



Rapport 2018-DSJ-166

24 juin 2019

du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat 2018-GC-19 Commission de justice – Fermeture de la prison centrale et création d'un centre judiciaire

Nous avons l'honneur de vous soumettre un rapport faisant suite au postulat 2018-GC-19 Commission de justice, pris en considération le 21 juin 2018, relatif à la fermeture de la prison centrale ainsi qu'à la création d'un centre judiciaire.

Le présent message s'articule comme suit:

1. Historique	1
2. Déroulement des travaux	2
2.1. Mise en place d'un groupe de travail interdisciplinaire	2
2.2. Visites hors canton et échanges	2
2.3. Méthodes d'analyse	2
3. Révision de la planification pénitentiaire 2016–2026	2
3.1. Première planification pénitentiaire	2
3.2. Motifs de la révision	2
3.3. Constats de l'analyse	2
3.4. Définition des nouvelles priorités	3
4. Fermeture de la Prison centrale	3
4.1. Composition actuelle de la Prison centrale	3
4.2. Places à construire et options envisagées pour son remplacement	3
5. Analyse des variantes	4
5.1. Création d'un centre judiciaire	4
5.1.1. Besoins contradictoires des entités concernées en termes de localisation	4
5.1.2. Nécessité de nouveaux locaux pour le TMC mais pas d'urgence pour le MP	4
5.1.3. Abandon de l'idée de créer un centre judiciaire	4
5.2. Construction d'une prison à Granges-Paccot pour la première phase de la détention avant jugement	4
5.3. Construction d'une prison dans le Grand Fribourg	5
5.4. Regroupement de toute la détention sur le site de Bellechasse	5
5.5. Maison de détention des Falaises	5
6. Conclusion	5

1. Historique

Par postulat déposé le 6 février 2018, la Commission de justice a demandé au Conseil d'Etat d'étudier la fermeture de la Prison centrale et la création d'un centre judiciaire, destiné à réunir notamment une prison de détention préventive, le Ministère public et le Tribunal des mesures de contraintes, à l'instar de ce qui existe à Berthoud, dans le canton de Berne. Dans son document, la Commission faisait part de

ses inquiétudes face aux graves problèmes de sécurité de la Prison centrale et à sa situation au cœur d'un quartier d'habitation historique de la Ville. Il était également fait références aux craintes existantes quant à un éventuel manque de places de détention découlant de l'introduction du nouveau régime de sanctions le 1^{er} janvier 2018.

Dans sa réponse du 23 mai 2018, le Conseil d'Etat a estimé que l'infrastructure vieillissante de la Prison centrale, les

coûts conséquents que nécessiterait une rénovation complexe, l'impossibilité de la moderniser réellement ou de l'agrandir et enfin sa situation géographique, qui favorise les contacts prohibés avec l'extérieur et l'introduction de matériel illicite, nécessitaient en effet qu'elle soit fermée à terme.

En date du 21 juin 2018, le postulat a ensuite été pris en considération par le Grand Conseil par 91 voix contre 1, et 0 abstention.

2. Déroulement des travaux

2.1. Mise en place d'un groupe de travail interdisciplinaire

Au début de l'année 2018, à la suite des conclusions de l'analyse de la Prison centrale, la Direction de la sécurité et de la justice a constitué un groupe de travail pour examiner les différentes solutions envisageables pour la fermeture de la Prison centrale. En faisaient partie intégrante les acteurs concernés, à savoir le Ministère public, le Service de l'exécution des sanctions pénales et de la probation, l'Etablissement de détention fribourgeois (ci-après: EDFR), le Service de la justice, la Police cantonale, le Service de la population et des migrants, ainsi que le Service des bâtiments. En automne 2018, John Zwick, ancien Chef suppléant de l'unité d'exécution des peines et des mesures de l'Office fédéral de la justice, responsable du subventionnement des infrastructures pénitentiaires, actuel membre de la Commission administrative de l'EDFR, a intégré cette entité qui a également étudié l'idée de créer un centre judiciaire.

2.2. Visites hors canton et échanges

En plus des 7 séances plénières, une délégation du groupe de travail a visité les centres judiciaires de Muttenz dans le canton de Bâle-Campagne et de Berthoud dans le canton de Berne, l'établissement du Simplon, destiné à la semi-détention et le travail externe, l'établissement de détention avant jugement de la Croisée dans le canton de Vaud, ainsi que celui de Lenzburg dans le canton d'Argovie.

La Police de sûreté et le Ministère public ont également échangé avec leurs homologues des autres cantons pour connaître les avantages et inconvénients des différents systèmes mis en place.

Des échanges de vues ont enfin eu lieu avec les Services pénitentiaires des cantons de Vaud et de Berne au sujet des projets de construction respectifs en matière de détention avant jugement, laquelle ne fait pas l'objet d'un Concordat.

2.3. Méthodes d'analyse

Le groupe de travail a d'abord contribué aux travaux de révision de la planification pénitentiaire 2016–2026 (cf. chapitre 3)

en définissant les besoins en détention pour le canton de Fribourg et en déterminant ce qu'il convenait de construire en vue de la fermeture de la Prison centrale (cf. chapitre 4).

Dans un second temps, il a développé des variantes (cf. chapitre 5) qui ont été analysées au regard de huit critères, chacun pondéré en fonction de son importance pratique: sécurité (30%); besoins en personnel (30%); coûts de construction, y compris cycle de vie (20%); collaboration avec les acteurs de la chaîne pénale (5%); coûts d'exploitation (5%); planning et calendrier (5%); intégration (5%).

Le présent rapport présente le condensé des réflexions menées et des constats réalisés.

