

**du Conseil d'Etat au Grand Conseil
accompagnant le projet de décret relatif à l'octroi d'un
crédit d'étude en vue de la réalisation de la seconde étape de
la planification pénitentiaire 2016–2026**

Nous avons l'honneur de vous soumettre un message présentant la demande d'un crédit d'étude en vue de la réalisation de la seconde étape de la stratégie de la planification pénitentiaire 2016–2026 révisée, qui vise la fermeture définitive de la Prison centrale.

Le projet de décret porte sur un crédit de 1.8 million de francs, prévu au plan financier 2020-2023, qui devra permettre de développer les projets et de déterminer les coûts des infrastructures nécessaires pour le remplacement de la Prison centrale, bâtiment de 80 places pour la détention avant jugement, la détention administrative et les peines privatives de liberté de substitution, et de la Maison de détention des Falaises, infrastructure adjacente de 20 places pour le travail externe et la semi-détention.

Le présent message comprend les points suivants :

1	Contexte	2
2	Déroulement des travaux	2
2.1	<i>Mise en place d'un groupe de travail interdisciplinaire</i>	2
2.2	<i>Révision de la planification pénitentiaire et rapport sur la fermeture de la Prison centrale</i>	3
3	Nécessité de la fermeture de la prison centrale	3
4	Choix de l'implantation sur le site de Bellechasse	4
4.1	<i>Composition actuelle de la Prison centrale et des Falaises</i>	4
4.2	<i>Remplacement de la Prison centrale</i>	4
4.3	<i>Remplacement des Falaises</i>	5
5	Programme des locaux	6
5.1	<i>Nouveau bâtiment « Bibera » : adaptation du bâtiment des EAP et construction d'une annexe adjacente</i>	6
5.2	<i>Création d'un pôle alimentaire</i>	8
5.3	<i>Adaptation du parking</i>	8
5.4	<i>Nouveau bâtiment « Passerelle » sur le site de l'ancienne école de Sugiez pour la semi-détention et le travail externe</i>	8
6	Conséquences financières	9
6.1	<i>Coûts d'investissement</i>	9
6.1.1	<i>Coûts de construction</i>	9
6.1.2	<i>Autres coûts liés aux réalisations à venir</i>	9

6.2	<i>Coûts de fonctionnement à futur</i>	10
6.2.1	Coûts en ressources humaines	10
6.2.2	Autres coûts	11
7	Montant du crédit d'étude	11
8	Calendrier	11
9	Développement durable	11
10	Conclusion	12

1 CONTEXTE

Le présent message intervient dans le contexte de la révision de la planification pénitentiaire 2016-2026¹.

Pour rappel, à la suite de l'évasion en septembre 2017 d'un assassin présumé de la Prison centrale, un expert en matière pénitentiaire a procédé à une analyse complète du fonctionnement et des infrastructures de la Prison centrale. Au vu des éléments contenus dans le rapport déposé en décembre 2017 et du rapport sur postulat qui s'en est suivi, il est apparu que le remplacement de la Prison centrale était devenu plus urgent que la création d'une unité thérapeutique.

La présente demande de crédit d'étude vise la fermeture définitive de la Prison centrale ainsi que la Maison de détention des Falaises sise à côté et exploitée par le même personnel. Cela constitue désormais la seconde étape de la planification pénitentiaire 2016-2026 révisée, la première étape, à savoir l'extension de Bellechasse, faisant déjà l'objet d'un crédit d'engagement².

Le montant sollicité est destiné à couvrir les études nécessaires pour développer le projet de construction et déterminer les coûts de construction avec une précision de plus ou moins 15 %.

2 DÉROULEMENT DES TRAVAUX

2.1 Mise en place d'un groupe de travail interdisciplinaire

Au début de l'année 2018, à la suite des conclusions de l'analyse de la Prison centrale, la Direction de la sécurité et de la justice a constitué un groupe de travail pour examiner les différentes solutions envisageables pour la fermeture de la Prison centrale. En faisaient partie intégrante les acteurs concernés, à savoir le Ministère public, le Service de l'exécution des sanctions pénales et de la probation, l'Etablissement de détention fribourgeois (ci-après : EDFR), le Service de la justice, la Police cantonale, le Service de la population et des migrants, ainsi que le Service des bâtiments. En automne 2018, l'ancien Chef suppléant de l'unité d'exécution des peines et des mesures de l'Office fédéral de la justice, responsable du subventionnement des infrastructures pénitentiaires, actuel membre de la Commission administrative de l'EDFR, a intégré cette entité.

¹ Rapport 2019-DSJ-95 du Conseil d'Etat au Grand Conseil présentant la révision de la planification pénitentiaire 2016-2026.

² Décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement en vue de la réalisation de la première étape de la planification pénitentiaire 2016-2026

2.2 Révision de la planification pénitentiaire et rapport sur la fermeture de la Prison centrale

Quelques mois après le lancement de ce groupe de travail, le Grand Conseil a pris en considération un postulat de la Commission de justice intitulé « Fermeture de la Prison centrale et création d'un centre judiciaire »³. Les réflexions du groupe de travail précité ont dès lors mené à l'élaboration d'une part d'une révision de la planification pénitentiaire 2016-2026⁴ et d'autre part d'un rapport sur postulat⁵.

Selon la nouvelle planification des infrastructures pénitentiaires, la fermeture de la Prison centrale est nécessaire (cf. chapitre 3) et doit désormais intervenir avant 2026, l'unité thérapeutique prévue dans la stratégie initiale pouvant quant à elle être retardée.

Par ailleurs, la capacité de détention actuelle du canton de Fribourg étant suffisante et au vu des 40 places supplémentaires déjà prévues sur le site de Bellechasse, il reste dès lors 40 places à construire pour remplacer la Prison centrale et 20 pour la Maison de détention des Falaises.

Selon le rapport sur postulat dont le Grand Conseil a pris acte le 12 septembre 2019 et qui détaille les différentes options développées et envisagées pour la désaffectation de l'actuelle Prison centrale, la création d'un centre judiciaire n'est pas opportune, pour l'essentiel car les entités concernées ont des besoins divergents en termes de localisation et de fonctionnement. Comme cela sera développé ci-dessous aux chapitres 3 et 4, ce message préconise un regroupement de toutes les formes de détention sur le site de Bellechasse, à l'exception de la semi-détention et du travail externe qui doivent être exécutés dans un bâtiment indépendant à proximité des transports publics.

3 NÉCESSITÉ DE LA FERMETURE DE LA PRISON CENTRALE

Pour rappel, suite aux conclusions de l'analyse livrées en décembre 2017, il est notamment apparu que l'emplacement au centre du quartier historique de la ville favorise les contacts prohibés avec l'extérieur et l'introduction de matériel illicite, ce qui représente des risques au niveau sécuritaire mais aussi au niveau procédural, la collusion ne pouvant pas être totalement exclue.

En outre, les infrastructures actuelles de la Prison centrale sont vétustes et nécessiteraient de gros travaux de rénovation. Les coûts engendrés par de tels travaux seraient très conséquents, ce d'autant plus que son emplacement actuel en Vieille Ville rend extrêmement difficile une réelle modernisation, et surtout un agrandissement.

En plus d'être vieillissant, le bâtiment actuel de la Prison centrale présente également une mauvaise configuration. Cette nécessité de rendre les locaux plus fonctionnels est confortée par la remise en cause par la Commission nationale de prévention de la torture (CNPT) et le Comité européen pour la prévention de la torture (CPT) des conditions de détention avant jugement offertes dans la plupart des établissements⁶. En effet, la tendance actuelle est d'adapter la détention avant jugement, afin de la

³ Postulat 2018-GC-19 Commission de justice « Fermeture de la Prison centrale et création d'un centre judiciaire ».

⁴ Rapport 2019-DSJ-95 du Conseil d'Etat au Grand Conseil présentant la révision de la planification pénitentiaire 2016-2026.

⁵ Rapport sur postulat 2018-DSJ-166 « Fermeture de la Prison centrale et création d'un centre judiciaire ».

⁶ <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/sicherheit/smv/smvbulletin/2016/ib-1601-f.pdf>.

rendre dans une deuxième phase davantage conforme au régime d'exécution des peines en termes d'horaires d'ouverture des cellules, d'offres de places de travail et de loisirs.

La situation actuelle de la Prison centrale au cœur d'un quartier d'habitation est également problématique, sous l'angle de la sécurité et de la tranquillité publiques. La présence notamment d'un accueil extra-scolaire aux abords de la prison rend d'autant plus nécessaire son déplacement.

Enfin, les autorités de placement ont besoin d'une zone tampon pour les personnes détenues en attente d'une place mieux adaptée et de disposer d'infrastructures modulaires pour faire face aux évolutions des besoins entre la détention avant jugement et l'exécution des sanctions pénales.

4 CHOIX DE L'IMPLANTATION SUR LE SITE DE BELLECHASSE

4.1 Composition actuelle de la Prison centrale et des Falaises

Le bâtiment principal de la Prison centrale comporte aujourd'hui 80 cellules : 60 places pour la détention provisoire ou pour motifs de sûreté, 15 places pour les peines privatives de liberté de substitution et 5 places pour la détention administrative (LMC). En 2009, l'ancien appartement du directeur, juxtaposé, a été transformé pour créer la Maison des Falaises, un établissement de 20 places pour l'exécution de la semi-détention et le travail externe. Dans la mesure où cette infrastructure est exploitée par le même personnel et s'appuie sur la logistique de la Prison centrale, il importe de trouver également une nouvelle solution pour cette entité.

