

**RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

Exposé des motifs et projet de décret accordant au Conseil d'État un crédit d'étude de CHF 12'000'000.- pour financer la construction, en deux étapes de travaux, d'un nouvel établissement pénitentiaire de 410 places à la Plaine de l'Orbe

1. PREAMBULE

La commission nommée pour traiter de l'objet cité en titre s'est réunie le 20 août 2018 à Lausanne.

Elle était composée de Monsieur Claude Schwab, confirmé dans son rôle de président et rapporteur, ainsi que de Mesdames Pierrette Roulet Grin, Jessica Jaccoud et Circé Fuchs, et de Messieurs Claude Matter, Pierre-André Romanens, Patrick Simonin, Olivier Gfeller, Yvan Pahud, Denis Rubattel, Etienne Räss, Vassilis Venizelos, Jean-Michel Dolivo.

Ont également participé à cette séance, Madame la Conseillère d'Etat Béatrice Métraux, Cheffe du Département des institutions et de la sécurité (DIS) et Monsieur Pascal Broulis, Chef du Département des finances et des relations extérieures (DFIRE), ainsi que Madame Sylvie Bula, Cheffe du Service pénitentiaire (SPEN), Monsieur Philippe Pont, Chef du Service immeubles, patrimoine et logistique (SIPaL) et Monsieur Raphaël Brossard, Chef adjoint du SPEN et Directeur *ad interim* des EPO.

Le Secrétariat de la commission était assuré par Madame Fanny Krug et les notes de séance ont été rédigées par Madame Marie Poncet Schmid, respectivement Secrétaire de commissions parlementaires et Rédactrice au Secrétariat général du Grand Conseil. La commission leur exprime ses remerciements.

2. PRESENTATION DE L'EMPD – POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Sous sa forme actuelle, le Bois-Mermet ne répond plus aux besoins du SPEN et plus globalement à l'ensemble des acteurs de la chaîne pénale en matière de détention avant jugement. En effet, l'obsolescence de la structure existante et l'impossibilité d'expansion ou d'adaptation empêche tout projet de pérennisation du site, notamment en lien avec le projet "Métamorphose".

Le besoin de places de détention, la proximité de zones d'habitation, les enjeux sécuritaires aux abords d'un établissement pénitentiaire sont autant d'éléments prônant la construction d'un nouvel établissement permettant de remplacer les places offertes par le Bois-Mermet et de garantir une marge d'extension suffisante afin de se préparer aux besoins futurs en matière de détention.

La création en deux étapes d'un établissement, de 410 places modulables et adaptables aux différents régimes de détention en fonction des besoins, situé à proximité des autres structures pénitentiaires, est un élément déterminant dans la vision du Service pénitentiaire. La première étape est prévue pour 216 places.

D'une part, un regroupement des établissements de détention avant jugement sur un seul site, la Plaine de l'Orbe, présenterait l'avantage évident de favoriser les synergies avec les établissements pénitentiaires existants et d'autre part d'optimiser l'utilisation des ressources à disposition.

Par ailleurs, cette construction permettrait de soulager les prisons qui vivent en constante surpopulation depuis plusieurs années.

La construction du nouvel établissement vise donc les buts suivants :

- L'adaptation de la capacité en places de détention aux besoins des autorités de poursuites pénales et de placements, afin de lutter efficacement contre la criminalité,
- La sécurisation et la modernisation des infrastructures,
- La rationalisation de l'utilisation des ressources par le regroupement des infrastructures sur un nombre restreint de sites.

3. DISCUSSION GENERALE ET EXAMEN POINT PAR POINT DE L'EXPOSE DES MOTIFS

Consultation préalable Un député s'étonne que la discussion sur les besoins se soit déroulée assez largement en vase clos. Certes, une consultation a été organisée, mais il aurait été intéressant d'entendre des associations ou des personnes susceptibles d'apporter leur point de vue et de partager leur expérience. Le Conseil d'Etat répond que la commission de projet a mené une réflexion sur la typologie des détenus avec les directeurs de prisons, l'Office d'exécution des peines (OEP) et le Service médical et psychiatrique pénitentiaire du canton de Vaud (SMPP) ainsi que les personnes qui utiliseront les locaux du bâtiment. Il a fallu prévoir suffisamment de locaux pour les différentes activités des détenus, mises en place dans une perspective de réinsertion. Les locaux modulaires permettront la tenue de séances de groupes et d'associations. Il est encore possible d'intégrer d'autres personnes à la consultation et la phase d'étude permettra d'affiner la réflexion sur les besoins.

