



Rapport

Date de la séance du CE: 7 décembre 2022
Direction: Direction de la sécurité
N° d'affaire: 2021.SIDAJV.321
Classification: –

Ordonnance sur l'exécution judiciaire (OEJ) Modification

Table des matières

1.	Contexte et caractéristiques de la nouvelle réglementation	2
2.	Forme de l'acte législatif	2
3.	Droit comparé	2
4.	Mise en œuvre, évaluation	2
5.	Commentaire des articles	3
6.	Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes	6
7.	Répercussions financières	6
8.	Répercussions sur le personnel et l'organisation	6
9.	Répercussions sur les communes	7
10.	Répercussions sur l'économie	7

1. Contexte et caractéristiques de la nouvelle réglementation

Le Conseil-exécutif procède à une révision partielle de l'ordonnance du 22 août 2018 sur l'exécution judiciaire (OEJ; RSB 341.11 – état au 1^{er} avril 2021) en application de l'article 65 de la loi du 23 janvier 2018 sur l'exécution judiciaire (LEJ; RSB 341.1).

Les modifications se limitent à des dispositions en lien avec les valeurs patrimoniales des personnes détenues qui exécutent une peine ou une mesure. D'une part, le Conseil-exécutif modifie la clé de répartition de la rémunération du travail entre les comptes libre, d'affectation et bloqué. D'autre part, il introduit des dispositions concernant la participation aux frais de la part des personnes détenues et des établissements d'exécution; dans ce cadre, la possibilité d'exécution par substitution de la prise en charge (subsidaire) des coûts, qui figure déjà en une forme largement comparable dans des actes normatifs internes à l'Office de l'exécution judiciaire, est intégrée à l'ordonnance.

Cette révision partielle fait suite à la révision des directives du Concordat de la Suisse du Nord-Ouest et de la Suisse centrale sur l'exécution des peines et mesures sur la rémunération (SSED¹ 17.0) et la prise en charge des frais d'exécution et des dépenses personnelles (SSED 17.1) et du rapport explicatif les concernant (SSED 17.2).

La révision partielle de l'ordonnance n'en modifie ni la systématique, ni la structure. Il n'y a pas de nouvelles sections ou sous-sections et les nouveautés sont introduites par la modification de six articles existants et la création de deux nouveaux articles.

2. Forme de l'acte législatif

Les détails à modifier dans le déroulement et l'aménagement de l'exécution, parmi lesquels la réglementation applicable à la rémunération du travail et les dispositions d'exécution concernant les frais, peuvent être intégrés dans l'OEJ. Le législateur a confié la compétence en ce sens au Conseil-exécutif (art. 65, al. 1, lit. c et g LEJ).

3. Droit comparé

Les actes normatifs des trois concordats sur l'exécution des peines et mesures, et notamment de celui auquel appartient le canton, et les dispositions d'exécution d'autres cantons ont été consultés pendant le processus d'élaboration des modifications. Il apparaît a priori que tous les cantons du Concordat de la Suisse du Nord-Ouest et de la Suisse centrale ont introduit des dispositions comparables ou s'approprient à le faire. Les cantons du concordat de la Suisse orientale connaissent des dispositions similaires.

4. Mise en œuvre, évaluation

La révision partielle implique quelques travaux de mise en œuvre à l'interne: il faudra modifier certains actes normatifs internes à l'Office de l'exécution judiciaire en ce qui concerne les frais, et les règlements des établissements pénitentiaires devront être adaptés aux nouvelles dispositions. Au surplus, la révision partielle n'entraîne pas de changements notables dans l'organisation de l'exécution. L'évaluation sera effectuée dans le cadre de la gestion ordinaire de l'office.

¹ *Systematische Sammlung der Erlasse und Dokumente*, recueil systématique des actes normatifs du Concordat. Les directives concordataires n'existant qu'en allemand, leurs titres sont traduits librement à titre indicatif.

5. Commentaire des articles

Sous-section 2.1.6 Valeurs patrimoniales

Article 44 Principes

Alinéa 1: lorsqu'une personne exécute une peine ou une mesure dans un établissement de l'Office de l'exécution judiciaire, celui-ci tient à son nom un compte libre, un compte d'affectation et un compte bloqué. Les directives concordataires révisées au sujet de la rémunération retiennent désormais expressément la possibilité d'un compte de réparation. Ce concept n'est pas complément inédit, puisqu'en pratique, les établissements de l'Office de l'exécution judiciaire ouvrent déjà, si besoin est, un compte subordonné pour la consignation de montants destinés à la réparation. Une disposition en ce sens est néanmoins ajoutée à l'ordonnance dans un but d'exhaustivité.