4.2 Remplacement de la Prison centrale

Compte tenu de la révision de la planification pénitentiaire 2016-2026, le bâtiment des EAP (exécution anticipée des peines) d'une capacité de 40 places et actuellement dévolu à l'exécution anticipée des sanctions pénales sur le site de Bellechasse pourra être réaffecté, après l'extension prévue, pour la deuxième phase de la détention avant jugement (DAJ), à savoir pour les personnes détenues qui sont essentiellement en attente de leur jugement.

Afin de maintenir la capacité de détention dans le canton de Fribourg et fermer définitivement la Prison centrale, il reste dès lors 40 places de détention supplémentaires à construire, ainsi que 20 places pour la semi-détention et le travail externe de la Maison de détention des Falaises.

La solution visant l'optimisation et l'agrandissement de Bellechasse afin d'y intégrer toutes les places de détention du canton s'est au final imposée comme étant la meilleure solution.

En effet, l'édification d'un nouvel établissement dans le Grand Fribourg s'avère trop coûteux en termes de construction et d'exploitation. Le prix du terrain est élevé dans la périphérie de la ville de Fribourg qui est aussi déjà fortement bâtie, ce qui implique des contraintes également coûteuses au moment de la construction⁷. En outre, l'exploitation d'une structure de détention indépendante de

⁷ Au niveau de l'investissement, un nouveau centre judiciaire regroupant le Ministère public, le Tribunal des mesures de contrainte et le Tribunal des mineurs coûterait déjà à lui seul selon des estimations grossières et sur la base d'une évaluation des besoins des entités concernées 40 millions de francs. A ce montant, devrait également s'ajouter les coûts de 40 places de détention pour un montant d'environ 29 millions de francs ou 34.5 millions de francs, si l'on ajoute encore 20 places pour la semi-détention et le travail externe. Ces chiffres sont le fruit d'un calcul sommaire basé pour l'essentiel sur des montants moyens forfaitaires par place de détention.

30 personnes détenues avant jugement, 5 en zone tampon, 5 en détention administrative et 20 autres en semi-détention et travail externe nécessite davantage de ressources par personne détenue, puisque la surveillance de l'établissement durant la nuit ou la permanence d'un service infirmier implique un seuil qui ne peut pas être réduit proportionnellement en fonction du nombre de personnes détenues⁸.

Pour finir, une telle option est également rédhibitoire au niveau des délais de concrétisation. Acquérir un terrain approprié et l'affecter pour la détention relève d'un vrai parcours du combattant. Or, la Prison centrale doit désormais être fermée avant que de lourds travaux d'entretien soient absolument nécessaires.

Cela dit, en déplaçant la détention avant jugement à Bellechasse, le défi à surmonter pour éviter une perte de confort à la fois pour les avocats et le Ministère public sera la mise en place et l'organisation d'un service de convoyage performant entre le site de Bellechasse et la ville de Fribourg.

Le regroupement de toute la détention sur le site de Bellechasse impliquera dès lors des dépenses supplémentaires afin d'adapter le système de convoyage actuel pour tenir compte de la distance supplémentaire (cf. point 6.2.2). Le convoyage des détenus auprès des différentes instances du canton est nécessaire pour tenir compte des exigences de la procédure.

En tout état de cause, il paraît déjà clair que cet obstacle peut être relativisé. En 2018, à peine 1 visite d'avocat par jour s'est déroulée à la Prison centrale, l'essentiel des rencontres ayant lieu au Ministère public

Par ailleurs, la Police effectue en moyenne moins de 6 trajets par jour ouvrable de et vers la Prison centrale, dont 2 à 3 fois par semaine pour un transfert entre la Prison centrale et Bellechasse.

La possible et probable évolution de la visio-conférence pourrait aussi à l'avenir diminuer le nombre de trajets nécessaires. A savoir aussi que sur l'ensemble des trajets, moins d'1,5 % (63) ont dû être sécurisés par le groupe d'intervention de la Police.

En l'état, un groupe de travail a été constitué afin de développer des modèles pour contenir les coûts supplémentaires, par exemple en sous-traitant et mutualisant certaines tâches. L'aménagement éventuel d'une zone d'attente à proximité des autorités devrait permettre également d'optimiser les flux entre Sugiez et Fribourg.

En tous les cas, ces éléments ne sauraient être suffisants pour remettre en question le regroupement à Bellechasse, solution qui reste la plus économique en termes de coûts de construction et d'exploitation, y compris en termes de personnel, la plus sûre, la plus modulaire, la plus rapide et la plus facile à mettre en œuvre, compte tenu des synergies possibles.

