



Rapport

Date de la séance du CE : 14 février 2024
Direction : Direction des travaux publics et des transports
N° d'affaire : 2022.BVD.5236
Classification : Non classifié

Anet, Lindenhof, nouvelle construction pour la prison régionale et l'établissement pénitentiaire, crédit d'engagement pour un concours portant sur l'étude et la réalisation, avant-projet compris

Table des matières

1.	Synthèse	3
2.	Bases légales	3
3.	Description de l'affaire	4
3.1	Contexte	4
3.2	Concours portant sur l'étude et la réalisation	5
3.3	Prescriptions applicables au concours portant sur l'étude et la réalisation	6
3.4	Faisabilité	6
3.5	Respect de la stratégie immobilière cantonale	6
4.	Besoins	6
4.1	Détention en milieu fermé pour les hommes	7
4.2	Détention provisoire et détention pour des motifs de sûreté	7
5.	Charges du Grand Conseil (proposition de renvoi de la CIAT)	8
5.1	Planification des besoins des concordats sur l'exécution des peines	8
5.1.1	Planification commune des concordats alémaniques	8
5.1.2	Réduction du nombre de places de concordat dans le canton de Berne	8
5.1.3	Situation dans le canton de Zurich en matière de détention en milieu fermé pour hommes	9
5.2	Chiffres clés relatifs à l'occupation des places de travail à l'EP de Witzwil	9
5.3	Places de travail futures et coûts d'investissement	10
5.3.1	Places de travail futures	10
5.3.2	Modèle de calcul pour le futur domaine Agriculture de Witzwil	11
5.3.3	Investissements dans les places de travail	12
5.4	Conséquences sur les coûts d'exploitation et les frais d'aménagement	12
5.5	Analyse de gestion de l'exploitation, étude comparative	12
5.5.1	Analyse économique	13
5.5.2	Étude comparative	13
6.	Procédure après le concours portant sur l'étude et la réalisation	14
7.	Précision des besoins des utilisatrices et utilisateurs (à la charge de la DSE)	14
8.	Autres solutions et conséquences d'un abandon du projet	15
9.	Répercussions sur les finances et le personnel	15
9.1	Vue d'ensemble des coûts	15
9.2	Type de crédit, compte, exercice	15
9.3	Indications sur les investissements	15
9.3.1	Type d'investissement	15
9.3.2	Écart par rapport au plan cantonal d'investissement intégré (PII)	16
9.3.3	Dépenses d'amortissement	16

9.3.4 Répercussions sur le personnel et coûts induits16

10. Calendrier.....17

11. Proposition17

1. Synthèse

La stratégie de l'exécution judiciaire 2017-2032 prévoit le remplacement de la prison régionale de Bienne, en mauvais état, par une nouvelle construction. Celle-ci constitue le projet clé de la mise en œuvre du plan directeur de la stratégie de l'exécution judiciaire, dont le Grand Conseil a pris connaissance. La nouvelle construction permettra de rénover totalement l'établissement pénitentiaire de Thorberg sans recourir à des locaux provisoires onéreux. Elle sera érigée sur le site de l'établissement pénitentiaire existant de Witzwil, dont l'exploitation sera maintenue pendant les travaux. La nouvelle prison régionale sera dotée de 150 places de détention en milieu fermé pour des hommes et de 50 places de détention provisoire et de détention pour motifs de sûreté. Les 200 places prévues permettront une exploitation efficiente, puisqu'elles créeront des synergies et une exécution judiciaire plus continue.

La construction prévue doit répondre à des exigences complexes. Pour avoir le choix entre plusieurs solutions adaptées, un concours portant sur l'étude et la réalisation sera organisé pour le projet de la nouvelle construction d'une prison régionale et d'un établissement pénitentiaire à Witzwil (PR+EP Witzwil). Le projet lauréat servira de base pour le choix d'un soumissionnaire de qualité pour l'étude de projet et la réalisation.

Lors de la session d'été 2023, le crédit a été renvoyé au gouvernement avec différentes charges. Entre temps, les questions relatives à la planification intercantonale des besoins et à l'occupation des places de travail ont pu être clarifiées.

Le crédit d'engagement demandé s'élève à 12 000 000 de francs au total, dont 10 900 000 francs sont destinés aux coûts pour la préparation et la réalisation du concours portant sur l'étude et la réalisation ainsi que pour l'élaboration de l'avant-projet de la nouvelle construction PR+EP Witzwil. Les 1 100 000 francs restants seront utilisés pour des prestations externes de la Direction de la sécurité visant à préciser les besoins des utilisatrices et utilisateurs.

Le crédit est soumis au référendum facultatif.

2. Bases légales

- Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP ; RS 311.0), article 372, alinéa 1, articles 377 à 379 et article 380, alinéa 1
- Code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 (CPP ; RS 312.0), articles 234 ss
- Loi fédérale du 5 octobre 1984 sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures (LPPM ; RS 341), articles 2 à 4
- Ordonnance du 21 novembre 2007 sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures (OPPM ; RS 341.1), articles 11 ss
- Loi du 23 janvier 2018 sur l'exécution judiciaire (LEJ ; RSB 341.1), articles 8 ss et 54 ss
- Ordonnance du 22 août 2018 sur l'exécution judiciaire (OEJ ; RSB 341.11), articles 4 ss et 146 ss
- Ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Direction de la sécurité (OO DSE ; RSB 152 221 141), article 10
- Ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Direction des travaux publics et des transports (OO DTT, RSB 152 221 191), article 14
- Loi du 15 juin 2022 sur les finances (LFin ; RSB 620.0), articles 21 ss
- Ordonnance du 16 novembre 2022 sur les finances (OFin ; RSB 621.1), articles 21 ss

3. Description de l'affaire

3.1 Contexte

En 2017, l'Office de l'exécution judiciaire (OEJ) a élaboré une stratégie de l'exécution judiciaire qui a mis en évidence un important besoin de modernisation et de rénovation des infrastructures pénitentiaires. Le Conseil-exécutif a pris connaissance de la stratégie de l'exécution judiciaire 2017–2032 le 31 janvier 2018. Un plan directeur pour la mise en œuvre échelonnée de cette stratégie a ensuite été établi et approuvé par le Conseil-exécutif le 15 mai 2019 (2019.POMGS.132), puis par le Grand Conseil lors de la session d'automne 2019. Ce plan directeur sert de base pour une approche structurée, durable et tournée vers l'avenir du développement immobilier, en harmonie avec les besoins actuels en places de détention et les exigences requises en matière de construction.

