



**Ministère public central
Le Procureur général**

Avenue de Longemalle 1
1020 Renens

Rapport du Procureur général sur l'activité du Ministère public pour l'année 2016

Table des matières

1	Introduction	4
2	Remarques générales et gestion	5
2.1	Le personnel	5
2.2	Les locaux et la sécurité	6
2.3	L'informatique.....	7
2.4	La direction et la gestion	8
2.4.1	La direction administrative (DA)	8
2.4.2	Le Procureur général, ses adjoints, les premiers procureurs et les relations entre les cinq offices.....	9
2.4.3	Le budget et les comptes 2016	10
3	L'activité juridictionnelle.....	12
3.1	Remarques générales	12
3.2	Tableaux et commentaires	13
3.2.1	Enquêtes en cours au 1 ^{er} janvier et nouvelles affaires	13
3.2.2	Enquêtes closes de 2014 à 2016.....	14
3.2.3	Enquêtes closes et enquêtes en cours au 31 décembre.....	15
3.2.4	Nombre moyen de dossiers par procureur* d'arrondissement	16
3.2.5	Durée des enquêtes	17
3.2.6	Types d'infractions.....	18
3.2.7	Division criminalité économique	19
3.2.8	Contrôle par le Ministère public central des décisions des Ministères publics d'arrondissement	22
3.2.9	Activités du Ministère public central dans les affaires du Tribunal des mineurs	23
3.2.10	Autres activités de la division des affaires spéciales du Ministère public central	24
3.2.11	Interventions du Ministère public (MP) aux audiences des Tribunaux d'arrondissement (TDA) et de la Cour d'appel (CAPE)	26
3.2.12	Interventions du Ministère public aux audiences du Juge d'application des peines (JAP)	27
3.2.13	Détentions provisoires	27
3.2.14	Autres requêtes au Tribunal des mesures de contrainte	28
3.2.15	L'utilisation de la procédure simplifiée (art. 358 à 362 CPP)	29
3.2.16	Autres données.....	29
3.2.17	Le service de piquet	30
4	Relations publiques, communications internes et externes.....	30
4.1	Relations avec la CDIS (Cheffe du Département des institutions et de la sécurité) et le SGDIS (Secrétariat général du Département des institutions et de la sécurité)	30
4.2	Relations avec les services transversaux	30
4.3	Relations avec les acteurs de la chaîne pénale	30

4.4	Relations avec les autres cantons	31
4.5	Relations avec les médias.....	31
5	Formation (hors CEP)	32
6	Implication des procureurs dans la formation, dans les conférences de procureurs, dans les commissions et groupes de travail inter et intracantonaux.....	33
7	Conclusions et perspectives	33
7.1	Le travail accompli.....	33
7.2	La relation entre l'évolution de la charge et l'évaluation du risque sécuritaire	33
7.3	Les ressources et l'évaluation du besoin de renforts	34
7.4	La remise en cause du fonctionnement	35
7.5	La fixation de priorités	36
7.6	Réflexions sur la politique criminelle.....	36
8	Annexe	38
8.1	Annexe 1 : Formations suivies par les procureurs	38

1 Introduction

A. – Six ans après l'entrée en vigueur du nouveau Code de procédure pénale suisse (CPP), on peut affirmer que le Ministère public a achevé la période de mutation dont on savait qu'elle serait de longue durée compte tenu de l'importance des changements introduits par le nouveau droit, très différent de la législation vaudoise qui réglementait la procédure jusqu'au 31 décembre 2010.

Il reste bien sûr des dispositions légales dont l'interprétation n'a pas été définitivement posée par la jurisprudence, mais c'est le cas pour toute loi, même après de nombreuses années d'application. De plus, des modifications du CPP sont déjà envisagées, dont certaines paraissent indispensables du point de vue du Ministère public, mais dont d'autres pourraient compliquer encore un peu plus ce qui n'est déjà pas simple du tout.

B. – De 2011 à 2013, le nouveau droit et une augmentation importante de la délinquance ont eu pour effet de voir le nombre d'enquêtes ouvertes et en cours être très élevé. La tendance à la baisse constatée par la police dès 2014 a aussi été constatée par le Ministère public, mais avec un décalage temporel dû à la différence des compétences (enquêtes ouvertes en 2013 : 25'637 ; 2014 : 25'486 ; 2015 : 23'610 ; enquêtes en cours au 31 décembre 2013 : 9'209 ; 2014 : 8'449 ; 2015 : 7'693).

Avec 24'095 nouvelles affaires en 2016, les chiffres du Ministère public semblent contredire la statistique policière qui révèle une persistance de la tendance à la baisse de la criminalité. La contradiction n'est qu'apparente et il faut la prendre avec réserve, en se souvenant notamment que la police compte les infractions, tandis que le Ministère public dénombre les enquêtes. Grâce à des affaires closes dont le nombre reste – légèrement – supérieur à celui des affaires ouvertes, ce sont 7'423 affaires qui étaient en cours au 31 décembre 2016.

Derrière ces chiffres globaux, il y a évidemment des magistrats et des collaborateurs qui fournissent un travail important, qu'il convient de mettre en exergue.

La diminution du nombre d'affaires en cours a un effet positif visible important pour le Ministère public : le nombre moyen de dossiers par magistrat a diminué, pour passer de près de 230 en 2013 à un peu plus de 160 en 2016. Cette baisse permet aux magistrats de gérer plus efficacement les dossiers dont ils sont en charge. Il serait toutefois faux de croire à un confort accru, voire à un effectif pléthorique. Rien n'indique en effet que la charge effective de travail ait diminué. A cet égard, que les frais liés aux enquêtes aient augmenté (notamment l'indemnisation des avocats d'office et les coûts de la détention) révélerait plutôt un volume d'activité en hausse.

Il s'ensuit que l'on peut répéter tel quel un constat émis dans le rapport précédent : l'exercice de l'action pénale se traduit par une pression mise sur la délinquance, qui a pour corollaire une pression tout aussi importante que l'autorité met sur elle-même.

En 2015, quatre procureurs ont quitté le Ministère public du Canton de Vaud, dont deux pour rejoindre le Ministère public de la Confédération, et un troisième un autre parquet cantonal. Ces départs suscitent deux questions qu'il n'y a pas lieu de passer sous silence. La première est celle de l'usure causée par la charge ; la seconde celle de la reconnaissance du poids de charge. Il y sera revenu dans les conclusions, d'autres thèmes concernant le statut des magistrats apparaissant également d'actualité.

2 Remarques générales et gestion

2.1 Le personnel

En 2016, l'effectif du Ministère public s'élève à 175.10 ETP contre 175.20 en 2015. La réduction de 0.10 ETP résulte du transfert de 0.10 ETP à la Police cantonale vaudoise dans le cadre de la nouvelle gestion des séquestres des stupéfiants. Il inclut également 5 ETP accordés pour l'opération Strada, toujours limités dans le temps, du 1^{er} janvier au 31 décembre, d'année en année, depuis 2013.

La répartition des effectifs est ainsi effectuée :

Office	Procureur général	Procureurs	Greffiers	Personnel administratif	RH / Direction administrative	Total
MPc	1	14.8	8.3	14.3	7.6	46
MPaLN		14.6	18	23.5		56.1
MPaNV		7	8	10.5		25.5
MPaEV		8	9	11.5		28.5
MPaLC		5	6	8		19
Total canton	1	49.4	49.3	67.8	7.6	175.1

L'on relève encore que :

5 postes de greffiers-rédacteurs ne sont pas compris dans le nombre total de collaborateurs. Ceux-ci sont également accordés d'année en année, dans le cadre du budget auxiliaire, pour soutenir l'activité des arrondissements. Depuis septembre 2014, un analyste comptable, prêté par la Police de sûreté, enforcer l'équipe de la division économique. Une solution pérenne devra, toutefois, être trouvée d'ici à 2019.

Procureurs suppléants

Un appui ponctuel est toujours donné, selon les besoins des arrondissements, par 3 procureurs-suppléants, nommés à cet effet par le Conseil d'Etat.

Changement organisationnel au sein du Ministère public central

La division criminalité économique, suite au départ de son chef Nicolas Cruchet, au 31 mai 2016, a continué la restructuration organisationnelle initiée par celui-ci.

La Direction du Ministère public a ainsi décidé de détacher l'activité concernant les fixations de for et l'entraide judiciaire pénale de la division qui traite la criminalité financière, pour créer une cellule spécifique désormais rattachée à la division des affaires spéciales, avec effet au 1^{er} avril 2016.

Pour ce faire, il a fallu transférer une partie des ressources nécessaires de l'arrondissement de Lausanne, dont le procureur Augustin Dayer, nommé procureur spécialiste et chef du nouveau greffe « For et entraide ». L'autre partie du greffe est issue d'un transfert de forces internes au sein du Ministère public central.

Suite au départ de Nicolas Cruchet, le procureur spécialiste François Danthe a été promu Procureur général adjoint, au 1^{er} juin 2016. Il est le nouveau chef de la division, désormais dénommée « division criminalité économique ». Les procureurs de l'arrondissement de Lausanne, Stéphane Coletta et Bertrand Bühler sont venus compléter son équipe, pour remplacer indirectement Nicolas Cruchet et directement le Procureur Yves Nicolet, tous deux partis au Ministère public de la Confédération.

Politique de fidélisation des collaborateurs

L'année 2016 a été marquée par le départ de plusieurs collaborateurs, dont 4 magistrats.

Le Ministère public a procédé d'une part à diverses promotions et pérennisé la situation de magistrats jusqu'alors au bénéfice d'un contrat de durée déterminée, et d'autre part à des recrutements externes.

Gestion des absences de longue durée

Malheureusement, une dizaine de collaborateurs du Ministère public ont été atteints dans leur santé par des maladies entraînant des absences de longue durée. Sept congés maternité ont aussi éloigné des collaboratrices de leur poste durant plusieurs mois, ces heureuses situations donnant aussi lieu à des remplacements de durée déterminée.

Enquête de satisfaction

Pour la première fois, grâce au travail d'un étudiant à la Haute école d'ingénierie et de gestion du Canton de Vaud, le Ministère public a pu procéder à une enquête de satisfaction auprès de l'ensemble de son personnel.

Cette enquête, menée sous l'angle de l'enjeu de la fidélisation des collaborateurs, complète les questionnaires de départ mis en place par l'unité RH au printemps 2016.

Dans les grandes lignes, les collaborateurs expriment une certaine fierté à travailler pour le Ministère public. Toutefois, des sentiments négatifs liés au manque de perspectives d'évolution professionnelle interne, à une rémunération parfois considérée comme « incorrecte » ou encore au manque de propositions de formation continue externe devront être analysés plus finement afin de déterminer quelles actions pourraient, dans le cadre très strict posé par la réglementation, être menées par la Direction et l'unité RH pour améliorer ce sentiment, compte tenu encore des moyens limités alloués à l'institution.

2.2 Les locaux et la sécurité

S'agissant des locaux abritant le Ministère public central et les offices dans les arrondissements, ceux-ci offrent un cadre et des conditions de travail adaptés.

A Lausanne, des travaux de réfection ont été menés afin de rénover partiellement la chancellerie de l'office de même que plusieurs bureaux notamment dédiés à l'accueil des audiences de personnes détenues. D'autres travaux sont à envisager dans le futur afin de rénover divers locaux sis dans l'aile la plus ancienne du bâtiment et abritant plusieurs greffes et salles d'audition.

A Yverdon, le Ministère public de l'arrondissement du Nord vaudois est toujours en attente, malgré une demande au SIPAL, de la sécurisation, d'une part, de la vitre séparant la salle de consultation des dossiers de la chancellerie et, d'autre part, d'un boîtier électronique gérant les accès à l'office et installé à l'extérieur du périmètre sécurisé de celui-ci. Pour rappel, la pose d'une vitre non sécurisée résulte d'une erreur lors de la conception initiale des locaux.

A Morges, le bâtiment administratif cantonal abritant le Ministère public de l'arrondissement de La Côte a subi divers travaux visant à remédier à des problèmes techniques en lien avec le système de chauffage et l'insonorisation des bureaux et locaux d'audition. Force est de constater que ces travaux n'ont, malheureusement, que peu amélioré la situation.

Pour ce qui est de la sécurité, le Ministère public n'a pas eu à déplorer d'incident majeur touchant à l'intégrité physique des magistrats ou des collaborateurs. Il n'en demeure pas moins – comme cela était déjà le cas en 2015 – que le personnel éprouve un sentiment diffus d'insécurité. C'est notamment ce qui ressort d'un sondage mené à l'interne par l'unité des ressources humaines en 2016 et qui visait notamment à évaluer les conditions de travail au sein de l'institution. Bien qu'en partie subjectif, ce sentiment peut s'expliquer par l'évolution de l'actualité nationale et internationale qui rappelle, à l'occasion, que des magistrats œuvrant dans des institutions judiciaires sont parfois victimes des agissements criminels de justiciables entrés dans le registre de la violence.

Si l'on entend répondre concrètement aux craintes des collaborateurs, l'une des pistes à explorer réside assurément dans le renforcement des moyens techniques de sécurité.

