'heure actuelle, l'Office de l'exécution judiciaire a besoin d'environ 20 postes dans les domaines suivants:

- Création d'une unité d'enquête médico-légale: avec le passage au système de l'exécution des sanctions axée sur les risques (ROS), le canton de Berne mettra sur pied une unité qui fournira des prestations au Concordat de la Suisse du Nord-Ouest et de la Suisse centrale

¹ [P 245-2015 Burkhalter \(Rümligen, PS\) du 18 novembre 2014: Effectifs dans le domaine de la privation de liberté et de l'encadrement](#)

sur l'exécution des peines et mesures. Il facturera intégralement ces prestations aux autres cantons membres.

- Conversion de la Prison régionale de Berthoud en établissement pénitentiaire et, en partie, en clinique médico-légale. Cette opération générera d'immenses économies, car l'établissement accueillera des détenus qui n'auront plus besoin d'être placés dans des cliniques situées dans d'autres cantons.
- Couverture des besoins accrus en ressources humaines au sein de divers établissements (prisons régionales de Bienne et de Moutier, établissements pénitentiaires de Hindelbank et de Witzwil), avec notamment une permanence 24 heures sur 24 assurée par au moins deux personnes dans chaque établissement rattaché à l'office.
- Création des postes nécessaires à la réorganisation de l'office.

Dans le domaine des peines et mesures pour mineurs, des coupes pourront être opérées dans les prestations car les besoins des autorités de placement ont nettement diminué. C'est pour cette raison que le Foyer d'éducation Prêles (FEP) a été fermé.

Si l'on avait décidé de faire l'économie des postes existants au FEP, la fermeture de ce dernier n'aurait pas pu être socialement acceptable. En reportant les postes au sein de l'office afin de répondre aux besoins, le canton de Berne assume au mieux son rôle d'employeur respectueux des aspects sociaux. Fermer le FEP sans solution de remplacement pour la majorité de ses employés aurait en outre nécessité le versement de montants très élevés à titre d'indemnités de départ, de rentes spéciales et de rentes de raccordement.

Selon la planification, environ 60 des 80 postes que compte le FEP seront affectés au fonctionnement de l'EDAP à plein régime. Les quelque 20 postes dont l'EDAP n'a pas besoin seront supprimés des effectifs de la POM en 2017. Les personnes concernées se verront toutefois proposer des postes appropriés dans le cadre des effectifs réduits, au sein des domaines susmentionnés.

Points 5 et 6

Le Conseil-exécutif rappelle que la taille souhaitable évoquée par l'auteur de l'interpellation pour que le fonctionnement d'une institution soit rentable concerne les hébergements collectifs pour requérants d'asile et non les établissements de détention administrative.

Selon la restructuration du domaine de l'asile en cours à la Confédération, la tâche d'exécuter les renvois restera du ressort des cantons. Ces derniers sont tenus de créer des places de détention administrative dans chaque région nouvellement définie pour le domaine de l'asile. Le canton de Berne constitue à lui seul l'une de ces régions.

Les places de détention administrative qui seront créées dans un premier temps d'ici janvier 2017 serviront avant tout à couvrir les besoins cantonaux existants. Les 58 autres places pourraient être proposées à des cantons membres du Concordat. Lors de sa conférence d'automne, ce dernier décidera, sur la base d'un plan d'exploitation, si le canton de Berne doit effectivement étoffer son offre en ce sens. Si le Concordat renonce à cette extension pourtant rapidement réalisable, les places seront proposées directement à certains cantons intéressés. Une analyse des besoins menée auprès des cantons concordataires a montré que la demande actuelle atteignait environ 170 places. Partant, la nécessité des places est avérée.

Point 7

L'Office fédéral de la justice (OFJ) verse un forfait journalier de 200 francs aux cantons pour les frais de détention. Ce montant ne suffit pas à couvrir les frais effectifs, ni dans une prison, ni dans un établissement de détention administrative. Les frais ne peuvent donc en aucun cas être couverts, car ils excèdent 200 francs.

Dans sa stratégie, le groupe de travail sur les places de détention administrative estime les frais bruts à 325 francs par jour. Le forfait fédéral en couvre donc quelque 62 pour cent. L'indemnité que les cantons se facturent entre eux vise à couvrir les dépenses brutes. L'EDAP calquera ses prix sur cette indemnité. Il faut remarquer que la plupart des cantons de référence fondent leurs tarifs sur la comparaison intercantonale et que les montants qu'ils perçoivent ne correspondent pas aux frais effectifs, mais aux frais moyens perçus par les autres cantons. Le tarif n'a pas encore été définitivement arrêté. Il devrait l'être pendant la prochaine conférence concordataire de novembre 2016.

Point 8

Dans ses travaux d'élaboration, la POM a jusqu'à présent tenu compte des exigences de l'OFJ, à qui elle a soumis les documents nécessaires pour la première étape fin juillet 2016. Cette première étape (création de 50 places) se concentrera sur le bâtiment principal de Châtillon, qui a été conçu comme groupe d'habitation fermé. Elle ne nécessitera donc pas de travaux de construction de grande envergure, mais tout au plus du nouveau mobilier.

La seconde étape prévoit d'élargir la détention au site de Châtillon, soit au domaine de Prêles dans son ensemble. Sa mise en œuvre nécessitera l'installation d'une barrière le long du périmètre de sécurité et la construction d'un sas pour les véhicules et les personnes. Là aussi, du nouveau mobilier devra être acheté.

Il est pour l'heure impossible de chiffrer précisément les coûts. Les projets relatifs aux travaux n'ont pas encore été lancés par l'Office des immeubles et des constructions de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie.

Point 9

Le site de Prêles est situé à un peu moins de 150 kilomètres des deux grands aéroports de Genève et Zurich et à 15 minutes en voiture de l'autoroute. La différence est donc négligeable avec un site en ville de Berne (130 km de Kloten, 160 de Cointrin).

Point 10

Le chiffre 2 de la motion 152-2015 Mühlheim charge le Conseil-exécutif d'examiner dans quelle mesure les infrastructures du FEP se prêtent à l'accueil de requérants d'asile mineurs non accompagnés (RMNA).

Le site du FEP n'est pas adapté à l'accueil de RMNA. Ses bâtiments sont conçus pour la privation de liberté et devraient être transformés à grands frais. De plus, l'expérience a montré que dans la région, le recrutement de personnel qualifié (éducateurs spécialisés, enseignants, psychologues, etc.) est particulièrement ardu.

Par ailleurs, la situation décentralisée du FEP complique les contacts sociaux, qui revêtent pourtant une importance cruciale pour l'intégration des RMNA. L'école publique du Plateau de Diesse n'aurait pas non plus les capacités de les accueillir en nombre.

Enfin, les coûts relativement élevés de l'infrastructure ne pourraient pas être facturés à des tiers dans le cadre des moyens disponibles pour l'hébergement en matière d'asile.

Destinataire

- Grand Conseil