

**RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

Exposé des motifs et projet de décret accordant au Conseil d'Etat un crédit d'investissement de CHF 4'300'000.- pour financer les travaux d'assainissement du bâtiment pénitentiaire de la Colonie fermée à Orbe

1. PREAMBULE

La commission nommée pour traiter de l'objet cité en titre s'est réunie à deux reprises, le 26 novembre et le 4 décembre 2018 à Lausanne.

Elle était composée de Monsieur Régis Courdesse, confirmé dans son rôle de président et rapporteur, ainsi que de Mesdames Eliane Desarzens et Pierrette Roulet Grin (remplacée le 4 décembre par M. Philippe Germain), et de Messieurs Patrick Simonin, Yvan Pahud, Denis Rubattel, Etienne Räss, Philippe Cornamusaz, Daniel Develey, Claude Schwab et Jean-Marc Nicolet.

Ont également participé à cette séance : Monsieur Pascal Broulis, Chef du Département des finances et des relations extérieures (DFIRE), ainsi que Madame Sylvie Bula, Cheffe du Service pénitentiaire (SPEN), et Monsieur Philippe Pont, Chef du Service immeubles, patrimoine et logistique (SIPaL).

Le Secrétariat était assuré par Madame Fanny Krug, Secrétaire de commissions parlementaires que la commission remercie de sa diligence et de ses notes de séances très précises.

Dans ce document, la forme masculine désigne, lorsqu'il y a lieu, aussi bien les femmes que les hommes. L'emploi du masculin a pour but de faciliter la lecture.

2. AVANT-PROPOS

Opportunité d'une visite des lieux

Un député ayant proposé de faire une visite sur place pour comprendre le fonctionnement et la configuration des lieux, voir les problèmes architecturaux et d'équipement et constater sur place les malfaçons, une discussion est ouverte sur cette proposition. Les avis sont partagés, car l'EMPD fournit déjà beaucoup d'éléments. En outre, les commissaires COGES de la sous-commission DIS se sont rendus sur place et les constats font partie du rapport 2017 de la COGES¹ ; le présent EMPD est une réponse à ce problème. Le Conseiller d'Etat indique que l'organisation d'une visite de prison n'est pas simple en raison des aspects sécuritaires.

Sur proposition d'un député, il est convenu que la décision soit prise en fin de séance, en fonction des renseignements obtenus (malfaçons, suivi du cahier des charges, contextualisation du crédit complémentaire, mesures prises pour éviter un cas similaire).

Au terme de la séance du 26 novembre et fort des explications reçues, la proposition de visite a été retirée.

¹ « Entretien, réparations : Si la construction de places de détention s'avère urgente, il importe également d'entretenir les bâtiments existants. La sous-commission a pu constater de ses yeux des défauts de construction à la Nouvelle Colonie apparus dès l'exploitation du bâtiment », *Rapport de la COGES sur le fonctionnement du Service pénitentiaire (SPEN) et la situation aux Etablissements de la plaine de l'Orbe (EPO), Rapport de la COGES 2017*, p. 25

3. PRESENTATION DE L'EMPD – POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Contexte général (point 1.2 de l'EMPD)

En référence à un article paru dans la presse le 25 novembre 2018 sur les conditions de détention dans le canton, le Conseiller d'Etat fait état d'une surpopulation carcérale/manque de places, de normes qui évoluent rapidement, d'une pesée d'intérêts concernant les infrastructures, du travail conjoint du DIS et du DFIRE visant la réalisation de places supplémentaires avant la réalisation des Grands Marais (EMPD à venir).

La construction de la nouvelle aile à la Colonie (Colonie fermée) a été rapide pour répondre au besoin de places. Entre 2012 et aujourd'hui, les standards de prise en charge ont encore évolué, impliquant des évolutions dans les cahiers des charges des utilisateurs. D'autre part, ce qui a été construit vieillit plus rapidement que d'autres prisons. Le crédit demandé vise une consolidation du site, une mise en conformité et une correction de certains aspects en vue de conserver durablement les 80 places.