Le scénario de mise en œuvre stratégique du plan directeur prévoit l'aménagement et la réalisation des infrastructures nécessaires en trois phases, la première présentant un degré d'urgence extrême et déterminant en grande part les suivantes. La première phase doit permettre de remplacer la prison régionale de Bienne, sise à la rue de l'Hôpital 18 à Bienne et en mauvais état, par une nouvelle construction située ailleurs. Cette dernière servira ensuite de site de remplacement lors des travaux de remise en état prévus sur d'autres sites pendant la deuxième phase. L'établissement pénitentiaire de Thorberg sera maintenu.

Après un examen approfondi des sites, le Conseil-exécutif s'est prononcé en faveur d'une construction sur le site de Witzwil via l'arrêté du 23 février 2022 (2022.BVD.243). L'exploitation de l'EP existant de Witzwil sera maintenue. Dans le cadre de la planification globale du site, il sera tenu compte des synergies et interdépendances (construction et exploitation) entre la nouvelle construction et les bâtiments existants.

La planification des besoins en places de détention cantonales dépend aussi des bases communes de planification des établissements des deux concordats alémaniques dédiés (Concordat de la Suisse du Nord-Ouest et de la Suisse centrale sur l'exécution des peines et mesures et Concordat de la Suisse orientale sur l'exécution des peines et mesures) adoptées à l'automne 2023. La nouvelle institution d'exécution comptera 150 places de détention en milieu fermé pour des hommes comme prévu initialement et 50 places de détention provisoire et pour motifs de sûreté, soit 50 places de moins que prévu. Ces 200 places totales permettront une exploitation rentable grâce aux synergies créées et à la possibilité de réaliser une exécution des peines continue.

D'un point de vue des locaux, les formes d'exécution de la détention provisoire et celles de la détention en milieu fermé et ouvert doivent être totalement séparées afin de respecter l'obligation de séparation des détenus. Le contact entre les personnes détenues est interdit. En revanche, l'institution constitue une unité du point de vue de l'organisation, de sa direction et de l'exécution judiciaire. Des synergies d'exploitation seront possibles dans les domaines transversaux de l'administration, des ressources humaines, de la sécurité et de l'approvisionnement. L'offre de logement et de prise en charge ainsi que le domaine du travail et des loisirs devront par contre être planifiés séparément pour chaque forme d'exécution judiciaire.

Afin de réaliser la nouvelle construction, certains bâtiments isolés et quelques constructions agricoles situés sur le périmètre du futur projet devront être démolis. Ces bâtiments sont pour la plupart en mauvais état et auraient de toute manière dû être remplacés ou rénovés. Les coûts de démolition sont compris dans les coûts totaux de la présente affaire. Certains des bâtiments démolis devront être remplacés, car ils sont nécessaires pour l'exploitation de l'EP de Witzwil et notamment pour occuper

les personnes qui y sont détenues. Il s'agit de constructions agricoles et d'un groupe d'habitation externe. Afin d'éviter le recours à des locaux provisoires onéreux, les bâtiments nécessaires seront érigés avant le début des travaux de la nouvelle construction de PR+EP de Witzwil. Une demande pour le crédit d'étude de ces constructions de remplacement (2023.BVD.5909) est donc soumise au Grand Conseil en même temps que la présente demande de crédit. Leur réalisation sera harmonisée avec le calendrier du projet de nouvelle construction de PR+EP de Witzwil et aura lieu d'ici à mi-2028.

La détention administrative relevant du droit des étrangers sera également relocalisée à Witzwil. En effet, le changement d'appartenance cantonale de Moutier prendra effet le 1^{er} janvier 2026 et les places prévues à cet effet dans la PR de Moutier devront être déplacées ailleurs sur le territoire bernois. Cette affaire, soumise au Grand Conseil en mars 2024 (2022.BVD.5236), est indépendante du projet de nouvelle construction de PR+EP de Witzwil.

3.2 Concours portant sur l'étude et la réalisation

Les projets de construction peuvent être concrétisés par différents modèles de réalisation. Le choix du modèle dépend en grande partie du projet. Le but déclaré de la nouvelle construction de PR+EP de Witzwil est d'achever dans environ 10 ans la construction pénitentiaire fonctionnelle en respectant ses exigences élevées, mais comparativement stables, ainsi que les coûts totaux maximaux et le niveau de qualité prévus. Dans ce contexte, il s'avère qu'un concours portant sur l'étude et la réalisation constitue le modèle le plus judicieux. Après la phase de préqualification, le concours pourra être réalisé en deux étapes. La première concernera essentiellement l'architecture. Les soumissionnaires acceptés pour la seconde étape approfondiront les projets soumis durant la première étape conformément aux recommandations du jury, en garantissant notamment le respect des coûts, de la qualité et des délais. Enfin, le concours comprend également la soumission d'une offre financière contraignante.

Dans un concours portant sur l'étude et la réalisation, l'approche et la planification du projet sont globales, contrairement à un concours d'architecture ordinaire. Des critères comme la durabilité et la rentabilité ainsi que les prestations et les compétences des soumissionnaires sont particulièrement importants. Un concours portant sur l'étude et la réalisation permet de mettre en œuvre des projets pour lesquels les liens fonctionnels sont clairs et établis dans un contexte global. L'approche globale a pour but d'être convaincante du point de vue architectural, économique et opérationnel, mais aussi d'optimiser l'ensemble du cycle de vie. La procédure est particulièrement adaptée aux tâches pour lesquelles il existe un ensemble d'exigences contraignantes et pour lesquelles les conditions, les objectifs et la qualité peuvent être définis à l'avance de manière détaillée. Il est possible de pondérer les critères de manière ciblée afin de trouver le bon partenaire, ce qui donne au maître d'ouvrage une marge de manœuvre adéquate pour prendre sa décision. Les exigences des utilisatrices et utilisateurs sont décrites de manière fonctionnelle et intégrées à l'appel d'offres pour le concours portant sur l'étude et la réalisation.

