



**Rapport du Conseil-exécutif
au Grand Conseil
2 février 2011**

**Enquête menée au sein de l'Office de
la privation de liberté et des mesures
d'encadrement du canton de Berne**

**en réalisation des interventions parlementaires
adoptées le 18 janvier 2010**

- Motion urgente 312/2009 Blank (Aarberg, UDC)
Geissbühler-Strupler, Herrenschwanden (UDC)
Ruchti, Seewil (UDC) / Struchen, Epsach (UDC)
Clarifier la situation à Witzwil
- Motion urgente 335/2009 PS-JS (Ammann,
Meiringen)
Le canton maîtrise-t-il son système carcéral?

Sommaire

1.	Rappel.....	1
2.	Mandat à un expert indépendant.....	1
2.1	L'expert.....	1
2.2	Objet de l'enquête.....	1
2.3	Objectif de l'enquête.....	1
2.4	Forme de l'enquête.....	2
2.5	Coût de l'enquête.....	2
3.	Conclusions du rapport.....	2
3.1	Evaluation générale.....	2
3.2	Constats par thème (rapport d'enquête, ch. 6.2).....	2
a)	Conduite et organisation (rapport d'enquête, ch. 3, lit. a).....	2
b)	Statistiques (rapport d'enquête, ch. 4.2).....	3
c)	Gestion des cas particuliers (rapport d'enquête, ch. 4.3, lit. c).....	3
d)	Services de sécurité (rapport d'enquête, ch. 4.4).....	4
e)	Etablissements de Witzwil (rapport d'enquête, ch. 4.4, lit. a).....	4
f)	Etablissements de St-Jean (rapport d'enquête, ch. 4.4, lit. b).....	4
4.	Recommandations de l'expert (rapport d'enquête, ch. 6.3).....	6
	Gestion et organisation.....	6
	Statistiques.....	6
	Gestion des cas particuliers.....	6
	Services de sécurité.....	6
	Etablissements de Witzwil.....	7
	Etablissements de St-Jean.....	7
5.	Avis du Conseil-exécutif.....	7
1.	Eventail de subordination.....	7
2.	Statistiques.....	7
3.	Structure de la SAPEM.....	8
4.	Régime des compétences aux Etablissements de St-Jean.....	8
5.	Traitement des cas problématiques dans un cadre plus large.....	8
6.	Services de sécurité et dotation en personnel.....	8
7.	Etablissements de Witzwil.....	9
8.	Etablissements de St-Jean.....	9
6.	Réponses aux questions posées dans les motions.....	10
	Motion urgente M 312/2009 Blank (Aarberg, UDC) et al.	10
	<i>Question 2a Causes de la situation</i>	10
	<i>Question 2b Conséquences pour la sécurité</i>	10
	<i>Question 2c Nombre d'évasions</i>	10
	<i>Question 2d Comparaison intercantonale</i>	10
	<i>Question 2e Conclusions et mesures proposées</i>	11
	Motion urgente M 335/2009 PS-JS (Ammann, Meiringen).....	11
	<i>Sécurité dans les établissements et prisons</i>	11
	<i>Incidents graves affectant la sécurité au cours des cinq dernières années</i>	11
	<i>Surveillance des établissements par le Conseil-exécutif</i>	11
	<i>Pratique actuelle du système carcéral</i>	11
7.	Conclusions du Conseil exécutif.....	11
8.	Proposition du Conseil-exécutif.....	12

1. Rappel

Le Grand Conseil a adopté le 18 janvier 2010 deux motions sur le thème de l'exécution des peines et mesures.

- Motion urgente M 312/2009 Blank (Aarberg, UDC) / Geissbühler-Strupler, Herrenschwanden (UDC) / Ruchti, Seewil (UDC) / Struchen, Epsach (UDC) : Clarifier la situation à Witzwil
- Motion urgente M 335/2009 PS-JS (Ammann, Meiringen) : Le canton maîtrise-t-il son système carcéral?

En réalisation du mandat qui lui a été confié par ces deux motions, le Conseil-exécutif adresse le présent rapport au Grand Conseil.

2. Mandat à un expert indépendant

2.1 L'expert

La Direction de la police et des affaires militaires du canton de Berne (POM) a confié une enquête indépendante à M. Andreas Werren, licencié en droit, membre du cabinet de conseil BGU à Winterthur, spécialisé dans le développement des entreprises.

M. Werren dispose d'une grande expérience de l'encadrement dans l'administration, étant donné qu'il a été chef de l'Office de l'exécution des peines du canton de Zurich. Il a en outre enrichi ses connaissances dans diverses matières: management, développement d'équipe, psychologie de la communication, gestion du changement, etc. Il a acquis une grande expérience dans les processus de changement et la gestion de projet. Le canton de Zurich l'a chargé à plusieurs reprises de mandats temporaires de direction; il a ainsi assuré l'intérim à la tête d'un office en septembre 2010 (police des étrangers). Par ailleurs, certains cantons lui ont confié des mandats dans le secteur de l'exécution des peines et mesures, pour analyser la situation et formuler des recommandations.