En effet, malgré l'existence dans les locaux de dispositifs tels que des systèmes d'alarme, des vitres sécurisées, ou encore une séparation entre les zones « publiques » et « privées », le risque d'intrusion d'une personne armée et/ou animée d'intentions porteuses de danger, voire criminelles, ne peut être exclu. Aussi, à l'instar de ce qui a cours dans les tribunaux, des mesures comme la fouille systématique des justiciables, la mise à disposition de détecteurs de métaux, l'installation de scanners à rayons X ou encore la présence permanente d'un huissier, devraient être envisagées si l'on entend garantir un niveau de sécurité élevé dans les offices et prévenir au mieux tout incident sécuritaire majeur.

Bien évidemment, la mise en œuvre de mesures telles celles décrites ci-dessus exigent la mise à disposition par l'autorité politique compétente de moyens financiers, techniques et humains idoines.

2.3 L'informatique

Comme déjà évoqué dans le rapport d'activité 2015, le Ministère public est partenaire de l'Ordre judiciaire vaudois dans le cadre du projet visant à la modernisation du système d'information de la justice vaudoise. L'objectif principal de ce projet est le remplacement de l'application « métier » actuelle (GDD) qui ne répond plus aux besoins des utilisateurs notamment en termes d'interface avec les divers systèmes en usage au sein des diverses entités de la justice vaudoise. La direction de projet, conduite par la DSI (Direction des systèmes d'information) a lancé, courant 2016, un appel d'offres sur le marché public afin d'acquérir une solution informatique plus performante et répondant véritablement aux besoins liés à un traitement des informations partagées par les

maillons de la chaîne pénale. Actuellement, la direction du projet examine les diverses offres reçues. Le choix d'une solution devrait être intervenu au moment de la publication du présent rapport.

Parallèlement au projet susmentionné, la Conférence des chefs des départements de justice et police (CCDJP) poursuit sa démarche tendant à l'harmonisation des systèmes d'information de la justice pénale (HIJP). Ce projet, dont le déploiement progressif devrait avoir lieu à partir de 2020, a pour but principal l'amélioration du partage et de la transmission d'informations entre les autorités d'un même canton et des cantons – et de la Confédération – des polices aux services pénitentiaires en passant par les ministères publics et les tribunaux.

La convention relative à l'harmonisation des systèmes d'information a été soumise aux cantons par la direction de projet et validée en 2016. Ainsi, deux projets visant, pour le premier, à la numérisation des dossiers pénaux et, pour le second, au déploiement de moyens techniques pour la vidéoconférence, ont été initiés. Ils se poursuivront en 2017.

2.4 La direction et la gestion

2.4.1 La direction administrative (DA)

En dehors de son activité courante, la direction administrative du Ministère public a fourni des prestations dans les domaines et projets qui suivent :

Finalisation de la nouvelle plate-forme intranet du Ministère public

Initié en 2015, le projet de refonte de l'intranet du Ministère public visait principalement à optimiser la structure du site afin de proposer des contenus et des informations pertinents aux magistrats et collaborateurs du Ministère public, ceci au travers de plusieurs thématiques principales, à savoir les ressources humaines, les activités juridictionnelles, le pilotage et la communication ainsi que les activités administratives et financières.

Dans le courant du premier trimestre 2016, le nouveau site a été mis en production, avec succès. Son nouvel ordonnancement facilite grandement l'accès à l'information et son contenu est périodiquement mis à jour en fonction des besoins et de l'évolution du cadre juridique et administratif dans lequel se développe l'activité du Ministère public.

Organisation d'un rapport de service annuel du Ministère public

Afin d'informer l'ensemble des magistrats et collaborateurs sur les activités 2015 du Ministère public de même que sur les perspectives de développement, le Procureur général a souhaité la mise sur pied de cette première rencontre de service annuelle qui s'est tenue en deux sessions, les 3 et 19 mai 2016. Au-delà de sa dimension purement informative, ce rapport de service se veut un acte de communication fort de la direction de même qu'un vecteur de cohésion au sein du Ministère public de par la réunion simultanée de l'ensemble de son personnel. Au vu du succès remporté par cette première édition, le Procureur général a décidé de pérenniser la tenue de ce rapport.

Gestion des séquestres

Le directeur administratif a pris part aux travaux d'un groupe de réflexion traitant de la gestion transversale des séquestres au sein des services de la chaîne pénale (Police cantonale, Ministère public, Ordre judiciaire et Service pénitentiaire). Les réflexions menées dans ce cadre ont débouché sur la création d'un dépôt centralisé pour la gestion et le stockage des séquestres de produits stupéfiants. Ce dépôt, géré par la Police cantonale, est pleinement opérationnel depuis le second semestre 2016.

Parallèlement à la création dudit dépôt, le groupe de travail a été mandaté par les directions des services mentionnés plus haut afin de poursuivre plus avant la réflexion en vue, dans un premier temps, d'élaborer des variantes visant, à terme, à la centralisation en un seul point de la chaîne pénale de la gestion de l'ensemble des séquestres (stupéfiants, armes à feu, véhicules, etc.) et, dans un second temps, d'implémenter une solution informatique commune à tous pour la gestion de ces mêmes séquestres. Le processus de réflexion du groupe de travail est toujours en cours.

Afin de répondre rapidement aux recommandations du CCF (Contrôle cantonal des finances) visant à optimiser la gestion des séquestres au sein du MP (traçabilité, uniformisation de la procédure de traitement, etc.) et dans l'attente du déploiement d'une solution informatique unique pour tous les acteurs de la chaîne pénale vaudoise, la direction administrative du Ministère public a développé, en collaboration avec l'OJV (Ordre judiciaire vaudois), un outil informatique commun aux deux services et revu les procédures idoines. Ce nouveau fichier, actuellement en phase de test, sera mis en production en avril 2017. Il permettra notamment d'assurer une traçabilité accrue des séquestres, d'avoir une vue d'ensemble sur la gestion de ces derniers par le Ministère public et les tribunaux des arrondissements et de supprimer des saisies redondantes.

Formation des interprètes intervenant au profit des autorités pénales romandes

La direction administrative a été étroitement associée, en partenariat avec des représentants des ministères publics des cantons de Neuchâtel, Fribourg, Jura, Valais et Berne (partie francophone), au développement de la formation des interprètes, que ce soit en matière d'organisation ou encore d'élaboration des supports et outils pédagogiques. Cette formation a pour objectif de permettre aux interprètes de parfaire leurs connaissances de base en matière de procédure pénale et de technique d'interprétariat afin d'assurer une meilleure qualité des traductions.

Ce sont ainsi quelque 200 interprètes qui seront formés dans le Canton de Vaud dès mars 2017, par des procureurs chevronnés et des professionnels de l'interprétariat.

2.4.2 Le Procureur général, ses adjoints, les premiers procureurs et les relations entre les cinq offices

Après 2014 et 2015, marqués par des changements nombreux, ensuite du départ de plusieurs procureurs exerçant des fonctions dirigeantes – ainsi que de la directrice administrative et de la responsable RH – 2016 a connu une nouvelle mutation. Comme déjà indiqué en effet, M. Nicolas Cruchet, Procureur général adjoint à la tête de la division économique, a quitté le MPVD, après plus de 20 ans passés au service des autorités de poursuite pénale vaudoises, pour rejoindre les rangs du Ministère public de la Confédération. C'est M. le Procureur François Danthe, spécialiste économique depuis 2013, qui lui a succédé.

Sans jamais tomber dans la routine, les sujets variés et toujours renouvelés ne manquant pas, les réunions presque mensuelles de la direction élargie, dont les procès-verbaux sont ensuite largement diffusés, restent un vecteur important des valeurs qui doivent, parce qu'elles sont communes à l'institution, être partagées par ceux qui en font partie.

Chacun dans son style, les quatre premiers procureurs assument le double rôle qui leur est dévolu dans le domaine des relations entre le MPc et les MPa : représenter la direction dans les offices, et faire remonter vers celle-là ce qui concerne chacun de ceux-ci en particulier.

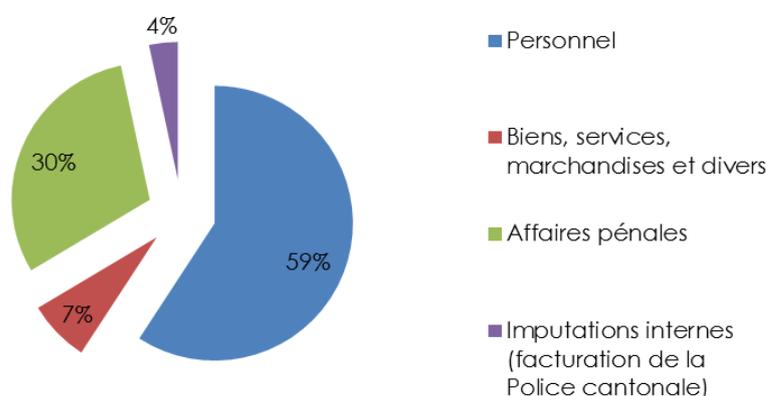
On ne peut pas abolir le sentiment des personnes qui voient, dans ce que la direction entreprend au titre d'une indispensable harmonisation des pratiques, une volonté d'uniformiser celles-ci. Le bon fonctionnement de la direction élargie doit permettre de relativiser ce sentiment, des réunions du MP dans son entier, festive en 2015 et sous la forme d'un « rapport de service » en 2016, allant dans le même sens.

On relèvera encore, à cet égard, l'excellent état d'esprit qui permet souvent, lorsqu'un office a besoin d'aide en raison d'une maladie ou d'un départ, la mise à disposition de ressources par un autre, par un « prêt » ou une augmentation momentanée d'un taux d'activité.

2.4.3 Le budget et les comptes 2016

	2015	2016
Charges selon budget	CHF 42'814'300	CHF 42'541'500
Charges selon comptes	CHF 41'416'219	CHF 41'936'834
Produits selon budget	CHF 96'500	CHF 96'500
Produits selon comptes	CHF 294'788	CHF 353'111

Répartition des charges en 2016



Les charges liées au personnel constituent le centre de coût le plus important, suivies par les frais générés par les affaires pénales traitées au Ministère public.

Ces dernières dépenses (écoutes téléphoniques, expertises médico-légales, traducteurs indépendants, frais d'avocat, frais de détention et de geôle, etc.) dépendent directement de l'évolution de la criminalité mais également du cadre législatif et peuvent donc connaître des fluctuations qu'il est difficile, voire impossible d'anticiper en terme budgétaire.

Ainsi, on constate que par rapport à 2015, les frais liés à l'indemnisation des avocats d'office ont augmenté de CHF 546'589, générant ainsi un dépassement de CHF 311'248 par rapport aux CHF 2'884'200 inscrits au budget. Le nombre plus élevé de détentions explique en tout cas en partie cette augmentation. Pour l'Ordre judiciaire comme pour le Ministère public, il est à craindre, avec l'introduction, fin 2016, des nouvelles dispositions légales en matière d'expulsion des délinquants, qui prévoient, lorsque cette mesure doit être envisagée, l'assistance obligatoire d'un défenseur d'office, que les coûts en la matière augmentent sensiblement.

Par rapport à 2015, on observe également une évolution à la hausse des frais de détention de CHF 629'737, ce qui a généré un dépassement de CHF 194'846 sur le montant de CHF 1'002'700 initialement budgétisé. Ce dépassement a été absorbé par un crédit supplémentaire entièrement compensé de CHF 200'000.

Cette augmentation notoire s'explique par la hausse des placements de prévenus dans des établissements pénitentiaires de cantons tiers en raison d'une part des limites de capacité des prisons vaudoises, mais aussi, d'autre part, de situations dans lesquelles le risque de collusion impose que les prévenus d'une même affaire ou d'affaires connexes séjournent dans des établissements différents. Alors que la détention en établissement vaudois n'est pas facturée au Ministère public, celle qui a lieu hors canton l'est, durant toute la phase de l'instruction.

L'évolution de ces frais est directement liée, comme mentionné précédemment, aux phénomènes liés à la criminalité (notamment la fluctuation du nombre des infractions et donc, par conséquent, des décisions judiciaires ordonnant la détention en application de la loi) qui sont, par essence, difficilement prévisibles.

En définitive, pour le Ministère public, la détention hors canton, fondée comme toute détention sur une décision judiciaire exécutoire, résulte de ce qui peut être considéré, du point de vue de l'autorité de poursuite pénale, comme un cas de force majeure : les critères légaux (dangerosité, collusion, risque de fuite) comme le nombre limité de places de détention, s'imposent à lui sans possibilité d'y échapper ou de les maîtriser.

Il est probable que ces surcoûts, liés au placement hors canton de prévenus, vont persister tant que le canton n'aura pas, comme il a d'ailleurs annoncé vouloir le faire, augmenté encore un nombre de cellules qui a déjà cru durant les premières années de la législature. Indépendamment de cet effort supplémentaire, on peut espérer que la diminution de la criminalité constatée sur le terrain depuis trois ans rende, à terme et pour autant qu'elle se poursuive, le problème moins aigu et la situation plus favorable.