Seront crédités sur ce nouveau compte les montants versés à titre de réparation par la personne détenue, sur une base volontaire ou sur ordre du tribunal (cf. art. 58 ss OEJ). Ils seront prélevés sur le compte libre ou le compte d'affectation, en fonction du budget de la personne détenue (cf. art. 44, al. 2 et 3 OEJ).

Pour les détails concernant la tenue de ce quatrième compte, on se référera à la réglementation concordataire et aux prescriptions internes de l'Office de l'exécution judiciaire. Il reste possible d'ouvrir des comptes subordonnés dans des buts spécifiques conformément au budget de la personne détenue. Le cas échéant, ces comptes resteront alimentés depuis le compte libre.

La directive concordataire, qui n'existe qu'en allemand, emploie une terminologie nouvelle et parfois différente du texte allemand de l'ordonnance: elle parle de *Sperrkonto 1 (Zweckkonto)* [compte bloqué 1 (compte d'affectation)] et de *Sperrkonto 2 (Sparkonto)* [compte bloqué 2 (compte d'épargne)], ce qui pour le canton correspond respectivement au compte d'affectation (art. 46 OEJ) et au compte bloqué (art. 47 OEJ). Quant au nouveau compte de réparation introduit à l'article 44, alinéa 1, lettre *d*, il correspond au *Sperrkonto 3 (Wiedergutmachungskonto)* [compte bloqué 3 (compte de réparation)] de la directive concordataire.

Le parti a été pris de ne pas adapter toute l'ordonnance à la terminologie concordataire ni d'ajouter les correspondances entre parenthèses à toutes les occurrences. La terminologie de l'OEJ est en effet bien établie et commune à toutes les formes de privation de liberté. Pour faire le lien entre les deux terminologies, les mentions *compte bloqué 1*, *compte bloqué 2* et *compte bloqué 3* (correspondant à la terminologie concordataire) sont ajoutées entre parenthèses après les désignations des comptes visés à l'article 44, alinéa 1, lettres *b* à *d*, et aux titres des articles 46 et 47.

Article 46 Compte d'affectation (compte bloqué 1)

Titre: la mention *compte bloqué 1* est ajoutée entre parenthèses afin de faire le lien avec la terminologie concordataire (voir explications relatives à l'art. 44 ci-dessus).

Article 47 Compte d'affectation (compte bloqué 2)

Conformément à la législation en vigueur, le compte bloqué est intangible et tout prélèvement y est interdit avant la libération conditionnelle. L'ajout d'un alinéa 2, nouveau, relativise cette interdiction en autorisant des prélèvements à titre exceptionnel dans certains cas, lorsque cela va dans l'intérêt de la personne détenue. Cet allègement va dans le sens des directives concordataires, mais les prescriptions du droit fédéral (cf. art. 83, al. 2 du Code pénal suisse du 21 décembre 1937, CP; RS 311.0) et la jurisprudence du Tribunal fédéral à ce sujet devront toujours être respectées. Le droit fédéral distingue la

partie de la rémunération dont le détenu dispose librement pendant l'exécution d'une peine ou d'une mesure et la partie qui sert à la constitution d'un fonds de réserve dont il disposera à la libération. Concrètement, la rémunération est versée sur les différents comptes de la personne détenue sur la base d'une clé de répartition. La partie disponible est répartie entre le compte libre, que la personne détenue peut utiliser à sa discrétion, et le compte d'affectation, sur lequel l'établissement d'exécution peut autoriser des prélèvements à la demande de la personne détenue, ou en ordonner sans son assentiment, pour financer des dépenses personnelles. La partie non disponible de la rémunération est versée sur le compte bloqué et la personne détenue ne peut pas y toucher: elle sert uniquement à la constitution d'une réserve en vue de la libération.

Le nouvel alinéa 2 autorise des prélèvements sur le compte bloqué si les soldes du compte libre et du compte d'affectation sont insuffisants. Pour que ces soldes soient qualifiés d'insuffisants, ils doivent se trouver trop bas pour couvrir une dépense à charge d'un de ces comptes une fois que les prélèvements ordinairement prévus ou requis auront été effectués.

La lettre *a* permet d'effectuer des prélèvements sur le compte bloqué en lien direct avec des actions visant à préparer la libération; il peut s'agir par exemple du versement d'une caution pour la location d'un appartement, permettant ainsi à la personne détenue de se loger une fois libérée, ou de l'achat de mobilier de base pour un appartement. Le solde du compte est ainsi utilisé dans l'intérêt de la personne alors qu'elle est encore détenue, mais pour le temps qui suivra sa libération.