La Cheffe du SPEN indique qu'en 2011-juin 2012 (au moment de la discussion sur le crédit), il y avait encore peu de visibilité sur les conséquences du Printemps arabe. Ces événements ont amené une nouvelle criminalité dans le Canton de Vaud et la nécessité de positionner un régime de détention intermédiaire (entre la haute sécurité de Bochuz et la basse sécurité) pour des peines de moyenne durée et des personnes qui se sont révélées plus agissantes en détention (rapport violent à l'autorité, violence contre l'ouvrage) que des personnes purgeant une longue peine. Ces violences contre l'ouvrage se traduisent aujourd'hui par des besoins de modification, notamment des portes/cadres de portes qui ont été très fortement endommagés (photos édifiantes montrées par la Cheffe du SPEN). En somme, ces violences non anticipées ont servi d'expériences qui permettent de sécuriser les lieux.

A l'époque, le SPEN avait peu d'expérience en matière de construction de prison, mis à part Palézieux qui répondait à des exigences de détention de mineurs. Depuis lors, le SPEN et le SIPaL développent conjointement des « plans type » (type de porte, de fenêtre, de sanitaire) et définissent des standards de construction. Ces plans type seront utilisés pour l'appel d'offres.

En outre, de l'eau a coulé jusqu'à la chaudière, pour cause de défauts d'étanchéité des douches. Et depuis 2012, les normes exigées pour la construction des futurs bâtiments sont devenues beaucoup plus restrictives. Sur la localisation des Grands Marais, certains emplacements ont été définitivement abandonnés pour des questions de nappe phréatique et d'eau.

4. DISCUSSION GENERALE

La discussion générale n'a pas été utilisée, car la commission est rentrée immédiatement dans le vif du sujet, soit l'examen point par point de l'EMPD.

5. EXAMEN POINT PAR POINT DE L'EXPOSE DES MOTIFS

1. PRESENTATION DU PROJET

1.1 Préambule

Ce point ne suscite pas de remarque.

1.2 Contexte

Les photos des portes montrées par la Cheffe du SPEN font réagir un député. N'y a-t-il pas un problème spécifique à cette construction, qui n'a pourtant que 4 ans. L'installation a été mal faite. Des erreurs de construction dues probablement à la pression pour construire vite. Pour le Conseiller d'Etat, il y a eu les difficultés d'un chantier dans un milieu fermé. Personne ne pouvait penser que les portes poseraient problème et qu'elles se révèlent aujourd'hui inadéquates. Pour les douches, les matériaux des années 2010 sont peut-être moins solides que ceux des années 60 par exemple.

Un député relaie la remarque selon laquelle les gens du terrain ne sont pas assez associés aux projets. La Cheffe du SPEN indique que l'ancien directeur des EPO, M. Pieren, avait piloté le projet, et que l'ancien chef de maison y avait été associé. Ces personnes étaient au bénéfice d'une longue expérience. En raison de l'urgence, il n'a peut-être pas été possible d'associer plus de monde.

Un député, membre de la Commission des visiteurs, indique n'avoir jamais vu de telles faiblesses de construction dans les autres prisons visitées. Le député se dit étonné de la nécessité de tester des produits dans le canton de Vaud. Le député renvoie également à des standards internationaux probablement existants. Mais pour la Cheffe du SPEN, il y a des contacts réguliers avec d'autres cantons, dont celui de Zürich cité par le député. Les standards qui sont en train d'être définis au niveau vaudois sont basés sur des visites préalables d'autres établissements sis hors-canton (porte à Lenzburg, une des prisons les plus sécurisées en Suisse) et de contacts à l'étranger (France voisine, Allemagne). Il n'y a pas de standards suisses ou étrangers sur la construction car chaque prison a son histoire, un type de construction qui lui est propre, et les travaux ne sont pas les mêmes pour une rénovation que pour une nouvelle construction.

1.3 Programme

La discussion s'est engagée sur la distinction entre malfaçon (qui implique un conflit avec l'entrepreneur total), la mise en conformité et la modification du projet (qui relève du maître de l'ouvrage). Il faut des explications qui manquent quelque peu dans l'EMPD. Les malfaçons impliquent une éventuelle responsabilité de l'entreprise, des réparations (à ses frais) et une répartition des frais entre l'entreprise et l'Etat de Vaud. Un député s'étonne des CHF 450'000.- de participation de l'entreprise qui correspond à 10% du total du crédit. Des précisions sur le calcul de cette somme sont demandées.