Zones de rétention A la question de savoir si la nouvelle construction soulagera les zones de rétention, en particulier celles de Lausanne où la durée légale de détention — 2 jours — est régulièrement dépassée, le Conseil d'Etat répond que si l'on propose 216 places et, à terme, 410, c'est pour vider les zones carcérales. L'opération vise à remplacer le Bois Mermet et à rendre légale l'utilisation des zones carcérales.

Collaborations intercantionales A la question des collaborations intercantionales il est répondu qu'il existe une planification intercantonale et une collaboration intercantonale. Chaque canton définit sa typologie d'établissements pénitentiaires. Vaud abrite les établissements concordataires des mineurs, des femmes et de haute sécurité, qui résultent de la coordination entre cantons. Chacun d'eux analyse ses besoins, dès lors que la planification concordataire existe, qui se chiffrent, pour Vaud, à 410 places. Neuchâtel vient de terminer la rénovation de Bellevue et Fribourg et Genève développent des projets. Les projets sont coordonnés pour que chaque canton puisse répondre à ses propres besoins et aux besoins concordataires, et pour éviter les doublons.

Locaux modulables Qu'entend-on par « modulable » et « adaptable selon les besoins » ? Cela concerne l'exploitation des locaux et non leur construction (il ne s'agit pas de portakabins). On souhaite des locaux adaptables pour pouvoir les réaffecter en fonction de l'évolution de la population carcérale et réagir rapidement en cas de pic d'une certaine population. Cela permet la division en secteurs de populations, par exemple les femmes, pour éviter l'interaction avec d'autres populations détenues. Il s'agit aussi d'aller dans le sens de la Commission nationale de prévention de la torture (CNPT) qui recommande de limiter le temps passé en cellule et de prévoir différentes activités pour les personnes détenues (travail, formation, etc.).

A la crainte que le projet modulable ne conduise à des mélanges de populations carcérales qui doivent rester séparées, le Conseil d'Etat répond que l'organisation en divisions permettra de séparer les détenus en exécution de peine et les détenus avant jugement ou en détention provisoire, qui ne doivent pas se côtoyer. L'objectif est de répondre au mieux à la loi.

Des personnes en détention provisoire peuvent être dangereuses pour la prise en charge quotidienne. Très rarement — environ une fois par année — des personnes présentent une dangerosité très importante ou un risque de fuite marqué, notamment les personnes qui peuvent bénéficier d'aides extérieures à l'évasion. Dans ces cas, il faut pouvoir appliquer un régime en détention provisoire qui correspond à de la haute sécurité, ce que prévoit la Loi sur l'exécution de la détention avant jugement (LEDJ). Aujourd'hui, de tels locaux n'existent qu'aux Etablissements de la plaine de l'Orbe (EPO) en exécution de peine. Il s'agit d'adapter la disponibilité des locaux à la mise en application de ce régime.

Etablissements de la Plaine de l'Orbe Quant à la coordination avec les autres établissements de la plaine de l'Orbe, le Conseil d'Etat explique qu'au vu du nombre de détenus présents à terme sur le site d'Orbe, des éléments de sécurité logistique doivent être pris en considération. Par exemple, une unique cuisine centralisée aux EPO présenterait un risque trop important. Il faut donc des structures transversales pour assurer une suppléance en cas de problème. La cuisine est un des ateliers les plus utiles dans un établissement pénitentiaire, en particulier pour la formation de nombreux détenus qui travaillent à un rythme réel. Les réflexions sont en cours pour estimer les besoins en locaux et éviter les redondances, mais c'est l'étude qui apportera toutes les précisions.

Cas psychiatriques Un député demande pourquoi la proportion des cas psychiatriques, qui augmente depuis plusieurs années (le député évoque 60-80% des détenus), ne se retrouve pas dans la répartition des cellules. Il est répondu que toutes les personnes souffrant de troubles psychiques n'ont pas besoin d'intégrer une unité psychiatrique, au sens médical. Un médecin ou le corps infirmier peut assurer le suivi et apporter les soins nécessaires. De plus, garder un rythme proche du quotidien grâce à des activités est souvent bénéfique, alors que l'isolement peut être contre-productif. Le projet prévoit tout de même 22 places de type unité psychiatrique pour compléter les places existantes.