3. Révision de la planification pénitentiaire 2016–2026

3.1. Première planification pénitentiaire

Le postulat 2018-GC-19 de la Commission de justice intervient dans un contexte pénitentiaire qui a connu une mutation importante ces dernières années. La planification pénitentiaire 2016–2026 adoptée par le Conseil d'Etat le 14 décembre 2015 nécessite déjà une révision qui fait l'objet d'un rapport séparé (cf. rapport sur la révision de la planification pénitentiaire 2016–2026).

En résumé, la première stratégie en matière d'infrastructures pénitentiaires prévoyait trois étapes: premièrement, l'extension de Bellechasse pour séparer les régimes fermé et ouvert et rapatrier les détenus de la Sapinière; deuxièmement, la création d'une unité thérapeutique pour l'exécution des mesures au sens de l'art. 59 CP; pour finir, le remplacement de la Prison centrale au-delà de 2026.

3.2. Motifs de la révision

Or, depuis l'élaboration de cette planification, un certain nombre de nouveaux éléments sont apparus, soit l'évasion en septembre 2017 d'un assassin présumé de la Prison centrale, l'analyse de l'expert M. Henri Nuoffer qui s'en est suivie, l'adoption d'un crédit d'étude pour l'extension de Bellechasse, l'adoption et la mise en œuvre de la loi sur l'exécution des peines et des mesures (LEPM), l'analyse de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) concernant la capacité des établissements de détention en Suisse ou encore le rapport de la Commission nationale de prévention de la torture (CNPT) sur les Etablissements de Bellechasse.

3.3. Constats de l'analyse

Au terme d'une analyse approfondie développée dans le rapport sur la révision de la planification pénitentiaire 2016–2026, il est ressorti les principaux constats suivants:

1. La capacité de détention actuelle du canton de Fribourg, à savoir 300 places, est suffisante.
2. Le mélange des régimes fermé et ouvert dans le bâtiment cellulaire du site de Bellechasse n'est absolument plus tolérable pour des questions de sécurité et de resocialisation.
3. La Sapinière, bâtiment de 20 places ouvertes, situé à trois kilomètres du site principal de Bellechasse, nécessite de lourdes rénovations compte tenu de sa vétusté.
4. Les structures pour la prise en charge médicale des détenus sont insuffisantes.
5. La Prison centrale est un établissement vieillissant, très complexe, coûteux à rénover, impossible à moderniser réellement et à agrandir, ainsi que situé au cœur d'un quartier d'habitation historique favorisant ainsi les contacts prohibés avec l'extérieur et l'introduction de matériel illicite.
6. Il est nécessaire de créer une zone tampon pour les personnes détenues en attente d'une place mieux adaptée et de disposer d'infrastructures modulaires pour faire face aux évolutions des besoins entre la détention avant jugement et l'exécution des sanctions pénales.

3.4. Définition des nouvelles priorités

La nécessité de procéder à la première étape de la planification pénitentiaire a été confirmée. Un crédit d'étude ayant déjà été octroyé par le Grand Conseil le 17 juin 2016, un crédit d'engagement pourra dès lors être soumis au Grand Conseil d'ici la fin de l'année 2019 afin de démarrer le processus de construction de l'extension du Pavillon, des ateliers sécurisés et du Centre médical.

Toutefois, une modification des priorités s'impose s'agissant des deux étapes postérieures, le remplacement de la Prison centrale étant devenu davantage impératif et urgent.

Dans le même temps, le projet de création d'une unité thérapeutique pour l'exécution des mesures au sens de l'art. 59 CP peut être rétrogradé, la prise en charge psychique des personnes détenues devant toutefois être améliorée avec le nouveau centre médical et une intensification de la collaboration avec le Réseau fribourgeois de santé mentale.

Au final, au terme de la concrétisation de cette stratégie, le canton disposera de places de détention plus modernes, plus sécurisées et davantage adaptées aux besoins des autorités de placement.

4. Fermeture de la Prison centrale

4.1. Composition actuelle de la Prison centrale

Le bâtiment principal de la Prison centrale comporte aujourd'hui 80 cellules: 60 places pour la détention provisoire ou pour motifs de sûreté, 15 places pour les peines privatives de liberté de substitution et 4 à 5 places pour la détention administrative (LMC). En 2009, l'ancien appartement du directeur, juxtaposé, a été transformé pour créer la Maison des Falaises, un établissement de 20 places pour l'exécution de la semi-détention et le travail externe.

En l'état, si le postulat vise avant tout l'étude de la fermeture de la Prison centrale, qui héberge des personnes détenues 24 heures sur 24, il conviendra aussi de trouver au moins à terme une solution pour la Maison de détention des Falaises sise à côté et exploitée par le même personnel. Les places de semi-détention et de travail externe qui accueillent des personnes seulement en-dehors de leurs temps de travail sont généralement à proximité des transports publics, à l'instar du Simplon à Lausanne, ou du Vallon à Genève.

4.2. Places à construire et options envisagées pour son remplacement

Compte tenu de la révision de la planification pénitentiaire 2016–2026, le bâtiment des EAP (exécution anticipée des peines) d'une capacité de 40 places et actuellement dévolu à l'exécution anticipée des sanctions pénales sur le site de Bellechasse pourra être réaffecté, après l'extension prévue, pour la deuxième phase de la détention avant jugement (DAJ), à savoir pour les personnes détenues qui sont essentiellement en attente de leur jugement.

Afin de maintenir la capacité de détention dans le canton de Fribourg et fermer définitivement la Prison centrale, il reste dès lors 40 places de détention à construire, hormis les 20 places pour la semi-détention et le travail externe de la Maison de détention des Falaises. Ceci implique que la reconstruction de l'entier de la Prison centrale n'est pas nécessaire, puisqu'elle ne correspond pas aux besoins de nos autorités de placement.

