



STRATÉGIE DE L'EXÉCUTION JUDICIAIRE 2017-2032



Analyse de l'offre
et des infrastructures dans
le canton de Berne

Janvier 2018

I. AVANT-PROPOS

Chère lectrice, cher lecteur,

Peu d'événements bouleversent autant le public que les récidives de criminels, les erreurs commises dans l'exécution judiciaire ou les rares cas d'exploitation des limites du droit ouvrant des brèches dans nos représentations morales. Des voix s'élèvent alors pour dénoncer des lacunes dans le système, exiger de nouvelles dispositions, réclamer une meilleure prévention de la récidive et demander plus de rigueur dans l'allègement des sanctions (congés, libération conditionnelle). Bien que la forte émotion suscitée soit compréhensible, on ne prête jamais attention au travail pourtant efficace accompli dans le domaine de l'exécution judiciaire. Or, les statistiques de la criminalité et des condamnations auraient de quoi nous procurer un sentiment de sécurité sans précédent.

Comme presque tous les pans de la vie publique, l'exécution judiciaire a beaucoup évolué au cours des vingt dernières années. Sa mission, qui consiste à placer des personnes dans un cadre sécurisé pour améliorer leur aptitude à mener une vie responsable sans commettre d'infractions, a connu une très forte professionnalisation et s'est beaucoup complexifiée. Le niveau d'exigence est désormais très élevé en ce qui concerne l'appréciation du risque, l'encadrement, le traitement, l'hébergement et la libération des auteurs d'actes punissables. Pour répondre à la nouvelle sensibilité au risque, les autorités de placement appliquent des programmes d'évaluation et d'intervention reconnus assurant un grand professionnalisme, tandis que les établissements doivent respecter des normes de sécurité de plus en plus strictes et ont besoin d'un personnel toujours plus nombreux et qualifié.

Dans ce contexte, l'Office de l'exécution judiciaire (OEJ) s'est doté d'une nouvelle organisation en 2017. Grâce à elle, l'OEJ peut désormais avoir une vision d'ensemble des interactions entre tous les secteurs impliqués dans l'exécution des peines et mesures au niveau cantonal et intercantonal, dresser un état des lieux du paysage hétérogène de l'exécution judiciaire et en analyser les besoins, les liens et les synergies, observer les tendances afin d'orienter l'évolution d'une infrastructure qui a besoin d'être renouvelée. La stratégie de l'exécution judiciaire doit permettre de trouver des solutions durables et économiques pour moderniser l'exécution des peines et mesures dans le canton de Berne et servir de base pour faire évoluer son infrastructure. La planification dans ce domaine tiendra compte des visées du législateur, des préoccupations de la doctrine ainsi que des intérêts de la justice et des partenaires directs de l'exécution judiciaire.

L'exécution judiciaire n'est pas seule garante de la sécurité de notre société, car beaucoup de facteurs sont hors de son champ d'action. Ce sont là des questions qui doivent être résolues, ou tout au moins discutées, à un autre niveau. Pour notre part, nous nous employons à accomplir notre mandat légal avec professionnalisme, de manière à proposer une exécution judiciaire durable, économique et de grande qualité – une exécution judiciaire dont la qualité reflète la vigueur de l'État de droit.

Berne, janvier 2018

Hans-Jürg Käser
Conseiller d'État
Directeur de la police et des affaires militaires

II. Stratégie de l'exécution judiciaire 2017-2032

Synthèse

Les établissements de l'Office de l'exécution judiciaire (OEJ) ont **besoin** d'importants travaux **d'assainissement et de modernisation**. Les conséquences tirées de l'analyse de la situation sont les suivantes (chap. 5):

- Les ressources en personnel des établissements d'exécution des peines et mesures ne sont pas conformes aux standards de la Confédération dans différentes unités.
- Les standards minimaux en matière de qualité des constructions ne sont plus respectés dans les prisons régionales (PR) de Berne et Bienne, ni dans les établissements pénitentiaires (EP) de Hindelbank et Thorberg.
- Il est impératif d'envisager des sites de remplacement pour les PR Berne et Bienne et pour les EP Hindelbank et Thorberg, car les sites actuels n'offrent que peu ou pas de possibilités d'évolution.
- Du point de vue de la gestion du cycle de vie des constructions, les EP Witzwil et St-Jean sont dans un état qui requiert des travaux de rénovation urgents et de grande ampleur.
- Le bâtiment de la PR Thoune est dans un bon état global. Mais compte tenu des exigences de qualité et de la nouvelle conception de la détention provisoire, il doit subir des travaux. Il n'offre pas de possibilités d'extension.
- La PR Berthoud est conforme aux normes de construction et ne présente pas de besoin d'investissement urgent. Elle dispose de possibilités d'extension.
- En raison du changement de canton, la PR Moutier n'est plus incluse dans la planification stratégique. Elle sera maintenue en état jusqu'à son transfert au canton du Jura. L'évaluation des besoins doit néanmoins tenir compte de la perte de places de détention que cela entraînera.
- Il est prévu de transférer la responsabilité du Foyer d'éducation Lory à une autre Direction, raison pour laquelle il n'est pris en compte que de manière limitée dans la suite de la réflexion stratégique.

Le besoin **de places d'exécution judiciaire et d'espace additionnel** dans les années à venir dépend d'une multitude de facteurs. Les conséquences tirées de l'analyse et de l'évaluation de ces facteurs sont les suivantes (chap. 6):

- Au cours des 15 prochaines années, le canton de Berne aura besoin d'environ 200 places d'exécution judiciaire supplémentaires, plus les locaux annexes nécessaires, afin de répondre aux exigences quantitatives et qualitatives actuelles et à venir, et de maintenir le niveau de son offre de prestations cantonales et concordataires.
- Le canton de Berne doit faire face à ce besoin supplémentaire à l'intérieur de ses frontières pour les raisons suivantes:
 - a. La détention provisoire est du ressort des cantons et ne fait pas l'objet d'une collaboration au niveau concordataire.
 - b. Le canton de Berne est le seul en Suisse alémanique à proposer des structures pour l'exécution de peines et de mesures pour les femmes.
 - c. D'autres cantons ayant un besoin important de places en milieu fermé, notamment Zurich¹ ou Argovie², ont achevé leurs travaux de planification, voire de réalisation, si bien que le canton de Berne ne peut pas envisager de combler hors de son territoire son manque de places pour les hommes devant exécuter des peines en milieu fermé.

¹ Construction de l'EP Pöschwies en 1995; construction en cours du centre de police et justice de Zurich avec 300 places de prison, achèvement prévu en 2021.

² Rénovation totale de l'EP Lenzburg avec construction d'un nouveau bâtiment, 2014-2017.

- d. Aucune planification n'est prévue pour l'ensemble de la Suisse dans un avenir proche. L'exécution judiciaire est du ressort des cantons. Toutefois, en application du concordat qui les lie, les cantons de la Suisse du Nord-Ouest et de la Suisse centrale se concertent et coordonnent leurs planifications respectives (cf. préambule et art. 13, al. 1 du concordat; 01.0). En outre, la planification concrète et la réalisation de nouveaux établissements (ou de travaux de rénovation) sont soumises à la conférence concordataire. Depuis la suppression de son fonds de construction, le concordat n'alloue plus d'aides financières aux projets d'infrastructure cantonaux (et ne reçoit donc plus de contributions des cantons à ce titre). Le concordat s'est montré favorable à la stratégie bernoise et au maintien des quatre établissements concordataires du canton, qui sont mandatés pour assurer l'exécution de peines en milieu ouvert et en milieu fermé pour les hommes, de mesures en milieu ouvert pour les hommes ainsi que de peines et de mesures pour les femmes.

Il n'existe pas de dispositions concordataires relatives à la détention provisoire et à la détention administrative. La mise à disposition des installations voulues en nombre suffisant et avec le niveau de qualité requis incombe au seul canton de Berne.

- e. Ce dernier devra sans doute continuer à assurer pour la Suisse alémanique l'exécution des peines et mesures prononcées contre des femmes. Les autres cantons alémaniques ne prévoient pas d'offre dans ce domaine et comptent toujours sur Hindelbank pour accueillir les femmes condamnées par leurs tribunaux. De plus, le site de Hindelbank a démontré son utilité, l'établissement s'est doté des compétences voulues et les indemnités facturées sont actuellement proches des coûts complets.
- Il faut moderniser l'organisation de la détention provisoire et de la détention administrative afin de les rapprocher de l'environnement de l'exécution des peines. Cela suppose des horaires d'ouverture des cellules élargis, davantage d'interaction sociale ainsi que des places de travail et des locaux communautaires pour les loisirs.
 - Les possibilités légales de recourir au travail d'intérêt général et aux arrêts domiciliaires sous surveillance électronique sont exploitées à fond afin d'atténuer autant que possible l'augmentation du besoin de places.
 - Les établissements construits à neuf ou entièrement rénovés sont conçus pour avoir une organisation économique et rationnelle compte tenu de leur nombre de places et de leur mandat.

Vu les conséquences découlant du besoin d'assainissement et de modernisation ainsi que du besoin de places d'exécution judiciaire et d'espace additionnel, l'OEJ a adopté les **orientations stratégiques** suivantes concernant l'infrastructure de ses établissements pour les 15 années à venir (chap. 7):

- L'OEJ maintient et développe les offres actuelles dans le domaine de l'exécution judiciaire (y compris dans le cadre du concordat). Il faut pour cela transformer et agrandir les infrastructures ou les reconstruire sur des sites adaptés.
- Les différentes formes d'exécution judiciaire sont séparées afin d'éviter la mixité des mandats.
- Toutes les possibilités légales d'exécution de sanctions sans privation de liberté sont exploitées afin d'atténuer l'augmentation du besoin de places dans les établissements.
- Les conditions d'exécution de la détention provisoire et de la détention administrative sont modernisées et leur qualité est optimisée.
- L'OEJ reste fidèle au principe de l'ancrage régional des prisons afin de préserver les intérêts de la justice, des ministères publics et de la Police cantonale.

- L'OEJ s'engage à assurer, en partenariat avec le Concordat de la Suisse du Nord-Ouest et de la Suisse centrale sur l'exécution des peines et mesures, un monitoring permanent des infrastructures afin de pouvoir réagir en temps utile à l'évolution des besoins.

L'OEJ assortit ses orientations stratégiques de **principes d'action pour une gestion économique** (ch. 7.2):

- Les établissements d'exécution judiciaire ont la taille critique requise pour une gestion économique et offrent un taux d'encadrement adéquat.
- Les infrastructures sont conçues de manière modulaire, permettant ainsi de réagir aux fluctuations de la demande.
- Les futurs investissements dans des constructions reposent sur une évaluation solide du besoin de places.
- Une veille technologique permet de déterminer l'utilité de nouveaux moyens technologiques pour optimiser les processus et réduire les charges.

Scénarios dans le domaine des infrastructures (chap. 8)

Quelle est la meilleure stratégie à adopter pour remédier durablement aux déficiences constatées? Il serait possible en principe d'entretenir les infrastructures actuelles, mais en réalité le statu quo n'est pas une option. Il laisserait subsister la plupart des insuffisances fondamentales que présentent les bâtiments, les équipements techniques et la conception même des établissements et ne permettrait pas de procéder aux améliorations quantitatives et qualitatives voulues. Il nécessiterait néanmoins des ressources financières d'environ 300 millions de francs net (estimation sommaire basée sur des coûts d'investissement standard). Ce montant sert donc de valeur de référence minimale pour les coûts d'investissement et d'entretien dans les années à venir. Il s'agit en effet des coûts d'infrastructure que le canton de Berne devra supporter sans même pouvoir créer une seule place supplémentaire ou mettre en œuvre une nouvelle orientation stratégique.

L'OEJ a donc étudié en détail deux autres scénarios, qui vont nettement plus loin que le simple maintien du statu quo:

- **Scénario *Statu quo plus*: il prévoit la rénovation des établissements ou la construction de nouveaux bâtiments sur les sites existants.**
- **Scénario *Statu quo mutatio*: comme le scénario *Statu quo plus*, il prévoit la rénovation des établissements et la construction d'infrastructures sur les sites existants; il propose en outre d'étudier de manière approfondie le déplacement et le regroupement de certains établissements.**

Le choix proposé n'est pas binaire (un scénario ou bien l'autre): on peut sélectionner des éléments dans l'un et l'autre des scénarios décrits pour élaborer une solution mixte. Par rapport au scénario *Statu quo plus*, le scénario *Statu quo mutatio* propose essentiellement de ne pas rénover entièrement les PR Berne et Bienne et les EP Hindelbank et Thorberg, mais d'envisager des changements de site, une option économiquement judicieuse sur le long terme. Il est possible, par exemple, de déplacer seulement un, deux ou trois établissements. Cependant, on ne parviendra à séparer les formes d'exécution judiciaire (un objectif stratégique important) que si la planification des travaux se déroule en parallèle pour les sites de Berne, Bienne et Thorberg. C'est pourquoi il importe de ne pas renoncer à ce stade à l'un ou l'autre des changements de site proposés sans examen détaillé, mais au contraire de soumettre ces propositions à une étude économique approfondie lorsque la stratégie d'ensemble aura été adoptée.

Les scénarios Statu quo plus et Statu quo mutatio ne peuvent pas être réalisés, partiellement ou complètement, avec les moyens financiers prévus actuellement pour la période considérée (planification des investissements à moyen terme MIP+). La POM travaillera donc de concert avec la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie (TTE) pour coordonner les différents projets, planifier les étapes de leur réalisation et les intégrer à la planification des investissements à moyen terme. Les projets de toutes les Directions inscrits dans la planification des investissements seront ensuite classés par ordre de priorité afin de déterminer les possibilités de financement et le calendrier de réalisation. Il faudra éventuellement examiner comment relever le plafond d'investissement.

Dans une prochaine étape, la POM élaborera un plan de mise en œuvre avec la TTE. Ce plan directeur intégrera les besoins et les priorités d'action mis en évidence dans le cadre de la présente stratégie de l'exécution judiciaire. Il devra exposer de manière très détaillée les conséquences concrètes de la stratégie sur le plan de l'exploitation, des constructions et des finances, sans oublier de chiffrer l'impact des désinvestissements (abandon de sites centraux dans les villes de Berne et Bienne). Ces travaux fourniront les éléments de base pour les différents projets de construction. Les résultats du plan directeur devront ensuite être replacés dans le contexte global des projets d'infrastructure du canton de Berne et nécessiteront donc un travail d'ajustement avec la TTE.

III. Références

Bibliographie

Les sources ci-dessous sont indiquées dans les notes de bas de page par le nom de l'auteur et le numéro de page ou le chiffre marginal.

BAECHTOLD ANDREA/WEBER JONAS/HOSTETTLER UELI, Strafvollzug, Straf- und Massnahmenvollzug an Erwachsenen in der Schweiz, 3^e édition, Berne 2016.

BRÄGGER BENJAMIN F., Untersuchungshaft in der Schweiz: Eine kritische Auslegeordnung mit Verbesserungsvorschlägen der Haftbedingungen in einem föderalen Vollzugssystem, in: Festschrift für Andreas Donatsch, Jositsch Daniel/Schwarzenegger Christian/Wohlers Wolfgang (éd.), Zurich/Bâle/Genève 2017.

HOSTETTLER UELI/RICHTER MARINA/QUELOZ NICOLAS/BÉRARD STEFAN/MARTI IRENE, Fin de vie en prison – contexte juridique, institutions et acteurs, Programme national de recherche «Fin de vie» (PNR 67), Berne 2015.

KÄSER HANS-JÜRG/BRÄGGER BENJAMIN F., Freiheitsentzug in der Schweiz: Aktuelle Herausforderungen und Lösungsansätze, in: RSC 2/2016, pp. 54-57.

KLECHA DOROTHEE/KÖHLER SOPHIE/FREYTAG THOMAS/KRAMMER SANDY, Der Bedarf an forensischen Klinikbetten am Beispiel des Kantons Bern, in: RSC 2/2016, pp. 3-12.

KUNZ KARL-LUDWIG, Die innere Sicherheit und ihre Feinde, in: Risiken der Sicherheitsgesellschaft, Sicherheit, Risiko und Kriminalpolitik, Niggli Marcel Alexander/Marty Lukas (éd.), Mönchengladbach 2014.

KÜNZLI JÖRG/FREI NULA, Ansätze zu einer völkerrechts- und verfassungskonformen Ausgestaltung der Untersuchungshaft, in: RSC 1/17, pp. 5-17.

KÜNZLI JÖRG/EUGSTER ANJA/SCHULTHEISS MARIA, Haftbedingungen in der Verwahrung, Menschenrechtliche Standards und die Situation in der Schweiz, SKMR, Berne 2015.

MARTI IRENE/HOSTETTLER UELI/RICHTER MARINA, Sterben im geschlossenen Vollzug: Inhaltliche und methodische Herausforderungen für die Forschung, in: RSC 1/14, pp. 29-46.

SCHNEEBERGER GEORGESCU, Über 60-Jährige im Vollzug, Zahlen und Fakten zur aktuellen Situation in der Schweiz, in: info bulletin 2006, pp. 3-9.

WAHIDIN AZRINI/GAIN MAUREEN, Ageing, Crime and Society, Oregon 2006.

Documents de travail

Office fédéral de la justice:

Manuel des constructions dans le domaine de l'exécution des peines et mesures. Établissements pour adultes, 26 septembre 2016

Modellversuch Risikoorientierter Sanktionenvollzug, Schlussbericht Prozessevaluation, 9 décembre 2013

Office fédéral de la statistique:

Adultes incarcérés en 2016

Les scénarios de l'évolution de la population en Suisse 2015-2045

Commission de gestion du Grand Conseil bernois:

Leçons tirées de la rénovation et de l'agrandissement du Foyer d'éducation de Prêles. Rapport de la Commission de gestion à l'intention du Grand Conseil, 27 octobre 2016

Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP):

Recommandations concernant les soins psychiatriques dans le domaine pénitentiaire, 2016

Groupe technique «Monitoring des capacités de privation de liberté». Rapport relatif au relevé des données, 2015

Notice sur les allègements dans l'exécution des peines et mesures, 29 mars 2012

Kostgeldliste der Vollzugseinrichtungen des Konkordates der Nordwest- und Innerschweiz mit Gültigkeit ab 1. Januar 2017

Principes régissant l'exécution des sanctions pénales en Suisse, 13 novembre 2014

Commission nationale de prévention de la torture (CNPT):

Exécution des mesures en Suisse: rapport thématique sur les visites effectuées par la Commission nationale de prévention de la torture entre 2013 et 2016

Concordat de la Suisse du Nord-Ouest et de la Suisse centrale sur l'exécution des peines et mesures:

Beschluss der Konkordatskonferenz der Nordwest- und Innerschweiz zum Kostendeckungsgrad vom 7. November 2008

Concordat de la Suisse du Nord-Ouest et de la Suisse centrale sur l'exécution des peines et mesures, 5 mai 2006

Concordat de la Suisse orientale sur l'exécution des peines et mesures:

Empfehlung für den Vollzug der Verwahrung und der vorangehenden Freiheitsstrafe vom 4. April 2008

Université de Berne, Institut de médecine légale, Service de psychiatrie forensique:

Platzierung von Patientinnen und Patienten mit einer Massnahme nach Art. 59 StGB im Kanton Bern – Zusammenfassende Darstellung der Ergebnisse der Umfeldbefragung, 3. November 2017

Table des illustrations

Illustration 1:	établissements d'exécution judiciaire du canton de Berne	27
Illustration 2:	privation de liberté – stade de la procédure – établissement	28
Illustration 3:	occupation des prisons régionales par forme d'exécution judiciaire, 2012-2016	43
Illustration 4:	taux d'occupation moyen des prisons régionales du canton de Berne, 2012-2016	44
Illustration 5:	croissance démographique et évolution du nombre de places de détention, 1988-2016	45
Illustration 6:	effectifs moyens des détenus de 50 ans et plus par tranche d'âge et par an pour les années 1984, 1994, 2004 et 2014 (OFS). Source: «Fin de vie en prison – contexte juridique, institutions et acteurs», étude des Universités de Berne et Fribourg, 2015	48
Illustration 7:	paysage des structures d'exécution judiciaire de l'OEJ, scénario <i>Statu quo plus</i>	59
Illustration 8:	paysage des structures d'exécution judiciaire de l'OEJ, scénario <i>Statu quo mutatio</i>	62

Liste des abréviations

al.	alinéa
art.	article
ATF	arrêt du Tribunal fédéral suisse
CCDJP	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
CEDH	Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (RS 0.101)
CGes	Commission de gestion
ch.	chiffre
CNPT	Commission nationale de prévention de la torture
CP	Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (RS 311.0)
CPP	Code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 (RS 312.0)
CSCSP	Centre suisse de compétences en matière d'exécution des sanctions pénales
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101)
DPMIn	Loi fédérale du 20 juin 2003 régissant la condition pénale des mineurs (Droit pénal des mineurs; RS 311.1)
éd.	éditeur(s)
EP	établissement pénitentiaire
FEL	Foyer d'éducation Lory
LEtr	Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (RS 142.20)
MIP+	planification des investissements à moyen terme
no	numéro
OEJ	Office de l'exécution judiciaire du canton de Berne
OFJ	Office fédéral de la justice
OFS	Office fédéral de la statistique
OIC	Office des immeubles et des constructions du canton de Berne
ONU	Organisation des Nations Unies (Nations Unies)
p. / pp.	page / pages

POM	Direction de la police et des affaires militaires du canton de Berne
PR	prison régionale
REC	recommandation
ROS	exécution des sanctions orientée vers les risques
RS	Recueil systématique du droit fédéral
RSB	Recueil systématique des lois bernoises
RSC	Revue suisse de criminologie
s. / ss	et suivant / et suivants
TIG	travail d'intérêt général
TTE	Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie

TABLE DES MATIÈRES

I. Avant-propos	2
II. Synthèse	3
III. Références	7
1. Mandat et objet	14
1.1. Mandat de la Direction de la police et des affaires militaires	14
1.2. Objet de la stratégie de l'exécution judiciaire	14
2. Le cadre légal de l'exécution judiciaire	15
2.1. Mandats légaux	15
2.2. Formes et organisation de la privation de liberté en Suisse	16
2.3. L'exécution des peines et mesures comme tâche commune	20
3. Potentiel de développement stratégique par rapport à l'offre et à l'infrastructure	22
3.1. Harmonisation de la pratique de l'exécution judiciaire	22
3.2. Approche centrée sur le risque	22
3.3. Travail en réseau	23
3.4. Évolutions technologiques – numérisation	24
3.5. Le personnel: une ressource essentielle	25
4. Établissements d'exécution judiciaire: vue d'ensemble	27
5. Travaux d'assainissement et de modernisation nécessaires	28
5.1. Généralités	28
5.2. Situation des différents établissements d'exécution judiciaire	29
5.2.1. Prison régionale de Berne	29
5.2.2. Prison régionale de Thoun	30
5.2.3. Prison régionale de Berthoud	31
5.2.4. Prisons régionales de Bienne et de Moutier	32
5.2.5. Établissement pénitentiaire de Witzwil	33
5.2.6. Établissement pénitentiaire de Thorberg	34
5.2.7. Établissement pénitentiaire de St-Jean	35
5.2.8. Établissement pénitentiaire de Hindelbank	36
5.2.9. Foyer d'éducation Lory	37
5.3. Résumé	37
5.4. Conséquences stratégiques	40
6. Besoins de places d'exécution judiciaire et d'espace additionnel	41
6.1. Cadre général	41
6.1.1. Monitoring des capacités de privation de liberté	41

6.1.2. Recommandations de la Commission de gestion.....	42
6.2. Occupation et besoins dans les prisons régionales.....	43
6.3. Facteurs quantitatifs.....	45
6.3.1. Évolution démographique.....	45
6.3.2. Évolution des condamnations prononcées.....	46
6.3.3. Pratique en matière de libération.....	47
6.3.4. Rythme soutenu des révisions du Code pénal.....	47
6.4. Facteurs qualitatifs.....	48
6.4.1. Vieillesse de la population carcérale.....	48
6.4.2. Évolution de la détention provisoire.....	49
6.4.3. Évolution de la détention administrative.....	50
6.4.4. Exécution de mesures en milieu fermé pour hommes.....	50
6.4.5. Exécution des internements.....	51
6.5. Le critère de la gestion économique des établissements.....	51
6.6. Résumé.....	52
6.6.1. Facteurs influant sur le besoin de places et d'espace.....	52
6.6.2. Besoin de places et d'espace: prévisions jusqu'en 2032.....	53
6.6.3. Mesures à prendre dans les différents établissements.....	54
6.6.4. Besoin cantonal de places d'exécution judiciaire hors des structures de l'OEJ.....	54
6.7. Conséquences stratégiques.....	55
7. Orientations stratégiques et principes d'action.....	56
7.1. Orientations stratégiques.....	56
7.2. Principes d'action pour une gestion économique.....	56
8. Scénarios.....	58
8.1. Scénario <i>Statu quo plus</i>	58
8.2. Scénario <i>Statu quo mutatio</i>	60
8.3. Planification de la mise en œuvre.....	63
8.4. Horizon de réalisation et estimation du besoin financier.....	65

1. Mandat et objet

1.1. Mandat de la Direction de la police et des affaires militaires

L'Office de l'exécution judiciaire du canton de Berne (OEJ) a pour mandat légal d'exécuter les décisions de justice et de répondre aux demandes des responsables politiques, de la justice et de la société dans un souci de cohérence (concernant les bases légales, lire le chap. 2: «Le cadre légal de l'exécution judiciaire»). C'est pourquoi il est important de faire évoluer ensemble les différentes sections de l'OEJ, en étudiant toutes les synergies pouvant apporter une plus grande efficacité ou une réduction des coûts dans les domaines du personnel, de la technique et des infrastructures et en coordonnant les investissements.

Après la réorganisation de l'OEJ sur mandat de la Direction de la police et des affaires militaires (POM) en 2016, le directeur de la POM a chargé le chef de l'OEJ, le 28 février 2017, d'élaborer une stratégie qui expose l'orientation future de l'exécution judiciaire dans le canton de Berne. La stratégie doit se concentrer sur les besoins quantitatifs et qualitatifs en matière de places et mettre en évidence les besoins immobiliers sous la forme de scénarios (stratégie de l'exécution judiciaire axée sur l'offre et l'infrastructure dans le canton de Berne).

1.2. Objet de la stratégie de l'exécution judiciaire

La présente stratégie de l'exécution judiciaire

- dresse un état des lieux de tous les établissements d'exécution de peines et de mesures dans le canton de Berne, constituant ainsi un programme de réalisation sur lequel reposeront les futurs projets, leur priorisation et leur planification;
- donne une vision d'ensemble cohérente qui s'affranchit de la vision centrée sur les établissements individuels;
- permet de travailler dans une optique plus globale, en tenant compte des enjeux au niveau cantonal, comme demandé par la Commission de gestion³;
- fournit des informations de fond sur les besoins d'assainissement et de modernisation et sur l'évolution des besoins en matière de places;
- couvre une période de 15 ans environ allant d'aujourd'hui jusqu'à 2032;
- définit des critères déterminants pour adapter en permanence l'exécution judiciaire aux nouvelles conditions et évolutions.

Aucune stratégie sur l'exécution judiciaire n'existe au niveau concordataire ou au niveau suisse, et une enquête a montré qu'elles étaient rares au niveau cantonal⁴. Par conséquent, la stratégie bernoise repose sur l'hypothèse que les cantons appartenant au Concordat de la Suisse du Nord-Ouest et de la Suisse centrale maintiendront leur offre dans ce domaine dans sa forme actuelle ou sous une forme similaire. L'OEJ suit l'évolution de la répartition des tâches prévue par ce concordat dans le cadre de son monitoring interne et en tiendra compte en permanence dans le processus d'adaptation de la stratégie.

3 Cf. Leçons tirées de la rénovation et de l'agrandissement du Foyer d'éducation de Prêles. Rapport de la Commission de gestion à l'intention du Grand Conseil, 27 octobre 2016.

4 Seuls les cantons de Vaud et Lucerne ont communiqué des informations à ce sujet.

2. Le cadre légal de l'exécution judiciaire

2.1. Mandats légaux

La Direction de la police et des affaires militaires (POM) est responsable de l'exécution judiciaire et de la privation de liberté qui en découle dans le canton de Berne. Cela comprend l'exécution des peines et des mesures privatives de liberté prononcées contre des adultes et des mineurs, les formes particulières d'exécution judiciaire (p. ex. travail d'intérêt général ou arrêts domiciliaires sous surveillance électronique) et les mesures ambulatoires. La législation suisse prévoit différents motifs de privation de liberté et une multitude de formes d'exécution des sanctions: peines et mesures de droit pénal, mesures de droit civil, mesures de contrainte relevant du droit des étrangers, détention provisoire dans le cadre de procédures pénales et mesures d'éducation pour mineurs en vertu du droit civil. Dans le domaine pénal, l'exécution judiciaire englobe les peines et mesures privatives de liberté faisant suite à une condamnation entrée en force ainsi que la détention provisoire et la détention pour des motifs de sûreté. En font également partie, par exemple, les formes particulières d'exécution de peines (travail d'intérêt général, arrêts domiciliaires sous surveillance électronique), l'assistance de probation et le contrôle des règles de conduite.

Il y a donc bien des exigences à remplir pour mettre en œuvre ces mandats dans le respect de la légalité. De plus, l'exécution judiciaire est régie à plusieurs niveaux (droit international, organisations internationales, Confédération, concordats, cantons) et doit concilier des intérêts divers, notamment la demande sociale de sécurité et le droit de la personne détenue à être traitée conformément à la loi.

Conventions internationales, décisions et recommandations d'organisations internationales

Le Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques (Pacte II de l'ONU) et la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH; RS 0.101) sont des sources de droit contraignantes pour la Suisse. Il faut y ajouter notamment les Règles pénitentiaires européennes du Conseil de l'Europe, les normes du Comité européen pour la prévention de la torture et des traitements inhumains ou dégradants ainsi que l'Ensemble de règles minima des Nations Unies pour le traitement des détenus («Règles Nelson Mandela»). Ces sources formulent des recommandations concernant le domaine sensible de la privation de liberté. Bien que ces diverses normes ne soient pas formellement contraignantes, les tribunaux nationaux s'y réfèrent pour interpréter les dispositions nationales et elles contribuent à la naissance de règles de droit coutumier ou sont à l'origine de la révision de lois⁵.

Confédération

En vertu de l'article 123, alinéa 1 Cst.⁶, la législation en matière de droit pénal et de procédure pénale relève de la compétence de la Confédération. L'article 123, alinéa 2 Cst. attribue aux cantons la responsabilité de l'organisation judiciaire, de l'administration de la justice et de l'exécution des peines et mesures en matière de droit pénal, sauf si une loi fédérale en dispose autrement. Ce principe constitutionnel fonde deux obligations pour les cantons: premièrement, il leur incombe d'appliquer les jugements rendus par leurs tribunaux; deuxièmement, il leur revient de mettre en place et de faire fonctionner des établissements d'exécution des peines et mesures.

Canton

Le canton de Berne a l'obligation d'exécuter les jugements rendus par ses tribunaux (art. 372, al. 1 CP)⁷. Il est tenu pour ce faire de respecter la législation fédérale et les règles internationales.

⁵ ATF 118 Ia 64.

⁶ Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101).

⁷ Code pénal suisse du 31 décembre 1937 (CP; RS 311.0).

Les textes du droit fédéral applicables sont le Code pénal (CP) et le droit pénal des mineurs (DPMIn)⁸ ainsi que le Code de procédure pénale (CPP)⁹ et la procédure pénale applicable aux mineurs (PPMin)¹⁰. Au niveau cantonal, il y a la loi sur l'exécution des peines et mesures (LEPM)¹¹ et son ordonnance d'application (OEPM)¹². Ces deux textes législatifs subissent actuellement une révision totale: la loi révisée sur l'exécution judiciaire (LEJ) et l'ordonnance révisée sur l'exécution judiciaire devraient entrer en vigueur le 1^{er} juin 2018, le Grand Conseil ayant adopté le projet lors de sa session de novembre 2017.

2.2. Formes et organisation de la privation de liberté en Suisse

Détention provisoire et détention pour des motifs de sûreté

Les personnes sur lesquelles porte un soupçon grave d'infraction pénale peuvent être placées en *détention provisoire* lorsqu'il existe un risque sérieux qu'elles commettent d'autres infractions, qu'elles fuient pour se soustraire à la procédure pénale ou qu'elles entravent la manifestation de la vérité nécessaire à l'élucidation de l'infraction¹³. Comme les personnes en détention provisoire bénéficient de la présomption d'innocence, elles doivent être incarcérées séparément des personnes exécutant une peine ou une mesure. La *détention pour des motifs de sûreté* peut être ordonnée à la suite de la détention provisoire, entre la mise en accusation et l'exécution de la sanction, là encore pour garantir que le prévenu sera présent pour exécuter sa peine. La détention pour des motifs de sûreté commence lorsque l'acte d'accusation est notifié au tribunal de première instance et s'achève lorsque le jugement entre en force, que le prévenu commence à exécuter sa sanction privative de liberté, qu'il est libéré ou que l'expulsion est exécutée¹⁴.

Types de sanctions pénales pour adultes

Le Code pénal suisse prévoit deux grandes catégories de sanctions: les *peines* et les *mesures*.

Les peines ont pour but premier de réparer une faute; elles supposent donc la responsabilité de l'auteur. Elles peuvent revêtir la forme d'une privation de liberté, d'une peine pécuniaire, d'un travail d'intérêt général¹⁵ ou d'une amende.

Le tribunal ordonne une mesure lorsqu'il estime qu'une peine ne suffit pas à écarter le danger de commission de nouvelles infractions. Contrairement aux peines, les mesures ne sont pas déterminées par la faute, mais par le besoin de traitement de l'auteur et la probabilité de récidive. La mesure n'est donc pas choisie en fonction de la gravité de la faute, mais du but poursuivi. C'est pourquoi elle dure en général jusqu'à ce que le but soit atteint. Les mesures les plus couramment ordonnées sont la prise en charge thérapeutique de troubles psychiques et le traitement d'addictions.

L'internement est une mesure d'un genre particulier: il a pour seul but d'enfermer la personne condamnée afin de protéger le public. Il peut donc durer à vie.

L'internement peut être prononcé uniquement pour des infractions graves, à condition qu'une prise en charge thérapeutique de l'auteur apparaisse vouée à l'échec.

8 Loi fédérale du 20 juin 2003 régissant la condition pénale des mineurs (Droit pénal des mineurs, DPMIn; RS 311.1).

9 Code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 (CPP; RS 312.0).

10 Loi fédérale du 20 mars 2009 sur la procédure pénale applicable aux mineurs (Procédure pénale applicable aux mineurs, PPMIn; RS 312.1).

11 Loi du 25 juin 2003 sur l'exécution des peines et mesures (LEPM; RSB 341.1).

12 Ordonnance du 5 mai 2004 sur l'exécution des peines et mesures (OEPM; RSB 341.11).

13 Risque de collusion. À titre exceptionnel, la détention provisoire peut en outre être ordonnée lorsqu'une personne menace de commettre une infraction grave (risque de passage à l'acte; art. 221, al. 2 CPP).

14 Art. 220, al. 2 CPP.

15 À la suite d'une modification du CP, le travail d'intérêt général constitue, à partir du 1^{er} janvier 2018, une forme d'exécution de la peine et non plus une peine à part entière.

a) Buts et principes de l'exécution judiciaire – principe de resocialisation

Se fondant sur la Constitution fédérale, le Code pénal suisse impose aux cantons des conditions et des principes importants pour l'exécution des peines et mesures. La dignité de la personne détenue doit être respectée et ses droits ne peuvent être restreints que dans la mesure requise par la privation de liberté et la vie collective au sein de l'établissement¹⁶.

Le Code pénal définit en outre le but général de l'exécution des peines: «L'exécution de la peine privative de liberté doit améliorer le comportement social du détenu, en particulier son aptitude à vivre sans commettre d'infractions.»¹⁷ L'amélioration du comportement social est en effet nécessaire pour que la personne condamnée réussisse à se réinsérer (principe de resocialisation). Cela suppose qu'on lui octroie des allègements progressifs afin qu'elle puisse se réadapter à la vie à l'extérieur de l'établissement et se préparer à cet effet. Les congés, l'exécution en milieu ouvert, le travail externe, le logement externes, les arrêts domiciliaires sous surveillance électronique et la libération conditionnelle sont des étapes possibles (progression par phases)¹⁸. Le passage à une nouvelle phase suppose une stabilisation du comportement à la phase précédente et un pronostic positif en ce qui concerne le danger de fuite et de récidive.

Les principes qui régissent l'exécution des peines et mesures jouent un rôle important dans les modalités pratiques de la privation de liberté. Celles-ci doivent correspondre autant que possible à des conditions de vie ordinaires (principe de normalité), assurer au détenu l'assistance nécessaire (devoir particulier d'assistance) et combattre les effets nocifs de la privation de liberté. Mais cette dernière doit également tenir compte de manière adéquate du besoin de protection de la collectivité, du personnel et des codétenus (principe de protection)¹⁹. Ces principes sont placés sur un pied d'égalité, raison pour laquelle leur application au quotidien constitue un défi de taille. Il y a une contradiction en particulier entre le principe de normalité et le principe de protection, dont la mise en œuvre concomitante requiert une pesée permanente des risques dans chaque cas individuel.

b) Libération conditionnelle et assistance de probation

Le détenu qui a exécuté les deux tiers de sa peine bénéficie d'une libération conditionnelle s'il remplit les conditions légales²⁰, c'est-à-dire si son comportement durant l'exécution de la peine le justifie et s'il n'y a pas lieu de craindre qu'il commette à nouveau des crimes ou des délits. La libération conditionnelle est également possible à l'issue d'une mesure institutionnelle, les conditions à remplir étant différentes selon la nature de la mesure.

La resocialisation est un aspect primordial de l'exécution des peines et mesures en Suisse. Par conséquent, la libération conditionnelle et l'assistance de probation qui l'accompagne en général jouent un rôle important. L'assistance de probation est ordonnée par l'autorité compétente à l'égard de la personne inculpée ou condamnée après une libération conditionnelle de l'exécution d'une peine ou d'une mesure ou pendant la durée d'une peine avec sursis²¹.

16 Art. 74 CP.

17 Art. 75 CP.

18 Art. 77a et 90, al. 2^{bis} CP.

19 Art. 75 CP.

20 Art. 86 CP.

21 Art. 44 ss CP.

Types de sanctions pénales pour les mineurs

Les jeunes entre dix et 18 ans relèvent du droit pénal des mineurs (DPMin)²². Comme leur développement n'est pas encore achevé, c'est l'optique de l'éducation qui prévaut.

Le DPMin prévoit deux types de sanctions: les peines et les mesures de protection. À titre de peine, le tribunal peut prononcer une réprimande, une prestation personnelle (l'équivalent du travail d'intérêt général dans le CP), une amende ou une privation de liberté²³. Les mesures de protection peuvent revêtir la forme d'une surveillance, d'une assistance personnelle, d'un traitement ambulatoire ou d'un placement dans une institution adaptée²⁴.

Détention administrative relevant du droit des étrangers

Le système judiciaire suisse prévoit des formes de privation de liberté en dehors du cadre du droit pénal qui visent non pas à réprimer des infractions, mais à garantir l'exécution de mesures. Les plus courantes sont les mesures de contrainte privatives de liberté ordonnées en application du droit des étrangers (détention en phase préparatoire, détention en vue du renvoi ou de l'expulsion, détention pour insoumission), regroupées sous l'appellation générale de détention administrative relevant du droit des étrangers. Ces mesures à caractère administratif ont pour but premier de s'assurer que les étrangers visés restent à la disposition des autorités jusqu'à leur sortie du pays grâce à leur placement en détention²⁵.

La détention administrative n'étant pas la conséquence d'une infraction pénale, elle a un régime distinct des autres formes de privation de liberté. Contrairement au cas des personnes placées en détention provisoire pour prévenir le risque de collusion²⁶, le but de la détention administrative relevant du droit des étrangers ne requiert généralement pas de limitation des contacts avec le monde extérieur ou avec d'autres personnes également en détention administrative. En principe, les personnes privées de liberté dans ce cadre doivent bénéficier d'un régime de détention différent des autres catégories de détenus, qui leur laisse davantage de liberté (locaux communautaires, droit de visite, activités de loisirs, etc.). Selon la loi et la jurisprudence du Tribunal fédéral, les personnes placées en détention administrative en vertu du droit des étrangers ne doivent donc pas être regroupées avec des personnes en détention provisoire ou en exécution de peine. Il s'agit également de signaler au monde extérieur que la privation de liberté a été ordonnée pour un motif administratif, et non pas parce que la personne a commis une infraction.

Établissements d'exécution judiciaire

L'établissement et le régime d'exécution judiciaire doivent être choisis en fonction du motif et du but de la privation de liberté ainsi que du risque potentiel que présente la personne condamnée.

a) Établissements pour la détention provisoire et la détention pour des motifs de sûreté

La détention provisoire est ordonnée par le tribunal des mesures de contrainte sur demande de l'autorité de poursuite pénale. Les cantons sont tenus de placer les personnes visées dans des institutions adaptées. En général, la détention provisoire et la détention pour des motifs de sûreté sont exécutées dans des établissements réservés à cet usage et qui ne servent en outre qu'à l'exécution de peines privatives de liberté de courte durée²⁷.

22 Loi fédérale du 20 juin 2003 régissant la condition pénale des mineurs (Droit pénal des mineurs, DPMin, RS 311.1).

23 Art. 21 ss DPMin.

24 Art. 12 ss DPMin.

25 Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr; RS 142.20).

26 Cf. ch. 2.1.1.1.

27 Art. 234, al. 1 CPP.

b) Établissements pour la détention administrative relevant du droit des étrangers

Les cantons sont tenus de placer les personnes en détention administrative dans des locaux appropriés et de mettre à disposition des établissements adaptés à cet usage. Il faut éviter de regrouper ces détenus avec des personnes en détention provisoire ou en exécution de peine²⁸. En Suisse, la détention administrative relevant du droit des étrangers est normalement exécutée en prison.

c) Établissements pour l'exécution des peines et mesures

Les cantons sont tenus de créer et d'exploiter des établissements pour l'exécution des peines et mesures²⁹. Le législateur fédéral établit une distinction entre l'exécution en milieu ouvert et l'exécution en milieu fermé³⁰; elles doivent garantir des niveaux de sécurité différents et ont donc des exigences différentes en ce qui concerne la conception des bâtiments, les équipements techniques et le personnel. De nos jours, les établissements ouverts et les établissements fermés ont en outre des divisions spécialisées, par exemple des sections de haute sécurité pour les détenus très violents ou des sections d'intégration pour les personnes atteintes dans leur santé mentale ou physique et qui ont besoin de places de travail protégées et d'une prise en charge particulière.

Le placement en milieu ouvert ou fermé dépend du risque de récidive et de fuite du détenu³¹. Par principe, les personnes devant exécuter une peine ou une mesure doivent être placées dans un établissement ouvert si elles ne présentent pas de risque de fuite ou de récidive (primauté de l'exécution en milieu ouvert).

Pour l'exécution des mesures institutionnelles comportant une prise en charge thérapeutique, les cantons doivent en outre créer et exploiter des établissements spécialisés et faire appel à des cliniques psychiatriques³².

d) Séparation

Les établissements de détention doivent répondre à des règles concernant la séparation entre différentes catégories de personnes, qui sont définies en fonction des buts de la privation de liberté et des modalités de son exécution. Les catégories de personnes suivantes doivent être détenues séparément:

- a. Les femmes et les hommes
- b. Les mineurs et les adultes
- c. Les personnes en détention provisoire et celles exécutant une sanction pénale
- d. Les personnes en détention administrative relevant du droit des étrangers et celles en détention pénale
- e. Les détenus exécutant une peine et ceux exécutant une mesure
- f. Les personnes placées à des fins d'assistance

Pour les établissements qui doivent mettre en œuvre plusieurs formes et régimes de privation de liberté pour des catégories de personnes différentes, l'application de ces règles représente souvent un défi sur le plan du personnel, de la conception des locaux et de la logistique.

