

**Rapport 2018-DSJ-166**  
**du Conseil d'Etat au Grand Conseil**  
**sur le postulat 2018-GC-19 Commission de justice –**  
**Fermeture de la prison centrale et création d'un centre**  
**judiciaire**

24 juin 2019

Nous avons l'honneur de vous soumettre un rapport faisant suite au postulat 2018-GC-19 Commission de justice, pris en considération le 21 juin 2018, relatif à la fermeture de la prison centrale ainsi qu'à la création d'un centre judiciaire.

<b>1</b>	<b>Historique</b>	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>Déroulement des travaux</b>	<b>2</b>
2.1	<i>Mise en place d'un groupe de travail interdisciplinaire</i>	2
2.2	<i>Visites hors canton et échanges</i>	2
2.3	<i>Méthodes d'analyse</i>	3
<b>3</b>	<b>Révision de la planification pénitentiaire 2016–2026</b>	<b>3</b>
3.1	<i>Première planification pénitentiaire</i>	3
3.2	<i>Motifs de la révision</i>	3
3.3	<i>Constats de l'analyse</i>	3
3.4	<i>Définition des nouvelles priorités</i>	4
<b>4</b>	<b>Fermeture de la Prison centrale</b>	<b>4</b>
4.1	<i>Composition actuelle de la Prison centrale</i>	4
4.2	<i>Places à construire et options envisagées pour son remplacement</i>	4
<b>5</b>	<b>Analyse des variantes</b>	<b>5</b>
5.1	<i>Création d'un centre judiciaire</i>	5
5.1.1	<i>Besoins contradictoires des entités concernées en termes de localisation</i>	5
5.1.2	<i>Nécessité de nouveaux locaux pour le TMC mais pas d'urgence pour le MP</i>	6
5.1.3	<i>Abandon de l'idée de créer un centre judiciaire</i>	6
5.2	<i>Construction d'une prison à Granges-Paccot pour la première phase de la détention avant jugement</i>	6
5.3	<i>Construction d'une prison dans le Grand Fribourg</i>	6
5.4	<i>Regroupement de toute la détention sur le site de Bellechasse</i>	7
5.5	<i>Maison de détention des Falaises</i>	7
<b>6</b>	<b>Conclusion</b>	<b>7</b>

## **1 HISTORIQUE**

Par postulat déposé le 6 février 2018, la Commission de justice a demandé au Conseil d'Etat d'étudier la fermeture de la Prison centrale et la création d'un centre judiciaire, destiné à réunir notamment une prison de détention préventive, le Ministère public et le Tribunal des mesures de contraintes, à l'instar de ce qui existe à Berthoud, dans le canton de Berne. Dans son document, la Commission faisait part de ses inquiétudes face aux graves problèmes de sécurité de la Prison centrale et à sa situation au cœur d'un quartier d'habitation historique de la Ville. Il était également fait références aux craintes existantes quant à un éventuel manque de places de détention découlant de l'introduction du nouveau régime de sanctions le 1<sup>er</sup> janvier 2018.

Dans sa réponse du 23 mai 2018, le Conseil d'Etat a estimé que l'infrastructure vieillissante de la Prison centrale, les coûts conséquents que nécessiterait une rénovation complexe, l'impossibilité de la moderniser réellement ou de l'agrandir et enfin sa situation géographique, qui favorise les contacts prohibés avec l'extérieur et l'introduction de matériel illicite, nécessitaient en effet qu'elle soit fermée à terme.

En date du 21 juin 2018, le postulat a ensuite été pris en considération par le Grand Conseil par 91 voix contre 1, et 0 abstention.

## **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, John Zwick, 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 qui a également étudié l'idée de créer un centre judiciaire.

### **2.2 Visites hors canton et échanges**

En plus des 7 séances plénières, une délégation du groupe de travail a visité les centres judiciaires de MuttENZ dans le canton de Bâle-Campagne et de Berthoud dans le canton de Berne, l'établissement du Simplon, destiné à la semi-détention et le travail externe, l'établissement de détention avant jugement de la Croisée dans le canton de Vaud, ainsi que celui de Lenzburg dans le canton d'Argovie.

