



Rapport

Date de la séance du CE : 8 mars 2023
Direction : Direction des travaux publics et des transports
N° d'affaire : 2022.BVD.5236
Classification : Non classifié

Ins, Lindenhof, Office de l'exécution judiciaire (OEJ), 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	2
2.	Bases légales	2
3.	Description de l'affaire	3
3.1	Situation initiale	3
3.2	Concours portant sur l'étude et la réalisation	4
3.3	Prescriptions applicables au concours portant sur l'étude et la réalisation	4
3.4	Faisabilité	5
3.5	Suite de la procédure après le concours portant sur l'étude et la réalisation	5
3.6	Précisions sur les besoins des utilisatrices et utilisateurs (à la charge de la DSE)	5
3.7	Autres solutions et conséquences d'un abandon du projet	5
4.	Répercussions sur les finances et le personnel	6
4.1	Vue d'ensemble des coûts	6
4.2	Nature du crédit / compte / exercice	6
4.3	Répercussions sur le personnel et coûts induits	6
4.4	Indications sur les investissements préservant la valeur et générant une plus-value, sur la durée d'utilisation et sur les amortissements	7
4.5	Coûts totaux, rapport au plan cantonal d'investissement intégré et économies	7
5.	Calendrier	7
6.	Proposition	7

1. Synthèse

La stratégie de l'exécution judiciaire 2017-2032 prévoit de remplacer la prison régionale de Bienne, qui est en très mauvais état, par une nouvelle construction. Celle-ci verra le jour sur le site de l'établissement pénitentiaire de Witzwil, qui restera en fonction. La planification initiale prévoyait une nouvelle construction sur le même site avec 100 places de détention provisoire et de détention pour des motifs de sûreté ainsi que 150 places pour l'exécution de peines en milieu fermé. La planification des besoins en places de détention cantonales s'effectue de manière coordonnée dans le cadre des deux concordats alémaniques sur l'exécution des peines et mesures (Suisse du nord-ouest et Suisse centrale ainsi que Suisse orientale). Dans le cadre de la mise à jour de la planification des besoins, il a été démontré que 50 places de détention provisoire et de détention pour motifs de sûreté seraient suffisantes (au lieu des 100 places initialement prévues).

Le nouveau bâtiment doit répondre à des exigences complexes. Afin d'obtenir un aperçu des solutions envisageables, un concours portant sur l'étude et la réalisation sera réalisé pour le projet de construction de la nouvelle prison régionale et l'établissement pénitentiaire de Witzwil (PR + EP Witzwil). Le projet lauréat permettra de choisir un soumissionnaire compétent pour l'étude de projet et la réalisation du projet.

Le crédit d'engagement demandé s'élève à 12 000 000 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 et l'élaboration de l'avant-projet de la nouvelle construction. 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 ; 621,1), articles 21 ss

3. Description de l'affaire

3.1 Situation initiale

En 2017, l'Office de l'exécution judiciaire (OEJ) a développé une stratégie de l'exécution judiciaire pour répondre aux besoins élevés en matière 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. Ensuite, un plan directeur permettant une mise en œuvre échelonnée de la stratégie a été élaboré et approuvé par le Conseil-exécutif le 15 mai 2019 (2019.POMGS.132). Le Grand Conseil en a pris acte en l'approuvant lors de la session d'automne 2019. Le 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 d'adapter et de construire les infrastructures nécessaires en trois phases, la première étant très urgente et ayant des répercussions sur les phases suivantes. Cette première phase consiste à remplacer la prison régionale de Bienne, en très mauvais état, située à la rue de l'Hôpital 18 à Bienne par une nouvelle construction sur un autre site. Par la suite, elle permettra également de prendre en charge les personnes détenues dans d'autres établissements qui seront entièrement rénovés durant la deuxième phase. Concrètement, la nouvelle construction permettra d'absorber la réduction de places de détention dans l'établissement pénitentiaire (EP) de Thorberg et de prendre en charge les personnes détenues qui se trouvent en exécution anticipée de peine à la prison régionale de Berthoud.