4.3 Remplacement des Falaises

La fermeture de la maison de détention des Falaises est une suite logique de la désaffectation de la Prison centrale, dans la mesure où ces deux structures sont exploitées par le même personnel et partagent des infrastructures communes. Le maintien de cet établissement en Basse-Ville de Fribourg

⁸ Une structure indépendante de 60 places impliquerait l'engagement d'au moins 35 EPT et des coûts d'exploitation d'un peu plus de 5,5 millions de francs par an.

impliquerait de lourds travaux d'adaptations, pour créer les locaux nécessaires à son exploitation indépendante après la fermeture de la Prison centrale (réception, cuisine, etc.) estimés à plus d'un million de francs et l'injection de 10 EPT pour sa gestion. En outre, la réaffectation de l'actuel établissement de détention avant jugement serait rendue très complexe, si cette structure adjacente continuait à fonctionner.

Une maison de 20 places pour l'exécution du travail externe et de la semi-détention ne peut pas non plus être érigée au centre du site de Bellechasse qui est clôturé et où les détenus en milieu ouvert circulent facilement. Cette configuration compliquerait la gestion de toute la structure.

Cela étant dit, l'ancienne école de Sugiez, propriété de l'Etablissement de détention fribourgeois, est idéalement située à proximité des transports publics, ce qui est un atout de taille pour faciliter les déplacements de ces personnes détenues qui travaillent à l'extérieur et qui ne posent en principe pas de problèmes de cohabitation, celles-ci étant déjà libres la majorité de leur temps.

Par ailleurs, même si cette structure n'est plus adjacente à un établissement de détention principal, des synergies pourront être exploitées en particulier au niveau de l'encadrement et de la sécurité, seuls 2 kilomètres environ séparant les deux sites. Une nouvelle répartition des EPT de l'Etablissement de détention fribourgeois sera à tout le moins nécessaire pour tenir compte de l'éloignement de cette entité.

5 PROGRAMME DES LOCAUX

5.1 Nouveau bâtiment « Bibera » : adaptation du bâtiment des EAP et construction d'une annexe adjacente

Le programme des locaux prévoit en premier lieu des travaux sur le bâtiment actuel des EAP. En effet, il conviendra de modifier en partie la structure intérieure du bâtiment existant, mais également de construire parallèlement au bâtiment actuel une annexe de 40 places supplémentaires, pour créer une nouvelle structure de 80 places de détention destinées à remplacer l'actuelle Prison centrale, à l'exception de la maison des Falaises.

Le nouveau bâtiment sera notamment constitué d'une zone tampon de 5 places qui disposera de sa propre cour de promenade en toiture et d'un atelier propre. Les 5 places de détention administrative correspondront aux normes de l'Office fédéral de la justice et bénéficieront également d'une cour et d'un atelier propre.

Cela étant, des travaux d'adaptation du bâtiment actuel sont prévus de telle sorte qu'il soit rendu conforme aux particularités de la détention avant jugement qui exige notamment des aménagements particuliers en lien avec le risque de collusion. Il est en effet absolument impératif de n'avoir aucun mélange de flux entre les détenus en exécution de peine et les détenus en détention avant jugement, mais également entre les flux de visiteurs et de détenus. Par ailleurs, il est également indispensable que les cellules ne permettent pas de voir les entrées et sorties, les cours de promenades et les cellules d'autres détenus. Enfin, le régime de détention provisoire pendant la procédure d'instruction active (ci-après : DAJ1) et celui après cette phase, quand il s'agit essentiellement d'attendre les résultats d'une expertise ou le jugement (ci-après : DAJ2), n'ont pas les mêmes besoins sécuritaires, la DAJ2

pouvant bénéficier de plus de souplesse et leurs conditions de détention devant également dans l'idéal s'approcher autant que possible de celles de l'exécution des sanctions pénales.

Le programme des locaux annexé au présent message a dès lors été élaboré de sorte qu'il réponde à ces exigences particulières. Les synergies possibles avec le site existant sont dès lors utilisées dans les limites de ces contraintes. Pour une exploitation rationnelle et sûre, il est en effet nécessaire d'assurer à cette nouvelle structure un fonctionnement plus indépendant que les autres bâtiments du site de Bellechasse qui hébergent des personnes en exécution d'une sanction pénale. Bien que des synergies importantes peuvent être mises en places au niveau du chauffage, de la sécurisation et de la surveillance du site notamment, il importe de disposer de locaux complémentaires pour les repas, les soins, l'administration, la buanderie et les visites.