S'agissant des frais liés à la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (écoutes téléphoniques et contrôle du courrier), une augmentation des dépenses annuelles est à envisager, dès 2017. En effet, la Confédération a annoncé, courant décembre 2016, que dans le cadre de son programme de stabilisation des dépenses, les tarifs liés à la surveillance précitée seraient majorés de 5%. Cette mesure va entraîner pour le Ministère public des coûts supplémentaires annuels de l'ordre du CHF 70'000 à CHF 80'000. Une augmentation bien plus importante est déjà annoncée pour les années suivantes.

Pour en revenir aux charges liées au personnel (salaire du personnel administratif et d'exploitation, compte 3010), de nombreuses absences durant les trois premiers trimestres 2016 pour des congés maternité ou des maladies de longue durée, de même que la ponction – sur décision du Conseil d'Etat – d'un montant de CHF 43'900, au titre de participation du Ministère public aux mesures d'économie sur la masse salariale des services, a fait objectivement craindre un dépassement de l'ordre de CHF 250'000 par rapport au budget. Un crédit supplémentaire entièrement compensé de ce même montant a alors été octroyé. La situation s'étant améliorée sur le front des absences durant le dernier trimestre de l'année, le dépassement a été moindre et a pu être totalement comblé, générant même un « excédent » sur le compte de CHF 165'721.

En début d'année, le Ministère public central a revu son organisation en renforçant notamment son pôle dédié à l'instruction des affaires économiques ou encore le greffe en charge des fixations de for et de l'entraide judiciaire. Ce renforcement, opéré par un transfert interne de personnel, a nécessité une redistribution partielle des bureaux/locaux et une mise à disposition de nouvelles places de travail.

Le CE n'ayant pas attribué aux services de budget pour le mobilier, le Ministère public a donc sollicité et obtenu un crédit supplémentaire entièrement compensé de CHF 20'000 afin d'acquérir les équipements de bureaux indispensables.

L'augmentation substantielle des produits (budgétisé = CHF 96'500 / encaissé = CHF 353'111) s'explique par le fait que depuis 2015, les montants prélevés au titre de garanties d'amendes sont encaissés par le Ministère public, au titre de recette, et non plus par le SPEN comme précédemment. Un montant plus important a été porté au budget 2017.

3 L'activité juridictionnelle

3.1 Remarques générales

Après une baisse assez sensible du nombre d'enquêtes ouvertes en 2015, c'est une légère augmentation qu'il faut constater en 2016 (2014 : 25'486 ; 2015 : 23'610 ; 2016 : 24'095). Il est toutefois exclu d'en tirer des conclusions, étant rappelé que les statistiques policières de la criminalité font état d'une diminution persistante du nombre des affaires, mais que le système de comptage est et restera différent.

Pour prendre les cas dans lesquels une condamnation est prononcée, on constate que le nombre d'ordonnances pénales reste stable (env. 14'500), que les actes d'accusation en police, soit lorsque la peine ne paraît pas devoir dépasser une année, ont été sensiblement moins nombreux, tandis que les renvois devant les tribunaux correctionnels et criminels restent stables. Il s'ensuit inévitablement, même si bien sûr, parfois, des acquittements sont prononcés, que les condamnations restent très nombreuses, avec l'impact que cela comporte sur le travail des autorités d'exécution, plus particulièrement du service pénitentiaire.

On peut voir dans la légère augmentation du nombre des détentions provisoires un autre indice de persistance d'une criminalité d'un certain niveau de gravité. Il en va de même du nombre de jours de détention avant jugement, qui a lui aussi sensiblement augmenté. Sous l'angle de l'exercice de l'action pénale et des buts qui lui sont assignés, la détention témoigne de la pression mise sur la délinquance.

3.2 Tableaux et commentaires

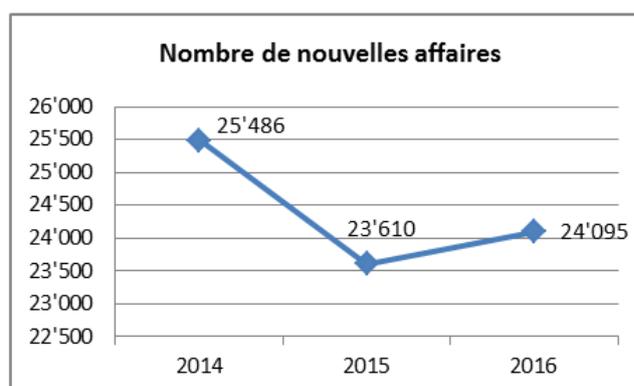
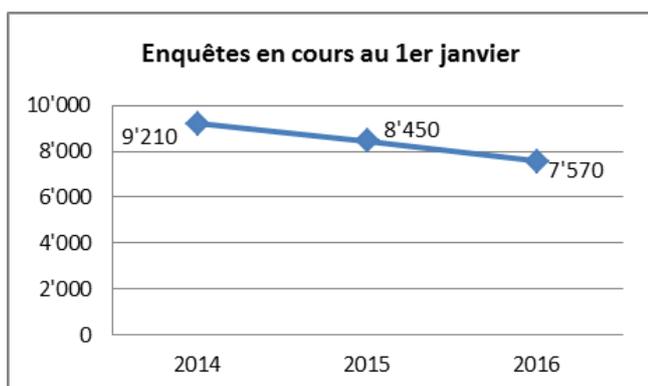
On ne rappelle plus que le comptage est manuel.

En ce qui concerne les chiffres pris dans leur globalité, c'est leur caractère stable qui doit être relevé, sous l'angle de l'activité. Toutefois, alors que plusieurs années durant, le nombre d'enquêtes closes était sensiblement plus élevé que celui des enquêtes ouvertes, 2016 révèle deux chiffres presque identiques. Il s'ensuit logiquement que si le nombre d'affaires en cours a régulièrement baissé entre 2013 et 2015 (pour passer de plus de 9'200 à moins de 7'700), il n'y a pas de nouvelle diminution sensible en 2016 (7'423).

Quant à la légère augmentation des nouvelles affaires ouvertes par les procureurs, elle apparaît plus tributaire de transfert de dossiers d'un procureur à un autre pour des raisons procédurales, que de véritables nouvelles enquêtes, même si ces dernières ont bien augmenté aussi (2015 : 21'378 ; 2016 : 21'550).

3.2.1 Enquêtes en cours au 1^{er} janvier et nouvelles affaires

Office	Enquêtes en cours au 1 ^{er} janvier					Nombre de nouvelles affaires				
	2014	2015	2016	Variation Base 2014	Variation Base 2015	2014	2015	2016	Variation Base 2014	Variation Base 2015
MPc	381	440	474	24%	8%	745	715	611	-18%	-15%
MPaLN	3'467	3'178	2'862	-17%	-10%	9'225	8'485	8'870	-4%	5%
MPaEV	1'998	1'804	1'598	-20%	-11%	5'408	5'056	4'998	-8%	-1%
MPaNv	1'764	1'384	1'190	-33%	-14%	4'983	4'471	4'679	-6%	5%
MPaLC	1'495	1'473	1'275	-15%	-13%	4'221	4'199	4'287	2%	2%
STRADA	105	171	171	63%	0%	904	684	650	-28%	-5%
Total canton	9'210	8'450	7'570	-10%	-10%	25'486	23'610	24'095	-5%	2%



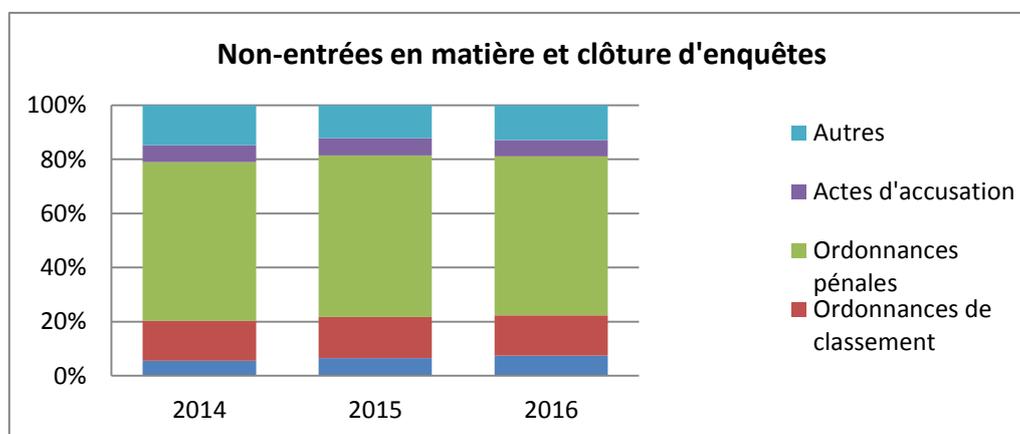
	Nouveaux dossiers	Transferts internes	Total
2015	21'378	2'232	23'610
2016	21'550	2'545	24'095
Variation	0.8%	14%	2%

Dès le début de l'année 2016, le fonctionnement du Ministère public dans le cadre de Strada a été revu, en ce sens que la charge de travail en provenance des opérations policières de type Strada est répartie entre des procureurs plus nombreux. Cela explique la légère diminution du nombre d'enquêtes ouvertes par la cellule Strada, largement compensée par l'augmentation lausannoise. L'importance du deal à Lausanne n'étant plus à démontrer, et le commerce de stupéfiants étant le domaine où les infractions ont le plus augmenté, les variations de chiffres trouve là une correspondance.

On peut observer, sans avancer d'explication, que l'Est vaudois connaît pour la troisième année consécutive un recul, tandis que les chiffres de La Côte augmentent en 2016 comme en 2015.

3.2.2 Enquêtes closes de 2014 à 2016

Office	Non entrées en matière			Classements			Ordonnances pénales			Actes accusation police			Actes accusation correctionnels			Actes d'accusation criminels			Suspensions Irresponsabilités Dessaissements, Jonctions Transferts CRE		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
MPc	138	128	165	174	201	192	121	133	140	27	24	21	30	25	23	2	4	1	194	193	151
MPaLN	538	548	625	1349	1316	1265	5'509	5'025	4'955	403	418	353	176	142	154	6	6	7	1533	1205	1289
MPaEV	279	343	404	997	829	793	3'263	3'239	3'152	204	212	169	94	87	82	7	4	7	758	553	587
MPaNV	328	335	390	706	697	629	3'242	2'894	3'051	188	177	210	114	99	75	5	5	2	780	458	408
MPaLC	374	224	219	618	651	700	2'640	2'758	2'714	194	195	174	79	51	75	2	2	1	547	515	443
STRADA	16	5	5	20	22	27	634	502	401	34	22	17	60	74	69	2	5	5	72	57	108
TOTAL CANTON	1'673	1'583	1'808	3'864	3'716	3'606	15'409	14'551	14'413	1'050	1'048	944	553	478	478	24	26	23	3'884	2'981	2'986

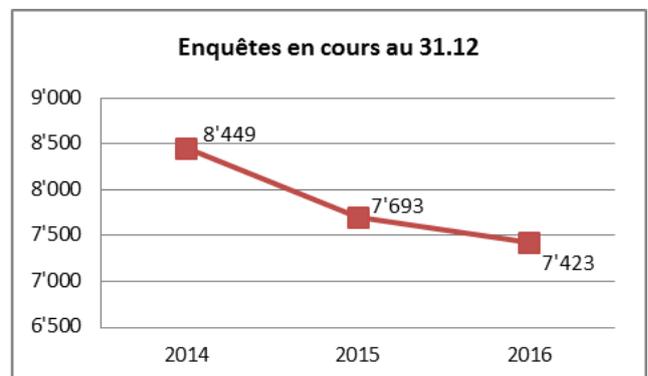
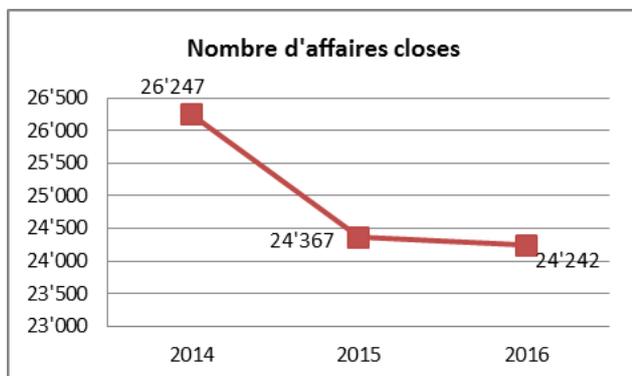


Les ordonnances pénales restent au niveau de 2015, soit moins nombreuses de quelque 8% par rapport aux chiffres de 2014. Ce sont en revanche les actes d'accusation en police qui ont sensiblement diminué (2015 : 1'048 ; 2016 : 944). Les crimes et délits les plus graves, soit ceux qui entraînent une mise en accusation devant les tribunaux correctionnels et criminels, restent stables (500 environ).