Dans ce type de concours, la planification et la réalisation sont réalisées par une même entité, ce qui permet d'intégrer très tôt les enseignements tirés d'autres projets de construction similaires. De plus, le temps entre l'appel d'offres et le début des travaux est plus court, car la phase d'étude de projet débute immédiatement après la fin du concours. Enfin, les risques qui mettent en péril le respect des coûts de construction peuvent être limités, donnant déjà dans une phase précoce des garanties élevées en matière de délais et de coûts.

3.3 Prescriptions applicables au concours portant sur l'étude et la réalisation

Le concours portant sur l'étude et la réalisation imposera une orientation claire sur la fonctionnalité et l'économicité en ce qui concerne les coûts d'investissement et les coûts inhérents au cycle de vie du bâtiment. Pour cela, des prescriptions ont été établies pour la fonctionnalité, la qualité, les coûts et les surfaces. L'appel d'offres se référera également aux standards cantonaux en matière de construction et d'énergie. Le recours au bois comme matériau de construction est encouragé lorsque cela est possible et économiquement pertinent, en tenant néanmoins compte des exigences (de sécurité) inhérentes aux établissements de détention. Le recours au photovoltaïque est également exigé, conformément aux prescriptions cantonales et afin de participer à l'approvisionnement durable du site.

Dans le cadre de la procédure de concours, il sera également demandé aux soumissionnaires de montrer dans les grandes lignes comment, en cas d'éventuel développement ultérieur de l'EP, des places de détention supplémentaires pourraient être créées sans entraver l'exploitation de l'établissement.

3.4 Faisabilité

Une étude de faisabilité réalisée en octobre 2022 a évalué les aspects centraux suivants : faisabilité du point de vue du droit des constructions et de l'aménagement du territoire, degré de réalisation du programme de répartition des locaux de l'Office de l'exécution judiciaire (OEJ) et adéquation à l'exploitation, faisabilité en matière de transports, risques naturels et environnementaux, géologie, pollution des sols. La faisabilité a été confirmée. Il a été tenu compte des exigences d'exploitation revues et de la réduction du nombre de places de détention dans le cadre d'une planification test révisée réalisée jusqu'en août 2023. Le projet a ainsi pu être optimisé.

3.5 Respect de la stratégie immobilière cantonale

La nouvelle construction prévue à long terme offrira à l'OEJ un bâtiment adapté pour accomplir ses tâches. La construction sera moderne, adaptée aux besoins et durable et pourra s'adapter de manière flexible à l'évolution des conditions-cadres. Elle permettra de respecter les besoins des utilisatrices et utilisateurs de manière économique et de profiter des synergies existantes. Le projet répond ainsi totalement à la stratégie immobilière du canton de Berne.

4. Besoins

À l'origine, les besoins avaient été établis sur la base du plan directeur dont le Grand Conseil a pris connaissance. Le plan directeur a été révisé d'après le rapport d'évaluation des besoins et de planification des établissements des deux concordats alémaniques sur l'exécution des peines et mesures. Les besoins futurs de l'exécution des peines y ont été intégrés et la planification des besoins devra s'y conformer. Selon le concept, il faudra 50 places de détention de moins que prévu pour la détention provisoire et pour motifs de sûreté. Aucune place de réserve n'est prévue. En revanche, des terrains doivent être réservés dans le cadre de la nouvelle construction de Witzwil pour pouvoir réaliser des extensions si le besoin s'en fait sentir.

4.1 Détention en milieu fermé pour les hommes

Le plan directeur révisé indique un besoin de 150 places de détention en milieu fermé pour des hommes dans la construction de remplacement. Actuellement, les hommes accomplissent leurs peines en milieu fermé dans l'établissement pénitentiaire de Thorberg et dans la prison régionale de Berthoud. Les capacités nécessaires ont été déterminées grâce à une évaluation approfondie des besoins. Les taux d'occupation effectifs des établissements bernois d'exécution judiciaire entre 2015 et 2022 ont servi de base à cette évaluation.

Le besoin total en places de détention en milieu fermé (section de haute sécurité) pour l'exécution de peines du canton de Berne et issues du concordat NWI-CH s'est établi à 221 places durant la période observée (2015-2022).

La prison régionale de Berthoud est entièrement occupée par des détenus en milieu fermé bernois, alors qu'elle est à l'origine prévue principalement pour la détention provisoire. S'ajoute à cela, en 2022, une hausse massive du nombre de peines privatives de liberté de substitution. Il est probable que le nombre de ces peines reste élevé à l'avenir. Cette tendance a été prise en compte lors de l'élaboration du concept d'exploitation du site de Thorberg.

Ce dernier doit donc obligatoirement être maintenu. La planification de l'offre à cet effet devra être définie dans la prochaine phase. Les besoins correspondants sont néanmoins déjà évidents.

4.2 Détention provisoire et détention pour des motifs de sûreté

Le plan directeur révisé fait état d'un besoin de 50 places de détention provisoire et pour motifs de sûreté dans le nouvel établissement de Witzwil. Une évaluation approfondie des besoins a également été menée pour déterminer ce nombre. Pour cela, les taux d'occupation effectifs des prisons régionales bernoises entre 2015 et 2022 ont été analysés et les scénarios possibles adaptés.

Les locaux des PR de Berthoud et de Thoune se prêteraient déjà, après quelques petites modifications, à l'exécution d'une détention provisoire et pour motifs de sûreté progressive avec différentes étapes d'exécution comme le recommande la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP). Toutes les étapes d'exécution de la détention provisoire et pour motifs de sûreté seront possibles à Witzwil, ce dont le projet tiendra compte.

L'évaluation des taux d'occupation dans les prisons régionales entre 2015 et 2022 fait état d'un besoin annuel de 210 places de détention. Cette offre tient également compte des besoins des autorités de poursuite pénale de la Confédération (13 places en moyenne). En considérant un taux limite de 85 %, on obtient un besoin moyen de 240 places de détention provisoire et pour motifs de sûreté dans le canton de Berne. Le taux limite est défini pour des raisons techniques, afin d'éviter la collusion et de gérer au mieux les fluctuations parfois importantes des effectifs.