Cela étant dit, pour répondre aux besoins définis, des variantes ont été développées. Si l'on excepte la question du travail externe et de la semi-détention, que l'on traitera à part, elles peuvent être regroupées en quatre grandes options :

1. Création d'un centre judiciaire
2. Construction d'une prison à Granges-Paccot pour la première phase de la détention avant jugement (DAJ 1)
3. Construction d'une prison ailleurs dans le Grand Fribourg
4. Regroupement sur le site de Bellechasse

5. Analyse des variantes

5.1. Création d'un centre judiciaire

5.1.1. Besoins contradictoires des entités concernées en termes de localisation

Conformément aux attentes des postulants, la création d'un centre judiciaire, regroupant une prison, le Ministère public (ci-après: MP) et le Tribunal des mesures de contraintes (ci-après: TMC) a été analysée.

Cela étant, il est apparu que les besoins et les attentes de ces entités sont contradictoires en termes de localisation. En effet, pour accomplir la très grande majorité de sa mission, le MP doit se localiser au cœur d'un centre urbain, à proximité des avocats et facilement atteignable en transports publics ou en voiture. Cette autorité instruit l'ensemble de la procédure préliminaire et se charge de la poursuite des infractions, ce qui implique un très grand nombre d'auditions. En 2018, alors que 15 048 procédures ont été enregistrées auprès de cette autorité selon le rapport annuel d'activités, seules 204 personnes ont été mises en détention avant jugement. Ceci confirme qu'il est plus rationnel de conserver cette entité au cœur de la ville.

Dans le même temps, il est aussi impératif que le TMC se trouve proche géographiquement du MP. En effet, les secrétariats de ces entités se déplacent quotidiennement, parfois à deux personnes, plusieurs fois, entre les deux sites pour apporter des dossiers, des ordonnances ou des décisions prises dans le cadre de mesures secrètes. Ces deux autorités ne doivent cependant pas partager les mêmes locaux, dans la mesure où l'une statue sur les demandes de l'autre.

Au contraire, comme déjà relevé dans le postulat, il importe de sortir la Prison centrale du cœur de la ville. Un tel établissement de détention nécessite d'être à l'extérieur des centres urbains et des zones très fréquentées pour des raisons de sécurité et de protection contre les risques de collusion.

Les cantons de Vaud et de Berne projettent d'ailleurs également de sortir leur établissement de détention avant jugement de leur centre-ville. Selon la stratégie de l'exécution judiciaire 2017–2032, Berne entend en effet abandonner les établissements qui se trouvent au cœur de Berne respectivement de Bienne. Par ailleurs, le Grand Conseil vaudois a voté un crédit d'étude pour la construction d'un nouvel établissement, les Grands Marais, dans les plaines de l'Orbe, destiné notamment à remplacer la Prison du Bois-Mermet à Lausanne. Le canton de Vaud entend ainsi procéder à un regroupement des infrastructures au même endroit pour des raisons de sécurité, de rationalisation et d'économicité.

5.1.2. Nécessité de nouveaux locaux pour le TMC mais pas d'urgence pour le MP

A l'heure actuelle, le MP peut encore se satisfaire de ses locaux et de leur emplacement. Ils sont toutefois en location auprès d'une société immobilière partiellement en mains de l'Etat. Cela étant, comme il n'existe aucune urgence à agir dans l'immédiat, il importe d'attendre la définition et le déploiement de la stratégie immobilière globale de l'Etat, qui inclura cette autorité.

Au contraire, le TMC est à l'étroit, dans des locaux vétustes et mal agencés. Il convient dès lors de procéder à un changement de locaux pour des raisons de taille, de modernité et de fonctionnalité. La Direction de la sécurité et de la justice examine actuellement des solutions à proximité du MP.

5.1.3. Abandon de l'idée de créer un centre judiciaire

Au vu de ce qui précède, compte tenu des besoins contradictoires des entités concernées, il est renoncé à l'idée de créer un centre judiciaire pour réunir sous le même toit des places de détention, le MP et le TMC.

5.2. Construction d'une prison à Granges-Paccot pour la première phase de la détention avant jugement

Durant la première phase de DAJ, des auditions par le MP et des entretiens avec les avocats ont fréquemment lieu. La construction d'une prison à Granges-Paccot, à proximité du Centre d'intervention de la Gendarmerie et à courte distance du MP, est apparue comme étant a priori une idée séduisante.

Cela étant, l'espace étant déjà relativement construit, le périmètre à disposition s'avère insuffisant et ne présente pas de possibilité d'agrandissement ou de modularité à long terme.

Par ailleurs, sur les terrains que l'Etat vient d'acquérir sur ce site, il est prévu d'y implanter notamment la Police de sûreté, dont l'activité nécessite de la discrétion, raison pour laquelle il s'avère inopportun d'y placer à étroite proximité de personnes détenues contre lesquelles des instructions sont en cours. La présence d'un établissement de détention dans ce secteur étriqué poserait aussi des problèmes de sécurité (1 seul axe d'approche et de fuite pour 2 services sensibles) et de cohabitation en général, notamment en raison du flux de personnes différentes (détenu, policier, victime, témoin, proche en visite, ...).

Pour toutes les raisons qui précèdent, cette option a dès lors été également écartée.

5.3. Construction d'une prison dans le Grand Fribourg

Le groupe de travail a également passé au crible l'idée d'ériger un nouvel établissement dans le Grand Fribourg. Cependant, force est de constater que les seuls espaces envisageables nécessiteraient des démarches extrêmement longues et coûteuses en termes de réaffectation du sol, de permis de construire ou encore de coûts de construction et en personnel. La fermeture de la Prison centrale étant devenue urgente, l'imprévisibilité de telles procédures et le temps qu'elles impliquent ne sauraient être envisageables.

En outre, l'exploitation d'un établissement de petite taille, par ailleurs peu modulable, engendre des coûts élevés, ce d'autant plus s'il est placé de telle sorte qu'aucune synergie avec une entité existante ne puisse naître.