Les chiffres examinés par arrondissement n'appellent pas de commentaires particuliers. On ne saurait en déduire des évolutions différentes de la délinquance selon les régions. Cela vaut d'autant plus que, durant les week-ends, la garde est assurée à l'échelle du canton, de sorte que l'on trouve des affaires lausannoises instruites par des procureurs d'autres arrondissements, des cas de La Côte dont s'occupent des procureurs lausannois, etc.

3.2.3 Enquêtes closes et enquêtes en cours au 31 décembre

Office	Nombre d'affaires closes					Enquêtes en cours au 31.12				
	2014	2015	2016	Variation Base 2014	Variation Base 2015	2014	2015	2016	Variation Base 2014	Variation Base 2015
MPc	686	707	693	1%	-2%	440	448	392	-11%	-13%
MPaLN	9'515	8'660	8'648	-9%	0%	3'177	3'003	3'084	-3%	3%
MPaEV	5'602	5'261	5'187	-7%	-1%	1'804	1'599	1'409	-22%	-12%
MPaNv	5'363	4'665	4'765	-11%	2%	1'384	1'190	1'104	-20%	-7%
MPaLC	4'243	4'396	4'326	2%	-2%	1'473	1'276	1'236	-16%	-3%
STRADA	838	678	623	-26%	-8%	171	177	198	16%	12%
Total canton	26'247	24'367	24'242	-8%	-1%	8'449	7'693	7'423	-12%	-4%



A l'aune du canton, la diminution du nombre d'affaires closes est insignifiante. Quant aux différences plus marquées dans les offices, elles peuvent s'expliquer par des mutations ou des absences au sein du personnel, qui peuvent entraîner un ralentissement dans le rythme de traitement des dossiers, tandis que la stabilité d'un effectif est probablement propice au maintien de la cadence et de l'efficacité.

3.2.4 Nombre moyen de dossiers par procureur* d'arrondissement

	Moyenne par procureur				
	2012	2013	2014	2015	2016
Enquêtes en cours au 1 ^{er} janvier	215	227	195	181	162
Nouvelles affaires	395	415	402	382	396
Affaires closes	385	442	416	396	402

* Base ETP procureurs : 34.8 en 2012 et 2013, 35.8 en 2014, 35.6 en 2015 et 34.6 en 2016

Comme pour les années précédentes, les chiffres ne concernent que les procureurs d'arrondissement. Or, pour créer au sein du Ministère public central la cellule dédiée aux questions de for et à l'entraide (cf. ch. 2.1 ci-dessus et 3.2.7 ci-dessous), un poste de procureur a été supprimé au sein de l'arrondissement de Lausanne, à fin mars 2016. Les dossiers dont ce magistrat était en charge ont dû être répartis entre ses collègues lausannois, qui se sont aussi vu attribuer plus d'enquêtes. Nonobstant le moment de l'année auquel survient un changement touchant l'effectif pris en considération, les tendances révélées par le tableau reflètent de manière précise l'évolution générale de la situation.

Ces précisions données, il faut se réjouir de voir le nombre de dossiers par procureur être stabilisé et proche de 150, en attribuant le mérite de cette stabilité au travail important fourni par les magistrats et les collaborateurs du Ministère public.

3.2.5 Durée des enquêtes

Offices	< 1 mois	1-3 mois	3-6 mois	6-9 mois	9-12 mois	12-18 mois	18-24 mois	> 24 mois	Total
MPc	54	117	91	56	29	34	23	74	478
	11%	25%	19%	12%	6%	7%	5%	15%	100%
MPaLN	1'794	2'787	1'230	632	345	376	154	227	7'545
	24%	37%	16%	8%	5%	5%	2%	3%	100%
MPaEV	2'650	663	402	291	190	194	96	118	4'604
	58%	14%	9%	6%	4%	4%	2%	3%	100%
MPaNV	1'676	1'546	474	201	109	127	49	77	4'259
	39%	36%	11%	5%	3%	3%	1%	2%	100%
MPaLC	1'284	1'617	381	242	170	168	68	92	4'022
	32%	41%	9%	6%	4%	4%	2%	2%	100%
STRADA	369	29	50	48	18	18	13	6	551
	67%	5%	10%	9%	3%	3%	2%	1%	100%
Total canton 2016	7'827	6'759	2'628	1'470	861	917	403	594	21'459
	36%	32%	12%	7%	4%	4%	2%	3%	100%
Total canton 2015	7'494	6'849	3'170	1'433	963	925	382	548	21'764
	34%	31%	15%	7%	4%	4%	2%	3%	100%

Année après année, on constate que 80% des affaires sont liquidées en moins de six mois, et que seuls 10% des cas restent plus d'une année à l'enquête. On ne voit pas ce qui permettrait d'améliorer encore ces chiffres, le nombre d'affaires complexes, de dossiers volumineux et de cas dans lesquels les mesures d'instruction exigent du temps apparaissant en quelque sorte comme « incompressible ».

Deux fois par année, le Procureur général se fait remettre, par chaque procureur, un inventaire des dossiers dont celui-ci est en charge depuis plus de quinze mois. Depuis mars 2013, moment auquel, pour l'ensemble du canton, le nombre des affaires vieilles de plus de quinze mois était supérieur à 1'400, la tendance à la baisse a été constante.

L'évolution a été la suivante :

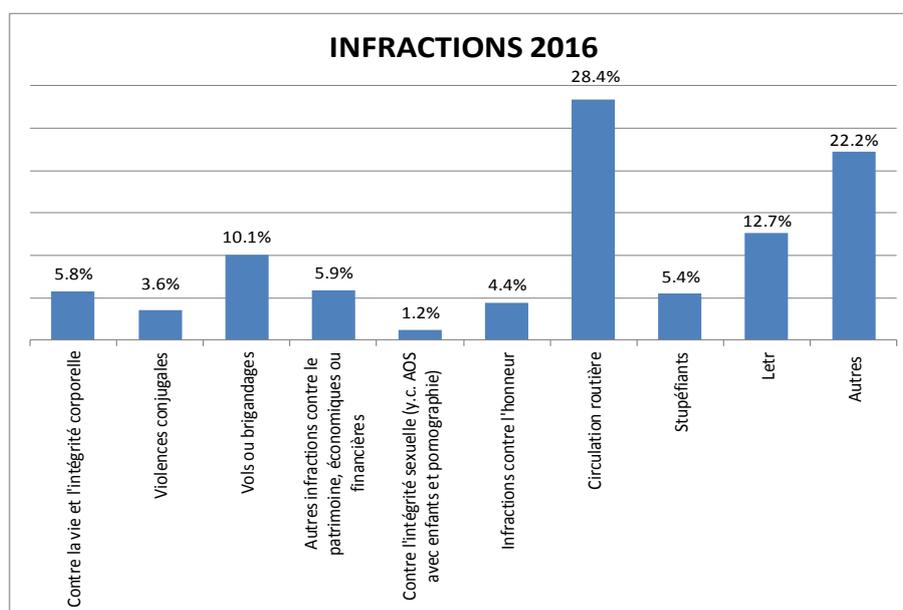
31.03.2013 :	1'411	31.03.2015 :	987
30.09.2013 :	1'398	30.09.2015 :	1'018
31.03.2014 :	1'165	31.03.2016 :	955
30.09.2014 :	1'070	30.09.2016 :	931

Là aussi, il faut s'attendre à un plancher, pour les raisons évoquées plus haut. Pour ceux qui considéreraient que les chiffres ne disent pas tout, on peut ajouter que le nombre de cas dans lesquels des avocats se plaignent de la lenteur d'une instruction reste stable, ce qui vient confirmer que d'une manière globale le rythme de traitement des dossiers est satisfaisant, d'inévitables exceptions confirmant la règle.

3.2.6 Types d'infractions

	Contre la vie et l'intégrité corporelle						Contre l'intégrité sexuelle (y.c. AOS avec enfants et pornographie)						Violences conjugales		Infractions contre l'honneur		Vols ou brigandages	
	Homicides intentionnels		Homicides par négligence		Autres infractions contre la vie ou l'intégrité corporelle		Actes d'ordre sexuel avec des enfants		Infraction contre l'intégrité sexuelle		Pornographie							
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016						
MPc	7	5	7	10	29	37	11	10	5	4	7	6	16	7	20	34	50	20
MPaLN	5	9	5	4	510	603	39	47	62	50	13	8	356	358	342	366	1140	1034
MPaEV	3	5	4	4	295	298	26	20	27	31	8	10	191	195	222	244	491	486
MPaNV	5	6	6	2	216	233	25	26	21	17	8	4	160	155	209	261	369	414
MPaLC	1	1	7	3	248	230	21	23	19	21	7	8	154	142	149	167	516	420
STRADA	0	0	0	0	2	2	0	3	0	3	0	0	1	5	0	0	86	62
TOTAL CANTON	21	26	29	23	1300	1403	122	129	134	126	43	36	878	862	942	1072	2652	2436
	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	5.5%	5.8%	0.5%	0.5%	0.5%	0.5%	0.1%	0.1%	3.1%	3.6%	4.0%	4.4%	12.9%	10.1%
Variation	23.8%		-20.7%		7.9%		5.7%		-6.0%		-16.3%		-1.8%		13.8%		-8.1%	

	Circulation routière																Autres	Totaux
	Circulation		Circulation avec accident		Circulation avec ivresse		Circulation avec ivresse et accident		Infractions économiques		Stupéfiants		Infraction à la loi sur les étrangers					
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016				
MPc	21	8	5	1	1	1	3	0	198	237	20	2	18	4	295	225	713	611
MPaLN	1028	1149	93	144	517	474	126	149	431	534	202	251	1397	1596	2213	2094	8479	8870
MPaEV	1169	1013	77	115	572	523	93	124	232	279	122	125	424	416	1096	1110	5052	4998
MPaNV	1075	909	53	88	323	320	87	97	179	185	145	293	529	555	1061	1114	4471	4679
MPaLC	845	812	31	68	671	721	100	129	171	172	118	107	429	470	712	793	4199	4287
STRADA	0	3	0	1	0	0	0	0	1	3	578	535	16	16	0	17	684	650
TOTAL CANTON	4138	3894	259	417	2084	2039	409	499	1212	1410	1185	1313	2813	3057	5377	5353	23598	24095
	19.1%	16.2%	1.3%	1.7%	9.2%	8.5%	2.1%	2.1%	4.8%	5.9%	4.1%	5.4%	11.3%	12.7%	21.2%	22.2%	100.0%	100.0%
Variation	-5.9%		61.0%		-2.2%		22.0%		16.3%		10.8%		8.7%		-0.4%		2.1%	



Une fois encore, le comptage est manuel et, lorsque le prévenu a commis plusieurs infractions relevant de plusieurs domaines, ce qui n'est pas rare, un choix s'impose, une affaire ne pouvant être classée que dans une seule catégorie. Si, d'une manière générale, les chiffres du Ministère public confirment les tendances des statistiques policières, ils s'en écartent ici ou là, l'appréciation du procureur, qui parfois reçoit un rapport de police portant sur plusieurs cas, n'étant pas nécessairement la même que celle du policier.

Comme la police, le Ministère public a constaté une augmentation du nombre d'infractions contre l'honneur. Il s'ensuit des interrogations qui dépassent les autorités pénales. Affirmer que les personnes sont plus susceptibles qu'avant, ou que les moyens modernes d'expression, électroniques en particulier, sont des vecteurs de propos dont les auteurs ne mesurent pas toutes les conséquences, c'est proposer une piste à explorer, sans plus. De toute façon, « le ridicule ne tue pas » (encore que ...). Dès lors, sans disposer de réponse, c'est bien plus les infractions contre la vie ou l'intégrité corporelle, passées de 1'300 à 1'403 entre 2015 et 2016, qui devraient inquiéter. La hausse des délits ou crimes en matière de commerce de stupéfiants est également à relever, parmi les délits comportant des dangers importants pour la population.

3.2.7 Division criminalité économique

L'exercice 2016 aura été, pour la division « criminalité économique » (anciennement « criminalité économique et entraide judiciaire »), celui d'une transformation de sa structure, d'une modification partielle de sa mission, de changements importants de personnel et de passation de responsabilités (chef de division et remplaçant).

La réorganisation des greffes de la DIVECO amorcée en 2014 a été menée à son terme. Ainsi, désormais, chaque procureur spécialiste est assisté d'un(e) gestionnaire de dossiers – secrétaire – au taux d'occupation correspondant exactement au sien (soit 1.0 ETP ou 0.8 ETP).

Depuis le 1^{er} novembre 2015, des procureurs de référence en matière de criminalité financière ont été investis au sein des Ministères publics d'arrondissement. Ce dispositif complète le renforcement de l'équipe des analystes en criminalité économique. Il vise à harmoniser les pratiques de prise en charge des affaires financières et tend par ailleurs à créer des synergies avec la Brigade financière de la Police de sûreté vaudoise.

Dès le transfert de la Cellule for et entraide devenu effectif, la DIVECO a pu concentrer ses efforts sur son expertise en matière de lutte contre la criminalité économique complexe / d'envergure. La mise en œuvre des réformes organisationnelles, les transferts de dossiers à de nouveaux magistrats et les absences de longue durée de collaborateurs/trices ont ralenti le traitement de certaines affaires. Il s'ensuit que la diminution du stock de dossiers, si elle est désormais amorcée, demeure insuffisante.