2.2 Objet de l'enquête

Selon le mandat confié le 23 février 2010, l'enquête a pour but d'examiner

- le système bernois d'exécution des peines et mesures et la manière dont il assume la mission que lui confie la loi;
- le niveau de sécurité que présente ce système pour la collectivité, pour le personnel et pour les personnes détenues, selon les différentes formes d'exécution des peines et mesures;
- la pertinence des reproches formulés suite à des incidents survenus aux Etablissements de Witzwil.

Dans la mesure où une comparaison est possible, le rapport d'enquête situe les institutions bernoises dans le contexte intercantonal, tant sur le plan de la sécurité et de l'offre que des coûts; il donne des indications sur les incidents graves, du point de vue de la sécurité, qui se sont produits durant la dernière décennie.

2.3 Objectif de l'enquête

L'enquête doit permettre de tirer des conclusions et d'émettre des recommandations consignées dans un rapport, et de

- rendre des comptes au Grand Conseil en réponse aux motions 312/2009 et 335/2009;
- guider les établissements d'exécution des peines et mesures dans l'accomplissement de leur mandat, ainsi que de garantir la transparence et la sécurité à la population;
- identifier les dysfonctionnements en contribuant à corriger la situation.

2.4 Forme de l'enquête

La forme choisie est celle de l'enquête administrative. M. Andreas Werren a été autorisé à administrer des preuves en vertu de l'article 19, alinéa 4 de la loi du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA; RSB 155.21).

2.5 Coût de l'enquête

Un plafond de 55 000 francs a été fixé. Le coût total selon décompte se monte à 62 768,45 francs. Ces frais ont été portés au compte 2010 de l'Office de la privation de liberté et des mesures d'encadrement (OPLE). Le coût supplémentaire a été annoncé par l'expert avant effet, justification à l'appui, et a été accepté par le mandant.

3. Conclusions du rapport

L'expert indépendant parvient aux conclusions suivantes (l'ensemble du ch. 3 est tiré du rapport présenté par l'expert, ci-après rapport d'enquête).

3.1 Evaluation générale

Ces dernières années, l'OPLÉ a fait des progrès considérables et lancé des projets décisifs pour atteindre un niveau élevé de sécurité. Il se conforme au Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP; RS 311.0) et au Concordat du 5 mai 2006 de la Suisse du Nord-Ouest et de la Suisse centrale sur l'exécution des peines et mesures (cf. annexe à RSB 349.1) et la qualité de la mise en application est bonne à très bonne. Il s'implique dans la réalisation des objectifs de sécurité, participe pleinement à l'évolution du système d'exécution des sanctions, consacrant beaucoup d'efforts au thème de la sécurité à tous les niveaux. Globalement, la sécurité est élevée voire très élevée dans les établissements concordataires et les prisons régionales. Aux lacunes détectées répondent systématiquement une analyse, une planification et des mesures concrètes, si tant est que les ressources et les infrastructures le permettent. Force est de constater que les limites sont parfois atteintes du fait que certains bâtiments sont placés sous la protection du patrimoine. L'instrument mis en place pour gérer les risques (*Risk Management FB*) s'avère tout à fait judicieux: il permet d'identifier de manière précoce les graves risques structurels, afin que le chef d'office et les unités de l'office, d'une part, mais aussi le directeur de la POM, d'autre part, puissent avoir une vue d'ensemble et traiter les questions en hiérarchisant les priorités. Les ressources financières investies dans le canton de Berne pour l'exécution des peines et mesures ne sont pas trop élevées ni mal employées. On constate également que les ressources humaines, bien que judicieusement mises à profit, ne suffisent pas dans tous les secteurs.

3.2 Constats par thème (rapport d'enquête, ch. 6.2)

a) Conduite et organisation (rapport d'enquête, ch. 3, lit. a)

L'OPLÉ dispose d'instruments et de structures de conduite bien définis et fonctionnels. La conduite par le directeur de la POM s'appuie elle aussi sur de bonnes structures et des instruments précis; la conduite et la surveillance s'exercent dans un esprit de soutien et de

respect, mais intègre aussi la remise en question et l'évaluation critique. La communication entre le chef d'office et le directeur de la POM est ouverte et transparente, et elle se fait assez tôt pour que le responsable politique puisse assumer sa tâche. Le chef d'office a une bonne image auprès des unités directement subordonnées, qui l'apprécient et l'estiment. Par contre, vu [l'horizontalité marquée de l'organisation hiérarchique et]¹ l'éventail de subordination que représentent 15 unités directement subordonnées, différant tant par la taille que par les tâches, garder une certaine constance dans la gestion et le suivi des affaires s'avère très difficile. Cet élément limite le pilotage global du système par le chef d'office.

b) Statistiques (rapport d'enquête, ch. 4.2)