La Police de sûreté et le Ministère public ont également échangé avec leurs homologues des autres cantons pour connaître les avantages et inconvénients des différents systèmes mis en place.

Des échanges de vues ont enfin eu lieu avec les Services pénitentiaires des cantons de Vaud et de Berne au sujet des projets de construction respectifs en matière de détention avant jugement, laquelle ne fait pas l'objet d'un Concordat.

## **2.3 Méthodes d'analyse**

Le groupe de travail a d'abord contribué aux travaux de révision de la planification pénitentiaire 2016–2026 (cf. chapitre 3) en définissant les besoins en détention pour le canton de Fribourg et en déterminant ce qu'il convenait de construire en vue de la fermeture de la Prison centrale (cf. chapitre 4).

Dans un second temps, il a développé des variantes (cf. chapitre 5) qui ont été analysées au regard de huit critères, chacun pondéré en fonction de son importance pratique : sécurité (30 %) ; besoins en personnel (30 %) ; coûts de construction, y compris cycle de vie (20 %) ; collaboration avec les acteurs de la chaîne pénale (5 %) ; coûts d'exploitation (5 %) ; planning et calendrier (5 %) ; intégration (5 %).

Le présent rapport présente le condensé des réflexions menées et des constats réalisés.

## **3 RÉVISION DE LA PLANIFICATION PÉNITENTIAIRE 2016–2026**

### **3.1 Première planification pénitentiaire**

Le postulat 2018-GC-19 de la Commission de justice intervient dans un contexte pénitentiaire qui a connu une mutation importante ces dernières années. La planification pénitentiaire 2016–2026 adoptée par le Conseil d'Etat le 14 décembre 2015 nécessite déjà une révision qui fait l'objet d'un rapport séparé (cf. rapport sur la révision de la planification pénitentiaire 2016–2026).

En résumé, la première stratégie en matière d'infrastructures pénitentiaires prévoyait trois étapes : premièrement, l'extension de Bellechasse pour séparer les régimes fermé et ouvert et rapatrier les détenus de la Sapinière ; deuxièmement, la création d'une unité thérapeutique pour l'exécution des mesures au sens de l'art. 59 CP ; pour finir, le remplacement de la Prison centrale au-delà de 2026.

### **3.2 Motifs de la révision**

Or, depuis l'élaboration de cette planification, un certain nombre de nouveaux éléments sont apparus, soit l'évasion en septembre 2017 d'un assassin présumé de la Prison centrale, l'analyse de l'expert M. Henri Nuoffer qui s'en est suivie, l'adoption d'un crédit d'étude pour l'extension de Bellechasse, l'adoption et la mise en œuvre de la loi sur l'exécution des peines et des mesures (LEPM), l'analyse de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) concernant la capacité des établissements de détention en Suisse ou encore le rapport de la Commission nationale de prévention de la torture (CNPT) sur les Etablissements de Bellechasse.

### **3.3 Constats de l'analyse**

Au terme d'une analyse approfondie développée dans le rapport sur la révision de la planification pénitentiaire 2016–2026, il est ressorti les principaux constats suivants :

1. La capacité de détention actuelle du canton de Fribourg, à savoir 300 places, est suffisante.
2. Le mélange des régimes fermé et ouvert dans le bâtiment cellulaire du site de Bellechasse n'est absolument plus tolérable pour des questions de sécurité et de resocialisation.
3. La Sapinière, bâtiment de 20 places ouvertes, situé à trois kilomètres du site principal de Bellechasse, nécessite de lourdes rénovations compte tenu de sa vétusté.
4. Les structures pour la prise en charge médicale des détenus sont insuffisantes.

5. La Prison centrale est un établissement vieillissant, très complexe, coûteux à rénover, impossible à moderniser réellement et à agrandir, ainsi que situé au cœur d'un quartier d'habitation historique favorisant ainsi les contacts prohibés avec l'extérieur et l'introduction de matériel illicite.
6. Il est nécessaire de créer 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.

