



Rapport

Date de la séance du CE : 27 avril 2022
Direction : Direction des travaux publics et des transports
N° d'affaire : 2021.BVD.4797
Classification : Non classifié

Krauchthal, établissement pénitentiaire de Thorberg, adaptations des bâtiments existants pour permettre un « système d'exécution des peines sur mesure », crédit d'engagement pour la réalisation

Table des matières

1.	Synthèse	1
2.	Bases légales	2
3.	Description de l'affaire	2
3.1	Rappel	2
3.2	Procédure	3
3.3	Description du projet	4
3.3.1	Situation du Thorberg	4
3.3.2	Bâtiment d'internement A, exécution ordinaire (bâtiment A), construit en 1952	5
3.3.3	Château (bâtiment S), construit entre 1756–1763	5
3.3.4	« Kornhaus » (bâtiment K), construit entre 1760 et 1763	6
3.3.5	Accueil (bâtiment P), construit en 1723	6
3.3.6	Bâtiment cellulaire, exécution spéciale (bâtiment B) et bâtiment polyvalent (bâtiment M), construit en 1997	6
3.3.7	Chapelle / bâtiment de liaison (bâtiment V), construit en 1954	6
3.3.8	« Obere Scheune » (bâtiment O) et « Glauserhaus » (bâtiment G)	6
3.4	Équipement / mobilier	6
3.5	Autres solutions et conséquence d'un abandon du projet	7
4.	Conséquences financières et personnelles	7
4.1	Récapitulatif des coûts	7
4.2	Financement	8
4.3	Répercussions sur le personnel et coûts induits	8
4.4	Indications sur les frais d'investissement préservant la valeur et ceux générant une plus-value, sur la durée d'utilisation et sur les amortissements	8
4.5	Coûts d'investissement attendus, économies et écart par rapport au plan cantonal d'investissement	8
5.	Calendrier	9
6.	Proposition	9

1. Synthèse

L'établissement pénitentiaire de Thorberg (EP Thorberg) s'est développé au fil des ans. La structure actuelle de l'établissement ne répond plus aux exigences requises en matière d'exécution de peines. Les différentes mesures prévues permettront de créer un système d'exécution des peines « sur mesure ».

Les travaux de rénovation prévus au Thorberg sont définis dans le plan directeur pour la mise en œuvre de la stratégie de l'exécution judiciaire. Plutôt que de procéder à une rénovation totale ou à la construction d'un bâtiment de remplacement, l'EP Thorberg sera remis en état au cours des prochaines années pour poursuivre son utilisation sous sa forme actuelle. Afin de garantir l'exploitation pour les 15 prochaines années au minimum et d'assurer une exécution des peines conforme aux exigences actuelles, des adaptations urgentes sont nécessaires. Une étude de faisabilité a révélé que des améliorations opérationnelles étaient réalisables en adaptant les locaux actuels de l'EP Thorberg. Ce dernier disposera alors d'un « système d'exécution des peines sur mesure » répondant aux exigences actuelles dans ce domaine.

La mise en œuvre de ces adaptations spécifiques à l'exploitation est impérative. Ces mesures pourront être réalisées d'ici à l'été 2025 dans les bâtiments existants sans interruption de l'exploitation et sans devoir recourir à des locaux provisoires. Le Service cantonal des monuments historiques supervisera les travaux de transformation dans les bâtiments historiques. Une fois le projet « système d'exécution des peines sur mesure » réalisé, le nombre de places de détention passera de 180 à 173.

Le crédit demandé de 9 957 000 francs (coûts totaux de CHF 10 455 000, moins les frais d'étude de projet de 498 000 francs déjà approuvés) doit permettre de financer la réalisation des travaux.

Le crédit est soumis au référendum facultatif.