Il n'existe pas au sein de l'OPLÉ de statistique complète permettant de tirer des conclusions sur le thème de la sécurité. Le relevé effectué dans le cadre de la présente enquête, et portant sur les années 2000 à 2010 (juin), présente une image en soi positive. Les efforts consentis ces dernières années se reflètent dans les chiffres. On note ainsi une diminution considérable des évasions d'établissements fermés ou de sections fermées d'établissements ouverts. La même tendance – bien que moins marquée – est avérée pour les absences non autorisées. Le nombre de délits commis durant la même période (au sein de l'établissement, lors d'une phase de progression ou pendant une absence non autorisée) semble élevé de prime abord (62 en dix ans et demi). Mais si l'on rapporte ce chiffre au nombre de personnes détenues et de jours de détention, ainsi qu'aux diverses phases de l'exécution progressive, on constate que le nombre d'erreurs d'évaluation du comportement et d'évaluation du risque de récidive est extrêmement bas; si l'on considère la période 2006 à 2009, il est de 0,5 à 1,3 pour cent (exécution en milieu fermé) ou de 0,9 à 1,1 pour cent (exécution en milieu ouvert) pour l'évaluation du comportement, et de 0 à 0,14 pour cent (soit une erreur pour 720 à 800 cas) pour l'évaluation du risque de récidive. Il faut remarquer malgré tout qu'on enregistre cinq cas de récidive avec délits au sens de l'article 64, alinéa 1 CP, tous à St-Jean, ce qui montre que cet établissement fait face à un problème spécifique de sécurité ou que son approche du thème de la sécurité est particulier (cf. ci-après lit. f).

c) Gestion des cas particuliers (rapport d'enquête, ch. 4.3, lit. c)

L'autorité d'exécution et son Service spécial consacré à la gestion des cas de personnes détenues dangereuses fournissent du bon travail et jouissent d'une grande reconnaissance. La création du Service spécial – seul le canton de Zurich avait fait le pas jusqu'ici – a permis à l'OPLÉ de professionnaliser encore la gestion des cas présentant des risques pour la collectivité. Les décisions de placement et celles concernant l'exécution des peines et mesures sont prises correctement, dans le respect des dispositions du CP et des directives concordataires, également pour le placement en milieu ouvert. Une particularité concernant les Etablissements de St-Jean : bien que la clientèle ne soit pas dans ce cas comparable à celle des autres établissements ouverts, les compétences en matière d'exécution progressive sont réglées de la même manière, à savoir que l'établissement statue lui-même dans une large mesure. Par ailleurs, les cas d'échec dans les phases de progression constituent un terrain d'étude important pour analyser une éventuelle erreur d'évaluation ainsi que la collaboration en réseau ; or il se dégage l'impression que cette analyse, entreprise tant à St-Jean que dans les autres établissements, ne fait pas appel à la collaboration des autres services concernés, en particulier la SAPEM et son Service spécial, ou les autorités d'exécution des autres cantons. Ce qui signifie que les leçons peuvent être tirées dans l'établissement mais pas au sein du système global de l'OPLÉ. On constate enfin qu'il manque encore un plan interdisciplinaire et concerté sur l'emploi des instruments d'évaluation des risques, mais qu'une certaine unification est recherchée dans ce sens à moyen terme.

¹ Élément de texte ajouté par le Conseil-exécutif.

d) Services de sécurité (rapport d'enquête, ch. 4.4)

L'enquête a montré que l'effectif des services de sécurité est trop faible, dans chacun des quatre établissements concordataires. Soit il ne correspond pas aux normes reconnues et aux prescriptions du Concordat de la Suisse du Nord-Ouest et de la Suisse centrale sur l'exécution des peines et mesures, soit la capacité d'intervention est insuffisante, indépendamment des normes, parce que l'effectif nécessaire n'est pas durablement assuré. Ce constat s'applique également à certaines prisons régionales (notamment Berne, Bienne et Moutier).

e) Etablissements de Witzwil (rapport d'enquête, ch. 4.4, lit. a)

L'évolution de l'organisation et de la culture d'entreprise a sans conteste fait de gros progrès aux Etablissements de Witzwil. Le thème de la sécurité n'était jusqu'alors qu'insuffisamment développé. Les modifications entreprises l'ont été à bon escient. Les nouveaux plans (sécurité, bâtiments) et les nouvelles structures (service de sécurité) constituent des éléments essentiels. Il est également vrai que certaines personnes ont eu du mal à admettre les changements, que ce soit en raison du contenu, du rythme ou de la manière. Il en a résulté des désaccords entre personnel et direction, et ce malaise a été perçu en dehors de l'établissement. Le succès d'une réforme dépend en effet, dans une large mesure, de l'accueil qui lui est fait par les personnes concernées, surtout s'il est question de culture d'entreprise. La situation s'est aujourd'hui stabilisée, mais il conviendra d'examiner le résultat des changements entrepris.