5.4. Regroupement de toute la détention sur le site de Bellechasse

La solution visant l'optimisation et l'agrandissement de Bellechasse afin d'y intégrer toutes les places de détention du canton, hormis celles pour le travail externe et la semi-détention, s'est au final imposée comme étant la solution conforme aux besoins des autorités de placement.

La variante choisie par le groupe de travail s'inscrit aussi parfaitement dans la tendance actuelle visant à créer des sites pénitentiaires modulaires regroupant l'ensemble des formes de détention sur un même site et à fermer les petites structures dont le fonctionnement est trop coûteux.

Cela dit, le défi à surmonter pour éviter une perte de confort à la fois pour les avocats et le MP sera la mise en place et l'organisation d'un service de convoyage performant entre le site de Bellechasse et la Ville de Fribourg, avec l'aménagement probable d'une zone d'attente dans le Centre d'intervention de la Gendarmerie, à Granges-Paccot. L'analyse de cette structure pourrait être intégrée dans les crédits d'étude du site destiné à accueillir la police de sûreté ou dans les investissements liés au Centre d'intervention de la gendarmerie.

En l'état, il convient cependant de relativiser l'ampleur de cet obstacle. En effet, en 2018, seules 360 visites d'avocats se sont déroulées à la Prison centrale. Par ailleurs, sur les 4524 transports effectués par les convoyeurs de la Police cantonale l'an dernier, convois qui n'ont jamais fait l'objet d'un incident majeur, 1/3 concernaient des trajets de et vers la Prison centrale et moins d'1,5 % du total des transports (63) ont dû être sécurisés par le groupe d'intervention de la Police. Il convient aussi de préciser que les trajets sur l'autoroute sont plus sûrs qu'en ville, où les arrêts et les obstacles sont nombreux. Par ailleurs, avec les progrès de la digitalisation, les déplacements physiques diminueront sans doute à l'avenir, grâce à l'introduction d'auditions par visio-conférence.

En tous les cas, ces éléments ne sauraient être suffisants pour remettre en question cette solution qui reste la plus économique en termes de coûts de construction et d'exploitation, y compris en termes de personnel, la plus sûre, la plus modulaire, la plus rapide et la plus facile à mettre en œuvre, compte tenu des synergies possibles.

5.5. Maison de détention des Falaises

Comme indiqué en point 4.1, le déménagement de la Prison centrale aura un impact sur la Maison de détention des Falaises, constituée de 20 places pour l'exécution de la semi-détention et du travail externe.

Le déplacement de cette structure est toutefois plus aisé, dans la mesure où elle héberge des personnes uniquement en-dehors de leur temps de travail. Ces établissements, généralement de petite taille, se trouvent idéalement proches des transports publics. Ils ne posent en principe pas de problèmes de cohabitation, puisque les détenus qui y résident ne présentent pas de danger particulier, ceux-ci étant déjà libres la majorité de leur temps.

Une solution à proximité du site de Bellechasse aurait l'avantage de réduire les besoins en personnel pour l'exploitation de la structure. A l'heure actuelle, l'édification d'une structure à proximité de la gare de Sugiez est en cours d'analyse.

6. Conclusion

Pour conclure, le Conseil d'Etat confirme que la fermeture de la Prison centrale est désormais une priorité et doit, dans l'idéal, intervenir avant 2026. Cependant, compte tenu des différents éléments développés ci-dessus, en particulier des besoins antagonistes en termes de localisation entre un établissement de détention, le MP et le TMC, la création d'un centre judiciaire n'est pas pertinente en l'état ni réaliste en termes de calendrier.

Au regard de tout ce qui précède, le déplacement de la Prison centrale sur le site de Bellechasse constitue la seule solution réalisable dans des délais et à des coûts raisonnables.

En définitive, nous vous prions de prendre acte du présent rapport au postulat 2018-GC-19 Commission de justice.



Bericht 2018-DSJ-166

24. Juni 2019

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Postulat 2018-GC-19 Justizkommission – Schliessung des Zentralgefängnisses und Schaffung eines Strafjustizzentrums

Hiermit unterbreiten wir Ihnen einen Bericht in Beantwortung des am 21. Juni 2018 zur Kenntnis genommenen Postulats 2018-GC-19 Justizkommission zur Schliessung des Zentralgefängnisses und zur Schaffung eines Strafjustizzentrums.

1. Rückblick	6
2. Verlauf der Arbeiten	7
2.1. Einsetzung einer interdisziplinären Arbeitsgruppe	7
2.2. Ausserkantonale Besuche und Austausch	7
2.3. Analysemethoden	7
3. Revision der Vollzugsplanung 2016–2026	7
3.1. Erste Vollzugsplanung	7
3.2. Gründe für die Revision	7
3.3. Feststellungen aus der Analyse	7
3.4. Festlegung neuer Prioritäten	8
4. Schliessung des Zentralgefängnisses	8
4.1. Aktuelle Struktur des Zentralgefängnisses	8
4.2. Baubedarf und Optionen für den Ersatz	8
5. Analyse der Varianten	8
5.1. Schaffung eines Strafjustizzentrums	8
5.1.1. Gegensätzliche Standort-Bedürfnisse der betroffenen Einheiten	8
5.1.2. Raumbedarf beim ZMG – keine Dringlichkeit bei der StA	9
5.1.3. Verzicht auf den Bau eines Strafjustizzentrums	9
5.2. Bau eines Gefängnisses für die erste Phase der Untersuchungshaft in Granges-Paccot	9
5.3. Bau eines Gefängnisses in Grossfreiburg	9
5.4. Zusammenführung aller Haftformen am Standort Bellechasse	10
5.5. Vollzugsanstalt «Les Falaises»	10
6. Fazit	10

1. Rückblick

Mit einem am 6. Februar 2018 eingereichten Postulat ersuchte die Justizkommission den Staatsrat, die Schliessung des Zentralgefängnisses und die Schaffung eines Strafjustizzentrums zu prüfen, wobei dieses Zentrum wie im bernischen Burgdorf ein Untersuchungsgefängnis, die Staatsanwaltschaft und das Zwangsmassnahmengericht umfassen sollte. In diesem Dokument äusserte die Kommission ihre Sorge angesichts der gravierenden Sicherheitsprobleme des Zentralgefängnisses und dessen Lage mitten in einem historischen Wohnquartier der Stadt. Es wurde auch auf die

Befürchtung verwiesen, dass mit der Einführung des neuen Sanktionenrechts per 1. Januar 2018 zu wenige Haftplätze zur Verfügung stehen könnten.