### **3.4 Définition des nouvelles priorités**

La nécessité de procéder à la première étape de la planification pénitentiaire a été confirmée. Un crédit d'étude ayant déjà été octroyé par le Grand Conseil le 17 juin 2016, un crédit d'engagement pourra dès lors être soumis au Grand Conseil d'ici la fin de l'année 2019 afin de démarrer le processus de construction de l'extension du Pavillon, des ateliers sécurisés et du Centre médical.

Toutefois, une modification des priorités s'impose s'agissant des deux étapes postérieures, le remplacement de la Prison centrale étant devenu davantage impératif et urgent.

Dans le même temps, le projet de création d'une unité thérapeutique pour l'exécution des mesures au sens de l'art. 59 CP peut être rétrogradé, la prise en charge psychique des personnes détenues devant toutefois être améliorée avec le nouveau centre médical et une intensification de la collaboration avec le Réseau fribourgeois de santé mentale.

Au final, au terme de la concrétisation de cette stratégie, le canton disposera de places de détention plus modernes, plus sécurisées et davantage adaptées aux besoins des autorités de placement.

## **4 FERMETURE DE LA PRISON CENTRALE**

### **4.1 Composition actuelle de la Prison centrale**

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 4 à 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.

En l'état, si le postulat vise avant tout l'étude de la fermeture de la Prison centrale, qui héberge des personnes détenues 24 heures sur 24, il conviendra aussi de trouver au moins à terme une solution pour la Maison de détention des Falaises sise à côté et exploitée par le même personnel. Les places de semi-détention et de travail externe qui accueillent des personnes seulement en-dehors de leurs temps de travail sont généralement à proximité des transports publics, à l'instar du Simplon à Lausanne, ou du Vallon à Genève.

### **4.2 Places à construire et options envisagées pour son remplacement**

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 à construire, hormis les 20 places pour la semi-détention et le travail externe de la Maison de détention des Falaises. Ceci implique que la reconstruction de l'entier de la Prison centrale n'est pas nécessaire, puisqu'elle ne correspond pas aux besoins de nos autorités de placement.

Cela étant dit, pour répondre aux besoins définis, des variantes ont été développées. Si l'on excepte la question du travail externe et de la semi-détention, que l'on traitera à part, elles peuvent être regroupées en quatre grandes options :

1. Création d'un centre judiciaire
2. Construction d'une prison à Granges-Paccot pour la première phase de la détention avant jugement (DAJ 1)
3. Construction d'une prison ailleurs dans le Grand Fribourg
4. Regroupement sur le site de Bellechasse

## **5 ANALYSE DES VARIANTES**

### **5.1 Création d'un centre judiciaire**

#### **5.1.1 Besoins contradictoires des entités concernées en termes de localisation**

Conformément aux attentes des postulants, la création d'un centre judiciaire, regroupant une prison, le Ministère public (ci-après : MP) et le Tribunal des mesures de contraintes (ci-après : TMC) a été analysée.

Cela étant, il est apparu que les besoins et les attentes de ces entités sont contradictoires en termes de localisation. En effet, pour accomplir la très grande majorité de sa mission, le MP doit se localiser au cœur d'un centre urbain, à proximité des avocats et facilement atteignable en transports publics ou en voiture. Cette autorité instruit l'ensemble de la procédure préliminaire et se charge de la poursuite des infractions, ce qui implique un très grand nombre d'auditions. En 2018, alors que 15 048 procédures ont été enregistrées auprès de cette autorité selon le rapport annuel d'activités, seules 204 personnes ont été mises en détention avant jugement. Ceci confirme qu'il est plus rationnel de conserver cette entité au cœur de la ville.

