

**RAPPORT DE MINORITE DE LA COMMISSION DES VISITEURS
DU GRAND CONSEIL**

chargée d'examiner l'objet suivant :

(26_LEG_15) Exposé des motifs et projet de décret accordant au Conseil d'État un crédit d'investissement de CHF 39'940'000 pour financer la construction d'une zone d'attente carcérale de 60 places de détention

et

Rapports du Conseil d'Etat au Grand Conseil

- **sur le postulat Marc-Olivier Buffat et consorts – Surpopulation carcérale et manque de places de détention : il y a urgence ! (18_POS_096)**
- **sur 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 (22_MOT_7)**

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le 12 février et le 24 février 2026.

La minorité de la commission est composée de Mme Mathilde Marendaz.

2. DEVELOPPEMENT

2.1. INTRODUCTION

La surpopulation carcérale préoccupe le Canton de Vaud depuis plus de quinze années. Cette situation de sur-incarcération a amené à la violation du droit, qu'il s'agisse de l'enfermement illicite de plus de 48h dans les zones carcérales de police – notamment à Blécherette et à l'Hôtel de police de Lausanne – dénoncé par de nombreuses instances de respect des droits humains, ou par la suroccupation des établissements de détention.

Cette situation révoltante sous l'angle des droits humains, pose des questions importantes de gouvernance et de démocratie sous l'angle des finances publiques. Une place de prison coûte 1 million à construire, et 400.- francs par jour et par personne détenue. Son coût questionne aujourd'hui au regard de l'absence de recul sur l'efficacité de l'enfermement et des « bénéfiques » pour la société en matière de prévention de la criminalité, de réduction de la récidive et de protection des victimes. Le taux de récidive n'a jamais été démontré comme plus efficace dans le canton de Vaud que dans celui de Zurich ou Bâle. Depuis 2024, différentes études pointent l'ahurissante différence entre les taux d'incarcération du canton de Vaud et ceux des cantons suisses allemands, en dépit d'un code pénal semblable et de tendances criminelles similaires – en baisse de moitié depuis 2010. Le canton de Vaud a un taux de détention de 109 pour 100'000 habitant·es, alors qu'en Suisse, celui-ci oscille autour de 80 pour 100'000. Ces études montrent que le taux de places de détention par habitant est plus élevé dans le canton de Vaud que dans la moyenne suisse. Le canton de Vaud ne manque pas de places.

Face à ces constats, la question centrale demeure : quelle est la stratégie du Conseil d'État ? Le rapport Brägger, commandé par l'État, accentuait son analyse sur le rôle des acteurs de la chaîne pénale vaudoise – ministère public, tribunal des mesures de contrainte – dans l'appréciation de l'application du code pénal (degré de sévérité des peines, recours au sursis) ainsi que dans la politique criminelle centrée sur le dispositif STRADA. Ce rapport rappelait notamment que Vaud est le canton qui donne le plus de peines privatives de liberté sans sursis ou avec sursis partiel, et le quart des peines de prison sans sursis prononcé en lien avec des stupéfiants est vaudois. En comparaison avec des cantons proches, Vaud place davantage en détention avant jugement, et deux fois et demie plus longtemps. Au niveau des mesures pénales – internement et traitement institutionnel – la magistrature vaudoise prononce 15% des internements du pays. Ce rapport concluait par sa première revendication, à savoir la mise en place [d'une stratégie de politique criminelle cantonale](#).

Or, aucune mention d'un tel horizon de politique criminelle, fondamentale pour endiguer la surpopulation carcérale n'apparaît dans cet EMPD. En cela, le projet de la Zone d'attente carcérale (ZAC) est une fuite en avant court-termiste, dictée par l'urgence. De l'argent public est dépensé sans recul, sans garantie, sans action sur les causes de la surpopulation carcérale. Sans action sur les entrées dans le système, le canton continuera à déverser des centaines de millions d'argent pour construire, sans jamais résoudre le problème de fond.

Basé sur ce constat, le rapport de minorité propose plusieurs propositions d'amendements.

2.2. UNE CATÉGORIE JURIDIQUE HORS LA LOI

En choisissant de nommer ce nouveau projet de « zone d'attente carcérale », une catégorie inexistante dans le droit, le Conseil d'État entretient un flou, en plus de créer un précédent, qui amènera certainement au maintien d'une situation d'irrespect des droits fondamentaux. En effet, l'État indique que les règles dans la ZAC seront celles des établissements de détention avant jugement (LEDJ, RSDAJ), mais que cette structure n'aura *ni atelier ni réinsertion active*. Selon les propres termes du Conseil d'État, « c'est une prison moderne qui n'a pas toutes les prestations ». Il s'agit donc en effet d'une prison DAJ sans tous les droits d'une prison DAJ. Ce projet prévoit en outre le recours à une entreprise privée de sécurité, une pratique à nouveau problématique.