28 Art. 81, al. 2 LEtr.

29 Art. 377 CP.

30 Art. 76, al. 1 CP.

31 Art. 76, al. 2 CP.

32 Art. 377, al. 3 CP.

2.3. L'exécution des peines et mesures comme tâche commune

Confédération et cantons

Selon l'article 123, alinéa 1 Cst., la Confédération jouit d'une compétence étendue pour légiférer dans le domaine du droit pénal et de la procédure pénale tandis que les cantons, en vertu de l'article 123, alinéa 2 Cst., ont la responsabilité de l'exécution des peines et mesures, sauf si la législation fédérale en dispose autrement. L'exécution judiciaire est donc largement réglée au niveau cantonal, avec des bases légales différentes et des applications variées dans la vie quotidienne.

La Confédération aide financièrement les cantons à accomplir leurs obligations légales en subventionnant les constructions destinées à l'exécution des peines et mesures des adultes et des mineurs³³. Ces subventions ne peuvent pas être allouées pour les constructions destinées à d'autres formes de privation de liberté, notamment la détention provisoire.

Lorsqu'il accomplit ses tâches d'exécution judiciaire, le canton de Berne est tenu de respecter les lois fédérales. Il a concrétisé, complété et appliqué les prescriptions fédérales dans une loi et une ordonnance cantonales. De plus, tous les établissements du canton de Berne ont des règlements qui régissent la vie quotidienne des détenus et précisent, par exemple, les règles de discipline à respecter ou les possibilités de communication.

Concordats sur l'exécution des peines et mesures

Pour des raisons économiques, les cantons suisses ne peuvent pas exploiter chacun de leur côté la totalité des institutions prévues par la loi. Ils se sont donc regroupés, entre 1956 et 1963, au sein de trois concordats régionaux sur l'exécution des peines et mesures: le Concordat de la Suisse du Nord-Ouest et de la Suisse centrale³⁴, le Concordat de la Suisse orientale et le Concordat latin.

Le canton de Berne est membre du Concordat de la Suisse du Nord-Ouest et de la Suisse centrale³⁵. Celui-ci coordonne la planification des établissements dans les cantons membres, édicte des règlements, des directives et des normes et publie des fiches techniques concernant l'exécution judiciaire. Grâce à ces prescriptions communes, le concordat apporte une contribution importante à l'harmonisation et à l'uniformisation du droit. Si les prescriptions concordataires n'ont pas de caractère contraignant pour les cantons, elles jouent néanmoins un rôle important dans la pratique, car elles émanent de la conférence concordataire, qui réunit les conseillers d'État chargés de l'exécution judiciaire dans les onze cantons membres.

Les concordats sur l'exécution des peines et mesures ont pour but d'assurer une exécution judiciaire correspondant aux besoins et conforme à la Constitution et à la loi ainsi qu'une répartition des tâches efficace en ce qui concerne la planification, la construction et l'exploitation des établissements. Le regroupement des cantons en trois régions d'exécution des peines et mesures conduit à aborder et à traiter de manière uniforme des questions importantes de la vie quotidienne dans les établissements et permet aux cantons membres de pratiquer des échanges d'expérience et d'information au sein de leur concordat. Les concordats fixent notamment le montant des indemnités, c'est-à-dire la participation aux frais d'exécution judiciaire par détenu et par jour que l'autorité cantonale de placement doit verser au canton exploitant les établissements où sont placés les détenus en question³⁶. Le Concordat de la Suisse du Nord-Ouest et de la Suisse centrale décompte les prestations des établissements d'exécution judiciaire sur la base des dépenses effectivement encourues selon la méthode des coûts complets.

33 Voir en particulier la loi fédérale du 5 octobre 1984 sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et mesures (LPPM; RS 341).

34 <https://www.konkordate.ch>.

35 Concordat du 5 mai 2006 de la Suisse du Nord-Ouest et de la Suisse centrale sur l'exécution des peines et mesures.

36 Par exemple, selon le tarif du Concordat de la Suisse du Nord-Ouest et de la Suisse centrale, l'exécution d'une sanction en milieu fermé coûte entre 272 et 650 francs par jour selon le niveau de sécurité, une mesure thérapeutique fondée sur l'art. 59 CP, 473 francs par jour et un internement, 354 francs par jour.

Par leur travail, les concordats assurent un minimum d'harmonisation dans les conditions d'exécution des sanctions privatives de liberté en Suisse. Toutefois, leur domaine de compétence se limite à l'exécution des peines et mesures prononcées contre des adultes; il ne comprend pas, par exemple, la détention provisoire ou la détention administrative relevant du droit des étrangers.

3. Potentiel de développement stratégique par rapport à l'offre et à l'infrastructure

Les défis que l'OEJ doit relever concernant l'infrastructure des établissements se doublent d'une multitude de questions liées aux évolutions du domaine de l'exécution judiciaire et de la société en général. Si celles-ci n'ont pas nécessairement un impact direct sur les infrastructures, elles ont néanmoins des répercussions sur le développement organisationnel et humain de l'OEJ et de ses unités – de ses établissements, mais aussi et surtout de la Section de la probation et de l'exécution des sanctions pénales. Il est important de garder ces évolutions à l'esprit lorsqu'on analyse les défis dans le domaine des constructions, raison pour laquelle elles sont présentées ici et incluses dans les priorités d'action.

3.1. Harmonisation de la pratique de l'exécution judiciaire

Les responsables politiques au niveau fédéral³⁷ comme au niveau cantonal³⁸ et les professionnels de l'exécution judiciaire s'accordent à dire qu'il faut harmoniser la pratique dans ce domaine en Suisse. C'est dans cette optique que la CCDJP a créé, le 1^{er} janvier 2017, le Centre suisse de compétences en matière d'exécution des sanctions pénales (CSCSP). Ce dernier est appelé à assurer la formation et le perfectionnement du personnel travaillant dans le domaine de l'exécution judiciaire et à mettre au point des normes nationales concernant, d'une part, l'approche centrée sur l'infraction et sur le risque et, d'autre part, la sécurité architecturale et technique des établissements. L'introduction du système de gestion des cas ROS (exécution des sanctions orientée vers les risques) dans les deux concordats de la Suisse alémanique apportera aussi une importante contribution à l'harmonisation dans les années à venir.

Le traitement des détenus présentant un potentiel de danger élevé pour les tiers illustre bien la tendance actuelle à l'harmonisation: le Concordat de la Suisse du Nord-Ouest et de la Suisse centrale et le Concordat de la Suisse orientale ont adopté des directives consacrées spécifiquement à ce thème.

Priorité d'action:

- L'OEJ s'engage de manière ciblée dans les activités du nouveau CSCSP et dans les efforts d'harmonisation des concordats.

3.2. Approche centrée sur le risque

Pour diminuer le taux de récidive des délinquants, il faut avant tout déterminer les causes de leur comportement et mettre en place des interventions dans les domaines qui ont une influence sur la probabilité de récidive³⁹. Conformément à son mandat légal, l'OEJ se fonde sur les principes de la prévention de la récidive et de la (ré) intégration sociale tout en tenant compte du besoin de sécurité de la société. Il a donc une approche centrée sur le risque à tous les niveaux afin de faire reculer la récidive pendant et après l'exécution des sanctions, de faire progresser la qualité et l'efficacité de l'exécution et d'améliorer la collaboration entre les services impliqués. À cet effet, l'OEJ emploie le système de gestion des cas ROS (exécution des sanctions orientée vers les risques), qui a été introduit dans les concordats de la Suisse alémanique. Il sert à piloter le travail des autorités d'exécution et de leurs partenaires, en particulier les établissements d'exécution judiciaire. Cette méthode, qui a fait l'objet d'évaluations, permet de planifier les interventions et d'organiser l'exécution de la sanction en se plaçant systématiquement dans la perspective du risque de récidive concret que présente chaque personne condamnée. L'approche centrée sur le risque est donc essentielle pour diminuer la probabilité d'actes de récidive, en particulier par les délinquants sexuels et violents.

37 Postulat Amherd «Contrôle de l'exécution des peines et mesures en Suisse» (11.4072).

38 Voir p. ex. les principes régissant l'exécution des sanctions pénales en Suisse, adoptés par la CCDJP le 13 novembre 2014: la CCDJP admet la nécessité d'une professionnalisation et d'une standardisation plus poussées de l'exécution judiciaire. Voir aussi la notice sur les allègements dans l'exécution des peines et mesures, adoptée par la CCDJP le 29 mars 2012, qui vise à uniformiser les directives concordataires sur les sorties et les congés.

39 Modellversuch Risikoorientierter Sanktionenvollzug, Schlussbericht Prozessevaluation, 2013.

Il s'agit d'une démarche interdisciplinaire qui combine les perspectives du droit, de la médecine légale et de la pratique de l'exécution judiciaire. Elle assure et intensifie la collaboration interdisciplinaire entre les différents acteurs impliqués dans l'exécution des peines et mesures et atténue les problèmes d'interface. Les ressources sont affectées en priorité là où la commission de nouvelles infractions graves à caractère sexuel ou violent est hautement probable.

L'uniformisation des méthodes de travail conformément au système ROS entraîne une vaste harmonisation de la gestion des cas dans l'exécution des peines et mesures en Suisse alémanique, à laquelle le canton de Berne prend part. Elle apporte une compréhension commune des cas, un langage commun et une vision uniforme. Ce changement de paradigme d'envergure nationale représente un progrès énorme dans la collaboration entre les partenaires responsables et les établissements d'exécution judiciaire. Le canton de Berne entend contribuer activement au développement du système de gestion des cas ROS, ce qui lui permettra entre autres d'agir sur les coûts afférents.

Priorités d'action:

- L'OEJ assume un rôle de leader dans les travaux de mise en place et de développement du ROS.
- Il encourage les échanges de connaissances et d'expériences concernant l'assurance de la qualité du ROS.
- Il contribue à faire évoluer la législation concernant la prévention de la récidive et la répression.
- Il travaille en réseau avec les autorités judiciaires cantonales et les autres parties prenantes dans la pratique de l'exécution judiciaire selon la méthode du ROS.

3.3. Travail en réseau

Pour bien fonctionner et évoluer, l'OEJ doit impérativement travailler en réseau avec les catégories de parties prenantes les plus variées. En effet, l'office accomplit ses tâches au sein d'un ensemble complexe d'autorités et de partenaires avec lesquels il doit échanger et collaborer. Les deux exemples ci-dessous montrent que l'OEJ doit établir des relations différentes selon les catégories de parties prenantes.

1. Dans la rubrique consacrée à l'évolution démographique (cf. ch. 6.4.1. infra), on constate que le nombre de détenus âgés ne cesse d'augmenter et qu'il est de plus en plus difficile d'offrir une prise en charge ou un traitement adaptés aux détenus souffrant de maladies psychiques. Le placement des détenus, nécessaire pour leur réintégration sociale et professionnelle à l'issue de la privation de liberté, est lui aussi de plus en plus complexe. Pour pouvoir offrir aux détenus (y compris âgés, présentant des troubles mentaux, etc.) une prise en charge et un suivi appropriés, l'OEJ doit travailler avec des organisations extérieures (p. ex. cliniques, institutions privées, foyers, etc.).

2. La cadence à laquelle se succèdent les révisions du Code pénal (cf. ch. 6.3.4. infra) soumet les dispositions légales à un processus de changement rapide et permanent. Or, le mandat de base de l'OEJ suppose que les nouvelles dispositions légales doivent être mises en pratique dans les délais impartis. Il faut donc que l'office rende le législateur attentif aux besoins pratiques afin que les nécessités de l'organisation quotidienne de l'exécution judiciaire soient prises en compte dans le processus législatif. Pour cela, il doit collaborer en temps utile avec les catégories de parties prenantes concernées au niveau politique et législatif, notamment les parlements, l'Office fédéral de la justice (OFJ), les concordats sur l'exécution des peines et mesures, la police, les ministères publics, les tribunaux, les autorités de placement.

D'autres catégories de parties prenantes importantes ont également un impact sur le travail quotidien de l'OEJ, par exemple les autorités locales, les centres de formation, les journalistes, etc.

Priorités d'action:

- L'OEJ entretient et développe ses relations avec les catégories de parties prenantes concernées.
- Il siège au sein des structures pertinentes et y exerce une influence.

3.4. Évolutions technologiques – numérisation

Toutes les études sur les tendances à moyen et long terme placent l'évolution des technologies en tête de liste⁴⁰. Le progrès technologique a donné un coup d'accélérateur phénoménal à la productivité et il dicte le rythme du développement dans tous les secteurs de l'économie et de la vie publique. L'exécution judiciaire est elle aussi largement dépendante de la technique: omniprésente au quotidien, cette dernière est devenue indispensable dans tous les domaines. Sans les possibilités qu'elle offre, il ne serait pas possible d'assurer une exécution judiciaire avec le niveau de qualité actuel. Le progrès technologique touche essentiellement la production d'énergie⁴¹, les transports⁴² et les technologies de l'information et de la communication⁴³, trois secteurs qui influent fortement sur l'exécution des sanctions et son évolution, et qui offrent un potentiel et des chances. En voici quelques exemples:

- Les systèmes de communication intelligents et les systèmes utilisant Internet permettent d'optimiser les processus et de réduire les charges de personnel des établissements. Grâce à une tablette, les détenus peuvent, par exemple, organiser eux-mêmes leur journée, s'inscrire à des cours, passer des commandes, gérer leur compte, etc. Cela développe leur autonomie et leur donne un sentiment de contrôle sur leur vie quotidienne et de responsabilité individuelle dans un environnement imposé.
- L'évolution vers des «bâtiments intelligents» qui se dessine pourrait améliorer grandement la sécurité des établissements et permettre de se passer progressivement des installations de sécurité traditionnelles.
- La téléphonie vidéo permet aux détenus, en particulier aux étrangers exécutant une peine, de bénéficier de communications bon marché avec leurs proches même si ceux-ci résident dans des pays lointains.
- Les systèmes d'information peuvent renforcer la sécurité à l'intérieur des murs et dans un périmètre de sécurité hors des murs. Les systèmes RFID, par exemple, permettent d'identifier et de localiser automatiquement des objets et des personnes. Les systèmes de reconnaissance de l'iris ou des empreintes digitales garantissent que seules les personnes habilitées peuvent accéder à certains locaux et ouvrir certaines portes.

Malgré tous ses avantages incontestables, le progrès technologique s'accompagne de toute une série de problèmes, de risques et de dangers:

- La durée de vie des innovations technologiques est de plus en plus courte et les progrès techniques de plus en plus rapides. Il y a tout lieu de penser que les connaissances techniques d'aujourd'hui ne représenteront plus qu'une fraction des connaissances techniques en 2050.
- L'accélération des progrès technologiques oblige à faire des dépenses énormes dans la recherche et le développement.
- L'utilisation des technologies dans le travail crée une forte dépendance qui peut avoir des effets extrêmement négatifs en cas de panne des systèmes. Elle présente donc des risques de sécurité concrets, auxquels il faut faire face avec des solutions de rechange.

40 Voir p. ex. R. Kreibich (2009): *Zukunftsforschung zur Nachhaltigkeit: Forschungsfelder, Forschungsförderung, Forschungspolitik* (Arbeitsbericht Nr. 34), Berlin: Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung.

41 Les institutions d'exécution judiciaire s'occupent déjà de la production d'énergies renouvelables, comme l'énergie solaire ou la biomasse.

42 Depuis quelque temps, les drones sont devenus un problème grave pour les établissements d'exécution des peines, en milieu fermé en particulier.

43 Le domaine de l'exécution judiciaire s'intéresse aujourd'hui déjà à la forte dynamique des nouveaux médias («société de l'information», «société numérique»), à la numérisation des systèmes fonctionnant encore de manière analogique (télécommunications) ou à l'Internet des objets (systèmes RFID permettant d'identifier et de localiser automatiquement des objets et des personnes), pour ne prendre que quelques exemples.

- La segmentation croissante de certains domaines spécialisés ou techniques pourrait avoir pour effet que seules des équipes de spécialistes complémentaires seraient en mesure de résoudre un problème, avec le risque de ne pouvoir réagir aux incidents qu'avec retard, que ce soit dans le domaine de l'exécution judiciaire ou dans celui de la technique.
- L'utilisation de moyens de surveillance techniques peut donner un faux sentiment de sécurité générale. Les technologies de surveillance sont des outils; elles ne sauraient remplacer la sécurité instaurée sur le plan interpersonnel et garantie par la présence et la vigilance des collaborateurs.
- La société connectée (p. ex. via les smartphones) est devenue la norme. Il faut que les personnes exécutant une peine y aient accès afin qu'elles puissent retrouver des repères à leur sortie.
- Les moyens techniques de communication à l'intérieur des établissements peuvent faciliter considérablement les processus, mais ils ont l'inconvénient de réduire au minimum les contacts directs déjà limités que les détenus peuvent avoir avec d'autres personnes.
- Les drones constituent un problème grave, surtout pour les établissements fermés. Ils peuvent en effet être utilisés pour faire entrer des objets interdits dans l'établissement ou les en faire sortir, ou pour photographier et filmer les installations de sécurité.

Étant donné son extrême importance, l'anticipation des nouvelles conquêtes technologiques (veille technologique) constitue une priorité d'action en soi, bien qu'il s'agisse dans une certaine mesure d'une tendance transversale dont il faut tenir compte dans tous les domaines de l'exécution judiciaire.

Priorités d'action:

- L'OEJ analyse en permanence les chances et les risques associés aux nouvelles technologies.
- Il travaille en réseau de manière ciblée au niveau des fonctions spécialisées et des fonctions de direction.

3.5. Le personnel: une ressource essentielle

Pour que l'OEJ soit à la hauteur des défis actuels et à venir, il a besoin d'un personnel professionnel et motivé. Lorsque la bonne personne est au bon endroit avec les bonnes compétences, nous sommes plus efficaces, nous obtenons de meilleurs résultats et le travail accompli ensemble nous procure une plus grande satisfaction.

Le travail est devenu plus complexe dans toutes les spécialités, entre autres parce qu'il exige un niveau de connaissances et d'aptitudes supérieur et que les détenus présentent de plus en plus de problèmes physiques et psychiques. Par exemple, la multimorbidité parmi les détenus âgés, qui est imputable à l'allongement de l'espérance de vie, alourdit les tâches du personnel d'encadrement et requiert, entre autres, des connaissances en gériatrie. Il faut en outre des compétences interculturelles solides pour gérer la variété des comportements ethniques et socioculturels, des compétences linguistiques, des appartenances religieuses, etc.

Globalement, le recrutement de personnel qualifié est de plus en plus difficile face à la concurrence du secteur privé et des organisations d'exécution judiciaire situées dans les autres cantons. Dans le domaine des soins, le marché du travail est asséché dans toute la Suisse. Or, l'étude des tendances montre qu'il est indispensable d'avoir un personnel motivé, bien formé et performant pour que l'exécution judiciaire puisse remplir son mandat de base et répondre aux exigences croissantes de qualité. Cette priorité d'action est conforme à la Stratégie relative au personnel du canton de Berne 2016 à 2019. L'OEJ poursuivra son étroite concertation avec l'Office du personnel pour la suite de ses démarches dans ce domaine.

Priorités d'action:

- L'OEJ propose des conditions de travail compétitives.
- Il donne à ses collaborateurs la capacité de faire face aux défis actuels et à venir.
- Il prend des mesures pour favoriser le recrutement et le développement du personnel.
- Il s'efforce d'atteindre un ratio adéquat entre le nombre de places de détention et le nombre de postes de travail à temps plein conformément aux recommandations de l'OFJ⁴⁴.

44 Office fédéral de la justice, Manuel des constructions dans le domaine de l'exécution des peines et mesures. Établissements pour adultes, C5.

4. Établissements d'exécution judiciaire: vue d'ensemble

Dans le canton de Berne, c'est l'Office de l'exécution judiciaire (OEJ), rattaché à la Direction de la police et des affaires militaires (POM), qui est chargé de l'exécution des sanctions pénales privatives de liberté prononcées contre des adultes et des mineurs. Il est également responsable de l'exécution des mesures ambulatoires. Pour accomplir ces tâches, l'OEJ dispose des onze établissements suivants⁴⁵:

- Cinq prisons régionales (PR) à Berne, Bienne, Berthoud, Moutier et Thoun
- Quatre établissements pénitentiaires (EP): Hindelbank, Thorberg, St-Jean et Witzwil
- Un foyer d'éducation (FE) à Münsingen (Lory)
- Une division cellulaire à l'Hôpital de l'Île à Berne

L'OEJ dispose en outre des unités suivantes:

- Le Secteur des transports
- La Section de la probation et de l'exécution des sanctions pénales, responsable de la gestion des cas et des décisions relatives à l'exécution des peines et mesures prises dans ce cadre

L'illustration ci-dessous présente les institutions dont dispose actuellement le canton de Berne pour l'exécution judiciaire, en précisant le nombre de places qu'elles offrent.

