

**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'étude complémentaire de CHF 12'620'000 pour financer les études relatives à la construction de la future prison des Grands-Marais (PGM) en une étape de travaux au lieu de deux ainsi que pour financer les diagnostics archéologiques relatifs à la construction de la future prison des Grands-Marais (PGM) et des sites adjacents, la Nouvelle colonie ouverte (COO) et le Poste de contrôle avancé (PCA) dans la Plaine de l'Orbe

1. PREAMBULE

Pour cet objet, la commission s'est réunie à Lausanne les 13 et 27 août 2024. Outre cet objet, la commission a également examiné les deux objets suivants (le 13 août 2024) :

- Exposé des motifs et projets de décret accordant au Conseil d'Etat un crédit d'investissement de CHF 5'205'000.- pour financer le plan de continuité de la prison du Bois-Mermet à Lausanne et accordant au Conseil d'Etat un crédit d'investissement de CHF 10'713'000.- pour financer le plan de continuité du pénitencier de Bochuz et ateliers aux EPO, Orbe (24_LEG_34)
- Exposé des motifs et projets de décret accordant au Conseil d'Etat un crédit d'objet de CHF 41'499'000.- pour financer des études et la réalisation de la phase 1 (premiers ouvrages prioritaires) des infrastructures nécessaires et communes aux bâtiments existants et futurs du Pôle pénitentiaire Nord vaudois (PPNV) à Orbe et accordant au Conseil d'Etat un crédit d'étude de CHF 4'261'000.- pour financer les études de la phase 2 des infrastructures nécessaires et communes aux bâtiments existants et futurs du Pôle pénitentiaire Nord vaudois (PPNV) à Orbe (24_LEG_35)

La commission était composée de Mesdames les Députées Cendrine Cachemaille, Géraldine Dubuis, Marion Wahlen, de Messieurs les Députés François Cardinaux, Jean-Daniel Carrard, Maurice Treboux (remplace Denis Dumartheray), Julien Eggenberger, Laurent Miéville, Pierre-François Mottier, David Raedler, Cédric Weissert, Denis Corboz (remplace Patricia Spack Isenrich le 27 août 2024), ainsi que du soussigné, Président et Rapporteur de la commission.

Madame la Conseillère d'Etat Isabelle Moret, Cheffe du Département de l'économie, de l'innovation, de l'emploi et du patrimoine (DEIEP) était présente lors de la séance du 13 août 2024. Monsieur le Conseiller d'Etat Vassilis Venizelos, Chef du Département de la jeunesse, de l'environnement et de la sécurité (DJES) était présent lors des deux séances.

Etaient également présents : M. Pierre de Almeida, Directeur général de la Direction générale des immeubles et du patrimoine (DGIP), M. Claudio Iglesias, Directeur de l'ingénierie, de l'architecture et de la durabilité (DIAD), M. Raphaël Brossard, Chef du Service pénitentiaire (SPEN).

Le secrétariat de la commission était assuré par Madame Fanny Krug, Secrétaire de commissions parlementaires au Secrétariat général du Grand Conseil.

Documentation complémentaire reçue :

- Dossier avec plans, coupes, images, et état d'avancement des projets.
- Une présentation « développement des infrastructures pénitentiaires » (DGIP/SPEN) concernant la planification globale des infrastructures pénitentiaires et une autre présentation « développement des infrastructures pénitentiaires » (DGIP/SPEN) concernant les détails des crédits d'étude.
- Constructions futures et planning intentionnel des infrastructures, planification des engagements des ETP correspondant.

2. DISCUSSION GÉNÉRALE SUR L'ENSEMBLE DES PROJETS (LES 3 EMPD¹ SOUMIS AU GRAND CONSEIL)

Plusieurs projets sont en cours et à venir dans le cadre du développement des infrastructures pénitentiaires. La planification globale des infrastructures pénitentiaires a été présentée à la commission. Cette présentation a mis en perspective tous les objets.

Dans ce cadre, 3 EMPD sont soumis au Grand Conseil (5 demandes de crédits) :

- Plans de continuité prison du Bois-Mermet et pénitencier de Bochuz (2 crédits d'investissements) (24_LEG_34)
- Infrastructures et viabilisation du site du Pôle pénitentiaire du Nord vaudois (1 crédit d'étude et 1 crédit d'objet) (24_LEG_35)
- Prison des Grands-Marais (1 crédit d'étude complémentaire) (24_LEG_32).

La commission est notamment informée que :

- Le plan d'affectation cantonal PPNV, mis à l'enquête en juin/juillet 2023, permettra de construire tous les objets souhaités sur ce site. Il est actuellement en cours de conciliation, un élément doit encore être réglé avec les opposants concernant la mobilité (en cours).
- Une partie des constructions futures sur le site PPNV se trouve sur une zone classée zone agricole actuellement. Le plan d'affectation permettra de construire des bâtiments et des surfaces complémentaires. Des zones à bâtir (des champs) étaient exploitées par le domaine agricole. La distribution des secteurs constructibles a été revue pour optimiser le projet. Par endroits, il y a eu des déclassements en zone agricole. Il n'y a donc pas eu besoin d'utiliser des réserves cantonales.