190 places au total peuvent être mises à disposition dans les prisons de Berthoud, Thoune et Berne. La fermeture de la prison régionale de Bienne fait en revanche perdre des places qu'il est indispensable de compenser dans le nouveau bâtiment de Witzwil (50 places). Cette organisation permettra de couvrir les besoins établis de 240 places de détention provisoire et pour motifs de sûreté pour des hommes. Des places de détention supplémentaires dans d'autres formes de privation de liberté (adolescents, détention administrative jusqu'à 96 heures, exécution judiciaire pour femmes, places de détention transitoire, etc.) seront en outre offertes dans les prisons régionales.

5. Charges du Grand Conseil (proposition de renvoi de la CIAT)

Le crédit d'engagement pour le concours portant sur l'étude et la réalisation a déjà été soumis une première fois au Grand Conseil à l'été 2023. Ce dernier l'a toutefois renvoyé avec cinq charges.

5.1 Planification des besoins des concordats sur l'exécution des peines

Charge 1 : Veuillez soumettre à nouveau au Grand Conseil le crédit d'engagement pour le concours portant sur l'étude et la réalisation (avant-projet compris) de la nouvelle construction de la prison régionale et de l'établissement pénitentiaire de Witzwil dès que la planification des deux concordats alémaniques sera terminée. Veuillez transmettre la planification actualisée des besoins aux commissions compétentes pour information.

5.1.1 Planification commune des concordats alémaniques

En 2021, à l'initiative du Concordat de la Suisse du Nord-Ouest et de la Suisse centrale sur l'exécution des peines et mesures, un groupe de travail « Planification des établissements » a été créé. Ce groupe est composé de représentantes et représentants des trois concordats d'exécution des peines ainsi que de l'Office fédéral de la justice et a été chargé d'élaborer un rapport sur la planification des établissements. Ce rapport montre le nombre de places d'exécution judiciaire existantes dans tous les établissements d'exécution suisses et indique les éventuels manques de places et le besoin de mesures correspondant. Entre-temps, les deux concordats alémaniques sur l'exécution des peines et mesures ont encore resserré leurs liens et lancé le projet HORIZONT. Les membres des gouvernements des 19 cantons alémaniques concernés ont approuvé la conclusion d'une convention de collaboration à l'occasion des conférences d'automne du 27 octobre 2023.

Le premier rapport sur l'évaluation coordonnée des besoins a été présenté lors de ces conférences et a servi de base pour la planification commune des établissements. Le rapport se base sur les chiffres de 2022 de l'Office fédéral de la statistique (OFS) et ceux du monitoring de la privation de liberté (MPL) réalisé par le Centre suisse de compétences en matière d'exécution des sanctions pénales (CSCSP). Les conclusions du rapport concernant la détention en milieu fermé pour les hommes sont les suivantes :

- Du point de vue actuel, les projets de construction dans les deux concordats alémaniques sur l'exécution des peines et mesures ne doivent pas conduire à une augmentation des capacités. Il faudrait plutôt remplacer les petits établissements qui ne répondent plus aux normes actuelles par de nouvelles constructions et développer l'offre existante de manière qualitative.
- Chaque canton n'est pas tenu d'exploiter son propre établissement pénitentiaire ni de couvrir seul l'offre nécessaire.
- Il ne faut plus construire d'établissements dotés de moins de 50 places de détention.
- Le nombre de débuts anticipés des peines a fortement augmenté. Ces peines doivent être purgées dans des établissements d'exécution des peines et des mesures.
- Il existe actuellement un potentiel de développement dans le domaine des services d'exécution spéciale.

5.1.2 Réduction du nombre de places de concordat dans le canton de Berne

Le plan directeur relatif à la mise en œuvre échelonnée de la stratégie de l'exécution judiciaire prévoit une réduction du nombre de places dédiées aux concordats. La planification indique une réduction de

59 places de concordats d'ici 2032. En renforçant le plan directeur, le canton de Berne renonce sciemment à une augmentation du nombre de places répondant à la progression démographique attendue. D'ici quelques années, le canton n'exploitera pas plus de places de détention que la moyenne nationale. Les surcapacités existantes seront ainsi éliminées et l'offre pour d'autres cantons réduite. Le rapport d'expertise externe de Benjamin Brägger, spécialiste de l'exécution pénitentiaire mandaté par l'OEJ, arrive aux mêmes conclusions.

Type de place de détention	2022	2032	Différence
Places de concordats	544	485	-59
Places de détention cantonale	400	400	0
Places de détention administrative	(28)*	36	+36
Total	944	921	-23

* Jusqu'à présent, les places de détention administrative faisaient partie des places de détention cantonale. Suite à différents arrêts du Tribunal fédéral, elles seront à l'avenir indiquées comme des places de détention à part entière.

Tableau 1 : évolution des capacités de détention dans le canton de Berne

5.1.3 Situation dans le canton de Zurich en matière de détention en milieu fermé pour hommes

Les cantons de Berne et de Zurich sont déterminants pour l'évolution des capacités dans les deux concordats alémaniques sur l'exécution des peines et mesures. C'est pourquoi les changements dans le canton de Zurich ont été examinés en détail et les conclusions discutées et harmonisées avec ce canton. Celui-ci a élaboré le projet « Standorstrategie JuV – Geschlossener Vollzug » similaire au plan directeur du canton de Berne sur l'exécution judiciaire. Le rapport final retravaillé publié en 2023 indique qu'avec ce scénario de mise en œuvre, le canton de Zurich poursuit les mêmes objectifs que le canton de Berne en matière d'évolution de l'offre, à savoir le regroupement de l'offre sur quelques sites, la suppression de petits établissements cantonaux et l'élimination des cellules communes. Ainsi, malgré le projet d'extension de l'EP de Pöschwies, le canton de Zurich disposera de 71 places en moins pour la détention en milieu fermé pour les hommes à compter de 2035. Les planifications des deux principaux cantons alémaniques sont ainsi harmonisées et vont dans la même direction.