Pour ce qui est des reproches émis en bloc dans la presse à l'encontre des Etablissements de Witzwil, force est de constater que le nombre d'infractions recensées, bien qu'assez élevé dans la période 2000 à 2009, est en nette baisse ces dernières années. Il n'y pas lieu de croire que d'autres incidents se soient produits. Les Etablissements de Witzwil sont particulièrement démunis face à de tels abus, au vu de la forme d'exécution (milieu ouvert), du libre accès, et de la dispersion des bâtiments. L'analyse de l'organisation effectuée en 2007 a montré, par ses conclusions sur les lacunes du système de sécurité et sur l'approche non prioritaire de la sécurité, qu'il pouvait exister un certain nombre d'infractions non détectées, et donc non sanctionnées.

Le fait qu'un établissement perçoive ou non les fautes commises en son sein dépend avant tout de la qualité de son plan de sécurité et de la collaboration interne, ainsi que de l'attention qu'il porte au thème de la sécurité. De manière générale, on a pu constater que l'établissement sanctionne systématiquement les fautes commises, dans la mesure où il en a connaissance. On peut considérer que du fait de la professionnalisation du service de sécurité à Witzwil, les contrôles ont été et seront encore améliorés. A terme, le nombre d'infractions doit donc baisser. Il faut pour cela que l'établissement, sa direction et le nouveau service de sécurité puissent compter sur la coopération et l'attention de tout le personnel, ainsi que sur une bonne collaboration avec les autres organes de la justice.

f) Etablissements de St-Jean (rapport d'enquête, ch. 4.4, lit. b)

Les Etablissements de St-Jean sont une institution exécutant des mesures de droit pénal en milieu ouvert. Environ 85 pour cent de la clientèle a été condamnée pour une infraction au sens de l'article 64, alinéa 1 CP. Sur 79 détenus, 18 sont considérés comme dangereux (état fin 2009). Dans ces conditions, l'exécution des mesures constitue un plus grand défi que l'exécution des peines ordinaire en milieu ouvert (cf. plus haut ch. 4.1, lit. e). L'établissement dispose d'un savoir-faire très spécifique, reconnu largement au-delà des frontières cantonales. Le professionnalisme se révèle tant dans les plans de travail que dans la densité et la qualité des échanges internes entre disciplines. Le projet récent portant sur la sécurité dans l'exécution des mesures en milieu ouvert revêt une grande importance pour le développement de l'établissement et pour la garantie de la sécurité publique; il constitue une

réponse adéquate aux incidents récents et débouchera sur un plan de sécurité prenant en compte l'ensemble de la surface, découpée en zones à l'instar du plan mis en place aux Etablissements de Witzwil. Le taux d'erreur dans l'évaluation du comportement des détenus ou du risque de récidive est très faible, comme le montrent les statistiques; on ne saurait toutefois négliger les cinq cas de récidive (infractions au sens de l'art. 64, al. 1 CP) déjà mentionnés.

Le cas de cet établissement appelle les réflexions suivantes :

La clientèle des Etablissements de St-Jean n'est pas comparable à la clientèle d'un établissement assumant l'exécution ordinaire de peines en milieu ouvert. Le régime du milieu ouvert, tel qu'il est conçu et appliqué, ne paraît pas convenir tout à fait compte tenu de la clientèle. En plus du plan de sécurité déjà abordé, il faut se pencher sur les points suivants.

- *Placement et assouplissement de l'exécution (rapport d'enquête, ch. 4.3, lit. c)*
Le fait que l'établissement prenne en toute autonomie les décisions portant sur les phases de l'exécution progressive (et définisse lui-même l'assouplissement de l'exécution) n'est pas vraiment compatible avec une telle clientèle; une telle pratique n'existe d'ailleurs pas dans les établissements à clientèle comparable. Prendre de telles décisions sans la coopération de l'autorité d'exécution, même avec tout le soin voulu et toutes les compétences techniques requises, risque de limiter la vue d'ensemble permettant les bonnes décisions. Or, l'établissement est peu disposé à faire appel à la coopération de l'autorité d'exécution, et avance comme motif la spécificité des compétences.
- *Analyse de cas de récidive ou d'autres incidents*
Suite aux événements d'août 2009, l'établissement a procédé à l'analyse de toute une série d'incidents (absences non autorisées, récidive). L'analyse a été faite avec soin et dans un esprit d'autocritique. Certains des incidents de 2009 et 2010 ont également fait l'objet d'un entretien périodique entre le chef d'office et le directeur de la POM. Ces examens se sont toutefois faits sans la participation de l'autorité d'exécution, ou du moins sans une vision complète du processus. Faire appel à tous les partenaires concernés permettrait cependant d'améliorer la vue d'ensemble et les leçons profiteraient à l'ensemble de l'office, mais la chose n'est pas pratiquée lorsqu'il s'agit des détenus des Etablissements de St-Jean.
- *Thérapie*
La thérapie (cf. rapport d'enquête, ch. 4.4, lit. b) ne respecte pas le standard défini par le concordat, que ce soit en ce qui concerne les ressources ou la densité, et est inadaptée à la clientèle des Etablissements de St-Jean.
- *Service de sécurité*
Les ressources humaines ne sont pas suffisantes, étant donné la clientèle et le fait que l'établissement exécute les mesures en milieu ouvert (cf. ci-dessus lit. d).