Tout au long de l'année, la charge de travail est demeurée importante. A cet égard, il convient de rappeler que les outils statistiques ne permettent pas d'évaluer la complexité d'une affaire dont le traitement nécessite le prononcé de plusieurs décisions incidentes ; il sied par ailleurs de souligner que les affaires traitées par la DIVECO sont souvent clôturées par des décisions mixtes (p. ex. acte d'accusation et classement partiel), réalité qui n'est pas prise en compte dans les statistiques dites de « sortie ».

Trois phénomènes de masse ont nécessité la mise sur pied de processus standardisés, à savoir :

Dénonciations MROS (Bureau de lutte contre le blanchiment d'argent)

Durant l'année écoulée, la DIVECO a reçu 46 dénonciations du MROS. Les faits concernent pour l'essentiel des activités de « money mules », qui peuvent demeurer dans la compétence des Ministères publics d'arrondissement. En raison des montants en cause, des implications internationales ou encore des liens avec d'autres enquêtes conduites par le Ministère public central, environ 10% ont été traitées par la DIVECO.

Un quart de toutes les dénonciations ont été directement transmises à un procureur déjà en charge d'une enquête contre la personne concernée, titulaire du compte bancaire utilisé (jonction / connexité).

Affaires dites de la « Bénin connection »

Depuis l'automne 2015, les autorités de poursuite pénale suisses sont confrontées à de multiples cas d'escroquerie consécutifs à des achats en ligne par le biais de fausses petites annonces. Par affaire, la valeur en jeu oscille le plus souvent entre CHF 300 et CHF 600. La plateforme ANIBIS paraît concernée dans la quasi-totalité des situations de vente rapportées ; celles-ci sont en principe précédées d'échanges de courriels entre personnes qui ne se connaissent pas. L'usage de PROXY et le coût d'identification d'adresses IP doivent conduire à se concentrer sur les flux d'argent.

La DIVECO a entrepris des démarches pour tenter de mettre fin aux agissements des membres de ce qui paraît constituer des bandes organisées à l'étranger, d'en identifier les protagonistes, de les poursuivre en Suisse ou dans leur pays et de confisquer le produit de leurs activités criminelles.

Affaires dites de « social engineering »

Les procureurs de la DIVECO traitent certaines affaires de social engineering. Ce type de fraude consiste à obtenir du lésé, en général une entreprise du tissu économique local, le versement de montants substantiels sur des comptes ouverts dans les livres d'établissements bancaires étrangers. De manière globale, le préjudice s'élève, ne serait-ce que pour des entreprises vaudoises, en millions de francs. L'activité-type engendrée par ce type d'affaires est volumineuse : blocage de fonds à l'étranger, traçage des fonds et des ayant-droits économiques systématiquement situés dans diverses juridictions étrangères et rédaction de nombreuses demandes d'entraide judiciaire internationales. Les différentes affaires représentent par ailleurs une véritable toile qui implique de recouper entre elles les données issues de chaque cas.

Autres phénomènes observés

Le Canton de Vaud fait face à un phénomène de faillites en chaîne dont l'ampleur ne cesse de croître, tout particulièrement dans le milieu de la construction. Le mode opératoire est constant : ouverture d'une société de capitaux parfois avec l'aide d'un prête-nom, courte exploitation durant laquelle les charges sociales et impôts ne sont pas payés, emploi d'ouvriers au noir et sortie en cash de liquidités. Une telle « gestion », le plus souvent sans tenue de comptabilité, crée des distorsions de concurrence. Les pertes pour la collectivité sont colossales (notamment sous l'angle des charges sociales impayées).

Dans le cadre du traitement de plusieurs dossiers, la DIVECO a par ailleurs été amenée à conduire des investigations complexes toujours dans le domaine de la construction, ayant notamment trait à la résurgence de la problématique des rétrocessions occultes dans l'adjudication de travaux ainsi qu'à des fraudes à l'investissement portant sur des promotions immobilières. Sur le fond, la difficulté du traitement des affaires de rétrocessions réside, d'une part, dans l'omerta qui fait loi dans les milieux concernés, contraignant la direction de la procédure à conduire des perquisitions documentaires compliquées ; elle réside d'autre part dans l'implication présumée d'organes dirigeants des entreprises concernées, nécessitant la mise en place d'une stratégie d'enquête subtile et délicate. La difficulté du traitement des fraudes à l'investissement dans le domaine immobilier réside essentiellement dans l'enchevêtrement des relations contractuelles et commerciales concernées, la multiplicité et l'importance des intérêts touchés, mais aussi l'exposition sociale, professionnelle et médiatique de plusieurs acteurs, entraînant de fortes résistances contre l'action de la direction de la procédure.

Menace terroriste

Durant l'année 2016, la DIVECO a poursuivi les activités de coordination qui lui ont été dévolues dans le cadre de l'effort national visant à lutter contre le terrorisme, consistant à collecter des informations sensibles en provenance de multiples organismes, à les analyser, à les transmettre aux divers interlocuteurs concernés, mais aussi à participer à plusieurs opérations. La division a ainsi renforcé ses relations avec les services de renseignements fédéral (SRC) et cantonal vaudois (DiRIS), ainsi que le Centre de compétences anti-terroriste du Ministère public de la Confédération.

Dans le cadre de ses attributions en ce domaine sensible, le procureur spécialiste en charge (Single Person Of Contact) a été amené à traiter des communications concernant des individus présentant des signes de radicalisation islamiste ou de sympathie pour la mouvance djihadiste. Ce travail a notamment abouti à l'arrestation d'un voyageur du djihad présumé par le Tribunal des mineurs de Lausanne ainsi qu'à la dénonciation formelle d'un individu au Ministère public de la Confédération pour infraction à la Loi fédérale interdisant les groupes « Al Qaïda » et « Etat islamique » et les organisations apparentées.

Divers

D'entente avec le Procureur général, un dispositif dit de « veille active » a pu être mis en place par la DIVECO en relation avec des sujets financiers ayant suscité une couverture médiatique (p. ex. Panama papers). Il s'agissait de procéder à des vérifications quant aux personnes mentionnées / mises en cause et de déterminer si et dans quelle mesure, sur la base des informations publiques analysées, un soupçon de commission d'infraction suffisait à justifier l'ouverture d'une procédure pénale dans le canton.

Autres observations

En 2016, les procédures conduites par la DIVECO ont donné lieu à des confiscations de valeurs patrimoniales pour un montant d'environ CHF 4'200. La modicité de ce total s'explique par le fait que c'est l'autorité de jugement qui statue sur l'essentiel des montants séquestrés en cours d'enquête. Surtout, la confiscation est exclue lorsqu'il s'agit de rétablir le lésé dans ses droits ; en ce domaine, la DIVECO a été en mesure de restituer directement à des lésés des montants / valeurs qui se chiffrent à env. CHF 1'730'000 séquestrés dans le cadre de procédures nationales.

3.2.8 Contrôle par le Ministère public central des décisions des Ministères publics d'arrondissement

Comme indiqué dans le rapport d'activité 2015, le périmètre des décisions des procureurs d'arrondissement soumises au contrôle du Parquet central a été redéfini dès le 1^{er} juillet 2015, sur décision du Procureur général, de façon à cibler ce contrôle sur les cas dans lesquels la sécurité et l'intérêt publics sont particulièrement touchés, soit notamment dans les causes relatives à des infractions se poursuivant d'office et portant atteinte à la liberté et à l'intégrité physique et/ou sexuelle de tiers. Ce redimensionnement a pleinement déployé ses effets en 2016, avec une nette diminution des décisions contrôlées, passées globalement de 7'838 en 2014 à 5'112 en 2015 et seulement 2'305 en 2016. Il faut cependant relever que cette diminution du nombre de décisions contrôlées n'a pratiquement pas eu d'incidence sur la proportion des décisions qui ont fait l'objet d'une opposition ou d'un refus d'approbation, qui reste aux alentours de 2%.

	Ordonnances pénales			Ordonnances de non-entrée en matière, de suspension et de classement		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Nombre de décisions contrôlées	3'351	2'074	994	4'487	3'038	1'311
Nombre d'oppositions et de refus d'approbation	53	46	23	87	65	27
Taux d'opposition et de refus d'approbation	1.58%	2.22%	2.3%	1.94%	2.14%	2.00%

Ce contrôle ainsi restreint ne paraît pas porter atteinte à l'harmonisation des pratiques et des sanctions, ainsi qu'à la mise en œuvre de la politique pénale voulue par le Procureur général. Il faut en considérer le bilan positif, dans la mesure où il porte sur les décisions qui le justifient. Cela a en outre permis aux procureurs de la division des affaires spéciales du Ministère public central (DIVAS) de se consacrer davantage aux procédures pénales sensibles et/ou complexes dont ils ont la charge et sur lesquelles ils doivent pouvoir prioritairement se concentrer. Le Procureur général a quoi qu'il en soit la compétence de décider en tout temps de soumettre d'autres décisions des procureurs d'arrondissement au contrôle. C'est ce qu'il a fait par exemple en ce qui concerne toutes les décisions de clôture d'enquête pour les cas dans lesquels se pose la question d'une expulsion obligatoire selon le nouvel article 66a du Code pénal, soit depuis l'entrée en vigueur de cette disposition le 1^{er} octobre 2016.

Les procureurs de la division du Parquet central en charge du contrôle se sont également vu soumettre pour approbation ou éventuelle opposition 1'306 (1'290 en 2015) ordonnances pénales ou de classement rendues par les préfets (voire exceptionnellement par les autorités municipales), dont 23 (19 en 2015) ont fait l'objet d'une opposition ou d'un refus d'approbation, soit une proportion de 1.76% (1.47% en 2015). Ce contrôle, qui porte notamment sur des domaines très spécifiques et parfois sensibles, comme par exemple les infractions à la loi sur l'aménagement du territoire, continue d'alimenter les échanges et l'excellente collaboration entre le Parquet central et les Préfets, dont il faut encore une fois souligner l'apport, par le traitement efficace et rapide de l'essentiel des contraventions de droit fédéral et cantonal.

En y ajoutant les ordonnances du Tribunal des mineurs que la division des affaires spéciales peut contester en tant que Ministère public des mineurs (cf. ch. 3.2.9 ci-après), ce sont au total 5'000 décisions (7'902 en 2015) qui ont été soumises au contrôle en 2016, contre 7'902 en 2015 et 10'358 en 2014, soit une diminution de 50% en deux ans, pour les motifs exposés plus haut.

3.2.9 Activités du Ministère public central dans les affaires du Tribunal des mineurs

Président Tribunal des mineurs	2014	2015	2016
Nombre de décisions contrôlées	1'333	1'500	1'389
Nombre d'oppositions et de recours	19	11	9
Taux d'oppositions et de recours	1.43%	0.73%	0.65%

Tribunal des mineurs	2014	2015	2016
Actes d'accusation	25	37	36
Avec annonce d'intervention du MP	18	24	17
Sans annonce d'intervention du MP	7	13	19

Le nombre de décisions de clôture de l'instruction rendues par les Présidents du Tribunal des mineurs et notifiées au Ministère public central pour faire valoir son droit de recours ou d'opposition a diminué en 2016 après une sensible hausse en 2015. Cela ne paraît pourtant pas significatif dans la durée ou évocateur d'une tendance générale. La proportion des cas où le Parquet a contesté la décision rendue reste proportionnellement faible, ce qui découle du fait que lorsqu'ils interviennent comme représentants du Ministère public des mineurs, les procureurs de la division des affaires spéciales du Ministère public central gardent à l'esprit l'objectif prioritairement éducatif du droit pénal des mineurs, même si l'aspect répressif et ses vertus préventives ne doivent jamais être négligés ou sous-estimés.

En 2015, le nombre de cas déferés au Ministère public central en vue d'une mise en accusation devant le Tribunal des mineurs, qui indique la possibilité, envisagée par le juge, d'un placement du prévenu et/ou d'une peine privative de liberté de plus de trois mois, avait sensiblement augmenté par rapport aux années précédentes. Il n'a pas baissé en 2016. On n'a pas encore un recul suffisant pour indiquer une tendance persistante et affirmer qu'il y a plus de cas graves ou que des mesures de placement sont davantage envisagées que par le passé. Les questionnements découlant de ces constats chiffrés sont régulièrement évoqués lors des rencontres entre les magistrats du Tribunal des mineurs et les procureurs du MPc.

Il convient de souligner que les procureurs de la division des affaires spéciales du Ministère public central, en plus de leurs interventions devant les tribunaux d'arrondissement et en Cour d'appel (cf. ch. 3.2.11 ci-après), sont également intervenus à 27 reprises devant le Tribunal des mineurs (pour 48 demi-journées d'audience), ce qui permet à la fois d'orienter la politique pénale en matière de justice des mineurs et de mettre en garde les jeunes prévenus sur les peines encourues en cas de récidive devant la justice des adultes, avec l'effet préventif que l'on peut en espérer.