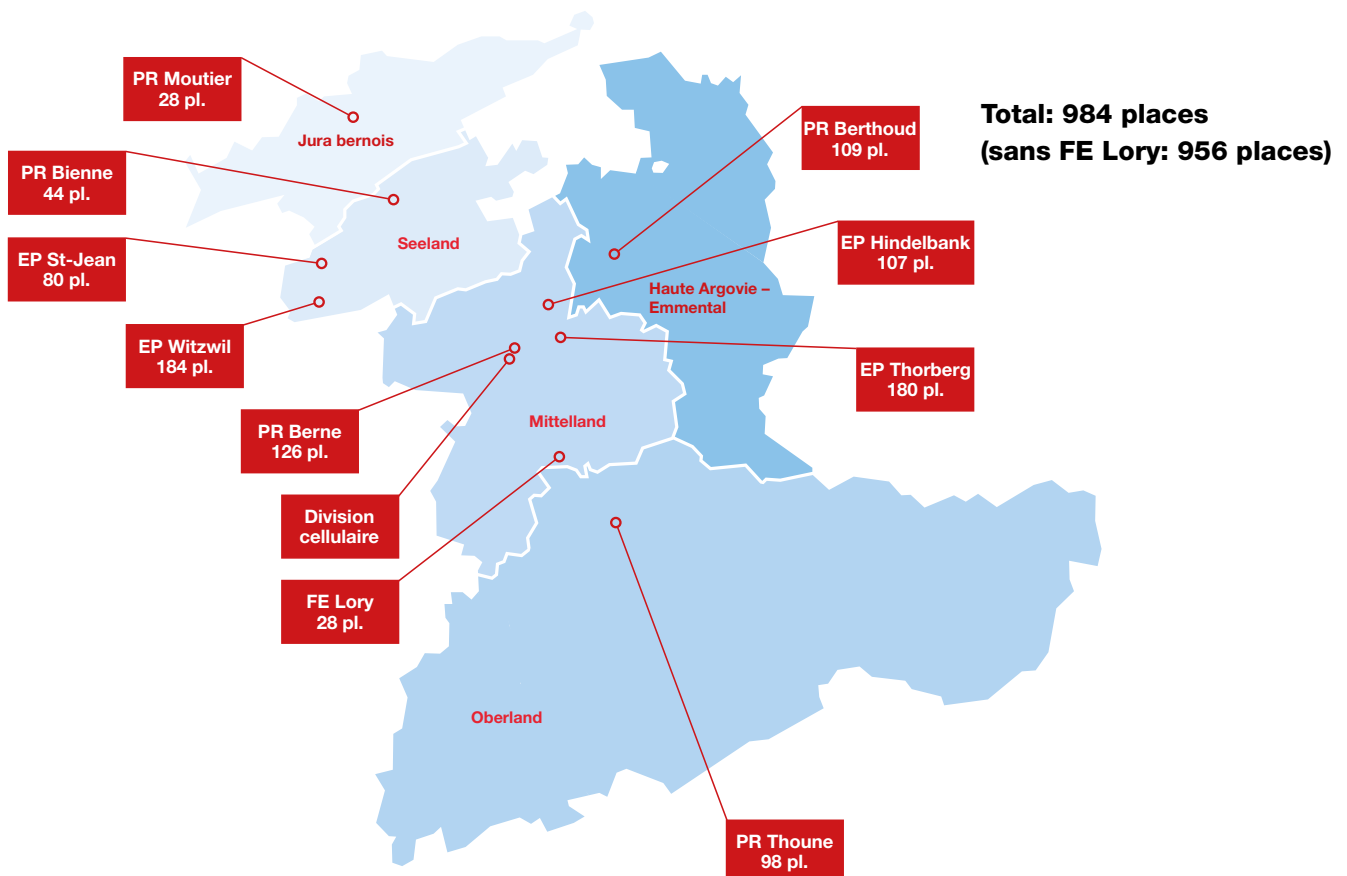


Illustration 1: établissements d'exécution judiciaire du canton de Berne

⁴⁵ Le Foyer d'éducation Prêles a été fermé en 2016.

Le graphique ci-dessous montre quelles formes de privation de liberté sont prononcées à quel stade et indique les établissements du canton de Berne à disposition dans chaque cas.

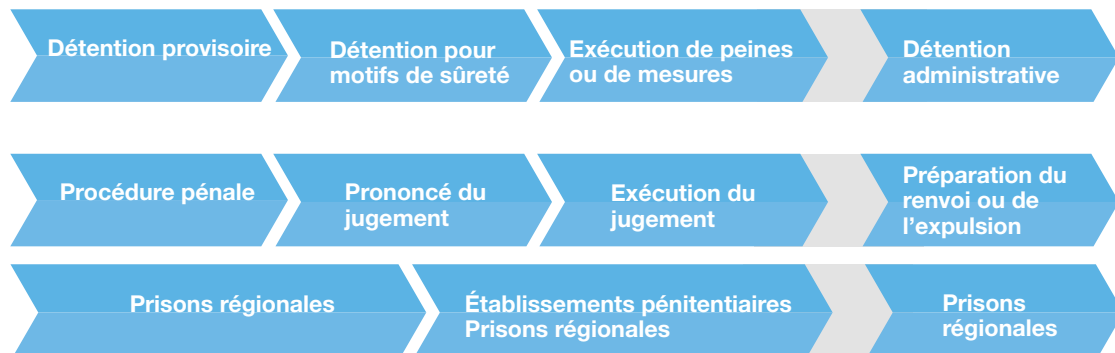


Illustration 2: privation de liberté – stade de la procédure – établissement

5. Travaux d'assainissement et de modernisation nécessaires

5.1. Généralités

La carte des institutions d'exécution judiciaire du canton de Berne (cf. **III. 1** supra) est le fruit de l'histoire. Autrefois, les prisons régionales étaient construites à proximité de la police, du ministère public et des tribunaux; elles sont donc localisées dans les centres urbains. Cette proximité géographique répondait au besoin des autorités judiciaires de pouvoir auditionner facilement les détenus, à une époque où la mobilité était limitée.

Les établissements pénitentiaires du canton, par contre, se trouvent en zone rurale, dans les arrondissements administratifs du Seeland et de l'Emmental. Cette localisation excentrée repose sur la perception des condamnés comme une catégorie de personnes en marge de la société, qu'il faut soustraire à la vue de la population et qui peuvent effectuer des travaux agricoles, notamment, durant l'exécution de leur sanction. Si le canton de Berne dispose actuellement de onze institutions de tailles variées, cela est dû en grande partie aux considérations logistiques et économiques de l'époque: il était important de répondre aux besoins régionaux des autorités judiciaires et de pouvoir affecter des bâtiments historiques à une nouvelle utilisation (châteaux de Thorberg et de Hindelbank, abbaye de St-Jean). Depuis lors, les conditions générales ont beaucoup évolué et ce parc d'infrastructures constitué au fil du temps est devenu obsolète, certains bâtiments ou sites ne pouvant plus offrir des conditions d'exécution judiciaire modernes.

Étant donné le grand âge des établissements bernois et le niveau de qualité croissant exigé, l'OEJ fait face à un besoin important de travaux d'assainissement et de construction. Dans leur état actuel, certains bâtiments ne respectent déjà plus les prescriptions légales ni les directives de l'Office fédéral de la justice (OFJ). Les déficits infrastructurels ne permettent pas d'assurer partout le niveau de sécurité requis et les conditions de détention ne sont pas en tous points conformes à la loi, ce que les autorités judiciaires et la Commission nationale de prévention de la torture (CNPT) critiquent de plus en plus vivement⁴⁶.

⁴⁶ Cf. rapports d'activité de la CNPT: <https://www.nkvf.admin.ch/nkvf/fr/home/publiservice/berichte.html> (site consulté le 5 septembre 2017); arrêt du TF 6B_1147/2015 du 29 décembre 2015; arrêt de la Cour suprême du canton de Berne SK 15 114 SET du 6 octobre 2015.

Le report d'investissements urgents dans les infrastructures de l'OEJ accélère la hausse des coûts d'entretien, compromet la sécurité dans les établissements et remet en question la régularité de l'exécution judiciaire.

5.2. Situation des différents établissements d'exécution judiciaire

5.2.1. Prison régionale de Berne

Capacité	126
Mandats	• Détention provisoire et détention pour des motifs de sûreté • Exécution de peines privatives de liberté en milieu fermé • Semi-détention / travail externe • Mesures de contrainte relevant du droit des étrangers • Plaque tournante pour le placement en détention dans d'autres établissements et la conduite auprès des ambassades de détenus en provenance de toute la Suisse
Effectif	52,4 postes
Taux d'encadrement	Un poste pour 2,4 places de détention Recommandation de l'OFJ⁴⁷: un poste pour 2,3 places de détention dans les prisons et pour 1,3 place de détention en exécution fermée. La PR Berne fonctionne avec un taux d'encadrement à la limite du faisable compte tenu de la diversité de ses mandats.
Infrastructure	• Les cellules sont trop petites et leur système de ventilation est obsolète. • Les terminaux d'appel dans les cellules et les clapets anti-incendie sont obsolètes. • Pas de paratonnerre • Faute de place, les possibilités de travail sont insuffisantes alors que le travail est obligatoire pour les détenus exécutant une peine et les étrangers faisant l'objet d'une mesure de contrainte. Cette situation irrégulière concerne environ 40 pour cent des détenus, soit 50 personnes. • Les règles de séparation imposées par la loi ne peuvent pas être appliquées systématiquement.
Remarques	• La CNPT a évoqué une partie de ces déficits à corriger dès 2011. Les améliorations annoncées n'ont pas pu être réalisées à ce jour, car les bâtiments ne le permettent pas. • L'assurance immobilière exige l'installation d'un paratonnerre d'ici 2023, faute de quoi la poursuite de l'exploitation sera compromise.

Bilan: compte tenu des déficits décrits, il est indispensable de procéder à moyen ou long terme à une rénovation complète de la PR Berne ou à la construction d'un bâtiment neuf. L'OEJ et les organisations avec lesquelles il travaille en partenariat ne peuvent pas se permettre de perdre 126 places de détention dans la région du Mittelland. Sans solution de rechange, l'OEJ ne pourrait plus accomplir son mandat légal.

47 Office fédéral de la justice, Manuel des constructions dans le domaine de l'exécution des peines et mesures, Établissements pour adultes, C5.

5.2.2. Prison régionale de Thoune

Capacité	98 places
Mandats	• Détention provisoire et détention pour des motifs de sûreté • Exécution de peines privatives de liberté en milieu fermé (hommes, femmes, mineurs) • Semi-détention / travail externe • Mesures de contrainte relevant du droit des étrangers
Effectif	36,3 postes
Taux d'encadrement	Un poste pour 2,7 places de détention Recommandation de l'OFJ⁴⁸: un poste pour 2,3 places de détention dans les prisons et pour 1,3 place de détention en exécution fermée. La PR Thoune travaille avec un taux d'encadrement qui n'est pas conforme aux recommandations de l'OFJ. Cette situation est d'autant plus remarquable que les tâches de la PR Thoune dépassent la mission de base d'une prison régionale (détention provisoire) pour inclure, par exemple, l'accueil de femmes et de mineurs exécutant une peine (taux d'encadrement selon l'OFJ: un poste pour 1,3 détenu en milieu fermé).
Infrastructure	• La substance du bâtiment ne présente pas de besoin d'assainissement urgent. • La capacité de la PR Thoune ayant été étendue des 77 places d'origine à 98 places en 2005, l'établissement manque actuellement de salles de séjour et de travail et les visites ne peuvent se dérouler que derrière des séparations vitrées. Les locaux sont conçus pour un régime d'enfermement 23 heures sur 24; ils sont donc insuffisants et ne sont pas conformes aux prescriptions légales applicables à l'exécution des peines privatives de liberté et des mesures de contrainte relevant du droit des étrangers ni à la détention des femmes et des mineurs exécutant une peine. • Les règles de séparation imposées par la loi ne peuvent pas être appliquées systématiquement.

Bilan: les insuffisances de la PR Thoune décrites ci-dessus peuvent être corrigées uniquement par des travaux de construction.

48 Office fédéral de la justice, Manuel des constructions dans le domaine de l'exécution des peines et mesures, Établissements pour adultes, C5.

5.2.3. Prison régionale de Berthoud

Capacité	109 places
Mandats	• Détention provisoire et détention pour des motifs de sûreté • Exécution de peines privatives de liberté en milieu fermé • Semi-détention / travail externe • Mesures de contrainte relevant du droit des étrangers
Effectif	53,25 postes
Taux d'encadrement	Un poste pour deux places de détention Recommandation de l'OFJ⁴⁹: un poste pour 2,3 places de détention dans les prisons et pour 1,3 place de détention en exécution fermée. Le léger dépassement du taux d'encadrement recommandé s'explique par le fait qu'une grande partie des 109 places de détention ne sont plus utilisées pour la détention provisoire, mais pour l'exécution de peines et de mesures selon les normes concordataires. Il faut un taux d'encadrement supérieur pour assurer la bonne marche du travail, de la prise en charge, des loisirs et de la formation. Pour les établissements d'exécution en milieu fermé, l'OFJ recommande un taux de un poste pour 1,3 place de détention. La PR Berthoud en est très loin.
Infrastructure	Pas d'investissement nécessaire à moyen terme
Remarques	• Lorsqu'elle est entrée en service en 2012, la PR Berthoud était un établissement moderne et multifonctionnel. Elle a été construite sur le site de l'ancien arsenal, dans le cadre du premier partenariat public-privé de Suisse dans le domaine de l'exécution judiciaire. Sa réalisation a été efficace grâce à la vision à long terme qui présidait à la collaboration entre les pouvoirs publics et le secteur privé. L'établissement, qui a une taille raisonnable, comporte diverses salles de séjour et de travail en plus des cellules. Il a été conçu de manière modulaire pour répondre aux besoins de différents régimes de détention. Il possède une réserve de surface où dix places de détention peuvent être aménagées relativement vite en cas de besoin et adaptées à différents régimes d'exécution des peines. • Une section d'exécution des peines a été créée en janvier 2018. Elle offre des conditions de séparation claire avec la détention provisoire, comme le demandent les normes concordataires. Ce projet a pour but premier de décharger les autres prisons régionales du canton dans le domaine de l'exécution des peines, notamment dans les cas d'exécution anticipée. Il permet également de combler une lacune dans la procédure d'exécution judiciaire, dans la mesure où les détenus qui font l'objet d'un jugement entré en force doivent souvent attendre dans un régime de détention provisoire qu'une place se libère dans un établissement pénitentiaire.

Bilan: hormis l'entretien normal, la PR Berthoud ne nécessite pas d'assainissements particuliers. Elle a en outre des possibilités d'extension.

49 Office fédéral de la justice, Manuel des constructions dans le domaine de l'exécution des peines et mesures, Établissements pour adultes, C5.

5.2.4. Prisons régionales de Bienne et de Moutier

Capacité	44 places à Bienne 28 places à Moutier
Mandats	• Détention provisoire et détention pour des motifs de sûreté • Exécution de peines privatives de liberté en milieu fermé • Exécution de peines privatives de liberté de substitution et exécution par des membres de l'armée de peines d'arrêts en dehors du service • Semi-détention / travail externe • Mesures de contrainte relevant du droit des étrangers
Effectif	23,65 postes à Bienne 14,6 postes à Moutier
Taux d'encadrement	Un poste pour 1,9 place de détention Recommandation de l'OFJ⁵⁰: un poste pour 2,3 places de détention dans les prisons et pour 1,3 place de détention en exécution fermée. Le taux d'encadrement recommandé par l'OFJ est dépassé dans les deux établissements. Les petits établissements ne peuvent pas avoir un taux d'encadrement plus bas, car ils doivent pouvoir assurer les prestations de base dans le domaine de la sécurité et de la prise en charge (contrôles, repas, cour de promenade, comparutions, visites) 24 heures sur 24 et 365 jours par an, ce qui requiert beaucoup de personnel.
Infrastructure	Bienne: • Construite il y a plus d'un siècle, la PR Bienne n'est plus du tout conforme aux standards minimaux nationaux et internationaux en matière d'aménagement (cf. Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, CEDH; RS 0.101; Règles pénitentiaires européennes): les cellules sont trop exiguës, l'éclairage est inadapté, il y a des moisissures sur les murs des cellules et le bâtiment ne comporte pas de locaux de travail ou de loisirs. • Selon un rapport établi par des ingénieurs en date du 2 juillet 2007⁵¹, la PR Bienne est délabrée. Depuis dix ans, elle ne répond plus aux normes des bâtiments affectés à l'exécution des peines et présente de nombreux risques. Ses fondations sont dans un état alarmant (putréfaction des piliers porteurs) et des fissures se développent sur sa façade et dans son gros-œuvre. Selon les conditions météorologiques, les portes de la partie centrale du bâtiment ne s'ouvrent que très difficilement. Le cumul des problèmes, dont quelques exemples seulement ont été donnés ici, pose un risque de sécurité considérable. • Un deuxième rapport datant du 11 août 2016⁵² qualifie la stabilité des structures porteuses de préoccupante. Il faut donc mettre au point une solution de secours et prendre des mesures urgentes. Les ingénieurs considèrent que le bâtiment ne sera plus utilisable à partir de 2020.

50 Office fédéral de la justice, Manuel des constructions dans le domaine de l'exécution des peines et mesures, Établissements pour adultes, C5.

51 Rapport du bureau d'ingénieurs Aeschbacher & Partner, Bienne (en allemand).

52 B + S AG.

Remarques	Le 18 juin 2017, la commune de Moutier a décidé de quitter le canton de Berne pour le canton du Jura. <i>En l'absence d'informations sur l'orientation et l'exploitation de la PR Moutier et sur l'affectation de son personnel à l'avenir, la planification stratégique du canton de Berne inclut le remplacement des 28 places de l'établissement.</i>
-----------	--

Bilan: il faut trouver rapidement une solution de remplacement à la PR Bienne en envisageant de changer de site. Le bâtiment biennois n'a pas le potentiel d'agrandissement qui serait nécessaire pour atteindre une taille économiquement rationnelle. L'évaluation d'un site de remplacement demandée par le Conseil-exécutif bernois dans son arrêté 1393/2012 n'a toujours pas abouti au choix d'un nouveau site en raison de l'apparition de nouvelles questions et de l'accroissement des exigences. L'urgence demeure.

5.2.5. Établissement pénitentiaire de Witzwil

Capacité	184 places
Mandats	- Exécution de peines privatives de liberté en milieu ouvert - Mesures de contrainte relevant du droit des étrangers
Effectif	131,55 postes
Taux d'encadrement	Un poste pour 1,4 place de détention Recommandation de l'OFJ ⁵³ : un poste pour deux places de détention en exécution ouverte. L'EP Witzwil a donc un taux d'encadrement qui satisfait parfaitement aux recommandations de l'OFJ.
Infrastructure	Les bâtiments de l'EP Witzwil sont en service depuis plus de 30 ans. Les groupes d'habitation ont particulièrement besoin d'être assainis. Ils répondent aux besoins fonctionnels, mais ne sont plus conformes aux normes énergétiques actuelles et présentent des signes de vétusté importants. Les groupes d'habitation et le bâtiment administratif seront entièrement rénovés dans le cadre du projet Lindenhof, qui en est au stade de l'étude.

Bilan: le maintien du statu quo à long terme entraînerait une hausse massive des coûts d'entretien et obligerait à fermer des unités d'habitation. Cela se traduirait par un déficit de places de détention pour les hommes exécutant des sanctions en milieu ouvert.

⁵³ Office fédéral de la justice, Manuel des constructions dans le domaine de l'exécution des peines et mesures, Établissements pour adultes, C5.

5.2.6. Établissement pénitentiaire de Thorberg

Capacité	180 places
Mandats	Exécution de peines privatives de liberté en milieu fermé
Effectif	119,55 postes
Taux d'encadrement	Un poste pour 1,5 place de détention Recommandation de l'OFJ⁵⁴: un poste pour 1,3 place de détention en exécution fermée Le taux d'encadrement à l'EP Thorberg atteint presque le chiffre recommandé par l'OFJ.
Infrastructure	- L'EP Thorberg a une situation topographique singulière, sur les hauteurs du village de Krauchthal, ce qui complique l'exploitation, l'entretien et la sécurité. Il a été bâti sur une falaise de grès, qui n'est pas du tout propice aux projets de construction. Il n'a en outre presque plus de possibilité d'extension, car la surface au sol disponible est entièrement utilisée. - Fruit de l'histoire, la disposition labyrinthique des bâtiments est un obstacle quasi insurmontable à une organisation efficace de l'exploitation. Cela oblige à mobiliser des ressources importantes pour accomplir le travail, au détriment des détenus et du personnel. Pour des raisons de sécurité, les ateliers aménagés hors du périmètre de sécurité ne peuvent plus être utilisés et sont donc laissés à l'abandon. Depuis que ces places de travail pour les détenus ont été supprimées il y a une dizaine d'années, seuls dix postes de travail de remplacement ont pu être créés provisoirement à l'intérieur du périmètre clôturé. Les ateliers de travail à disposition ont une surface nettement insuffisante; la situation et l'équipement des locaux sont hautement problématiques. Les conditions logistiques compliquent l'organisation quotidienne et représentent un danger important (évasion, protection contre le feu).

Bilan: constituée par ajouts successifs au fil du temps, l'infrastructure de l'EP Thorberg est classée monument historique. Elle ne permet que très difficilement d'assurer une exécution des peines en milieu fermé qui soit fonctionnelle et conforme aux règles en vigueur. Les locaux sont insuffisants par de nombreux aspects (taille, sécurité, possibilités de travail en milieu fermé, mixité entre des affectations très variées). L'application de l'obligation de travailler est compromise. La clôture de sécurité n'est pas non plus conforme aux normes en vigueur et pose un risque grave. Il est donc urgent de prendre des mesures pour assainir l'infrastructure de l'EP Thorberg.

54 Office fédéral de la justice, Manuel des constructions dans le domaine de l'exécution des peines et mesures, Établissements pour adultes, C5.

5.2.7. Établissement pénitentiaire de St-Jean

Capacité	80 places
Mandats	Exécution de mesures pénales en milieu ouvert
Effectif	102,7 postes
Taux d'encadrement	Un poste pour 0,8 place de détention L'OFJ ne formule pas de recommandation concernant le taux d'encadrement pour l'exécution de mesures en milieu ouvert.
Infrastructure	- De manière générale, les bâtiments de l'EP St-Jean ne sont pas en mauvais état et sont bien entretenus. L'établissement assure sa mission de base. Mais en raison de leur âge, la plupart des bâtiments ont besoin d'être rénovés, ce qui se reflète dans les chiffres. Il y a des travaux à réaliser au cours des années à venir, en particulier en ce qui concerne les installations techniques, l'enveloppe des bâtiments et l'énergie. - La distribution spatiale des activités de base (travail, prise en charge et thérapie) impose des parcours longs, qui augmentent les charges de personnel. Il faut simplifier ces structures. - Les bâtiments historiques constituent également un défi, car ils sont protégés au niveau cantonal. En outre, en 1998, St-Jean a été inscrit à l'Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse.
Remarques	L'EP St-Jean étant conçu pour l'exécution de mesures en milieu ouvert, il fonctionne avec un minimum de dispositifs techniques de sécurité. La sécurité est instaurée sur le plan interpersonnel et garantie par le travail professionnel des collaborateurs. Le cadre du fonctionnement de l'établissement bénéficie de l'appui opérationnel d'un service de sécurité moderne. L'EP St-Jean est la seule institution du Concordat de la Suisse du Nord-Ouest et de la Suisse centrale qui propose des mesures en milieu ouvert. Il existe par ailleurs des foyers d'habitation gérés par des prestataires privés qui admettent des personnes exécutant des mesures pénales.