2. Bases légales

- Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP ; RS 311.0), articles 59, 372, alinéa 1, 377–379 et 380, alinéa 1
- 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 2–4
- 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 DES ; RSB 152.221.141), article 10
- Ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Direction de la sécurité (OO DTT ; RSB 152.221.191), article 14
- Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 620.0), articles 42 ss
- Ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP ; RSB 621.1), articles 136 ss

3. Description de l'affaire

3.1 Rappel

L'établissement pénitentiaire de Thorberg est situé dans le Krauchthal. Il sert à l'exécution des peines en milieu fermé pour personnes adultes de sexe masculin. La construction des bâtiments administratifs a débuté en 1756, les bâtiments cellulaires et d'internement à partir de 1952.

L'Office de l'exécution judiciaire a développé en 2017 une stratégie de l'exécution judiciaire pour répondre aux besoins élevés en matière de modernisation et de rénovation des infrastructures péniten-

tières. Le Conseil-exécutif a pris connaissance de la Stratégie de l'exécution judiciaire 2017–2032 le 31 janvier 2018 et a chargé l'ancienne Direction de la police et des affaires militaires (POM), en collaboration avec l'ancienne Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie (TTE) d'en assurer le suivi. La DTT/OIC et la DSE/OEJ ont ensuite élaboré un plan directeur permettant une mise en œuvre échelonnée de la stratégie. Le plan directeur a été approuvé le 15 mai 2019 par le Conseil-exécutif (voir 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 plan directeur prévoit qu'une décision concernant l'avenir de l'EP Thorberg ne sera prise qu'après 2030. Les adaptations structurelles prévues doivent permettre une poursuite adéquate de l'exploitation de l'EP Thorberg pendant les 15 prochaines années.

Une analyse interne du développement organisationnel a révélé que l'exécution des peines en milieu fermé n'était pas conforme aux directives du Concordat. Les recommandations de la Commission nationale de prévention de la torture (CNPT) ne seraient pas suffisamment prises en compte.

Par le biais de mesures spécifiques à l'exploitation et à la construction, l'EP Thorberg doit être repositionné et adapté aux exigences actuelles en matière d'exécution des peines. Il s'agit de faire un atout de la surface limitée des locaux et donc de la proximité spatiale du personnel et des personnes détenues, la devise étant un « système d'exécution des peines sur mesure ». La création d'une section d'observation et de tri (*Assessment-Center*) permettra de soumettre les personnes placées nouvellement admises à une procédure d'évaluation et de définir des interventions ciblées. Après la phase d'observation et de tri, l'exécution des peines sera répartie entre trois équipes interdisciplinaires composées de personnes encadrantes, d'assistantes et d'assistants sociaux ainsi que de responsables d'atelier. Les possibilités de formation et de loisirs seront en outre développées.

Une évaluation des infrastructures (existantes) a montré qu'il était possible de réaliser un concept de détention moderne répondant aux exigences actuelles grâce à une répartition optimale des locaux, les interventions sur la structure des bâtiments restant minimales. Grâce aux mesures prévues, il sera possible de garantir la fonctionnalité de l'établissement pendant les 15 prochaines années. Le personnel restera en contact avec les personnes détenues et évoluera dans un environnement de travail attractif et diversifié. Ce système permettra aussi aux personnes détenues de développer leurs compétences individuelles. Le nombre de places de détention (180) ne sera que légèrement modifié avec la suppression de sept places d'exécution ordinaire. Cette réduction est conforme au plan directeur, qui prévoit à long terme 50 places de moins à l'EP Thorberg. Ces 50 places seront transférées dans la future infrastructure pénitentiaire du Jura bernois/Seeland. Cette première étape en matière de réduction des places de détention a été décidée dans le cadre du Concordat de la Suisse du Nord-Ouest et de la Suisse centrale.

3.2 Procédure

Le présent projet fait partie du plan directeur pour la mise en œuvre de la stratégie de l'exécution judiciaire. Les bâtiments de l'EP Thorberg sont utilisés de manière intensive au quotidien (logement, encadrement, repas, travail, temps libre, administration, santé et sécurité). Les bâtiments cellulaires et d'internement comprennent également des infrastructures spécifiques (cuisines, ateliers, santé, administration, etc.). Les exigences permettant une exécution des peines moderne ne peuvent plus être remplies avec les infrastructures actuelles de l'EP Thorberg.