Ainsi, si les repas principaux pourront être préparés dans le futur pôle alimentaire du site de Bellechasse qui se trouvera dans le secteur d'exécution ouvert (cf. point 6), la nouvelle structure pour la détention avant jugement devra tout de même disposer d'un local propre pour réchauffer les plats et effectuer quelques tâches très simples.

Par ailleurs, une cantine d'une surface de 30 m² doit aussi être installée comme point de rassemblement et de départ pour les agents de détention, dont une partie se restaurera en principe dans ce lieu, afin d'assurer, dans le bâtiment, une présence constante d'un nombre suffisant de collaborateurs et collaboratrices pour intervenir sans délai en cas d'urgence ou d'évènements non planifiés comme une arrivée ou une libération.

S'agissant des soins, le centre médical du site de Bellechasse sera à même d'accueillir les détenus de cette nouvelle structure pour des soins spécifiques, comme des soins dentaires ou des radiographies. Toutefois, pour les soins et les consultations de base, notamment pour les visites médicales et les consultations psychiatriques, il est impératif de disposer de locaux dans le bâtiment même pour éviter de faire sortir les personnes détenues du secteur DAJ. Deux locaux de soins, deux bureaux infirmiers, un bureau-salle de discussion pour la psychiatrie et un local pour le stockage des médicaments sont ainsi prévus.

Au niveau de l'administration, une surface de 152 m² est comptabilisée pour assurer la gestion courante des affaires qui nécessitent un traitement direct et rapide au sein même de l'établissement. L'ensemble des locaux seront ainsi aménagés de telle sorte qu'il y ait une proximité entre les bureaux de l'administration et les locaux de sécurité et que les besoins en sas de sécurité et d'interventions pour le passage entre les différents secteurs soient couverts. Cela dit, la gestion du personnel ou la comptabilité générale continuera à être traitée par le personnel de l'Etablissement de détention fribourgeois hébergé dans le bâtiment administratif principal du site.

En outre, une aire de visites, trois locaux d'auditions, deux salles de formation et une salle pour l'aumônerie complètent ce programme qui permettra à ce bâtiment de fonctionner le plus indépendamment possible.

Par ailleurs, il importe de relever que les cellules fortes pour tout le site de Bellechasse seront exploitées dans ce bâtiment. Un passage spécial entre le secteur d'exécution des peines et le bâtiment sera aménagé pour garantir une séparation la plus claire possible entre ces deux systèmes de détention. Compte tenu du nombre total de détenus accueillis, il importe de disposer d'au moins 9 cellules (en

principe 3 % des places selon l'Office fédéral de la justice). Partant, le secteur actuel de 8 places situé au sous-sol du Bâtiment des EAP sera agrandie d'une cellule supplémentaire.

De plus, pour gérer les entrées et sorties des personnes détenues, il est prévu de créer quatre cellules d'entrée et d'attente. Le secteur de l'entrée sera également pourvu de locaux pour les contrôles électroniques des personnes détenues et des bagages, d'un local pour stocker les effets personnels des détenus et d'un bureau d'accueil l'exécution des formalités diverses (prise d'une photographie, inventaire des effets personnels, etc.). Une entrée pour le personnel et une autre pour les visiteurs sont également inventoriées dans le programme détaillé annexé au présent message.

5.2 Création d'un pôle alimentaire

Pour rappel, le crédit d'étude voté en juin 2016 par le Grand Conseil pour l'extension du site de Bellechasse prévoyait des travaux de transformation de la cuisine de Bellechasse, afin que celle-ci puisse être mise en conformité et absorber les repas journaliers supplémentaires. Toutefois, une mauvaise surprise au niveau des coûts du projet envisagé et la perspective du remplacement de la Prison centrale sur le site de Bellechasse ont poussé le Conseil d'Etat à renoncer à cet investissement tel qu'il était prévu et analysé. Désormais, l'idée de rénover la cuisine est complètement abandonnée au profit de la création d'un véritable pôle alimentaire (cuisine, frigo, laverie, etc.) dans le prolongement du bâtiment du secteur ouvert. La surface brute de plancher réparti en diverses zones est estimée à un total de 585 m². Cette nouvelle structure sera parfaitement fonctionnelle pour un prix légèrement moindre à une rénovation. Les locaux de l'actuelle cuisine seront réaménagés. A sa place sont ainsi prévus une boulangerie, une nouvelle partie pour la pâtisserie et des nouveaux vestiaires qui manquent aujourd'hui. De plus, un local pour l'ergothérapie pour les détenus en secteur ouvert, ainsi que des locaux communs qui serviront aussi d'atelier occupationnel pour des détenus en exécution d'une mesure thérapeutique ou âgés seront créés.