1.4 Coûts

Un député rappelle un passage de l'EMPD de 2012 indiquant une construction bon marché : « Les travaux ci-dessus se situent très nettement dans la fourchette inférieure des valeurs référentielles concernant des travaux de construction d'un établissement pénitentiaire répondant à l'objectif de se limiter au strict minimum et de ne comporter aucun luxe. En divisant le montant total des travaux (CFC 1 à 9) de CHF 23'430'000.- par les 80 places supplémentaires, on obtient un ratio de CHF 293'000.-/place. En comparaison, le ratio du projet de l'établissement de détention pour mineurs de Palézieux est de CHF 819'000.-/place et celui de l'établissement de Bellechasse est de CHF 525'000.-/place. »²

Il est rappelé qu'en 2012, l'Etat n'avait plus construit de prisons depuis de nombreuses années et peu de cantons en construisaient.

Des députés reviennent sur la négociation avec l'entreprise pour leur participation. Quelle est la prise en charge par l'entreprise pour les travaux de malfaçons, de réparation et d'adaptation ?

Le Chef du SIPaL a directement pris contact avec le Directeur général de l'entreprise. Il a fallu se déterminer pour une remise en conformité. A partir des éléments « malfaçons » et « économies faites par le maître d'ouvrage pour la commande », une négociation a porté sur le montant de réparation de CHF 450'000.- qui semble crédible aux deux parties.

Un député a demandé si des matériaux inadaptés ne seraient pas une conséquence de la volonté de travailler avec une entreprise totale. Une part importante des critères étant mise sur le prix, l'entreprise totale met une grande pression sur ses fournisseurs qui doivent chercher des solutions pour entrer dans le marché. Le député pose la question de savoir si des chantiers sont peut-être moins adaptés que d'autres pour cette manière de faire. Il est relevé qu'un marché a été attribué de gré à gré à l'entreprise totale et qu'en raison des garanties il n'est pas souhaitable d'impliquer une entreprise tierce (EMPD § 1.7).

Pour la Cheffe du SPEN, l'exploitation de la nouvelle Colonie fermée, qui a débuté en novembre 2014, a permis d'effectuer des corrections de détails, comme pour toute réalisation. Après 4 ans d'exploitation, on a une vision complète de l'état du bâtiment et les éléments ont été synthétisés dans le présent EMPD.

Il est confirmé que les travaux de réfection seront réalisés par l'entreprise Losinger-Marazzi et que les travaux de modifications feront l'objet d'un appel d'offres public.

² (491) EMPD accordant un crédit d'ouvrage de CHF 17'530'000.- destiné à financer la sécurisation et l'agrandissement de la Colonie des Etablissements de la plaine de l'Orbe (EPO), mai 2012, p. 12

Concernant les nouvelles portes³ qui seront toutes changées « un appel d'offres ouvert doit être organisé avec le bureau d'étude de l'entreprise générale ». Cela s'explique pour des questions de responsabilités. Il est indiqué que les CHF 400'000.- pour les travaux d'amélioration seront attribués aux bureaux qui travailleront sur la réparation, la mise en ordre et l'amélioration, selon une répartition qui ne sera pas complètement attribuée à l'entreprise générale.

Pour la seconde séance, la commission a reçu les documents complémentaires suivants :

- Note de situation EPO-COF, Colonie fermée, SIPaL, 3.12.2018⁴ : cette note décrit l'ensemble des travaux (travaux de levée des défauts, travaux de correction et d'amélioration, travaux complémentaires, coûts, etc.).
- Compléments d'information pour la commission parlementaires, SPEN, 3.12.2018⁵ : sont notamment mis en évidence l'évolution de la population carcérale et les travaux effectués par le groupe de travail sur les standards.