La lettre *b* introduit la possibilité pour la personne détenue d'utiliser sur demande le solde de son compte bloqué dans les cas où la constitution d'une réserve pour le temps qui suivra sa libération n'a de fait aucune utilité pratique. C'est le cas lorsqu'une personne détenue n'a aucune perspective d'être libérée dans un avenir proche ou même prévisible. Ce cas de figure concerne avant tout les personnes détenues faisant l'objet d'une mesure d'internement et celles dont l'état de santé est si mauvais qu'elles ne vivront probablement plus assez longtemps pour bénéficier d'un éventuel allègement (tout en n'ayant pas de possibilité de bénéficier d'une interruption de peine). En pareille situation, ces personnes n'ont pas d'intérêt à constituer une réserve pour le temps qui suivra leur libération si elles n'ont pas de perspectives réalistes d'être libérées. Cela étant, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme impose néanmoins de considérer la privation de liberté dans une optique de libération; il reste donc théoriquement possible, pour une personne internée, d'être un jour libérée, ce qui signifie qu'en cas de prélèvement sur la base de la lettre *b*, le solde du compte bloqué ne pourra pas descendre en dessous d'un plancher intangible, conformément à la volonté du législateur fédéral.

Le montant de ce plancher correspond à la franchise sur la fortune laissée à la libre disposition d'une personne seule selon les prescriptions de l'aide sociale du canton de Berne. Ce montant est actuellement de 4000 francs. L'ordonnance ne fixe pas de montant précis, ce qui est préférable pour éviter une éventuelle inadéquation au moment d'appliquer la disposition.

Sous-section 2.1.9 Rémunération du travail et indemnité en cas de formation ou de perfectionnement

Article 54 Principes

Alinéa 3: la clé de répartition est adaptée sur la base de la directive concordataire, ce qui permet de gagner en flexibilité, eu égard notamment aux grandes disparités de ce que peut gagner une personne détenue en fonction de son activité et de la phase d'exécution dans laquelle elle se trouve. L'ordonnance prévoira dorénavant un pourcentage pour l'alimentation du compte bloqué, à l'instar des autres comptes et en remplacement du montant fixe actuel de 50 francs. Dans la plupart des cas, cela n'entraînera cependant que peu de changements notables dans l'alimentation du compte bloqué puisque, appliqué à la rémunération moyenne, le taux de dix pour cent correspond grosso modo à 50 francs.

Aucun taux n'est fixé pour l'alimentation du compte de réparation, étant donné qu'il n'existe pas chez toutes les personnes détenues. L'alimentation sera déterminée dans le cadre du budget individuel de celles qui en ont un.

Article 56 Étendue du droit à la rémunération

Alinéa 2, lettre a: la partie de la rémunération à laquelle la personne détenue a droit en cas d'incapacité complète due à une maladie ne sera plus versée qu'à partir du troisième jour de l'arrêt du travail. Il s'agit là aussi d'une harmonisation avec la directive concordataire permettant une égalité de traitement entre les établissements du Concordat. La possibilité de suspendre la rémunération pendant les deux premiers jours d'arrêt maladie constitue une incitation pour les personnes détenues à ne pas se porter pâles sans motif valable.

Sous-section 7.1.2 Participation des personnes détenues aux frais

Article 147 Travail externe, travail et logement externes

Alinéa 4: l'expérience montre que pour les personnes détenues qui ont une occupation externe pendant l'exécution ordinaire (ce qui correspond à une phase intermédiaire de la phase d'exécution ordinaire, conformément à l'art. 38, al. 4 OEJ), il est souvent plus aisé de trouver une occupation s'apparentant à un travail ordinaire avec un salaire usuel, plutôt qu'une occupation de type stage avec une indemnisation réduite. Dès lors, aucune raison objective ne s'oppose à ce qu'en pareille configuration, une personne détenue qui réalise un revenu comparable à celui d'un travail externe participe aux frais d'exécution aux mêmes conditions qu'une personne en phase de travail externe; la participation aux frais d'exécution est fonction du revenu effectivement réalisé. Cette nouvelle disposition se justifie d'autant plus que le législateur fédéral impose une participation appropriée aux frais d'exécution (cf. art. 380, al. 2 CP).

Section 7.3 Prise en charge des dépenses personnelles

Article 151a Exécution par substitution et cession de droits au remboursement

Un nouvel article 151a est ajouté à l'ordonnance sur la base de la directive concordataire relative à la prise en charge des frais d'exécution et aux dépenses personnelles.

Alinéa 1: lorsque, après vérification, un établissement d'exécution estime qu'il est nécessaire de faire appel à un organisme de prise en charge subsidiaire (en principe un service social), celui-ci peut être impliqué même contre l'avis de la personne détenue. Une demande est déposée en son nom auprès du service social compétent; en cas de refus, ce dernier statue par voie de décision comme en situation ordinaire.