En résumé, l'État crée 60 nouvelles places de détention avant jugement, en créant l'illusion d'une zone temporaire alors qu'il s'agit en réalité d'une structure qui est annoncée pour être pérenne – ce qui permet de se soustraire aux exigences d'un établissement classique de détention en cherchant à dissimuler cela derrière une catégorie qu'il définit « à l'intersection des zones de police et de la prison ». Dans l'optique d'éviter l'utilisation d'une dénomination floue et potentiellement préjudiciable, l'amendement suivant est déposé.

Article 1

*Un crédit d'investissement de CHF 39'940'000 est accordé au Conseil d'État pour financer la construction d'une zone d'attente carcérale **établissement de détention avant jugement** de 60 places de détention.*

Par 5 voix contre 1 et 1 abstention, l'amendement est refusé.

L'article 1 du projet de décret est adopté par 5 voix pour, 1 voix contre et 1 abstention.

2.3. L'ABSENCE DE GARANTIE DE FERMETURE DES ZONES CARCÉRALES DE POLICE

Il n'existe dans cet EMPD aucun engagement clair de cessation de la détention illicite dans les zones carcérales de police à partir de l'instant où les cellules de la ZAC seront ouvertes. Le projet est entièrement rédigé au conditionnel. Alors que 40 places du site de Bellechasse doivent fermer, 60 places sont prévues dans la ZAC. Il est déjà envisagé que le site sera rapidement rempli. Parallèlement, des discussions ont été relayées par le conseiller d'État autour du site de Valmont pour y créer une nouvelle ZAC, démontrant la poursuite d'une politique orientée sur le seul objectif d'étendre le nombre de places, sans stratégie pour diminuer le nombre d'entrées. Comme le montre la situation de Vaud, construire de nouvelles places ne résout pas la surpopulation.

Le Conseil d'État indique par ailleurs que la construction de la ZAC permettra de relancer les « opérations policières planifiées » qui sont aujourd'hui repoussées faute de places. Le Conseil d'État précise qu'il n'est pas renoncé aux opérations policières dont la non-réalisation constituerait un risque avéré et immédiat pour la population. En somme, le Conseil d'État avoue que dès l'ouverture de cette ZAC, de nouvelles opérations policières seront intensifiées – ce qui conduira inévitablement au gonflement de la surpopulation carcérale.

Dans l'optique de conditionner l'ouverture de nouvelles places à la cessation des détentions illégales dans les zones carcérales de police, l'amendement suivant est déposé :

Article 1bis (nouveau)

La cessation immédiate de la détention illicite dans les zones carcérales de police est décrétée dès l'ouverture de cet établissement de détention avant jugement.

Par 6 voix contre 1 et 0 abstention, l'amendement est refusé.

3. CONCLUSION

Aucun autre domaine de l'État permet ainsi de dépenser des centaines de millions sans preuves solides de l'efficacité de la politique publique, dont le but est ici de protéger la société, réduire la criminalité et combattre la surpopulation carcérale. La recherche en criminologie montre depuis des décennies que l'éducation, l'insertion sociale et professionnelle, l'accès aux ressources thérapeutiques (en matière de santé mentale et d'addiction), l'accompagnement des jeunes à risque, sont des mesures plus efficaces – à coût égal ou moindre – pour empêcher ou réduire la criminalité : de telles politiques permettent de prévenir la commission de délits, mais également de réduire la récidive et casser les cycles de violence, au bénéfice de la protection de toute la société. La prison a au contraire un effet de désinsertion sociale. Si l'objectif est de diminuer la criminalité, il faut investir dans ce qui fonctionne plutôt que de jeter les deniers publics par la fenêtre. S'il s'agit de sécuriser la société, les individus enfermés pour des peines graves / actes de violence sur les personnes représentent environ 12% de la population carcérale en Suisse. L'exemple du modèle sécuritaire et carcéral de la Finlande, qui est au cœur de ma recherche de thèse de doctorat, montre qu'en diminuant d'un facteur 3 le nombre de prisonniers par des choix politiques – diminution de la longueur des peines, décriminalisation des actes non dangereux –, on a un système plus efficace qui permet d'investir dans le soutien des personnes dans la petite criminalité, souvent symptôme de pauvreté, dans les peines alternatives, et de se concentrer sur la prise en charge des personnes qui ont commis des crimes violents, un modèle qui a un taux de récidive les plus bas au monde.

