

Delémont, le 25 février 2014

MESSAGE RELATIF A LA REOUVERTURE DE LA PRISON DE DELEMONT

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Députés,

En vue de la réouverture de la prison de Delémont, le Gouvernement vous soumet en annexe un projet d'arrêté de crédit supplémentaire ainsi qu'un projet de modifications législatives. Il vous invite à l'accepter et le motive comme suit.

I. Contexte

Depuis la fermeture de la prison de Delémont en 2002, la prison de Porrentruy, dotée de 16 places, est l'unique site dévolu dans le canton du Jura à la détention avant jugement et à l'exécution des peines en milieu fermé, ainsi que, pour un temps limité à sept jours, à la détention administrative en vertu de la loi fédérale sur les étrangers¹. Sa capacité sera de 18 places après les travaux en cours. Pour l'exécution des peines en semi-détention ou en travail externe, le bâtiment de l'Orangerie dispose de 13 places.

Jusqu'aux environs de l'année 2010, le canton du Jura disposait pour ses propres besoins de suffisamment de places pour la détention avant jugement et l'exécution de courtes peines privatives de liberté. De plus, les délais d'attente pour les placements de détenus devant exécuter une longue peine privative de liberté dans des pénitenciers étaient raisonnables.

La situation a évolué et le nombre de journées de détention dans les établissements du canton du Jura a fortement augmenté. A titre d'exemple, il y a eu 3905 journées de détention en 2009, 5529 en 2011 et 6589 en 2013. De plus, jusqu'en 2012, ces chiffres comprenaient également des journées effectuées par des détenus placés par d'autres cantons, ce qui n'est plus possible à l'heure actuelle.

Le présent message s'inscrit dans le cadre d'une série d'améliorations dans le domaine pénitentiaire. S'agissant de la prison de Porrentruy, des travaux de transformation et d'aménagement sont en cours et amèneront des améliorations tangibles quant aux conditions de détention. Le Parlement a adopté le 2 octobre 2013 la loi sur les établissements de détention, qui crée notamment le poste de directeur des établissements de détention. Une personne a été récemment engagée à cette fonction.

II. Justification du projet d'augmentation des places de détention

Dans le cadre des travaux de réaménagement de la prison de Porrentruy, qui ont débuté en octobre 2013, le Gouvernement a cherché des solutions en vue de la fermeture partielle du cellulaire. Une analyse générale de la situation a permis de constater que les autorités de

¹ RS 142.20.

poursuite pénale et d'exécution des sanctions faisaient face à un manque chronique de places de détention, ainsi :

- 1) la prison de Porrentruy est régulièrement pleine, indépendamment des travaux en cours;
 - 2) il est extrêmement difficile de placer des détenus à l'extérieur du Canton et
 - 3) si une place est trouvée, les journées de détention à l'extérieur du Canton coûtent très cher.
- La situation de surpopulation carcérale en milieu fermé dans le canton du Jura, ainsi que dans toute la Suisse, perdure. Pour la détention avant jugement, le nombre de places à Porrentruy est insuffisant. Il en va de même pour l'exécution des sanctions, en nette augmentation. Les délais d'attente pour un placement en pénitencier s'allongent, ce qui engorge la prison de Porrentruy. Il n'est pas garanti que les personnes convoquées ou arrêtées en vue de l'exécution d'une sanction disposent d'une place. De ce fait, la prison de Porrentruy se trouve parfois au-delà de la capacité d'accueil prévue, ce qui n'est pas tenable.

Même si elles peinent depuis début 2013 à trouver des disponibilités, les autorités de poursuite pénale et d'exécution des peines essaient de placer de plus en plus de détenus hors canton. Il y a eu une forte évolution en 2013. A titre d'exemple, le Ministère public avait 8 détenus à Porrentruy et 15 à l'extérieur du canton au 31 octobre 2013, alors qu'il n'en avait que 6 à Porrentruy et 5 à l'extérieur du canton au 31 octobre 2011.

L'augmentation des placements hors canton a un coût important². Dans le cadre du Concordat latin sur la détention pénale des adultes, les coûts d'une journée de détention ont augmenté de 7,5% chaque année entre 2011 et 2014. En 2015, ils devraient à nouveau augmenter de 7,5% et il est possible que le coût réel d'une journée de détention soit facturé au-delà de 2016. Comme le canton du Jura est fortement dépendant des autres cantons, il est ainsi hautement probable que les coûts des placements hors canton augmenteront de manière considérable ces prochaines années.

Le Gouvernement est d'avis que la situation ne doit pas perdurer. Il est nécessaire de prendre des mesures à court terme, en attendant la construction à moyen terme d'un nouvel établissement pénitentiaire, pour les raisons suivantes :

- Le niveau de la criminalité actuelle en Suisse est élevé et ne devrait pas subir de diminution drastique ces prochaines années ;
- Les réflexions menées actuellement aux Chambres fédérales sur une modification du Code pénal suisse portant notamment sur la suppression des peines pécuniaires avec sursis et l'augmentation du montant minimal journalier laissent à penser qu'il y aura une augmentation des peines privatives de liberté de substitution à faire exécuter en milieu fermé dans le canton du Jura ;
- Le nombre de places de détention dans le canton du Jura est largement insuffisant pour répondre aux besoins actuels de la justice jurassienne et de l'autorité d'exécution des sanctions ;
- L'augmentation du nombre de places de détention est une des solutions qui permettra de continuer les travaux de réaménagement de la prison de Porrentruy et d'assumer la prise

² Cf. réponse du Gouvernement du 17 décembre 2013 à la question écrite n°2607

en charge des détenus qui ne pourront plus y être placés en raison de la fermeture partielle du cellulaire ;

- Si de nouvelles places de détention devaient être mises à disposition, les autorités jurassiennes, notamment le Ministère public, pourront faire revenir une partie des personnes détenues sous leur autorité, à l'exception par exemple des cas où il y a plus de deux détenus dans une même affaire, en raison du risque de collusion. Le fait d'avoir moins de détenus placés hors canton représentera une économie importante;
- Avec des places de détention supplémentaires à disposition, le canton du Jura pourrait de nouveau accueillir quelques détenus d'autres cantons en détention avant jugement et en exécution de courtes peines privatives de liberté, ce qui engendrera des recettes;
- Il est impossible de raccourcir les délais de construction du nouvel établissement en raison des procédures qui doivent être menées (par exemple changement d'affectation de la parcelle, appel d'offres, permis de construire, etc.) et la mise à disposition de places est absolument nécessaire.

III. Variantes non retenues

Cinq variantes ont été examinées; seule la variante de la réouverture de la prison de Delémont apparaît opportune.

A. Aucune mesure n'est prise à moyen terme

Le canton du Jura ne pourra pas faire face à ses obligations en matière pénitentiaire avec uniquement 18 places de détention en milieu fermé à disposition, dans l'attente de la construction d'un nouvel établissement pénitentiaire, au vu du niveau de l'évolution de la criminalité et des perspectives d'avenir.

B. Pose de containers ou de cellules préfabriquées aux Prés-Roses à Delémont

Cette solution présente plusieurs avantages tels que la proximité avec la Police cantonale, le fait que cet emplacement est déjà en partie sécurisé, la possibilité offerte au Ministère public de placer un détenu à Porrentruy et un autre à Delémont dans la même affaire ainsi que l'absence de nuisance pour la population. Elle a cependant de nombreux désavantages, en particulier les coûts d'investissement. Après des premières estimations sommaires, l'achat de cellules préfabriquées coûterait entre Fr. 4'500'000.- et Fr. 5'500'000.- pour 12 à 14 places de détention supplémentaires. Tout serait à construire (par exemple : création d'un périmètre supplémentaire de sécurité, d'une cour de promenade sécurisée, d'un parloir, de locaux communs, de sanitaires, d'un bureau pour les agents de détention, mise en place d'une vidéosurveillance, etc.). Pour assurer le fait de pouvoir faire exécuter des détentions d'une certaine durée, l'achat de containers métalliques n'est pas adéquat et il faudrait acheter des cellules préfabriquées très coûteuses. Au vu de ce qui précède, le Gouvernement a décidé de ne pas retenir cette solution, car elle ne présentait notamment pas un bon ratio entre les coûts d'investissement et le nombre de nouvelles places de détention à disposition.

C. Sécurisation d'une partie de l'Orangerie

Cette variante a d'emblée été écartée, car des travaux importants de sécurisation devraient être réalisés pour un nombre de places supplémentaires à disposition peu important. De plus, il n'y a pas de promenade à l'Orangerie ni de possibilité d'assurer de manière optimale la sécurité des agents de détention et de la population lors des transports quotidiens de détenus entre l'Orangerie et la prison de Porrentruy. Cette solution aurait également réduit le nombre de places en régime de semi-détention et de travail externe.

D. Pose de containers au pied de la Tour du Coq, derrière le Château de Porrentruy

Cette solution présente des inconvénients majeurs en termes de sécurité, d'aménagement des locaux, de relations avec le voisinage et de coûts. Elle n'était pas réalisable.

IV. Réhabilitation de la prison de Delémont

A. Présentation générale

La variante de la réouverture de la prison de Delémont est celle qui présente le plus grand nombre d'avantages. Tout d'abord, il s'agit d'un bâtiment existant, avec un cellulaire conservé, disposant d'une cour de promenade en plein air, et qui ne nécessite qu'une remise en état, en particulier au niveau de la sécurité et des installations techniques. Il convient de rafraîchir les cellules, d'installer des caméras de vidéosurveillance et de réaménager la surface anciennement dévolue à l'appartement de fonction afin d'offrir de nouveaux locaux annexes (buanderie, local pour les visites du médecin, salle de repos des agents de détention).

La prison de Delémont a une capacité de 14 places de détention, dont 12 cellules individuelles et 1 cellule double. Il y a la possibilité de séparer les hommes des femmes, et éventuellement les majeurs des mineurs. Elle pourra être affectée à la détention avant jugement, à l'exécution des courtes peines privatives de liberté, aux personnes en attente d'un placement dans un pénitencier et à la détention administrative jusqu'à sept jours.

Avec deux établissements de détention dans le canton du Jura, le Ministère public aura la possibilité de placer dans la même affaire un détenu à Porrentruy et un autre à Delémont.

Cette solution présente néanmoins certains inconvénients, du fait de son implantation en milieu urbain et de sa proximité avec l'Hôtel du Parlement et du Gouvernement. Cela étant, diverses mesures permettent de réduire ces inconvénients.

B. Aspects financiers

Coûts d'investissement

Plusieurs séances de coordination ont été organisées entre la Section des bâtiments et des domaines du Service des infrastructures, les responsables des prisons, le Service juridique et deux mandataires externes afin de cibler au mieux les besoins.

Sur la base de ces réflexions, le bureau d'architecture mandaté a déposé un devis général portant sur un montant total de Fr. 1'980'000.- réparti comme suit:

Coûts et financement

CFC	Description	Montants
21	Gros-œuvre 1 (maçonnerie, démontage, etc.)	16'200.-
22	Gros-œuvre 2 (fenêtres, portes extérieures, etc.)	88'808.-
23	Installations électriques, y compris informatique/courant faible	778'157.-
24	Chauffage, ventilation	70'200.-
25	Installations sanitaires, y compris WC handicapés	78'192.-
26	Passe-plat, révision	5'400.-
27	Aménagements intérieurs 1 (plâtrerie, métal, vitrages, menuiserie, etc.)	331'819.-
28	Aménagements intérieurs 2 (revêtements sols, peinture, nettoyage, etc.)	53'798.-
29	Honoraires (architectes, ingénieurs E et V)	316'200.-
30	Équipement d'exploitation (matériel concierge, véhicule, etc.)	30'000.-
40	Aménagements extérieurs	32'400.-
50	Frais secondaires (dont Fr. 92'610.- de divers et imprévus) ³	97'610.-
90	Meubles (y compris engins fitness, jeux, matelas, literie, etc.)	81'216.-

Total du crédit supplémentaire

Fr. 1'980'000.-

Ce projet de réhabilitation de la prison de Delémont n'est pas prévu dans la planification financière 2012-2016, ni au budget 2014. Le Gouvernement demande donc au Parlement l'octroi d'un crédit supplémentaire de Fr. 1'980'000.- correspondant au coût total du projet estimé avec une marge de précision de plus ou moins 15%.

Des premiers contacts ont été pris avec l'Office fédéral de la justice en vue de l'obtention d'une subvention de construction. En effet, en application de l'article 4, alinéa 1^{er} de la loi fédérale sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures⁴ (LPPM), la subvention est égale à 35 % des frais reconnus. Cependant, cette subvention ne s'applique que pour les établissements d'exécution des peines et est réduite lorsque l'établissement ne remplit que partiellement cette tâche, ce qui est le cas de la prison de Delémont. A l'heure actuelle, le Gouvernement ne peut pas se prononcer sur l'octroi ou non d'une subvention de la part de la Confédération.

³ Selon la pratique, une réserve minimale de Fr. 92'610 (4%) est intégrée au montant du crédit.

⁴ RS 341.

Planning des procédures et réalisation des travaux

Dans l'attente de la décision du Parlement, la planification la plus rapide est la suivante:

- Dépôt et publication dans le Journal officiel de la demande de permis de construire : 3-4 semaines, soit fin mai 2014 si la décision du Parlement intervient lors de la séance d'avril 2014.
- Début des travaux : 5-6 semaines après le dépôt du permis, sans opposition soit début/mi-juillet 2014.
- Remise des installations : durée des travaux environ 23-25 semaines (5 ½ à 6 mois).

En résumé, la planification des procédures et de la réalisation des travaux demande entre 31 et 33 semaines, soit environ 8½ mois, ce qui porterait la remise des installations aux environs de janvier 2015. Au vu de l'urgence de la situation, le Gouvernement souhaite cependant discuter avec la commission parlementaire compétente de la possibilité de poursuivre sans plus attendre les études devant précéder les travaux.

Coûts de fonctionnement

La réhabilitation de la prison de Delémont impliquera l'engagement de neuf nouveaux agents de détention pour assurer le service 24 heures sur 24 comme à la prison de Porrentruy. Il faudra également prévoir un budget pour les frais de repas, les frais d'assistance pharmaceutique, la rémunération des détenus, la téléphonie, le mobilier, l'assurance accidents des détenus, etc. En tenant compte du budget 2014 de la prison de Porrentruy, il convient d'estimer les charges annuelles liées au fonctionnement de la prison de Delémont à environ Fr. 1'050'000.- pour 2015.

Baisse de charges

Avec 14 places de détention supplémentaires, il sera possible de faire revenir des détenus placés hors canton dont le nombre peut être estimé à 8. Cela représente des économies d'environ Fr. 600'000.- au total par année pour les autorités de poursuite pénale et d'exécution. Ce montant est basé sur les tarifs 2014 d'une journée de détention qui oscillent entre Fr. 152.- et Fr. 272.- pour la détention avant jugement et entre Fr. 177.- et Fr. 320.- pour l'exécution de courtes peines privatives de liberté. Les montants minimaux précités augmenteront en principe de 7,5% en 2015.

Si les autorités de poursuite pénale jurassiennes placent moins de détenus à l'extérieur du canton, cela réduira également les charges liées aux nombreux transports effectués par la Police cantonale pour amener des détenus devant être auditionnés par le Ministère public ou les tribunaux.

Par souci de transparence, il est toutefois à préciser que certains détenus ne pourront pas être incarcérés dans le Jura, même avec la réouverture de la prison de Delémont, par exemple à cause d'une mesure d'internement.

Augmentation des recettes

Des places de détention supplémentaires devraient pouvoir être mises à disposition des autres cantons. Elles peuvent être estimées à plus ou moins 4 places selon les périodes. Par comparaison avec la prison de Porrentruy, la facturation d'une journée de détention à la prison de Delémont devrait être fixée en 2014 à Fr. 152.- pour la détention avant jugement et à Fr. 177.- pour l'exécution d'une courte peine privative de liberté; ces montants augmenteront en principe de 7,5% en 2015. La mise à disposition de places de détention pour les autres cantons peut représenter une augmentation des recettes de l'ordre de Fr. 240'000.- par année.

La charge nette annuelle (avec l'amortissement de l'investissement (Fr. 1'980'000.-) sur 10 ans) est de Fr. 447'600.-. La charge nette annuelle approximative par place (14 places) est de Fr. 31'900.-.

C. Effets sur le personnel

Les neuf nouveaux agents de détention devront suivre une formation à Fribourg en vue de l'obtention du brevet fédéral d'agent de détention.

L'exploitation d'un nouveau site de détention dans le canton du Jura demandera certainement plus de travail au Service juridique, responsable de ces établissements, en particulier au niveau du secrétariat, mais une hausse des effectifs n'est pas prévue pour le moment.

Le suivi social des détenus est assuré par le Service de l'action sociale, par l'intermédiaire de l'Office de probation. Pour la prison de Porrentruy, la mission de l'Office de probation représente 0,1 EPT. Avec la réhabilitation de la prison de Delémont, l'Office de probation aura besoin de 0,1 EPT supplémentaire pour le suivi social de quatorze détenus.

Il faudra également tenir compte des ressources supplémentaires en personnel pour le nettoyage des locaux de la prison de Delémont qui ne font pas partie du cellulaire, estimées à 0,2 EPT.

D. Incidences sur la législation

La loi du 2 octobre 2013 sur les établissements de détention (RSJU 342.1) doit être modifiée afin d'intégrer la prison de Delémont. Il est prévu une structure hiérarchique avec un ou plusieurs responsables par site; une suppléance entre le directeur et les responsables pourra être mise en place par voie d'ordonnance. La possibilité de détenir des mineurs de manière temporaire à la prison de Delémont est prévue, à certaines conditions. La disposition sur la vidéosurveillance est quelque peu revue. Il est, pour le surplus, renvoyé aux commentaires figurant dans le tableau comparatif annexé.

La loi d'application des mesures de contrainte en matière de droit des étrangers (RSJU 142.41) n'a pas besoin d'être modifiée. En effet, la formulation de son article 16, alinéa 2, est compatible avec des placements à la prison de Delémont.

Le Gouvernement va requérir la reconnaissance de la prison de Delémont dans le Concordat latin sur la détention pénale des adultes et la modification des textes concordataires y relatifs, afin de signifier la volonté d'accueillir des détenus provenant d'autres cantons.

V. Conclusion

Afin d'assurer la crédibilité du système pénitentiaire du canton du Jura vis-à-vis de la population ainsi que de garantir la possibilité d'ordonner la détention avant jugement et l'exécution des jugements pénaux, il est impératif de prendre des mesures à court terme dans l'attente de la construction d'un nouvel établissement pénitentiaire.

Dans ce but, la réhabilitation de la prison de Delémont offrira 14 places de détention supplémentaires. Cette solution permettra de terminer dans de bonnes conditions les travaux de réaménagement de la prison de Porrentruy. Lorsque les deux projets seront terminés, le canton du Jura disposera de 32 places de détention en milieu fermé et 13 pour la semi-détention et le travail externe. Au vu de la surpopulation carcérale au niveau suisse, cette augmentation offrira rapidement aux autorités de poursuite pénale et d'exécution des peines des places de détention absolument nécessaires.

Cependant, il ne s'agit que d'une mesure transitoire. Tant la prison de Porrentruy que celle de Delémont ne répondent pas aux exigences en matière de construction pénitentiaire, même après les travaux, principalement en raison de l'absence de places de travail en suffisance pour les personnes en exécution de peine. De ce fait, l'objectif du Gouvernement reste à terme de disposer d'un nouvel établissement pénitentiaire conforme aux normes en vigueur dans un horizon d'environ dix ans. Il s'agit là de la seule solution crédible pour répondre aux besoins du canton du Jura.

De l'avis du Gouvernement, l'acceptation par le Parlement d'un crédit supplémentaire pour la réhabilitation de la prison de Delémont ne devra pas compromettre ou retarder le projet de création d'un nouvel établissement pénitentiaire.

Au vu de ce qui précède, le Gouvernement vous invite à accepter le crédit supplémentaire requis pour la réhabilitation de la prison de Delémont ainsi que les modifications législatives y relatives.

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

Charles Juillard
Président

Jean-Christophe Kübler
Chancelier d'Etat

Annexes :

- projet d'arrêté ;
- projet de modification de la loi sur les établissements de détention.