Plusieurs remarques générales sont formulées :

Un député fait part de sa difficulté à comprendre les différences entre des éléments d'anciens EMPD et ceux qui sont actuellement présentés. Il manque une certaine transparence. Il aurait souhaité avoir un tableau miroir qui présente le montant dépensé du crédit d'étude précédent par rapport au montant qu'il est prévu de dépenser ensuite. Il considère aussi utile le renforcement annoncé du pilotage/contrôle des projets pénitentiaires.

La Conseillère d'Etat indique que s'agissant de l'augmentation des coûts entre le projet actuel et celui du départ (Grands-Marais), le Conseil d'Etat a relevé que les montants étaient effectivement chers. Il a décidé de faire des comparaisons intercantionales, de venir avec des propositions pour diminuer ce chiffre final. Dans le mandat des études complémentaires qui seront réalisées, il a été demandé de trouver des solutions pour essayer de diminuer le coût total.

Elle est d'avis que vis-à-vis de la population, le montant articulé par place de détention est important. Pour autant, il est important aussi de répondre aux exigences fédérales au vu des remarques de la COGES et de la Commission des visiteurs du Grand Conseil (CVGC). Il ne faut pas aller en-dessous des normes fédérales pour la construction de prisons.

¹ 24_LEG_32 ; 24_LEG_34 ; 24_LEG_35

Au vu des surcoûts générés par la situation actuelle (manière dont les établissements sont exploités, utilisation intensive des zones carcérales), un commissaire estime utile que le Conseil d'Etat clarifie sa vision à terme.

En réponse, le Chef du DJES relève que depuis une dizaine d'années, la situation est difficile en matière de surpopulation carcérale, en particulier au niveau des zones carcérales. Cette situation a un coût pour l'Etat :

- Pénalités en cas de détention au-delà de la limite de durée légale de 48h dans les zones carcérales. Ces pénalités coûtent plusieurs millions à l'Etat.
- S'agissant des placements hors-canton, il faut noter que certains régimes de détention sont assurés uniquement dans certains cantons du Concordat (Curabilis, EDM Léchaïres). Il convient aussi de tenir compte de la croissance de la criminalité, de la croissance démographique. Il serait donc probablement faux de garantir aujourd'hui qu'il n'y aura plus 200 personnes sous autorité vaudoise détenues hors-canton à l'avenir. Le potentiel d'économies ne se situe pas là.

Le potentiel d'économies se situe :

- Dans une situation plus apaisée au niveau des zones carcérales.
- Dans un potentiel abandon de la Prison du Bois-Mermet, même si la décision n'a pas encore été prise.
- Dans la réalisation de la prison des Grands-Marais en une étape au lieu de deux étapes ; ceci évite des surcoûts opérationnels.

L'écart entre les chiffres avancés initialement et les montants connus aujourd'hui est expliqué notamment par l'inflation, des normes qui ont évolué – mais des normes qu'il est important de respecter pour bénéficier du soutien financier de la Confédération.

Il ne s'agit pas de construire un hôtel 5 étoiles mais de respecter des normes fédérales, d'offrir des conditions de travail dignes au personnel, de réduire les risques sécuritaires (ils sont plus importants en cas de surpopulation carcérale et de bâtiments vétustes).

A noter également le regard critique porté par plusieurs commissions qui visitent les lieux de détention (Commission des visiteurs du Grand Conseil, Commission nationale de prévention de la torture, commissions internationales).

Il y a enfin une question de dignité humaine, à mettre en lien aussi avec la réinsertion. L'objectif de la détention est le retour en société, et la stratégie de réinsertion ambitieuse du Service pénitentiaire (ci-après SPEN) nécessite aussi une certaine qualité d'infrastructures. Cette qualité a un coût mais ce coût est nécessaire, pour éviter les surcoûts liés à une mauvaise réinsertion dans la société et pour lutter contre la récidive. Une étude est actuellement en cours pour objectiver l'efficacité du dispositif de réinsertion pour lutter contre la récidive. L'ensemble de ces investissements vise à renforcer la politique pénitentiaire du canton. Ils ont un coût, mais ce coût se justifie parfaitement.

La Cheffe du DEIEP ajoute que du point de vue de la construction, le Conseil d'Etat a la volonté d'avoir des planifications à long terme et transparentes. Si actuellement des réflexions budgétaires sont à être menées, il n'y a pas de difficultés de bilan - le canton de Vaud n'est pas endetté. C'est donc le moment de tenter de rattraper le retard pour le pénitentiaire (comme pour les gymnases) bien que l'on soit en période d'inflation. Tous les membres du Conseil d'Etat ont cette vision transparente avec un véritable dialogue entre le service constructeur et les services avec lesquels il travaille.