5.2 Chiffres clés relatifs à l'occupation des places de travail à l'EP de Witzwil

Charge 2 : Veuillez présenter aux commissions compétentes les chiffres clés relatifs à l'occupation effective des places de travail à l'EP de Witzwil.

La situation des places de travail à l'EP de Witzwil s'est développée de manière constante pendant les 20 dernières années. Il existe aujourd'hui un large éventail de postes différents ayant un lien direct ou indirect avec l'agriculture. Il est ainsi garanti que l'obligation légale de travailler durant la détention peut être mise en œuvre en tout temps et pour tous les détenus.

Selon l'évaluation des rémunérations versées (pécule accordé aux personnes détenues pour le travail accompli), l'occupation moyenne des places de travail proposées s'élève à environ 80 %. Ce taux ne tient pas compte des absences pour cause d'accident ou de maladie, des absences dues à des rendez-vous en dehors de l'établissement liés à l'exécution judiciaire ni des sorties et congés à accorder pour respecter la loi. En tenant compte de ces absences, l'occupation des places de travail se situe à environ 90 %. Les 10 % restants constituent une réserve nécessaire pour assurer une exploitation sans accrocs du secteur de travail. Cette réserve permet de garantir que tous les détenus peuvent se voir attribuer une place de travail correspondant à leurs compétences le plus rapidement possible après leur arrivée et ainsi respecter leur obligation de travailler.

5.3 Places de travail futures et coûts d'investissement

Charge 3 : Veuillez indiquer aux commissions compétentes le nombre et le type de places de travail prévues à l'avenir (c'est-à-dire après la construction du nouveau bâtiment et des bâtiments de remplacement) à l'EP de Witzwil, en précisant en particulier l'orientation future de l'exploitation agricole. Veuillez compléter le rapport de manière à montrer quels investissements seront nécessaires dans les places de travail après la réalisation de la nouvelle construction.

5.3.1 Places de travail futures

La nouvelle construction prévoit 200 places de détention. Avec les 148 places en milieu ouvert/places de travail et logement externes ainsi que les 36 places de détention administrative relevant du droit des étrangers, le site comptera au total 384 places de détention. Un nombre total de 379 places de travail est nécessaire afin de répondre à l'obligation de travailler en détention et pouvoir proposer du travail en détention provisoire ou pour motifs de sûreté et en détention administrative.

Type de détention	Places de détention	Obligation de travailler	Places de travail
Détention administrative	36	non	22
Détention en milieu fermé	150	oui	166
Détention en milieu ouvert	148	oui	159
Détention provisoire/pour motifs de sûreté	50	non	32
Total	384		379

Tableau 2 : vue d'ensemble du nombre de places de travail futures

Il existe une légère surcapacité de places de travail dans la détention en milieu fermé et en milieu ouvert afin de garder une certaine flexibilité lors de l'attribution des places et d'éviter les temps d'attente trop longs. L'attribution d'une place de travail adaptée est un élément important pour la réussite de la resocialisation et structure le quotidien des détenus.

L'agriculture a fait ses preuves en tant qu'environnement professionnel dans le milieu carcéral. En effet, une exploitation agricole offre une variété suffisante de secteurs professionnels avec différents domaines d'apprentissage et métiers. Il existe aussi bien des places de travail simples que des places qualifiées, ce qui permet une promotion différenciée des personnes détenues. Pour de nombreux détenus, l'interaction avec des animaux a également un effet de resocialisation important. Le travail dans le domaine agricole permettra encore à l'avenir de mettre à disposition un nombre suffisant de places de travail en milieu ouvert.

Le nouvel EP de Witzwil prévoit les domaines professionnels suivants : approvisionnement, entretien, travaux manuels et agriculture. Afin de maintenir l'exploitation, les places de travail essentielles sont celles de l'approvisionnement (ménage, logistique, restauration) ou de l'entretien (entretien des bâtiments, des ateliers, etc.). Ces places de travail doivent être occupées prioritairement afin d'assurer le bon fonctionnement de l'établissement pénitentiaire. D'après la planification actuelle, environ 165 détenus travailleront dans ces domaines. Une grande partie de ces places de travail sera rattachée au milieu fermé. Pour des raisons de sécurité (p. ex. détention provisoire) ou suite à des handicaps psychiques ou physiques, quelque 100 personnes auront besoin de places de travail spéciales en atelier, qui se trouvent dans les groupes d'habitation et sont également rattachées au milieu fermé. Après déduction de ces 265 places, il reste environ 115 places de travail à pourvoir dans les autres domaines professionnels, dont une grande partie sera nécessaire en milieu ouvert. Le domaine de l'agriculture

doit ainsi offrir 59 places de travail afin que l'obligation de travailler puisse être respectée dans l'EP de Witzwil.

Domaine	P/MS	MF	MO	DA	Total
Approvisionnement	8	50	63	4	125
Travaux manuels	24	40	16	18	98
Entretien	0	76	21	0	97
Agriculture	0	0	59	0	59
Total	32	166	159	22	379
Objectif	30	158	159	22	368

P/MS : Détention provisoire/pour motifs de sûreté

MF : Détention en milieu fermé

MO : Détention en milieu ouvert

DA : Détention administrative

Tableau 3 : planification des places de travail pour toute l'institution d'exécution judiciaire

Aucun investissement supplémentaire n'est prévu pour l'infrastructure de formation.

5.3.2 **Modèle de calcul pour le futur domaine Agriculture de Witzwil**

L'exploitation agricole apporte une contribution essentielle pour l'occupation des détenus. L'OEJ a déterminé un besoin de 59 places de travail dans le domaine Agriculture.