En étroite collaboration avec le groupe de travail Exploitation de l'établissement, les adaptations nécessaires ont été évaluées puis présentées à l'Office fédéral de la justice (OFJ). Le scénario qui en résulte

permet une exploitation conforme aux exigences actuelles sans transformations démesurées. Les adaptations prévues permettent d'assurer la poursuite l'exploitation de l'EP Thorberg à plus long terme.

Conformément au plan directeur, les installations d'un établissement pénitentiaire doivent respecter les dispositions légales. La fonctionnalité doit être garantie à tout moment, au niveau des infrastructures et du concept d'exécution ; ce dernier doit (en effet) correspondre aux dispositions légales et aux normes en vigueur (européennes, nationales et concordataires) en matière d'exécution judiciaire. Les déficits au niveau de l'exploitation et des infrastructures ainsi que les lacunes dénoncées par la CNPT devront être comblés au cours des trois années à venir. L'exploitation de l'EP Thorberg pourra ainsi être maintenue sur le site actuel pour les 15 années à venir tout en garantissant une exécution judiciaire moderne et « sur mesure ».

La mise en œuvre des mesures est prévue en plusieurs étapes et sans interruption de l'exploitation. Il ne sera donc pas nécessaire de recourir à des bâtiments provisoires. Grâce à des permutations internes, les mesures pourront être réalisées successivement sans compromis au niveau de la sécurité, de la protection incendie ou de l'organisation et en respectant les conditions de la CNPT.

3.3 Description du projet

3.3.1 Situation du Thorberg

La répartition spatiale de l'EP Thorberg n'est pas optimale. L'agencement des locaux et bâtiments est toutefois déterminant pour garantir des processus opérationnels efficaces. Les adaptations spécifiques à l'exploitation prévues comprennent plusieurs mesures de réaffectation et quelques travaux de construction. Toutes ces mesures sont résumées dans le projet global et concernent plusieurs bâtiments. La réalisation des travaux est considérée comme urgente et s'inscrit dans le cadre de l'actuelle réorganisation de l'EP Thorberg. Cette réorganisation ainsi que les adaptations structurelles ouvrent la voie à un « système d'exécution des peines sur mesure » exemplaire en matière d'encadrement. Les interventions prévues permettront d'améliorer notablement les processus opérationnels et de garantir la fonctionnalité de l'EP Thorberg au cours des années à venir.

3.3.4 « Kornhaus » (bâtiment K), construit entre 1760 et 1763

Un centre de visite avec un espace de jeu pour les enfants ainsi qu'une chambre familiale seront aménagés au sous-sol du bâtiment K. Les personnes en visite seront ainsi séparées de l'exploitation pénitentiaire proprement dite. Avec cette mesure, les personnes tierces ne pourront plus pénétrer dans la zone interne de l'établissement pénitentiaire. Un local aménagé au rez-de-chaussée pour l'échange des clés entre les membres du personnel est une mesure supplémentaire permettant de dissocier les flux de personnes. Toutes ces mesures permettent de décharger les services de contrôle tout en garantissant une sécurité plus élevée.

3.3.5 Accueil (bâtiment P), construit en 1723

Les adaptations du bâtiment P corréleront avec celles effectuées dans le bâtiment K (« Kornhaus »). Des liaisons directes pour accéder au bâtiment K seront aménagées pour les personnes en visite et le personnel. À l'étage supérieur, des vestiaires et des salles d'entraînement seront mis à la disposition du service de sécurité.

3.3.6 Bâtiment cellulaire, exécution spéciale (bâtiment B) et bâtiment polyvalent (bâtiment M), construit en 1997

Les bâtiments B + M sont réunis et abritent les cellules de la section de longue durée et de la section de sécurité ainsi que le centre de santé, l'approvisionnement et des cuisines de l'établissement pénitentiaire. Les locaux pour la troisième équipe interdisciplinaire et l'*Assessment-Center* seront situés au deuxième étage. C'est ici que les personnes nouvellement admises sont réparties dans les trois équipes pluridisciplinaires en fonction de leurs compétences et de leurs aptitudes. Les vestiaires du personnel séparés pour les femmes et les hommes seront aménagés au sous-sol. Les vestiaires des personnes placées nouvellement admises seront désormais situés à proximité des cuisines.