Dans le même temps, il est aussi impératif que le TMC se trouve proche géographiquement du MP. En effet, les secrétariats de ces entités se déplacent quotidiennement, parfois à deux personnes, plusieurs fois, entre les deux sites pour apporter des dossiers, des ordonnances ou des décisions prises dans le cadre de mesures secrètes. Ces deux autorités ne doivent cependant pas partager les mêmes locaux, dans la mesure où l'une statue sur les demandes de l'autre.

Au contraire, comme déjà relevé dans le postulat, il importe de sortir la Prison centrale du cœur de la ville. Un tel établissement de détention nécessite d'être à l'extérieur des centres urbains et des zones très fréquentées pour des raisons de sécurité et de protection contre les risques de collusion.

Les cantons de Vaud et de Berne projettent d'ailleurs également de sortir leur établissement de détention avant jugement de leur centre-ville. Selon la stratégie de l'exécution judiciaire 2017-2032, Berne entend en effet abandonner les établissements qui se trouvent au cœur de Berne respectivement de Bienne. Par ailleurs, le Grand Conseil vaudois a voté un crédit d'étude pour la construction d'un nouvel établissement, les Grands Marais, dans les plaines de l'Orbe, destiné notamment à remplacer la Prison du Bois-Mermet à Lausanne. Le canton de Vaud entend ainsi procéder à un regroupement des infrastructures au même endroit pour des raisons de sécurité, de rationalisation et d'économicité.

### **5.1.2 Nécessité de nouveaux locaux pour le TMC mais pas d'urgence pour le MP**

A l'heure actuelle, le MP peut encore se satisfaire de ses locaux et de leur emplacement. Ils sont toutefois en location auprès d'une société immobilière partiellement en mains de l'Etat. Cela étant, comme il n'existe aucune urgence à agir dans l'immédiat, il importe d'attendre la définition et le déploiement de la stratégie immobilière globale de l'Etat, qui inclura cette autorité.

Au contraire, le TMC est à l'étroit, dans des locaux vétustes et mal agencés. Il convient dès lors de procéder à un changement de locaux pour des raisons de taille, de modernité et de fonctionnalité. La Direction de la sécurité et de la justice examine actuellement des solutions à proximité du MP.

### **5.1.3 Abandon de l'idée de créer un centre judiciaire**

Au vu de ce qui précède, compte tenu des besoins contradictoires des entités concernées, il est renoncé à l'idée de créer un centre judiciaire pour réunir sous le même toit des places de détention, le MP et le TMC.

## **5.2 Construction d'une prison à Granges-Paccot pour la première phase de la détention avant jugement**

Durant la première phase de DAJ, des auditions par le MP et des entretiens avec les avocats ont fréquemment lieu. La construction d'une prison à Granges-Paccot, à proximité du Centre d'intervention de la Gendarmerie et à courte distance du MP, est apparue comme étant à priori une idée séduisante.

Cela étant, l'espace étant déjà relativement construit, le périmètre à disposition s'avère insuffisant et ne présente pas de possibilité d'agrandissement ou de modularité à long terme.

Par ailleurs, sur les terrains que l'Etat vient d'acquérir sur ce site, il est prévu d'y implanter notamment la Police de sûreté, dont l'activité nécessite de la discrétion, raison pour laquelle il s'avère inopportun d'y placer à étroite proximité de personnes détenues contre lesquelles des instructions sont en cours. La présence d'un établissement de détention dans ce secteur étriqué poserait aussi des problèmes de sécurité (1 seul axe d'approche et de fuite pour 2 services sensibles) et de cohabitation en général, notamment en raison du flux de personnes différentes (détenu, policier, victime, témoin, proche en visite, ...).

Pour toutes les raisons qui précèdent, cette option a dès lors été également écartée.

## **5.3 Construction d'une prison dans le Grand Fribourg**

Le groupe de travail a également passé au crible l'idée d'ériger un nouvel établissement dans le Grand Fribourg. Cependant, force est de constater que les seuls espaces envisageables nécessiteraient des démarches extrêmement longues et coûteuses en termes de réaffectation du sol, de permis de construire ou encore de coûts de construction et en personnel. La fermeture de la Prison centrale étant devenue urgente, l'imprévisibilité de telles procédures et le temps qu'elles impliquent ne sauraient être envisageables.