Les 59 détenus effectuent au total environ 35 000 heures de travail annuelles (en respectant les paramètres valables dans l'exécution judiciaire). La collaboration productive du personnel d'encadrement atteint un volume annuel d'environ 5000 heures. L'exploitation agricole est définie d'après le besoin en places de travail pour les détenus et peut donc être en grande partie gérée par le travail de ces derniers. Conformément aux directives des concordats, le personnel d'encadrement peut ainsi s'occuper principalement de ses tâches d'encadrement, apportant une contribution cruciale à l'accomplissement des buts de l'exécution judiciaire. Les futures branches de l'exploitation ont été définies sur la base de ce travail théorique. Une méthode reconnue dans l'agriculture pour planifier les branches d'exploitation est la répartition sous forme d'heures de travail (HT). Elle consiste à indiquer la charge de travail par an et par branche d'exploitation sur la base de valeurs publiées. Cette répartition a été effectuée par une spécialiste externe. L'exploitation agricole définie par l'OEJ a donc fait l'objet d'une vérification de plausibilité et d'un contrôle d'économicité.

La présente proposition de solution pour la clarification de l'utilité de l'agriculture dans le domaine carcéral se base sur les chiffres et modifications suivants par rapport à la situation actuelle :

- L'exploitation agricole définie apporte une contribution indéniable et essentielle à l'occupation des personnes détenues.
- L'attribution des surfaces de la surface agricole utile réduite atteint 342 hectares. À moyen terme, le canton pourra attribuer environ 288 hectares de surface agricole à un autre utilisateur.
- L'exploitation agricole offre une place de travail à 59 détenus et occupe indirectement 50 à 55 autres détenus dans les domaines de la maintenance des machines, de la transformation des denrées alimentaires et de la vente.
- Les directives des concordats concernant le taux d'encadrement sont respectées et les postes cantonaux dans l'agriculture seront réduits de 50 % à moyen terme, pour atteindre 12,4 EPT (dont 2,4 ETP dédiés à la direction de l'exploitation).

5.3.3 Investissements dans les places de travail

Le besoin de 59 places de travail pour les détenus dans le domaine Agriculture est attesté (voir ch. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**). Des investissements supplémentaires en lien avec ces places de travail sont nécessaires. En effet, des constructions de remplacement seront nécessaires pour différentes constructions agricoles qui se trouvent dans le périmètre de projet de la nouvelle construction, car elles sont indispensables pour assurer l'occupation des détenus. Les coûts des constructions de remplacement sont estimés à 13 millions de francs net, en tenant compte des subventions fédérales prévues. Ce montant comprend également les coûts pour le remplacement de l'ancienne villa du directeur, où seront installés le travail et le logement externes. Le crédit d'étude correspondant sera soumis au Grand Conseil en même temps que la présente affaire (2023.BVD.5909).

5.4 Conséquences sur les coûts d'exploitation et les frais d'aménagement

Charge 4 : Veuillez compléter le rapport avec des indications relatives aux conséquences du projet sur les coûts d'exploitation dans l'exécution judiciaire ainsi qu'avec des informations quantitatives sur les coûts d'aménagement et les frais pour l'équipement spécifique aux utilisatrices et utilisateurs.

La réalisation du nouvel établissement pénitentiaire à Witzwil aura un impact direct sur les institutions d'exécution existantes sur les sites de Bienne, Berthoud et Witzwil. Une fois le bâtiment terminé, la prison régionale de Bienne (détention provisoire/pour motifs de sûreté) sera définitivement fermée. De plus, la détention administrative sera également relocalisée à Witzwil en raison du changement de canton de Moutier (2023.BVD.1904). Le crédit correspondant sera soumis au Grand Conseil à la session de printemps 2024. La prison régionale de Berthoud retrouvera sa fonction initiale (détention provisoire/pour motifs de sûreté) et l'établissement pénitentiaire actuel de Thorberg sera doté d'un nouveau plan d'exploitation après le déménagement de la détention en milieu fermé pour les hommes.

Afin de présenter les répercussions de ces changements sur la gestion de l'exploitation, il est nécessaire d'intégrer les institutions d'exécution judiciaire concernées. Un modèle de calcul vérifié par le cabinet Ernst & Young parvient à la conclusion que la réalisation de la première phase du plan directeur de l'exécution judiciaire (nouvelle construction à Witzwil) permettra de réaliser des économies d'environ 4,5 millions de francs par année. Selon le modèle développé, les coûts réels actuels s'élèvent à 27,1 millions de francs et les coûts visés après la construction à 22,6 millions de francs, ce qui correspond à une diminution de 16,5 %. La nouvelle construction de Witzwil fera donc baisser les coûts et sera plus rentable.

Les coûts pour l'aménagement (mobilier, installations des ateliers, aménagement intérieur, etc.) et les équipements d'exploitation spécifiques aux utilisatrices et utilisateurs (technique de sûreté, composants informatiques, appareils mobiles pour la cuisine et le ménage, etc.) s'élèvent à environ 22 millions de francs (réserves comprises, après déduction des subventions fédérales attendues de 4,1 millions de francs). Ils seront demandés avec le crédit de réalisation.

5.5 Analyse de gestion de l'exploitation, étude comparative

Charge 5 : Veuillez compléter le rapport avec une analyse de gestion de l'exploitation (comparaison coûts/utilité) et une comparaison avec d'autres nouvelles constructions dans le secteur (étude comparative). Veuillez indiquer les coûts totaux par journée de détention et par type de détention pour un taux d'occupation de 80/90/95 pour cent.

5.5.1 Analyse économique

La réalisation et l'exploitation d'un établissement d'exécution judiciaire sont influencées par différentes prescriptions légales et contraignantes. Afin que le projet de construction puisse recevoir des subventions fédérales, il faut respecter certaines directives relatives aux surfaces à réaliser par personne détenue. Les coûts de construction sont ainsi principalement influencés par les prescriptions de l'Office fédéral de la justice concernant les surfaces à réaliser, qui ne peuvent pas être adaptées ou réduites par le canton au risque de perdre son droit aux subventions. La marge de manœuvre pour les coûts de réalisation est donc assez faible.