5.3 Adaptation du parking

Alors que le site de Bellechasse actuel dispose de 200 places de détention, il en gèrera 300 d'ici 2025-2026, à savoir 280 sur le site principal et 20 autres à proximité de la gare de Sugiez. Une extension du parking existant s'avère dès lors nécessaire, ce d'autant plus qu'il n'avait pas été adapté au moment de la construction des 40 places des EAP et qu'il est aujourd'hui régulièrement complet. Il est ainsi prévu d'ajouter 48 places de parc pour voitures et 6 places de parc pour motos. Deux rangées de voitures dans le sens de la longueur parallèlement au parking existant permettront d'atteindre ce quota.

5.4 Nouveau bâtiment « Passerelle » sur le site de l'ancienne école de Sugiez pour la semi-détention et le travail externe

Des travaux d'une certaine ampleur devront être menés sur le site de l'ancienne école de Sugiez, afin de pouvoir y intégrer les régimes de semi-détention et travail externe. Afin d'éviter tout problème de voisinage, le bâtiment prendra la forme d'un L, les faces visibles du côté route seront aveugles. Les parties habitées sont parallèles aux routes avoisinantes et la cour extérieure fait face à la forêt et au parking existant.

Imaginé sur trois étages, le programme des locaux propose un premier étage principalement affecté au personnel, à la sécurité et à l'économie domestique. Les deux étages supérieurs seront quant à eux affectés aux détenus et présenteront une configuration similaire. Chaque étage contiendra 10 chambres donnant toutes sur la cour extérieure, ce qui permettra d'éviter tout contact avec les rues adjacentes au bâtiment. Pour le reste, chaque étage comportera notamment deux buanderies, deux cuisinettes, un fumoir, une bibliothèque et des WC. La surface brute de plancher est estimée à 907.2 m² au total.

6 CONSÉQUENCES FINANCIÈRES

6.1 Coûts d'investissement

6.1.1 Coûts de construction

Les coûts bruts d'investissement pour la seconde étape de la planification pénitentiaire 2016-2026 ont été estimés en tout à 29.249 millions de francs, en se basant notamment sur le coût par m² de surface de plancher de la première étape de la planification pénitentiaire ainsi que sur les coûts de construction de la Prison de Lenzburg dans le canton d'Argovie. Après déduction des subsides octroyés par la Confédération, d'un montant estimé à 2.601 millions (1.367 million pour le déplacement des Falaises et 1.233 million pour le pôle alimentaire) et des travaux réalisés directement par l'EDFR – site de Bellechasse pour un montant estimé à 500 000 francs, la part de l'Etat de Fribourg pour les aspects constructifs purs devrait se monter à environ 26.148 millions de francs. A ce stade de l'étude, les estimations de coûts ont été déterminés par le bureau LZA Architectes SA, avec la collaboration de l'EDFR et du Service des bâtiments.

Les montants par objet sont détaillés dans un document en annexe et peuvent être résumés comme suit :

1.	Réalisation du bâtiment « Bibera »	Fr.	19 776 000.-
2.	Pôle alimentaire	Fr.	4 745 000.-
3.	Réalisation du bâtiment « Passerelle »	Fr.	4 558 000.-
4.	Agrandissement du parking existant	Fr.	170 000.-
Total		Fr.	29 249 000.-

En outre, le projet engendrera également l'engagement de prestations privées fournies par des tiers à hauteur de 400 000 francs par an pour la sécurisation des lieux pendant le chantier, dans la mesure où le site de Bellechasse continuera à être exploité. Réparti sur la durée des travaux, ce montant s'élèvera à environ 1 200 000 francs⁹ en tout, somme qu'il importera de prévoir dans le crédit d'engagement.

6.1.2 Autres coûts liés aux réalisations à venir

En plus des coûts découlant directement des constructions, le projet induira d'autres coûts annexes limités dans le temps.

⁹ 3 ans x 400 000 francs = 1 200 000 francs (Coûts estimés avec un tarif de 45 francs de l'heure, 7 jours sur 7, 24 heures sur 24)

Afin de former, puis entraîner le personnel à la nouvelle configuration des bâtiments et à la nouvelle organisation interne de l'EDFR, des ressources complémentaires devront être engagées temporairement, avant et pendant la phase de prise des nouveaux locaux.

De plus, des appuis externes seront sans doute nécessaires en vue du développement de la nouvelle organisation du travail et de l'exploitation de l'EDFR en trois régimes séparés afin d'épauler les membres de la direction durant cette période chargée.

Des moyens additionnels devront être prévus dans les budgets correspondants afin de financer ces dépenses particulières.

Eu égard à la fermeture de la Prison centrale et de la maison des Falaises, les subventions octroyées à l'époque par la Confédération au canton de Fribourg doivent être remboursées. En tablant sur un remboursement en 2025, ce montant s'élève à 400 000 francs¹⁰ et devra être pris en compte dans le crédit d'engagement qui sera sollicité.

