

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET

- 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.

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)

TABLE DES MATIERES

EXPOSE DES MOTIFS	1
1. <i>Présentation du projet</i>	3
1.1. Préambule.....	3
1.1.1. <i>Historique et contexte</i>	3
1.1.2. <i>Buts du présent EMPD</i>	3
1.2. Expression des besoins.....	3
1.3. Descriptif du projet.....	4
1.4. Coût complet de la ZAC.....	8
<i>Intervention artistique</i>	9
<i>Surfaces et volumes</i>	9
1.4.1. <i>Travaux pris en charge par le projet Infrastructures</i>	10
1.5. Bases légales.....	10
1.6. Risques de non-réalisation du projet.....	11
2. <i>Mode de conduite du projet</i>	12
3. <i>Conséquences du projet de décret</i>	13
3.1. Conséquences sur le budget d'investissement.....	13
3.2. Amortissement annuel.....	13
3.3. Charges d'intérêt.....	13
3.4. Ressources humaines.....	13
3.5. Autres conséquences sur le budget de fonctionnement.....	15
3.6. Programme de législature et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences).....	18
3.7. Environnement, durabilité et climat.....	18
3.8. Egalité entre femmes et hommes et inclusion.....	18
3.9. Enfance et jeunesse (art. 2a LSAJ).....	18
3.10. Conformité de l'application de l'article 163 Cst-VD.....	18
3.10.1. <i>Principe de la dépense</i>	18
3.10.2. <i>Quotité de la dépense</i>	18
3.10.3. <i>Moment de la dépense</i>	18
3.10.4. <i>Conclusion</i>	18
3.11. Communes.....	18
3.12. Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA... 19	19
3.13. Incidences Informatiques.....	19
3.14. Simplifications administratives.....	19
3.15. Protection des données.....	19
3.16. Récapitulation des conséquences du projet sur le budget de fonctionnement.....	20
<i>Rapport du Conseil d'ETAT au GRAND CONSEIL en reponse au postulat Marc-Olivier Buffat ET CONSORTS – Surpopulation carcérale et manque de places de détention : il y a urgence ! (18_POS_096)</i>	21
<i>Rapport du Conseil d'Etat au grand conseil en reponse 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 (22_MOT_7)</i>	23
<i>Conclusion</i>	25

1. PRESENTATION DU PROJET

1.1. Préambule

1.1.1. Historique et contexte

Depuis plus d'une décennie, les établissements pénitentiaires du canton de Vaud font l'objet d'une surpopulation chronique avec des taux d'exploitation de l'ordre de 150% à la prison de la Croisée ou encore de 170% à celle du Bois-Mermet. Ces deux établissements, conçus pour accueillir les personnes en détention avant jugement (DAJ), sont saturés par manque de places dans les établissements d'exécution des peines, provoquant par effet de domino un allongement des durées légales de séjour dans les zones de police (dites zones carcérales – ZC), destinées à une incarcération de 48 heures maximum selon la loi.

Cette situation de surpopulation a notamment conduit à :

- l'octroi d'indemnités pour tort moral à des personnes détenues au-delà de 48 heures dans les zones carcérales de la police cantonale ou municipale de Lausanne ;
- la condamnation régulière du canton de Vaud par les organismes de contrôles des conditions de détention sur le plan international, national ou cantonal ;
- la location de places de détention hors canton, dans la mesure des possibilités des autres cantons, de plus en plus confrontés au même problème.

Afin de mettre fin aux détentions illicites dans les zones de police, il est urgent de construire une zone de détention qui se situe entre les zones carcérales de police et la prison, d'où son nom de « zone d'attente carcérale (ZAC) ». Cette structure, nouvelle et unique en Suisse, devrait permettre d'éviter des détentions en zones carcérales de police au-delà des 48 heures légales, dans l'attente d'un placement dans un établissement pénitentiaire adéquat. La durée maximale de séjour dans la ZAC sera fixée à 90 jours, correspondant en principe à la durée maximale de la détention provisoire ordonnée par le Tribunal des mesures de contraintes, avant une éventuelle prolongation demandée par le Ministère public. Dès lors, les conditions de détention à la ZAC seront conformes au régime de la détention avant jugement, adaptée à la durée maximale prévue de trois mois.

Le délai rapide de mise en exploitation de ces places de détention, prévue en début d'année 2028, a guidé l'ensemble de ce projet.

1.1.2. Buts du présent EMPD

Le présent EMPD a pour objectif de mettre à disposition du Conseil d'Etat et de son service constructeur, la Direction générale des immeubles et du patrimoine (DGIP), un crédit d'ouvrage lui permettant de développer le projet d'ouvrage et de réaliser les travaux de construction d'une zone d'attente carcérale de 60 places de détention. Le crédit d'étude de CHF 400'000.- a été adopté par le Conseil d'Etat dans sa séance du 13 août 2025 et par la COFIN le 28 août 2025 (25_GOV_686).

Il constitue également une réponse au postulat Marc-Olivier Buffat – *Surpopulation carcérale et manque de places de détention : il y a urgence (18_POS_096)* ainsi qu'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 (22_MOT_7)*.

1.2. Expression des besoins

La mise en exploitation de la ZAC est urgente au vu de la situation extrêmement tendue sur le plan des places de détention dans le canton. Les délais très serrés ont justifié un appel d'offres en entreprise totale. Le planning prévisionnel estime une mise en exploitation tout début 2028.

L'étude de faisabilité, confirmée par l'étude d'avant-projet, a démontré qu'il était possible de construire une prison de 60 places sur le site des EPO (Etablissements de la Plaine de l'Orbe). Cet emplacement est idéal dès lors que le site des EPO dispose d'infrastructures techniques permettant de viabiliser un terrain rapidement ainsi que de bénéficier de prestations mutualisées, comme la fourniture des repas par la cuisine des EPO ou encore le nettoyage du linge par sa buanderie. En outre, il s'insère dans un dispositif sécuritaire existant ce qui permet d'éviter de lourds travaux de sécurisation. Ce terrain cantonal

fait partie du nouveau plan d'affectation cantonal du Pôle pénitentiaire du nord-vaudois (PAC PPNV), validé par les autorités compétentes dont le projet INFRA vise à développer le parc pénitentiaire de la plaine de l'Orbe, notamment par la construction de la prison des Grands-Marais (PGM).

D'un point de vue de la qualité de la structure, la ZAC est conçue comme un bâtiment pérenne dans la mesure où, bien que préfabriqués, les modules sont conçus de manière à durer et à résister au temps. La durée d'exploitation au titre de zone d'attente sera calquée sur la période de construction/rénovation du parc pénitentiaire du nord vaudois, dont l'échéance est planifiée à ce jour à l'horizon 2032. Au vu des incertitudes liées au maintien en exploitation des sites actuels, s'agissant notamment de la prison du Bois-Mermet et aux problématiques des rénovations de sites occupés nécessitant parfois un lieu vers lequel transférer les personnes détenues durant les travaux, l'avenir de cette zone sera réévalué en fonction de l'évolution des besoins et de la situation du parc pénitentiaire du canton.

Les personnes placées dans cette structure, qui sont principalement sous l'autorité du Ministère public du canton de Vaud, proviendront en principe des zones carcérales des polices vaudoises, au maximum 48h après leur arrestation. La construction de la ZAC sera réalisée pour répondre aux exigences de sûreté du régime fermé, lesquelles seront détaillées dans le cahier des charges de l'appel d'offres.

Comme évoqué précédemment, la durée de la détention ne devrait pas excéder 3 mois car cette zone sera dédiée à prendre en charge des personnes en attente de placement dans un établissement de détention avant jugement principalement. Les personnes détenues seront ainsi soumises au régime de la détention avant jugement : le travail n'étant pas obligatoire dans ce régime, et compte tenu de la durée réduite de séjour de 3 mois maximum, des places en atelier ne sont pas prévues dans la ZAC. Toutefois, les activités hors de la cellule seront instaurées, principalement la promenade, le sport ou des activités socio-éducatives. Par ailleurs, des locaux pour des entretiens avec les avocats ou la famille seront créés, ainsi qu'un secteur médical permettant au Service de médecine et psychiatrie pénitentiaires (SMPP) de réaliser une prise en charge médicale selon le modèle d'organisation et de prestations des détentions avant jugement ordinaires. Un dispositif de soins de médecine de premier recours (somatique et psychiatrique) sera mis en place et les éventuelles consultations spécialisées seront reportées, soit sur le service médical des EPO ou de la Croisée (selon un concept déjà établi pour les établissements en question), soit sur les consultations spécialisées au CHUV.