Bilan: le programme annuel d'entretien permet d'assurer en grande partie la maintenance de l'infrastructure des bâtiments, mais non d'obtenir une valeur ajoutée par le développement de l'activité de base ni d'améliorer le bilan écologique en général et l'efficacité énergétique en particulier. Reste en outre le danger que le report d'un assainissement total entraîne une hausse démesurée des coûts d'entretien alors qu'un investissement ciblé réalisé en temps utile permettrait de faire des économies.

5.2.8. Établissement pénitentiaire de Hindelbank

Capacité	107 places
Mandats	- Exécution de peines privatives de liberté par des femmes, en milieu ouvert ou fermé - Exécution de mesures par des femmes, en milieu ouvert ou fermé - Travail et logement externes pour des femmes
Effectif	87,45 postes
Taux d'encadrement	Un poste pour 1,2 place de détention Recommandation de l'OFJ⁵⁵: un poste pour 1,3 place de détention en exécution fermée Le taux d'encadrement doit être qualifié d'assez bas étant donné que l'établissement assure aussi l'exécution de mesures.
Infrastructure	- Les annexes du château de Hindelbank où sont logées les détenues ont aujourd'hui plus de 50 ans. Elles n'ont pas été conçues pour les modalités actuelles d'exécution des peines et mesures, qui concernent un nombre élevé de personnes ayant commis des actes de violence ou atteintes de maladies psychiques. Du fait de l'ancienneté des bâtiments, les coûts d'entretien sont élevés alors qu'ils ne génèrent pas de valeur ajoutée. Pour 2017, par exemple, ils ont été budgétés à 2,8 millions de francs. Les processus de travail sont entravés par la disposition des lieux, ce qui mobilise des ressources en personnel importantes et entraîne des coûts supplémentaires. - Les installations de sécurité extérieures de l'EP Hindelbank ne garantissent plus totalement la sécurité requise dans un établissement fermé. Le temps nécessaire pour franchir la clôture de sécurité est si court qu'il ne peut être compensé que par un accroissement massif du personnel mobilisé. Les différentes améliorations techniques réalisées à grands frais durant les cinq dernières années n'ont pas résolu le problème de fond que posent l'absence de périmètre de sécurité et le temps de franchissement de la clôture excessivement court. Il y a donc un risque d'évasion permanent, auquel il est impossible de faire face au moyen de mesures organisationnelles et techniques. Il existe en outre d'autres problèmes de sécurité graves à l'intérieur de l'établissement. - Le risque de panne d'installations techniques essentielles, comme le chauffage et l'électricité, pose également un problème grave. Il a fortement augmenté avec l'âge des bâtiments. Si l'une de ces installations tombait en panne, il faudrait placer ailleurs 50 détenues dans des délais très courts, ce qui serait quasi impossible, faute de solutions de remplacement.
Remarques	Le nombre de femmes exécutant des peines privatives de liberté est nettement inférieur à celui des hommes⁵⁶. Le besoin de places est donc bien plus faible. Le canton de Berne est le seul à gérer un établissement pénitentiaire pour femmes en Suisse alémanique, lequel assure donc l'exécution de toute la gamme des peines et mesures, du niveau de sécurité le plus faible au plus élevé.

Bilan: si l'on persiste à remettre à plus tard la construction d'un bâtiment de remplacement ou une rénovation totale, les déficits de sécurité de l'établissement subsisteront et les coûts d'infrastructure et de personnel continueront d'augmenter. Une fermeture entraînerait la perte d'un lieu unique en Suisse pour l'exécution des peines et mesures prononcées contre des femmes.

⁵⁵ Office fédéral de la justice, Manuel des constructions dans le domaine de l'exécution des peines et mesures, Établissements pour adultes, C5.

⁵⁶ En 2016, les femmes représentaient seulement 5,6 pour cent des personnes détenues en Suisse (Office fédéral de la statistique, Adultes incarcérés, 2016).

5.2.9. Foyer d'éducation Lory

L'OEJ gère le Foyer d'éducation Lory (FEL) pour jeunes femmes, qui a une capacité de 28 places et un effectif de 44 postes (temps plein et temps partiel). Les placements au FEL sont principalement fondés sur le droit civil et ordonnés par l'Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte. La privation de liberté est majoritairement prononcée à des fins d'assistance. Les placements en vertu du droit pénal sont devenus rares: cela fait longtemps que l'établissement n'a plus accueilli de mineurs ayant des condamnations pénales à exécuter. Depuis la fermeture du Foyer d'éducation Prêles, le FEL est la seule institution destinée aux mineurs au sein de la POM. Il faut donc envisager de le rattacher à moyen ou long terme à la Direction qui aura la charge des foyers pour mineurs. Le projet d'optimisation des aides éducatives dans le canton de Berne offre l'opportunité d'effectuer ce changement à la faveur d'une restructuration profonde. Le FEL continuera de fonctionner dans son cadre actuel (statu quo) jusqu'à ce qu'une décision politique soit prise concernant son rattachement administratif. Pour ces raisons, il ne figure pas dans la présente stratégie à long terme sur l'exécution judiciaire.

5.3. Résumé

Le tableau synoptique ci-après résume la situation actuelle des infrastructures et donne un aperçu des mesures à prendre. Chaque institution est évaluée par rapport aux normes minimales (NM) en vigueur au niveau national et international.

Lieu	État	NM remplies	Motifs
PR Berne	La PR Berne ne remplit plus les exigences légales; l'autorisation d'exploitation de l'assurance immobilière expire en 2023.	Non	Absence de paratonnerre; terminaux d'appel et clapets anti-incendie obsolètes; apport d'air frais insuffisant dans les cellules; cellules exiguës; possibilités insuffisantes de travail, d'occupation et de loisirs. Le site actuel est beaucoup trop exigu pour permettre une exécution judiciaire tournée vers l'avenir. Certaines insuffisances (p. ex. la taille des cellules) subsisteront si l'on ne construit pas un nouveau bâtiment.

PR Bienne	Vieille de plus d'un siècle, cette prison est vétuste et ne répond plus du tout aux exigences actuelles.	Non	Cellules beaucoup trop exiguës et dépourvues d'aération; très difficile de séparer les différents types de détention; substance du bâtiment en mauvais état; structure porteuse instable (d'où mouvements du bâtiment, portes bloquées, fissures traversantes entraînant des déplacements verticaux dans les façades; fissures longitudinales dans les couloirs et la maçonnerie; défauts techniques); possibilités insuffisantes de travail, d'occupation et de loisirs; pas de place pour un service de santé. L'absence de réserves foncières attenantes ne permet pas de construire une extension ou un nouveau bâtiment sur le site. Certains défauts (p. ex. déplacements dans la structure porteuse, exiguïté des cellules, etc.) subsisteront si l'on ne construit pas un nouveau bâtiment. Durée d'exploitation assurée jusqu'en 2020. Scénarios de secours à l'étude.
PR Berthoud	Les installations actuelles de la PR Berthoud datent de mai 2012. L'exploitation de cet établissement ne nécessite pas d'investissement urgent à moyen terme.	Oui	Il est possible d'aménager dix places de détention supplémentaires sur une surface en réserve (étage existant mais non aménagé) et, théoriquement, d'ajouter un étage au bâtiment.
PR Thoune	La substance du bâtiment n'a pas besoin de travaux urgents. La conception des locaux est toutefois insuffisante en vue du développement de la détention provisoire.	Oui	Des investissements sont nécessaires pour améliorer la qualité de la détention provisoire: formes d'exécution favorisant l'intégration communautaire (détention en groupe), possibilités de travail et de loisirs. La conception des locaux ne répond pas aux exigences d'une exécution judiciaire moderne. L'infrastructure existante est conçue pour un régime d'enfermement 23 heures sur 24 (pas de salle de séjour, visites seulement derrière des séparations vitrées, etc.).
EP Hindelbank	Installation vétuste générant des coûts importants et présentant de nombreux risques de sécurité	Non	La sécurité n'est pas garantie, en particulier concernant la prévention des évasions. Il est indispensable d'améliorer la sécurité intérieure et extérieure. La conception et la configuration des locaux ne sont pas conformes aux directives concordataires. L'infrastructure tout entière doit être rénovée ou reconstruite et son périmètre, agrandi.
EP Witzwil	Les bâtiments ont atteint la fin de leur cycle de vie.	Oui	Il y a des défauts considérables dans les toits, l'enveloppe des bâtiments, les installations et la stabilité des sols. Les coûts d'entretien des bâtiments du Lindenhof augmentent d'année en année. Il est nécessaire d'assainir de fond en comble les groupes d'habitation et le bâtiment administratif (Lindenhof) pour les remettre en état.

EP Thorberg	Fruit de l'histoire et patrimoine protégé, l'établissement a une infrastructure qui ne permet pas d'offrir des modalités d'exécution en milieu fermé obéissant aux règles actuelles de fonctionnalité et de logistique.	Non	La conception des locaux ne correspond pas aux besoins actuels et n'est plus tenable par de nombreux aspects (taille des cellules, sécurité, possibilités de travail, locaux pour les loisirs, logistique). La clôture de sécurité n'est plus conforme aux normes actuelles. Manque de places de travail pour les détenus: les obligations légales ne sont pas remplies (directives de la Commission fédérale de coordination pour la sécurité du travail, obligation de travailler durant l'exécution d'une peine). L'implantation sur les hauteurs de Krauchthal ne permet pas d'envisager une transformation durable en établissement pénitentiaire moderne et gérable sur le plan de la logistique.
EP St-Jean	L'infrastructure requiert des mesures d'assainissement urgentes de grande ampleur.	Oui	Une stratégie d'objet prévoit déjà une rénovation totale en trois étapes: 1. Énergie et agriculture: construction d'une nouvelle étable à bovins, assainissement de l'étable des vaches laitières, rénovation complète de l'installation de chauffage. 2. Logements: construction d'une aile d'habitation et assainissement des bâtiments d'habitation existants. 3. Bâtiment administratif et bâtiment conventuel: transformation du bâtiment administratif et rénovation du bâtiment conventuel.

5.4. Conséquences stratégiques

L'analyse de la situation dans les différents établissements d'exécution judiciaire et plus spécialement des besoins d'assainissement et de modernisation a les **conséquences stratégiques** suivantes:

- Les ressources en personnel des établissements ne sont pas conformes aux standards de la Confédération dans différentes unités.
- Les standards minimaux en matière de qualité des constructions ne sont plus respectés dans les PR Berne et Bienne, ni dans les EP Hindelbank et Thorberg.
- Il est impératif d'envisager des sites de remplacement pour les PR Berne et Bienne et pour les EP Hindelbank et Thorberg, car les sites actuels n'offrent que peu ou pas de possibilités de développement.
- Du point de vue de la gestion du cycle de vie des constructions, les EP Witzwil et St-Jean sont dans un état qui requiert des travaux de rénovation urgents et de grande ampleur.
- Le bâtiment de la PR Thoune est dans un bon état global. Mais compte tenu des exigences de qualité et de la nouvelle conception de la détention provisoire, il doit subir des travaux.
- La PR Berthoud est conforme aux normes de construction et ne présente pas de besoin d'investissement urgent. Elle dispose de possibilités d'extension.
- En raison du changement de canton, la PR Moutier n'est pas incluse dans la planification stratégique. Elle sera maintenue en état jusqu'à son éventuel transfert au canton du Jura. L'évaluation des besoins doit néanmoins tenir compte de la perte de places de détention que cela entraînera.
- Il est prévu de transférer la responsabilité du FEL à une autre Direction, raison pour laquelle cet établissement n'est pas pris en compte dans la suite de la réflexion stratégique. D'ici là, il continuera d'occasionner des coûts d'entretien et de remise en état à la POM.

6. Besoins de places d'exécution judiciaire et d'espace additionnel

Les besoins futurs de places et de locaux annexes (surtout destinés au travail, aux loisirs, à la restauration et à la santé) dans le canton de Berne dépendent, sur le plan qualitatif comme sur le plan quantitatif, d'une multitude de facteurs que l'Office de l'exécution judiciaire (OEJ) peut anticiper en partie. Le présent chapitre décrit ces facteurs et leurs conséquences pour les structures d'exécution judiciaire du ressort de l'OEJ.

6.1. Cadre général

Dans sa vision stratégique, la Direction de la police et des affaires militaires (POM) accorde une grande attention au besoin de places d'exécution judiciaire. Lorsqu'elle élabore des projets concrets concernant son infrastructure, dont une grande partie est très vétuste, elle se fonde notamment sur les recommandations en vigueur des organes ci-après.

6.1.1. Monitoring des capacités de privation de liberté

La Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) a chargé un groupe technique d'effectuer un monitoring annuel des capacités dans le domaine de l'exécution judiciaire (détention provisoire et détention pour des motifs de sûreté, exécution des peines et mesures, détention administrative en vertu du droit des étrangers). Les données relevées chaque année à une date de référence indiquent

- l'offre de places et le taux d'occupation,
- le nombre de personnes placées en détention,
- les planifications et les projets.

Le monitoring décrit la situation dans l'ensemble de la Suisse, des concordats et des cantons. Il constitue un outil de pilotage des capacités de privation de liberté pour les concordats, les cantons et la Confédération. Il fournit en outre à la Commission pour l'exécution des peines et les établissements de détention de la CCDJP (Comité des neuf) des éléments pour formuler à l'attention de la Conférence, des concordats et des cantons des recommandations du point de vue national sur la création, la modification ou la fermeture de structures de privation de liberté. La Confédération, par exemple, s'appuie sur ces données pour accorder des subventions en faveur de projets de construction et d'infrastructure répondant à un besoin établi⁵⁷.

Le rapport du groupe technique daté de juillet 2017 recommande entre autres de fixer des limites pratiques d'occupation pour chaque type de détention⁵⁸: «La limite pratique d'occupation définit le degré moyen d'occupation qu'un établissement ne devrait dépasser que dans des situations exceptionnelles. De cette manière, les responsables peuvent, dans le cadre des exigences légales et notamment quant à la séparation des types de détention, des sexes et des tranches d'âge ainsi que pour des motifs d'exploitation (rénovation de cellules suite à un changement d'occupant, assainissements, etc.), disposer d'un nombre suffisant de places libres.»

⁵⁷ Office fédéral de la justice, Manuel des constructions dans le domaine de l'exécution des peines et mesures, Établissements pour adultes, B2.1.

⁵⁸ Groupe technique sur le monitoring des capacités de privation de liberté, Rapport relatif au relevé des données 2016, juillet 2017, p. 4.

Les limites d'occupation ont pour but de maintenir à disposition les capacités nécessaires pour répondre à une demande à courte échéance (p. ex. suite à des coups de filet, à l'arrestation par la police de personnes opérant en bande, à une forte augmentation des renvois/expulsions, à des incidents lors de manifestations de masse).

Forme d'exécution	Limite d'occupation
Exécution de peines en milieu fermé	95%
Exécution de peines en milieu ouvert	95%
Exécution de mesures	90%
Exécution de peines et de mesures par des femmes	90%
Détention provisoire	85%
Détention administrative	75%

6.1.2. Recommandations de la Commission de gestion

Rétrospectivement, la fermeture du Foyer d'éducation Prêles en 2016 a montré combien il peut être difficile de prévoir les besoins de places. La Commission de gestion du Grand Conseil (CGes) a formulé dans ce contexte des recommandations pour les projets à venir dans le canton de Berne:

«La CGes tient absolument à ce que les Directions tirent des leçons de cette affaire pour de futurs projets de construction. Pas seulement les Directions concernées, à savoir la POM, à laquelle étaient destinés les bâtiments, et la TTE en sa qualité de maître d'ouvrage, mais toutes les Directions qui seront amenées à réaliser de gros projets de construction.»⁵⁹

Calcul des coûts complets (recommandation 1): le Conseil-exécutif doit s'assurer que les futurs tarifs reposent sur des frais d'infrastructure calculés selon la méthode des coûts complets. Cette recommandation doit être mise en œuvre en priorité là où le canton réalise des projets de construction ou offre des prestations conjointement à d'autres cantons ou pour le compte d'autres cantons afin que les coûts puissent leur être refacturés. Il faut adapter les bases légales en conséquence.

Étude des besoins (recommandation 2): la CGes demande au Conseil-exécutif de procéder à une étude approfondie et circonstanciée des besoins pour tout projet de construction et d'en rendre compte au Grand Conseil de manière transparente.

Minimisation des risques (recommandation 3): lorsque des projets ne sont utiles que marginalement au canton, il faut en étudier les risques économiques avec un soin particulier.

Étude de projets (recommandation 4): avant de se lancer dans l'étude de projets, le Conseil-exécutif devra disposer de stratégies d'exploitation abouties. De plus, l'Office des immeubles et des constructions accordera plus d'importance aux critères d'aptitude et d'adjudication dans les appels d'offres concernant les prestations de mandataire de constructions spéciales.

⁵⁹ Cf. Leçons tirées de la rénovation et de l'agrandissement du Foyer d'éducation de Prêles. Rapport de la Commission de gestion à l'intention du Grand Conseil, 27 octobre 2016.

6.2. Occupation et besoins dans les prisons régionales

L'occupation des prisons régionales est un indicateur important concernant l'évolution du besoin de places. Les cinq prisons régionales du canton de Berne comptent au total 405 places. Elles ont actuellement un lien fonctionnel et géographique étroit avec les quatre ministères publics régionaux du canton (Jura bernois – Seeland, Mittelland, Haute-Argovie – Emmental et Oberland). À l'origine, elles ont été construites pour assurer la détention provisoire et la détention pour des motifs de sûreté. Elles sont donc conçues pour un régime dans lequel le détenu est enfermé dans une cellule individuelle 23 heures sur 24. Les structures actuelles offrent très peu de latitude pour déroger à ce régime. Comme le montre le diagramme ci-dessous, seulement 60 pour cent environ des personnes incarcérées dans les prisons régionales sont effectivement en détention provisoire ou en détention pour des motifs de sûreté; 40 pour cent des 405 places sont utilisées pour des détentions administratives, mais aussi, dans une grande proportion, pour l'exécution de peines et de mesures.

Occupation nette des prisons régionales, en pour cent par forme d'exécution judiciaire

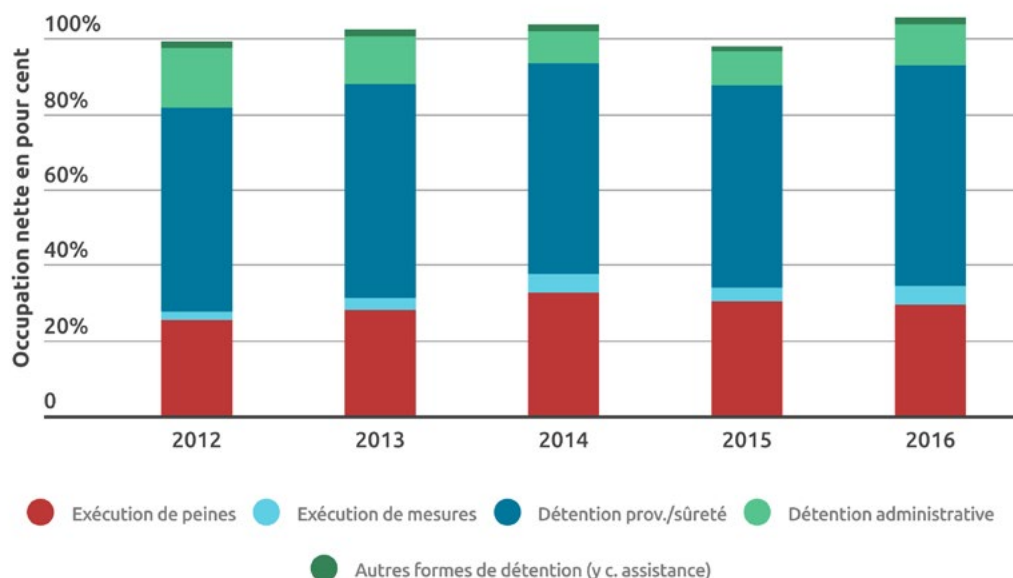


Illustration 3: occupation des prisons régionales par forme d'exécution judiciaire, 2012-2016

Taux d'occupation des prisons bernoises en pour cent

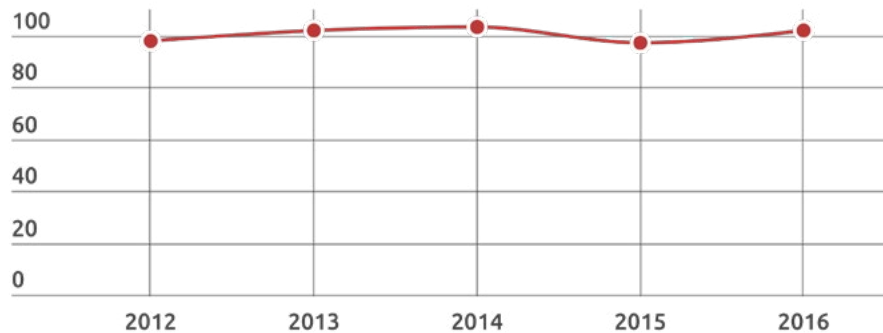


Illustration 4: taux d'occupation moyen des prisons régionales du canton de Berne, 2012-2016

Les deux graphiques qui précèdent mettent en lumière deux problématiques:

- Contrairement aux établissements pénitentiaires, qui sont généralement spécialisés dans une forme d'exécution judiciaire, les prisons régionales ont un caractère de «fourre-tout». Cette polyvalence maximale qui leur est imposée réduit leur capacité d'accueil et leur efficacité. Mais chaque régime de détention a des fondements et des normes qui lui sont propres et requiert des aménagements spécifiques. Or, les prisons n'ont pas l'infrastructure voulue pour répondre de manière égale aux exigences de tous les régimes de détention, ce qui ne serait d'ailleurs pas rationnel.
- Les prisons régionales sont contraintes de fonctionner en permanence avec un taux d'occupation atteignant, voire dépassant leur capacité maximale. Selon la recommandation du monitoring des capacités, les prisons ne devraient pas être occupées à plus de 85 pour cent en pratique, car elles doivent être plus flexibles que les établissements pénitentiaires en matière d'admissions. Leur organisation, que ce soit sur le plan de la logistique, des équipements techniques de sécurité ou du personnel, est donc conçue pour un taux d'occupation de 85 pour cent⁶⁰ seulement, ce qui correspond à 345 places. Or, durant les cinq dernières années, les prisons régionales bernoises ont toujours été occupées à 100 pour cent ou plus, c'est-à-dire que leurs 405 places étaient utilisées en permanence. Cela veut donc dire qu'elles fournissent en permanence 60 places de plus que leur limite pratique d'occupation. La PR Berne, par exemple, a atteint en 2016 un taux record de 117 pour cent, soit un excédent de 32 pour cent par rapport au taux d'occupation recommandé de 85 pour cent.