Après une évaluation détaillée des sites, le Conseil-exécutif a choisi de réaliser la nouvelle construction sur le site de Witzwil (ACE du 23 février 2022 ; 2022.BVD.243). L'EP de Witzwil continuera à être exploité comme il l'a été jusqu'à présent. Il est tenu compte des synergies et interdépendances de construction et d'exploitation entre les installations existantes et la nouvelle construction dans la planification générale du site.

La planification des besoins en places de détention cantonales s'effectue de manière coordonnée dans le cadre des deux concordats alémaniques sur l'exécution des peines et mesures (Suisse du nord-ouest et Suisse centrale ainsi que Suisse orientale). Le nouvel établissement comprendra 150 places de détention en milieu fermé pour des détenus de sexe masculin et 50 places de détention provisoire et de détention pour motifs de sûreté. Les 200 places prévues permettront une exploitation rentable grâce aux synergies créées et à une exécution judiciaire plus fluide.

Les formes d'exécution de la détention provisoire et de l'exécution des peines en milieu fermé et ouvert sont strictement séparées sur le plan spatial. Le contact entre les personnes détenues est prohibé. En revanche, l'institution constitue une seule et même unité du point de vue de l'organisation, de la direction et de la planification de l'exécution. Des synergies en matière d'exploitation et de construction sont attendues dans les domaines transversaux de l'administration, des ressources humaines, de la sécurité et de l'approvisionnement. L'offre d'hébergement et de prise en charge et les zones de travail et de loisirs devront quant à elles être planifiées séparément pour les deux formes d'exécution.

Le concours portant sur l'étude et la réalisation demandé pour la nouvelle construction est indépendant de la réfection du Lindenhof sur le site de l'établissement pénitentiaire de Witzwil qui est en cours et pour laquelle un crédit complémentaire est demandé au Grand Conseil (2022.BVD.5236).

3.2 Concours portant sur l'étude et la réalisation

Les projets de construction peuvent voir le jour grâce à différents modèles de réalisation. Le modèle adéquat dépend du projet en question. L'objectif déclaré de la nouvelle construction PR + EP Jura bernois-Seeland est d'achever dans environ dix ans le bâtiment pénitentiaire fonctionnel en tenant compte de ses exigences élevées, mais stables, et en respectant les coûts maximaux prévus et les normes de qualités nécessaires. Dans le cas présent, un concours portant sur l'étude et la réalisation s'avère être la meilleure solution. Une fois la préqualification terminée, le concours peut être réalisé en deux étapes. La première met l'accent sur les aspects architecturaux. Durant la seconde phase, les participantes et participants admis approfondissent les projets reçus durant la première phase conformément aux recommandations du jury. Cela permet en particulier de garantir les coûts, la qualité et les délais.

Contrairement à un concours d'architecture au sens strict, un concours portant sur l'étude et la réalisation implique une approche et une planification globales du projet. Des critères tels que l'écologie et la rentabilité ainsi que les prestations et les compétences techniques des soumissionnaires ont une grande importance. Les concours sur l'étude et la réalisation permettent de mettre en œuvre des projets pour lesquels les relations fonctionnelles dans le contexte global ont été garanties. L'approche globale a pour but d'optimiser l'ensemble du cycle de vie et de ne pas uniquement considérer l'architecture, l'exploitation et la rentabilité. Cette procédure se prête à des tâches pour lesquelles un cahier des charges contraignant existe et les conditions, les objectifs et les normes de qualité ont été définis en détail. Grâce à une pondération efficace des critères, il est possible de choisir un partenaire adapté, ce qui offre une marge de manœuvre adéquate au maître d'ouvrage. Les exigences des utilisatrices-teurs sont décrites de manière fonctionnelle et intégrées à l'appel d'offres pour le concours portant sur l'étude et la planification.