In seiner Antwort vom 23. Mai 2018 vertrat der Staatsrat die Ansicht, dass das Zentralgefängnis in absehbarer Zeit geschlossen werden müsse, weil seine Infrastruktur veraltet sei, weil eine komplexe Renovation sehr kostspielig wäre, weil es nicht wirklich modernisiert oder vergrössert werden könne und weil es sich mitten in einem historischen Wohnquartier der Stadt befindet, was verbotene Kontakte mit der

Aussenwelt und die Einführung von verbotenen Material begünstige.

Am 21. Juni 2018 nahm der Grosse Rat das Postulat mit 91 zu 1 Stimme bei 0 Enthaltungen zur Kenntnis.

2. Verlauf der Arbeiten

2.1. Einsetzung einer interdisziplinären Arbeitsgruppe

Zu Beginn des Jahres 2018 setzte die Sicherheits- und Justizdirektion infolge der Schlussfolgerungen aus der Analyse des Zentralgefängnisses eine Arbeitsgruppe ein, welche die verschiedenen Lösungsansätze für die Schliessung des Zentralgefängnisses und die Idee der Schaffung eines Strafjustizentrums prüfen sollte. Der Arbeitsgruppe gehörten alle betroffenen Akteure an, d.h. die Staatsanwaltschaft, das Amt für Justizvollzug und Bewährungshilfe, die Freiburger Strafanstalt (FRSA), das Amt für Justiz, die Kantonspolizei, das Amt für Bevölkerung und Migration und das Hochbauamt. Im Herbst 2018 stiess John Zwick zur Arbeitsgruppe. Zwick war früher stellvertretender Leiter der Abteilung Strafvollzug des Bundesamts für Justiz und dort für die Subventionierung der Gefängnisinfrastruktur verantwortlich und ist heute Mitglied der Verwaltungskommission der FRSA.

2.2. Ausserkantonale Besuche und Austausch

Zusätzlich zu den 7 Plenarsitzungen besuchte eine Delegation der Arbeitsgruppe die Strafjustizzentren Muttenz im Kanton Basel-Landschaft und Burgdorf im Kanton Bern sowie die Anstalt für Halbgefangenschaft und Arbeitsexternat «Etablissement du Simplon», das Untersuchungsgefängnis «La Croisée» im Kanton Waadt und jenes in Lenzburg im Kanton Aargau.

Die Kriminalpolizei und die Staatsanwaltschaft tauschten sich zudem mit ihren jeweiligen Pendanten der anderen Kantone aus, um sich über die Vor- und Nachteile der verschiedenen Systeme zu informieren.

Schliesslich fand auch ein Meinungsaustausch mit den Strafvollzugsämtern der Kantone Waadt und Bern statt. Diese Treffen hatten die jeweiligen Bauvorhaben im Bereich der Untersuchungshaft, für die kein Konkordat besteht, zum Thema.

2.3. Analysemethoden

Die Arbeitsgruppe beteiligte sich zunächst an der Überarbeitung der Vollzugsplanung 2016–2026 (s. Kapitel 3), indem sie die Haftplatzbedürfnisse des Kantons Freiburg definierte und den Baubedarf im Hinblick auf die Schliessung des Zentralgefängnisses bestimmte (s. Kapitel 4).

In einem zweiten Schritt entwickelte sie Varianten (s. Kapitel 5), die nach acht, entsprechend ihrer praktischen Bedeutung gewichteter Kriterien analysiert wurden: Sicherheit (30%); Personalbedarf (30%); Baukosten inkl. Lebenszyklus (20%); Zusammenarbeit mit Akteuren der Strafverfolgung (5%); Betriebskosten (5%); Planung und Zeitplan (5%); Integration (5%).

In diesem Bericht werden die Überlegungen und Ergebnisse der Analyse zusammengefasst.

3. Revision der Vollzugsplanung 2016–2026

3.1. Erste Vollzugsplanung

Das Postulat 2018-GC-19 der Justizkommission greift in einen Vollzugskontext ein, der in den letzten Jahren grosse Umwälzungen erfahren hat. Die Vollzugsplanung 2016–2026, die der Staatsrat am 14. Dezember 2015 beschlossen hat, bedarf bereits einer Revision, die Gegenstand eines separaten Berichtes ist (s. Bericht über die Revision der Vollzugsplanung 2016–2026).

Zusammengefasst sah die erste Strategie im Bereich der Vollzugsinfrastruktur drei Etappen vor: erstens die Erweiterung von Bellechasse zur Trennung des offenen vom geschlossenen Vollzug und zur Eingliederung der Insassen des Tannenhofs; zweitens die Schaffung einer Therapiestation für den Massnahmenvollzug im Sinne von Art. 59 StGB; und drittens die Ersetzung des Zentralgefängnisses nach 2026.

3.2. Gründe für die Revision

Seit der Erarbeitung dieser Vollzugsplanung sind jedoch einige neue Elemente hinzugekommen: Der Ausbruch eines Mordverdächtigen aus dem Zentralgefängnis im September 2017, die darauffolgende Analyse des Experten Henri Nuoffer, die Annahme eines Projektierungskredits für die Erweiterung von Bellechasse, die Verabschiedung und Umsetzung des Gesetzes über den Straf- und Massnahmenvollzug (SMVG), die Analyse der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) zur Kapazität der Vollzugsanstalten in der Schweiz und der Bericht der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) über die Anstalten von Bellechasse.

