



## Message 2015-DSJ-198

22 mars 2016

### du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de décret relatif à l'octroi d'un crédit d'étude en vue de la réalisation de la première étape de la planification pénitentiaire 2016–2026

Nous avons l'honneur de vous soumettre un message présentant la demande d'un crédit d'étude en vue de la réalisation de la première étape de la stratégie de la planification pénitentiaire 2016–2026 (Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil 2015-DSJ-265 / ci-après: rapport sur la planification pénitentiaire).

Le projet de décret porte sur un crédit de 1,55 million de francs, prévu au plan financier 2015–2018, qui devra permettre l'étude d'une extension des Etablissements de Bellechasse (ci-après: EB), d'un centre médical et d'un atelier sécurisé, pour répondre aux besoins des autorités d'exécution des peines et pour sécuriser et améliorer la gestion du site.

Le présent message comprend les points suivants:

<b>1. Description du projet</b>	<b>1</b>
<b>2. Nécessité de l'investissement</b>	<b>1</b>
2.1. A court terme	1
2.2. A moyen et long terme	2
<b>3. Etudes préliminaires et programme des locaux</b>	<b>2</b>
3.1. Implantation et étude de faisabilité	2
3.1.1. Extension du Pavillon et atelier fermé	2
3.1.2. Centre médical	3
3.2. Conséquences financières	3
3.2.1. Coûts d'investissement	3
3.2.2. Coûts de fonctionnement	3
3.3. Calendrier d'exécution et délais	3
<b>4. Montant du crédit d'étude</b>	<b>4</b>
<b>5. Développement durable</b>	<b>4</b>
<b>6. Conclusion</b>	<b>4</b>

#### 1. Description du projet

Le rapport du Conseil d'Etat sur la planification pénitentiaire a été présenté et discuté en séance du Grand Conseil le 17 mars 2016. Ce rapport a été bien accueilli et le Grand Conseil a consenti au principe d'une réalisation par étapes, étendues sur plusieurs législatures. La première étape, la plus urgente, comprend principalement une extension du bâtiment destiné à l'exécution des peines dans le régime ouvert, ce qui permettra de rapatrier les places actuellement sises à la Sapinière (courtes peines, mesures thérapeutiques, exceptionnellement personnes placées à des fins d'assistance) et de séparer strictement les régimes fermé et ouvert. Au final,

les EB pourront offrir à terme 40 places supplémentaires en secteur fermé (plus sécurisé) et maintenir celui des places en secteur ouvert, à savoir au final 100 places par régime. La première étape comporte également un atelier sécurisé pour les places supplémentaires du régime fermé ainsi qu'un centre médical pour tout le site des EB.

#### 2. Nécessité de l'investissement

##### 2.1. A court terme

Cet investissement est considéré comme urgent et prioritaire par le Conseil d'Etat pour trois raisons:

- a) Dans un Etat de droit, les autorités doivent être en mesure de faire exécuter aux personnes condamnées leur peine privative de liberté. Au vu des constats dressés dans le rapport sur la planification pénitentiaire, en particulier l'explosion dans le canton de Fribourg du nombre de courtes peines et la prolongation de la détention des personnes condamnées à de longues peines, certaines d'entre elles risqueraient de se prescrire, faute de pouvoir être exécutées. Ceci n'est évidemment pas tolérable.
- b) La population carcérale a énormément évolué ces dernières années. La prise en charge est devenue plus exigeante en termes sécuritaires et médicaux. Les EB doivent donc impérativement pouvoir séparer les détenus en régime fermé (plus dangereux) de ceux en régime ouvert. Par ailleurs, les locaux actuels dédiés au service médical ont largement atteint leurs limites. Il est impératif de prévoir une infrastructure pour que les médecins et infirmiers puissent effectuer leur travail dans des conditions normales.
- c) Le bâtiment de la Sapinière, très vétuste, n'a plus fait l'objet d'entretien conséquent depuis de nombreuses années. Une remise en état a été évaluée à près de 5 millions de francs. Du point de vue de l'exploitation, il paraît toutefois irrationnel de conserver une petite entité de 20 places à 3 kilomètres du site principal. Il convient dès lors de renoncer à ces rénovations coûteuses et de construire dans une extension du Pavillon les places nécessaires pour le rapatriement des personnes encore détenues dans cette bâtisse.