Dans l'ensemble, en dépit du haut degré de professionnalisme mentionné, l'établissement semble relativement isolé: la gestion des cas particuliers ne fait pas assez appel à des partenaires tels que l'autorité d'exécution. Le fait d'octroyer à l'établissement des compétences décisionnelles largement autonomes n'est pas une exception; dans le cas de St-Jean, la clientèle n'est pas comparable à celle de l'exécution des peines, et les décisions sont prises sur d'autres bases. Le Service spécial de la SAPEM a justement été mis en place pour le traitement de cas présentant des risques; or il ne peut exercer sa tâche pour la clientèle des Etablissements de St-Jean avec autant de latitude que pour les autres établissements, alors qu'elle présente un plus grand danger pour la collectivité. Ce point est délicat et doit être revu. Par ailleurs, l'isolement déjà évoqué est également marqué pour les services de psychologie et de psychiatrie. En effet, tous les établissements bénéficient des

prestations du Service de psychiatrie médico-légale de l'Université de Berne, alors que St-Jean a son propre service. Cette manière de faire se justifie sans doute du point de vue de l'établissement, mais l'une des conséquences possible est que l'OPLÉ évalue les risques et applique des thérapies selon des méthodes différentes ou des standards différents. Le travail en réseau peut être perçu comme un danger ou une ingérence, il n'en constitue pas moins un enrichissement et une décharge pour ce qui est des décisions sur l'assouplissement de l'exécution.

4. Recommandations de l'expert (rapport d'enquête, ch. 6.3)

Suite à l'enquête et aux constatations formulées, l'expert émet les recommandations suivantes.

Conduite et organisation

1. Il faut examiner si l'éventail de subordination du chef d'office peut être aménagé à moyen terme de telle manière qu'il puisse gérer les unités directement subordonnées en entretenant plus de contacts et en exerçant plus d'influence.

Statistiques

2. Il faut mettre en place sur le thème de la sécurité une statistique interne à l'office qui soit à même de servir d'instrument de gestion. Elle doit permettre d'évaluer et d'interpréter le développement des questions qui appellent une solution, et favoriser le choix des mesures permettant d'améliorer la gestion des risques.

Gestion des cas particuliers

3. L'organisation de la SAPEM et sa structure de gestion doivent être revues et adaptées à l'évolution prévisible, tant pour l'aspect de la quantité que pour l'aspect de la qualité.
4. Le régime des compétences en matière de phases de l'exécution progressive telle qu'il est appliqué aux Etablissements de St-Jean doit être réexaminé à la lumière des prescriptions concordataires et compte tenu de la clientèle.
5. Il faut examiner si et comment les cas posant problème peuvent être analysés dans une structure impliquant tout l'office (et notamment la SAPEM, en particulier son Service spécial) afin que l'ensemble du système OPLÉ puisse bénéficier des leçons tirées. Les cas en question sont ceux présentant des fautes de comportement après l'assouplissement de l'exécution ou une récidive avec des délits au sens de l'article 64, alinéa 1 CP.

Services de sécurité

6. Le personnel des services de sécurité des établissements et de certaines prisons régionales doit être renforcé de manière qu'une intervention sur place soit possible 24h sur 24.

Etablissements de Witzwil

7. La professionnalisation du secteur de la sécurité doit être poursuivie. Les effets de la réforme doivent être réexaminés après une période de stabilisation. Ceci concerne également l'acceptation du nouveau modèle par le personnel de l'établissement.

Etablissements de St-Jean

8. En plus des mesures déjà prises dans le cadre du projet sur la sécurité dans l'exécution des mesures en milieu ouvert, il faut examiner l'adaptation des conditions générales à la clientèle particulière de l'établissement. Ceci concerne les ressources pour la thérapie et pour la sécurité, l'intégration structurelle du service de thérapie, le régime des compétences relatives aux décisions d'assouplissement de l'exécution, le recours à la SAPEM pour la planification de l'exécution et pour l'analyse concertée des fautes en cas d'incident (cf. également les recommandations pour la gestion des cas particuliers).

Dans ses recommandations, l'expert retient en outre ce qui suit :

La sécurité absolue n'est pas possible; cette vérité s'applique à l'exécution des sanctions comme à bien d'autres domaines. Par son travail, l'OPLÉ arrive toutefois très près de cet objectif, du moins du point de vue statistique. On peut donc en tirer la conclusion que la sécurité est garantie dans une large mesure. L'enquête sur la culture d'entreprise a révélé, en particulier pour l'attitude à l'égard des questions de sécurité, des valeurs positives qui ne sont pas étrangères à ce résultat. Certains incidents ont néanmoins montré que toute erreur d'appréciation peut entraîner des risques considérables pour la collectivité. Ce risque résiduel n'est pas seulement une fatalité. L'objectif doit être de continuer à réduire ce risque résiduel tant en quantité qu'en importance. C'est en fin de compte le sens des recommandations formulées.