Concours d'architecture Un député s'interroge sur la pertinence d'organiser un concours d'architecture, dans la mesure où la marge de manœuvre de l'architecte est réduite en raison des exigences légales et sécuritaires. Un appel d'offres de prestations a-t-il été envisagé ? Le Conseil d'Etat s'est posé la question mais estime qu'au regard de la somme en jeu, un concours d'architecture est logique. Il ne génère pas vraiment de surcoût. Le jury comprendra une quinzaine de personnes, dont 7-8 architectes. Le conseiller d'Etat a pris des engagements vis-à-vis de la SIA, il y a plusieurs années. Ce concours sera international. A partir de là, le jury sélectionnera dix concurrents au maximum, regroupés en un consortium qui comprend l'ingénieur civil, l'ingénieur en environnement, l'ingénieur CVCS (chauffage, ventilation, climatisation, sanitaire), etc. Le groupe portera l'avant-projet, sur lequel on se déterminera. Pour un projet de cette ampleur, on aura recours à l'accompagnement à la maîtrise d'ouvrage. La procédure choisie dissocie donc la mise en concurrence du projet architectural de sa réalisation. Ainsi, le cahier des charges doit être extrêmement précis, cela fait partie des 12 millions de francs pour le crédit d'étude.

Actuellement, c'est un objet global qui se déclinera dans le projet avec le crédit d'ouvrage. C'est là que les différents espaces apparaîtront. Les espaces indiqués dans le présent EMPD vont être rediscutés, car ce sont les utilisateurs qui donneront le ton et appuieront les architectes. De plus, les techniques en matière pénitentiaires évoluent.

Calendrier Quant à la planification et au calendrier du projet et le risque soulevé par un député qu'il soit retardé par les exigences d'aménagement du territoire, le Conseil d'Etat répond que le bâtiment fait partie du premier groupe qui sera construit en dehors de la zone constructible actuelle. Il doit donc faire l'objet d'un plan d'affectation cantonal, dont les travaux sont en cours et dont la planification du projet tient compte. Le Service du développement territorial (SDT), le SPEN et SIPaL préparent un paquet avec une entrée en vigueur prévue à l'automne 2019, sous réserve d'oppositions. Pour l'instant, la procédure se déroule normalement, sans rencontrer d'obstacle majeur. Des discussions se tiennent également avec la commune d'Orbe. Le projet figure déjà dans le plan directeur cantonal approuvé par la Confédération et y fait l'objet d'une fiche. Mais par prudence, la planification est annoncée à titre indicatif.

Choix d'une entreprise totale Un député demande la raison du choix d'une entreprise totale, la sous-traitance y étant souvent problématique. Le Conseil d'Etat explique que c'est en raison du volume et de la complexité du bâtiment. Avec les lauréats du concours total (l'architecte passe dans le contrat de l'entreprise), on arrive à un degré de perfection permettant un concours d'entreprises pour la réalisation. Cela évite les dépassements et les incertitudes liées aux coûts qui règnent dans le mode traditionnel. Les entreprises totales se battent non au détriment de la qualité, mais au niveau des prix. Elles font état d'idées en matière d'ingénierie et de développement. On parle de délais, de réalisation et de budget. Et l'on contrôle chaque soumission. On n'est pas à l'abri de travailleurs non conformes, mais on opère le maximum de contrôles (cartes identités pour pénétrer dans l'enceinte du chantier, par exemple). Un représentant du SPEN sera présent dans les étapes du projet jusqu'à la fin des travaux.

Personnel Quant à l'engagement du personnel, il se fera au fur et à mesure des travaux. On ne va pas attendre l'ouverture de la prison.

Route d'accès Un député relève la vétusté de la route d'accès actuelle, alors que le trafic (logistique, collaborateurs, etc.) augmentera. L'Etat prendra-t-il en charge les travaux de rénovation ? Cette route d'accès à la prison est communale. L'Etat mène donc déjà des discussions avec la commune d'Orbe, qui détient des infrastructures sur cette route (STEP, séchoir à herbe). Il sera fait en sorte que les accès soient sécurisés, praticables pour le personnel, les familles des personnes détenues et les accompagnants. Mais le but n'est pas que les gens viennent massivement devant l'établissement. Vu l'éloignement des transports publics, un membre de la commission soutient l'idée de navettes gare-prison pour les familles de détenus.

4. DISCUSSION SUR LE PROJET DE DECRET ET VOTES

4.1. COMMENTAIRES, AMENDEMENTS ET VOTE

L'article 1 du projet de décret est accepté à l'unanimité.

L'article 2 du projet de décret est accepté à l'unanimité.

5. VOTE FINAL SUR LE PROJET DE DECRET

Le projet de décret est accepté à l'unanimité en vote final.

6. ENTREE EN MATIERE SUR LE PROJET DE DECRET

La commission recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur ce projet de décret à l'unanimité des membres présents.

Saint-Légier, le 6 septembre 2018

*Le rapporteur :
(Signé) Claude Schwab*