

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET

accordant au Conseil d'Etat un crédit d'investissement de CHF 9'500'000.- pour financer l'agrandissement du secteur détention avant jugement de la Prison de la Croisée

1 PRÉSENTATION DU PROJET

1.1 Résumé du projet

Depuis le mois de décembre 2011, le canton de Vaud fait face à une surpopulation carcérale critique, notamment en matière de détention avant jugement.

Afin d'assurer la sécurité publique et garantir le respect des droits fondamentaux des détenus, le Conseil d'Etat demande au Grand Conseil un crédit d'investissement de CHF 9'500'000.- en vue de créer 81 nouvelles places de détention avant jugement sur le site de la prison de la Croisée à Orbe.

1.2 Problèmes et enjeux des structures actuelles : inadéquation entre offre et demande

La nécessité de créer en urgence de nouvelles places de détention s'impose. En effet, des taux d'occupation de 170% pour les établissements du Bois-Mermet et de 145% pour la Croisée sont enregistrés en permanence depuis le dernier trimestre 2011, ce qui implique notamment que les cellules sont engorgées et que des matelas sont systématiquement posés par terre.

De plus, ponctuellement depuis ce printemps, puis de manière permanente depuis mi-juillet, faute de places dans les établissements pénitentiaires, la police cantonale ainsi que la police municipale de Lausanne se sont vues contraintes de maintenir des personnes dans leur zone carcérale et zone de rétention bien au-delà des 48 heures légales (15 à 20 personnes, selon les chiffres quotidiens communiqués par la police cantonale).

En l'état, le SPEN ne dispose matériellement plus des moyens nécessaires pour remplir sa mission, tant du point de vue de ses infrastructures que des ressources humaines, et les conditions de détention des personnes séjournant au-delà des 48 heures légales dans les zones carcérale et de rétention sont objectivement péjorées. Ce constat a d'ores et déjà fait écho dans la presse et sur le plan politique. Plusieurs médias romands ont relayé l'information et le Conseil d'Etat a été interpellé à ce sujet. Cette situation, de par l'implication de plusieurs départements et services, a également créé une tension générale entre les divers acteurs de la chaîne pénale.

Mais au-delà de la question du manque de place, les taux d'occupation actuels dans les établissements de détention avant jugement impliquent des risques concrets et quotidiens. En effet, la sécurité des agents de détention est compromise alors qu'ils interviennent dans des cellules pouvant accueillir jusqu'à 5 détenus. Les tâches de contrôle, de fouille et de surveillance sont rendues beaucoup plus compliquées de par la promiscuité et le manque de temps à disposition. En effet, l'effectif des agents

de détention est déterminé pour des taux d'occupation de 100% et n'a pas été adapté pour tenir compte de la surpopulation, ce qui entraîne une forte augmentation de la charge de travail.

Dans les faits, plusieurs événements récents permettent de mettre en lumière les problèmes posés par la surpopulation carcérale. Ainsi, l'évasion impressionnante de cinq détenus de la prison de la Croisée le 30 juillet 2012 a été rendue possible partiellement à cause de l'obligation de l'établissement de rajouter des matelas supplémentaires dans une cellule qui ne devait théoriquement pas contenir autant de personnes. Plus récemment, le 28 septembre 2012, une vingtaine de détenus a refusé de rentrer de la promenade au Bois-Mermet, protestant ainsi contre les conditions de détention. L'intervention de la police a été nécessaire pour les faire réintégrer l'établissement. De manière générale, une augmentation significative des tensions et des bagarres, se traduisant par de nombreuses sanctions disciplinaires, est également notée. De plus, la forte promiscuité rend la détention plus difficile et l'on ne peut exclure un lien entre les conditions de détention, la diminution du temps que les agents de détention peuvent consacrer à la prise en charge des détenus et l'augmentation des actes auto-agressifs commis par les personnes détenues.

Les motifs de cette surpopulation, devenue chronique, sont divers et engagent tous les maillons de la chaîne pénale. Pour rappel, de tels taux étaient déjà constatés avant l'adoption du nouveau Code de procédure pénale (CPP). Depuis l'entrée en vigueur de celui-ci au 1er janvier 2011, une baisse ponctuelle a été notée comme cela s'est déjà produit lors de modifications profondes dans le dispositif légal. Toutefois, la politique s'est clairement orientée récemment vers un accroissement de la sécurité publique dans le canton, notamment au moyen d'une présence policière plus marquée et de la fermeté du Ministère public. Ainsi, depuis le mois de mai 2012, on constate une augmentation de 50% des demandes de placement en détention provisoire dans le canton, selon les chiffres en possession du Ministère public (rapport d'activité du Ministère public pour l'année 2011-2012).

1.3 Rappel des décisions politiques récentes

Pour faire face à cette situation, le Conseil d'Etat, dans sa séance du 23 mai 2012, a approuvé la proposition urgente tendant à réaffecter une partie de la prison de la Croisée en nouveau secteur DAJ. Cela a permis de libérer 8 places de détention pour mineurs qui ont été transformées en 23 places adultes (doublement, voire triplement des cellules). Cependant, malgré cette mesure et sa mise en œuvre en un temps record, les demandes de places dans les établissements ne cessent d'augmenter.

En l'état, force est de constater que les infrastructures pénitentiaires sont saturées et que le Service Pénitentiaire (SPEN) n'est plus en mesure de remplir sa mission. L'agrandissement de la Colonie aux EPO à Orbe, votée par le Grand Conseil dans sa séance du 12 juin 2012, apporte une solution partielle à cette problématique, permettant aux détenus condamnés en attente de transfert dans un établissement d'exécution de peine de libérer des places en détention avant jugement (61 en date du 1^{er} octobre 2012). Toutefois, les travaux d'agrandissement de la Colonie ne vont aboutir qu'en mars 2014, selon les projections faites par le SIPAL. Dans l'intervalle et au vu du nombre toujours croissant d'arrestations et de détentions violant les droits des détenus, une solution provisoire doit irrémédiablement être trouvée, sous peine de voir survenir de graves incidents. La tension est, en effet, très importante dans les établissements de détention avant jugement. A ce titre, selon les statistiques internes du SPEN, on relève notamment une augmentation significative des sanctions disciplinaires prononcées dans les établissements, soit en moyenne le double entre le 1^{er} janvier 2012 et le 30 septembre 2012 par rapport à la même période de l'année dernière.