5. Avis du Conseil-exécutif

Le Conseil-exécutif prend position comme suit quant aux différentes recommandations de l'expert.

1. Eventail de subordination

L'organisation actuelle de l'OPLÉ existe depuis le 1^{er} janvier 2010. Elle est le produit d'une ancienne répartition en deux secteurs: les quatre établissements concordataires (avec les foyers d'éducation et la probation) sont gérés par le chef d'office, et les prisons (avec d'autres unités) par son suppléant; cette structure est issue du projet de réforme Lawe (1999-2000). L'office compte déjà dans ses objectifs pour l'année 2011 la réorganisation de la structure de gestion. Une évaluation (faisant appel à des spécialistes externes) doit permettre de soumettre, d'ici la fin de l'année, des propositions concrètes au directeur de la POM pour la structure à mettre en place dès 2012.

2. Statistiques

Le système actuel de collecte de données chiffrées répond pour l'essentiel aux exigences formulées par le directeur de la POM et le chef de l'OPLÉ ainsi qu'aux prescriptions cantonales (p. ex. pour l'élaboration du rapport de gestion). Il est amélioré et complété en permanence; des chiffres en relation avec tel ou tel aspect peuvent être réunis sans travail disproportionné. Le Conseil-exécutif considère qu'il n'y a pas lieu de modifier l'organisation actuelle sur ce point ni de mettre en place une nouvelle pratique.

3. Structure de la SAPEM

La direction de la Section de l'application des peines et mesures (SAPEM) connaîtra un changement de responsable au printemps 2012. Dans cette optique, les structures et la répartition des tâches seront réexaminées en 2011, avant la mise au concours du poste.

4. Régime des compétences aux Etablissements de St-Jean

Actuellement, la SAPEM délègue aux Etablissements de St-Jean la compétence de décision pour les phases de l'exécution progressive. Ce point fera l'objet d'une analyse, compte tenu de trois points: St-Jean assume l'exécution de mesures en milieu ouvert; les détenus requièrent souvent un encadrement plus strict et de plus longue durée, contrairement à l'exécution des peines en milieu ouvert; leur comportement est moins prévisible, vu le trouble psychique à soigner.

5. Traitement des cas problématiques dans un cadre plus large

Le Conseil-exécutif approuve l'intention de l'OPLE d'examiner plus attentivement le plan d'exécution des peines et mesures des personnes condamnées pour l'une des infractions au sens de l'article 64, alinéa 1 CP. L'objectif est que le Service spécial de la SAPEM et l'établissement chargé de l'exécution collaborent plus étroitement dans la gestion du cas, notamment lorsqu'un assouplissement de l'exécution a été suivi d'un comportement fautif. En pratique, la SAPEM, autorité d'exécution, intervient dorénavant encore plus dans l'exécution concrète et assure la coordination entre les établissements.

La direction de l'OPLE mettra le projet sur pied au premier semestre 2011. En ce qui concerne la compétence pour l'exécution des mesures dans le cas de personnes détenues présentant un risque accru pour la sécurité publique, elle a déjà été transférée des unités (SAPEM, établissement) à la direction de l'office. Au demeurant, le Conseil-exécutif est d'avis que la création de nouvelles structures ne s'impose pas.

6. Services de sécurité et dotation en personnel

Les services de sécurité des quatre établissements concordataires et des prisons représentent un élément essentiel; ils assurent la sécurité de la population, du personnel, mais aussi des personnes détenues.

Le Conseil-exécutif considère comme problématique la sous-dotation constatée, par exemple la nuit en fin de semaine dans certains établissements, ou lors de certains transports (où le chauffeur n'est pas accompagné, bien que la présence de deux personnes soit nécessaire, selon le standard appliqué en Suisse pour les transports de personnes détenues).

Le Conseil-exécutif a déjà réagi à cette situation en autorisant la création de postes supplémentaires à l'OPLE.

(Cf. tableau page suivante)

Date	Etablissement	Postes
1.1.2010	Thorberg	5 postes Spécialistes de la sécurité pour la Section de thérapie
1.1.2011	Thorberg	5 postes Spécialistes de la sécurité pour la Section de thérapie 2 postes Service de sécurité
	St-Jean	0,5 poste Service de sécurité (augmentation du personnel pour couvrir les différents horaires)

En ce qui concerne les autres demandes de création de postes de l'OPLÉ, le Conseil-exécutif prendra sa décision en procédure ordinaire, compte tenu de la situation financière et des besoins attestés par la POM.