3.2.10 Autres activités de la division des affaires spéciales du Ministère public central

3.2.10.1 Affaires spéciales

Grâce au redimensionnement du contrôle, les procureurs de la division ont pu se concentrer davantage sur le traitement des affaires spéciales qui leur sont confiées, soit des procédures pénales dont le caractère spécial peut résulter de leur nature sensible (politiquement et/ou médiatiquement), des personnes touchées comme victimes ou prévenus (policiers, agents de détention et autres représentants de l'Etat), ou encore de leur technicité et complexité particulière (p. ex. affaires médicales et accidents de chantier).

L'efficacité dans le traitement de ces affaires a également été renforcé par la mise en place, dès le 1^{er} janvier 2016, d'un piquet spécifique assumé sept jours sur sept par les procureurs de la division, qui sert d'appui aux procureurs d'arrondissement de garde qui en auraient besoin et qui permet également aux procureurs assurant ce piquet de reprendre sans délai les affaires spéciales qui le justifient, avec la possibilité de décider d'emblée des premières mesures d'instruction à mettre en œuvre, qui sont souvent les plus importantes. Ce piquet a pleinement montré son utilité durant l'année 2016, aussi bien pour le traitement optimal des affaires spéciales que par l'appui que cela a permis d'apporter aux procureurs d'arrondissement de garde, qui se sont notamment vu décharger de davantage d'affaires reprises en outre plus rapidement. Par délégation du Procureur général, les procureurs en charge des affaires spéciales participent également durant leur piquet au processus de validation des communications faites aux médias sur les enquêtes en cours.

Les procureurs de la division des affaires spéciales sont en outre tous des référents cantonaux dans l'un ou l'autre domaine spécifique, en matière de criminalité informatique (de façon transversale avec la DIVECO), ainsi que dans les domaines de la violence conjugale, des mariages forcés, de la traite d'êtres humains, de l'investigation secrète et de l'entraide judiciaire (cf. ch. 3.2.10.2 ci-après).

Comme annoncé dans le rapport d'activité 2015, les affaires relatives à l'obtention abusive de prestations sociales ont été traitées de façon centralisée dans la division des affaires spéciales du Ministère public central, de façon à avoir une vue d'ensemble sur cette problématique particulièrement sensible. Cette opération s'est poursuivie jusqu'au 31 mars 2016 et elle a permis de mieux appréhender ce phénomène tout en mettant en place un traitement harmonisé de ce type d'affaires. La mise en place d'une politique pénale cohérente en la matière apparaissait d'autant plus importante que l'obtention abusive de prestations sociales constitue depuis le 1^{er} octobre 2016 une nouvelle infraction pénale (art. 148a CP) entraînant en principe une expulsion obligatoire de l'auteur étranger (art. 66a CP).

3.2.10.2 Fixation de for et entraide judiciaire

Procédures de fixation de for (depuis le 1 ^{er} janvier 2016)	2016
a. Procédures entrantes	829
Procédures traitées, dont :	811
- For accepté par Vaud	705 (86.9%)
- For refusé par Vaud	106 (13.1%)
Procédures en attente de réponse	18
b. Procédures sortantes	573
Procédures traitées, dont :	544
- For accepté par autres cantons	507 (93.2%)
- For refusé par autres cantons	37 (6.8%)
Procédures en attente de réponse	29
TOTAL	1'402
Demandes d'entraide judiciaire DEJ (depuis le 1 ^{er} janvier 2016)	2016
a. DEJ intercantionales entrantes	66
Déléguées à la police pour audition	50
Déléguées à la police pour notification	4
Exécutées par la cellule For-Entraide	8
Déléguées à la DIVECO	1
Autres	3
b. DEJ internationales entrantes	219
Déléguées à la police pour audition	93
Déléguées à la police pour notification	35
Exécutées par la cellule For-Entraide	58
Déléguées à la DIVECO	23
Déléguées à la DIVAS	3
Autres	7
c. DEJ internationales sortantes	257

La création d'une cellule spécifique en charge des procédures de fixation de for et d'entraide judiciaire sous la responsabilité d'un procureur en titre (cf. ch. 2.1 ci-dessus) – qu'au besoin un autre procureur de la divisions des affaires spéciales supplée - a montré toute sa pertinence et son efficacité. Cette nouvelle structure a permis d'améliorer encore – qualitativement et quantitativement – le service rendu à l'ensemble des procureurs en relation avec les procédures de fixation de for et d'entraide judiciaire. Elle favorise la qualité et l'efficacité des contacts avec l'Office fédéral de la justice et avec les ministères publics cantonaux et de la Confédération.

Au-delà de l'efficacité de cette nouvelle structure et de la cohérence de son rattachement à la division des affaires spéciales, cette réorganisation a permis de décharger la division criminalité économique du Ministère public central qui a pu se concentrer pleinement sur son domaine de spécialisation (cf. ch. 3.2.7), en ne gardant, en matière d'entraide judiciaire, que le traitement des commissions rogatoires entrantes dans des affaires économiques et financières.

Sous l'angle des chiffres, le système de comptage en place jusqu'à fin 2015 a été modifié, dans un souci de précision et de lisibilité améliorées. Il s'ensuit que le tableau ci-dessus ne présente que les chiffres de 2016, la comparaison avec les exercices précédents étant devenue sans pertinence.

En ce qui concerne les procédures de fixation de for, le Ministère public vaudois a accepté sa compétence dans 86.9% des cas qui lui ont été soumis par d'autres ministères publics. Ces derniers ont accepté la leur dans 93.2% des cas de fixation de for soumis par le Parquet vaudois.

En l'état, il suffit de mettre en évidence, pour que cela soit retenu, que l'activité en matière de for et d'entraide est très importante. La mobilité des délinquants ne devrait pas diminuer, tout au contraire. Il faut donc s'attendre à une augmentation de ce qui a trait aux questions de for et d'entraide.

3.2.11 Interventions du Ministère public (MP) aux audiences des Tribunaux d'arrondissement (TDA) et de la Cour d'appel (CAPE)

	MPc			MPaLN			MPaNV			MPaEV			MPaLC			STRADA			TOTAUX		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Nombre d'audiences au TDA	86	73	42	162	190	185	139	109	107	82	107	105	68	90	77	59	76	74	596	645	590
Dont procédures simplifiées	-	11	8	-	32	26	-	23	16	-	20	11	-	14	8	-	38	45	-	138	114
Durée des audiences au TDA (1/2 jour)	140	125	72	231	270	244	203	151	137	117	141	137	85	110	94	68	85	32	844	882	716
Intervention du MP devant la CAPE (nombre d'audiences)	19	33	24	35	38	57	28	38	30	20	29	19	10	16	12	10	7	6	122	161	148
Durée des audiences en CAPE (1/2 jour)	22	34	26	42	42	58	28	39	30	20	29	19	10	16	12	10	7	6	132	167	151

De même que les évolutions constatées par la police ne se traduisent que plus tard au niveau du Ministère public, il y a un décalage entre les mises en accusation et les jugements des tribunaux de première instance, puis, cas échéant, de la Cour d'appel. En effet, sauf dans les cas où le prévenu est détenu, et l'audience fixée rapidement en raison de cette détention, les affaires mises en accusation sont jugées plusieurs mois après leur renvoi, le délai variant en fonction de la charge des tribunaux et de l'importance du dossier, sous l'angle de son volume et de sa complexité.

Ce sont ces facteurs qui expliquent la diminution du nombre d'interventions du Ministère public au départ, malgré un nombre stable d'actes d'accusation en correctionnelle ou en criminelle, qui comportent la présence obligatoire du Ministère public aux débats. Il en va de même devant la juridiction d'appel.

3.2.12 Interventions du Ministère public aux audiences du Juge d'application des peines (JAP)

	MPc			MPaLN			MPaNV			MPaEV			MPaLC			STRADA			TOTAUX		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Nombre d'audiences au JAP	14	15	15	6	2	1	2	1	1	1	0	1	1	2	2	0	0	0	28	20	20

La fréquence des interventions du Ministère public aux audiences du Juge d'application des peines est relativement stable. Ces interventions restent essentiellement le fait des procureurs de la division des affaires spéciales du Ministère public central, qui assurent le suivi de la plupart des détentions et mesures au long terme et qui représentent par ailleurs le Ministère public au sein de la Commission interdisciplinaire et consultative (CIC – dite aussi commission de dangerosité) qui se réunit dix fois par année pendant un jour et demi.

3.2.13 Détentions provisoires

	MPc		MPaLN		MPaNV		MPaEV		MPaLC		STRADA		TOTAUX	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Détentions provisoires demandées	34	7	229	277	71	88	94	80	57	94	119	111	604	657
Prolongations requises	28	17	190	222	66	45	87	90	65	96	108	84	544	554
Opposition du procureur à la mise en liberté	14	2	54	52	33	16	27	34	14	15	15	12	157	131
Mesures de substitution prononcées par le TMC	5	0	7	12	8	1	7	6	4	4	0	0	31	23
Détentions pour des motifs de sûreté demandées	7	10	64	49	24	30	19	29	18	16	15	6	147	140

	Nombre de détenus			Nombre de jours de détention		
	Entre le 01.01 et le 31.12.2015	Entre le 01.01 et le 31.12.2016	Variations 2016/2015	Entre le 01.01 et 31.12.2015	Entre le 01.01 et 31.12.2016	Variations 2016/2015
Total canton	1'489	1'707	15%	74'434	90'824	22%

C'est dès le début de l'année 2016 que, mois après mois, il a pu être constaté que les détentions provisoires demandées par le Ministère public au Tribunal des mesures de contrainte étaient plus nombreuses qu'en 2015, ce alors même que, globalement, selon les statistiques policières, la délinquance est en baisse. Le paradoxe apparent est difficilement explicable. On peut avancer l'hypothèse d'un lien entre l'action policière contre le deal de stupéfiants, en hausse, et le nombre de détentions demandées, en soulignant toutefois que la statistique des détenus n'indique pas le type d'infraction commise.

En ce qui concerne le nombre de détenus et le nombre de jours de détention, en forte augmentation, il faut rappeler que ces deux chiffres concernent tant les prévenus qui ont fait l'objet d'une demande au TMC que ceux détenus durant 48 heures au maximum, et que le prévenu qui passe en exécution anticipée de peine figure au nombre des détenus, alors même qu'il ne fait plus l'objet de demandes de prolongation de la détention provisoire.

La légère augmentation du nombre des détentions provisoires, comme celle, plus importante, du nombre de jours de détention avant jugement, peuvent être vues d'une part comme un indice de persistance d'une criminalité d'un certain niveau de gravité, et d'autre part comme l'expression d'un exercice rigoureux de l'action pénale et des buts qui lui sont assignés. En clair, c'est régulièrement que, dans les limites du cadre légal, les procureurs demandent la détention des auteurs présumés d'actes d'une certaine gravité. Le nombre total de jours de détention avant jugement démontre la capacité importante des établissements de détention, renforcée tout au long de la législature. Même s'il arrive que les limites de cette capacité contrarient l'action des autorités de poursuite pénale, de sorte qu'il faudra l'augmenter, force est de constater que le dispositif s'est sensiblement amélioré ces dernières années, au profit de la sécurité qui résulte de la mise à l'écart d'individus présentant une certaine dangerosité.

3.2.14 Autres requêtes au Tribunal des mesures de contrainte

En 2016, le Ministère public a requis l'autorisation du Tribunal des mesures de contrainte pour 812 mesures techniques de surveillance (contrôles téléphoniques et autres mesures techniques / 916 en 2015) et 57 garanties d'anonymat (73 en 2015). Aucune demande visant à procéder à des achats fictifs de drogue en vue d'interpeller des dealers sur la base du flagrant délit n'a été déposée (idem en 2015).

Evolution des coûts en matière de mesures techniques de surveillance		
2014	2015	2016
CHF 1'393'814	CHF 1'364'231	CHF 1'533'894

Les coûts liés aux mesures techniques de surveillance ont subi une hausse de 12% par rapport à 2015, ceci quand bien même leur nombre est en baisse. Cela s'explique par le fait que le coût desdites mesures n'est pas uniquement lié à la fréquence de leur mise en œuvre, mais également à la durée et à la complexité de celles-ci.

Comme mentionné dans le chapitre traitant du budget et des comptes 2016, la majoration par la Confédération, dès 2017, des tarifs appliqués au déploiement des mesures techniques de surveillance (+ 5%), va très certainement entraîner une nouvelle et forte hausse des coûts pour les années à venir. Les autorités de poursuite pénale doivent dire leurs craintes de voir des raisons budgétaires, liées à cette prise de l'ascenseur par les coûts, faire obstacle à la poursuite d'auteurs d'infractions graves.

3.2.15 L'utilisation de la procédure simplifiée (art. 358 à 362 CPP)

Pour mémoire, l'utilisation de la procédure simplifiée, introduite en 2011, a régulièrement augmenté au fur et à mesure de l'appropriation des nouvelles règles tant par les parties que par les autorités pénales. La très légère baisse de 2015 par rapport à 2014 (de 142 à 134) ne pouvait donc pas être considérée comme significative. Il fallait bien plutôt la mettre en relation avec la diminution générale des actes d'accusation en correctionnelle.