Une députée relève que les zones carcérales, prévues pour une courte durée de séjour, sont aujourd'hui utilisées largement pour de la détention (jusqu'à 50 jours). Ce problème est d'ailleurs traité en p.8 de l'EMPD 24_LEG_32. La députée se dit étonnée que ne soit pas intégrée une demande de crédit répondant à la motion Jean-Marc Nicolet et consorts au nom de la Commission des visiteurs du Grand Conseil – Mettre fin aux conditions illégales de détention dans les zones carcérales.

Le Chef du DJES répond que c'est un dossier sur lequel on travaille. Si les constructions prévues ici sont réalisées (à l'horizon de 10 ans), la problématique des zones carcérales ne sera plus un problème car il y aura suffisamment de places en détention avant jugement pour que les zones carcérales ne soient plus utilisées de façon contraire au droit fédéral. Pour autant, un travail est fait en parallèle pour avoir une alternative et répondre à la motion Nicolet par une solution type espaces modulaires. Le Conseil d'Etat reviendra probablement vers le Grand Conseil ces prochains mois avec une proposition. En effet, l'horizon 2034 est long, et si la criminalité continue d'être à la hausse ces prochaines années, la surpopulation carcérale continuera à être importante. C'est la raison pour laquelle il est envisagé la construction d'espaces modulaires qui permettraient d'assurer cette transition entre aujourd'hui et 2034. Ce type de solution pourrait être développé rapidement, d'un point de vue technique et des procédures, mais nécessite de trouver un terrain, les ressources financières et humaines, les équilibres politiques avec les communes concernées et aussi en considérant les différentes priorités fixées par le Conseil d'Etat.

3. PRESENTATION TECHNIQUE DE L'EMPD (24_LEG_32)

Le Directeur général de la Direction générale des immeubles et du patrimoine (ci-après DGIP) explique que l'EMPD demande un crédit d'étude complémentaire pour la prison des Grands-Marais.

Un premier crédit d'étude de CHF 12 mios a été obtenu en 2018 (EMPD No79). A cette date, il était prévu de réaliser la prison en deux étapes. L'étude portait donc sur le masterplan de l'entier du bâtiment et le détail sur une seule partie du projet (la première étape).

Le crédit d'étude complémentaire de CHF 12,6 mios demandé aujourd'hui est lié à la décision du Conseil d'Etat de réaliser la construction en une seule étape. Il doit permettre de finaliser les études pour mettre au point un dossier d'appel d'offres ouvert à entreprise totale pour réaliser ce bâtiment. Cet EMPD permettra de finaliser le projet de l'ouvrage, de finaliser un appel d'offres à entreprises totales, d'avancer jusqu'à la mise à l'enquête du projet. Il s'agit de terminer toutes les études et aller de l'avant pour avoir un prix définitif entreprise totale.

4. DISCUSSION GENERALE (24_LEG_32)

Décision de réaliser la construction en une seule étape au lieu de deux

Pourquoi initialement avait-il été décidé de réaliser le projet en deux étapes ?

Le Chef du DJES répond que cette décision politique a été prise à un moment donné, dans un contexte financier donné, avec un certain nombre de projets d'infrastructures importants pour le canton. Le Conseil d'Etat avait alors fait une priorisation, avec peut-être encore un espoir que la criminalité baisse et que la surpopulation carcérale s'améliore. Lorsque cet arbitrage a été fait, il y avait peut-être encore des doutes sur la nécessité d'avoir un établissement si grand. Aujourd'hui, l'on se rend compte que ces 410 places répondent à un besoin et sont une nécessité absolue.

Eléments financiers (EMPD, p.12) et mode de conduite du projet

Eléments financiers et libellés correspondants

Plusieurs commissaires font part d'un manque de clarté, en particulier en lien avec le tableau en p.12 de l'EMPD et l'information selon laquelle « Au 1^{er} novembre 2023, le montant engagé sur le Crédit d'étude octroyé (ndlr CHF 12 mios octroyés en 2018 - EMPD No79) s'élève à CHF 9'600'000.-, dont un montant payé de CHF 7'200'000.- ». Une plus grande transparence a semblé nécessaire à la commission pour mieux comprendre les investissements faits et à faire.

- Un député se dit étonné que le passage de deux étapes de construction à une seule étape double le crédit. Relevant qu'une partie du premier crédit d'étude (EMPD No79) a déjà été dépensée (env. CHF 7 mios sur les CHF 12 mios octroyés), il se dit surpris de ne pas retrouver ce qui a déjà été réalisé et d'ajouter encore CHF 12 mios. Il demande à être renseigné sur ce qui engendre des coûts pareils. Il est informé qu'au 1^{er} novembre 2023, le montant engagé sur le crédit d'étude octroyé en 2018 se monte à CHF 9,6 mios. Le solde s'ajoutera au crédit d'étude aujourd'hui demandé (CHF 12,6 mios) pour pouvoir avancer.
- Un autre député constate aussi que pour le projet voté en 2018 à CHF 12 mios, la dépense a été de CHF 9 mios, et qu'il devrait rester CHF 3 mios. A la question de savoir si les 12.6 mios tiennent compte de ces 3 mios restants ou pas, il est répondu que si le crédit additionnel est obtenu aujourd'hui, ce montant restant de CHF 3 mios sera mis dans le pot commun (24.6 mios). C'est l'ensemble des CHF 12.6 mios qui permettra d'avoir une vue sur l'ensemble du projet pour pouvoir le réaliser.
- Un député souhaite savoir à quoi correspond ces CHF 9,6 mios engagés (dans quoi ?)

Le directeur général de la DGIP explique qu'ils sont engagés dans des pré-études. Ces montants qui ont déjà été dépensés (CHF 9,6 mios engagés, CHF 7,2 mios payés) ont permis de faire un rapport de programmation, un rapport de faisabilité, de mettre en place un concours pour le projet des Grands-Marais. Ce concours a eu lieu, un projet a été choisi, et c'est sur la base de ce projet que les études continuent. Le Conseiller d'Etat explique que les premiers CHF 12 mios ont permis de financer les différentes opérations décrites dans le tableau en p.12 de l'EMPD, notamment le concours d'architecture. Mais pour aller plus loin dans le projet, il aurait de toute façon été nécessaire de demander un nouveau crédit d'investissement. Le passage d'une étape à deux étapes a un impact sur le coût de construction du projet, lié à une meilleure connaissance des besoins pour développer ce type de projet, à l'inflation, à des contraintes propres aux normes de construction imposées. L'objectif du crédit d'étude complémentaire demandé de CHF 12,6 mios est aussi de trouver des pistes pour réduire l'enveloppe globale du crédit d'investissement (horizon 2027). Quels que soient les surcoûts identifiés sur le projet global, ce crédit d'étude complémentaire aurait de toute manière été nécessaire.

- Pour un député, il manque des éléments de la présentation en p. 12 de l'EMPD relatifs au premier crédit d'étude de CHF 12 mios obtenu en 2018 (EMPD No79). Dans ces 12 mios, il y avait « développement du projet, projet définitif, dossier d'autorisation de construire, appel d'offres » et pas seulement « développement de l'avant-projet ». Où en est-on par rapport à ces éléments, où ont été dépensés les CHF 9,6 mios engagés dont CHF 7,2 mios payés ? Ce n'est pas très clair.
- Un autre député est d'avis que, sur le fond, la direction proposée dans ce projet est juste. La réalisation de la construction en une étape lui semble pertinente. Par contre, des détails financiers auraient été judicieux pour les éléments décrits en p.12 de l'EMPD, y compris les détails du montant de CHF 3,3 mios demandé pour les appels d'offres et l'organisation d'appels d'offres à entreprise totale (une somme importante pour cette prestation).
- Un député s'interroge si l'EMPD 79 était peut-être sous-évalué de 50% pour mener à bien le projet et aurait-il alors fallu voter un crédit de CHF 24 mios.

Le Chef du DJES indique que cette interprétation n'est pas tout à fait correcte. La première enveloppe (crédit d'étude de 2018) visait la réalisation d'un concours d'architecture. Dans tous les cas, un autre crédit d'étude était nécessaire pour déployer le projet (qu'il soit réalisé en une phase ou en deux phases). Le crédit d'étude complémentaire n'est pas lié à la décision du Conseil d'Etat de procéder en une seule phase au lieu de deux. L'impact de cette décision se fera surtout ressentir sur le crédit d'investissement à venir (courant 2026). A la marge, cette décision a aussi un impact sur l'avant-projet établi sur la base du premier décret qui portait uniquement sur une phase. Le crédit d'étude supplémentaire de CHF 12,6 mios demandé comporte un travail de mise à jour de l'avant-projet.

- A la question de savoir s'il y a des redondances entre le premier et le deuxième crédit et la demande d'un député d'être assuré qu'on ne refait pas ce qui a déjà été fait, la commission est informée que le premier crédit de CHF 12 millions concernait 216 places et pas 410. Le concours d'architecture a été fait pour les 410 places. Mais toutes les études ont été menées pour la première étape qui concernait 216 places. Le passage de 216 à 410 places nécessite la réalisation d'études complémentaires. Par exemple, on ne dimensionne pas un chauffage de la même manière pour 216 ou 410 places, des aspects doivent être vérifiés et nécessitent un financement.
- Pour un député, les difficultés de compréhension mutuelle sont liées au fait que le libellé des lignes dans l'EMPD no79 et le présent EMPD 24_LEG_32 ne sont pas les mêmes. Selon sa compréhension, sur le crédit demandé en 2018 de CHF 12 millions, 9,6 millions ont été octroyés et la différence de 2,4 millions correspond aux honoraires non-dépensés. En d'autres termes, sur les CHF 8,5 millions d'honoraires demandés, CHF 6 millions ont été dépensés, uniquement pour faire l'avant-projet. Il ne reste donc pas suffisamment de financement pour arriver au bout, raison pour laquelle un crédit complémentaire est demandé.

La commission est informée que le projet du concours a été fait sur l'ensemble du site pour 410 places. Le masterplan concernait l'ensemble du site mais la 1^{ère} étape ne concernait qu'une partie du site (l'avant-projet en détail et les études ne concernaient qu'une partie du site). Depuis, décision a été prise de réaliser le projet en une seule étape ; le masterplan du concours reste mais l'avant-projet et le projet définitif concernent désormais tout le site en une seule étape. Il est donc nécessaire d'augmenter le volume d'études par conséquent. Si le projet était maintenu en 2 étapes, l'étude définitive aurait été faite plus tard (pas maintenant).

En réponse à ces questions, et à titre d'information complémentaire, la commission a reçu le crédit d'étude de 2018 dans le détail (montants prévus en 2018, montants dépensés et en provision au 11.2023) et le crédit d'étude complémentaire dans le détail. Elle a été informée qu'aujourd'hui, un crédit additionnel de CHF 12.6 millions est demandé, soit CHF 24.6 millions en tout pour mener à bien l'opération. Dans le détail, le crédit d'étude complémentaire demandé (CHF 12,6 millions) comprend : la conduite de projet, le projet définitif/étude de détail/devis, dossier autorisation de construire, appel d'offres, organisation de l'appel d'offres, fouilles préventives sur 3 sites (PGM, COO, PCA).

Personnel engagé pour le projet (cf EMPD point 3.4. Conséquences sur l'effectif du personnel)

Constatant que pour la présente demande de crédit, au niveau de la DGIP, il est prévu un architecte engagé pour la conduite de projet et un support administratif, que l'architecte sera payé CHF 141'000.- alors qu'au SPEN, le salaire de l'architecte est fixé à CHF 188'000.-, un député demande pourquoi une telle différence de budget entre la DGIP et le SPEN, pour la même prestation d'architecte ? Il relève aussi pour le SPEN, un chargé de mission payé CHF 144'000.-. Pourquoi 3 ETP de cette qualité sont-ils jugés nécessaires, partant du principe qu'une entreprise totale est sollicitée. Sachant qu'un suivi sera assuré (Copil, etc.), ces engagements sont-ils bien nécessaires ?

La commission est informée que :

- Ce dispositif est appliqué dans tous les projets de l'Etat. Il faut prendre en compte les spécificités *métier* du pénitencier (des connaissances spécifiques sont demandées), d'où la nécessité d'avoir aussi cet encrage au sein du SPEN pour faire avancer le projet.
- La DGIP a besoin de cet ETP architecte pour la conduite de projet. Pour un projet de cette ampleur, il faut pouvoir contrôler les factures, faire passer les factures dans le système de suivi, avoir un contrôle à l'Etat. Il est indispensable que l'Etat ait le contrôle sur l'ensemble du processus. Ce travail difficile nécessite de l'expérience. Cet ETP est en classe 12, comme tous les architectes à la DIAD (Direction de l'ingénierie, de l'architecture et de la durabilité). Cette classe salariale est-elle juste, c'est une question en débat.

- Pour le volet pénitentiaire, les architectes engagés par le SPEN sont en classe 13, conformément à une analyse du cahier des charges effectuée par la DGRH (Direction générale des ressources humaines). Le rôle des architectes en milieu pénitentiaire est de coordonner l'ensemble des sous-groupes de travail mis en place pour la construction de ce type d'établissement. A titre indicatif, 40 personnes au SPEN travaillent sur le projet, la plupart à temps partiel et en complément de leur fonction qui leur donne accès aux groupes de travail. L'architecte du SPEN a le rôle de coordonner l'ensemble des discussions, de les prioriser, et ce rôle est très important et indispensable pour mener le projet dans les temps.
- Les prisons sont des constructions relativement complexes, avec des aspects sécuritaires et de déménagements nécessitant une surveillance accrue.

Pour quelle raison avoir choisi une entreprise totale plutôt qu'une entreprise générale, dès lors qu'un suivi des travaux est effectué par l'Etat ?

Le Chef de la DGIP explique que pour un projet de cette envergure (un très grand chantier), les entreprises ont actuellement des difficultés à répondre aux appels d'offres. L'entreprise totale pourra travailler avec plusieurs entreprises de la région (VD), le contrat sera avec l'entreprise totale qui sera responsable de toutes les entreprises avec lesquelles elle travaillera. C'est une responsabilité importante et l'Etat souhaite avoir un interlocuteur avec un seul contrat. L'entreprise totale sera suivie par l'Etat, elle ne pourra pas faire à sa guise et devra montrer tous les prix à l'Etat.

Considérant que le mode de conduite de projet positif (p.16 de l'EMPD), un député demande s'il sera impacté par le choix de recourir à une entreprise totale

Il lui est répondu qu'il n'y aura pas d'impact sur le mode de conduite du projet. Le comité de pilotage (CoPil) et la commission de projet (CoPro) gouvernent. L'entreprise totale devra faire ce qui lui est demandé et rendre des comptes, au CoPil, au CoPro et à la délégation du Conseil d'Etat. Tous les projets sont construits ainsi ; la DGIP suit les mandataires externes, les services utilisateurs expriment leurs besoins auxquels il est répondu dans la mesure du possible (avec des discussions internes au sein de l'Etat).

Tout en apportant tout son soutien à ces projets qui sont importants pour notre canton, tant vis-à-vis des conditions de santé du personnel pénitentiaire que de celles des personnes détenues, le député est d'avis qu'il convient d'être le plus clair et le plus transparent possible, au vu des expériences vécues qui ne se sont pas toujours déroulées aussi bien que prévu.

Complexité du projet / conduite du projet - maîtrise des coûts et du calendrier

Ce même député fait part de son souhait d'une unité de doctrine dans la conduite des projets. Il comprend qu'il est indispensable d'aider le SPEN à se doter d'équipements satisfaisants et ne veut surtout pas s'opposer à ces projets d'infrastructures pénitentiaires. Tout en notant les spécificités et la complexité des projets de constructions pénitentiaires, il relève aussi que des problèmes ont été constatés sur des chantiers (exemple de la Prison de la Tuilière). Il est d'avis qu'il faut prendre les mesures au sein des services (Copil, Comité de projet) pour tenir les montants et les délais donnés. Il ne souhaite pas voir venir une demande de crédit supplémentaire sur ces éléments, qui n'ait pas une explication solide. Le Conseiller d'Etat se dit sensible à cet objectif, tout comme la Cheffe du DEIP. C'est pour cette raison qu'ils ont mis en place un pilotage politique avec des réunions régulières (Cheffe du DEIP, Chef du DJES, et leurs chefs de service) pour faire un point de situation sur l'ensemble des projets pénitentiaires.

Un autre député est d'avis que globalement, la structure proposée est lourde, mais il souhaite appuyer ce projet. Par contre, il considérerait un dépassement du budget accordé particulièrement saumâtre. Le projet est doté de ceinture et bretelle et il n'y a aucune raison qu'avec un encadrement pareil, l'on puisse se retrouver en difficulté, voire en dépassement. Le Conseiller d'Etat confirme que l'on veillera à faire en sorte que les calendriers et les crédits soient respectés. Les Conseillers d'Etat en charge sont sensibles à ces éléments.

S'agissant de la complexité du projet, le Conseiller d'Etat rappelle que sera réalisé sur ce site dans quelques années le plus grand pôle pénitentiaire de Suisse (1'000 personnes détenues, plus de 700 collaboratrices et collaborateurs). Ce site est déjà aujourd'hui en activité, des personnes y sont déjà détenues, ce qui rajoute de la complexité au chantier et aux différentes opérations. Pour autant, le Conseil d'Etat vient ici avec une ambition forte, avec des chiffres et des échéances et c'est de sa responsabilité de tenir le calendrier et les crédits qui sont demandés.

D'autre part, en lien avec la question de l'augmentation des coûts entre le projet actuel et celui de départ et des éléments d'explication donnés à la commission, le Chef du DJES précise que l'un des objectifs des études qui seront menées sera de réduire ce montant de CHF 411 mios. Si l'écart des chiffres entre le projet actuel et celui du départ s'explique par les éléments qui ont été donnés à la commission, tout sera mis en œuvre pour présenter un projet qui réponde aux besoins pénitentiaires du canton, qui garantisse des conditions de travail dignes au personnel, et qui réponde à la volonté du Conseil d'Etat d'économiser sur cette estimation de CHF 411 mios pour réduire cet écart entre les CHF 278.9 mios et les CHF 411 mios. Une des missions qui sera donnée aux porteurs de projet sera trouver des leviers pour économiser sur ces CHF 411 mios.

Le Directeur général de la DGIP ajoute que la DGIP a reçu la mission de contenir les volumes et les surfaces et de réduire les coûts et la DGIP compte la tenir. Il ne souhaite pas demander un crédit additionnel d'ouvrage. Pour autant, le Conseiller d'Etat souligne que cela ne veut pas dire faire un projet au rabais non plus : les conditions de travail du personnel pénitentiaire et les conditions de détention des personnes détenues sont aussi deux enjeux auquel on doit répondre.

5. EXAMEN POINT PAR POINT DE L'EXPOSE DES MOTIFS (24_LEG_32)

1. PRÉSENTATION DU PROJET

1.1 Préambule

1.1.1 Historique des décisions précédentes et décrets accordés

Pas de remarque.

1.1.2 Planification de la Prison des Grands-Marais en deux étapes selon EMPD no79

p.6 : Définitions : « UP » est Unité psychiatrique - Une « cellule double » est une cellule à deux lits (pour deux personnes détenues). Une détention en cellule double, pour les personnes suicidaires par exemple, permet à ces personnes d'être moins isolées et d'atténuer le risque suicidaire le temps d'un placement en milieu hospitalier éventuel.

p.6 : « PGM en 2 étapes – Etape 1 : fin des travaux fin 2029 et mise en service fin 2030 (...) » - Une députée demande confirmation que la mise en service est bien prévue pour fin 2030. La commission est informée que les dates mentionnées ici (fin de p.6 EMPD) correspondent au planning de construction qui était prévu dans le cadre du projet PGM en 2 étapes (EMPD no79). Aujourd'hui, le projet est revu avec une construction en une étape de 410 places, et il ne sera pas possible d'avoir une mise en service pour fin 2030. *Un commissaire attire l'attention sur le fait que le planning prévu dans l'EMPD no79 est une mise en service de la première étape au printemps 2026. C'est en effet ce qui était indiqué dans l'EMPD no79 et il convient donc de modifier le présent EMPD en reprenant ces éléments.*

L'EMPD (début p.7) indique que le planning pour « Si PGM se faisait en une seule étape » est : « (...) mise en service complète et progressive du site dès 2030 ». La commission est informée qu'aujourd'hui, on peut dire que la mise en service complète et progressive du site se fera plutôt en 2031.

1.1.3 Financement travaux prioritaires et modernisation du parc immobilier selon Crédit cadre de mai 2020

p.7 : Un commissaire constate que les travaux d'entretiens mentionnés dans ces deux alinéas concernent d'autres endroits. Il est confirmé qu'il n'y a en effet pas de rapport entre ces crédits-cadres et la prison des Grands-Marais.

1.1.4 Construction de PGM en une seule étape selon décision du Conseil d'Etat du 18.01.2023

p.8 : Concernant le budget de fonctionnement et les charges de personnel, un député relève qu'actuellement, on est en sous-effectif par rapport aux normes. Il lui est confirmé que pour les nouvelles constructions il faudra se mettre en conformité. Il demande si les chiffres présentés dans le tableau (charges de personnel) sont conformes aux attentes de la Confédération pour ce qui est du nombre d'ETP. Le Chef du SPEN confirme la conformité de ces données (350,71 ETP) par rapport au taux d'encadrement demandé par l'Office fédéral de la justice pour la Prison des Grands-Marais. Le Chef du DJES précise qu'il y a une sous-dotation historique au niveau du SPEN de l'ordre de 100 agent-e-s de détention. Une gestion prévisionnelle des effectifs permet aujourd'hui d'avoir une meilleure visibilité sur le nombre de collaboratrices et collaborateurs nécessaires à l'horizon 2030-2031. Cela implique d'accepter la création de postes supplémentaires à travers les exercices budgétaires. Il s'agira à la fois de compenser les 100 places de détention sous-dotées en effectifs et d'anticiper l'ouverture des Grands-Marais qui nécessitera du personnel formé en 2030-2031.

p.8 : Au dernier paragraphe, il est indiqué « Si la Prison du Bois-Mermet venait à cesser ses activités (...) ». Cela signifie-t-il qu'un autre EMPD proposera des investissements pour une fin d'activités du Bois-Mermet ? Le Chef du DJES indique que la transition devra être assurée. La mise en service de la Prison des Grands-Marais est prévue à l'horizon 2031 ; dans l'intervalle, la Prison du Bois-Mermet nécessite des travaux et le plan de continuité doit être assuré pour maintenir le Bois-Mermet au moins jusqu'à l'horizon 2034 (il faudra d'abord mener des travaux importants à Bochuz nécessitant que les personnes détenues soient déplacées, et le Bois-Mermet sera toujours en fonction pendant au moins 2 à 3 ans). Par contre, à termes et même si aucune décision n'a été prise pour le moment, il est envisagé de « libérer » le Bois-Mermet, ce qui représenterait une économie d'un peu moins de CHF 10 mios par année au niveau du budget d'exploitation. A cette économie s'ajoutent aussi des économies liées à la diminution des places de détention hors-canton de Vaud, et à la résolution de la problématique de la durée de détention au-delà des 48 heures légales dans les zones carcérales. Il s'agit donc potentiellement d'une économie intéressante.

Le député est d'avis qu'il serait intéressant d'avoir un « masterplan » présentant les dépenses et les économies réalisées pour l'ensemble des infrastructures pénitentiaires prévues (anciens et nouveaux bâtiments). Le Chef du DJES relève des incertitudes par rapport à l'avenir, notamment pour ce qui est de l'augmentation de la criminalité et de la nécessité ou pas de maintenir le Bois-Mermet en activité. On pense aujourd'hui qu'il sera possible de cesser les activités du Bois-Mermet à l'horizon 2034, mais il n'y a aucune certitude. Le tableau en p.8 explique les économies envisagées dans le budget de fonctionnement et intègre aussi les ressources supplémentaires nécessaires pour faire fonctionner les nouvelles 410 places de détention. Il paraît difficile de détailler de manière plus importante les charges d'exploitation du SPEN à l'horizon 2034.

La commission a reçu, à titre d'information complémentaire, un document présentant les constructions futures et planning intentionnel des infrastructures ainsi qu'une planification des engagements des ETP correspondant. Sur la question des ETP, la commission a été informée que l'engagement de personnel à l'avance (avant l'ouverture) est expliqué par la formation nécessaire préalable des agentes et agents de détention (3 ans de formation pour l'obtention du Brevet fédéral). Il s'agit d'avoir du personnel formé au moment de l'ouverture, ce qui nécessite une anticipation au niveau des ETP.

p.8 : Pour une députée, le Conseil d'Etat est optimiste quant à la résolution du problème des zones carcérales par la construction de la prison des Grands-Marais- (PGM), d'autant qu'une éventuelle fermeture de la Prison du Bois-Mermet est annoncée. Elle note aussi l'indication en p.8 de l'EMPD « qu'avant la construction de PGM, il ne serait pas possible de supprimer ce problème » des zones carcérales. Cette position la surprend, elle porte à confusion par rapport à ce qui a été dit plus récemment devant le Grand Conseil.

Le Chef du DJES rappelle être conscient qu'on ne peut pas se permettre d'attendre l'ouverture de la prison des Grands-Marais pour répondre au problème des zones carcérales qui est un problème financier, de dignité humaine, juridique, sécuritaire. Actuellement, les services travaillent à une alternative qui permettra d'apaiser la situation dans l'attente de l'ouverture de la prison des Grands-Marais. Une étude d'opportunité est en cours pour développer des espaces modulaires sur le territoire

cantonal. Il faut cependant trouver un terrain, une commune qui soit d'accord d'accueillir ces espaces modulaires sur son terrain, trouver aussi des ressources financières et humaines. Les services travaillent sur ce projet, ce qui permettra de répondre à l'intervention Buffat² et à la motion Nicolet³. Des discussions concrètes ont lieu actuellement avec des communes.

1.2 But du présent EMPD crédit d'étude complémentaire

p.11 : Concernant les fouilles archéologiques prévues pour un coût de CHF 250'000.-, il semble à une députée qu'aucun montant n'avait été attribué aux fouilles archéologiques dans l'EMPD no79 de 2018. Si les fouilles archéologiques devaient aboutir à des découvertes, un montant supplémentaire sera-t-il demandé au Grand Conseil, ainsi qu'un nouvel échancier ? Le Directeur général de la DGIP confirme qu'il s'agit d'anticiper les fouilles archéologiques (carottage). En cas de découvertes, des travaux de fouilles archéologiques devront être entrepris.

1.3 Programme

Pas de remarque.

1.4 Coût des travaux

Voir discussion générale.

1.5 Bases légales

Pas de remarque.

1.6 Risques en cas de non-réalisation du projet

Pas de remarque.

2. MODE DE CONDUITE DU PROJET

Pas de remarque.

3. CONSÉQUENCES DU PROJET DE DÉCRET

3.16 Récapitulation des conséquences du projet sur le budget de fonctionnement

Il est confirmé à un député que ces conséquences sont une estimation, cette rubrique est informative et n'appelle pas une décision du Grand Conseil. Le tableau ne peut pas montrer les années suivantes (dès 2030).

Pas de remarque sur les autres points de ce chapitre.

4. CONCLUSION

Pas de remarque.

6. DISCUSSION SUR LE PROJET DE DECRET ET VOTES

Les votes sur ce projet de décret ont été effectués lors de cette séance du 27.8.2024, lors de laquelle les 13 membres de la commission étaient présents.

6.1. COMMENTAIRES, AMENDEMENTS ET VOTE

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

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

L'art. 3 du projet de décret est tacitement adopté (formule d'exécution).

7. VOTE FINAL SUR LE PROJET DE DECRET

La commission adopte à l'unanimité le projet de décret, tel que proposé par le Conseil d'Etat.

² Postulat Marc-Olivier Buffat et consorts - Surpopulation carcérale et manque de places de détention : il y a urgence!

³ Motion Jean-Marc Nicolet et consorts au nom de la Commission des visiteurs du Grand Conseil – Mettre fin aux conditions illégales de détention dans les zones carcérales

8. ENTREE EN MATIERE SUR LE PROJET DE DECRET

La commission recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur ce projet de décret à l'unanimité.

Rances, le 30 octobre 2024

Le rapporteur :
(Signé) Patrick Simonin