En outre, l'exploitation d'un établissement de petite taille, par ailleurs peu modulable, engendre des coûts élevés, ce d'autant plus s'il est placé de telle sorte qu'aucune synergie avec une entité existante ne puisse naître.

#### **5.4 Regroupement de toute la détention sur le site de Bellechasse**

La solution visant l'optimisation et l'agrandissement de Bellechasse afin d'y intégrer toutes les places de détention du canton, hormis celles pour le travail externe et la semi-détention, s'est au final imposée comme étant la solution conforme aux besoins des autorités de placement.

La variante choisie par le groupe de travail s'inscrit aussi parfaitement dans la tendance actuelle visant à créer des sites pénitentiaires modulaires regroupant l'ensemble des formes de détention sur un même site et à fermer les petites structures dont le fonctionnement est trop coûteux.

Cela dit, le défi à surmonter pour éviter une perte de confort à la fois pour les avocats et le MP sera la mise en place et l'organisation d'un service de convoyage performant entre le site de Bellechasse et la Ville de Fribourg, avec l'aménagement probable d'une zone d'attente dans le Centre d'intervention de la Gendarmerie, à Granges-Paccot. L'analyse de cette structure pourrait être intégrée dans les crédits d'étude du site destiné à accueillir la police de sûreté ou dans les investissements liés au Centre d'intervention de la gendarmerie.

En l'état, il convient cependant de relativiser l'ampleur de cet obstacle. En effet, en 2018, seules 360 visites d'avocats se sont déroulées à la Prison centrale. Par ailleurs, sur les 4524 transports effectués par les convoyeurs de la Police cantonale l'an dernier, convois qui n'ont jamais fait l'objet d'un incident majeur, 1/3 concernaient des trajets de et vers la Prison centrale et moins d'1,5 % du total des transports (63) ont dû être sécurisés par le groupe d'intervention de la Police. Il convient aussi de préciser que les trajets sur l'autoroute sont plus sûrs qu'en ville, où les arrêts et les obstacles sont nombreux. Par ailleurs, avec les progrès de la digitalisation, les déplacements physiques diminueront sans doute à l'avenir, grâce à l'introduction d'auditions par visio-conférence.

En tous les cas, ces éléments ne sauraient être suffisants pour remettre en question cette 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.

#### **5.5 Maison de détention des Falaises**

Comme indiqué en point 4.1, le déménagement de la Prison centrale aura un impact sur la Maison de détention des Falaises, constituée de 20 places pour l'exécution de la semi-détention et du travail externe.

Le déplacement de cette structure est toutefois plus aisé, dans la mesure où elle héberge des personnes uniquement en-dehors de leur temps de travail. Ces établissements, généralement de petite taille, se trouvent idéalement proches des transports publics. Ils ne posent en principe pas de problèmes de cohabitation, puisque les détenus qui y résident ne présentent pas de danger particulier, ceux-ci étant déjà libres la majorité de leur temps.

Une solution à proximité du site de Bellechasse aurait l'avantage de réduire les besoins en personnel pour l'exploitation de la structure. A l'heure actuelle, l'édification d'une structure à proximité de la gare de Sugiez est en cours d'analyse.

### **6 CONCLUSION**

Pour conclure, le Conseil d'Etat confirme que la fermeture de la Prison centrale est désormais une priorité et doit, dans l'idéal, intervenir avant 2026. Cependant, compte tenu des différents éléments développés ci-dessus, en particulier des besoins antagonistes en termes de localisation entre un

établissement de détention, le MP et le TMC, la création d'un centre judiciaire n'est pas pertinente en l'état ni réaliste en termes de calendrier.

Au regard de tout ce qui précède, le déplacement de la Prison centrale sur le site de Bellechasse constitue la seule solution réalisable dans des délais et à des coûts raisonnables.

En définitive, nous vous prions de prendre acte du présent rapport au postulat 2018-GC-19 Commission de justice.

---