En 2016, près de 200 demandes ont été soumises par les procureurs en charge du dossier au Procureur général, étant rappelé que ce dernier a mis en place un tel système dans le but d'assurer des pratiques harmonisées pour l'utilisation de cette procédure, parfois considérée comme un sujet sensible. Dans 135 cas, il en est résulté un acte d'accusation conforme à l'article 360 CPP, adressé 11 fois à un tribunal de police et 124 fois à un tribunal correctionnel. Si cette proportion de 2/3 de « succès » peut étonner, il ne faut pas perdre de vue qu'un nombre important de demandes initiées en 2016 n'aboutiront qu'en 2017. Globalement, on peut estimer à quelque 80% les cas dans lesquels la procédure simplifiée aboutit. La plupart des cas dans lesquels l'accord n'intervient pas résulte d'un refus de la sanction par le prévenu.

Comme les années précédentes, c'est en matière de stupéfiants que les procédures simplifiées sont les plus nombreuses (96 demandes / 78 actes d'accusation), ainsi que d'infractions contre le patrimoine (31 / 22), puis dans le domaine de la circulation routière, dans des cas *via sicura* (28 / 25).

3.2.16 Autres données

Evolution des indemnités versées aux défenseurs d'office			
2013	2014	2015	2016
CHF 3'117'168	CHF 3'173'009	CHF 2'799'429	CHF 3'195'448

En 2016, les défenseurs d'office se sont vus indemnisés par le Ministère public à hauteur de CHF 3'195'448, montant en hausse de 14% par rapport à 2015 (CHF 2'799'429), qui ne comprend pas les indemnités allouées et versées par les tribunaux lorsque ceux-ci ont été saisis, ni les indemnités accordées aux parties en application des articles 429 et suivants CPP. Il paraît clair que l'augmentation du nombre de détentions provisoires, concernant des détenus pourvus d'un défenseur d'office, peut être mise en relation avec l'augmentation des indemnités versées à ces défenseurs.

3.2.17 Le service de piquet

Durée (piquets et interventions) [h]			Coûts (piquets et interventions) [CHF]		
2014	2015	2016	2014	2015	2016
44'531	41'014	39'918	242'959	211'811	211'713

4 Relations publiques, communications internes et externes

D'une manière générale, les échanges entre le Ministère public et ses interlocuteurs institutionnels, le Grand Conseil en particulier, se font dans la continuité de ce qui a été mis en place et développé depuis 2011. Aucun changement notable n'est à mettre en évidence.

4.1 Relations avec la CDIS (Cheffe du Département des institutions et de la sécurité) et le SGRIS (Secrétariat général du Département des institutions et de la sécurité)

Au rythme d'une fois par mois, les rencontres bilatérales avec Madame la CDIS et son Secrétariat général permettent de faire un tour utile des problématiques du service qu'est le Ministère public, administrativement rattaché au Département.

Par ailleurs, il faut souligner l'utilité des rencontres régulières, sous l'autorité de la Cheffe du Département, du Commandant de la Police cantonale, de la Cheffe du SPEN et du Procureur général, soit des trois « maillons » de la chaîne pénale relevant du DIS, même si ces trois services savent, chacun à raison des tâches qui lui sont dévolues, communiquer en tout temps et de manière constructive.

4.2 Relations avec les services transversaux

Aussi bien globalement que dans des situations particulières, les services transversaux que sont le SPEV, le SIPAL et la DSI sont des partenaires qui fournissent au Ministère public ce dont ce dernier a besoin, dans les domaines concernés, pour fonctionner convenablement. Les quelques insatisfactions exprimées de temps à autre ne sauraient être mises en exergue. Elles ne sont rien de plus que les grognes bruyantes soulignant les quelques trains qui arrivent en retard tandis que seul le silence salue l'immense majorité qui sont à l'heure.

4.3 Relations avec les acteurs de la chaîne pénale

La coordination améliorée entre Polcant, SPEN et MP, rattachés au même département, a été mise en évidence plus haut à intervalle régulier, le Ministère public participe à des séances avec le Tribunal des mesures de contrainte, les Présidents des Chambres pénales des Tribunaux d'arrondissement, le Conseil de l'Ordre des avocats et les Préfets. Ces rencontres sont l'occasion d'échanges utiles avec tous ceux dont l'activité est en relation avec l'action pénale, plus ou moins directement.

Il faut rappeler au surplus que, depuis 2011, une fois l'an, toutes les autorités investies de compétences en matière pénale sont réunies pour une séance de travail, sous la présidence conjointe du Président du Tribunal cantonal et du Procureur général.

4.4 Relations avec les autres cantons

D'une manière générale, la Conférence des procureurs de Suisse (CPS), au Bureau de laquelle le Procureur général appartient, et la Conférence latine des procureurs (CLP), présidée depuis 2016 par le Procureur général adjoint MOOS, sont les deux organisations qui, la première à l'échelle du pays, la seconde au niveau des cantons francophones et du Tessin, permettent des échanges utiles sur les pratiques des autorités de poursuite pénale, quant au fond et quant à la procédure. De plus, en raison de ses liens avec la Conférence des chefs de départements de justice et police (CCDJP), la CPS se voit donner la possibilité d'exprimer à l'intention des autorités politiques les préoccupations liées à la pratique de la poursuite pénale. Même si la CPS peut agir seule, notamment en se déterminant sur des avant-projets de lois concernant le droit pénal, l'appartenance de procureurs à la Commission des affaires pénales de la CCDJP donne aux ministères publics la possibilité de renseigner l'autorité exécutive sur les conséquences pratiques des dispositions légales existantes ou en projet.

Dans le même registre, de nombreux procureurs vaudois font partie des groupes de travail de la CPS et de la CLP en charge d'élaborer des positions communes dans divers domaines : fixation des peines, fors et entraide judiciaire, médecine et psychiatrie forensiques, cybercriminalité, criminalité économique, etc.

Pour la première fois, le Bureau de la CPS s'est déplacé à La Haye, pour y rencontrer la représentante de la Suisse auprès d'Eurojust. Selon la définition que cette institution donne d'elle-même, « *la mission d'Eurojust consiste à renforcer l'efficacité des autorités nationales chargées des enquêtes et des poursuites dans les dossiers de criminalité transfrontalière grave et de criminalité organisée et de traduire les criminels en justice de façon rapide et efficace. Eurojust a pour ambition de devenir un acteur clé et un centre d'expertise au niveau judiciaire pour lutter efficacement contre la criminalité organisée transfrontalière dans l'Union européenne.* ». Sur le plan pratique, Eurojust est un organe institué par l'Union européenne pour faciliter dans toute la mesure du possible, nécessairement limitée par la souveraineté des pays et les différences des systèmes légaux, la coopération en matière d'exercice de l'action pénale. Depuis quelques années, les autorités suisses ont de plus en plus souvent recours aux services d'Eurojust, avec, souvent, des résultats tangibles. Dans ce contexte, on peut affirmer que la coopération internationale devra être renforcée pour lutter contre une criminalité qui, de longue date, a trouvé les moyens de s'affranchir des frontières nationales. Dans cette perspective, pouvoir envoyer en stage à La Haye, régulièrement et pour quelques mois, des procureurs appartenant à un ministère public cantonal, serait un excellent investissement. A ce stade, il ne s'agit que d'une ébauche de projet qui, pour devenir réalité, exigerait des ressources humaines et financières dont le Ministère public du Canton de Vaud ne dispose pas en l'état.

Enfin, on relèvera que, le 17 juin 2016, les procureurs généraux et les procureurs en charge de l'entraide internationale de Suisse romande ont tenu, sur sol vaudois, la séance annuelle qui les voit rencontrer leurs homologues des départements limitrophes de France voisine, afin d'échanger sur diverses thématiques liées à la coopération judiciaire et transfrontalière.

4.5 Relations avec les médias

Le Procureur général a, pour la troisième année consécutive, été pris part à l'opération de communication autour du bilan annuel de la criminalité, organisée conjointement par le SGDIS et le service de presse de la Police cantonale. Le directeur administratif du Ministère public a également été associé à la préparation de cette conférence de presse.

Le directeur administratif a pris part, en novembre 2016, à la 4^{ème} assemblée générale de la Conférence suisse des chargés de communication des ministères publics (CCCMP), au sein de laquelle il représente le Ministère public du Canton de Vaud. Cet organisme œuvre à l'harmonisation des pratiques et des modalités de collaboration avec les médias.

Année après année, le présent rapport est l'occasion de rappeler la médiatisation toujours accrue de l'activité de l'Etat en général et de la justice en particulier. Tant les procureurs dans les dossiers dont ils sont en charge, que le Ministère public central pour des questions plus générales, sont de plus en plus souvent sollicités par les médias, qui posent de nombreuses questions et qui attendent comme on l'imagine des réponses aussi détaillées que rapides.

Jusqu'ici, la communication a été gérée d'une manière que certains décriront comme artisanale. En principe, un procureur ne s'exprime pas sur une affaire sans l'aval du Procureur général, ou à son défaut, d'un procureur rattaché au Ministère public central. Il ne s'agit pas de faire de la rétention en matière d'information. Au contraire, le Procureur général reste convaincu que l'activité judiciaire est, au même titre que les autres activités de l'Etat, soumise à certaines exigences en matière de transparence et d'information. Toutefois, les dossiers de justice en général, et les instructions pénales en particulier, comportent des données personnelles éminemment sensibles, qui méritent, aussi bien pour la protection des droits individuels que pour celle de l'activité judiciaire, une vigilance considérable lorsqu'il s'agit de renseigner.

Le système actuel prend en considération ces intérêts très souvent contradictoires. Il est toutefois à prévoir que, à brève échéance, des ressources dédiées spécialisées devront traiter une problématique qui ne cesse de prendre de l'ampleur. A ceux qui feront valoir que le Ministère public peut s'appuyer sur les ressources existantes en matière de communication (BIC, déléguée du SGDIS, division presse de la Polcant), on fera remarquer que l'indépendance juridictionnelle du Ministère public exige aussi une indépendance dans les relations avec les médias.

5 Formation (hors CEP)

Dans les limites d'un budget relativement étroit, même si le Service du personnel de l'Etat de Vaud fait montre d'une souplesse certaine pour que les demandes légitimes obtiennent une réponse favorable, l'essentiel de la formation suivie l'a été par des procureurs, dont la formation continue est privilégiée. Les magistrats du Parquet qui participent à des cours directement en relation avec leur activité juridictionnelle sont donc nombreux. L'intérêt prépondérant de ces cours est évidemment le contenu technique qui permet au procureur d'améliorer ses pratiques. Il ne faut pas négliger toutefois le bénéfice accessoire résultant d'échanges, à l'occasion de ces formations, avec des magistrats d'autres cantons, voire avec des juges d'autres instances.

Un tableau recensant ces formations est annexé au pied du présent rapport.

De plus, deux fois l'an, le Procureur général dispense à l'ensemble des procureurs, une formation continue portant sur des thèmes supposés directement utiles à la pratique de leur activité. Les greffiers participent à l'une des deux éditions de ce cours.

On rappellera que l'unité RH continue à former les nouveaux gestionnaires de dossiers et greffiers, qui suivent sur une semaine un programme d'intégration visant à les familiariser avec les processus de travail indispensables pour exercer leur activité.

Enfin, les nouveaux gestionnaires de dossiers peuvent s'inscrire aux modules de base et de procédure pénale, dispensés par l'Ecole romande en administration judiciaire (ERAJ), à Neuchâtel.

6 Implication des procureurs dans la formation, dans les conférences de procureurs, dans les commissions et groupes de travail inter et intracantonaux

Il faut d'abord renvoyer au chiffre 4.4 ci-dessus, pour ajouter, sans entrer dans le détail, que de nombreux procureurs s'impliquent dans la formation destinée à des procureurs, à des greffiers, aux aspirants de police, aux agents pénitentiaires, aux praticiens de la médecine et de la psychiatrie forensiques, etc. Cette implication fait clairement partie de ce que l'on doit pouvoir attendre de magistrats qui, ce faisant, diffusent leurs connaissances tout en les enrichissant par l'échange.

7 Conclusions et perspectives

7.1 Le travail accompli

La maîtrise des flux, en ce sens que sont traités chaque année au moins autant de dossiers qu'il en est ouvert, et même un peu plus, est désormais constatée au fil des exercices annuels. Il en résulte d'un côté un nombre d'affaires en cours qui a continué à baisser, même si la diminution n'a pas été spectaculaire en 2016, et de l'autre, logiquement, une diminution du nombre moyen de dossiers auxquels un magistrat doit constamment faire face.

Ces constats sont positifs. Ils doivent être mis à l'actif de magistrats et de collaborateurs qui s'impliquent de manière remarquable dans l'exécution de leurs tâches.