Le canton de Vaud (95/100'000) a un taux de place de prison par habitant supérieur à la moyenne suisse (81/100'000, suisse alémanique 73/100'000). La construction de nouvelles places depuis 2010, alors que la criminalité était bien plus élevée qu'aujourd'hui, n'a pas permis de diminuer la surpopulation carcérale, au contraire. Plus de places ne signifie pas moins de surpopulation carcérale, et l'incarcération ne dépend pas de la criminalité : les taux de détention vaudois ont explosé alors même que la criminalité a diminué de moitié.

Si l'on s'en tient à la mesure de l'efficacité de la politique pénale au sens stricte, les sanctions non carcérales (Peines privatives de liberté – PPL – avec sursis, Peines pécuniaires) préviennent davantage la récidive que les séjours en prison. Aucune étude scientifique ne montre que la prison empêche mieux la récidive que d'autres sanctions ou mesures non pénales. À l'inverse, une multitude d'études démontrent que les sanctions non carcérales sont plus efficaces pour empêcher la récidive. La prison a au contraire un effet de désinsertion sociale. L'effet criminogène de la prison est particulièrement avéré pour les courtes peines (rappelons que 80% des PPL en Suisse sont égales ou inférieures à 6 mois, et que la moitié des détenus en Suisse sont en DAJ -> bombe de violence à retardement).

En ce sens, le Canton de Vaud n'investit pas assez dans les peines alternatives à la détention. La semi-détention est sous-occupée, notamment à Simplon autour de 58%. En matière de travaux d'intérêt généraux (TIG), Vaud, qui représente 9.5% de la population suisse, ne prononçait que 4% de l'ensemble des TIG prononcés en Suisse en 2024 et 5% des TIG en Suisse en 2023, ce qui permet d'établir un recul du nombre de TIG prononcés dans le canton. En comparaison, le Canton de Fribourg, prononce 13% des TIG de toute la suisse, alors qu'il représente 3.8% de la population suisse. Zurich, 18% de la population suisse, prononce 18% des TIG en 2024.

Le rapport Brägger énonce que l'extension du parc pénitentiaire ne permettra pas de résoudre la situation de surpopulation carcérale tant qu'un travail de fond n'est pas entamé sur les causes de la surpopulation. Pour reprendre le point 93 du rapport du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) concernant les prisons romandes, le comité note que « *l'extension du parc pénitentiaire ne constitue pas une solution pérenne au problème de la surpopulation carcérale. D'après le CPT, afin d'y remédier durablement, il convient de mettre en œuvre une stratégie globale de réduction de la population carcérale au niveau cantonal, voire concordataire, qui requiert l'implication de tous les acteurs concernés, y compris les autorités judiciaires et de poursuite. Ceci exige un ensemble de mesures limitant de manière significative le recours à l'emprisonnement, un recours accru aux alternatives à l'incarcération (encore peu utilisées en Suisse à l'heure actuelle) et le développement de la réinsertion sociale*

et des aménagements de peines. Dans cette perspective, la politique pénale et la pratique judiciaire en matière de sanctions devraient faire l'objet d'une réflexion concertée, y compris au niveau concordataire, notamment pour réduire le recours aux courtes peines privatives de liberté ».

La minorité de la commission aurait soutenu ce projet s'il était conditionné à un décret de cessation immédiate de la détention illicite dans les zones carcérales de police dès l'ouverture de ces 60 nouvelles places ; s'il ne créait pas un précédent dangereux au regard des droits humains, soit une nouvelle catégorie absente du cadre légal ; si le Conseil d'État avait mis en place, comme recommandé par le Rapport Brägger, une politique criminelle associée à des études sérieuses sur les causes de la surutilisation des DAJ par le Canton de Vaud. Aujourd'hui, il apparaît irresponsable pour les finances publiques de continuer à avancer avec des œillères.

Vote final sur le projet de décret

La minorité de la commission rejette le projet de décret par 5 voix pour, 1 voix contre et 1 abstention.

Yverdon-les-Bains, le 1^{er} avril 2026.

*La rapporteuse :
(Signé) Mathilde Marendaz*