3.3. Feststellungen aus der Analyse

Die gründliche Analyse, die im Bericht zur Revision der Vollzugsplanung 2016–2026 dargelegt wird, führte hauptsächlich zu folgenden Feststellungen:

1. Die aktuelle Haftkapazität des Kantons Freiburg, d.h. die vorhandenen 300 Plätze, sind ausreichend.
2. Die Vermischung von offenem und geschlossenem Vollzug im Zellentrakt am Standort Bellechasse ist

aus Gründen der Sicherheit und Wiedereingliederung absolut nicht mehr tolerierbar.

3. Der Tannenhof, ein Gebäude mit 20 offenen Vollzugsplätzen, das sich in drei Kilometern Entfernung zum Hautstandort von Bellechasse befindet, erfordert aufgrund seines schlechten Zustands umfangreiche Renovationsarbeiten.
4. Die Strukturen für die medizinische Versorgung der Insassen sind ungenügend.
5. Das Zentralgefängnis ist eine Anstalt, die altert, sehr komplex, kostspielig zu renovieren sowie unmöglich zu modernisieren oder zu vergrössern ist und sich mitten in einem historischen Wohnquartier befindet, was verbotene Kontakte mit der Aussenwelt und die Einführung von verbotenen Material begünstigt.
6. Es ist notwendig, eine Pufferzone für Insassen, die auf einen geeigneteren Platz warten, zu schaffen und über modulare Infrastrukturen zu verfügen, mit denen der Bedarfsentwicklung in der Untersuchungshaft und im Justizvollzug begegnet werden kann.

3.4. Festlegung neuer Prioritäten

Die Notwendigkeit, die erste Etappe der Vollzugsplanung in Angriff zu nehmen, wurde bestätigt. Da der Grosse Rat am 17. Juni 2016 bereits einen Projektierungskredit gewährt hat, kann dem Parlament Ende 2019 ein Verpflichtungskredit vorgelegt werden, damit die Bauarbeiten für die Erweiterung des Pavillons, die gesicherten Werkstätten und das Gesundheitszentrum beginnen können.

Bei den beiden nächsten Etappen drängt sich jedoch eine Prioritätenänderung auf, weil die Ersetzung des Zentralgefängnisses zwingend und vordringlich geworden ist.

Gleichzeitig lässt sich das Projekt zur Schaffung einer Therapiestation für den Massnahmenvollzug im Sinne von Art. 59 StGB zurückstufen. Allerdings muss die psychische Betreuung der Gefangenen mit dem neuen Gesundheitszentrum und durch eine intensivere Zusammenarbeit mit dem Freiburger Netzwerk für psychische Gesundheit dennoch verbessert werden.

Ist diese Strategie einmal umgesetzt, wird der Kanton über modernere und sicherere Haftplätze verfügen, die den Bedürfnissen der Einweisungsbehörden besser entsprechen.

4. Schliessung des Zentralgefängnisses

4.1. Aktuelle Struktur des Zentralgefängnisses

Das Hauptgebäude des Zentralgefängnisses umfasst heute 80 Zellen: 60 Plätze für die Untersuchungs- oder Untersuchungshaft, 15 Plätze für Ersatzfreiheitsstrafen und 4–5 Plätze für die Administrativhaft (ausländerrechtliche Zwangsmassnah-

men). Im Jahr 2009 wurde die daneben stehende ehemalige Direktorenwohnung zur «Maison des Falaises», einer Anstalt mit 20 Plätzen für den Vollzug der Halbgefängenschaft und des Arbeitsexternats, umgebaut.

Ziel des Postulats ist v. a. die Prüfung einer Schliessung des Zentralgefängnisses, in dem die Gefangenen rund um die Uhr untergebracht sind. Dennoch ist es angezeigt, zumindest mittelfristig eine Lösung für die Vollzugsanstalt «Les Falaises» zu finden, die gleich daneben liegt und vom selben Personal betrieben wird. Einrichtungen für die Halbgefängenschaft und das Arbeitsexternat wie Simplon in Lausanne oder Vallon in Genf, in denen die betroffenen Personen nur ausserhalb ihrer Arbeitszeit untergebracht werden, liegen normalerweise in der Nähe öffentlicher Verkehrsmittel.

4.2. Baubedarf und Optionen für den Ersatz

Gemäss der revidierten Vollzugsplanung 2016–2026 kann das Gebäude für den vorzeitigen Strafvollzug (VSV) am Standort Bellechasse mit einer Kapazität von 40 Plätzen nach der geplanten Erweiterung für die zweite Phase der Untersuchungshaft (UH), d. h. für Gefangene, die in erster Linie auf ihr Urteil warten, umgenutzt werden.

Um die Haftkapazität des Kantons Freiburg erhalten und das Zentralgefängnis definitiv schliessen zu können, müssen also 40 Haftplätze gebaut werden (die 20 Plätze für die Halbgefängenschaft und das Arbeitsexternat der Vollzugsanstalt «Les Falaises» nicht einberechnet). Das bedeutet, dass das Zentralgefängnis nicht komplett neu gebaut werden muss, weil es nicht den Bedürfnissen unserer Einweisungsbehörden entspricht.