7. Etablissements de Witzwil

Le thème de la sécurité a nettement gagné en importance ces dernières années dans le travail des Etablissements de Witzwil, à preuve, la création, début 2010, d'un service de sécurité professionnel et autonome. Par arrêté du 15 septembre 2010, le Conseil-exécutif a en outre débloqué un crédit de 2,3 millions de francs pour des travaux permettant de renforcer la sécurité (protection du périmètre, clôture avec système de détection, caméras, etc.)

Le Conseil-exécutif rappelle que les Etablissements de Witzwil assument l'exécution des peines en milieu ouvert et n'accueillent aucun détenu qualifié de dangereux.

Il approuve l'intention de la POM et de l'OPLÉ de réexaminer après une phase de stabilisation les structures et l'organisation des Etablissements de Witzwil, revues en 2009. L'une des questions abordées sera celle de l'acceptation de la réforme par le personnel de l'établissement.

8. Etablissements de St-Jean

Le directeur de la POM a chargé l'OPLÉ de réexaminer la sécurité dans l'exécution des mesures en milieu ouvert. Le projet doit notamment permettre de compléter le plan de sécurité de l'établissement. Comme à Witzwil, ce plan sera accompagné d'un plan de zones clairement attribuées aux détenus, au personnel et aux visiteurs. Des mesures architecturales et des dispositifs techniques viendront renforcer la sécurité.

Le Conseil-exécutif partage l'avis de l'expert selon lequel diverses adaptations des conditions générales s'avèrent nécessaires.

- Il faut augmenter les ressources pour le service de sécurité ainsi que pour la psychothérapie et la sociothérapie (qui constituent l'élément central de l'exécution des mesures), afin d'améliorer la protection de la collectivité et les perspectives d'amendement en vue de la libération.
- Il faut améliorer l'intégration structurelle de la thérapie et la mise en réseau de l'autorité d'exécution et de l'établissement. De nouvelles ressources ne s'imposent pas ici.
- Il faut remettre en question le régime des compétences de décision pour les phases de l'exécution progressive, et l'adapter en tenant compte des différences par rapport à l'exécution des peines en milieu ouvert.

6. Réponses aux questions posées dans les motions

Motion urgente M 312/2009 Blank (Aarberg, UDC) et al.

Question 2a Causes de la situation

Les Etablissements de Witzwil et leur gestion ne présentent pas de dysfonctionnement. Il est vrai que les réformes lancées par le nouveau directeur en 2007, sur la base d'une analyse de l'organisation, ont dans un premier temps déstabilisé le personnel, voire suscité une certaine opposition. La critique portait sur le contenu (création d'un service de sécurité et d'information autonome), le rythme de la mise en place (très rapide) et la méthode choisie (intégration des personnes concernées par le changement, exigence d'une participation active). Le suivi du projet de réorganisation a été assuré par l'OPLÉ et la POM ainsi que par la commission spécialisée affectée à l'établissement; d'un point de vue organisationnel, le projet est aujourd'hui réalisé. Il est vrai que certains membres du personnel n'ont pas voulu collaborer à cette réforme et ont quitté l'établissement. Il faut cependant retenir que la grande majorité des départs enregistrés dans les années 2008 à 2010 sont dus à des retraites ou à des motifs qui ne relèvent pas du projet en question.

Question 2b Conséquences pour la sécurité

Le Conseil-exécutif parvient à la conclusion que, globalement, la sécurité a gagné en efficacité.

- Un service de sécurité professionnel a été mis en place ; il est dirigé par un spécialiste expérimenté (ancien collaborateur de la Police de la ville de Berne et membre d'une formation spéciale).
- Le travail en équipe se fait selon un nouveau modèle, qui prévoit désormais trois équipes à horaire variable. L'ancien système à deux équipes selon un horaire fixe jour/nuit a été abandonné. Aujourd'hui, tout le personnel du service de sécurité travaille de nuit comme de jour.
- Un nouveau plan de sécurité a été créé. Il est plus global et a été complété d'un manuel prévoyant divers cas de figure, avec des indications claires quant à la marche à suivre.
- La surface de l'établissement a été subdivisée en trois zones définies, avec des mesures concrètes pour la protection du périmètre (cf. ch. 5, commentaire de la 7^e recommandation).
- Une nouvelle stratégie applicable aux bâtiments a été élaborée. Elle comprend des mesures visant le renforcement des dispositifs techniques de sécurité.

Selon le rapport d'enquête (p. 42 et 83), le nombre des infractions au règlement constatées a continuellement baissé depuis 2007, en dépit d'une hausse du nombre des contrôles.

Question 2c Nombre d'évasions

Le Conseil-exécutif renvoie aux tableaux du chiffre 4.2 (lit. c et d) du rapport d'enquête.

Question 2d Comparaison intercantonale

Le Conseil-exécutif renvoie au chiffre 5 du rapport d'enquête. En complément des explications de l'expert, il retient les points suivants :

- Le canton de Berne reste un canton important dans l'exécution des peines et mesures. Le Grand Conseil a renouvelé en 2007 son engagement dans le système intercantonal par la ratification de la version révisée du Concordat de la Suisse du Nord-Ouest et de la Suisse centrale sur l'exécution des peines et mesures.