Dans ce type de concours, la planification et la réalisation sont effectuées par un même organisme. Cela permet de profiter de nombreuses synergies. Il est notamment possible de raccourcir la période entre l'appel d'offres et le début des travaux, puisque la première phase d'étude de projet débute directement après l'adjudication. En outre, les risques importants qui menacent le respect des coûts peuvent être limités efficacement, ce qui apporte déjà une grande sécurité des coûts à un stade précoce. Cette sécurité des coûts et des délais est un facteur de réussite particulièrement important pour une construction fonctionnelle comme une prison, pour laquelle les réglementations et le contexte sont peu dynamiques.

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 la rentabilité en ce qui concerne aussi bien les coûts d'investissement que les coûts inhérents au cycle de vie du bâtiment. Des consignes claires quant aux coûts et aux surfaces seront donc formulées. Le bâtiment doit en outre être durable et efficace du point de vue de l'énergie et de son exploitation. La mise au concours se basera expressément sur les standards de construction cantonaux. Le canton encourage le recours au bois comme matériau de construction lorsque cela est possible et économiquement pertinent, en tenant néanmoins compte des exigences particulières (de sécurité) des installations pénitentiaires. Conformément aux prescriptions cantonales, l'utilisation de l'énergie photovoltaïque en vue de l'approvisionnement durable du site fait également partie des exigences du projet.

Dans le cadre de la procédure de concours, les soumissionnaires devront également montrer dans les grandes lignes comment des places supplémentaires pourront être réalisées dans l'éventualité d'un développement ultérieur de l'établissement pénitentiaire.

3.4 Faisabilité

L'étude de faisabilité d'octobre 2022 a porté sur les aspects centraux suivants : faisabilité du point de vue de la législation sur les constructions et sur l'aménagement du territoire, degré de réalisation du programme de répartition des locaux de l'OEJ et adéquation en matière d'exploitation, faisabilité dans les domaines des transports, des dangers naturels et environnementaux, de la géologie et de la pollution du site. La faisabilité a été confirmée.

3.5 Suite de la procédure après le concours portant sur l'étude et la réalisation

Le résultat du concours portant sur l'étude et la réalisation sera disponible d'ici la fin 2026. L'offre de l'adjudicataire constituera la base pour la demande de crédit ultérieure au Grand Conseil relative à l'étude de projet et à la réalisation. Si ce dernier approuve la demande, le contrat d'entreprise sera conclu avec l'adjudicataire.

Durant le délai d'approbation par le Grand Conseil, le projet lauréat pourra être corrigé et l'avant-projet élaboré. Un montant de 6,3 millions de francs est prévu à cet effet dans le crédit. Cette méthode a l'avantage d'utiliser à bon escient la période d'approbation du crédit d'engagement pour le projet de construction et la réalisation d'environ une année, ce qui constitue un gain de temps considérable.

Le début des travaux est prévu pour 2028 et les utilisatrices et utilisateurs pourront emménager dès la fin 2032.

3.6 Précisions sur les besoins des utilisatrices-teurs (à la charge de la DSE)

En vue de l'appel d'offres fonctionnel du concours, l'Office de l'exécution judiciaire de la Direction de la sécurité doit préciser les besoins des utilisatrices et utilisateurs, à savoir les concepts d'exploitation, les besoins en locaux et le programme de répartition des locaux souhaité. L'OEJ ne disposant pas des ressources en personnel suffisantes, des prestations externes d'un montant de 1 100 000 francs sont nécessaires.

3.7 Autres solutions et conséquences d'un abandon du projet

En cas d'abandon du projet de nouvelle construction, les objectifs de la stratégie de l'exécution judiciaire ne seraient pas atteints. Le remplacement de la prison régionale de Bienne, en très mauvais état, devrait avoir lieu d'une autre manière et les structures vétustes de l'EP Thorberg devraient être maintenues encore plus longtemps. Il n'est pas envisageable de rénover ces bâtiments sans interrompre l'exploitation. Les travaux de rénovation ne pourraient donc être réalisés que moyennant la mise en place et l'exploitation de locaux provisoires très coûteux.