En date du 29 août 2012, le Conseil d'Etat a accordé un crédit d'étude de CHF 370'000.- pour l'installation de constructions modulaires visant à la création de 50 à 80 places de détention sur le site de la prison de la Croisée à Orbe. Ce crédit d'étude a été approuvé par la Commission des Finances (COFIN) le 13 septembre 2012.

Le présent exposé des motifs et projet de décret a pour but :

- de démontrer la nécessité de créer rapidement 81 places de détention avant jugement supplémentaires à la Croisée
- de décrire et chiffrer le projet retenu
- de proposer au Grand Conseil un projet de décret accordant un crédit d'investissement de CHF 9'500'000.- pour financer l'agrandissement du secteur détention avant jugement (DAJ) de la Croisée.

1.4 Cadre légal

Le manque de places de détention avant jugement n'est plus à démontrer au vu des taux d'occupation, respectivement de 170% au Bois-Mermet et de 145% à la Prison de la Croisée. Comme indiqué plus en détails ci-dessous (§ 3.10), l'article 123 alinéa 2 de la Constitution fédérale consacre la compétence des cantons en matière d'organisation judiciaire et d'administration de la justice ainsi qu'en matière d'exécution des peines et des mesures en matière de droit pénal. Le placement de personnes dans les zones carcérales des polices n'est pas une solution satisfaisante et contrevient aux dispositions légales, soit à l'article 27 de la loi vaudoise d'introduction du code de procédure pénale (LVCP RSV 312.01), qui prescrit que la personne qui a fait l'objet d'une arrestation provisoire peut être retenue dans les cellules des locaux de gendarmerie ou de police durant 48 heures au maximum. Au-delà de ce délai, le transfert dans un établissement pénitentiaire est obligatoire. Afin de répondre aux besoins de la justice et de la sécurité publique, la création de places de détention supplémentaires s'avère nécessaire.

1.5 La prison de la Croisée dans sa configuration actuelle

La Prison de la Croisée a été construite en 1932 dans le but d'accueillir des internés volontaires souffrant d'alcoolisme. Elle a subi des premières transformations en 1983 en vue d'accueillir des prévenus. Elle a connu deux phases d'agrandissement, successivement en 1994, puis en 2004.

Actuellement, la capacité officielle de la Prison de la Croisée est de 172 places dédiées aux hommes détenus avant jugement ou exécutant une courte peine privative de liberté allant jusqu'à 3 mois, ainsi qu'aux personnes recherchées par la police suite au défaut de présentation sur un lieu d'exécution de peine. Dans les faits, elle accueille également des hommes qui ont été condamnés et qui sont dans l'attente d'une place dans un établissement d'exécution de peine.

Si sa capacité officielle se monte à 172 places, la Prison de la Croisée accueille aujourd'hui 249 détenus suite au doublement de cellules simples et à l'ajout de matelas parterre.

La Prison de la Croisée dispose de deux types d'unités:

- "Unités arrivants" accueillant les détenus qui arrivent en détention à la Croisée pour une phase d'évaluation, tant par le personnel sécuritaire, que les intervenants socio-éducatifs et le service médical.
- "Unités de vie" dont l'accès est rendu possible aux détenus dont le comportement le permet et qui ont passé déjà 2 à 3 mois à la Prison de la Croisée. Les détenus peuvent alors bénéficier de meilleures conditions et ont la possibilité de travailler dans des ateliers servant prioritairement au bon fonctionnement de l'établissement, soit notamment la buanderie ou l'intendance.

Les places de détention avant jugement à créer dans les constructions modulaires fonctionneront selon le modèle des "unités arrivants", à savoir avec une promenade quotidienne et un accès régulier aux douches et au sport. Aucune place de travail n'est créée pour ces détenus, hormis l'adaptation du nombre de détenus travaillant dans les ateliers existants pour assurer le volume de travail supplémentaire directement lié au fait que l'établissement accueillera plus de détenus.

Il est à relever que par mesure de rationalisation de l'organisation, les repas des collaborateurs et des

détenus de la Prison de la Croisée sont préparés par la cuisine des Etablissements de la Plaine de l'Orbe et qu'une partie du suivi des questions liées aux assurances maladie/accident et aux frais médicaux/dentaires détenus sont assurés par l'Etat-major du Service pénitentiaire. L'augmentation de la capacité de la Prison de la Croisée aura donc également des répercussions sur leur charge de travail.

1.6 Programme

Le programme ci-après a été réparti en fonction des différentes composantes du projet

1.6.1 Extension détention avant jugement (DAJ)

Le programme des locaux est réparti sur 2 niveaux (rez + 1 étage) et est composé de 50 cellules doubles de 12 m², soit un total de 100 places de détention, ainsi que des locaux nécessaires à son bon fonctionnement (4 locaux de douches, 4 locaux pour le personnel d'encadrement et les locaux techniques nécessaires).

A relever que dans le cadre de ce projet, il est prévu de réaffecter les locaux de l'étage 6200 de l'ancien bâtiment (voir sous points 1.6.3 et 1.8.3) et de déplacer les 19 personnes détenues qui y séjournent actuellement. Le nombre de places de détention supplémentaires effectif est donc de 100 -19, soit 81 places de détention.

Quartier cellulaire (extension DAJ)	Surface utile (m ²)
50 cellules doubles de 12 m ²	600
4 locaux de douches	48
4 locaux pour personnel d'encadrement	48
5 locaux de services/techniques	72
TOTAL	768

1.6.2 Modification de l'enceinte sécurisée

Cette partie comprend la pose d'une enceinte provisoire d'environ 72 mètres linéaires pour sécuriser le chantier et d'un mur d'enceinte de 130 mètres linéaires qui englobe les nouveaux bâtiments cellulaires et la nouvelle cour de promenade.