1.3. Descriptif du projet

Résumé

La ZAC est un établissement indépendant offrant 60 places de détention en DAJ et des équipements de base tels que promenade, service médical, salles de visite et de sport, ainsi que tous les secteurs nécessaires au fonctionnement de la prison (secteurs admission, administratif, logistique, centrale, etc.).

Placée sur le site des EPO, la ZAC bénéficiera de services déjà existants sur place comme les repas, les transports, les consultations médicales spécialisées ou encore la buanderie.

Le site sera sécurisé par une enceinte périmétrique.

Localisation

La ZAC se projette sur le site du PPNV et s'intègre dans le cadre du plan d'affectation cantonal (PAC n°351).

Terrain-parcelle(s)

Le terrain se situe sur la parcelle 114 à Orbe, propriété de l'Etat.

La zone délimitée pour le projet représente une surface d'environ 7'800 m², en zone de protection « Au », avec une nappe phréatique bien documentée. Des bâtiments existants, accueillant des poulaillers et un abri pour moutons sont à démolir. Cette démolition, ainsi que la viabilisation du terrain, comprenant l'accès au chantier, la clôture de chantier et les raccordements aux réseaux se feront dans le cadre du crédit d'objet (24_LEG_35).

Principes architecturaux

Le concept architectural doit permettre de répondre aux diverses exigences du projet en termes architectural, programmatique et sécuritaire.

Le projet s'implante sur une parcelle actuellement occupée par les poulaillers des EPO, formant un trapèze entre l'Orbe au sud, le dépôt de bois à l'ouest et le futur Pôle alimentaire au nord.

Le concept architectural est simple et propose la création de deux corps de bâtiment distincts reliés ensemble par une passerelle. Cette organisation permet d'offrir une séparation des fonctions entre le bâtiment d'accueil et d'administration au nord et le bâtiment des cellules au sud, favorisant ainsi les objectifs du concept de sécurité. Une sécurisation extérieure en grillage et murs de différentes tailles et différentes hauteurs permet de compléter le dispositif.

Du point de vue constructif, l'objectif est de proposer des modes de réalisation permettant de répondre à une très forte contrainte de temporalité tout en répondant aux exigences d'exemplarité des constructions de l'Etat et de sécurité propre à une structure hébergeant des personnes détenues. Dès lors, le choix s'est porté sur une réalisation en bois pour le bâtiment d'accueil et une construction en modules préfabriqués béton pour le bâtiment des cellules. Les choix permettent de favoriser la préfabrication et de limiter le temps d'intervention sur le chantier.

Programme des locaux

Le projet comprend un bâtiment d'accueil et un bâtiment cellulaire.

Le bâtiment cellulaire comprend le secteur d'habitation et partiellement les locaux techniques ressortant du tableau ci-dessous. Le bâtiment d'accueil comprend tous les autres secteurs.

	Nbre	SN (m2)	SN totale (m2)
Secteur d'habitation (cellulaire)			1060.00
Cellule 1 place	45	12	543
Cellule 3 places	3	27	80
Cellule 3 places (PMR)	2	27	53
Cellule disciplinaire	2	12	24
Local de surveillance, agent	5	10/12/27	64
Unité de vie (sport/SSE/activité)	6	8/27/41	152
Douches	4	12	48
Local multifonction	2	12	24
Entrepôt, stockage matériels, buanderie	8	5/12	72
Secteur des admissions			80.00
Cellule d'attente	2	12	24
Fouille, douche	1	13	13
Bureau des admissions	1	30	30
Local nettoyage	1	13	13
Secteur des détenus (médical, parloirs)			204.00
Bureau, consultation, attente	9	7/12/15/27	130
Pharmacie, guichet	2	9/15	24
Entrepôt, stockage matériels	2	3	6
WC	4	2	8
Parloirs, auditions	4	8/12	36
Secteur de sécurité (accueil, centrale)			82.00
Accueil, centrale, sas, local radio, WC	5	2/9/10/13/48	82
Secteur du personnel			131.00
Vestiaires, douches, WC, stock	9	3/9/11/14/24	63

	Nbre	SN (m2)	SN totale (m2)
Réfectoire (30 pl.)	1	40	40
Local multifonctions	1	28	28
Secteur de l'administration			138.00
Bureau, réunion	6	13/25/32	127
Entrepôt, WC	5	1/2	11
Secteur logistique et techniques			121
Dépôt, stock, logistiques	3	28/36/57	121
Secteur hors OFJ (circ. + tech)			1 410
Circulation	2		868
Locaux techniques	7		164
Galerie technique	1		378
Total			3 226

Accès et circulation

Le projet s'intègre dans le site des EPO et bénéficiera du même accès principal existant à sa mise en service. Cet accès sera adapté pour la période des principaux chantiers prévus sur le site, puis sera substitué par l'accès par le futur Poste de Contrôle Avancé (PCA). Les accès à la parcelle interne ZAC ont été étudiés avec la relation directe du futur pôle alimentaire (NPA).

Il a été décidé de ne pas créer de places de parking supplémentaires au site existant, hormis les places nécessaires pour le bon fonctionnement du site (transfert, livraison, etc.) à proximité directe du bâtiment.

Principes constructifs

Les principes structurels reposent sur le mode de réalisation des différents bâtiments, à savoir :

- Une structure en ossature bois avec plancher mixte (bois/béton) pour le bâtiment d'accueil. La structure bois repose sur un radier en béton armé. Un système de fondation profonde par pieux ou micropieux permet de répondre à la faible portance du terrain.
- Une structure en béton préfabriqué pour le bâtiment des cellules. Les modules autoportants reposent sur des semelles filantes en béton armé, elles-mêmes supportées par des fondations profondes en pieux ou micropieux.
- Les barrières et murs extérieurs bénéficient également d'une semelle en béton armé posé sur micropieux.

Principes énergétiques, techniques et physique du bâtiment

Les différents concepts ont été élaborés en collaboration avec la Direction Ingénierie et Durabilité de la DGIP.

Chauffage

La production de chaleur est prévue par un raccordement au chauffage à distance (CAD) du site.

La distribution de chaleur se fera par du chauffage au sol dans le cellulaire ainsi que dans les locaux fréquentés par les personnes détenues, et par radiateurs pour le reste.

Ventilation

Les locaux sont essentiellement ventilés par un simple-flux avec la mise en place de réglettes hygroréglables sur les cadres de fenêtre et une reprise par la zone sanitaire.

Une ventilation double-flux est prévue dans un certain nombre de locaux sensibles (soit en raison de la nature du local soit parce qu'il n'est pas possible d'ouvrir de fenêtre).

Les monoblocs de ventilation sont installés sur la toiture du bâtiment de liaison dans un volume technique.

Electricité

Le bâtiment est alimenté par le réseau existant sous la responsabilité du projet infrastructure de viabilisation des terrains du PPNV (INFRA). Une augmentation de la puissance à disposition à l'entrée de la parcelle sera envisagée avec le projet INFRA, dans le cas où la capacité actuelle est jugée trop limitée.

Le concept prévoit la mise en place de tableaux principaux permettant l'alimentation, la gestion et le comptage de l'énergie produite et consommée. Une installation photovoltaïque sera déposée sur le toit du bâtiment permettant de couvrir une partie de la consommation du bâtiment.

L'alimentation et la distribution électrique intérieure seront effectuées selon les standards exigés par le SPEN et la DGIP dans le respect des normes sécuritaires et énergétiques.

Sanitaire

Le réseau de distribution en eau chaude et froide sera effectué de manière apparente en suivant les différentes nappes de fluide. Le concept devra permettre de réduire au maximum les consommations tant au niveau de l'eau chaude que de l'eau froide, tout en garantissant l'hygiène de l'eau.