Il en va plus ou moins de même pour les coûts d'exploitation. Environ 50 % de ces coûts concernent le personnel. La clé de personnel est imposée par les directives des concordats et doit être respectée puisque les tarifs pour une journée de détention sont calculés sur cette base. Une part de 20 % des coûts d'exploitation est dédiée aux coûts des locaux qui sont principalement définis par les prescriptions de l'Office fédéral de la justice. 10 % des coûts concernent les frais généraux de l'exécution judiciaire (soins somatiques et psychiatriques, fonctions transversales, etc.). Ainsi, 80 % des coûts d'exploitation doivent être considérés comme fixes. En procédant à une comparaison avec différents taux d'occupation, seules les recettes des tarifs d'exécution changent à court terme. En raison des effectifs de personnel, les secteurs d'un établissement ne peuvent pas être fermés ou rouverts de manière flexible. Il convient plutôt d'utiliser une planification des besoins cohérente sur laquelle baser les infrastructures et d'élaborer celles-ci de manière à pouvoir les utiliser de façon modulaire pour réagir aux fluctuations des effectifs dans chaque régime de détention avec flexibilité.

Le modèle de calcul parvient aux coûts totaux par journée de détention et par type de détention suivants :

Type de détention	occupation 85 %	occupation 90 %	occupation 95 %
Détention provisoire/pour motifs de sûreté	342 CHF	325 CHF	309 CHF
Détention en milieu fermé	576 CHF	548 CHF	524 CHF

5.5.2 Étude comparative

Les objets comparables sont l'EP de Soleure, l'EP de Vazis Tignez et la prison centrale de Soleure. Une comparaison directe est néanmoins difficile pour diverses raisons. Ainsi, il existe par exemple une répartition variable des différents types de détention et une implantation des bâtiments particulière dans chaque établissement. Les données disponibles concernant les calculs des coûts dans les établissements sont souvent insuffisantes et il faut tenir compte d'avancements de projet différents (prix de construction facturée ou prix de construction avant étude de projet). En outre, le canton de Berne prévoit différentes charges légales et administratives relatives à la durabilité (utilisation de bois, photovoltaïque, etc.), ce qui complique également toute comparaison. Le canton de Berne applique également comme standard de manière anticipée et suivant les recommandations de la CCJPD (voir ch. 4.2) le concept des phases pour la détention provisoire et pour motifs de sûreté. La comparaison ne tient pas compte des synergies qui se présentent à Witzwil en matière de coûts d'exploitation.

	Nouvelle construction PR+EP Witzwil	EP Soleure	EP Cazis Tignez	Prison centrale Soleure
Avancement du projet	procédure de sélection 2023	exploité depuis 2014	exploité depuis 2021	étude de projet 2023
Nb de places de détention	200	60	152	130
Surf. utile princip. (SUP) en m ²	12 927	4110		8960
Surf. de plancher (SP) en m ²	32 081	7635	22 400	20 630
Volume bâti (VB) en m ³	133 322	34 275	92 800	79 514

Coûts de l'établissement en CHF

Coûts d'investissement indexés	CFC 1–9	*1224 000 000	67 000 000	143 000 000	146 000 000
Équipement/aménagement	CFC 3+9	20 600 000	5 500 000	inconnu	inconnu
Nouvelles constructions	CFC 2	118 500 000	39 500 000	86 500 000	103 000 000
Coûts par place de détention (arrondis)		1 120 000	1 115 000	940 000	1 125 000

Coût par m ² SP (CFC 2)	3 700	5 200	3 900	5 000
Coût par m ³ VB (CFC 2)	900	1 100	900	1 300

^{*)} coûts d'investissement de la nouvelle construction PR+EP Witzwil / coûts bruts – incertitude en raison de la phase précoce 30 % – frais du concours + coûts d'aménagement = CHF 271 000 000 – CHF 63 000 000 – CHF 4 600 000 + CHF 20 600 000 = CHF 224 000 000

La comparaison montre que les coûts de la nouvelle construction d'PR+EP de Witzwil sont similaires à ceux de projets comparables. Les valeurs connues de l'Office fédéral de la justice (OFJ) pour les projets de construction achevés entre 2019 et 2021 indiquent des montants de comparaison par place de détention d'environ 960 000 francs pour les établissements pénitentiaires et d'environ 850 000 francs pour les prisons régionales. Ces chiffres publiés par l'OFJ n'indiquent néanmoins pas la base de calcul pour les projets individuels ni le standard de construction. Le constant reste néanmoins clair : la nouvelle construction a un coût comparable aux autres projets.

6. Procédure après le concours portant sur l'étude et la réalisation

Le résultat du concours portant sur l'étude et la réalisation est attendu d'ici la fin 2027. L'offre de l'adjudicataire constituera la base pour la demande de crédit au Grand Conseil en vue de l'étude de projet et de la réalisation. Si le Grand Conseil approuve la demande, le contrat d'entreprise pourra être conclu avec l'adjudicataire.

Pendant le délai d'approbation du Grand Conseil, le projet lauréat pourra être corrigé et l'avant-projet élaboré. Le crédit prévoit un montant de 6,3 millions de francs à cet effet. Cette procédure permet d'utiliser la période d'approbation d'un an du futur crédit d'engagement pour le projet de construction et la réalisation, réduisant d'autant la durée du projet.

Il est prévu que, parallèlement à la phase du concours portant sur l'étude et la réalisation et de l'avant-projet, les bâtiments de remplacement nécessaires sur le site de l'EP de Witzwil soient construits sur un autre site et que le terrain soit ainsi mis à disposition pour la nouvelle construction. C'est pourquoi un crédit d'étude pour les constructions de remplacement de l'EP de Witzwil (2022.BVD.5236) est soumis au Grand Conseil en même temps que la présente affaire. Le crédit de réalisation pour les constructions de remplacement est prévu pour la session de printemps 2026.

Le début des travaux de la nouvelle construction PR+EP de Witzwil est prévu en 2030 et la livraison devrait être possible à partir de fin 2033.

7. Précision des besoins des utilisatrices et utilisateurs (à la charge de la DSE)

L'OEJ doit préciser les besoins des utilisatrices et utilisateurs (c.-à-d. approfondir les concepts d'exploitation, les exigences en matière de locaux et le programme d'occupation des locaux désiré) en vue de l'appel d'offres fonctionnel pour le concours portant sur l'étude et la réalisation. Les ressources en personnel nécessaires n'étant pas disponibles à l'OEJ, des prestations externes d'un montant de 1,1 million de francs sont requises.