Périmètre	Longueur (ml)
Périmètre sécurisé provisoire (chantier)	72
Périmètre sécurisé définitif (mur d'enceinte)	130

1.6.3 Transformation dans les bâtiments / aménagements existants

Le programme des bâtiments existants comprend les locaux devant subir des modifications/agrandissements ou des aménagements devant permettre de répondre aux exigences découlant du nombre de détenus ainsi que du personnel d'encadrement supplémentaires. Le programme peut être résumé de la manière suivante :

Locaux divers	Surface utile (m2)
Buanderie (agrandissement à la place d'un atelier)	68
Atelier fer (déplacement)	68
Dépôt/fouille détenus (agrandissement)	50
Bureaux pour services transversaux (déplacement et agrandissement)	124
Petits espaces supplémentaires pour le sport	180
TOTAL	490

L'augmentation du nombre de collaborateurs intervenant sur le site impliquera également une adaptation du parking du personnel.

Parking pour le personnel	Surface utile (m2)
40 places	1275

1.7 Octroi des mandats

Sur la base des schémas de principe développés par le SPEN et le SIPAL, et conformément aux règles des marchés publics, la phase de développement de projet et de mise à l'enquête a fait l'objet d'un appel d'offres sur invitation pour les architectes et de contrats passés de gré à gré avec les autres mandataires. La phase de réalisation des nouvelles constructions sera attribuée à une entreprise générale sur la base d'un appel d'offres public. Les travaux de transformation seront attribués en mandat traditionnel. La mise à l'enquête se déroulera selon la procédure habituelle.

Pour piloter l'opération, la prestation de maîtrise d'ouvrage déléguée (MOD) a fait l'objet d'un contrat passé de gré à gré. Cette prestation comprend, l'estimation des coûts du projet, la préparation de l'appel d'offres en entreprise générale, le controlling de la construction et l'évaluation finale de l'opération.

1.8 Description du projet

1.8.1 Extension de la détention avant jugement (DAJ)

Pour répondre aux délais de mise en service extrêmement contraignants, il est prévu d'implanter deux nouvelles constructions composées de modules préfabriqués en prolongement du bâtiment DAJ existant. Des passerelles de liaison non chauffées assurent la continuité entre les bâtiments. Cette implantation s'est naturellement imposée pour des questions organisationnelles (contrôle d'accès unique au quartier cellulaire, regroupement de mêmes activités, limitation maximum des mouvements de détenus).

D'une conception simple, ces extensions cellulaires se présentent sous la forme de bâtiments de 2 niveaux (rez + 1 étage). Le programme est composé de 50 cellules doubles de 12 m², soit un total de 100 places de détention, ainsi que les divers locaux nécessaires à son fonctionnement (douches, locaux pour le personnel d'encadrement et locaux techniques).

Le mode constructif permet de minimiser au maximum le temps d'intervention sur site (la préfabrication des modules en atelier se déroulant en même temps que les travaux préparatoires (préparation des fondations). Ces bâtiments sont ensuite recouverts d'une isolation périphérique. La répartition du programme dans 2 bâtiments distincts permet de travailler en 2 étapes et de mettre en service les 48 premières places pour mars 2013, les 52 places restantes étant livrées avec un décalage de 3 mois. S'en suit le déplacement des 19 détenus et des transformations décrites sous 1.6.3.

Il est prévu d'adapter les équipements de sécurité tels que les installations de vidéo-surveillance et les détection de mouvements aux nouvelles technologies plus performantes. Il est également prévu d'apporter une attention particulière au choix des systèmes de verrouillage des portes de liaison et des portes des cellules, y compris les guignardes, tenant compte des éléments constatés lors des récentes évasions.

La sécurité incendie est basée sur les directives de l'association des établissements cantonaux d'assurance incendie (AEAI) en vigueur dans le Canton de Vaud. Il est prévu d'équiper le bâtiment d'une détection incendie et d'un compartimentage coupe feu. De plus, l'ensemble du mobilier du cellulaire, dont la fabrication sera confiée aux ateliers de la prison de la Croisée, sera incombustible.

Les choix des matériaux intérieurs répondront aux standards communément admis pour les établissements pénitentiaires en termes de solidité et de facilité d'entretien.

La très mauvaise qualité des terrains rencontrés à cet endroit implique l'utilisation de micro-pieux pour les fondations.

Par ailleurs, comme il est vraisemblable que ces constructions préfabriquées resteront en place plus de 3 ans, il est nécessaire de répondre aux directives énergétiques de l'Etat de Vaud : la construction devra aussi atteindre l'équivalence du standard Minergie-ECO.

La puissance des installations thermiques existantes n'étant pas suffisante, il est prévu

d'installer 1 nouvelle chaudière à gaz de 150 kw. Une installation solaire thermique positionnée sur la toiture produira l'eau chaude sanitaire. Le solde de l'eau chaude sanitaire sera produit par la chaudière à gaz.

L'ensemble de ces critères débouche sur des frais d'exploitation maîtrisés et contenus, tout en assurant santé, confort et hygiène dans l'usage du bâtiment

1.8.2 Modifications de l'enceinte sécurisée

Comme le chantier est situé à l'intérieur du périmètre d'une prison en exploitation, avant de débiter l'étape 1, il est nécessaire de prévoir une enceinte provisoire sécurisée pour délimiter le périmètre du chantier et ainsi minimiser tout risque d'évasion. Cette enceinte sera composée d'une structure métallique grillagée anti-escalade de 6 m de hauteur surmontée d'un barbelé OTAN. Elle sera doublée et renforcée avec des panneaux pleins et sous surveillance vidéo rattachée à la centrale. Le prolongement du toit du bâtiment du fait de la nouvelle construction devra également être sécurisé, car son élévation et la proximité avec la palissade seraient susceptibles de permettre un saut depuis ce dernier. Durant la période de chantier, une surveillance accrue du périmètre et des accès au chantier devra impérativement être mise en place par la présence de deux agents de sécurité avec des chiens. Une solution visant à diminuer les coûts d'infrastructures techniques (provisoire et finale) est en cours d'évaluation. Toutefois, et à titre dissuasif, une surveillance humaine sera ajoutée à ce dispositif ; deux agents de sécurité seront présents pendant toute la durée des travaux.

Lors de l'étape 2, le périmètre du mur d'enceinte existant (mur béton de 6 m avec barbelé OTAN) sera prolongé pour sécuriser les nouvelles constructions modulaires et la nouvelle cour de promenade située à l'est de la salle de sport. Le nouveau contour du mur d'enceinte a pour conséquence le déplacement d'un chemin d'accès.