## 2.2. A moyen et long terme

Le projet qui fait l'objet du présent crédit d'étude est destiné à répondre à d'importants besoins à court terme mais se justifie aussi à long terme. Il convient de préciser que sa nécessité est reconnue par l'Office fédéral de la justice et le Concordat latin<sup>1</sup>. Ces constructions sont également inscrites dans la planification concordataire latine et prises en compte dans la planification de la Conférence suisse des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police. D'importants investissements sont certes également prévus ces prochaines années dans les cantons de Vaud et Genève mais ils sont avant tout destinés à réduire la surpopulation carcérale supérieure à 200% dans les établissements de Champ Dollon, Bois-Mermet et de la Croisée. Par ailleurs, si d'aventure la pression devait diminuer à moyen terme dans le domaine de la privation de liberté, le canton de Fribourg pourrait alors envisager de renoncer à construire au-delà de 2026 un nouvel établissement pour remplacer la Prison

centrale, en réaffectant par exemple pour la détention avant jugement les places d'exécution anticipée de peines aux EB.

## 3. Etudes préliminaires et programme des locaux

Le programme des locaux a été établi par les EB, le Service des bâtiments (SBat) et un architecte mandaté. Selon une étude de faisabilité, ce programme s'étend sur un total de surfaces de plancher (ci-après: SP) de 4165 m<sup>2</sup> et de 3055 m<sup>2</sup> de surfaces utiles (ci-après: SU). Le détail est fourni dans un document annexé au présent message<sup>2</sup> dont la répartition peut être résumée comme suit:

	SU	SP
1. Extension du Pavillon	1615 m <sup>2</sup>	2729 m <sup>2</sup>
2. Centre médical	415 m <sup>2</sup>	678 m <sup>2</sup>
3. Atelier sécurisé	960 m <sup>2</sup>	1040 m <sup>2</sup>

Il convient, par ailleurs, de relever que le parking existant de 127 places est suffisant pour absorber les besoins relatifs à l'augmentation prévue.

### 3.1. Implantation et étude de faisabilité

#### 3.1.1. Extension du Pavillon et atelier fermé

Le Pavillon constitue une construction massive remontant à 1916, qui a déjà été agrandie de deux étages supplémentaires en 1943. Le bâtiment abrite également la cuisine, récemment agrandie pour préparer les repas pour l'ensemble des EB, et, depuis peu, un économat. Au premier étage, deux salles sont utilisées pour des réunions ou des repas.

Parmi les différentes variantes examinées, l'implantation privilégiée dans le cadre des études préliminaires est celle qui prévoit d'une part, la création d'une nouvelle aile de cellules perpendiculaire au bâtiment existant et, d'autre part, la réalisation d'un nouveau bâtiment devant celui-ci pour les activités collectives. Cette variante a pour avantage de créer, pour les visiteurs, un accès séparé des cellules, ce qui permettra un flux de circulation distinct pour les personnes détenues. En outre, l'entrée du bâtiment existant pourra conserver sa fonction d'entrée secondaire pour le personnel. Par ailleurs, la connexion avec le bâtiment existant ainsi que l'agrandissement de la cuisine seront facilement réalisables. En effet, il est également prévu d'agrandir la cuisine et l'économat et de construire un local technique central, pour répondre aux besoins de l'ensemble des EB.

Enfin, l'atelier destiné à offrir 40 nouvelles places de travail pour le régime fermé s'installera quant à lui derrière le bâtiment cellulaire. Les personnes détenues ayant l'obligation de

<sup>1</sup> Cf. Courrier de l'Office fédéral de la justice du 10 mars 2016 (annexe 1) et courrier du 11 mars 2016 du Secrétaire général de la Conférence latine des Chefs des départements de justice et police (annexe 2)

<sup>2</sup> Cf. annexe 4

travailler, il appartient aux EB de disposer des places de travail nécessaires à leur occupation.