Enfin, il importera aussi de déterminer comment se déroulera concrètement le déménagement de la Prison centrale vers le site de Bellechasse et pour quels coûts lors de la demande de crédit d'engagement.

6.2 Coûts de fonctionnement à futur

6.2.1 Coûts en ressources humaines

Le regroupement de l'ensemble des formes de détention sur le site de Bellechasse permettra la naissance d'un certain nombre de synergies. Actuellement, les équivalents plein temps (ci-après : EPT) s'élèvent à 39.40 pour le site de la Prison centrale et à 139.44 pour le site de Bellechasse. Après la fermeture de la Prison centrale, aucun engagement de personnel supplémentaire ne devrait être nécessaire à long terme, hormis pour la concrétisation de l'unité thérapeutique. L'EDFR devra cependant revoir sa structure et son organisation interne, afin de profiter au maximum des synergies engendrées par ce regroupement, en particulier pour améliorer la prise en charge des personnes sous mesures thérapeutiques et les détenus en deuxième phase de détention avant jugement.

En ce qui concerne le travail externe et la semi-détention, le nouveau bâtiment sera plus éloigné du site de détention principal qu'à l'heure actuelle. Une intervention depuis le site principal de Bellechasse exigeant ainsi plus de temps, il sera inévitable de modifier la répartition des EPT actuels en faveur de cette structure. Cependant, elle sera moins gourmande en ressources qu'une structure établie en ville de Fribourg ou dans sa périphérie. En effet, un bâtiment très éloigné du site principal impliquerait inmanquablement la création de nouveaux EPT et bénéficierait moins de prestations complémentaires qui pourraient être fournies par le site principal. L'EDFR a lancé un groupe de travail pour définir le futur fonctionnement des maisons par régime, dont les réflexions et résultats permettront de préciser les éléments soulevés ci-dessus lors de la future demande de crédit d'engagement.

¹⁰ Il s'agit d'un montant d'environ 220 000 francs pour une subvention reçue en 2010 pour la Maison de détention des Falaises, et un montant de 180 000 francs pour une subvention reçue pour l'atelier et la rénovation de la cour en 2014.

6.2.2 Autres coûts

Hormis les questions de ressources humaines susmentionnées, d'autres dépenses doivent être prévues.

Premièrement, il sera nécessaire de compter avec une légère augmentation des coûts liés au déplacement des avocats jusqu'au nouveau site de Bellechasse. Ce montant peut être estimé à 45 000 francs par année sur la base des 360 visites ayant eu lieu en 2018 à l'actuelle Prison centrale (50 km, multiplié par 2.5 francs le kilomètre selon le tarif de l'assistance judiciaire, multipliés par 360). Il s'agit cependant d'un montant faible en comparaison aux avantages d'un regroupement de l'ensemble des types de détention sur un même site (meilleure sécurisation, modularité, meilleure flexibilité, etc.), ainsi qu'au coût annuel total de l'assistance judiciaire en matière pénale (1.5 % du montant total de 3 millions comptabilisés en 2018 selon le rapport d'activité du Service de la justice).

Deuxièmement, l'augmentation du temps de déplacement et du nombre de kilomètres pour le convoyage des détenus jusqu'au nouveau site de Bellechasse impliquera des dépenses supplémentaires. Des modèles pour assurer un système de convoyage au meilleur prix possible sont développés et chiffrés par un groupe de travail en vue du crédit d'engagement.

7 MONTANT DU CRÉDIT D'ÉTUDE

Pour la réalisation des infrastructures prévues dans la seconde étape de la planification pénitentiaire et devisées à 29.249 millions de francs, 1.76 million de francs sont nécessaires au développement des projets constructifs. Un montant supplémentaire de 40 000 francs est en outre requis pour commander les études préliminaires nécessaires portant sur l'avenir des bâtiments de la Prison centrale et des Falaises, une fois ceux-ci désaffectés. Il s'agira uniquement de déterminer des pistes pour un nouvel usage de cette infrastructure. Suivant les options retenues, un crédit d'étude pourrait être sollicité, le moment venu. Il convient de noter que le montant total du présent crédit d'étude fixé à 1.8 million de francs est d'ores et déjà prévu dans le plan financier 2020-2023.