Il est à noter que les chemins de ronde doivent également être modifiés en fonction des implantations des nouveaux bâtiments et du nouveau contour du mur d'enceinte. Dans le but de minimiser au maximum l'impact financier de ces éléments, leur mise en place sera effectuée par les ateliers du secteur arrêts et du secteur technique de la prison.

1.8.3 Transformations dans les bâtiments existants

L'ajout de 81 nouvelles places de détention a des conséquences sur un certain nombre de secteurs d'activité:

Buanderie:

Il est nécessaire de transformer/d'agrandir la buanderie existante pour absorber les volumes de linge supplémentaire à laver et à entretenir. Cet agrandissement est prévu dans les surfaces adjacentes, au détriment d'un atelier qu'il conviendra de recréer ailleurs dans la prison.

Atelier:

L'atelier utilisé pour l'agrandissement de la buanderie doit être recréé. Il est prévu de l'intégrer dans une nouvelle construction, symétrique à l'agrandissement du dépôt des affaires des détenus et adjacente à un atelier existant.

Dépôt affaires des détenus:

L'actuel local de fouille/stockage pour les affaires des détenus est occupé dans sa totalité et n'offre aucune réserve de stockage. Ce local doit obligatoirement être étendu pour absorber les volumes de stockage supplémentaires. Cet agrandissement ne peut pas se faire au détriment d'autres locaux existants et une nouvelle construction est nécessaire dans le prolongement du local actuel. En attendant cette nouvelle construction, le stockage pourra se faire de manière transitoire dans des containers de stockage.

Bureaux pour services transversaux:

Comme déjà évoqué au chapitre 1.6.1, dans un but d'optimisation et de rationalisation des locaux et pour diminuer au maximum les mouvements des détenus, il est prévu de déménager les 19 détenus qui occupent encore l'ancien bâtiment dans les nouvelles constructions modulaires. Les surfaces ainsi libérées seront affectées aux services transversaux (Service de Médecine et Psychiatrie Pénitentiaire, Fondation Vaudoise de Probation) et permettront d'effectuer diverses rocades internes nécessaires au bon fonctionnement de l'établissement. Quelques transformations seront nécessaires pour adapter les anciennes surfaces des cellules en surfaces de bureaux équipés de barreaux.

Salle de sport:

La salle de gymnastique actuelle est utilisée à 100% de ses capacités. Pour l'intégration de 81 personnes détenues supplémentaires, il est primordial de pouvoir mettre à disposition des activités sportives adaptées qui leur permettent de se défouler et ainsi d'éviter les tensions inutiles dans les quartiers cellulaires (bagarres, agressions). Il est prévu d'agrandir la salle de gym existante en ajoutant 2 petits espaces de sport sur 2 niveaux dans le prolongement nord du bâtiment.

Parking pour le personnel:

Le parking du personnel, situé à l'intérieur du périmètre sécurisé existant, est utilisé à 100% de sa capacité. Vu la situation géographique décentralisée de la prison de la Croisée, il est indispensable que les nouveaux collaborateurs puissent bénéficier de places de parc supplémentaires. Ces nouvelles places de parc seront situées à l'extérieur du périmètre sécurisé, dans le prolongement du parking visiteur existant.

1.9 Coûts et ratios

1.9.1 Coûts des travaux

La répartition des coûts des travaux par code de frais de construction (CFC) est la suivante :

cf	Libellé	Extension DAJ	Enceinte sécurisée	Transfo. existant	Parking	TOTAL	%
1	Travaux préparatoires	310'000		85'000		395'000	4.5%
2	Bâtiment	4'270'000		1'190'000		5'460'000	62.1%
3	Equipements d'exploitation	335'000	85'000	70'000	7'000	497'000	5.6%
4	Aménagements extérieurs	279'000	780'000		400'000	1'459'000	16.6%
5	Frais secondaires	645'500		35'000		680'500	7.7%
9	Ameublement	210'000		95'000		305'000	3.5%
	TOTAL GENERAL HT	6'049'500	865'000	1'475'000	407'000	8'796'500	100%
	Dont honoraires	951'000	112'000	169'000	40'000	1'272'000	14.5%
	TVA 8% arrondi	484'000	69'000	118'000	32'500	703'500	8.0%
	TOTAL GENERAL TTC	6'533'500	934'000	1'593'000	439'500	9'500'000	

Les frais secondaires comprennent les montants nécessaires pour la sécurisation du site durant les travaux, sachant qu'un seul agent de sécurité avec un chien représente un coût d'environ CHF 50'000.- par mois.

Le matériel informatique nécessaire à l'agrandissement de la prison sera pris en charge par le crédit

d'inventaire pour l'acquisition de matériel informatique et de télécommunication géré par la DSI.

Le crédit d'étude de CHF 370'000.- accordé le 29 août 2012 par le Conseil d'Etat et approuvé le 13 septembre 2012 par la COFIN est régularisé par le présent crédit d'investissement. Au 15.10.2012, les engagements se montent à CHF 0.-.

Indice de référence du coût des travaux TTC : 137.0

Le coût des travaux ci-dessus est basé sur des estimations à l'indice de la construction de la région lémanique d'avril 2012. Ceci signifie que les éventuelles hausses de coûts se calculeront à partir de cette date et que ces montants entreront dans le décompte final de l'opération.

1.9.2 Analyse économique

Cette analyse porte uniquement sur les nouvelles constructions modulaires :

CFC pris en compte / type de surface ou volume	Montant pris en compte / surfaces ou volume	Ratio
CFC 2-3 coût/m2 SP	CHF 4'605'000 / 1'220 = CHF 3'775 .-	
CFC 1-9 coût/m2 SP	CHF 6'049'500 / 1'220 = CHF 4'959 .-	
CFC 2-3 coût/m3 (VB 416)	CHF 4'605'000 / 3'530 = CHF 1'304 .-	
CFC 1-9 coût/m3 (VB 416)	CHF 6'049'500 / 3'530 = CHF 1'714.-	

Les travaux ci-dessus se situent très nettement dans la fourchette inférieure des valeurs référentielles concernant des travaux de construction d'un établissement pénitentiaire répondant à l'objectif de se limiter au strict minimum et de ne comporter aucun luxe.