Après les remerciements pour ces notes précieuses, un député regrette que ces éléments utiles n'aient pas été mis à disposition lors de la première séance ce qui aurait permis d'éviter une seconde séance. Les deux documents sont commentés :

Note de situation EPO-COF, Colonie fermée, SIPaL, 3.12.2018

a) travaux de levée des défauts

L'entreprise totale prend à sa charge le 100% des défauts, sous garantie.

b) travaux de correction et d'amélioration

La part à charge de Losinger Marazzi a été négociée (voir ci-dessus). S'il n'y avait pas de travaux d'amélioration, les travaux de correction seraient remontés dans la partie a) travaux de levée des défauts. Il y a un procès-verbal de réception pour chaque défaut relevé ; ces documents ont fait l'objet de la discussion qui a abouti à la répartition convenue. A noter que les défauts cachés courent 10 ans à partir de la réception de l'ouvrage. Important pour les députés : il n'y a pas d'honoraires pour les prestations de l'entreprise.

En réponse à la question d'un député, le Conseiller d'Etat confirme que les coûts définis au point b) correspondent à un devis et que la part à charge de l'entreprise de CHF 450'000.- n'est pas un forfait. La clé de répartition négociée Losinger Marazzi / Etat sera effectuée sur la facture finale.

c) travaux complémentaires COF (Colonie fermée)

Ces travaux sont à mettre en lien avec la note complémentaire du SPEN.

Il n'y aura pas de participation de l'entreprise totale. Ces travaux complémentaires seront partiellement soumis à un marché public. Ils n'étaient pas dans le cahier des charges de départ, mais en lien avec l'évolution de l'enclassement des personnes détenues à la Colonie fermée.

Pour la Cheffe du SPEN, ces travaux ont un impact sur les conditions de travail des agents de détention, dans le sens d'une prise en charge facilitée et de la maîtrise d'un événement avec risque sécuritaire majeur :

- Les prises électriques permettent de mettre le chariot autocuiseur pour la livraison des repas dans un endroit plus pratique.
- Les grilles de séparation vont permettre de segmenter les étages, de manière à avoir moins de personnes détenues sur un même étage en cas de tensions. Il s'agit donc d'une plus-value pour les collaborateurs en termes de sécurité.
- Le renforcement des barreaux et les grilles anti yoyos permettent un contrôle sécuritaire plus aisé des cellules. Ces éléments permettent d'éviter que les personnes détenues se passent des objets (drogue, téléphone) d'une cellule à l'autre et d'un niveau de sécurité à l'autre. Cela facilite le travail des collaborateurs et leur garantit une meilleure sécurité.

³ Information complémentaire du Chef du SIPaL du 3.12.18 : environ CHF 13'000.-/porte, soit environ CHF 1'110'000.-

⁴ Transmise à la commission par courriel le 3.12.18

⁵ Transmis à la commission lors de la séance du 4.12.2018

- La séparation des différentes cours de promenade renforce la sécurité des collaborateurs. Elle va permettre de segmenter le nombre de personnes détenues dans chaque cour pour limiter le risque en cas de bagarre générale, car il y aura un plus petit nombre de détenus à contenir.
- La cellule pour personne handicapée répond notamment à une demande de la Commission des visiteurs du Grand Conseil et améliore la prise en charge des personnes détenues.

Intervention artistique

Un député constate que l'intervention artistique mentionnée dans l'EMPD a « disparu » des coûts indiqués dans la note complémentaire. Le chef du SIPaL explique que lors de petits travaux d'entretien et de corrections un pourcentage est versé aux Service des Affaires Culturelles (SERAC) pour des acquisitions d'œuvres. Il n'y a donc pas lieu de faire un concours. Le député informe que dans certaines prisons suisses, les interventions artistiques sont réalisées par les personnes détenues elles-mêmes.

Contrôle des calculs

Un député demande quelques précisions sur les montants annoncés. La subvention de l'OFJ (en principe de 25%) est calculée sur le CFC 2 uniquement, soit sur CHF 1'672'180.-. Les frais complémentaires et les honoraires ne sont pas pris en compte dans la subvention.

Les honoraires des frais complémentaires (CHF 403'831.-) sont calculés sur le total intermédiaire (CHF 1'672'180.-) + compte d'attente et frais secondaires (CHF 83'609.-) + plus-value pour intervention en milieu carcéral (CHF 263'368.-). Ils correspondraient ainsi à 20% d'un montant de CHF 2'019'000.-. Le Chef du SIPaL confirme qu'un architecte sera choisi par appel d'offres selon l'EMPD.