8 CALENDRIER

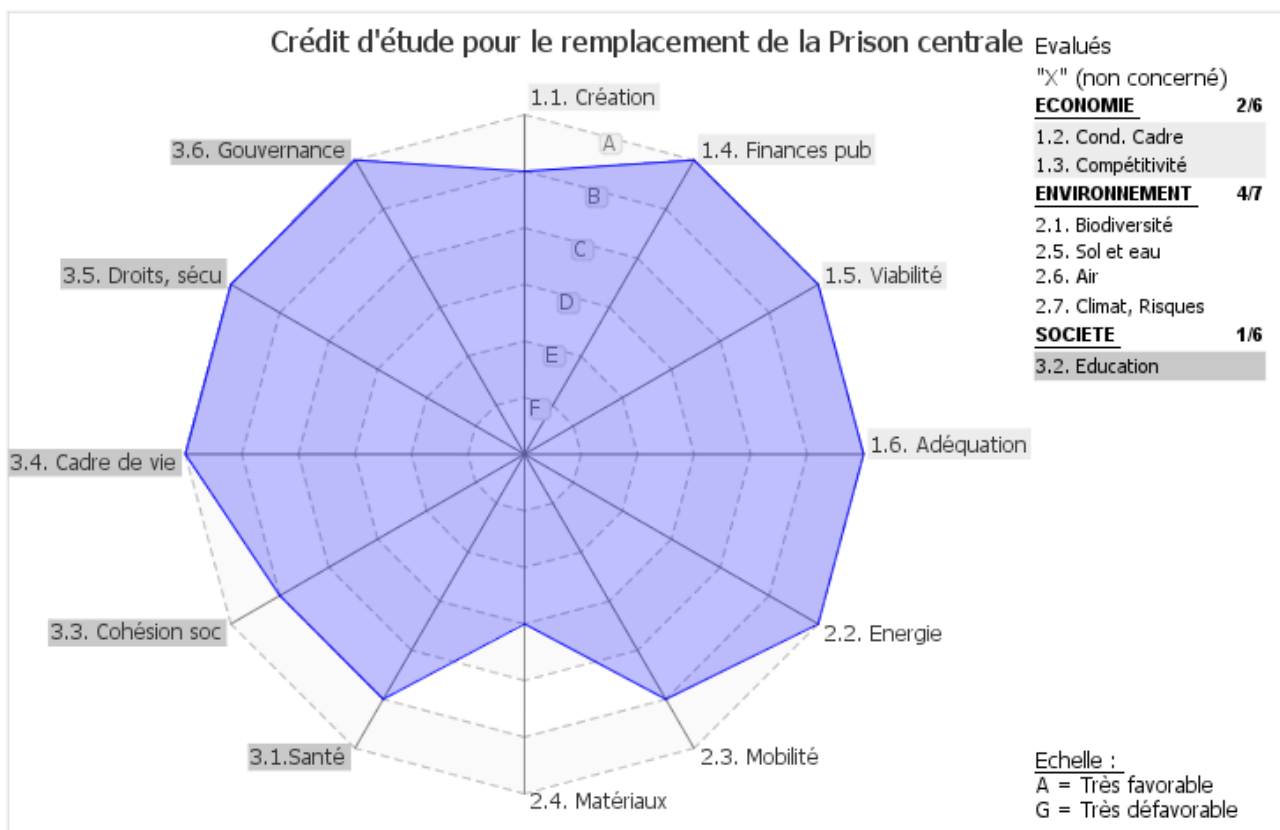
Dans le courant du premier semestre 2021, il conviendra de solliciter un crédit d'engagement. Suite à cela, un appel d'offres devra être lancé durant cette même année.

Sans imprévus, l'agrandissement du parking devrait pouvoir être utilisé à partir de 2022, la mise en service des autres infrastructures s'étalant entre 2023 pour la nouvelle cuisine, début 2024 pour la semi-détention et le travail externe, puis 2025 pour la nouvelle Prison Centrale. Chacune de ces mises en service devra toutefois être suivie d'une phase d'entraînement et de déplacement des détenus. L'entier du projet sera ainsi totalement exploitable à partir de la fin d'année 2025.

9 DÉVELOPPEMENT DURABLE

Cette seconde étape de la planification pénitentiaire 2016-2026 a été analysée dans son ensemble selon les critères du développement durable au moyen de l'instrument Boussole21¹¹.

¹¹ Cf. annexe 3



10 CONCLUSION

Pour conclure, le Conseil d'Etat confirme que la fermeture de la Prison centrale est désormais une priorité et doit intervenir avant 2026. Au regard des différents éléments développés ci-dessus, le déplacement de la Prison centrale sur le site de Bellechasse constitue la seule solution réalisable dans des délais et à des coûts raisonnables.

Afin de déterminer les coûts des projets de construction nécessaires, il est indispensable de disposer d'un crédit d'étude. En conséquence, nous vous invitons à adopter le présent projet de décret.

Annexes :

1. Programme des locaux
2. Tableau récapitulatif de l'estimation des coûts
3. Boussole21