En divisant le montant total des travaux (CFC 1 à 9) de CHF 9'500'000.- par les 100 nouvelles places construites, on obtient un ratio de : CHF 95'000.- /place. En comparaison, le ratio du projet de la Colonie des EPO est de CHF 293'000.-/place et celui de l'établissement de Bellechasse est de CHF 525'000.-/place. Ces différences de prix à la place s'expliquent par le choix d'une prise en charge minimale des personnes détenues (absence de place de travail et programme occupationnel restreint), un programme d'accompagnement limité en raison de l'agrandissement d'un établissement pénitentiaire existant et du choix de placer 2 détenus par cellule.

1.10 Planification

Les délais prévisionnels sont les suivants :

27 novembre 2012	Octroi du crédit d'ouvrage par le Grand Conseil
Octobre à décembre 2012	Mise à l'enquête
Décembre 2012 à mars 2013	Travaux phase 1 (48 places)
Mars 2013	Mise en service phase 1 (48 places)
Avril à juin 2013	Travaux phase 2 (52 places)
Juin 2013	Mise en service phase 2 (52 places)

Ce planning est conditionné à l'octroi d'un crédit d'ouvrage le 27 novembre 2012 et à une décision d'adjudication le 28 novembre 2012.

2 MODE DE CONDUITE DU PROJET

Le mode de conduite du projet, mis en place dans le cadre du crédit d'étude, répond à la Directive 9.2.3 (DRUIDE), concernant les bâtiments et constructions, chapitre IV Réalisation, ses articles sont d'application. Comme une grande partie du projet sera réalisée en entreprise générale, la commission de construction sera renforcée par un délégué du maître d'ouvrage pour assurer le suivi du projet (contrôle financier et planification). Le suivi financier s'effectuera selon les directives administratives pour les constructions de l'Etat de Vaud, chapitre 7.10- Suivi financier de l'affaire dès l'obtention du crédit d'investissement.

Par ailleurs, il est en principe prévu de prendre des mesures en matière de communication pour informer le public et les autorités sur le projet et les moyens de sécurisation mis en place pendant la durée des travaux.

3 CONSÉQUENCES

3.1 Conséquences sur le budget d'investissement

No Procofiév : 300136

Intitulé	Année 2012	Année 2013	Année 2014	Année 2015	Total
a) Transformations immobilières : dépenses brutes	370	8'200	930	0	9'500
a) Transformations immobilières: recettes de tiers					
a) Transformations immobilières : dépenses nettes à charge de l'Etat	370	8'200	930	0	9'500
b) Informatique : dépenses brutes					
b) Informatique : recettes de tiers					
b) Informatique : dépenses nettes à charge de l'Etat					
c) Investissement total : dépenses brutes	370	8'200	930	0	9'500
c) Investissement total : recettes de tiers					-
c) Investissement total : dépenses nettes à la charge de l'Etat	370	8'200	930	0	9'500

Les montants suivants nets sont inscrits au budget d'investissement 2013 et la planification 2014-2017:

2012 CHF 370'000 (introduction lors de la TCA au 30.09.2012)

2013 CHF 0

2014 CHF 0

2015 CHF 0

Lors de la prochaine réévaluation, les TCA seront modifiées dans le cadre de l'enveloppe octroyée.

3.2 Amortissement annuel

L'investissement consacré de CHF 9'500'000.-, sera amorti en 20 ans ($9'500'000/20$) ce qui correspond à CHF 475'000.- par an.

3.3 Charges d'intérêt

La charge théorique d'intérêt annuelle pour l'investissement demandé, calculée au taux actuel de 5% ($((CHF\ 9'500'000 \times 5 \times 0.55)/100)$), se monte à CHF 261'250.- arrondi à CHF 261'300.-.

3.4 Conséquences sur l'effectif du personnel

L'ajout des bâtiments supplémentaires pour la détention avant jugement permettant d'augmenter la capacité de 81 places a une incidence sur l'effectif du personnel sécuritaire et administratif.

Certaines tâches centralisées sont également impactées par l'augmentation du nombre de places de détention. La préparation des repas de la Croisée par les EPO nécessitera l'engagement d'un cuisinier supplémentaire aux EPO pour assumer l'augmentation du nombre de repas à servir aux détenus supplémentaires et aux nouveaux collaborateurs. Le secteur Assurance détenus de l'Etat-major, déjà en surcharge, n'ayant pas été ajusté suite à la surpopulation actuelle, ne pourra pas assumer la charge inhérente à 81 détenus supplémentaires et doit être renforcé.

En résumé, le renforcement du personnel visant à l'exploitation des 81 places de détention supplémentaires est le suivant:

Fonction	Nombre d'ETP	Remarques
Encadrement cellulaire		
Sous-chef	3	L'augmentation du nombre d'agents pénitentiaires nécessitera un renforcement de l'encadrement sécuritaire.
Agent de détention	25.4	La sécurité sur les étages devra être assurée 24h/24 et 7j/7 par des agents de détention, et ce à plus forte raison car les détenus seront enfermés la majeure partie de leur temps en cellule, aucune activité de type travail n'étant prévue. Au vu des tensions déjà importantes dans le cellulaire, il est indispensable de marquer une présence sécuritaire permanente. Le besoin de 25.4 ETP a été calculé sur la base de la simulation détaillée de la future grille horaire précisant les tâches attendues des agents de détention dans chaque lieu.
Centraliste	1.1	81 détenus supplémentaires impliqueront autant de téléphones, prises de rendez-vous et contrôles de visite, contrôle de courrier et réponse aux interphones, tâches assurées par les centralistes. De plus, le dispositif technique de surveillance (vidéosurveillance et détecteurs de mouvements) sera étendu.
Agent technique spécialisé	1	Idem ci-dessus mais pour les tâches liées à la maintenance et à la cantine.
Ateliers et services		
Chef d'atelier (buanderie, intendance)	2	L'augmentation de 81 détenus augmentera le volume de travail des fonctions de support à l'hébergement, soit notamment à la maintenance et à la buanderie. Ces tâches sont effectuées dans des ateliers.
Cuisinier (EPO)	1	Les repas de la Croisée sont préparés par les EPO. Un cuisinier est nécessaire pour assumer l'augmentation des repas due aux 81 détenus supplémentaires et aux nouveaux collaborateurs.
Socio-éducatif		
Coordinateur socio-culturel/sport	1	Aucun travail ne sera fourni aux 81 nouveaux détenus, néanmoins, et ce afin de gérer la tension, le sport et quelques activités occupationnelles ponctuelles devront leur être proposées.
Administration Direction		
Directeur adjoint	1	La taille de la Croisée va considérablement augmenter. La conduite de près de 132 ETP et de 321 détenus implique un engagement important de la direction que le seul directeur ne pourra plus assumer. A titre de comparaison, les EPO, pour 255 détenus actuellement ont déjà un directeur adjoint et un deuxième sera recruté dans le cadre de l'agrandissement de la Colonie.
Employé d'administration (greffe, comptabilité détenus)	1	81 détenus supplémentaires nécessiteront la tenue d'autant de comptabilités détenus individuels, d'inscriptions et de suivi de la détention dans l'outil métier Papillon, de préparation de préavis en vue des jugements ou de libérations, etc.
Employé administration au secteur Assurance détenus (EM)	0.5	Le suivi des questions en lien avec les assurances maladie et accident des détenus est géré par l'Etat-major (primes, subsides, franchises, remboursement, etc.). Le secteur Assurance détenus est déjà en surcharge, n'ayant pas été ajusté suite à la surpopulation actuelle. Il ne pourra pas assumer la charge inhérente à 81 détenus supplémentaires sans être renforcé.
TOTAL	37	

Il n'existe pas à proprement parler de normes en matière de taux d'encadrement du personnel pénitentiaire par rapport aux détenus. Néanmoins, le taux qui est appliqué comme un standard en Suisse se situe entre 0.4 et 0.6 et monte jusqu'à 0.8 dans des quartiers de haute sécurité. Ainsi, la prise en charge aux Etablissements de la Plaine de l'Orbe nécessite du fait du haut degré de sécurité, de l'obligation de fournir un travail aux détenus condamnés et de l'obligation de conduire des évaluations criminologiques un taux d'encadrement plus élevé que le Bois-Mermet, dont la structure des lieux facilite une vision globale au plan de la sécurité et où les détenus ne sont pas astreints au travail et passent, selon les jours, jusqu'à 23 heures par jour en cellule.

A titre d'exemple, les établissements suivants ont des taux d'encadrement plus élevé, soit:

- Bostadel, dans le canton de Zug : 0,69
- Lenzburg, dans le canton d'Argovie : 0,73
- Thorberg, dans le canton de Berne : 0,68
- Pöschwies, dans le canton de Zürich : 0,59

Alors que le taux d'encadrement tenant compte des 81 nouvelles places à la Croisée a été calculé à 0.41.

La demande en ETP s'élève par conséquent à 37 ETP, ce qui constitue le minimum requis pour faire fonctionner la nouvelle structure.

3.5 Autres conséquences sur le budget de fonctionnement

Les coûts de fonctionnement présentés ci-dessous correspondent à une année pleine pour 2013, les coûts ont été calculés au plus juste et tiennent compte de l'échelonnement de l'engagement des charges proportionnellement à la mise en service des nouvelles constructions en deux étapes, la première en mars et la deuxième trois mois plus tard.

A)		Frais d'entretien	
64	31411	Entretien ordinaire des bâtiments et monuments	147'000
B)		Frais d'exploitation	
64	31411	Chauffage, sanitaire, électricité	60'000
308	3188	Frais élimination déchets et transp.	11'000
308	3191	Taxes	13'700
308	3121	Consommation d'eau	7'200
308	3122	Consommation de gaz	1'300
308	3123	Consommation d'électricité	43'800
308	3129	Consommation d'autres formes d'énergie	48'000
			185'000
C)		Charges de fonctionnement	
308	3061	Frais transport véhic. privés	13'000
308	3063	Frais de repas & d'hôtel	300
308	3091	Frais de formation du personnel (yc contribution CSFPP)	98'300
308	3093	Frais sanitaires du personnel	5'600
308	3099	Charges diverses aut. & pers.	2'800
308	3101	Imprimés & foumit. de bureau	7'400
308	3114	Achats mach,mat.d'expl. et d'entr.	34'800
308	3118	Uniformes	24'500
308	3131	Achats produits alimentaires	255'200
308	3133	Achats prod.foumit.nettoyage	22'400
308	3135	Achats mat.prem. & fournitures	20'000
308	3136	Achats fournitures véhicules	500
308	31511	Entr.mob.,mach.équip.bureau	1'000
63	31512	Entretien du matériel et logiciels informatiques de gestion	12'000
308	3154	Entr.mach.,mat.d'exploitation	5'000
308	3163	Location et leasing d'objets mobiliers	3'500
308	3171	Frais de représentation	300
308	3181	Frais de port & CCP	8'100
308	31821	Frais téléphones radio, TV, fax	500
308	31857	Frais médicaux,notes d'hospit.	794'500
308	31858	Pécules	41'600
308	31858	Animation	10'000
308	31858	Autres frais détenus	9'000
308	3189	Frais de surveillance	12'000
308	3651	Aides,subv.justice,sécurité (FVP)	125'000
			1'507'300
D)		Charges de personnel	
308	3011.ss	Salaires charges comprises	3'893'900

Les travaux réalisés génèrent les recettes suivantes :

		Recettes	
308	4321	Recettes frais de pension	104'300
308	43621.04	Rembt de frais divers (assurances-maladie, etc.)	52'200
308	4361	Retenues LAA	26'600
308	4354	Recettes vtes repas pers.	4'500
308	4361	Remboursment de dommages	4'000
			191'600

3.6 Conséquences sur les communes

Néant.

3.7 Conséquences sur l'environnement, le développement durable et la consommation d'énergie

Environnement

L'ensemble du projet d'extension de la Croisée répond aux exigences des critères d'exemplarité définis selon le "Fil rouge pour une construction durable" tant pour le domaine des matériaux utilisés que dans le souci d'une faible consommation d'énergie.