Bilan: d'une part, il est nécessaire de mettre à disposition un nombre suffisant de places pour pouvoir faire face aux fluctuations des besoins à court terme. D'autre part, il faut amener les structures du canton de Berne à se spécialiser dans les différents types de sanctions et phases d'exécution, dans la mesure où cela est utile. Il est important en particulier de transférer systématiquement l'exécution des peines et mesures des prisons régionales dans un établissement pénitentiaire approprié. Ce transfert libérera des places dans les prisons régionales, qui pourront alors séparer les différentes formes d'exécution judiciaire, améliorer considérablement les conditions de chaque régime, prévenir les effets nocifs de la détention, accélérer les efforts d'intégration et ainsi réduire les coûts de l'exécution judiciaire et de la santé. Il allégera également la charge de travail croissante du personnel. Sur le plan stratégique, la séparation des types de détention suppose une coordination réciproque entre les prisons régionales et les établissements pénitentiaires.

60 Cf. limite pratique d'occupation selon le monitoring des capacités de privation de liberté de la CCDJP.

6.3. Facteurs quantitatifs

6.3.1. Évolution démographique

La population résidente permanente ne cesse de croître en Suisse depuis plusieurs décennies. S'il n'y a pas de lien causal direct entre la population résidente et le besoin de places de détention, il existe une corrélation: les observations à long terme montrent que le nombre de places de détention évolue parallèlement à la population résidente (cf. ill. 5).

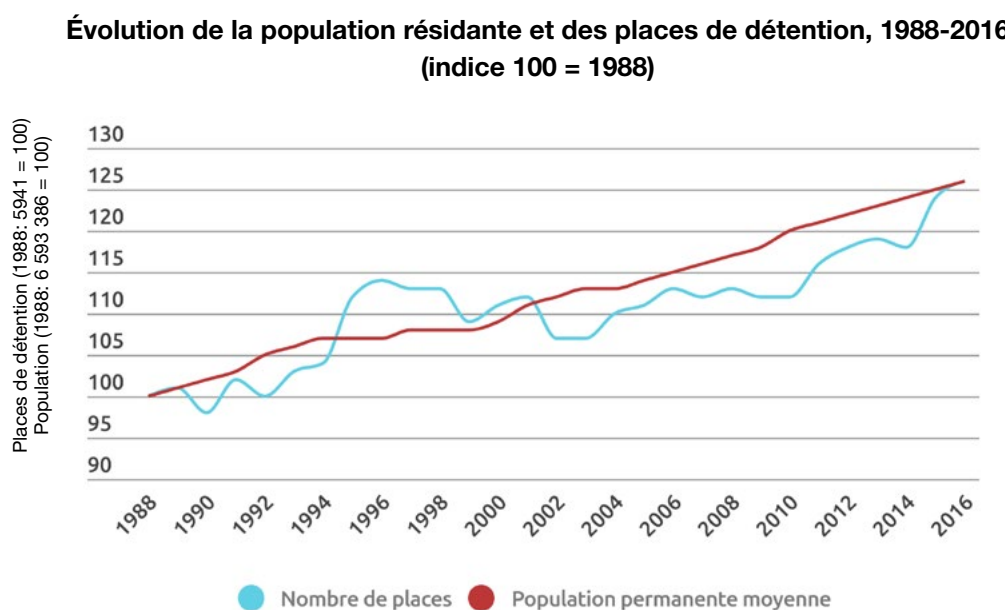


Illustration 5: croissance démographique et évolution du nombre de places de détention, 1988-2016

Actuellement, la Suisse a une population totale de 8,339 millions d'habitants. Faut-il tabler sur une poursuite au même rythme de la croissance démographique au cours des années à venir? La réponse est à chercher dans les trois scénarios élaborés par l'Office fédéral de la statistique (OFS)⁶¹.

Scénarios de l'évolution démographique de la Suisse selon l'OFS:

	2030	2045	2015
Scénario de référence	9,541 mio	9,857 mio	+ 14 % / + 18 %
Scénario «haut»	9,988 mio	10,459 mio	+ 20 % / + 25 %
Scénario «bas»	9,117 mio	9,280 mio	+ 9 % / + 11 %

Bilan: l'évolution de la population résidente a un impact sur le besoin de places de détention. D'un point de vue purement arithmétique, étant donné l'évolution des chiffres jusqu'à aujourd'hui, ce besoin continuera d'augmenter si la population résidente a une croissance moyenne de 16 pour cent⁶². Dans ce cas, il faudrait porter le nombre de places de détention de 956 actuellement à 1140 environ d'ici 2032, soit une hausse de 150 places environ.

61 OFS, Les scénarios de l'évolution de la population de la Suisse 2015-2045.

62 KÄSER/BRÄGGER, p. 55.

6.3.2. Évolution des condamnations prononcées

Les condamnations prononcées par les ministères publics et les instances judiciaires et leur évolution sont le facteur principal qui détermine le besoin de places de détention.

Facteurs qui augmentent le besoin de places de détention:

- Le nombre de condamnations prononcées (jugements pénaux et ordonnances pénales) dans le canton de Berne pour des crimes et des délits a connu une forte hausse au cours des 15 dernières années: il est passé de 9500 en 2000 à 11 500 en 2010 et à près de 13 000 en 2016, soit une progression de 3600 au total en 16 ans (sans compter les contraventions non inscrites au casier judiciaire)⁶³. Ce phénomène est amplifié par le fait que certaines catégories de délit (excès de vitesse, délits sexuels) ont été punies de peines en moyenne plus longues ou ont même donné lieu à des mesures institutionnelles selon l'article 59 CP.
- Avec la révision du Code pénal de 2007, les peines privatives de liberté fermes de six mois ou moins ont été remplacées en grande partie par des peines pécuniaires. En conséquence, ces dernières ont affiché une progression à partir de 2007, inversement proportionnelle au recul des peines fermes de privation de liberté. L'amende ou la peine pécuniaire sont remplacées par une peine privative de liberté de substitution si elles n'ont pas été payées et n'ont pas pu être encaissées par la voie de la poursuite. En 2016, l'OEJ a enregistré 24 600 peines privatives de liberté de substitution. La peine pécuniaire n'a donc pas réduit la charge des structures d'exécution judiciaire de l'OEJ.

Facteurs qui réduisent le besoin de places de détention ou atténuent sa progression:

- Le travail d'intérêt général (TIG) a permis d'économiser l'équivalent de 50 places de détention par an au cours des cinq dernières années et donc de limiter d'autant le besoin de places supplémentaires. Dans les années à venir, l'OEJ s'efforcera de développer le potentiel du TIG et des autres formes particulières d'exécution de peines, notamment les arrêts domiciliaires sous surveillance électronique, en exploitant au maximum le cadre légal. En effet, ces dispositifs permettent d'éviter les effets nocifs de la détention et de travailler efficacement sur la resocialisation, sans devoir procéder à une privation de liberté intrusive ou, après une telle sanction, pour obtenir une réinsertion progressive. Bien moins coûteuses que le placement dans un établissement d'exécution judiciaire, ces formes particulières d'exécution de peines ont un bénéfice économique immédiat.

Bilan: en raison de l'évolution quantitative des condamnations, le besoin de places de détention ne cesse d'augmenter. Il y a lieu de penser que cette tendance se poursuivra. Le développement des sanctions ou des formes de sanction sans privation de liberté ne permettra pas de neutraliser cette évolution; dans le meilleur des cas, il pourra seulement l'atténuer.

63 OFS, Adultes: Condamnations et personnes condamnées pour un délit ou un crime, Suisse et cantons, publié le 6 juin 2017, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/criminalite-droit-penal/justice-penale/jugements-mineurs-adultes.assetdetail.2769275.html>.

6.3.3. Pratique en matière de libération

La politique suisse du risque zéro (s'agissant de la réinsertion des détenus dans la société) réclamée par le public depuis quelques années⁶⁴ entraîne un vieillissement de la population carcérale. D'une part, les tribunaux prononcent davantage de peines longues et de mesures institutionnelles (voir ci-dessus); d'autre part, en raison de l'amélioration des instruments de pronostic, les autorités compétentes accordent moins souvent qu'avant des libérations et des allègements⁶⁵.

Bilan: la pratique en matière de libération a pour effet de maintenir les détenus plus longtemps dans les établissements d'exécution judiciaire, parfois jusqu'à la fin de leur vie. Les places sont donc «bloquées» pendant des périodes prolongées. Il y a lieu de penser que cette tendance se poursuivra.

6.3.4. Rythme soutenu des révisions du Code pénal

Le Code pénal est soumis à des révisions partielles voire totales à un rythme soutenu. Rien qu'entre les révisions totales de sa partie générale en 2007 et en 2013, il a été modifié à plus de 40 reprises⁶⁶. Avec la révision de 2007, les peines privatives de liberté fermes de six mois ou moins ont été remplacées en grande partie par des peines pécuniaires. En conséquence, ces dernières ont affiché à partir de 2007 une forte progression, inversement proportionnelle au recul des peines fermes de privation de liberté. Si la personne condamnée n'est pas en mesure de s'acquitter de sa peine pécuniaire, elle doit généralement exécuter une peine privative de liberté de substitution. La peine pécuniaire ne réduit pas la charge des structures d'exécution judiciaire de l'OEJ: en 2016, l'office a enregistré 24 600 peines privatives de liberté de substitution. La majorité d'entre elles reposent sur des ordonnances pénales du ministère public et expliquent la forte augmentation de ces ordonnances depuis plusieurs années. Les dispositions mettant en œuvre l'initiative sur le renvoi des criminels étrangers sont entrées en vigueur le 1^{er} octobre 2016. Depuis le 1^{er} janvier 2018, il est à nouveau possible de prononcer de courtes peines privatives de liberté à la place des peines pécuniaires et les arrêts domiciliaires sous surveillance électronique sont devenus une forme d'exécution judiciaire à part entière.

Bilan: les modifications du régime des sanctions, par exemple le retour en arrière concernant les peines pécuniaires ou l'introduction de formes particulières d'exécution de peines, comme le TIG et les arrêts domiciliaires sous surveillance électronique, obligent à procéder à des changements profonds et à faire preuve d'adaptabilité sur le plan de l'organisation, des infrastructures et du personnel. En outre, elles ont généralement un impact sur le besoin de places de détention. L'expérience des deux dernières décennies laisse à penser que la cadence des révisions législatives ne ralentira pas à l'avenir.

64 On rappellera à titre d'exemple l'initiative populaire fédérale «Internement à vie pour les délinquants sexuels ou violents jugés très dangereux et non amendables», à l'origine du nouvel art. 65bis CP.

65 BAECHTOLD/WEBER/HOSTETTLER, p. 357; KÄSER/BRÄGGER, p. 55.

66 KUNZ, pp. 14 s.

6.4. Facteurs qualitatifs

6.4.1. Vieillesse de la population carcérale

Il n'y a encore jamais eu en Suisse autant de personnes âgées exécutant une peine ou une mesure⁶⁷. Or, cela n'est pas seulement lié au phénomène de fond bien connu du vieillissement de la société. Deux autres facteurs interviennent:

- Depuis plusieurs décennies, l'âge moyen des délinquants augmente, c'est-à-dire que les infractions sont commises plus souvent par des personnes âgées⁶⁸. Ces dernières sont donc aussi plus souvent condamnées à des peines privatives de liberté et placées dans des établissements pénitentiaires.
- L'évolution des condamnations et la pratique en matière de libération exercent également une influence (cf. ch. 6.3.2. et 6.3.3. supra).

Par conséquent, l'âge moyen des détenus augmente, comme le montre le graphique ci-dessous.

Détenus de 50 ans et plus

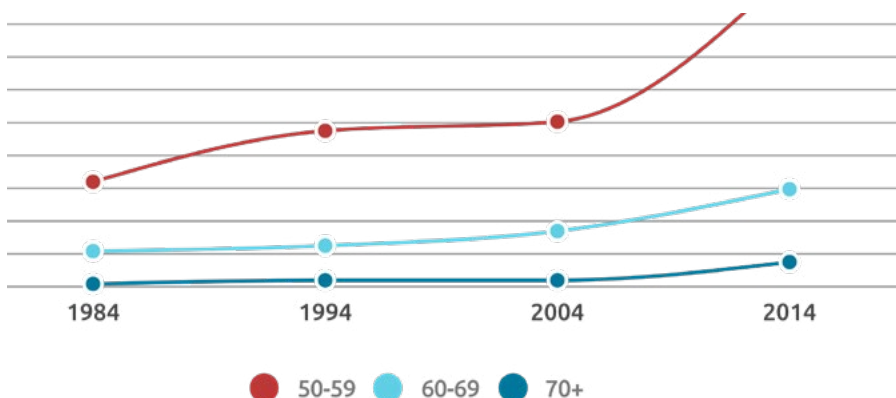


Illustration 6: effectifs moyens des détenus de 50 ans et plus par tranche d'âge et par an pour les années 1984, 1994, 2004 et 2014 (OFS). Source: «Fin de vie en prison – contexte juridique, institutions et acteurs», étude des Universités de Berne et Fribourg, 2015.

Bilan: le vieillissement croissant de la population carcérale met les établissements et les autorités de placement face à des défis nouveaux. Cela concerne non seulement l'infrastructure nécessaire, mais aussi les soins de santé ou la question de la dignité en fin de vie derrière les barreaux⁶⁹. Le personnel des établissements fermés est formé avant tout pour assurer la sécurité et travaille dans cet esprit. La prise en charge de personnes âgées et souffrantes psychiquement ne fait pas partie du cahier des charges classique du personnel pénitentiaire. On lui demande aujourd'hui déjà des compétences nouvelles dépassant largement le cadre de la sécurité et exigeant une conception nouvelle de son rôle, par exemple concernant la distance à maintenir avec les détenus dans la vie quotidienne⁷⁰. En outre, des sujets comme les soins palliatifs ou le suicide assisté soulèvent des questions éthiques complexes⁷¹. Rien ne permet de penser que cette tendance s'affaiblira au cours des prochaines années.

⁶⁷ SCHNEEBERGER.

⁶⁸ MARTI/HOSTETTLER/RICHTER, p. 29; Wahidin.

⁶⁹ Cf. étude des Universités de Berne et Fribourg «Fin de vie en prison – contexte juridique, institutions et acteurs», 2015; MARTI/HOSTETTLER/RICHTER, p. 26.

⁷⁰ Le contact physique avec les détenus est évité dans toute la mesure du possible pour prévenir les conflits de rôles. La conception actuelle du travail en milieu carcéral ne permettrait pas de dispenser des soins, corporels notamment.

⁷¹ En vertu du principe d'équivalence, les détenus ont les mêmes droits que le reste de la population, hormis les restrictions rendues nécessaires par leur privation de liberté. Cela s'applique également aux décisions concernant leur fin de vie.

6.4.2. Évolution de la détention provisoire

Alors que l'exécution des peines et mesures n'a pas cessé d'évoluer ces dernières années, l'exécution de la détention provisoire a connu relativement peu de changements. Pourtant, la Commission nationale de prévention de la torture (CNPT) émet des doutes quant à sa conformité aux droits fondamentaux; le Comité européen pour la prévention de la torture et des rapports élaborés par des chercheurs et des spécialistes de la doctrine critiquent également les conditions de son exécution en Suisse⁷². Les critiques portent principalement sur la durée d'enfermement en cellule, la séparation des formes d'exécution judiciaire, le manque de possibilités d'occupation et de loisirs, une gestion restrictive des contacts sociaux à l'intérieur des prisons et avec le monde extérieur ainsi que la prise en charge des détenus ayant des problèmes de santé physique ou mentale⁷³.

Les critiques portant sur les conditions d'exécution de la détention provisoire sont compréhensibles, tout au moins en partie. La POM estime qu'il y a effectivement une nécessité d'agir pour les raisons suivantes. Les détenus restent généralement en cellule 23 heures sur 24. Leurs contacts avec le monde extérieur sont extrêmement limités: les visites ne peuvent se dérouler que derrière des parois vitrées et les possibilités de travail ou d'occupation sont rares dans la plupart des établissements. Aujourd'hui, la détention provisoire dans le canton de Berne est organisée selon un mode unique, c'est-à-dire sans faire de différence entre les motifs de détention. Or, le principe de la proportionnalité exige que les modalités de détention soient adaptées aux motifs pour lesquels la personne est incarcérée, par exemple pour prévenir un risque de collusion ou un risque de fuite. Normalement, la restriction des contacts avec le monde extérieur ou les codétenus ne se justifie que par un risque (élevé) de collusion; elle n'obéit donc pas au principe de proportionnalité si elle est imposée à une personne placée en détention provisoire en raison d'un risque de fuite uniquement.

Si l'on respectait plus systématiquement la présomption d'innocence, le principe de proportionnalité, l'obligation de lutter contre les effets nocifs de la détention et le devoir d'assistance particulière dans l'organisation quotidienne de l'exécution des peines, il faudrait accorder davantage de libertés aux personnes placées en détention provisoire – et particulièrement à elles. Concrètement, cela signifie prévoir des possibilités de travail, des offres de formation et des activités de loisir adaptées, mais aussi (et surtout) des contacts réguliers et appropriés avec les codétenus, le personnel pénitentiaire ou des personnes de référence à l'extérieur de l'établissement⁷⁴. Quelques prisons en Suisse appliquent déjà des paliers dans le domaine de la détention provisoire⁷⁵. Le canton de Zurich est en train d'élaborer un système de ce type pour ses cinq établissements de détention provisoire.

Pour les raisons évoquées, l'OEJ doit tendre vers ce but dans ses établissements. Il faudrait pour cela procéder à des transformations profondes, mais la marge de manœuvre est trop étroite, car une partie des infrastructures est vétuste, exiguë et quasi impossible à modifier. Or, sans infrastructure adaptée, il est impossible de satisfaire aux exigences concernant la séparation des formes d'exécution judiciaire, les durées d'enfermement plus courtes et les activités d'occupation et de loisirs. Il n'est plus possible non plus de garantir totalement la sécurité du personnel et de la collectivité, ni des détenus. Comme les prisons ont en permanence un taux d'occupation élevé, on ne peut pas transformer des cellules existantes en espaces communautaires (travail, visites, loisirs, détention en groupe).

Bilan: il faut redéfinir la conception de la détention provisoire. En application du principe de proportionnalité, elle ne doit plus être exécutée selon un mode unique, mais comporter des paliers selon le motif et la durée et des activités plus nombreuses (travail, formation, contacts). Cela nécessite non pas davantage de places de détention, mais des locaux supplémentaires.

72 Art. 235, al. 1 du Code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 (CPP; RS 312.0): «La liberté des prévenus en détention ne peut être restreinte que dans la mesure requise par le but de la détention et par le respect de l'ordre et de la sécurité dans l'établissement.» Cf. rapports annuels de la CNPT; KÜNZLI/FREI; REC (2006) 13; REC (87) 7.

73 BRÄGGER, p. 332.

74 Cf. BRÄGGER, pp. 339 ss.

75 P. ex. les prisons Grosshof dans le canton de Lucerne ou la Croisée dans le canton de Vaud.

6.4.3. Évolution de la détention administrative

La restructuration du domaine de l'asile au niveau fédéral laisse aux cantons la charge de procéder aux renvois et aux expulsions. Ils sont tenus de mettre à disposition des places supplémentaires pour la détention administrative dans les six régions nouvellement définies. Le canton de Berne constitue une région à lui seul. Selon les relevés effectués ces cinq dernières années, il dispose en moyenne de 68 places pour la détention administrative.

Les mesures de contrainte relevant du droit des étrangers sont ordonnées par les autorités compétentes, qui placent des personnes notamment dans les prisons régionales gérées par la POM. Le canton de Berne doit agir pour améliorer les conditions d'exécution de la détention administrative, car elles ne sont pas conformes aux recommandations et aux normes générales. Par exemple, les contacts à l'intérieur des établissements et avec l'extérieur sont fortement limités. De plus, il n'y a pas d'offre adaptée en matière de travail et de loisirs, bien que la législation cantonale prévoie explicitement la possibilité de travailler⁷⁶.

Bilan: la détention administrative doit être optimisée et exécutée séparément de la détention pénale. Comme pour la détention provisoire, cela demande des locaux supplémentaires pour un même nombre de places de détention.

6.4.4. Exécution de mesures en milieu fermé pour hommes

Le canton de Berne n'a pas d'établissement spécialisé pour accueillir les hommes devant exécuter des mesures en milieu fermé (pas d'établissement pénitentiaire ni d'institution clinique adaptée). Les personnes concernées sont donc placées dans d'autres cantons, en général à l'établissement pénitentiaire de Soleure. C'est le seul établissement concordataire pouvant assurer l'exécution de mesures en milieu fermé.

Le canton de Berne n'a pas non plus de clinique de psychiatrie médico-légale pouvant accueillir des personnes condamnées à des mesures en milieu fermé assorties d'un traitement psychiatrique ou psychologique. Selon le niveau de sécurité requis, ces personnes sont placées

- au centre de psychiatrie médico-légale des services psychiatriques d'Argovie à Windisch (Königsfelden),
- au centre de thérapies médico-légales institutionnelles de la clinique psychiatrique universitaire de Zurich à Rheinau,
- à la clinique de psychiatrie médico-légale des cliniques psychiatriques universitaires de Bâle.

Une étude parue dans la Revue suisse de criminologie (RSC 3/2016) sous le titre «Der Bedarf an forensischen Klinikbetten am Beispiel des Kantons Bern» fait état pour le canton de Berne d'un besoin de 30 places en clinique pour l'exécution de mesures institutionnelles en milieu fermé. C'est le nombre de places en clinique que les auteurs de cette étude scientifique, dirigée par le Dr Klecha, estiment nécessaires pour prendre en charge les personnes souffrant de troubles psychiques et condamnées par le canton de Berne à une mesure thérapeutique institutionnelle pour une durée moyenne de 24 mois (art. 60 CP) ou de 33 mois (art. 59 CP).

Pour déterminer la faisabilité de ces places, une enquête sur le placement de patients devant exécuter une mesure en vertu de l'article 59 CP dans le canton de Berne a été réalisée récemment auprès de spécialistes jouant un rôle central dans les milieux de la médecine, de l'exécution judiciaire et de la justice (enquête sur le terrain «Platzierung von Patientinnen und Patienten mit einer Massnahme nach Art. 59 StGB im Kanton Bern», Service de psychiatrie forensique de l'Université de Berne, 3 novembre 2017). Elle montre clairement que c'est l'unité Etoile des Services psychiatriques universitaires qui offre le plus grand potentiel d'extension. Cette solution est la seule à avoir été jugée plutôt appropriée, toutes les autres possibilités envisagées ayant été qualifiées en moyenne

76 Art. 12b de la loi portant introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers (LiLFAE; RSB 122.20); arrêt du Tribunal administratif du canton de Berne ATA 100.2010.279U du 6 août 2010.

d'inappropriées. Elle est considérée comme clairement adaptée ou réaliste par les spécialistes de l'exécution judiciaire en particulier, mais aussi par les participants appartenant au milieu de la justice⁷⁷.

La situation de nécessité extrême dans laquelle se trouve le domaine sensible de l'exécution de mesures institutionnelles de droit pénal est un fait reconnu. Les cliniques de psychiatrie médico-légale des autres cantons ont des listes d'attente si longues que les personnes condamnées doivent passer des mois voire des années dans une prison régionale avant d'obtenir une place dans une institution appropriée offrant une prise en charge médicale conforme au droit. Lorsque les tribunaux prononcent de telles mesures, l'OEJ se trouve régulièrement devant d'énormes difficultés pour placer les personnes condamnées (pression accrue lorsque le tribunal statue que les condamnés devront être libérés s'ils ne peuvent pas être placés). La situation actuelle est intenable, à la fois pour les personnes concernées, dont certaines sont gravement malades (en particulier dans les cas de schizophrénie), et pour le personnel des prisons régionales qui les encadre.

Bilan: le canton de Berne a actuellement besoin de 30 places en clinique psychiatrique.

6.4.5. Exécution des internements

L'internement est une mesure ordonnée par le tribunal et devant être exécutée après une peine privative de liberté. Il repose sur l'idée que la sécurité publique l'emporte sur la liberté individuelle. Les personnes internées restent incarcérées pour des raisons de sécurité uniquement, puisqu'elles ont déjà exécuté leur peine. La Cour constitutionnelle fédérale allemande a donc estimé dès 2004 que l'exécution de l'internement et l'exécution des peines devaient se dérouler dans des conditions différentes. En particulier, l'internement doit être dépourvu d'aspects répressifs⁷⁸. De par son organisation, il doit assurer un niveau de sécurité élevé vis-à-vis de l'extérieur et offrir des conditions nettement plus libérales à l'intérieur des murs. Concrètement, cela signifie que le niveau de sécurité nécessaire est à déterminer en fonction des spécificités individuelles de la personne internée et donc qu'il faut s'interroger sur la nécessité des restrictions qui lui sont imposées dans la vie quotidienne et éventuellement les réduire⁷⁹. Cette obligation de faire une différence entre l'exécution des peines et l'exécution des internements est également préconisée par le Comité des droits de l'homme de l'ONU et la Cour européenne des droits de l'homme dans ses arrêts⁸⁰. L'un et l'autre statuent que les conditions d'exécution judiciaire doivent être appropriées au but concret de la privation de liberté dans chaque cas⁸¹.

Bilan: bien que ces principes normatifs aient un caractère obligatoire pour la Suisse en tant qu'État partie au Pacte II de l'ONU et à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH; RS 0.101), ils trouvent une application assez limitée dans les conditions actuelles d'internement en Suisse: indépendamment du potentiel de dangerosité des individus concernés, les internements sont exécutés en grande partie dans des établissements fermés, où les normes de sécurité sont très élevées, y compris à l'intérieur des murs, ce qui restreint fortement la liberté individuelle des détenus. La Suisse ne possède actuellement pas d'établissement spécialisé dans l'exécution des internements ni d'établissement proposant une section spécialisée dans les internements. Il faut chercher une solution conjointement avec d'autres cantons, par exemple dans le cadre du concordat, car le nombre de personnes condamnées à un internement dans le canton de Berne est trop faible pour justifier l'aménagement d'un établissement spécifique ou d'une section spécialisée.

77 KLECHA/KÖHLER/FREYTAG/KRAMMER.

78 «Abstandsgebot» (obligation de différenciation): arrêts de la Cour constitutionnelle allemande du 5 février 2004, ch. 126, et du 4 mai 2011, ch. 101.

79 C'est également ce que préconise le Concordat de la Suisse orientale dans sa recommandation du 4 avril 2008 relative à l'internement et à la peine privative de liberté qui précède. KÜNZLI/EUGSTER/SCHULTHEISS, p. 24. Le Manuel des constructions dans le domaine de l'exécution des peines et mesures, Établissements pour adultes, recommande expressément de prévoir des cellules plus spacieuses pour les personnes internées.

80 Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme, M. c. Allemagne du 17 décembre 2009, ch. 127; CCPR, GC 35, ch. 21.

81 Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme, X. c. Finlande du 3 juillet 2012, ch. 147; KÜNZLI/EUGSTER/SCHULTHEISS, pp. 10 s.

6.5. Le critère de la gestion économique des établissements

Le caractère économique de la gestion d'un établissement d'exécution judiciaire dépend de son taux d'occupation et des indemnités qu'il encaisse (éventuellement grossies par le produit de la vente de marchandises), mais aussi et surtout de ses dépenses, dont le poste de loin le plus élevé est celui des charges de personnel.

Quelle que soit sa taille, chaque établissement d'exécution judiciaire a besoin d'un effectif de personnel déterminé afin d'assurer la sécurité et l'encadrement 24 heures sur 24 et 365 jours par an. De ce fait, le montant des dépenses incompressibles par établissement est relativement élevé. Il y a donc une taille critique à atteindre pour que les dépenses et les recettes puissent s'équilibrer. Selon le Manuel des constructions dans le domaine de l'exécution des peines et mesures de l'Office fédéral de la justice (OFJ), une gestion économique est possible à partir de 100 places⁸².

La taille de l'établissement n'est pas le seul critère. Son aménagement joue un rôle tout aussi important. Les établissements qui ont des mandats mixtes (détention provisoire et pour des motifs de sûreté, peines privatives de liberté en milieu fermé, mesures de contrainte relevant du droit des étrangers, sections pour hommes et pour femmes, etc.) doivent prendre des dispositions compliquées pour aménager leurs locaux et organiser la sécurité de manière à répondre aux nécessités de chaque forme d'exécution judiciaire. Ils ont en outre des règles, des normes et des procédures différentes à respecter selon les catégories de détenus.

Du point de vue de la gestion, on peut porter les appréciations suivantes sur les établissements bernois:

- Les établissements pénitentiaires (EP) de Witzwil, Thorberg et Hindelbank et les prisons régionales (PR) de Berne et Berthoud ont une taille permettant une gestion économique si l'on se fie aux recommandations de l'OFJ. Cependant, la mixité des mandats des PR Berne et Berthoud fait actuellement obstacle à une gestion économique.
- L'EP St-Jean et la PR Thoune sont juste au-dessous de la taille critique, mais si l'on tient compte d'autres paramètres de gestion (éviter la mixité des mandats à la PR Thoune), leur gestion peut devenir économique.
- D'un point de vue purement économique, les PR Bienne et Moutier sont trop petites.

6.6. Résumé

6.6.1. Facteurs influant sur le besoin de places et d'espace

Au vu des évolutions passées et actuelles, on peut estimer que les facteurs quantitatifs et qualitatifs suivants continueront de faire croître le besoin de places de détention et d'espace:

- Respect des limites pratiques d'occupation (monitorage des capacités)
- Évolution démographique
- Évolution des condamnations prononcées
- Pratique des autorités d'exécution judiciaire et des tribunaux en matière de libération
- Évolution du Code pénal et, en particulier, des dispositions relatives aux sanctions
- Vieillesse de la population carcérale
- Évolution de la détention provisoire
- Évolution de la détention administrative
- Évolution de la prise en charge des troubles psychiques
- Modalités d'exécution des internements
- Perte de la prison régionale de Moutier

82 Manuel des constructions dans le domaine de l'exécution des peines et mesures, Établissements pour adultes, D1.

Plusieurs de ces facteurs influent sur la durée de la détention, par exemple l'évolution des condamnations prononcées, la pratique en matière de libération, l'aggravation des sanctions au fil des révisions du Code pénal ou encore l'évolution démographique. Globalement, ils alimenteront à long terme la progression du nombre de détenus devant être maintenus en milieu fermé. Cela signifie qu'un nombre croissant de places ne seront plus disponibles pour l'exécution des condamnations à venir. Cette évolution est due en partie à la focalisation croissante de la politique criminelle sur la sécurité. Or, les institutions répondant à des normes de sécurité élevées ont besoin non seulement d'un personnel nombreux, mais aussi d'une infrastructure utilisant des technologies modernes. Le besoin accru de places de détention en milieu fermé entraîne donc inévitablement une hausse des coûts.

D'autres facteurs influent sur l'aménagement de l'exécution judiciaire et le besoin d'espace qui en découle, tels que l'évolution de la détention provisoire et de la détention administrative ou les modalités d'exécution de l'internement. La plupart de ces facteurs sont extrinsèques, c'est-à-dire que l'exécution judiciaire n'a que peu ou pas d'influence sur leur existence et leur évolution.

Le développement du travail d'intérêt général et des arrêts domiciliaires sous surveillance électronique est le seul moyen d'atténuer l'augmentation du besoin de places. Toutefois, ces deux formes d'exécution des peines sont déjà bien développées dans le canton de Berne et offrent donc un potentiel supplémentaire assez limité.

6.6.2. Besoin de places et d'espace: prévisions jusqu'en 2032

Les besoins prévisionnels du canton de Berne pour chaque forme de détention ont été estimés en partant du nombre de places à disposition en 2017 et en tenant compte des facteurs présentés plus haut.

Forme d'exécution judiciaire	2017	2032	Delta
Exécution de peines et de mesures (femmes)	107	140	+33
Exécution de peines en milieu fermé (hommes)	300	375	+75
Exécution de peines en milieu ouvert (hommes)	166	180	+14
Exécution de mesures en milieu ouvert (hommes)	80	80	0
Détention provisoire et détention pour des motifs de sûreté	220	300	+80
Détention administrative	83	80	0
Total OEJ	956	1155	+ 200

Les besoins ont été ventilés non pas entre les établissements existants, mais entre les formes d'exécution des sanctions (détention provisoire, peines, mesures, etc.) et les phases de progression (milieu fermé ou ouvert). Ils sont présentés indépendamment des infrastructures existantes, ce qui – compte tenu de l'état des constructions et de la logistique dans les bâtiments utilisés à l'heure actuelle – laisse la possibilité d'envisager différentes solutions pour déterminer où et quand il sera possible de mettre à disposition les places requises à moyen et long terme.

Le besoin de places de détention se double d'un besoin d'espace additionnel où aménager des locaux annexes pour le travail, le séjour et les loisirs, les repas, la santé, etc.

Le besoin prévisionnel de 200 places d'exécution judiciaire est une simple estimation reposant sur les informations dont nous disposons aujourd'hui (cf. statistique démographique et statistique des condamnations, pp. 45 ss). Il faudra donc établir le besoin concret de places supplémentaires et de locaux annexes de manière plus détaillée lors de l'étude des projets de réalisation. Un monitoring permanent des infrastructures livrera à cet effet des informations sans cesse actualisées.

6.6.3. Mesures à prendre dans les différents établissements

Les mesures à prendre dans les différents établissements ont été évaluées en tenant compte de l'état actuel des constructions et des exigences quantitatives et qualitatives à remplir, sur la base de quatre critères essentiels.

Lieu	Les constructions respectent les normes minimales	Un changement de site doit être envisagé	L'infrastructure doit être adaptée à la nouvelle conception de l'exécution judiciaire	Une gestion économique est possible sur le site actuel
PR Berne	Non	Oui	Oui	Oui
PR Bienne	Non	Oui	Oui	Non
PR Berthoud	Oui	Non	Oui	Oui
PR Thoune	Oui	Non	Oui	Non
EP Hindelbank	Non	Oui	Oui	Oui
EP Witzwil	Oui	Non	Non	Oui
EP Thorberg	Non	Oui	Oui	Oui
EP St-Jean	Oui	Non	Non	Oui

6.6.4. Besoin cantonal de places d'exécution judiciaire hors des structures de l'OEJ

Besoin cantonal de places d'exécution judiciaire hors de l'OEJ: exécution de mesures de psychiatrie médico-légale en milieu clinique fermé	-	30	+30
--	---	----	-----

Le besoin du canton de Berne pour l'exécution de mesures institutionnelles relevant du droit pénal a été évalué scientifiquement. Il est estimé à 30 places⁸³.

Selon une enquête récente du Service de psychiatrie forensique de l'Université de Berne, le changement d'affectation ou l'extension de l'unité de psychiatrie médico-légale Etoine des Services psychiatriques universitaires est de loin la meilleure option⁸⁴. La construction d'une nouvelle clinique, qui faisait également partie des options privilégiées, présente des inconvénients majeurs en ce qui concerne la faisabilité et la mise en œuvre. D'autres solutions ont été envisagées hors du canton ou dans le domaine de l'exécution judiciaire, mais elles n'ont pas été retenues pour des raisons quantitatives et qualitatives. Les règles nationales et internationales prévoient que les personnes faisant l'objet d'une mesure selon l'article 59 CP ne doivent normalement pas être détenues avec des personnes

⁸³ KLECHA/KÖHLER/FREYTAG/KRAMMER.

⁸⁴ Platzierung von Patientinnen und Patienten mit einer Massnahme nach Art. 59 StGB im Kanton Bern – Zusammenfassende Darstellung der Ergebnisse der Umfeldbefragung, Université de Berne, Institut de médecine légale, Service de psychiatrie forensique, 3 novembre 2017, p. 7.

exécutant des peines. Les directives de l'Académie Suisse des Sciences Médicales demandent que les médecins jouissent d'une totale indépendance à l'égard des autorités d'exécution des peines et mesures, précisant que leurs tâches ne peuvent être fondées que sur des critères strictement médicaux. Cette exigence d'un milieu médical pour l'exécution des mesures fait nettement pencher la balance en faveur d'un changement d'affectation ou d'une extension de la station de psychiatrie médico-légale Etoine⁸⁵.

6.7. Conséquences stratégiques

L'analyse des facteurs jouant un rôle dans le besoin de places a les **conséquences stratégiques** suivantes:

- Au cours des 15 prochaines années, le canton de Berne aura besoin d'environ 200 places supplémentaires, plus les locaux annexes nécessaires, afin de répondre aux exigences quantitatives et qualitatives actuelles et futures et de maintenir le niveau de son offre de prestations cantonales et concordataires.
- Le canton de Berne doit faire face à ce besoin supplémentaire à l'intérieur de ses frontières pour les raisons suivantes:
 - a) La détention provisoire est du ressort des cantons et n'est pas régie par le concordat.
 - b) Le canton de Berne est le seul en Suisse alémanique à proposer des structures pour l'exécution de peines et de mesures pour les femmes.
 - c) D'autres cantons ayant un besoin important de places de détention en milieu fermé, notamment Zurich⁸⁶ et Argovie⁸⁷, ont achevé leurs travaux de planification, si bien que le canton de Berne ne peut pas envisager de combler hors de son territoire son manque de places pour les hommes devant exécuter des peines en milieu fermé.
- Il faut moderniser l'organisation de la détention provisoire et de la détention administrative afin de les rapprocher de l'environnement de l'exécution des peines. Cela suppose des horaires d'ouverture des cellules élargis, davantage d'interaction sociale ainsi que des places de travail et des locaux communautaires pour les loisirs.
- Les possibilités légales de recours au travail d'intérêt général et aux arrêts domiciliaires sous surveillance électronique sont exploitées à fond afin d'atténuer l'augmentation du besoin de places.
- Les établissements construits à neuf ou entièrement rénovés sont conçus pour avoir une organisation économique et rationnelle, compte tenu de leur nombre de places et de leur mandat. Cette démarche doit viser à séparer les formes d'exécution des sanctions et à éviter la mixité des mandats au sein d'un même établissement.

85 Op. cit., p. 8.

86 Construction de l'EP Pöschwies en 1995; construction en cours du centre de police et justice de Zurich avec 300 places de prison, achèvement prévu en 2021.

87 Rénovation totale de l'EP Lenzburg avec construction d'un nouveau bâtiment, 2014-2017.

7. Orientations stratégiques et principes d'action

7.1. Orientations stratégiques

Compte tenu des explications exposées aux chapitres 5 (Travaux d'assainissement et de modernisation nécessaires) et 6 (Besoins de places d'exécution judiciaire et d'espace additionnel) et des conséquences stratégiques qui en ont été tirées, l'Office de l'exécution judiciaire (OEJ) a adopté les **orientations stratégiques** suivantes concernant l'infrastructure de ses établissements pour les 15 années à venir:

- **L'OEJ maintient et développe les offres actuelles dans le domaine de l'exécution judiciaire (y compris dans le cadre du concordat). Il faut pour cela transformer et agrandir les infrastructures ou les reconstruire sur des sites adaptés.**
- **Les différentes formes d'exécution judiciaire sont séparées.**
- **Toutes les possibilités légales d'exécution de sanctions sans privation de liberté sont exploitées afin d'atténuer l'augmentation du besoin de places dans les établissements.**
- **Les conditions d'exécution de la détention provisoire et de la détention administrative sont modernisées et leur qualité est optimisée.**
- **L'OEJ reste fidèle au principe de l'ancrage régional des prisons afin de préserver les intérêts de la justice bernoise et de la Police cantonale.**
- **L'OEJ s'engage à assurer, en partenariat avec le Concordat de la Suisse du Nord-Ouest et de la Suisse centrale, un monitoring permanent des infrastructures pour fournir des éléments solides en vue de l'évaluation des besoins concrets de places à l'avenir dans les différents établissements d'exécution judiciaire du canton de Berne.**

7.2. Principes d'action pour une gestion économique

En raison de sa situation financière, le canton de Berne met en place dans toutes les Directions des mesures d'allégement et d'économie. De ce fait, il est difficile de procéder aux innovations durables dont le canton a pourtant un besoin urgent pour moderniser l'exécution de la privation de liberté.

Une grande partie des infrastructures de l'OEJ ne répond plus depuis longtemps aux exigences légales régissant la privation de liberté et n'est souvent pas à la hauteur des directives nationales (concordats) et internationales (p. ex. concernant les internements). De plus, le personnel travaille sous la pression d'exigences croissantes, dans des infrastructures qui ne sont plus adéquates et qui ont un taux d'occupation très élevé, avec une évolution salariale comparativement lente.

L'OEJ sait bien que le canton de Berne est dans une situation financière tendue depuis des années. Mais lorsque l'heure est aux économies, on peut réduire les coûts durablement grâce à une politique d'investissements anticycliques. Si l'OEJ remplace ses structures obsolètes (infrastructure, équipements techniques, énergie, etc.), fait en sorte que ses établissements atteignent une taille critique et met en place des procédures efficaces sur le plan logistique, il améliorera sa rentabilité et réduira significativement ses coûts d'entretien.

L'OEJ souhaite mettre en place une politique d'action à moyen et long terme qui repose sur une utilisation précautionneuse des ressources et sur un contrôle permanent du caractère économique de ses activités de base. Cette démarche tiendra compte naturellement des recommandations de la Commission de gestion et du Contrôle des finances du canton de Berne, par exemple en lien avec la fermeture du Foyer d'éducation Prêles.

C'est pourquoi l'OEJ assortit ses orientations stratégiques de principes d'action pour une gestion économique:

- **Les établissements d'exécution judiciaire ont la taille critique requise pour une gestion économique et offrent un taux d'encadrement adéquat.**
- **Les infrastructures sont conçues de manière modulaire, permettant ainsi de réagir aux fluctuations de la demande.**
- **Les investissements à venir dans des constructions reposent sur une évaluation solide du besoin de places.**
- **Une veille technologique permet de déterminer l'utilité de nouveaux moyens technologiques pour optimiser les processus et réduire les charges.**

8. Scénarios

Le besoin d'assainissement et de modernisation des infrastructures existantes et le besoin prévisionnel de places et d'espace additionnel sont considérables. Il faut donc se demander quelle est la démarche à adopter pour remédier aux déficiences constatées et répondre aux besoins à venir.

En principe, il serait possible de continuer à entretenir les infrastructures actuelles, mais, pour l'Office de l'exécution judiciaire (OEJ), le statu quo n'est pas une option. Il laisserait subsister bon nombre des insuffisances fondamentales que présentent les bâtiments et les équipements techniques. Il ne permettrait de procéder qu'à une partie infime des améliorations quantitatives et qualitatives voulues et obligerait à fermer certains établissements à moyen terme. C'est pourquoi l'OEJ a étudié en détail deux autres scénarios, qui vont nettement plus loin que le simple maintien du statu quo:

- **Scénario *Statu quo plus***
- **Scénario *Statu quo mutatio***

Pour les raisons exposées sous le chiffre 5.4 (Conséquences stratégiques), la prison régionale (PR) de Moutier et le Foyer d'éducation Lory ne sont inclus dans aucun des deux scénarios.