L'obligation faite à la personne détenue de collaborer découle des rapports de droit particuliers qui caractérisent son statut d'une façon générale. De plus, il est objectivement dans son intérêt d'assurer la prise en charge subsidiaire de ses dépenses personnelles, même sans son accord, lorsqu'elle se trouve dans le besoin ou qu'elle n'a pas de possibilité de les assumer elle-même: il en va du devoir d'assistance et de protection qui découle de l'article 75 CP. On pense ici en particulier aux frais médicaux, qui font partie des dépenses personnelles à la charge de la personne détenue.

La demande de soutien peut être déposée par le membre du personnel compétent au sein de l'établissement d'exécution (en principe une assistante sociale ou un assistant social) auprès de l'organisme de prise en charge subsidiaire sans l'accord de la personne détenue, mais avec l'assentiment de la direction.

Le mécanisme de cession prévu à l'alinéa 2 se pratique déjà à l'heure actuelle sur la base de directives internes à l'Office de l'exécution judiciaire: la personne détenue cède ses droits au remboursement par voie de déclaration, qu'elle signe à son arrivée dans un établissement. Cet alinéa n'entraînera donc pas de changements en pratique, mais il est intégré dans l'ordonnance dans un but de clarté.

Les personnes détenues qui n'ont pas de domicile en Suisse ni d'assurance-maladie participent aux dépenses personnelles prises en charge à titre subsidiaire dans les limites de leurs possibilités et du solde de leur compte d'affectation (cf. art. 46, al. 3 OeJ en lien avec art. 55, al. 2 LEJ).

La personne détenue tenue à de tels engagements a la possibilité de saisir les voies de droit ordinaires en demandant au service compétent de l'Office de l'exécution judiciaire de rendre une décision susceptible de recours (cf. art. 48, al. 2 LEJ). La compétence incombe au service qui a effectué les vérifications et déposé les demandes, et qui assume la responsabilité du budget (art. 44, al. 2 et 3 OeJ), soit en principe l'établissement d'exécution.

Article 152a Participation de l'établissement d'exécution aux contributions à l'AVS

Les contributions aux assurances sociales figurent parmi les dépenses personnelles en vertu de l'article 55 LEJ. Étant donné que l'établissement d'exécution doit veiller à maintenir la couverture d'assurance AVS/AI, il lui incombe de verser au moins la moitié des contributions, par analogie avec le système en vigueur dans le monde extérieur (part de l'employeur). Ce devoir de veiller au maintien de la couverture d'assurance n'est toutefois réglé qu'à l'article 18, alinéa 4 du concordat pour le moment; il sera désormais retenu expressément dans le nouvel article 152a de l'ordonnance.

L'article 152a n'empêche pas l'établissement de financer plus de 50 pour cent des contributions minimales à l'AVS. De fait, il n'est pas rare que l'établissement finance forfaitairement l'intégralité des contributions minimales, et ce pour des raisons pratiques: les vérifications et calculs à faire au cas par cas pour chaque personne détenue représenteraient une charge de travail disproportionnée.

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

Il n'y a ni lien notable ni contradiction avec le programme législatif ou d'autres planifications.

7. Répercussions financières

Il ne faut pas s'attendre à des répercussions notables sur les finances: les économies permises par le fait que le versement (partiel) de la rémunération du travail n'interviendra plus qu'à partir du troisième jour d'absence en cas de maladie (art. 56, al. 2) et les recettes générées par le fait que la participation aux frais d'exécution sera étendue aux personnes détenues ayant une occupation externe pendant l'exécution ordinaire (art. 147, al. 4) ne seront que marginales; quant à la participation des établissements d'exécution aux contributions minimales à l'AVS (art. 152a), elle n'entraînera, comme indiqué plus haut, pas de dépenses supplémentaires, puisqu'elle a déjà cours en pratique.

8. Répercussions sur le personnel et l'organisation

On ne s'attend pas à des répercussions notables à ce niveau.

9. Répercussions sur les communes

Là non plus, on ne s'attend pas à des répercussions notables. L'annonce auprès du service social en tant qu'organisme de prise en charge des coûts à titre subsidiaire sans l'accord de la personne détenue concernée n'entraînera pas d'augmentation perceptible du nombre de cas à charge des services sociaux communaux: les quelques dossiers concernés ne constitueront qu'une fraction de l'ensemble des cas.

10. Répercussions sur l'économie

L'analyse effectuée sur la base de la check-list pour l'analyse d'impact de la réglementation a montré que le projet n'a dans l'ensemble pas de répercussions notables sur la charge administrative et financière des entreprises ou sur l'économie.