Economie

Par une maîtrise constante des coûts du projet tant pour son investissement que dans une perspective d'utilisation dans la durée, les constructions et les infrastructures sont projetées dans un constant souci d'économie sur l'ensemble du cycle de vie.

Société

Ce projet permettra à l'Etat de répondre aux exigences de la nouvelle législation pénale et d'améliorer les conditions de détention en limitant le problème de surpopulation carcérale.

Synthèse

L'effet du projet sur les trois pôles du développement durable est globalement favorable et équilibré et l'usage de matériaux recyclables limitera l'impact sur l'environnement. Grâce à l'amélioration significative des conditions de détention, ce projet permet de répondre aux exigences de la nouvelle législation pénale.

3.8 Programme de législature et PDCn (conformité, mise en oeuvre, autres incidences)

Le projet d'agrandissement de la Croisée s'inscrit dans l'ensemble des projets de mise en adéquation des structures pénitentiaires aux exigences du nouveau Code pénal et aux contraintes liées à la surpopulation carcérale. Il découle donc de la mesure No 15 – Réformer la justice et la chaîne pénale du programme de législature 2007-2012.

De plus, il s'intègre également dans la mesure 1.3 Renforcer la politique pénitentiaire du programme de législature 2012-2017, et plus particulièrement dans l'action "En coordination avec les cantons partenaires, réaménager et augmenter le nombre de places dans les établissements de détention mettre en œuvre une stratégie d'infrastructures permettant une meilleure prise en charge de tous les détenus, y compris au niveau médical".

3.9 Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA

Néant.

3.10 Conformité de l'application de l'article 163 Cst-VD

Conformément à l'article 163, 2^{ème} alinéa Cst-VD et aux articles 6 et suivants de la loi du 20 septembre 2005 sur les finances (LFin, RSV 610.11), lorsqu'il présente un projet de décret entraînant des charges nouvelles, le Conseil d'Etat est tenu de proposer des mesures compensatoires ou fiscales simultanées d'un montant correspondant. Les charges nouvelles sont définies par opposition aux charges dites "liées", soustraites à l'obligation précitée. Une charge est liée lorsqu'elle est imposée par une disposition légale en vigueur ou par l'exécution d'une tâche publique, de sorte que l'autorité de décision n'a aucune marge de manœuvre quant à son principe, à son ampleur et au moment où elle doit être engagée.

3.10.1 La nature de la dépense

Le projet présenté vise à apporter une solution urgente pour lutter contre le problème de la surpopulation carcérale auquel le canton de Vaud fait face depuis quelques années et qui s'est encore accentué ces derniers mois. Conformément à l'article 123 alinéa 2 de la Constitution fédérale, l'organisation judiciaire et l'administration de la justice ainsi que l'exécution des peines et des mesures en matière de droit pénal sont du ressort des cantons, sauf disposition contraire de la loi.

Comme indiqué ci-dessus, avec des taux d'occupation de 170% au Bois-Mermet et de 145% à la Croisée, plus aucune place n'est disponible dans les établissements de détention provisoire du canton, obligeant le maintien de personnes détenues dans les zones carcérales des polices cantonale et municipale.

Or, selon l'article 27 de la loi vaudoise d'introduction du code de procédure pénale (LVCPP RSV 312.01), la personne qui a fait l'objet d'une arrestation provisoire peut être retenue dans les cellules des locaux de gendarmerie ou de police durant 48 heures au maximum. S'il requiert la mise en détention provisoire auprès du Tribunal des mesures de contrainte, le procureur rend une ordonnance en vue du transfert du prévenu dans un établissement de détention avant jugement. Il ressort de cette disposition qu'il incombe au SPEN de prendre en charge dans ses établissements les personnes détenues au terme des 48 heures de maintien en zone carcérale, faute de quoi, il se trouve en violation de la loi.

Selon l'article 234 du code de procédure pénale suisse (CPP RS 312.0), et en règle générale, la détention provisoire s'exécute dans des établissements réservés à cet usage. Dans le canton de Vaud, le SPEN gère et supervise ces établissements, lesquels assurent la garde, l'hébergement et le traitement des détenus qui leurs sont confiés (articles 6 et 7 de la loi sur l'exécution de la détention avant jugement - LEDJ RSV 312.07).

Ainsi, le maintien de personnes dans les zones carcérales des polices municipale et cantonale au-delà de 48 heures contrevient à la loi. L'article 7 alinéa 2 LEDJ consacre la responsabilité des établissements à veiller au respect de la dignité des détenus. Cela implique notamment la détention en cellule individuelle dans la mesure du possible (art. 15 al. 2 du règlement sur le statut des détenus avant jugement et des condamnés placés dans un établissement de détention avant jugement et les régimes de détention applicables – RSDAJ RSV 340.02.5) mais également la garantie de leurs droits fondamentaux, tels que l'accès aux douches et à la promenade. Les zones carcérales des polices municipale et cantonale, qui ne sont pas prévues pour une détention de longue durée, ne permettent pas d'assurer le même niveau de prestations que celles qui existent dans les établissements pénitentiaires.

Par ailleurs, la situation de surpopulation carcérale actuelle engendre non seulement des risques sur le plan de la légalité des mesures entreprises pour pallier au manque de places dans les établissements pénitentiaires mais également pour le personnel oeuvrant dans le milieu carcéral. En effet, l'article 5 alinéa 2 RSDAJ prescrit que la sécurité du personnel pénitentiaire doit également être un facteur déterminant dans l'organisation de la détention. Or, le personnel uniformé et non-uniformé se

trouve confronté à un nombre croissant de détenus sans que des moyens supplémentaires leur soient accordés, ce qui met en péril leur sécurité personnelle ainsi que celle des établissements et entraîne une péjoration de leurs conditions de travail (maladie, burn-out, etc.).

Par conséquent, afin de pouvoir exercer la mission qui est la sienne et d'assurer la détention avant jugement dans des établissements garantissant des conditions de détention répondant aux standards légaux, il est indispensable que le SPEN puisse créer des places de détention supplémentaires et de leur adjoindre le personnel nécessaire. Dans la mesure où le présent projet permet la réalisation de cette tâche publique, la dépense peut dès lors être qualifiée de liée quant à sa nature.

3.10.2 La quotité de la dépense

Tous les travaux proposés dans le présent EMPD résultent d'études qui n'ont retenu que des solutions économiquement avantageuses tout en garantissant une exécution de qualité et durable.