- Le canton de Berne n'assume pas de tâches supplémentaires. Le directeur de la POM a notamment répondu par la négative au souhait évoqué à plusieurs reprises, en conférence concordataire, de voir le canton de Berne construire un établissement pour l'exécution des peines prononcées contre des personnes mineures.

Question 2e Conclusions et mesures proposées

Le Conseil-exécutif renvoie aux explications qu'il donne ci-après au chiffre 7.

Motion urgente M 335/2009 PS-JS (Ammann, Meiringen)

Sécurité dans les établissements et prisons

Au vu des explications données par l'expert sur le thème de la sécurité (cf. rapport d'enquête, ch. 4.5, lit. d), le Conseil-exécutif est d'avis que les établissements d'exécution des peines et mesures du canton de Berne (établissements et prisons) fonctionnent en toute sécurité. Ceci vaut tant pour l'aspect portant sur l'architecture et les dispositifs techniques que pour celui portant sur la responsabilité du personnel. Les lacunes sont corrigées systématiquement et rapidement (si les moyens à disposition le permettent).

Incidents graves affectant la sécurité au cours des cinq dernières années

Le Conseil-exécutif renvoie aux tableaux du chiffre 4.2 (lit. d) du rapport d'enquête.

Surveillance des établissements par le Conseil-exécutif

Le Conseil-exécutif renvoie aux chiffres 3.1 à 3.4 du rapport d'enquête. Il précise qu'il ne prend pas directement part aux fonctions de surveillance des établissements, et qu'il n'a aucune raison de le faire. Le directeur de la POM est quant à lui très bien informé du fonctionnement de l'OPLÉ par des rapports périodiques et ad hoc, le cas échéant. De plus, le chef de l'OPLÉ l'informe de tous les événements présentant un lien avec la sécurité: décès particulier, licenciement extraordinaire, état des projets les plus importants. Le directeur de la POM visite en outre régulièrement les établissements concordataires, les prisons régionales et les foyers d'éducation, mettant son passage à profit pour des échanges de vues avec le personnel (également sans la présence de la hiérarchie).

Pratique actuelle du système carcéral

Le Conseil-exécutif renvoie au chiffre 7 ci-après.

Le Conseil-exécutif proposera au Grand Conseil, dans le rapport de gestion 2011, de classer les deux motions 312/2009 et 335/2009.

7. Conclusions du Conseil exécutif

Au final, et sur la base de l'enquête administrative confiée à un expert externe, le Conseil-exécutif parvient aux conclusions suivantes.

- Les peines et mesures exécutées dans les structures du canton de Berne le sont en conformité au mandat confié par la loi.

L'autorité d'exécution a délégué aux Etablissements de St-Jean sa compétence pour statuer sur les phases de l'exécution progressive; cette délégation doit être revue et adaptée à la lumière des prescriptions concordataires et d'un traitement différencié par rapport à l'exécution des peines en milieu ouvert.

- La surveillance de l'exécution des peines et mesures et des services concernés est assurée par les bonnes instances.
- Globalement, la sécurité est garantie dans les infrastructures bernoises d'exécution des peines et mesures. Les améliorations possibles sur le plan de l'architecture et de la technique sont concrétisées régulièrement, compte tenu des priorités et des ressources financières.

Le réexamen du plan de sécurité des Etablissements de St-Jean et les mesures d'amélioration de la situation relative au nombre de places dans les prisons régionales constituent des priorités absolues.

- En dépit des mesures prises, les effectifs doivent encore être renforcés pour la sécurité, les soins médicaux et les thérapies.
- Contrairement aux reproches formulés dans la presse, il n'existe pas de dysfonctionnement ni aux Etablissements de Witzwil ni aux Etablissements de St-Jean.

Après stabilisation de la réorganisation achevée en 2010, les Etablissements de Witzwil devront faire l'objet d'une évaluation.

Aux Etablissements de St-Jean, il convient d'abord de concrétiser les résultats du réexamen du plan de sécurité. Ensuite, les moyens doivent être renforcés dans les services consacrés à la sécurité ainsi qu'aux sociothérapies et psychothérapies. Enfin, il faudra améliorer, sans recourir à des ressources supplémentaires, l'intégration des services de thérapie et la relation entre établissement et autorité de placement.

- Dans le cadre du Concordat de la Suisse du Nord-Ouest et de la Suisse centrale sur l'exécution des peines et mesures, le canton de Berne doit insister sur le maintien d'une indemnité couvrant les frais.

8. Proposition du Conseil-exécutif

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil de prendre connaissance du présent rapport.

Berne, le 2 février 2011

Au nom du Conseil-exécutif,

le président: *Perrenoud*

le chancelier: *Nuspliger*

Annexe

- Rapport d'enquête sur le système de l'OUPLE, établi par M. Andreas Werren, du cabinet de conseil BGU à Winterthur, le 6 décembre 2010 (avec annexes 1 à 6)