### 3.1.2. Centre médical

Au terme des études préliminaires, il est prévu d'héberger le centre médical dans un nouveau bâtiment indépendant qui s'implantera dans le prolongement de celui qui est réservé à l'exécution anticipée des peines. La circulation et l'accès des détenus entre les différents bâtiments cellulaires et cette nouvelle bâtisse se feront par le couloir de liaison sous-terrain existant, qui sera prolongé.

Cette solution a notamment pour avantage de créer un seul lieu de consultation médicale pour l'ensemble des EB. Son emplacement centralisé et proche des accès routiers existants permettra également de réduire des transports externes qui comportent des risques sécuritaires.

## 3.2. Conséquences financières

### 3.2.1. Coûts d'investissement

Les coûts bruts d'investissement pour la première étape du projet ont été estimés en tout à 19,845 millions de francs, en se basant notamment sur les coûts du bâtiment réservé à l'exécution anticipée des peines (EAP) achevé en 2011. Une subvention de la Confédération d'un peu moins de 6 millions de francs étant attendue, la part du canton de Fribourg devrait se monter à environ 14 millions de francs. Dans ces calculs, il est également tenu compte du fait que les EB pourront effectuer avec les personnes détenues des travaux à hauteur d'un montant de plus de 900 000 francs.

Les chiffres du bureau d'architecture LZ&A Architectes EPF SIA SA, à Fribourg, ont été contrôlés puis confirmés par le bureau d'économistes de la construction, Büro für Bauökonomie, à Lucerne, spécialisé dans l'évaluation des coûts de construction, qui avait déjà été mandaté pour examiner le devis général du bâtiment des EAP.

Les montants par objet sont détaillés dans un document en annexe et peuvent être résumés comme suit:

1. Extension du Pavillon <sup>1</sup>	Fr. 14 817 500
2. Centre médical <sup>2</sup>	Fr. 3 525 000
3. Atelier sécurisé <sup>3</sup>	Fr. 1 500 000

<sup>1</sup> Le coût estimé de l'extension du Pavillon comprend aussi les frais du dépôt kiosque et du local technique central selon le document en annexe 5. Il est tenu compte des travaux qui seront effectués par les équipes de personnes détenues selon ce même document.

<sup>2</sup> Le coût estimé du centre médical comprend aussi les frais de l'enceinte selon le document en annexe 5. Il est tenu compte des travaux qui seront effectués par les équipes de personnes détenues selon ce même document.

<sup>3</sup> Le coût estimé de l'atelier sécurisé tient compte des travaux qui seront effectués par les équipes de personnes détenues selon le document en annexe 5.

### 3.2.2. Coûts de fonctionnement

Plusieurs projets actuellement en cours auront des répercussions pour l'essentiel positives sur les finances des EB.

Tout d'abord, depuis l'automne 2015, les EB, avec un consultant spécialisé, mènent une vaste analyse portant sur le système de service des agents de détention (système des brigades) qui devrait aboutir à une gestion des ressources plus efficace et partant, à une réduction des besoins de personnel supplémentaire.

En outre, le projet de loi sur l'exécution des peines et des mesures actuellement en préparation à la Direction de la sécurité et de la justice prévoit la réunion des EB et de la Prison centrale sous une même entité autonome. Cette opération permettra la naissance d'un certain nombre de synergies.

De plus, sur mandat de la Conférence latine des Chefs des départements de justice et police, un groupe de travail au sein du Concordat latin est actuellement chargé de réadapter les tarifs selon certains critères pour que ceux-ci couvrent les coûts effectifs.

Par ailleurs, l'extension du Pavillon devrait soulager le personnel dans la mesure où les 20 personnes détenues à la Sapière et ses 10 EPT seront rapatriés sur le site principal des EB et qu'il y aura désormais un seul régime de détention à gérer par bâtiment.

Au final, compte tenu de ces différents éléments, les coûts de fonctionnement des EB ne devraient en principe pas augmenter.