Sur demande d'un député, le détail du compte « divers et imprévus + réserves » a été remis à la commission après la séance, ce qui a permis de constater le bien-fondé des calculs.

1.5 Planning

Un député attire l'attention sur le fait que le planning ne pourra de toute façon pas être respecté. Il lui est confirmé que les travaux pour la transformation des douches (prévus pour le dernier trimestre 2018) ne sont pas en route, en attente de l'octroi du crédit.

1.6 Impact sur les utilisateurs

Ce point ne suscite pas de remarque.

1.7 Marchés publics – mise à l'enquête

Le Chef du SIPaL estime qu'il n'y aura pas de mise à l'enquête. L'immeuble est au bénéfice d'une autorisation d'utilisation. La commune pourrait délivrer une autorisation simplifiée (pour les grilles anti yoyos, par exemple). Au terme des travaux, l'ECA contrôlera la conformité aux normes et la commune délivrera un avenant au permis d'habiter ou d'exploiter.

2. MODE DE CONDUITE DU PROJET

Un député relève que les travaux de levée de défauts sont en cours d'exécution ou terminés. Ils n'ont pas d'impact sur l'EMPD. Pour les travaux de correction et d'amélioration, un appel d'offres ouvert (marché public) doit être lancé pour la fourniture des portes cellules. Les travaux complémentaires se feront selon les seuils des marchés publics (gré à gré ou ouvert).

Un député demande si Losinger Marazzi a un avantage par rapport à la concurrence pour ces travaux. Le Conseiller d'Etat explique que le marché n'est pas biaisé et que les malfaçons n'étaient pas programmées. A sa charge, Losinger Marazzi va payer le **a) travaux de levée de défauts** et une partie du **b) travaux de correction et d'amélioration**. Ainsi, l'entreprise remplit le cahier des charges d'origine. Pour le b), l'entreprise n'est pas responsable pour les améliorations demandées par l'utilisateur (par exemple le changement des portes). Au point **c) les travaux complémentaires** demandés pour répondre à l'évolution du

métier de l'utilisateur et du comportement des personnes détenues⁶ feront l'objet d'un appel d'offres. Losinger Marazzi pourra concourir et n'aura pas nécessairement un avantage sur les autres concurrents.

Le Chef du SIPaL relève que Losinger Marazzi a aussi fait les travaux pour les 80 places à la Prison de la Croisée et qu'il n'y a aucun défaut.

Un député fait référence aux clauses de confidentialité pour les entreprises mandatées. Il demande si c'est contraignant et s'il y a beaucoup de concurrence. Il est informé qu'il y a peu d'entreprises, car c'est un domaine trop spécifique avec un certain nombre de contraintes.

3. CONSEQUENCES DU PROJET DE DECRET

3.1 Conséquences sur le budget d'investissement

Le projet n'est pas dans le budget d'investissement 2018, car il n'était pas prévu initialement. Il va entrer dans la TCA au niveau des amortissements.

6. DISCUSSION SUR LE PROJET DE DECRET ET VOTES

A la suite de la seconde séance et satisfaits des réponses apportées par le Conseil d'Etat, les députés ont passé au vote qui a donné les résultats suivants :

L'art. 1 du projet de décret est adopté à l'unanimité.

L'art. 2 du projet de décret est adopté à l'unanimité.

7. VOTE FINAL SUR LE PROJET DE DECRET

Le projet de décret est accepté à l'unanimité en vote final.

8. ENTREE EN MATIERE SUR LE PROJET DE DECRET

La commission recommande au Grand Conseil l'entrée en matière à l'unanimité des membres présents.

Froideville, le 18 décembre 2018.

*Le rapporteur :
(Signé) Régis Courdesse*

⁶ Note de situation EPO-COF, Colonie fermée : 1. Programme « Les spécificités du régime fermé, détenus plus virulents qu'en régime ouvert, sont en constante évolution. Le cahier des charges d'origine, défini il y a près de 7 ans, n'est plus adapté aux régimes de détentions actuels et donc aux détenus qui occupent le bâtiment »