3.3.7 Chapelle / bâtiment de liaison (bâtiment V), construit en 1954

Des postes de travail individuels pour le personnel du service médico-légal (FPD) seront aménagés dans les locaux actuels des bâtiments de liaison. Une zone protégée pour la distribution de médicaments sera créée au même endroit.

3.3.8 « Obere Scheune » (bâtiment O) et « Glauserhaus » (bâtiment G)

Les deux bâtiments sont situés en-dehors du périmètre de sécurité de l'EP. L'Obere Scheune abritera un point de regroupement pour la clientèle, les prestataires de services, les entreprises de transport, etc. Des vestiaires et des toilettes seront à la disposition du personnel. Le bâtiment Glauserhaus comprendra une salle de réunion pour les externes. L'utilisation de ces bâtiments situés hors du périmètre de sécurité permet de limiter les accès à l'établissement pénitentiaire proprement dit.

3.4 Équipement / mobilier

La présente demande de crédit comprend également les dépenses de 505 000 francs de la DSE pour l'acquisition d'équipement et de mobilier, à savoir : mobilier de bureau, équipement de salles de réunion,

matériel de formation, pupitres, produits multimédia, équipement et mobilier pour les salles de visite, l'espace de jeu et la chambre familiale.

3.5 Autres solutions et conséquence d'un abandon du projet

La mise en œuvre des mesures décrites plus haut est absolument nécessaire pour garantir une exécution conforme à la loi des mesures en milieu fermé à l'EP Thorberg. Un abandon du projet ne permettrait pas de respecter les standards minimaux en matière d'exécution des peines et pourrait entraîner des plaintes ou un arrêt des placements, voire une réduction des indemnités journalières.

4. Conséquences financières et personnelles

4.1 Récapitulatif des coûts

Niveau des prix : indice des prix de la construction dans l'Espace Mittelland, 01.04.2021, 126,4 points

Coûts totaux	CHF	10 448 000
comprenant		
les mesures de construction (DTT, y c. réserve de 13 %)	CHF	9 950 000
Bâtiment A (internement)	CHF	4 911 000
Bâtiment S (château)	CHF	528 000
Bâtiment K (Kornhaus)	CHF	2 612 000
Bâtiment P (Accueil)	CHF	365 000
Bâtiment B+M (cellules + polyvalent)	CHF	814 000
Bâtiment V (chapelle / bâtiment de liaison)	CHF	53 000
Bâtiment O + G (Obere Scheune + Glauserhaus)	CHF	667 000
Équipement / mobilier (DSE)	CHF	505 000
Montant de crédit déterminant pour l'autorisation de dépenses au sens de l'article 143 OFP	CHF	10 455 000
moins les dépenses déjà autorisées pour les frais d'étude (autorisation de dépenses de la DTT du 11.10.2021)	– CHF	498 000
Crédit de réalisation à approuver	CHF	9 957 000

Il s'agit de dépenses nouvelles et uniques au sens des articles 46 et 48, alinéa 1 LFP.

Le présent arrêté autorise les coûts supplémentaires liés au renchérissement (art. 151 OFP).

Le projet de construction a été annoncé à l'Office fédéral de la justice. Le projet est cofinancé par des subventions de la Confédération, à hauteur de 35 % des coûts imputables, ce qui correspondra à environ 32 % des coûts d'investissement totaux. Les contributions de tiers n'ont pas encore été déduites.

4.2 Financement

Il s'agit d'un crédit d'engagement au sens de l'article 50 LFP, qui sera relayé par les paiements prévus au chiffre 4 du projet d'arrêté. Ces paiements sont ou seront inscrits au budget et au plan intégré mission-financement de la Direction des travaux publics et des transports. La Direction de la sécurité inscrira au prochain plan financier les dépenses pour l'équipement et le mobilier lors du processus de planification 2022.