Ausgehend von diesen Überlegungen wurden für den definierten Bedarf Varianten entwickelt. Klammert man die getrennt zu behandelnde Frage der Halbgefängenschaft und des Arbeitsexternats aus, lassen sich diese in vier Optionen unterteilen:

1. Schaffung eines Strafjustizentrums
2. Bau eines Gefängnisses für die erste Phase der Untersuchungshaft (UH 1) in Granges-Paccot
3. Bau eines Gefängnisses an einem anderen Ort in Grossfreiburg
4. Zusammenführung am Standort Bellechasse

5. Analyse der Varianten

5.1. Schaffung eines Strafjustizentrums

5.1.1. Gegensätzliche Standort-Bedürfnisse der betroffenen Einheiten

Den Erwartungen der Postulatsurheber entsprechend wurde die Schaffung eines Strafjustizentrums geprüft, in dem ein Gefängnis, die Staatsanwaltschaft (nachfolgend StA) und das

Zwangsmassnahmengericht (nachfolgend ZMG) zusammengeführt würden.

Die Analyse ergab, dass die Bedürfnisse und Erwartungen dieser Einheiten im Hinblick auf den Standort gegensätzlich sind. So muss sich die StA für den grössten Teil ihres Auftrags in einem urbanen Zentrum befinden, damit sie unter anderem für die Anwältinnen und Anwälte mit den öffentlichen Verkehrsmitteln und dem Auto leicht erreichbar ist. Die Behörde instruiert das gesamte Vorverfahren und ist bei Delikten für die Strafverfolgung zuständig, was sehr viele Anhörungen mit sich bringt. Während 2018 gemäss Tätigkeitsbericht dieser Behörde 15 048 Verfahren erfasst wurden, befanden sich nur 204 Personen vorübergehend in Untersuchungshaft. Diese Zahlen zeigen, dass es sinnvoller ist, diese Behörde im Stadtzentrum zu belassen.

Gleichzeitig ist es auch zwingend erforderlich, dass sich das ZMG geografisch in der Nähe der StA befindet. Die Mitarbeitenden der Sekretariate dieser Einheiten gehen täglich mehrmals, manchmal sogar zu zweit zwischen den beiden Standorten hin und her, um Akten, Verfügungen oder Entscheide, die im Rahmen geheimer Massnahmen getroffen werden, von einem Ort zum anderen zu bringen. Die beiden Behörden dürfen jedoch nicht in denselben Räumlichkeiten untergebracht sein, weil die eine über Anträge der anderen entscheidet.

Im Gegensatz dazu ist es, wie im Postulat erwähnt, wichtig, das Zentralgefängnis aus dem Stadtzentrum herauszuholen. Eine solche Vollzugsanstalt muss sich aus Sicherheitsgründen und zur Vermeidung der Kollisionsgefahr ausserhalb urbaner Zentren und stark frequentierter Gegenden befinden.

Dementsprechend planen die Kantone Waadt und Bern ebenfalls, ihre Untersuchungsgefängnisse aus den Stadtzentren heraus zu verlegen. Gemäss der Justizvollzugsstrategie 2017–2032 will Bern die Anstalten, die sich in den Städten Bern und Biel befinden, aufgeben. Der Waadtländer Grosse Rat hat seinerseits einem Projektierungskredit für den Bau der neuen Vollzugsanstalt «Les Grands Marais» im Gebiet «Plaines de l'Orbe» zugestimmt. Diese soll namentlich das Gefängnis «Bois-Mermet» in Lausanne ersetzen. So will der Kanton Waadt seine Infrastrukturen aus Gründen der Sicherheit, Rationalisierung und Wirtschaftlichkeit am selben Ort vereinen.

5.1.2. Raumbedarf beim ZMG – keine Dringlichkeit bei der StA

Die StA kann sich im Moment noch mit ihren Räumlichkeiten und deren Standort begnügen. Diese mietet sie jedoch bei einer Immobiliengesellschaft, die zu teilweise dem Staat gehört. Obwohl also im Moment kein akuter Handlungsbedarf besteht, ist abzuwarten, wie der Staat seine globale

Immobilienstrategie definiert und umsetzt, denn diese wird auch die StA betreffen.

Das ZMG hingegen ist in seinen veralteten und schlecht angelegten Räumlichkeiten eingengt. Es ist deshalb angezeigt, dass diese Behörde in grössere, modernere und funktionellere Räumlichkeiten umziehen kann. Die Sicherheits- und Justizdirektion prüft zurzeit mehrere Möglichkeiten in der Nähe der StA.

5.1.3. Verzicht auf den Bau eines Strafjustizzentrums

Aufgrund dieser Ausführungen und angesichts der gegensätzlichen Bedürfnisse der betroffenen Einheiten wird darauf verzichtet, ein Strafjustizzentrum zu bauen, das Haftplätze, die StA und das ZMG unter einem Dach vereint hätte.

5.2. Bau eines Gefängnisses für die erste Phase der Untersuchungshaft in Granges-Paccot

In der ersten Phase der UH finden oft Anhörungen durch die StA und Gespräche mit den Anwältinnen und Anwälten statt. Der Bau eines Gefängnisses in Granges-Paccot, in der Nähe des Interventionszentrums der Gendarmerie und in geringer Entfernung zur StA schien deshalb auf den ersten Blick eine gute Idee.

Es stellte sich jedoch heraus, dass der zur Verfügung stehende Perimeter nicht ausreicht und dass langfristig keine Möglichkeit zur Vergrösserung oder Modularisierung besteht, weil das Gebiet bereits relativ stark bebaut ist.

Der Staat will zudem auf den soeben erworbenen Parzellen unter anderem die Kriminalpolizei unterbringen. Da diese auf Diskretion angewiesen ist, wäre es nicht zielführend, in ihrer unmittelbaren Umgebung Gefangene unterzubringen, gegen die Ermittlungen laufen. Die Platzierung einer Vollzugeinrichtung in diesem engräumigen Sektor würde auch zu Sicherheitsproblemen (ein einziger Zufahrts- und Fluchtweg für zwei heikle Dienste) und allgemein zu einem schwierigen Nebeneinander führen, namentlich aufgrund des Kommens und Gehens verschiedener Personen (Gefangene, Polizisten, Opfer, Zeugen, Angehörige auf Besuch usw.).

Aus all diesen Gründen wurde auch diese Option verworfen.

5.3. Bau eines Gefängnisses in Grossfreiburg

Die Arbeitsgruppe hat auch die Idee geprüft, in Grossfreiburg eine neue Einrichtung zu bauen. Sie musste jedoch feststellen, dass die einzig denkbaren Standorte extrem langwierige und kostspielige Massnahmen im Hinblick auf die Umnutzung des Bodens und die Baubewilligung sowie hohe Bau- und Personalkosten mit sich brächten. Da die Schliessung des

Zentralgefängnisses dringend geworden ist, sind die Unvorhersehbarkeit solcher Verfahren und der dafür erforderliche Zeitaufwand ausgeschlossen.

Überdies verursacht der Betrieb einer kleinen Einrichtung, die zudem kaum modulierbar ist, hohe Kosten. Dies trifft erst recht zu, wenn ihr Standort keinerlei Synergien mit einer bestehenden Einheit erlaubt.

5.4. Zusammenführung aller Haftformen am Standort Bellechasse

Die Lösung, die eine Optimierung und Vergrößerung von Bellechasse vorsieht, um dort alle Haftplätze des Kantons mit Ausnahme jener des Arbeitsexternats und der Halbgefängenschaft unterzubringen, drängte sich schliesslich als die Lösung auf, die den Bedürfnissen der Einweisungsbehörden entspricht.

Die von der Arbeitsgruppe gewählte Variante fügt sich zudem perfekt in den aktuellen Trend zum Bau modularer Vollzugseinrichtungen ein, bei dem alle Haftformen an einem Standort vereint und die kleinen Einrichtungen, deren Betrieb zu teuer ist, geschlossen werden.

Die Herausforderung, die es zu bewältigen gälte, um sowohl für die Anwältinnen und Anwälte wie auch für die StA einen Komfortverlust zu vermeiden, wäre die Einrichtung und Organisation eines leistungsfähigen Beförderungsdienstes zwischen dem Standort Bellechasse und der Stadt Freiburg. Dazu würde wahrscheinlich im Interventionszentrum der Gendarmerie in Granges-Paccot ein Wartebereich eingerichtet. Die dafür erforderliche Analyse liesse sich in die Projektierungskredite für das Areal, auf dem die Kriminalpolizei untergebracht werden soll, oder in die Investitionen für das Interventionszentrum der Gendarmerie integrieren.

Die Bedeutung dieses Hindernisses ist allerdings zu relativieren. So fanden 2018 im Zentralgefängnis nur 360 Anwaltsbesuche statt. Von den 4524 Transporten, welche die Gefangenenbegleiter der Kantonspolizei im vergangenen Jahr durchgeführt haben (und bei denen es nie zu einem grössten Zwischenfall kam), entfielen zudem $\frac{1}{3}$ auf Transporte vom und zum Zentralgefängnis und weniger als 1,5 % aller Transporte (63) mussten von der Einsatzgruppe der Polizei gesichert werden. Es ist ausserdem hervorzuheben, dass Transporte auf der Autobahn sicherer sind als in der Stadt, wo viele Stopps und Hindernisse auftreten. Mit fortschreitender Digitalisierung und der Einführung von Anhörungen per Videokonferenz werden überdies physische Ortswechsel in Zukunft zweifellos abnehmen.

Auf jeden Fall würden diese Aspekte nicht ausreichen, um die Lösung in Frage zu stellen, die hinsichtlich der Bau- und Betriebskosten (inklusive Personalkosten) weiterhin am wirtschaftlichsten, am sichersten, am modularsten, am

schnellsten und aufgrund der möglichen Synergien am einfachsten umsetzbar ist.

5.5. Vollzugsanstalt «Les Falaises»

Wie bei Punkt 4.1 erwähnt wirkt sich der Umzug des Zentralgefängnisses auf die Vollzugsanstalt «Les Falaises» aus, die 20 Plätze für den Vollzug der Halbgefängenschaft und des Arbeitsexternats bereitstellt.

Die Verlegung dieser Einrichtung ist jedoch insofern einfacher, als ihre Insassen dort nur ausserhalb ihrer Arbeitszeit untergebracht sind. Einrichtungen dieser Art, die normalerweise eher klein sind, befinden sich idealerweise in der Nähe öffentlicher Verkehrsmittel. Sie bereiten auf Nachbarschaftsebene grundsätzlich keine Probleme, weil die Gefangenen, die dort wohnen, keine besondere Gefahr darstellen, da sie bereits den grössten Teil ihrer Zeit in Freiheit verbringen.

Eine Lösung in der Nähe des Standorts Bellechasse hätte den Vorteil, den Personalbedarf für den Betrieb der Einrichtung zu reduzieren. Momentan wird der Bau einer Einrichtung in der Nähe des Bahnhofs Sugiez geprüft.

6. Fazit

Abschliessend bestätigt der Staatsrat, dass die Schliessung des Zentralgefängnisses nun Priorität hat und im Idealfall vor 2026 erfolgen sollte. Aufgrund der oben ausgeführten Aspekte und insbesondere aufgrund der gegensätzlichen Standortbedürfnisse einer Vollzugseinrichtung sowie der StA und des ZMG ist hingegen die Schaffung eines Strafjustizentrums zurzeit nicht sinnvoll und aus Zeitgründen auch nicht realistisch.

Angesichts all dieser Ausführungen stellt die Verlegung des Zentralgefängnisses an den Standort Bellechasse die einzige Lösung dar, die sich innert vernünftiger Frist und in einem vernünftigen Kostenrahmen realisieren lässt.

Demnach beantragen wir Ihnen, den vorliegenden Bericht zum Postulat 2018-GC-19 Justizkommission zur Kenntnis zu nehmen.