8.1. Scénario *Statu quo plus*

Le scénario *Statu quo plus* prévoit la rénovation des établissements ou la construction de nouveaux bâtiments sur les sites existants.

Implications pour les différents établissements:

1. **PR Berne:** elle est transformée ou reconstruite pour proposer 100 places conformes. La rénovation s'accompagne d'une réduction du nombre de places afin de gagner de l'espace pour les équipements techniques, l'agrandissement des cellules, la détention en groupe, les places de travail, etc.
2. **PR Thoun et Berthoud:** les bâtiments des deux établissements les plus modernes du canton de Berne sont adaptés à la nouvelle conception de la détention provisoire compte tenu des tendances identifiées, ce qui entraîne la suppression d'un certain nombre de cellules au profit de places de travail et d'espaces pour la détention en groupe.
3. **PR Bienne:** l'établissement est fermé parce que ses bâtiments sont en mauvais état et qu'il n'atteint pas la taille critique. Il est transformé ou reconstruit pour proposer 100 places conformes, compensant ainsi les places perdues tout en améliorant la qualité dans le domaine de la détention provisoire.
4. **Détention administrative:** les prisons régionales et l'établissement pénitentiaire (EP) de Witzwil ne proposent plus de détention administrative. Ces 80 places doivent être regroupées et relocalisées sur un site existant, mais avec une organisation à part. Problème: le potentiel d'extension des sites actuels est à peine suffisant.

5. **EP Thorberg:** composée en partie de bâtiments historiques protégés et installée sur un site exposé, l'infrastructure actuelle ne permet plus d'assurer une exécution des peines en milieu fermé conforme aux normes actuelles et à venir et reposant sur une logistique efficace. Pour améliorer la situation, il faut étendre son périmètre de sécurité afin de créer des places de travail et des locaux communautaires adaptés. L'amélioration de la sécurité, de la fonctionnalité et de la logistique qui en découlerait permettrait de porter à 200 le nombre de places dans l'établissement.
6. **EP Witzwil et St-Jean:** les deux établissements sont rénovés entièrement. Les travaux tiennent compte des nouvelles exigences dans la conception des locaux et la logistique. Les sites actuels ont fait leurs preuves et ils ont le potentiel de développement nécessaire. Des travaux préliminaires et des projets de rénovation ont été étudiés et doivent être réalisés.
7. **EP Hindelbank:** l'établissement est reconstruit dans la commune de Hindelbank, soit sur son site actuel, soit ailleurs. Les travaux tiennent compte des nouvelles exigences dans la conception des locaux et la logistique. Des travaux préliminaires et des projets de rénovation ont été étudiés et doivent être réalisés.
8. **Exécution de mesures en milieu fermé:** les places nécessaires à l'exécution de mesures de psychiatrie médico-légale en milieu fermé sont mises à disposition et gérées par les cliniques psychiatriques existantes. Elles ne sont donc pas réalisées dans les structures de la Direction de la police et des affaires militaires (POM), mais celle-ci s'assure qu'une organisation existante appropriée prenne en charge leur réalisation.

Voici une transcription cartographique de ce scénario.

Statu quo plus: 1060 places au total

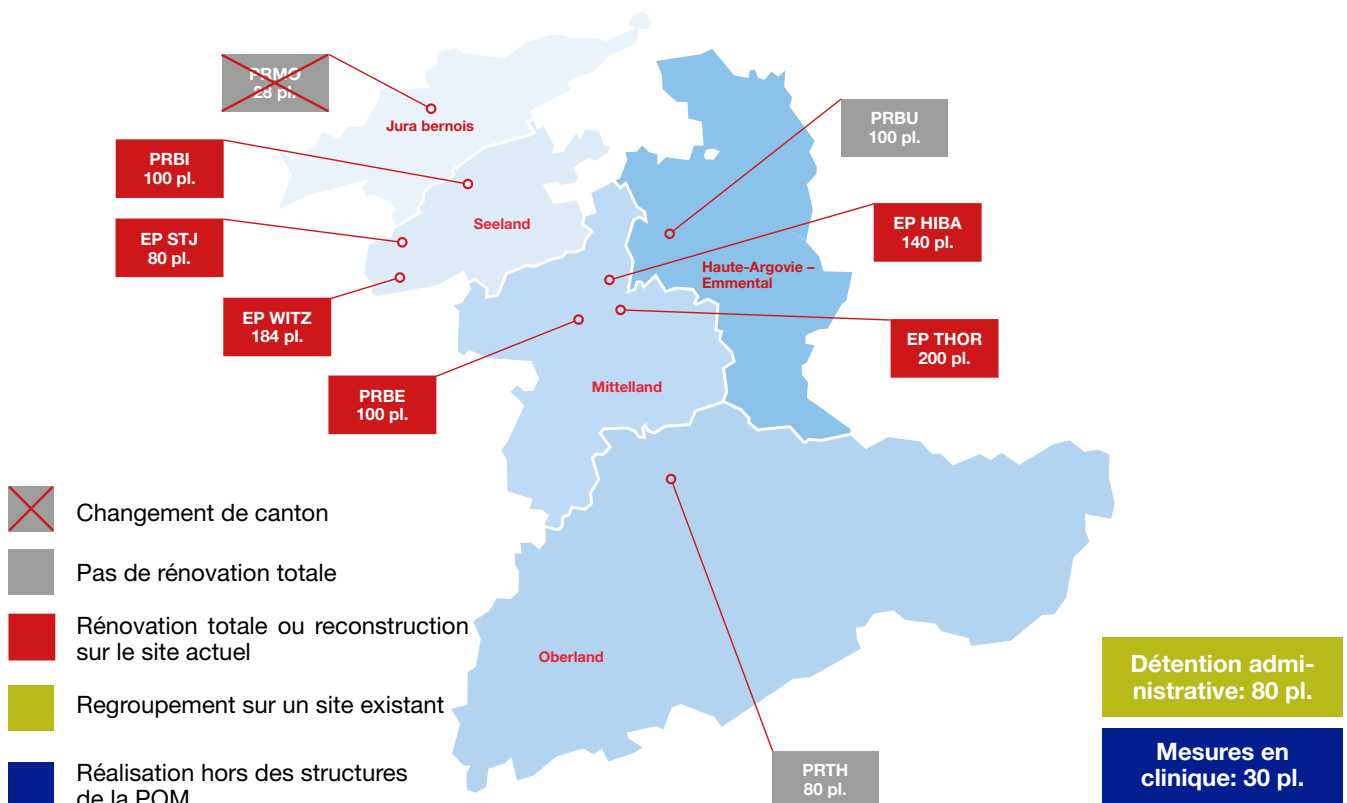


Illustration 7: paysage des structures d'exécution judiciaire de l'OEJ, scénario Statu quo plus

Avantages et inconvénients du scénario *Statu quo plus*

Avantages	Inconvénients
Les frais d'investissement seront globalement inférieurs à ceux du scénario <i>Statu quo mutatio</i> .	Il est difficile de mettre en place une section de détention administrative sur l'un ou l'autre des sites actuels, car les structures qui s'y prêteraient (PR ou EP fermé) n'ont aucun potentiel d'évolution. Si la détention administrative n'est pas délocalisée des prisons régionales, il ne sera pas possible d'atteindre l'un des principaux objectifs stratégiques, à savoir la séparation des formes de détention.
La réalisation d'améliorations sur les sites existants sera plus facile et suscitera moins de résistances.	À moyen et long terme, il n'y aura pas assez de places pour l'exécution de peines en milieu fermé.
Il sera possible d'améliorer la qualité de certaines formes d'exécution judiciaire.	Il ne sera pas possible de séparer systématiquement les formes d'exécution judiciaire, car les prisons régionales continueront d'accueillir des détenus exécutant une peine. La détention provisoire et la détention pour des motifs de sûreté n'auront pas le niveau de qualité requis et il manquera des places pour cette forme d'exécution judiciaire aussi.
Il n'y aura pas d'infrastructures inutilisées.	L'EP Thorberg restera sur un site qui pose des problèmes. Les difficultés liées à la logistique et à la conception des locaux subsisteront.
	Il ne sera pas possible de couvrir l'accroissement prévisionnel du besoin de places de détention.
	En l'absence de changements de site, la structure de Châtillon restera inutilisée pour l'exécution judiciaire.

8.2. Scénario *Statu quo mutatio*

Comme le scénario *Statu quo plus*, le scénario *Statu quo mutatio* prévoit la rénovation des établissements et la construction d'infrastructures sur les sites existants. Il propose en outre de déplacer et de regrouper certains sites.

Implications pour les différents établissements:

- 1. PR Berne:** elle quitte son site actuel pour s'installer dans un bâtiment neuf à proximité du nouveau centre de police de Niederwangen.
- 2. PR Bienne:** les places de détention perdues dans la PR Moutier (en raison du changement de canton) et la PR Bienne (en raison de la fermeture; cf. scénario *Statu quo plus*) sont compensées par l'implantation d'une nouvelle prison régionale sur un autre site à Bienne ou dans les environs immédiats.

3. **EP Thorberg:** le site de Thorberg est abandonné au profit d'un établissement moderne et fonctionnel qui accueille des hommes exécutant des peines en milieu fermé sur un site adapté offrant des possibilités de développement à long terme.
4. **Séparation entre la détention provisoire et l'exécution des peines:** l'exécution de peines en milieu fermé qui se déroule actuellement dans les prisons régionales est partiellement intégrée dans le nouvel établissement pénitentiaire. Les quelque 120 places en milieu fermé que les prisons régionales y consacrent actuellement sont transférées en grande partie dans une section organisée à cet effet à la PR Berthoud et le reste du besoin est couvert par l'EP Thorberg sur un nouveau site.
5. **Séparation entre la détention provisoire et la détention administrative:** conformément à l'objectif de séparation des formes d'exécution judiciaire, la détention administrative selon le droit des étrangers quitte les prisons régionales pour être intégrée dans le périmètre de la nouvelle PR Berne. L'emplacement de celle-ci et la nécessité de conduire des détenus auprès d'ambassades localisées en ville de Berne plaident en faveur d'un site central dans l'agglomération bernoise. Au regard de la loi, une section ayant un fonctionnement et une conception propres offre une séparation suffisante entre la détention administrative et la détention pénale.
6. **PR Thoun et Berthoud:** idem scénario *Statu quo plus*
7. **EP Witzwil, St-Jean et Hindelbank:** idem scénario *Statu quo plus*
8. **Exécution de mesures en milieu fermé:** idem scénario *Statu quo plus*

Le tableau synoptique ci-dessous présente le parc d'établissements résultant de ce scénario, leurs mandats et leur nombre de places:

Sites	Formes de détention	Changements à apporter	Nombre de places
Berne	DP/DMS	Construction	100
Berne	DA	Construction dans le périmètre de la nouvelle PR Berne	80
Berthoud	EPMF + DP/DMS	Adaptations	100 (dont 80 EPMF)
Thoune	DP/DMS	Adaptations	80
Bienne	DP/DMS	Construction	100
St-Jean	EMMO	Rénovation totale	80
Witzwil	EPMO	Rénovation totale	180
Hindelbank	EJF	Construction	140
Nouvel EP	EPMF	Construction	300
Nombre total de places à partir de 2033			1160
Delta zu 2017			+200

Voici une transcription cartographique de ce scénario.

Statu quo mutatio: 1160 places au total

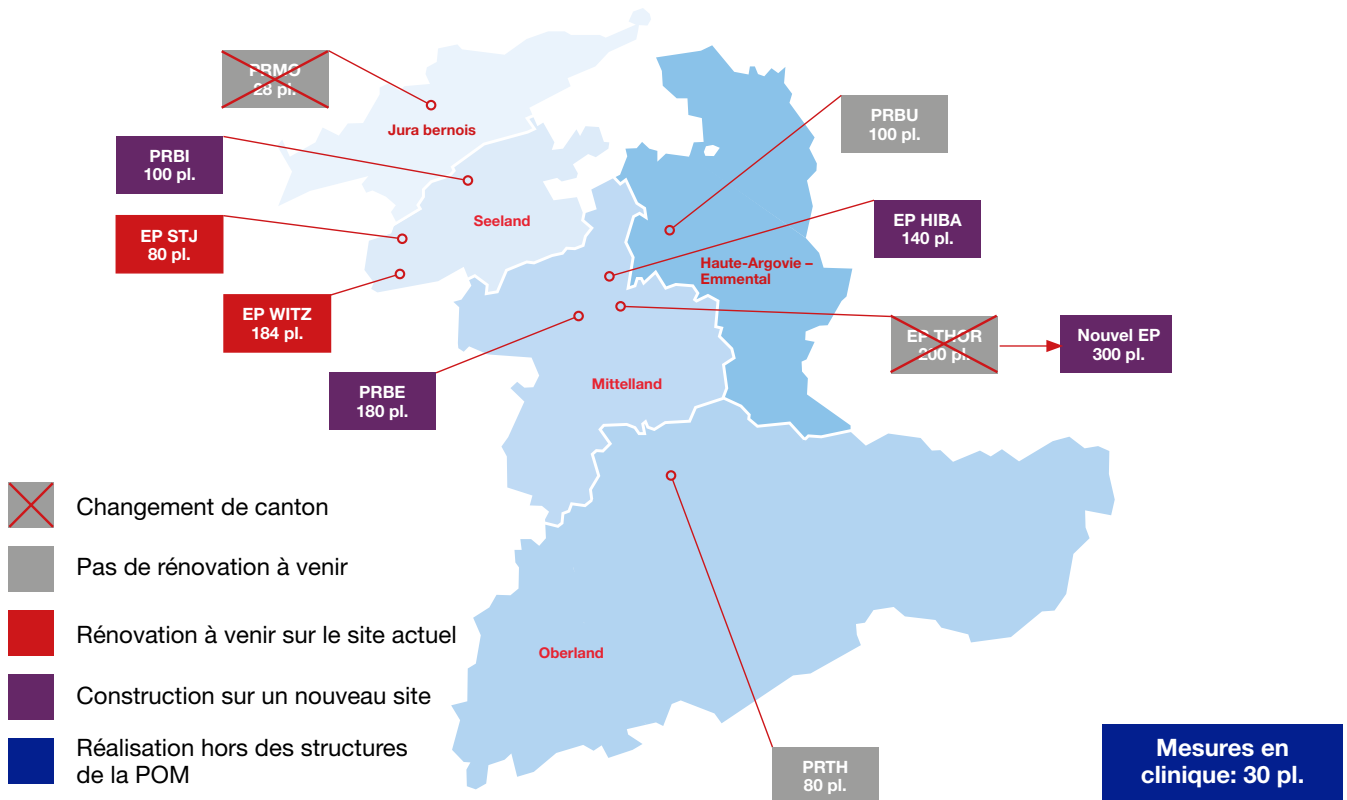


Illustration 8: paysage des structures d'exécution judiciaire de l'OEJ, scénario *Statu quo mutatio*

Légende:

DP/DMS	Détention provisoire et détention pour des motifs de sûreté
DA	Détention administrative
EPMF	Exécution de peines en milieu fermé
EPMO	Exécution de peines en milieu ouvert
EMMO	Exécution de mesures en milieu ouvert
EJF	Exécution judiciaire pour femmes (peines et mesures)

Précisions concernant Châtillon: la seule réserve foncière du canton de Berne dont la POM peut disposer immédiatement et qui pourrait couvrir le besoin de places supplémentaires se trouve à Châtillon, dans le périmètre de l'ancien Foyer d'éducation Prêles, sur le Plateau de Diesse. Ce site remplit les conditions de taille et de potentiel de développement requises pour répondre à long terme aux besoins d'infrastructure de l'OEJ. Il permettrait à l'exécution judiciaire du canton de Berne d'évoluer de manière à respecter les règles internationales, nationales et concordataires. Si sa situation géographique peut paraître défavorable au premier abord, il est en réalité seulement à 15 minutes en voiture de Bienne et du raccordement à l'autoroute. Il n'est donc pas moins approprié pour les différents types de transports que les établissements existants. De plus, compte tenu des possibilités actuelles de transport, de logistique et de communication, il n'est pas a priori inadapté aux besoins des parties prenantes,

qui recherchent une proximité maximale et une bonne desserte. Cependant, par sa situation géographique, il entre moins en ligne de compte pour une prison régionale (Bienne a besoin d'un établissement de proximité) que pour un nouvel établissement pénitentiaire. Il convient donc d'étudier une implantation à Châtillon, sans exclure d'autres possibilités.

Avantages et inconvénients du scénario *Statu quo mutatio*

Avantages	Inconvénients
Le choix de sites appropriés garantira la conformité avec la loi, le respect des normes et une capacité de développement sur le long terme.	Les frais d'investissement seront plus élevés que dans le scénario Statu quo plus.
La séparation systématique et rationnelle de la détention provisoire, de la détention administrative et de l'exécution des peines apportera des améliorations qualitatives importantes.	Le risque est plus grand que la réalisation des projets prenne du retard si le déplacement des sites suscite des résistances pour des raisons de politique régionale.
Les coûts annuels d'entretien des établissements diminueront durablement.	On ne sait pas quelle nouvelle affectation pourra être attribuée aux infrastructures que l'on cessera d'utiliser.
Le site de Thorberg, dont la logistique et la construction ne peuvent pas être rationalisées, sera remplacé.	
Tous les établissements pourront atteindre une taille critique permettant une gestion économique.	
Les dépenses d'investissement seront payantes à long terme, car les infrastructures seront conçues pour perdurer pendant des décennies (on ne fera pas du neuf avec du vieux).	
La possibilité de maintenir le site de Châtillon pérennisera des emplois dans le Jura bernois.	

8.3. Planification de la mise en œuvre

Après pesée des avantages et des inconvénients, le scénario Statu quo mutatio semble aujourd'hui le plus à même de garantir une exécution judiciaire axée sur le long terme, conforme à la loi et économique, tout en assurant un niveau élevé de qualité et de sécurité. Par rapport au scénario Statu quo plus, il propose essentiellement de ne pas rénover entièrement les PR Berne et Bienne et les EP Hindelbank et Thorberg, mais d'envisager des changements de site, une option économiquement judicieuse sur le long terme. Il présuppose que les différents sites ne soient pas considérés isolément, car toute modification apportée en un endroit, qu'elle touche le nombre de places ou les formes de détention, se répercute immédiatement sur l'ensemble du système.

De plus, le choix proposé n'est pas binaire (un scénario ou bien l'autre). On peut en effet sélectionner des éléments dans les scénarios Statu quo plus et Statu quo mutatio pour élaborer une solution mixte.

On peut, par exemple, déplacer seulement un, deux ou trois établissements. Cependant, on ne parviendra à séparer les formes d'exécution judiciaire (un objectif stratégique important) que si la planification des travaux se déroule en parallèle pour les sites de Berne, Bienne et Thorberg. C'est pourquoi il importe de ne pas renoncer à

ce stade à l'un ou l'autre des changements de site proposés sans examen détaillé, mais au contraire de soumettre ces propositions à une étude économique approfondie une fois que la stratégie d'ensemble aura été adoptée.

Dans une prochaine étape, la POM élaborera un plan de mise en œuvre avec la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie (TTE). Ce plan directeur intégrera les besoins et les priorités d'action mis en évidence dans le cadre de la présente stratégie de l'exécution judiciaire. Il devra exposer de manière très détaillée les conséquences concrètes de la stratégie sur le plan de l'exploitation, des constructions et des finances, sans oublier de chiffrer l'impact des désinvestissements (abandon de sites centraux dans les villes de Berne et Bienne). Ces travaux fourniront les éléments de base pour les différents projets de construction. Les résultats du plan directeur devront ensuite être replacés dans le contexte global des projets d'infrastructure du canton de Berne et nécessiteront donc un travail d'ajustement avec la TTE.

8.4. Horizon de réalisation et estimation du besoin financier

L'horizon de réalisation visé est l'année 2032. Le calendrier des travaux dépendra des résultats de la planification de mise en œuvre et des moyens financiers du canton. Il faut souligner à cet égard que le seul maintien du statu quo – sans regroupements, déplacements ou constructions nouvelles – entraînera des coûts nets de 300 millions de francs environ au cours des 15 ans à venir (estimation sommaire basée sur des coûts d'investissement standard et des valeurs de référence par place de détention, établies par l'Office fédéral de la justice).

Les scénarios Statu quo plus et Statu quo mutatio ne peuvent pas être réalisés avec les moyens financiers prévus dans le cadre de la planification actuelle des investissements à moyen terme du canton de Berne (MIP+). Pour rappel, ils consistent notamment à créer 200 places supplémentaires, dont le besoin est attesté, à augmenter la sécurité et la qualité de l'exécution judiciaire et à permettre une gestion économiquement rationnelle des établissements. Selon de premières estimations sommaires, ils font augmenter de plusieurs centaines de millions de francs les investissements nécessaires au cours des 15 prochaines années.

La POM travaillera donc de concert avec la TTE pour coordonner les différents projets, planifier les étapes de leur réalisation et les intégrer à la planification des investissements à moyen terme. Les projets de toutes les Directions inscrits dans la planification des investissements seront ensuite classés par ordre de priorité afin de déterminer les possibilités de financement et le calendrier de réalisation. Il faudra éventuellement examiner comment relever le plafond d'investissement.

Éditeur: Direction de la police et des affaires militaires du canton de Berne et Office de l'exécution judiciaire
Édition 2018

Mise en page et impression: FUNKE LETTERSHOP AG



**Direction de la police
et des affaires militaires
du canton de Berne**

Kramgasse 20, 3011 Berne
Téléphone +41 31 633 47 23
www.be.ch/pom

Office de l'exécution judiciaire

Gerechtigkeitsgasse 36, case postale, CH-3001 Berne
Téléphone +41 31 635 60 11
www.be.ch/oej