4.3 Répercussions sur le personnel et coûts induits

Les travaux de construction sont étroitement liés à la réorganisation de l'établissement pénitentiaire.

Pendant les travaux, le nombre de places de détention de l'EP Thorberg sera temporairement réduit à 150 places, ce qui entraînera temporairement des pertes de recettes (indemnités journalières) à hauteur de 1,8 million de francs. Les rémunérations, le matériel d'exploitation et de consommation (réduction des charges d'env. 350 000 francs) ainsi que les ventes correspondantes (manque à gagner d'env. 400 000 francs) afficheront une réduction/baisse d'environ 50 000 francs nets dans le domaine de la production.

Pour permettre la mise en œuvre d'un « système d'exécution des peines sur mesure », quatre nouveaux postes seront créés dans le domaine de l'encadrement. Les exigences en matière de standard minimal se basant sur les calculs de l'Office fédéral de la justice seront ainsi remplies. Après la réalisation des travaux de construction, l'état des effectifs sera de 123,5. Les postes supplémentaires seront réalisés dans le cadre des effectifs autorisés de la DSE et sont inscrits au budget et au plan intégré « mission-financement » de la Direction de la sécurité.

Les travaux de construction entraîneront la suppression de sept places de détention (exécution ordinaire). Le nombre actuel de 180 places de détention sera ainsi réduit à 173 places. Le concordat a pris connaissance de cette réduction. Cette dernière entraînera probablement des pertes de recettes d'environ 200 000 francs par an en fonction du degré d'occupation effective de l'EP Thorberg. Une réduction supplémentaire des places de détention n'est prévue qu'après la mise en service du nouvel EP dans le Seeland.

4.4 Indications sur les frais d'investissement préservant la valeur et ceux 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 d'investissement attendus, économies et écart par rapport au plan cantonal d'investissement

Les coûts totaux pour les travaux de construction sont estimés à 9,95 millions de francs (y c. réserves). Le projet figure dans le plan cantonal d'investissement intégré du 21 août 2021 avec 2,7 millions de francs dans le poste collectif « Projets d'investissement / remises en état entre zéro et cinq millions du coût total par projet ».

Des mesures avaient en outre été prévues depuis un certain temps déjà dans le cadre du programme d'entretien annuel et avaient été reportées en vue de la mise en œuvre du projet « Système d'exécution des peines sur mesure », Il s'agit de mesures diverses (chambre familiale, dissociation des flux de personnes avec échange de clés, mesures concernant les bâtiments O + G) qui peuvent être réalisées in-

dépendamment les unes des autres et financées via le crédit-cadre pour le gros entretien des immeubles cantonaux (mesures jusqu'à 2 millions de CH). La réalisation des mesures d'entretien dans le cadre de la présente affaire du Grand conseil permet une mise en œuvre globale et harmonisée et facilite la coordination des travaux.

Les coûts plus élevés de 7,25 millions de francs par rapport à la planification des investissements s'expliquent d'une part par l'intégration de mesures telles que susmentionnées pour un montant de 3,644 millions de francs, dont le financement était au départ prévu dans le cadre du programme d'entretien annuel de l'OIC. La complexité du projet liée au nombre important de mesures, aux exigences en matière de sécurité, de protection incendie et de statique, mais aussi aux réserves nouvellement calculées de 13 % pour les projets de transformation, entraîne d'autre part des coûts supplémentaires.

Les travaux de construction pour un « système d'exécution des peines sur mesure » sont pris en compte dans la priorisation des investissements dans le domaine des bâtiments du Conseil-exécutif à hauteur de 2,7 millions de francs pour les « mesures immédiates au Thorberg ». Les moyens supplémentaires devront être intégrés dans le plan d'investissement intégré dans le cadre de la planification financière.

5. Calendrier

La planification actuelle se présente comme suit :

Appel d'offres	à partir d'octobre 2022
Réalisation	avril 2023 – été 2025

6. Proposition

Pour les raisons exposées, nous proposons d'approuver le projet d'arrêté ci-joint.

Pièce jointe
– Projet d'arrêté

Annexes supplémentaires à l'attention de la CIAT
– Devis