Cela étant dit, pour le canton de Fribourg, dans la mesure où le nombre de condamnations et la durée des détentions sont en augmentation, les coûts en matière d'exécution des peines sont appelés à croître ces prochaines années. La construction des places nécessaires aux EB permettra de rapatrier en partie ces dépenses à l'intérieur du canton.

## 3.3. Calendrier d'exécution et délais

Comme indiqué ci-dessus, la première urgence pour les EB est de sécuriser l'exploitation du site, en construisant l'extension du Pavillon, l'atelier fermé ainsi que le centre médical. La mise en exploitation de ces nouvelles infrastructures, devinées à 19,845 millions de francs, dont 13,90 millions de francs à charge du canton, est attendue dans le courant de l'année 2020. Pour que les délais et les coûts prévus puissent être respectés, il est prévu d'attribuer les travaux de cette partie à une entreprise totale. Pour le seconder dans la conduite du dossier, le SBat entend faire appel à un bureau d'assistance au maître d'ouvrage (BAMO) choisi selon une procédure de gré à gré. Puis, les mandataires chargés de développer un projet et d'estimer les coûts de construction seraient choisis selon la procédure «sur invitation». Selon le calendrier fixé, le crédit

d'engagement pour cette étape sera présenté en principe au Grand Conseil en fin d'année 2017.

#### 4. Montant du crédit d'étude

Pour la réalisation des infrastructures prévues dans la première étape devisées à 19,845 millions de francs, 1,55 million de francs seront nécessaires au développement des projets. Il convient de noter que ce montant est d'ores et déjà prévu dans le plan financier 2015–2018.

#### 5. Développement durable

Le projet de planification pénitentiaire a été analysé dans son ensemble selon les critères du développement durable au moyen de l'instrument Boussole<sup>1</sup>. Dans sa dimension économique, au stade de sa construction, le projet représenterait un investissement en faveur du canton et de la région et au stade de l'exploitation, il aurait également des retombées positives pour l'économie locale, à savoir les fournisseurs locaux de biens et services.

L'implantation choisie permettrait de minimiser autant que possible l'impact sur l'environnement. Elle permettrait aussi une utilisation maximale des ressources déjà existantes sur le site, par exemple le système de chauffage actuel dont la capacité est suffisante pour les nouveaux bâtiments.

Dans la dimension sociale, l'extension du pavillon contribuerait à améliorer la sécurité publique.

#### 6. Conclusion

Comme développé ci-dessus, le projet qui fait l'objet du présent crédit d'étude permettra de rationaliser et de sécuriser l'exploitation des EB, grâce à la séparation des régimes, et de répondre aux besoins des autorités d'exécution des peines, en priorité pour le Service fribourgeois. Le rapatriement de la Sapinière sur le site des EB permettra une gestion plus rationnelle, efficace et économique des ressources. Il évitera aussi de conséquents travaux de rénovation.

A ce stade des travaux, il s'agit par conséquent de faire établir un projet détaillé et un devis de construction, devant permettre la présentation d'une demande de crédit d'engagement fondée sur une estimation très précise du coût de l'investissement. A cet effet, le Conseil d'Etat sollicite du Grand Conseil l'octroi d'un crédit d'étude de 1 550 000 francs.

Le décret proposé n'a pas de conséquence directe en matière de personnel. Il n'influence pas la répartition des tâches entre l'Etat et les communes. Il ne pose pas de problème sous l'angle de la conformité au droit fédéral et de l'eurocompatibilité.

Ce décret n'est pas soumis au référendum financier facultatif selon l'article 134b de la loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques (RSF 115.1).

En conséquence, nous vous invitons à adopter le présent projet de décret.

---

#### Annexes

1. Courrier de l'Office fédéral de la justice du 10 mars 2016
2. Courrier du Secrétaire général de la Conférence latine des Chefs des Départements de justice et police du 11 mars 2016
3. Vue d'ensemble des projets de constructions aux Etablissements de Bellechasse
4. Schéma d'implantation et programme des locaux de l'étape 1
5. Planning et coûts de de la réalisation de l'étape 1
6. Rapport Boussole<sup>21</sup> (*en ligne seulement*)

---

<sup>1</sup> Cf. annexe 6