En effet, la solution retenue permet de limiter les frais sans pour autant faire de compromis sur la sécurité nécessaire pour ce type de structure.

Elle prend en considération le lieu, les infrastructures préexistantes et les besoins inhérents à la détention avant jugement. Ainsi, le choix du site permet aux futures constructions de bénéficier des prestations déjà en place sur le site de l'établissement de la Croisée à Orbe (buanderie, ateliers, personnel pénitentiaire et médical, etc.), tout en réduisant les travaux au strict nécessaire.

Par ailleurs, le maintien de la sécurité du site pendant le chantier est impératif et constitue l'une des préoccupations centrales au moment de déterminer le montant des coûts. Les récents événements qui touchent la prison de la Croisée demandent une attention particulière sur le plan de la sécurité pour limiter au maximum le risque d'évasions tout en maîtrisant les coûts de sécurisation.

La quotité de la dépense ne vise donc qu'un minimum essentiel à l'accomplissement de la tâche publique et doit être considérée comme liée.

3.10.3 Le moment de la dépense

Comme exposé ci-dessus, la surpopulation carcérale actuelle conduit à une situation compromettante sur le plan des droits fondamentaux des détenus ainsi que sur le plan de la sécurité publique et du personnel pénitentiaire. La lutte contre la criminalité implique nécessairement une mise à l'écart de la société des auteurs de trouble. Le SPEN doit alors garantir un nombre de places de détention suffisant pour répondre à ce besoin. Situé en bout de chaîne pénale, le SPEN est tributaire des fluctuations des arrestations/libérations et de la pratique des forces de police et du pouvoir judiciaire. Afin de désengorger les établissements surpeuplés et libérer les zones carcérales des polices cantonale et municipale, dont les cellules ne sont pas prévues pratiquement et juridiquement à cet effet, l'installation des constructions modulaires doit être réalisée dans les plus brefs délais.

Si des places de détention supplémentaires ne sont pas construites à très brève échéance, les risques encourus sont nombreux : le refus de rentrer de promenade des détenus, qui s'est déroulé le 28 septembre 2012 à la prison de Bois-Mermet, atteste des tensions existantes et des menaces qui planent sur le SPEN. La situation avait été contrôlée rapidement mais une mutinerie de grande envergure n'est pas exclue. Les établissements ne seront alors pas armés face à un nombre important de détenus en colère, notamment en raison du manque d'effectif. Les deux évasions qui se sont déroulées à la prison de la Croisée mettent également en perspective les dangers exposés ci-dessus. La création, sans délai, de 81 places de détention avant jugement permettra un retour à la légalité, une meilleure répartition des détenus sur les différents sites, une prise en charge plus optimale des détenus et un environnement plus apaisé dans les établissements pénitentiaires.

Conclusion:

A la lumière de ce qui précède, les dépenses envisagées peuvent être considérées dans leur ensemble comme liées, de sorte qu'elles sont soustraites à l'obligation de compensation imposée par les

articles 163, alinéa 2 Cst-VD et 8 LFin.

3.11 Découpage territorial (conformité à DecTer)

Les objectifs des fiches F52 Matériaux écologiques et F53 Exemplarité dans les bâtiments de l'Etat de Vaud, s'appliquent aux projets proposés, en ce qui concerne les processus mis en œuvre pour leur élaboration et leur réalisation.

3.12 Incidences informatiques

Chacune des quatre loges des surveillants sera équipée d'un poste informatique, relié au réseau déjà existant. Le matériel informatique nécessaire à l'agrandissement de la prison sera pris en charge par le crédit d'inventaire pour l'acquisition de matériel informatique et de télécommunication géré par la DSI. Les coûts d'exploitation de ces quatre nouveaux postes ont été intégrés dans les incidences financières sous 3.5.

3.13 RPT (conformité, mise en oeuvre, autres incidences)

Néant.

3.14 Simplifications administratives

Néant.

3.15 Récapitulation des conséquences du projet sur le budget de fonctionnement

Les charges pour l'année 2013 n'ont pas été inscrites dans le projet de budget, la demande ayant été présentée au Conseil d'Etat après le dépôt du projet de budget. Ces coûts supplémentaires seront pris en charge par un crédit supplémentaire au budget de l'Etat, conformément aux dispositions de la Loi sur les finances.

En milliers de francs

Intitulé	Année 2013	Année 2014	Année 2015	Année 2016	Total
Personnel supplémentaire (ETP)	37	37	37	37	37
Charges de personnel supplémentaires	2'558.1	3'893.9	3'893.9	3'893.9	14'239.8
Charges de fonctionnement	800.0	1'507.3	1'507.3	1'507.3	5'321.9
Frais d'entretien	91.9	147.0	147.0	147.0	532.9
Frais d'exploitation	115.6	185.0	185.0	185.0	670.6
Charge d'intérêt	261.3	261.3	261.3	261.3	1'045.2
Amortissement		475.0	475.0	475.0	1'425.0
Prise en charge du service de la dette					
Autres charges supplémentaires					
Total augmentation des charges	3'826.9	6'469.5	6'469.5	6'469.5	23'235.4
Diminution de charges					
Revenus supplémentaires	133.7	191.6	191.6	191.6	708.5
Total net	3'693.2	6'277.9	6'277.9	6'277.9	22'526.9

4 CONCLUSION

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil d'adopter le projet de décret ci-après :

PROJET DE DÉCRET

accordant au Conseil d'Etat un crédit d'investissement de CHF 9'500'000.- destiné à financer l'agrandissement du secteur détention avant jugement de la prison de la Croisée

du 31 octobre 2012

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de décret présenté par le Conseil d'Etat

décète

Art. 1

¹ Un crédit d'investissement de CHF 9'500'000.- est accordé au Conseil d'Etat pour financer l'agrandissement du secteur détention avant jugement de la prison de la Croisée.

Art. 2

¹ Ce montant sera prélevé sur le compte *Dépenses d'investissement* et amorti en 20 ans.

Art. 3

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du présent décret. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 2, lettre b) de la Constitution cantonale.

² Le présent décret entrera en vigueur dès sa publication.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 31 octobre 2012.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean