



**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de décret portant octroi d'un crédit
complémentaire urgent de 670.000 francs pour la création de
six places de détention supplémentaires à l'Etablissement
de détention de La Promenade**

(Du 18 juin 2014)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

Conformément à la loi sur les finances du 21 octobre 1980 ainsi qu'à l'arrêté du Conseil d'Etat concernant l'engagement des dépenses et les demandes de crédits supplémentaires et de crédits complémentaires du 29 mai 2007, le Conseil d'Etat doit soumettre au Grand Conseil les demandes de crédits complémentaires supérieurs à 400.000 francs.

Le présent rapport consiste à demander, dans le cadre de l'Etablissement de détention de La Promenade (ci-après EDPR), un crédit complémentaire urgent de 670.000 francs pour la création de 6 places de détention supplémentaires au niveau +6 de la tour, le déplacement de l'infirmerie s'y trouvant actuellement, dans des locaux provisoires et les honoraires pour sa réaffectation définitive ainsi que la mise aux normes du chemin d'évacuation en cas d'incendie, lié à la modification de projet.

Dans le contexte de surpopulation carcérale cantonale et concordataire, toutes les possibilités de création de places de détention supplémentaires doivent être envisagées. Dans cette perspective et dans le cadre de la dernière étape de la rénovation de l'EDPR (tour), une nouvelle affectation des locaux a été examinée dans l'objectif d'augmenter rapidement la capacité d'accueil de l'établissement passant ainsi de 106 à 112 places. La procédure urgente pour la création de 6 cellules supplémentaires à un coût favorable a été retenue par le Conseil d'Etat en raison des impératifs liés à la planification des travaux de la tour, lesquels doivent démarrer dès le 1^{er} juin 2014. Le report de ces travaux n'est pas envisageable dès lors qu'il impliquerait un nouveau retard et des coûts supplémentaires. La création de ces places de détention doit donc être incluse dans la planification actuelle d'autant plus que la tour sera vidée et qu'aucun travaux dans ce bâtiment n'est possible conjointement à de la détention.

La création de ces places de détention aura pour conséquence une nouvelle étude de localisation de l'infirmerie, provisoirement relogée dans des modules préfabriqués.

Le Conseil d'Etat relève enfin que la maîtrise des charges implique le respect des dotations budgétaires adoptées par le Grand Conseil et l'octroi de crédits

supplémentaires urgents uniquement quand ils sont liés à des dépenses extraordinaires non récurrentes ou n'ont pas d'effet sur le résultat dès lors qu'ils sont compensés. Le crédit complémentaire sera porté en augmentation du crédit d'engagement initial, dès l'approbation par la Commission des finances (COFI) en juin 2014. Malgré l'augmentation du crédit d'engagement, aucun crédit supplémentaire n'est nécessaire pour 2014, la tranche de paiement prévue au budget étant suffisante.

C'est pourquoi le Conseil d'Etat sollicite ce crédit d'engagement complémentaire par la voie d'urgence, conformément à l'article 41 de la loi sur les finances.

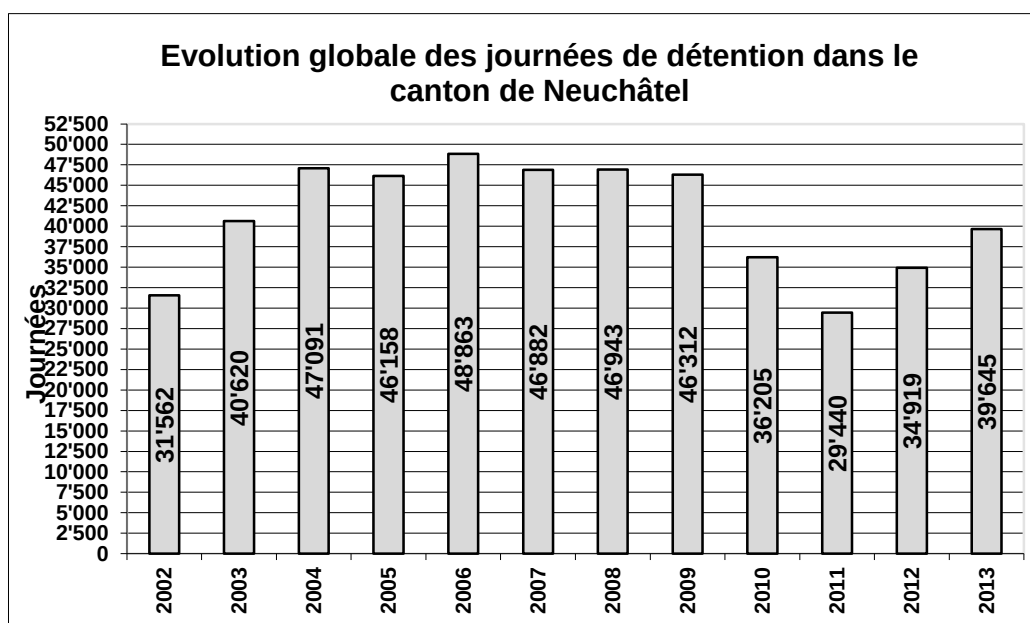
1. INTRODUCTION

La Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police a réuni les données disponibles pour l'ensemble de la Suisse en matière de capacité d'accueil des établissements d'exécution des peines et des mesures. Elle a établi un état des lieux des besoins en places de détention en se basant sur un rapport interconcordataire élaboré en 2013. Les conclusions de ce rapport relèvent un besoin en places de détention supplémentaires de 970 places pour toute la Suisse et de 750 places pour le concordat latin.

L'augmentation de ces besoins découle d'une modification durable de l'ensemble du domaine de la justice pénale et d'un contexte sociétal.

Ainsi, dans le canton de Neuchâtel, les chiffres de l'année 2013 relatifs à la détention ont confirmé l'augmentation massive du nombre de journées de détention, tendance déjà relevée dans les rapports 13.026 du Conseil d'Etat au Grand Conseil « plan d'action du service pénitentiaire » et 13.027 relatif à la révision du projet de construction.

Évolution des journées de détention dans les établissements du canton de Neuchâtel



Rapport de gestion 2013 du département de la justice, de la sécurité et de la culture, daté du 21 janvier 2014

Les différentes projections réalisées dans le cadre de la Conférence latine des chefs des départements de justice et police ont par ailleurs montré que si la tendance à la hausse se poursuit, ce ne seront pas moins de 1 million de journées de détention qui seront effectuées d'ici à 2017 dans les établissements concordataires romands.

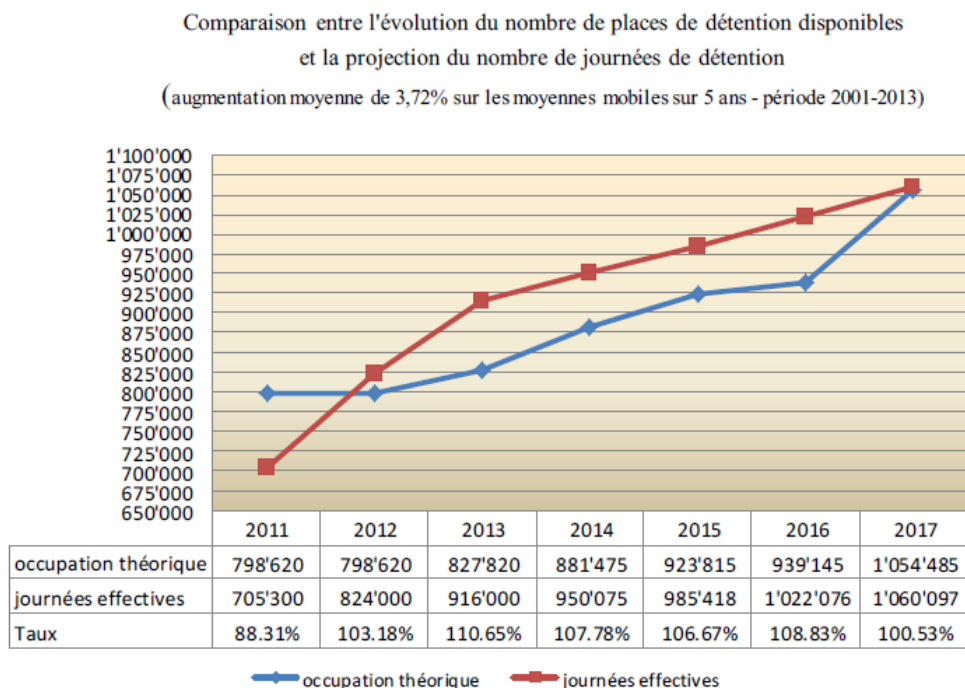


Tableau de comparaison entre l'évolution du nombre de places de détention disponibles et la projection du nombre de journées de détention dans les établissements concordataires romands, séance plénière de la Conférence latine des chefs des départements de justice et police (CLDJP) du 3 avril 2014.

Les importantes difficultés des cantons rencontrées dans la mise en œuvre de leurs missions d'exécution des sanctions pénales, en raison notamment des manques toujours plus criants en matière d'infrastructures pénitentiaires, les risques importants que présente au quotidien la gestion d'établissements de détention surpeuplés, les conduisent aujourd'hui à porter une réflexion à court et à moyen terme sur les besoins et le développement des places de détention.

Le canton de Neuchâtel, confronté à la double problématique de construction et de rénovation conjointes de ses deux établissements de détention ainsi qu'à une forte augmentation de sa population carcérale, a dès lors examiné les possibilités de création de places de détention supplémentaires à très court terme.

Parallèlement, et en regard de l'évaluation des besoins en places de détention définie par la Conférence des directrices et directeurs, le Conseil d'Etat entend poursuivre son travail de réflexion relatif à une planification pénitentiaire à moyen et long terme dans l'objectif d'élaborer, à l'attention du Grand Conseil, un projet relatif à la nouvelle stratégie pénitentiaire, projet incluant une évaluation des besoins cantonaux ainsi que des propositions de développements des infrastructures.

Toutefois, et au vu de l'augmentation constante du nombre de journées de détention et d'indicateurs inquiétants en terme de progression, il est apparu nécessaire au Conseil d'Etat, au vu des pressions toujours plus fortes et de l'urgence, de procéder, dans le cadre de la dernière étape de la rénovation de l'EDPR (tour), à une nouvelle affectation des locaux, dans l'objectif d'augmenter la capacité d'accueil de l'établissement de 6 places pour passer de 106 à 112 places.

2. PROJET ACTUEL

L'EDPR a initié, le 1^{er} juin 2014, la dernière étape de ses travaux de rénovation, soit la rénovation complète de la tour. Cette dernière étape est particulièrement délicate dès lors qu'elle implique que le bâtiment soit entièrement vidé. 26 personnes détenues ont été placées dans d'autres bâtiments ou lieux de détention, dont 10 ont été transférées à l'Etablissement de détention de Bellevue, lui aussi en cours de rénovation. De plus, le nombre important de détenus obligera certainement le service pénitentiaire à dédoubler des cellules aux dimensions exigües. Cela ne sera possible que temporairement, à la lumière de la jurisprudence du Tribunal fédéral dans ses arrêts relatifs aux conditions de détention dignes (arrêts du 26 février 2014 concernant les conditions de détention à la prison de Champ-Dollon – 1B_335/2013, 1B_336/2013, 1B_369/2013, 1B_404/2013). Enfin, à ces conditions de détention particulièrement difficiles, viendra s'ajouter un risque sécuritaire accru sur une période de 10 mois environ.

Il était initialement prévu que la tour soit entièrement affectée à des secteurs de détention cellulaire (étages 2-3-4-5-7-8-9) ou à des zones de contrôle sécurisées, exception faite de l'infirmierie au niveau +6 dont l'affectation avait été prévue sans changement.

L'affectation des locaux de la tour était donc prévue de la manière suivante :

Etage 0 :	entrée des visiteurs et des intervenants externes
Etage 1 :	centrale de surveillance
Etage 2-3-4-5 :	secteurs cellulaires
Etage 6 :	infirmierie
Etage 7-8 :	secteurs cellulaires
Etage 9 :	secteurs cellulaires - ateliers polyvalents / salles de cours

3. AUGMENTATION DE LA CAPACITE D'ACCUEIL ET AMELIORATION DE LA GESTION DES FLUX DE L'ETABLISSEMENT

Pour rappel, le crédit supplémentaire accepté par le Grand Conseil au mois d'août 2013 portait uniquement sur les étapes supplémentaires de travaux induits par la surpopulation carcérale et des travaux d'entretien différés car le projet de rénovation et de construction de l'EDPR était conforme à ses missions, ce qui est du reste toujours le cas.

Il n'en demeure pas moins qu'au regard du manque cruel de places et dans le cadre d'un mandat d'examen donné par le Conseil d'Etat en vue de créer des places de détention supplémentaires, qu'une nouvelle affectation de l'étage 6 a été identifiée, offrant au surplus un bénéfice supplémentaire s'agissant des flux et de l'utilisation des ressources; c'est ainsi qu'il a été proposé de déplacer l'infirmierie pour créer 6 places de détention supplémentaires et d'augmenter la capacité d'accueil de 106 à 112 places de détention, toujours en sécurité élevée.

Après examen, la direction de l'établissement en est aussi arrivée à la conclusion que l'affectation de l'étage 6 à l'infirmierie, telle que le prévoit le projet actuel, est moins en cohérence avec l'ensemble de la gestion des flux de l'établissement et des affectations des locaux que ne le serait un secteur cellulaire. En effet, le secteur médical, serait ainsi situé au milieu des secteurs cellulaires. Aucun déplacement ne pouvant se faire avec plusieurs détenus pour des questions évidentes de sécurité, les agents de détention procéderaient à la conduite des détenus un à un, plusieurs fois par jour, les obligeant à utiliser l'ascenseur pour rejoindre l'infirmierie. Cette organisation mobiliserait dès lors

d'importantes ressources pour assurer l'encadrement des personnes détenues, ressources peu nombreuses qui pourraient être utilisées de manières plus efficaces.

Idéalement, l'infirmerie devrait être située à un point de convergence de l'ensemble des flux des trois bâtiments qui composent la prison. Il a toutefois paru judicieux au Conseil d'Etat de ne pas arrêter trop rapidement une nouvelle affectation mais plutôt de l'envisager dans le cadre d'une étude plus globale, indépendante des crédits d'investissement actuels, afin d'étudier toutes les options possibles.

L'infirmerie sera provisoirement logée dans des modules préfabriqués, au sud de l'ancienne prison, avec un accès de l'intérieur de la prison.

4. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES

Le service des bâtiments de l'Etat, en collaboration avec les architectes mandataires, ont estimé le projet de création de 6 cellules supplémentaires à 670.000 francs.

Besoins	Montant (en francs)	Explications
6 cellules (6 places) supplémentaires	470.000	Création de 6 cellules supplémentaires au R+6 de la tour
Installation provisoire de l'infirmerie	145.000	dont 100.000 pour l'installation provisoire de l'infirmerie se trouvant initialement au niveau +6 de la tour. Le provisoire a été planifié pour une durée maximum de 3 ans. Cette solution ne pouvant être que temporaire, une solution définitive permettant d'accueillir l'ensemble du programme médical doit être étudiée.
Mise aux normes feu des chemins de fuite	55.000	L'analyse plus approfondie de la modification du projet a mis en évidence la nécessité d'une mise aux normes feu des chemins de fuite. Raison pour laquelle une position de 55'000 est ajoutée au crédit complémentaire à solliciter.
Total	670.000	

La construction d'une nouvelle infirmerie sera intégrée à l'étude d'un futur nouveau projet de création de places de détention, projet indépendant des crédits d'investissement dévolus à la rénovation des deux établissements.

Travaux niv. 6 bâtiment tour : création de 6 nouvelles cellules (6 places) fortes		
CFC	Descriptif	Total
211	Travaux de maçonnerie	72.970.35
24	Chauffage, divers raccords à existant	1.000
244	Ventilation, principe dito reste niveaux cellulaires tour	4.500
25	Sanitaires, groupe sanitaires nouvelles cellules	33.500
273	Porte en bois	4.800
283	Revêtement de paroi	27.250
285	Traitement de surfaces intérieures	49.758
bloc	Création nouveau groupe douche (2 pcs), dito étages cellulaires	24.000
23/330	Electricité (Courant fort + courant faible)	30.900
372	Ouvrage métallique	44.500
Total niv 6 HT et sans honoraires		293.178.35
600	Divers et imprévus 15 %	337.155.10
59	Honoraires	56.181.06
Total niv 6 HT avec honoraires		393.336.16
	TVA 8%	424.803.06
	Frais de surveillance TTC	469.803.06
Total niv 6 TTC avec honoraires		470.000

Mise aux normes feu : complément couloir selon nouveau plan d'évacuation (EDPR - SIS - POLICE)		
CFC	Descriptif	Total
23	Installation électricité	3.600. —
271	Plâtrerie	2.965. —
273	Menuiserie	1.900. —
285	Traitement de surface	4.065. —
33	Installation électrique	2.800. —
372	Ouvrages Métalliques	21.500. —
Total 2 HT et sans honoraires		36.830. —
600	Divers et imprévus 15 %	42.354.50
59	Honoraires	6.779.25
Total HT avec honoraires		49.133.75
	TVA 8%	53.064.45
Total travaux de mise aux normes feu TTC avec honoraires		53.100. —

Variante A : location des modules préfabriqués pour une durée de 3 ans		TTC
Module Préfabriqué (Offre de base)		50.617. —
Installation de chauffage		16.762. —
Installations électriques		23.540. —
Modules préfabriqués complément pour location prolongée		7.020. —
Location supplémentaire (2 années supplémentaires)		51.322. —
Honoraires		19.381.33
Divers et pour arrondir		4.857.67
Total variante A		173.500.—
Montant devis général pour un container provisoire avec location de courte durée		79.894.30
Plus-value pour variante A : location des modules pour une durée de 3 ans		93.605.71

La solution proposée permet de créer rapidement 6 places supplémentaires au R+6 et de prendre le temps de réflexion nécessaire afin de trouver l'emplacement définitif le plus adéquat pour l'infirmerie. Les honoraires permettent l'étude jusqu'au permis de construire. Dans ce laps de temps, un nouveau crédit d'engagement sera sollicité. Il semble important toutefois que les démarches puissent être entreprises rapidement afin que le programme du service médical soit mis en place au plus vite d'une manière définitive.

En regard du coût de la place de détention qu'il faut estimer entre 250.000 francs et 300.000 francs en fonction du niveau de sécurité (plus la sécurité est élevée, plus les coûts sont importants), le coût de la création des 6 places de détention supplémentaires envisagées (en sécurité élevée) est relativement faible, même si l'on considère que des investissements doivent encore être consentis à moyen terme pour reloger l'infirmerie. Ces futures dépenses ne peuvent être chiffrées à ce stade, mais il est possible d'affirmer que l'opération restera globalement favorable. Un ordre de grandeur de 600.000 francs à 700.000 francs a été esquissé grossièrement, mais tout dépendra de la logique plus globale de l'éventuelle création à futur de nouvelles places de détention supplémentaires, logique dans laquelle le déplacement de l'infirmerie s'insérera.

Du point de vue financier, ce sont 2190 journées de détention par année à disposition des détenus neuchâtelois qui ne seront pas exportées, soit un montant estimé au minimum à 440.000 francs qui viendrait soit en diminution des charges soit en augmentation des recettes dans le cas où ces places seraient mises à disposition pour les cantons concordataires.

Il faut néanmoins préciser que le nombre croissant de journées de détention entraînera bien sûr une augmentation des charges. La création de places supplémentaires permet de limiter le coût marginal mais entraîne tout de même une augmentation du budget de fonctionnement par la hausse essentielle des charges de personnel. Nous estimons à

351.750 francs (dont 220.000 francs de charges de personnel) les charges relatives à l'exploitation des 6 cellules (6 places), y compris les amortissements. Compte tenu des recettes estimées au minimum à 440.000 francs si les places de détention avant jugement (et même 654.000 francs si c'est en exécution de peines) sont mises à disposition hors canton, il en résulte ainsi un résultat positif d'environ 88.250 francs par année.

5. INCIDENCES FINANCIÈRES LIÉES AU CRÉDIT COMPLÉMENTAIRE

Incidences financières liées à l'ouverture d'un nouveau crédit d'engagement (en francs)	2015	2016	2017	2018	2019
Compte des investissements :					
Dépenses (tranches annuelles)	670.000				
- Recettes	0				
[1] Dépenses nettes	670.000				
Compte de fonctionnement :					
Amortissement (40 années)		16.750	16.750	16.750	16.750
Frais d'entretien		7.000	7.000	7.000	7.000
Frais d'exploitation		328.000	328.000	328.000	328.000
Diminution de charges ou Augmentation de revenus		-440.000	-440.000	-440.000	-440.000
[2] Total charges nettes		-88.250	-88.250	-88.250	-88.250
Compte de financement :					
[3] Solde	670.000	-105.000	-105.000	-105.000	-105.000

Le montant des frais d'entretien indiqué dans ce tableau correspond au prorata des frais d'entretien de 1% par rapport à l'investissement effectué.

Cas échéant, le crédit complémentaire sera porté en augmentation du crédit d'engagement initial après approbation de la COFI en juin 2014. Malgré l'augmentation du crédit d'engagement, aucun crédit supplémentaire n'est nécessaire pour 2014, la tranche de paiement prévue au budget étant suffisante. S'agissant du fonctionnement, les modifications ne porteront effet qu'à partir de 2015.

6. INCIDENCE SUR LE PERSONNEL

La hausse de la capacité d'accueil de 106 à 112 places de détention, situé à l'étage 6 de la tour implique une augmentation des ressources afin de couvrir les prestations supplémentaires.

Deux postes supplémentaires seront affectés à l'EDPR. Toutefois, ces effectifs seront prélevés dans l'enveloppe des ressources prévue dans le plan d'action du service pénitentiaire conformément aux décisions prises par le Grand Conseil au sujet du rapport 13.026.

7. INCIDENCE SUR LES COMMUNES

Pas d'incidence sur les communes.

8. REFORME DE L'ETAT

Pas d'incidence sur la réforme de l'Etat.

9. VOTE DU GRAND CONSEIL

Le projet de décret ne portant pas sur une dépense unique supérieure à 5 millions de francs, son adoption ne requiert pas la majorité qualifiée de trois cinquièmes des membres du Grand Conseil (article 4, alinéa 2, de la loi sur les finances).

Par contre, conformément à l'article 41 de la loi sur les finances et l'article 88 de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC), la COFI devra donner son accord préalable pour que le Conseil d'Etat puisse engager les dépenses avant l'octroi du crédit d'engagement complémentaire de 670.000 francs par le Grand Conseil.

10. CONCLUSION

Dans le contexte particulièrement difficile dans lequel la mission d'exécution des sanctions pénales doit être mise en œuvre, notamment en raison de la surpopulation carcérale généralisée et des travaux menés conjointement à cette situation de crise, le présent rapport a pour objectif de permettre la création de 6 places de détention supplémentaires à l'EDPR dans un très court délai. La création de ces 6 places pourra en effet être incluse au programme des travaux en cours. La mesure sera par conséquent rapidement opérationnelle et apporter une légère amélioration à la problématique des placements en exécution de sanctions.

Le service des bâtiments de l'Etat, en collaboration avec les architectes mandataires, ont estimé le projet de création de 6 cellules supplémentaires à 670.000 francs.

En regard du coût d'une place de détention en sécurité élevée qu'il faut estimer entre 250.000 francs et 300.000 francs en fonction du niveau de sécurité (plus la sécurité est élevée, plus les coûts sont importants), ces 6 places de détention supplémentaires seront réalisées sur des bases raisonnables. Elle implique toutefois le déplacement de l'infirmerie qui devra, à moyen terme, réintégrer la prison, moyennant de nouveaux investissements qu'il s'agira d'imputer au coût global de création des 6 nouvelles places envisagées.

S'agissant du bilan financier de fonctionnement, ce sont 2190 journées de détention par année à disposition des détenus neuchâtelois qui ne seront pas exportés, soit un montant estimé à un minimum de 440.000 francs qui viendrait soit en diminution des charges soit en augmentation des recettes dans le cas où ces places seraient mises à disposition pour les cantons concordataires. Ce montant sera sensiblement supérieur aux

frais de fonctionnement supplémentaires engendrés par l'extension de la capacité d'accueil.

Veuillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 18 juin 2014

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
A. RIBAUX

La chancelière,
S. DESPLAND

Décret

portant octroi d'un crédit complémentaire urgent de 670.000 francs pour la création de six places de détention supplémentaires à l'Etablissement de détention de La Promenade de La Chaux-de-Fonds (EDPR)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu l'article 57 de la constitution de la république et Canton de Neuchâtel (Cst.NE), du 24 septembre 2000,

vu la loi sur les finances, du 21 octobre 1980,

vu la loi sur l'organisation du Grand conseil, du 22 mars 1993,

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 18 juin 2014,

décède:

Article premier Un crédit complémentaire d'engagement urgent de 670.000 francs est accordé au Conseil d'Etat pour le projet en cours « Rénovation de l'immeuble La Promenade 20, rénovation et agrandissement de la Prison préventive à La Chaux-de-Fonds (EDPR), rénovation et agrandissement de l'établissement d'exécution des peines Bellevue à Gorgier (EPPB) » accepté en date du 18 mars 2008, et porte le crédit d'engagement total à 37.838.670 francs net.

Art. 2 Ce crédit concerne un investissement complémentaire de 670.000 francs pour la création de 6 cellules supplémentaires au niveau +6 de la tour de l'EDPR, les honoraires d'étude pour le déplacement de l'infirmerie ainsi que la mise aux normes feu liées à la modification de projet.

Art. 3 Le Conseil d'Etat est autorisé à se procurer, éventuellement par la voie de l'emprunt, les moyens nécessaires à l'exécution du présent décret.

Art. 4 Le crédit sera amorti conformément aux dispositions du décret concernant l'amortissement des différents postes de l'actif des bilans de l'Etat et des communes, du 23 mars 1971, modifié le 21 octobre 1980.

Art. 5 ¹Le présent décret est soumis au référendum facultatif.

²Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

Les secrétaires,

Etablissement pénitentiaire EDPR



Implantation infirmerie provisoire EDPR