Optimisation énergétique

Le bâtiment fera l'objet d'une optimisation énergétique dans les deux ans dès réception de l'ouvrage et un système d'Hypervision permettra de piloter et surveiller les installations techniques et de suivre les consommations d'énergie du bâtiment.

Aménagements extérieurs

Le projet des aménagements extérieurs vise à répondre aux exigences d'usage du projet tout en proposant une approche paysagère des différents espaces.

Les espaces d'entrée et de logistique sont marqués par des surfaces imperméables en bitume. L'entrée visiteur bénéficie, quant à elle, d'un traitement en pavés.

Les espaces intérieurs destinés aux détenus et aux personnels de surveillance est traité, pour des raisons d'usage et d'entretien, en enrobé.

Le reste des espaces bénéficie de surfaces perméables végétalisées. Une noue de récolte des eaux météoriques se situe entre les bâtiments.

Une légère arborisation s'inscrit dans les espaces non contraignants du point de vue sécuritaire.

Le périmètre sécuritaire se base sur les données suivantes :

- la clôture extérieure (1) de sécurité périphérique est de 4 mètres de haut et sert à éloigner les tiers des infrastructures ainsi que d'annoncer le périmètre du site pénitentiaire ;
- la clôture principale (2) infranchissable est de 6 mètres de haut ;
- une clôture intérieure (3) de sécurité périmétrique est de 4 mètres de haut, permettant d'éviter que des personnes détenues puissent accéder directement à la clôture principale, en particulier depuis les cours de promenade ;
- les no man's land sont situés entre les clôtures 1 et 2 puis 2 et 3. Ils protègent la barrière principale infranchissable (6 mètres de haut). Ces zones sont surveillées électroniquement depuis la centrale.

Les cours de promenades bénéficient d'un couvert et d'espaces pour la pratique sportive (engins Street Workout et terrain multisports).

Exemplarité de l'Etat

Le projet devra répondre à l'exemplarité de l'Etat. L'objectif est d'obtenir le label Minergie-P-ECO.

Pour répondre aux objectifs de durabilité, les éléments suivants sont proposés et seront développés dans le cadre du projet, à savoir :

- Construction mixte bois/béton (bâtiment Nord et liaison) ;
- Usage de bois suisse ;
- Optimisation de l'utilisation de béton recyclé, en adéquation avec les exigences du label ;
- Perméabilité des sols et récupération des eaux météoriques ;
- Utilisation de matériaux selon les exigences du label ;
- Raccordement des bâtiments au réseau CAD PPNV ;
- Maximisation en toiture des apports photovoltaïques.

1.4. Coût complet de la ZAC

Le présent projet de décret permettra de financer :

- L'équipe de gestion de projet ;
- L'ensemble des études ;
- Les procédures d'appel d'offres ;
- La réalisation de la ZAC et de ses aménagements extérieurs ;
- La fourniture de tout le matériel nécessaire au fonctionnement de la ZAC ;
- L'intervention artistique.

Le coût total de l'ouvrage est estimé comme suit (dépenses brutes, TTC) :

CFC	LIBELLÉ	DEVIS TTC	%
0	Terrain		
1	Travaux préparatoires	702'000	1.8%
2	Bâtiment	30'765'000	77.0%
3	Équipements d'exploitation	226'000	0.6%
4	Aménagements extérieurs	3'337'000	8.4%
5	Frais secondaires	1'871'000	4.7%
6	Réserves	1'750'000	4.4%
7	Appareils d'exploitation	155'000	0.4%
9	Ameublements et décorations	1'134'000	2.8%
COÛT TOTAL investissement brut (TVA 8.1 % incluse)		39'940'000	100.00%
	dont honoraires	4'701'000	11.8%
	dont Etudes PCE	400'000	1.0%
	dont ETP, inclus dans le CFC 5	721'000	1.8%
Indice de référence des prix : octobre 2025 = 117.1 pt (Base Octobre 2020 = 100)			

Le coût du projet est basé sur le devis général à l'indice suisse des prix de la construction de la région lémanique (ISPC), rubrique « Nouvelles constructions ». L'indice de référence est celui d'octobre 2025 117.1 pt (base de référence octobre 2020 = 100 pt).

Le renchérissement n'est pas compris dans les montants ci-dessus :

- pour les hausses avant contrat, il se calculera à partir de la date de référence de l'indice ;
- pour les hausses contractuelles, il se calculera selon les modalités convenues dans les documents contractuels et selon les normes de la profession.

Ces montants entreront dans le décompte final et seront régularisés au boucllement.

Le CFC 5 comprend 1 ETP chef de projet pour la DGIP, 1 ETP chef de projet pour le SPEN et 2 ETP de surveillance de chantier. Pour le détail, voir point 3.4 ci-dessous.

Le crédit d'études de CHF 400'000 (25_GOV_686), inscrit sous l'EOTP I.001044.01 CrE CE Zone d'attente carcérale EPO, est régularisé dans ce crédit d'ouvrage. A ce jour, les engagements sur ce crédit sont de CHF 389'967.65.

Dans ce crédit d'études, le coût des travaux avait été estimé à CHF 28.5 mios. L'écart s'explique ainsi : l'estimation énoncée dans la PCE est basée sur une étude de faisabilité annonçant des coûts de CHF 28,5 mios avec une fluctuation possible de plus ou moins 20%. Toutefois, le projet a été repris par un autre mandataire, piloté par le SPEN, qui en a fait un avant-projet (phase SIA 31), prenant en compte l'intégralité des surfaces cellulaires, administratives et techniques, les besoins du SPEN mais aussi de ses partenaires (SMPP, Police cantonale), les exigences de constructions, notamment énergétiques, les contraintes du terrain et les délais très courts. Cela a conduit à la définition d'un surplus de coûts d'environ CHF 10 mios.

Intervention artistique

L'article 1 du règlement du 1^{er} avril 2015 concernant l'intervention artistique sur les bâtiments de l'Etat (RIABE -Règlement concernant l'intervention Artistique des Bâtiments de l'Etat ; BLV 446.11.5), prévoit que, pour tous les bâtiments édifiés ou rénovés par l'Etat dont les crédits doivent figurer au budget d'investissement, un montant proportionnel au coût de construction ou de rénovation proprement dit doit être réservé pour une intervention artistique sur le bâtiment. Le CFC 9 prévoit donc un montant réservé pour l'intervention artistique de CHF 199'980, soit 0.65 % du coût de construction (CFC 2).

Surfaces et volumes

SURFACES ET VOLUMES			
SA	Surface des abords	6'454 m ²	
SP	Surface de plancher	3'906 m ²	
SU	Surface utile	1'818 m ²	
SUP	Surface utile principale	1'411 m ²	
VB	Volume bâti	10'525 m ³	
COEFFICIENTS			
SP/SU	Coeff. Surface plancher / surface utiles		2.15
SP/SUP	Coeff. Surface plancher / surface utiles principale		2.77
RATIOS D'ÉCONOMICITÉ DE LA CONSTRUCTION			
CFC 1-9/SUP	Code des frais de construction 1 à 9 TTC / surface utile principale	CHF TTC / m ²	28'321
CFC 2/SUP	Code des frais de construction 2 TTC / surface utile principale	CHF TTC / m ²	21'803
RATIOS ÉCONOMÉTRIQUES SUR LA CONSTRUCTION			
CFC 1-9/SP	Code des frais de construction 1 à 9 TTC / surface de plancher	CHF TTC / m ²	10'230
CFC 2/SP	Code des frais de construction 2 "bâtiment" TTC / surface de plancher	CHF TTC / m ²	7'876
CFC 1-9/VB	Code des frais de construction 1 à 9 TTC / volume bâti	CHF TTC / m ³	3'796
CFC 2/VB	Code des frais de construction 2 "bâtiment" TTC / volume bâti	CHF TTC / m ³	2'923

Pour la totalité de la construction (CFC 1 à 9 TTC), le coût estimé du projet au m² SUP (surface utile principale) s'élève à CHF 28'321, soit CHF 39'940'000 / 1'411 m² SUP).

Le coût par place de détention de la ZAC est ainsi de 665'700 CHF, que l'on peut comparer aux projets et réalisations récentes suivantes :

- Avant-projet de l'extension de la Croisée : CHF 776'000.
- Projet de la Prison des Grands-Marais : CHF 988'000.
- Prison de Soleure : CHF 923'000.
- Etablissement de détention pour mineurs à Palézieux : CHF 899'000

L'Office fédéral de la justice (OFJ) précise d'ailleurs que les coûts réels de construction d'une place de détention varient considérablement selon la configuration des lieux, le régime appliqué et le nombre de cellules à construire, le planning et le financement des travaux.

L'objectif de la ZAC est de pouvoir accueillir la première personne détenue au début de l'année 2028. Pour atteindre cet objectif, plusieurs phases sont menées en parallèle, selon la planification exposée ci-dessous. L'adjudication à l'entreprise totale sera conditionnée à l'obtention du présent crédit d'ouvrage et du permis de construire.

Planning ZAC	T3 2025	T4 2025	T1 2026	T2 2026	T3 2026	T4 2026	T1 2027	T2 2027	T3 2027	T4 2027	T1 2028
Avant projet											
Viabilisation du terrain (par Infrastructures PPNV)											
Obtention du crédit d'ouvrage du CrO											
Obtention du permis de construire											
Appel d'offre construction et adjudication Entreprise totale (ET)											
Finalisation études par ET et travaux préparatoires											
Construction et mise en service											
Appel d'offre exploitation (besoins en sécurité privée pour SPEN)											
Ouverture de la ZAC											

En raison de l'urgence du projet, ce planning est optimisé et ne contient aucune marge. Un décalage d'un trimestre pour l'ouverture est toléré mais tout autre retard entraînera des conséquences importantes pour le projet. Dès lors, le présent EMPD fera l'objet d'une demande de passage en urgence au Grand Conseil.

Enfin, pour assurer la dotation en effectifs au 1^{er} janvier 2028, le SPEN fonctionnera avec une répartition mixte de ressources internes et de ressources externes de sécurité privée, essentiellement pour les fonctions de centralistes et d'agents. Dans ce but, le SPEN organisera un appel d'offre exploitation.

1.4.1. Travaux pris en charge par le projet Infrastructures

La construction de la ZAC a pour conséquences des modifications du projet infrastructures (projet INFRA, 24_LEG_35). Il s'agit notamment de :

- Accès chantier, clôtures chantier, viabilisation terrain ZAC, raccordements provisoires et définitifs en fonction de l'avancement des infrastructures PPNV
- Démolition poulaillers
- Construction des nouveaux poulaillers (dans les meilleurs délais)
- Augmentation des besoins énergétiques

Ces ouvrages, considérés comme premiers ouvrages prioritaires, sont réalisés et financés par le crédit d'ouvrage INFRA phase I (EOTP n°I.000876.03) et seront intégrés et détaillés dans le crédit d'ouvrage phase II (EOTP n°I.000876.04).

1.5. Bases légales

L'article 123, alinéa 2 de la Constitution fédérale (RS 101) prévoit que l'organisation judiciaire et l'administration de justice ainsi que l'exécution des peines et des mesures en matière de droit pénal sont du ressort des cantons, sauf disposition contraire de la loi.

Les dispositions qui seront appliquées aux personnes détenues dans cette zone seront celles des établissements de détention avant jugement, soit la loi sur l'exécution de la détention avant jugement (LEDJ) et le règlement sur le statut des personnes détenues placées en établissement de détention avant jugement (RSDAJ).

S'agissant plus particulièrement des exigences énergétiques et environnementales, les bases légales concernées sont les suivantes, à insérer en fonction de l'objet :

- Loi du 16 mai 2006 sur l'énergie (LVLEne ; BLV 730.01), dont l'art. 10 prévoit l'exemplarité qui est attendue de l'Etat et des communes, complété d'exigences supplémentaires pour l'Etat aux alinéas 3 à 6 ;
- Règlement du 4 octobre 2006 d'application de la LVLEne (RLVLEne ; RSV 730.01.1), dont l'art. 24 énonce des contraintes supplémentaires pour l'Etat en cas de nouvelle construction et rénovation au titre de l'exemplarité de l'Etat de Vaud notamment la maximisation de la production d'énergies renouvelables ;
- « Directive pour l'efficacité énergétique et la durabilité des bâtiments et constructions », adoptée par le Conseil d'Etat (Druide 9.1.3, dans sa version d'avril 2025) ;

- Directive départementale « Modalité d'exécution des dispositions relatives aux grands consommateurs d'énergie », Département du territoire et de l'environnement, dans sa version de mai 2019.

L'objet doit également respecter les Directives techniques spécifiques à l'État de Vaud. Il s'agit en particulier de :

- Directive « Norme de câblage universel » établie par la Direction générale du numérique et des systèmes d'information (DGNSI), dans sa version du 9 octobre 2020 ;
- Directives techniques CVSE de la DGIP (chauffage, ventilation, sanitaire, électricité), notamment en ce qui concerne l'optimisation énergétique de l'exploitation des bâtiments, révisées en 2019. (Révision 2025 en cours de révision).

Programme de législature 2022-2027 du canton de Vaud

La mise en place de la ZAC s'inscrit dans le cadre des mesures du programme de législature 2022-2027, à savoir en particulier :

- 3.5 : Déployer la stratégie de développement des infrastructures pénitentiaires visant à la création de nouvelles places de détention ;
- 3.5 : Lutter contre la surpopulation carcérale.

La réalisation de la ZAC respectera par ailleurs les mesures suivantes :

- la mesure n° 2.12, soit renforcer l'exemplarité de l'Etat en matière de climat et de durabilité et atteindre le zéro net d'ici à 2040 en matière d'émissions de gaz à effet de serre pour les activités de l'administration cantonale.
- la mesure n° 3.5, soit garantir la sécurité de la population, améliorer la prévention et renforcer les partenariats avec les cantons, les communes et la société civile.

1.6. Risques de non-réalisation du projet

Depuis plusieurs décennies, le Canton de Vaud fait face à une surpopulation carcérale importante en lien avec une activité criminelle impliquant notamment des demandes de placement en détention avant jugement, par le Ministère public (MP) et par le Tribunal des mesures de contrainte (TMC) afin de répondre à des risques de récidive et/ou de fuite durant l'instruction et/ou de collusion.

Cette situation résulte également d'un manque de places en exécution de peines, provoquant ainsi une occupation en établissement de DAJ par des personnes détenues en attente de placement dans des établissements d'exécution de sanction et un report sur les zones de police.

Ce report sur les zones de police pour une durée de détention de plus de 48 heures a été jugé illicite au vu des conditions de détention sommaires.

Par ailleurs, la situation contraint à une priorisation des opérations policières planifiées et provoque régulièrement des tensions dans les établissements saturés, tant pour le personnel qu'entre personnes détenues.

Une non-réalisation du projet objet du présent EMPD impliquerait de fait une poursuite de cette situation décrite par les autorités de surveillance cantonale, fédérale et internationale avec le dégât d'image pour le Canton de Vaud qui perdurerait.

2. MODE DE CONDUITE DU PROJET

Pour des questions d'urgence, la conduite de projet de la ZAC a été déléguée par la DGIP au SPEN. Le SPEN gardera cette responsabilité jusqu'à l'adjudication en force de l'appel d'offre en entreprise totale pour la construction de la ZAC. Le SPEN restera responsable de la procédure d'appel d'offre exploitation (sécurité privée). Jusqu'à l'adjudication en force de l'appel d'offre en entreprise totale, le SPEN est donc le délégué du maître d'ouvrage.

A partir de la signature du contrat de l'entreprise totale et de l'entrée en force du décret, le mode de conduite du projet répondra à la Directive 9.2.3 (DRUIDE) concernant les bâtiments et les constructions (Chapitre IV, Missions de la commission de projet, Réalisation), dont les articles sont applicables.

Le suivi du projet (contrôle financier, planification et maîtrise d'ouvrage) est assuré par une commission de projet (Copro) qui sera composée des membres suivants :

- Chef-fe de projet DAB, présidence
- Chef de projet représentant du SPEN

Un comité de pilotage (CoPil) supervisera la Copro. Il est composé des membres suivants :

- Directeur général de la DGIP, présidence
- Secrétaire générale adjointe du DJES, membre
- Chef de service SPEN, membre
- Directeur de la DAB de la DGIP, membre

Entre la CoPro de la ZAC et le CoPil, une cellule de conduite des projets PPNV, mixte SPEN / DGIP), s'assurera de la concordance et de la cohérence de l'ensemble des projets du site PPNV, dont la ZAC fait partie.

Le crédit d'études 25_GOV_686 de CHF 400'000 a financé la phase de conception de l'avant-projet. Pour des questions de rapidité et de synergie dans les réflexions, l'architecte et les mandataires impliqués sur les travaux de la Croisée ont été mandatés pour développer l'avant-projet de la ZAC.

Ce crédit d'études a permis aussi de financer un assistant au maître de l'ouvrage pour l'organisation des procédures d'appel d'offres.

3. CONSEQUENCES DU PROJET DE DECRET

3.1. Conséquences sur le budget d'investissement

L'objet d'investissement est inscrit sous l'EOTP I.001044.02 « CrO Zone d'attente carcérale ». Il est prévu au budget 2026 et au plan d'investissement 2027-2030 avec les montants suivants :

(En milliers de CHF sans décimale)

Intitulé	Année 2026	Année 2027	Année 2028	Année 2029	Année 2030
Budget d'investissement 2026 et plan 2027-2030	600	600	600	200	

Les dépenses et recettes faisant l'objet de l'EMPD sont planifiées de la manière suivante :

(En milliers de CHF sans décimale)

Intitulé	Année 2026	Année 2027	Année 2028	Année 2029 et suivants	Total
Investissement total : dépenses brutes	8'000	15'000	16'940	0	39'940
Investissement total : recettes de tiers					-
Investissement total : dépenses nettes à la charge de l'État	8'000	15'000	16'940	0	39'940

Lors de la prochaine révision, les tranches de crédit annuelle (TCA) seront modifiées.

3.2. Amortissement annuel

L'amortissement est prévu sur 25 ans à raison de CHF 1'597'600 par an.

3.3. Charges d'intérêt

La charge annuelle d'intérêt sera de CHF 878'700 (CHF 39'940'000 x 4% x 0.55)

3.4. Ressources humaines

Pendant la phase de travaux (investissement)

La DGIP ne dispose pas des forces de travail suffisantes pour mener à bien ce projet. En conséquence, elle ne pourra pas réaliser des prestations supplémentaires sans une augmentation temporaire de son effectif de 1 ETP, affecté à la fonction d'architecte, Chef.fe de projet et autre fonction.

Cet engagement se fera sous la forme de contrat à durée déterminée (CDD) d'une durée de 1 an et demi. Les coûts liés à ce poste supplémentaire s'élèveront au total à CHF 219'000.

CDD DGIP	Nb ETP	Type ETP	Coût annuel à 100% CHF (inclus 21.5% charges sociales)	Durée	Total CHF
Architecte, cheffe de projet	1	CDD	146'000.00	1.5 ans	219'000.00

Durant les travaux, le SPEN devra disposer de personnel de surveillance suffisant pour assurer la sécurité des ouvriers et du personnel, procéder aux contrôles d'accès, aider à l'organisation du chantier, qui se déroulera au milieu du site des EPO et dont l'activité perdurera sans restriction.

2.0 ETP pour la durée des travaux (15 mois) sont prévus pour cette surveillance de chantier au sein du Service pénitentiaire, pour un montant de CHF 283'000, charges sociales comprises.

Le SPEN doit se doter également d'une ressource de gestion de projet dédiée à l'organisation et la préparation de l'ouverture de la ZAC. Les coûts liés à ce poste supplémentaire s'élèveront au total à CHF 219'000. Cet engagement se fera sous la forme de contrat à durée déterminée (CDD) d'une durée de 1 an et demi.

CDD SPEN	Nb ETP	Type ETP	Coût annuel à 100% CHF (inclus 21.5% charges sociales)	Durée	Total CHF
Cheffe de projet	1	CDD	146'000.00	1.5 ans	219'000.00
Agent de détention	2	CDD	113'000.00	15 mois	283'000.00

Pour la phase d'exploitation (budget de fonctionnement)

Avant l'entrée en exploitation du bâtiment, le SPEN devra constituer progressivement l'équipe nécessaire à l'exploitation de la ZAC. Dès l'obtention du crédit d'ouvrage, le déroulé serait le suivant :

Dès 2026, les deux cadres de la ZAC seront recrutés et ces deux postes seront absorbés par le budget du SPEN, pour un montant de CHF 147'900.

Puis début 2027, ce sont les postes sécuritaires qui seront recrutés afin d'être formés et opérationnels pour l'ouverture de la ZAC. Trois mois avant l'ouverture (T4 2027) tous les postes entreront en fonction. Ces postes seront demandés et arbitrés dans le cadre du processus budgétaire 2027 pour un montant de CHF 2'420'300.

En raison de l'urgence et du délai très court entre l'obtention du décret et l'ouverture de la ZAC, le SPEN aura recours à de la sécurité privée (dès 3 mois avant l'ouverture) pour compléter ses effectifs* (centralistes, agents de détention et facility manager). Le contrat de sécurité privée sera signé pour une durée de 3 ans pour un montant estimé de CHF 1'541'400 (comptabilisé dans le tableau 4).

Tableau 1 : Effectifs du SPEN valables de T3 2026 à l'ouverture et pour les 3 premières années d'exploitation (2028-2030)

CDI SPEN	Entrées en fonction	ETP	Classe	Coût annuel à 100% inclus 21.5% charges sociales	Coût annuel ramené au taux d'activité inclus 21.5% charges sociales
Directeur adjoint	T3 2026	1.00	13	158'700	158'700
Surveillant chef	T3 2026	1.00	11	137'100	137'100
Sous-chef	T1 2027	2.00	10	122'900	245'800
Centraliste*	T1 2027	1.00	8	105'100	105'100
Agents de détention*	T1 2027	11.00	8	97'300	1'070'300
Comptabilité détenu	T4 2027	0.50	7	97'800	48'900
Admin greffe	T4 2027	1.00	6	91'000	91'000
Assistant social	T4 2027	1.50	9	113'500	170'300
SSE	T4 2027	1.00	9	113'500	113'500
Facility manager*	T4 2027	0	7	97'700	0
Chefs d'atelier cuisine	T4 2027	2.00	9	113'500	227'000
Comptabilité institutionnelle	T4 2027	0.50	8	105'100	52'600
Sous total		22.5			2'420'300
Sécurité privée	T4 2027	Centralistes, agents de détention et facility manager			1'541'400
Total					3'961'700

Dès la 4^e année, l'équipe nécessaire à l'exploitation de la ZAC sera entièrement intégrée au SPEN avec une option sur 2 ans de recourir à de la sécurité privée pour certains postes spécifiques. Sans la sécurité privée, et toute chose étant égale par ailleurs, le budget sera diminué de CHF 325'600.

Tableau 2 : Effectifs du SPEN valables dès 2031

CDI SPEN	ETP	Classe	Coût annuel à 100% inclus 21.5% charges sociales	Coût annuel ramené au taux d'activité inclus 21.5% charges sociales
Directeur adjoint	1.00	13	158'700	158'700
Surveillant chef	1.00	11	137'100	137'100
Sous-chef	2.00	10	122'900	245'800
Centraliste	7.00	8	105'100	735'700
Agents de détention	16.00	8	97'300	1'556'800
Comptabilité détenu	0.50	7	97'800	48'900
Admin greffe	1.00	6	91'000	91'000
Assistant social	1.50	9	113'500	170'300
SSE	1.00	9	113'500	113'500
Facility manager	1.00	7	97'700	97'700
Chefs d'atelier cuisine	2.00	9	113'500	227'000
Comptabilité institutionnelle	0.50	8	105'100	52'600
Total	34.5			3'635'100
Sécurité privée				0

Un montant de CHF 111'000 est ajouté aux charges de personnel correspondant aux indemnités et frais de formation, et ce, dès l'entrée en fonction de la ZAC.

3.5. Autres conséquences sur le budget de fonctionnement

La mise en service de la zone d'attente carcérale entraînera des conséquences sur les frais d'exploitation détaillés ci-dessous :

Frais d'exploitation DGIP

Tableau 3

Groupe 31 – DGIP En CHF	Facteur prix/quantité CHF/m2	2027 (3 mois)	2028 (12 mois)
Consommation d'électricité prise sur le réseau		0	27'500
Augmentation des charges liées à l'entretien des installations photovoltaïques		0	4'400
Diminution des charges d'exploitation liées à l'autoconsommation de l'énergie produite par les installations photovoltaïques		0	-24'000
Diminution de charges liés à la réinjection d'électricité dans le réseau		0	-5'000
Impôt, taxes et émoluments		0	14'200
Consommation d'eau et épuration		0	13'400

Groupe 31 – DGIP En CHF	Facteur prix/quantité CHF/m2	2027 (3 mois)	2028 (12 mois)
Chauffage à distance		0	41'000
Entretien du bâtiment ; selon les normes de la profession, il convient de considérer les frais annuels d'entretien à raison de 0.7% de la valeur d'assurance incendie (valeur à neuf hors terrain) de CHF 39.94 mios	0.7%	69'895	279'580
TOTAUX		69'895	351'080

Frais d'exploitation SPEN & DGNSI

Comme pour les ressources humaines, il est prévu également d'anticiper en 2027 l'acquisition de matériel et de prestations.

L'exploitation de la ZAC nécessitera l'engagement de personnel pour le SMPP avec un budget d'exploitation spécifique, une partie de ces coûts sont couverts par la facturation LAMAL et le solde est pris en charge par le SPEN, soit CHF 1'309'400, conformément à la Convention liant le SPEN et le CHUV (compte 3135'000'010).

Sur la base des explications présentées dans le chapitre 3.4, le budget pour la sécurité privée (compte 3130'000'130) sera de CHF 1'541'400 les 3 premières années d'exploitation de la ZAC. Dès 2031, le SPEN s'engage à supprimer le recours à la sécurité privée.

Tableau 4

			2027 3 mois	Dès 2028 12 mois	Dès 2031 12 mois
SP	Comptes		CHF	CHF	CHF
024	3100	Matériel de bureau	2'200	8'500	8'500
024	3101	Matériel d'exploitation, fournitures	36'300	144'900	144'900
024	3102	Imprimés, publications	300	1'000	1'000
024	3103	Littérature spécialisée, magazines	500	2'000	2'000
024	3104	Matériel didactique	500	2'000	2'000
024	3105	Denrées alimentaires	64'500	258'000	258'000
024	3106	Matériel médical et de laboratoire	800	3'000	3'000
024	3109	Autres charges de matériel et de marchandises	300	1'200	1'200
024	3110	Meubles et appareils de bureau	7'300	28'900	28'900
024	3111	Machines, appareils et véhicules	33'300	133'300	133'300
024	3112	Vêtements, linge, rideaux	8'300	33'200	33'200
024	3113	Matériel informatique	400	1'600	1'600
024	3120	Alimentation et élimination des biens-fonds PA	7'500	30'000	30'000
024	3130	Prestations de services de tiers	391'000	1'564'100	22'700
024	3132	Honoraires Conseillers externes, experts, spécialistes, etc.	1'200	4'900	4'900
024	3134	Primes d'assurances choses	3'800	15'000	15'000
024	3135	Charges de prestations de service pour personnes en garde	393'600	1'574'200	1'574'200
024	3137	Impôts et taxes	100	200	200
024	3150	Entretien de meubles et appareils de bureau	400	1'500	1'500
024	3151	Entretien de machines, appareils, véhicules	2'900	11'500	11'500
047	3158	Entretien des immobilisations incorporelles	30'200	120'800	120'800
024	3161	Loyers, frais d'utilisation des immobilisations	1'100	4'400	4'400
024	3169	Autres loyers et frais d'utilisation	1'100	4'400	4'400
024	3170	Dédommagements - Frais de déplacement et autres frais	700	2'600	2'600
024	3190	Prestations de dommages et intérêts	300	1'000	1'000
	31	Charges de biens/services/autres ch. exp	988'600	3'952'200	2'410'800
024	4240	Taxes d'utilisation et prestations de service	-3'600	-14'400	-14'400
024	4250	Ventes	-26'300	-105'000	-105'000
	42/43	Revenus	-29'900	-119'400	-119'400

Frais d'exploitation Polcant

Les conséquences de la ZAC sur le transfert des personnes détenues et les éventuels coûts associés doivent encore être analysés, mais ceux-ci devraient être limités en raison des transferts déjà en place sur le site de PPNV.

En résumé

Tableau 5

En milliers de francs (sans décimale)				
Intitulé	SP / CB 2 positions	2027	2028 à 2030	Dès 2031
Personnel supplémentaire (ETP)	024	22.5(*)	22.5	34.5
Charges supplémentaires				
Charges de personnel	024/30	1'893	2'420	3'635
	024/30	28	111	111
Autres charges d'exploitation	024/31	958	3'831	2'290
	048/31	70	380	380
	047/31	31	121	121
A Total des charges supplémentaires		2'980	6'863	6'537
Diminutions de charges				
Charges de personnel		-	-	
Diminution de charges liées à l'autoconsommation électrique sur site	048/31	-	- 24	-24
Diminution de charges liées aux conditions de détention illicites	068/31		-54	-54
B Total des diminutions de charges		-	-78	-78
Augmentation des revenus				
C Augmentation de revenus	024/42	30	119	119
Autres revenus d'exploitation	048/43	0	5	5
Revenus liés à la réinjection de courant sur le réseau				
C Total des augmentations de revenus		30	124	124
D Impact sur le budget de fonctionnement avant intérêts et amortissements (D = A - B - C)		2'950	6'661	6'335

SP : service publié / CB : compte budgétaire MCH2 à 2 positions

(*) Voir détails dans le chapitre 3.4. Tableau 1

Enfin, il est essentiel de noter que les coûts de fonctionnement de la ZAC seront compensés par un retour à la légalité dans l'occupation des zones carcérales des polices. D'une part, CHF 7 millions sont actuellement dépensés chaque année pour les frais de fonctionnement des zones carcérales comprenant notamment les coûts de surveillance, de prise en charge et des soins médicaux. D'autre part, les conditions de détention dans les zones carcérales étant jugées illicites, elles ouvrent la voie à une demande d'indemnité pour tort moral pour des personnes qui en font la demande. Dès lors, la construction de la ZAC constitue non seulement une conformité aux dispositions légales, mais représente également une opportunité de diminuer les dépenses en lien avec la détention avant jugement.

3.6. Programme de législation et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Se référer au chapitre 1.5 Bases légales.

3.7. Environnement, durabilité et climat

Ce projet respectera les exigences d'exemplarité de l'Etat dans ses constructions, selon l'art 10 LVL^{En} et l'art. 24 RLVL^{En}, bénéficiant d'une enveloppe thermique performante, maximisant la production photovoltaïque en toiture et intégrant du bois suisse.

3.8. Egalité entre femmes et hommes et inclusion

Néant

3.9. Enfance et jeunesse (art. 2a LSAJ)

Néant

3.10. Conformité de l'application de l'article 163 Cst-VD

Conformément à l'article 163, alinéa 2 de la Constitution cantonale (Cst-VD) et aux articles 6 et suivants de la loi du 20 septembre 2005 sur les finances (LFin), le Conseil d'Etat, lorsqu'il présente un projet de décret entraînant des charges nouvelles, est tenu de proposer des mesures compensatoires ou fiscales simultanées, d'un montant correspondant. Les charges nouvelles sont définies par opposition aux charges dites "liées", soustraites à l'obligation citée. Une charge est liée lorsqu'elle est imposée par une disposition légale en vigueur ou par l'exécution d'une tâche publique, de sorte que l'autorité de décision n'a aucune marge de manœuvre quant à son principe, à son ampleur et au moment où elle doit être engagée.

3.10.1. Principe de la dépense

La dépense définie par le présent EMPD est indispensable à l'Etat pour lui permettre de poursuivre l'exercice de sa mission publique, compte tenu des bases légales applicables mentionnées au chapitre 1.6 (Risques de non-réalisation du projet). L'objectif de la ZAC est de réduire le report de place carcérale sur les zones de polices. En conséquence, le caractère lié de la dépense résulte de la nécessité d'exécuter une tâche publique préexistante au projet de décret au sens de l'article 7, alinéa 2 LFin, soit celle d'exécuter les peines et mesures en matière du droit pénal, qui est du ressort des cantons.

3.10.2. Quotité de la dépense

La quotité de la dépense envisagée correspond à ce qui est strictement nécessaire à l'accomplissement de la tâche publique et à la concrétisation des bases légales dont elle résulte. Elle doit par conséquent être considérée comme intégralement liée.

3.10.3. Moment de la dépense

Conformément aux éléments exposés au point 1.6 concernant les risques de non-réalisation, la réalisation de la zone carcérale doit intervenir dans les meilleurs délais, aucune autre option ne permettant à ce stade d'assurer la concrétisation du projet.

3.10.4. Conclusion

L'ensemble des dépenses prévues dans le présent EMPD résulte de l'exercice d'une tâche publique. Il découle du caractère nécessaire, et donc lié, de la dépense propre à cette mission d'intérêt public, que toutes les charges engendrées par le projet de plan de continuité peuvent être qualifiées de liées au sens de l'art. 163, al. 2 Cst VD. Enfin, les conditions du projet justifient une soumission du décret au référendum facultatif.

3.11. Communes

La commune d'Orbe est consultée dans le cadre des demandes en autorisation.

3.12. Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA

Néant

3.13. Incidences Informatiques

Néant

3.14. Simplifications administratives

Néant

3.15 Protection des données

Néant

3.16 Récapitulation des conséquences du projet sur le budget de fonctionnement

En milliers de
francs
(sans décimale)

Intitulé	SP / CB 2 positions	2027	2028 n+1	2029 n+2	2030 n+3	2031
Personnel supplémentaire (ETP)	024	22.5	22.5	22.5	22.5	34.5

Charges supplémentaires						
Charges de personnel	024/30	1'921	2'531	2'531	2'531	3'746
Charges informatiques	047/31	31	121	121	121	121
Autres charges d'exploitation SPEN	024/31	958	3'831	3'831	3'831	2'290
Autres charges d'exploitation DGIP	048/31	70	380	380	380	380
Total des charges supplémentaires : (A)		2'980	6'863	6'863	6'863	6'537
Diminution de charges						
Désengagement des solutions remplacées						
Diminution de charges d'exploitation/ compensation DGIP	048/31		24	24	24	24
Diminution de charges d'exploitation/ compensation DGAIC*	068/31		54	54	54	54
Total des diminutions des charges : (B)		0	78	78	78	78
Revenus supplémentaires						
Revenus supplémentaires (SPEN)	024/42	30	119	119	119	119
Revenus supplémentaires (DGIP)	048/43		5	5	5	5
Autres revenus d'exploitation						
...						
Total augmentation des revenus : (C)		30	124	124	124	124

Impact sur le budget de fonctionnement avant intérêts et amortissements : (D = A- B-C)		2'950	6'661	6'661	6'661	6'335
---	--	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------

Charge d'intérêt (E)		879	879	879	879	879
Charge d'amortissement (F)		1'598	1'598	1'598	1'598	1'598

Total net (H = D + E + F)		5'427	9'138	9'138	9'138	8'812
----------------------------------	--	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------

* Ce montant correspond aux demandes d'indemnisation adressées à la Direction générale des affaires institutionnelles et des communes (DGAIC). En effet, s'agissant de la réparation à proprement parler, les personnes détenues peuvent l'obtenir lors de leur jugement pénal au fond ou, après que celui-ci a été rendu, par le biais d'une action en responsabilité de l'Etat devant le tribunal d'arrondissement compétent. La majorité des cas de détention illicite dans un établissement pénitentiaire sont indemnisés avant jugement, sur la base de l'art. 431 du code de procédure pénale (CPP) par le biais d'une indemnité pécuniaire ou d'une réduction de peine prononcée dans le jugement pénal. Ce dernier cas est le plus courant. Lorsque les conditions de détention sont illicites et que le jugement pénal a déjà été prononcé, l'indemnisation sous forme de réduction de la peine n'est plus possible et l'autorité pénale n'est plus compétente. La seule voie possible à ce stade de la procédure est celle de l'action fondée sur la loi vaudoise sur la responsabilité de l'Etat, des communes et de leurs agents du 16 mai 1961 (LRECA ; BLV 170.11).

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL EN REPONSE AU POSTULAT MARC-OLIVIER BUFFAT ET CONSORTS – SURPOPULATION CARCERALE ET MANQUE DE PLACES DE DETENTION : IL Y A URGENCE ! (18_POS_096)

Introduction

En 2018, une motion Marc-Olivier Buffat et consorts intitulée – *Surpopulation carcérale et manque de places de détention : il y a urgence !* a été déposée. Renvoyée à l'examen d'une commission, cette motion a été transformée en postulat.

Texte du postulat :

En préambule, le motionnaire soussigné tient à rappeler qu'il avait déposé une interpellation (13_INT_173), le 29 octobre 2013, déjà sous le titre « Délinquants relâchés faute de places dans les prisons usque tandem ». L'interpellation s'inquiétait tout particulièrement de la situation de condamnés, à nouveau arrêtés, et relâchés faute de place. La réponse du Conseil d'Etat est parvenue le 9 septembre 2014. L'on se réfère à ces deux documents pour le surplus.

Il faut malheureusement constater que les préoccupations émises à l'époque demeurent d'actualité et que la situation a, globalement, empiré. Le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil concernant l'institution d'une Commission d'enquête parlementaire (CEP) donne quelques indications sur les projets du Conseil d'Etat, en particulier en ses pages 27 et 29. Ce document ne donne aucun chiffre précis quant aux possibilités d'ouvrir rapidement des places de détention supplémentaires, en particulier pour l'exécution des courtes peines de détention ou pour la détention provisoire — ou préventive.

Le quotidien 24heures du jeudi 1er février 2018 titrait, en page 5 : « La détention en zone carcérale, ça risque d'aller de pire en pire. » Cet article citait la position de l'Ordre des avocats vaudois, dont la Bâtonnière, Me Cereghetti-Zwahlen s'était déjà exprimée sur le sujet à la RTS, le 19 décembre 2017. Comme le relève cet article, non seulement la situation actuelle viole l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme, mais qui plus est, elle expose régulièrement le canton de Vaud à devoir verser des indemnités qui se sont élevées à 9.3 millions de francs en 2016 !

Le manque de places pour l'exécution de courtes peines de détention va également s'accroître du fait de la modification du Code pénal suisse supprimant la possibilité des jours-amende pour des peines supérieures à six mois. Le Conseil d'Etat lui-même chiffre cette augmentation possible à quelque 20%.

Enfin, il est sans doute probable que la surpopulation carcérale, devenue chronique dans l'ensemble du canton de Vaud depuis de nombreuses années, soit, en partie au moins, à l'origine des questions formulées à l'appui d'une demande de constitution d'une CEP. Enfin, cette situation rend plus difficile la tâche du personnel pénitentiaire.

En application de l'article 120 de la Loi sur le Grand Conseil, la présente motion requiert du Conseil d'Etat qu'il établisse, dans les plus brefs délais possibles, un projet de décret prévoyant la mise à disposition rapide de 200 à 300 places de détention pérennes et supplémentaires dans le canton de Vaud, en particulier pour la détention préventive et l'exécution de courtes peines de détention. Le Conseil d'Etat est également invité à examiner toute possibilité de collaboration intercantonale pour permettre la création et le financement de ces nouvelles places de détention.

Rapport du Conseil d'Etat

Depuis de nombreuses années, le Conseil d'Etat, par l'intermédiaire du Département en charge du domaine pénitentiaire (le DINT, puis le DIS et enfin le DJES), tend à concrétiser la réalisation la plus rapide possible de la stratégie en matière d'infrastructures pénitentiaires.

Lors des dernières années, plusieurs communes ont été approchées, en vain, afin d'accueillir une structure provisoire sur leur territoire pour permettre la réalisation rapide de places de détention, en attendant la mise en service de l'établissement des Grands-Marais (PGM) à l'horizon 2032.

Le 1^{er} juillet 2025, l'entrée en vigueur du plan d'affectation cantonale du nord-vaudois (PPNV) a permis d'affecter une zone constructible sur le site des Etablissements de la plaine de l'Orbe (EPO). Cette zone permet d'accueillir, avec le projet objet du présent EMPD, une structure de 60 places.

Les conditions de détention de la zone d'attente seront ainsi conformes à celles de la détention avant jugement et ne pourront plus être critiquées sous l'angle de l'illicéité. Un service médical est également inclus au sein de la structure, permettant de répondre aux problématiques psychiques et somatiques des personnes détenues, avec du personnel dédié rattaché au Service de médecine et psychiatrie pénitentiaires (SMPP) du CHUV.

Cette zone devrait ainsi permettre aux zones de police de retrouver une occupation de 48 heures maximum générant ensuite un transfert au sein de la zone d'attente. Cette organisation continuera de nécessiter une coordination importante avec les polices, cantonales et municipales, afin de ne pas rapidement ré-engorger les zones carcérales.

Par ailleurs, le canton de Vaud a conclu un accord avec le canton de Fribourg afin d'exploiter, à compter de mai 2025 et ce, pour une durée de l'ordre d'un an, des locaux sis sur le site de Bellechasse à Sugiez, appartenant à l'Etablissement de détention fribourgeois (EDFR), pour y placer quarante personnes détenues. D'autres projets sont actuellement à l'étude pour obtenir des places de détention supplémentaires.

Le Conseil d'Etat met ainsi tout en œuvre pour réduire la surpopulation carcérale. L'adoption de ce crédit d'ouvrage devrait également permettre d'améliorer la situation. Cela étant, il sied de noter que seule la mise en service de l'établissements des Grands-Marais permettra de réellement faire face à la surpopulation carcérale vaudoise.

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL EN REPONSE A LA MOTION JEAN-MARC NICOLET ET CONSORTS AU NOM DE LA COMMISSION DES VISITEURS DU GRAND CONSEIL - METTRE FIN AUX CONDITIONS ILLEGALES DE DETENTION DANS LES ZONES CARCERALES (22_MOT_7)

Introduction

En 2022, une motion Jean-Marc Nicolet et consorts intitulée – *Mettre fin aux conditions illégales de détention dans les zones carcérales* - a été déposée. Renvoyée à l'examen d'une commission, le Conseil d'Etat y répond par le présent EMPD.

Texte déposé

Le Conseil d'Etat a publié, en novembre 2021, ses déterminations en réponse aux 9 recommandations du rapport annuel 2020-2021 de la Commission des visiteurs du Grand Conseil (CVGC).

L'une de ces recommandations concerne la problématique récurrente, non résolue depuis une dizaine d'années, de l'illégalité de la durée de détention dans les zones carcérales de notre canton (Hôtel de Police à Lausanne et Police cantonale à la Blécherette).

La CVGC recommande depuis plusieurs années au Conseil d'Etat de prendre dans les meilleurs délais toutes mesures visant à respecter les dispositions limitant à 48 heures le séjour dans les zones carcérales pour mettre fin à des conditions contraires à la loi (art. 27 de la loi vaudoise d'introduction du Code de procédure pénale suisse – LVCP). Ces lieux de détention sont absolument inadaptés pour des rétentions allant au-delà de 48 heures. Dans son rapport publié en mai 2020, le Sous-comité des Nations Unies pour la prévention de la torture (SPT) a d'ailleurs insisté sur l'impact psychologique néfaste des conditions de détention prolongée à l'Hôtel de Police de Lausanne, ainsi qu'à la zone carcérale de la Police cantonale, à la Blécherette.

Les conditions de détention, malgré quelques améliorations et les nombreux efforts des agentes et des agents, restent inacceptables. Cette situation rend leurs conditions de travail difficiles et péjore leur capacité opérationnelle. Une détention prolongée, au-delà du délai légal, dans de telles conditions, constitue toujours une violation des droits fondamentaux des personnes détenues.

Aux yeux du motionnaire et de la CVGC, on ne peut plus attendre l'ouverture, annoncée au mieux pour 2026, du nouvel établissement pénitentiaire des Grands-Marais, à Orbe. A relever qu'en ce début 2022, le Grand Conseil ne s'est toujours pas prononcé sur le crédit d'ouvrage nécessaire à la construction, dans un premier temps, d'un peu plus de 200 places de détention supplémentaires.

Tous partis confondus, le débat a été nourri au Grand Conseil, en février 2021, autour des conditions de détention dans les zones carcérales. Quand bien même la CVGC a constaté dans son dernier rapport annuel (du 1er juillet 2020 au 30 juin 2021), qu'elle souhaite soumettre au Grand Conseil en ce début d'année 2022, une forte diminution du taux d'occupation des zones carcérales due en grande partie à la crise sanitaire, la durée du séjour dans les zones carcérales reste, elle, toujours problématique comme l'illustre le tableau annexé.

Certes, dans ses déterminations, le Conseil d'Etat fait mention de plusieurs mesures instituées, depuis 2013, dans le but de rendre le séjour des personnes détenues dans les zones carcérales le plus proche possible des conditions de détention admissibles par les lois, les conventions et les standards reconnus sur le plan national et international.

Par contre, le Conseil d'Etat ne propose aucune solution allant dans le sens du strict respect de l'incarcération en zone carcérale au maximum 48 heures, en application de la LVCP et des standards ci-dessus, avant de transférer les personnes prévenues dans des lieux de détention plus adaptés.

Il convient de rappeler, encore une fois, que les infrastructures des zones carcérales de l'Hôtel de police à Lausanne, et de la Police cantonale, à la Blécherette, n'ont pas été prévues pour une rétention de plus de 48 heures. Depuis une dizaine d'années, la détention qui se prolonge nécessite la mise sur pied d'une organisation très complexe en matière de transferts, pour les douches, pour les soins, etc... qui a des conséquences négatives tant sur les conditions de travail du personnel que sur les coûts engendrés.

La présente motion, soutenue à l'unanimité des membres de la Commission des visiteurs du Grand Conseil, demande au Conseil d'Etat de bien vouloir prendre toutes dispositions utiles via un projet de décret, afin de compléter le nombre de places de détention nécessaires et limiter la durée de détention en zone carcérale à 48 heures.

Sans attendre l'ouverture du nouvel Etablissement pénitentiaire des Grands- Marais mais en proposant toute autre solution de construction provisoire, d'adaptation ou de transformation susceptible d'accueillir les personnes prévenues après leurs deux premiers jours de séjour dans les zones carcérales de notre canton. Et cela dans des conditions de détention qui respectent la législation en vigueur.

Rapport du Conseil d'Etat

La motion 22_MOT_7 portant sur la même demande que le postulat 18_POS_096, le Conseil d'Etat renvoie le Grand Conseil aux explications transmises précédemment et à l'objet du présent EMPD.

CONCLUSION

Vu ce qui précède, le Conseil d'État a l'honneur de proposer au Grand Conseil d'adopter :

- 1) le projet de décret accordant au Conseil d'Etat un crédit d'investissement de CHF 39'940'000 pour financer la construction d'une zone d'attente carcérale (ZAC) de 60 places de détention.
- 2) le rapport 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).
- 3) le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil 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).

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.

du 4 février 2026

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de décret du Conseil d'Etat

décète

Art. 1

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 de 60 places de détention.

Art. 2

¹ Ce montant sera prélevé sur le compte Dépenses d'investissement, réparti et amorti sur 25 ans.

Art. 3

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du présent décret, qui est sujet au référendum facultatif.

² Le présent décret entre en vigueur dès sa publication.