4. Répercussions sur les finances et le personnel

4.1 Vue d'ensemble des coûts

Niveau des prix au 1^{er} octobre 2022 ; indice des prix de la construction dans l'Espace Mittelland : 141,1 points

Coûts totaux pour la préparation et l'organisation d'un concours portant sur l'étude et la réalisation (honoraires et prix du concours compris) et pour l'avant-projet composés de :	CHF	12 000 000
– Travaux préparatoires pour le concours	CHF	900 000
– Organisation du concours	CHF	3 200 000
– Détermination des charges tirées du concours	CHF	500 000
– Correction du projet lauréat et élaboration de l'avant-projet	CHF	6 300 000
– Précision des besoins des utilisatrices-teurs (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 articles 27 et 30, alinéa 1 LFin.

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

Le projet a été annoncé en vue d'un financement fédéral. L'organisation du concours portant sur l'étude et la réalisation donne droit à des subventions.

4.2 Nature du crédit / compte / exercice

Il s'agit d'un crédit d'engagement au sens de l'article 32 LFin, qui sera relayé par les paiements prévus au chiffre 4 du projet d'arrêté, inscrits au budget et au plan financier de la Direction des travaux publics et des transports.

Actuellement, une partie des dépenses sont inscrites au budget et au plan financier de la Direction de la sécurité. Elles y figureront entièrement dans le cadre du processus de planification 2023 pour le budget 2024 et le PIMF 2025-2027.

4.3 Répercussions sur le personnel et coûts induits

Le concours portant sur l'étude et la réalisation du projet de nouvelle construction et les précisions nécessaires relatives aux besoins des utilisatrices et utilisateurs n'ont aucun impact direct sur l'organisation et les effectifs. Du point de vue des utilisatrices et utilisateurs, l'engagement de spécialistes externes sera nécessaire. Des ressources internes supplémentaires pour la direction de projet OEJ seront demandées par la voie ordinaire si besoin.

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

4.4 Indications sur les investissements préservant la valeur et générant une plus-value, sur la durée d'utilisation et sur les amortissements

Les informations figurent dans l'annexe « Complément d'information sur l'autorisation de dépenses ».

4.5 Coûts totaux, rapport au plan cantonal d'investissement intégré et économies

Une société externe a estimé l'ensemble des coûts d'investissement pour la nouvelle construction PR + EP Witzwil à environ 280 millions de francs net (réserves comprises, après déduction des subventions de construction de l'Office fédéral de la justice).

Des coûts effectifs (hors subvention de la Confédération) de 281 millions de francs sont donc inscrits dans le plan d'investissement intégré (PII).

La planification ne tient pas encore compte des coûts spécifiques aux utilisatrices et utilisateurs, qui seront évalués et chiffrés dans le cadre du concours portant sur l'étude et la réalisation.

Les conséquences de l'harmonisation nécessaire des utilisations sur le site seront concrétisées au fur et à mesure du projet. Au stade de planification actuel, il est invraisemblable que les coûts diminuent, malgré la réduction du nombre de places de détention. Le but du concours sur l'étude et la réalisation est toutefois de respecter les coûts de construction estimés, en tenant compte des synergies et optimisations du site à venir.

Les économies seront réalisées grâce à l'abandon de la prison régionale existante de Bienne. Le potentiel d'économie annuel est estimé à environ 1,25 million de francs (amortissements de 170 000 francs et disparition de frais d'entretien et de maintenance de 1 080 000 francs). Le bâtiment situé à la rue de l'Hôpital 18 à Bienne appartient au canton. Son utilisation future n'a pas encore été définie. Elle le sera dans le cadre d'une planification globale du site.

5. Calendrier

Lancement du concours portant sur l'étude et la réalisation	fin 2024
Soumission du crédit de réalisation au Grand Conseil	mi 2027
Début des travaux	fin 2028
Emménagement	fin 2032

6. Proposition

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

Annexes
Projet d'arrêté
Complément d'information sur l'autorisation de dépenses