8. **Autres solutions et conséquences d'un abandon du projet**

En cas de renonciation à la nouvelle construction, il serait impossible d'atteindre les buts fixés par la stratégie de l'exécution judiciaire. Le remplacement de la prison régionale de Bienne devrait être organisé autrement et les structures vétustes de l'EP de Thorberg devraient être maintenues encore plus longtemps. Il est impensable d'assurer simultanément l'exploitation et la rénovation de chacun de ces sites. Il faudrait donc construire et exploiter des locaux provisoires coûteux. La nouvelle construction demandée constitue ainsi le projet clé de la mise en œuvre de la stratégie de l'exécution judiciaire demandée par le Parlement.

9. **Répercussions sur les finances et le personnel**

9.1 **Vue d'ensemble des coûts**

Niveau des prix au 1^{er} octobre 2023, indice des prix de la construction dans l'espace Mittelland : 141,6 points (base d'octobre 1998 = 100 points)

Coûts totaux	CHF	12 000 000
comprenant		
– Travaux préparatoires pour le concours portant sur l'étude et la réalisation	CHF	900 000
– Organisation du concours portant sur l'étude et la réalisation	CHF	3 200 000
– Suivi du concours portant sur l'étude et la réalisation	CHF	500 000
– Correction du projet lauréat et élaboration de l'avant-projet	CHF	6 300 000
– Précision des besoins des utilisatrices et utilisateurs (à la charge de la DSE)	CHF	1 100 000
Montant déterminant en matière d'autorisation de dépenses selon l'article 34 OFin	CHF	12 000 000
Crédit à approuver	CHF	12 000 000

Il s'agit de dépenses nouvelles et uniques au sens des art. 27 et 30, al. 1 LFin.

Le présent arrêté autorise les coûts supplémentaires liés au renchérissement (art. 29 OFin)

Le projet a été annoncé pour obtenir des subventions fédérales. La réalisation du concours portant sur l'étude et la réalisation donne droit à des subventions.

9.2 **Type de crédit, compte, exercice**

Il s'agit d'un crédit d'engagement au sens de l'article 32 LFin, qui sera en principe relayé par les tranches de paiement indiquées au point 4 du projet d'arrêté, inscrites aux budgets et aux plans financiers de la Direction des travaux publics et des transports et de la Direction de la sécurité.

9.3 **Indications sur les investissements**

9.3.1 **Type d'investissement**

Les informations concernant le type d'investissement ne pourront être données qu'avec le crédit de réalisation.

9.3.2 Écart par rapport au plan cantonal d'investissement intégré (PII)

(tranches annuelles, sans réserves, déduction faite de toutes les éventuelles contributions de tiers)

en mio CHF	total	2024	2025	2026	2027	2028	années suivantes
Investissements nets actuels	222,00		0,90	1,15	2,55	6,30	193,3
Inscrits au PII 2023	281,00	1,00	5,00	10,00	10,00	10,00	222,50

L'ensemble des coûts d'investissement pour la nouvelle construction PR+EP de Witzwil ont été estimés par une entreprise externe à environ 270 millions de francs bruts (réserves comprises, déduction faite des subventions fédérales d'env. 49 millions de francs). Les dépenses nettes inscrites au PII pour le projet de nouvelle construction s'élèvent à 281 millions de francs (hors contributions de la Confédération). Dans le cadre du processus de planification des investissements en cours, les moyens destinés au bâtiment ont été réduits à 235 millions de francs. De plus, le montant est réparti sur les deux sous-projets « nouvelle construction PR+EP de Witzwil » (222 millions de francs) et « constructions de remplacement EP de Witzwil » (13 millions de francs).

Le projet test a été révisé, précisé et optimisé en raison de la baisse du nombre de places de détention (-50 places). Une réduction des coûts significative de 46 millions de francs a ainsi pu être atteinte.

Actuellement, les coûts d'investissement pour les équipements d'exploitation et les aménagements spécifiques aux utilisatrices et utilisateurs sont estimés à environ 27 millions de francs (y compris supplément de 30 %, avant déduction des contributions fédérales). Une demande d'inscription au PII 2025-2034 de ces coûts spécifiques aux utilisatrices et utilisateurs a été déposée dans le cadre du processus de planification en cours.

Des économies seront faites grâce à la suppression de la prison régionale existante de Bienne. Le potentiel d'économies annuel est évalué à 1,33 million de francs par année (amortissements de 251 383 francs et suppression des coûts d'entretien et de maintien de la valeur de 1,08 million de francs). Le bâtiment de la rue de l'Hôpital 18 à Bienne appartient au canton. Son utilisation ultérieure sera définie dans le cadre de la planification globale du site. Outre les économies directes sur le site de Bienne, le regroupement de différents types de détention sur le site de Witzwil permettra selon le plan directeur de réaliser des économies d'exploitation de l'ordre de 4,5 millions de francs annuels.

9.3.3 Dépenses d'amortissement

Les informations relatives aux dépenses d'amortissement ne pourront être données qu'avec le crédit de réalisation.

9.3.4 Répercussions sur le personnel et coûts induits

Le concours portant sur l'étude et la réalisation ainsi que la précision nécessaire des besoins des utilisatrices et utilisateurs pour le projet de nouvelle construction n'ont pas d'impact direct sur l'organisation et les effectifs du personnel. Du point de vue des utilisatrices et utilisateurs, il sera nécessaire de recourir à des spécialistes externes. Les éventuelles ressources internes supplémentaires nécessaires pour la direction de projet à l'OEJ seront demandées par la procédure ordinaire.

Les coûts pour l'équipement et l'aménagement spécifique aux utilisatrices et utilisateurs seront demandés dans le cadre du crédit de réalisation.

10. **Calendrier**

Appel d'offres pour le concours portant sur l'étude et la réalisation	fin	2024
Soumission du crédit de réalisation au GC	printemps	2028
Début des travaux	début	2030
Livraison	fin	2033

11. **Proposition**

Pour les motifs exposés ci-dessus, nous proposons d'approuver le projet d'arrêté ci-joint.

Annexe

- Projet d'arrêté

Documents supplémentaires à l'intention de la CIAT

- Rapport d'expertise de M. Brägger
- Fiche d'information du 13 novembre 2023 « Places de travail pour les personnes détenues à l'EP de Witzwil »