Il ne faut pas déduire d'une diminution du nombre moyen de dossiers une diminution de la charge de travail. Des détentions plus nombreuses impliquent plus de travail. De même, l'augmentation d'une ampleur d'un demi-million de francs des indemnités allouées aux avocats d'office vient rétribuer des milliers d'heures de travail accomplies par les avocats. On peut se risquer à affirmer que le travail supplémentaire des conseils trouve son reflet chez les procureurs. Les dépenses liées aux affaires, en particulier les frais de détention, ainsi que ceux des experts, conduisent à la même conclusion.

7.2 La relation entre l'évolution de la charge et l'évaluation du risque sécuritaire

L'autorité de poursuite pénale qu'est le Ministère public, investi de l'exercice de l'action pénale, doit évidemment compter dans ses rangs des personnes convaincues par un système qui attribue à la sanction un rôle de prévention. Prononcer ou requérir une peine se fait toujours dans la perspective que, sur la personne concernée comme sur celles qui, conscientes du risque de sanction, s'abstiennent de la commission d'infractions, il en résultera un effet dissuasif.

Notoirement, certains milieux, souvent avec des chiffres à l'appui, critiquent cette manière de voir et infirment la vision selon laquelle la répression – et une certaine dureté dans sa pratique – aurait des vertus dissuasives.

Les procureurs prennent volontiers acte de cette vision différente, et examinent avec intérêt, dans la mesure où l'exercice de leurs charges le leur permet, les arguments et les chiffres qui les sous-tendent.

Il n'en reste pas moins que, depuis bientôt quatre ans, en particulier par le dispositif STRADA, qui comporte, au service de l'action pénale, une présence policière accrue, des interventions et des interpellations plus nombreuses, des décisions pénales rapides et un recours appuyé à la détention lorsque les conditions en sont réunies, la chaîne pénale a mis sur plusieurs formes de délinquance une pression importante. Dans le même temps, les chiffres de la criminalité ont diminué, parfois sensiblement.

Le Ministère public ne peut pas affirmer, preuves à l'appui, qu'il existe un lien entre la politique pénale empreinte de fermeté décrite plus haut et une baisse de la délinquance. Les détracteurs de la répression suggéreront que tel n'est pas le cas. Le fait est que pour l'heure la coïncidence est forte.

Il s'ensuit que, comme chaque année, le Procureur général doit insister sur la nécessité que des moyens suffisants soient attribués et maintenus à tous les acteurs de la chaîne pénale, et en particulier au Ministère public. Dans la meilleure des hypothèses, ces moyens pourraient bien conduire à la poursuite de la baisse de la criminalité. Dans la pire, ils seront indispensables pour faire face à une éventuelle augmentation de la délinquance, telle que celle survenue, par exemple, en 2011 et 2012 à l'enseigne de ce que l'on a appelé le « printemps arabe ».

7.3 Les ressources et l'évaluation du besoin de renforts

Il ressort du chiffre précédent que l'effectif du Ministère public peut en l'état être considéré comme suffisant. C'est dans cette perspective notamment que, au moment d'évaluer les conséquences de l'entrée en vigueur des normes sur l'expulsion pénale des délinquants, le Ministère public a considéré que le probable surcroît de travail pourrait être absorbé sans que des renforts ne soient dévolus au Parquet.

Il est bien trop tôt, après quelques mois, pour affirmer que cette prévision était exacte. Ce n'est en effet que lorsque tous les cas de figure susceptibles de voir une expulsion prononcée auront été rencontrés, et que la jurisprudence aura été dite par les instances supérieures, que l'on saura à quoi s'en tenir. A cet égard, il faut rappeler que ce nouveau droit comporte des normes qui alourdissent, ralentissent et renchérissent le dispositif et la procédure, notamment en empêchant, dans des cas nombreux, que soit rendue une ordonnance pénale immédiate. C'est dire que non seulement on n'en connaît pas encore l'impact sur la masse de travail, mais qu'on en ignore tout autant les conséquences sur l'action pénale.

Depuis 2015, l'accent a été mis, à l'initiative de la Responsable RH notamment, sur l'amélioration de la formation des nouvelles collaboratrices et nouveaux collaborateurs. C'est un travail considérable. Au demeurant, tout ce qui touche aux ressources humaines paraît exiger des moyens importants, malgré la simplification et la modernisation de processus, à l'échelon du canton et non seulement du service. C'est d'ailleurs normal si l'on veut bien admettre que les ressources humaines sont les plus importantes dans l'activité étatique au service de l'ensemble du public. Par des transferts internes et la redéfinition de postes, le Ministère public a été en mesure de renforcer son unité RH et, dans une certaine mesure, ses services généraux. Il est toutefois à prévoir que ces secteurs seront toujours plus sollicités.

On a évoqué plus haut l'accroissement constant des demandes provenant des médias auxquelles il est exclu de ne pas donner suite, dans la très grande majorité des cas. Même si les pratiques mises en place permettent sans doute un traitement de qualité des relations avec les médias, les limites du système sont atteintes et il est à prévoir, à brève échéance, qu'il sera indispensable de dédier à la communication des ressources propres.

Il est douteux que les besoins mis en exergue dans les deux paragraphes qui précèdent puissent être satisfaits par des réaménagements à l'interne du Ministère public. Il faut donc s'attendre, à court terme probablement, à des demandes de moyens supplémentaires. Le Procureur général exclut en effet d'affaiblir le dispositif s'occupant de l'activité juridictionnelle, dont la dotation est adéquate, et à coup sûr pas pléthorique.

La charge très lourde assumée par le Ministère public, tous collaborateurs confondus, a été mise en évidence plus d'une fois dans le présent rapport. En ce qui concerne les procureurs, il faut constater, après six ans et à quelques encablures du renouvellement des nominations, que les magistrats qui ont quitté le Ministère public du Canton de Vaud ont été relativement nombreux. Les départs à la retraite et les nominations à d'autres charges judiciaires sont naturels. Il est normal aussi que certains procureurs se soient rendus compte qu'ils n'étaient pas à l'aise dans la fonction. En 2016, deux procureurs très expérimentés sont partis pour le Ministère public de la Confédération, un troisième rejoignant les rangs d'un autre parquet cantonal.

Lors des entretiens qu'il a avec tous les magistrats du Ministère public, le Procureur général entend régulièrement des discours sur la fatigue, le poids de la charge, l'usure et parfois, sur le manque de reconnaissance de la fonction. Procureurs depuis six ans, nombre de magistrats doutent qu'il soit possible d'exercer la charge sur le long terme. Même s'il ne dirige que peu d'enquêtes, le Procureur général est à même de se représenter avec précision ce qu'impliquent les multiples compétences, à tous les stades de la procédure, attribuées au Ministère public par la loi. Il ne fait aucun doute que ces rôles nombreux donnent à l'activité un intérêt considérable. Etre actif du tout début de l'enquête jusqu'à droit connu sur l'affaire, voilà qui est non seulement passionnant, mais aussi unique si on compare la fonction avec les autres magistratures judiciaires. Le corollaire de cette omniprésence est double : d'abord, s'il exerce sa charge correctement, le procureur se trouve inévitablement, au fil de la procédure, dans des situations comportant des divergences potentielles, parfois importantes, avec tous les autres acteurs du procès pénal, qu'il s'agisse des parties ou des autres autorités pénales. Ensuite, jouer tous les rôles en assumant dans chacun d'eux une responsabilité institutionnelle, voilà qui exige une énergie considérable.

Savoir comment faire en sorte que le rôle soit mieux reconnu est une question à laquelle il est bien difficile de proposer une réponse.

7.4 La remise en cause du fonctionnement

Il ressort du présent rapport que la restructuration de la division économique du Ministère public central, comme la création d'une cellule dédiée aux questions de fors et entraide, initiées en 2015, ont été achevées en 2016.

Par ailleurs, des changements de lois (expulsion par exemple) exigent parfois des modifications dans l'organisation, plus ou moins importantes.

De plus, d'une manière générale, la Direction du Ministère public s'interroge de manière presque constante sur l'adéquation de l'organisation, à l'échelle du Ministère public dans son entier, mais aussi au niveau des arrondissements et même des cellules constituées depuis longtemps d'un procureur, d'un greffier juriste et d'un gestionnaire de dossiers.

Au surplus, la pérennisation du dispositif STRADA impose, pour ce qui concerne le Ministère public, que l'on mette en place une structure harmonieusement intégrée dans le tout qu'est le Parquet cantonal. En effet, si, pour une année, ou deux, voire trois, on peut concevoir une petite entité STRADA, avec un effectif restreint, s'occupant des dossiers en cause, la même chose n'est pas concevable sur le long terme. En résumé, la délinquance visée par STRADA n'est pas

autonome au point que l'on puisse la prendre en charge par des moyens qui seraient aussi autonomes. Concrètement, le dealer est le maillon d'un réseau. De même, souvent, le voleur est lié à d'autres voleurs, à des receleurs, à une délinquance organisée et/ou sérieuse. Sur le long terme, ces constats exigent que les ressources du Ministère public qui se voient attribuer l'essentiel, sinon tous les cas relevant de STRADA soient en mesure non seulement de les traiter, mais aussi d'englober dans l'action pénale les éléments de réseaux et d'organisations qui y sont liés. Cette problématique spécifique est un volet d'une question beaucoup plus générale relative à la fonction de procureur d'arrondissement : généraliste ? spécialiste ? référent dans un domaine particulier ? etc.

Le chantier qu'ouvrent ces questionnements est complexe et va exiger des réflexions, puis des actions probablement porteuses de changements importants et en profondeur.

L'entraide mentionnée notamment au début du présent chapitre, est appelée à prendre de l'ampleur. Mise en regard de la délinquance sérieuse et organisée dont la partie visible sur le terrain est au centre de la cible visée par le dispositif STRADA, il faudra que l'entraide fournisse toujours plus, quantitativement et qualitativement, ainsi que sous l'angle de la célérité. Dans un tel contexte, pouvoir s'appuyer sur la structure d'Eurojust (cf. ch. 4.4 ci-dessus), par exemple grâce à des procureurs qui, ayant effectué un stage à La Haye, auraient une expertise en la matière, paraît être une piste à explorer concrètement et rapidement.

7.5 La fixation de priorités

Au cours des années précédentes, la mise en place de procureurs de référence en matière de violences domestiques et pour les affaires économiques de moyenne difficulté, la répartition entre plusieurs procureurs du Ministère public central de la prise en charge de l'essentiel des cas comportant des aspects de cybercriminalité, la modification du rôle attribué aux procureurs de la division des affaires spéciales par rapport à certains dossiers complexes sont des exemples de tentatives d'actions dans des domaines sensibles. Ces exemples semblent démontrer un fonctionnement exprimé de manière prépondérante sur un mode réactif. Face à l'évolution de la délinquance, qui est sans doute une des expressions de l'évolution de la société en général, il n'apparaît pas critiquable que l'autorité chargée de la poursuite des infractions agisse plus par la réaction que par l'anticipation. Cela ne signifie pas pour autant que lorsque le traitement d'affaires met en évidence des questions qui relèvent de la prévention, celles-ci soient, à l'occasion d'échanges interdisciplinaires notamment, transmises aux partenaires qui en sont en charge.

Quant au Procureur général, une partie importante de son activité en 2017 va être liée aux entretiens approfondis avec tous les procureurs, dans la perspective de la nouvelle législature débutant, pour ces derniers, le 1^{er} février 2018, et impliquant leur re-nomination par le Conseil d'Etat, le Procureur général devant de son côté être élu par le Grand Conseil.

7.6 Réflexions sur la politique criminelle

Tout au long de la législature qui est entrée dans sa dernière année, le Conseil d'Etat a défini des éléments de politique criminelle qui se sont traduits, dans l'action, par l'augmentation du nombre de cellules, la mise en place du dispositif STRADA, une prise en charge modifiée des violences conjugales, notamment.

Le Ministère public est concerné et impliqué dans ces différentes actions. L'exercice des attributions qui lui sont dévolues par la loi fait de lui, en termes d'expérience et de compétences, une référence utile à l'élaboration de la politique criminelle. Cette utilité s'exprime à l'occasion des échanges réguliers avec les partenaires de la chaîne pénale essentiellement, mais aussi avec les entités (sociales, médicales p. ex.) qui traitent, dans leur domaine, les mêmes problématiques, mais sous un autre angle que celui du droit pénal.

Ainsi vue, la contribution du Ministère public et du Procureur général à la politique criminelle n'est sans doute pas très spectaculaire. Elle n'en est pas moins concrète et réelle. Dans un canton où, traditionnellement, la culture judiciaire veut un Ministère public conçu comme un détenteur d'une (petite) parcelle du pouvoir judiciaire, et donc très indépendant du pouvoir politique dans l'exercice de son activité juridictionnelle, le rôle du Procureur général dans la définition de la politique criminelle, modeste, paraît correctement joué.

Evoquer la culture et le pouvoir judiciaires, ainsi que l'indépendance du Ministère public, c'est entrer de plain-pied sur le terrain où se débat une question politique très actuelle, celle de la surveillance, haute ou plus basse, des autorités judiciaires en général, et donc du Ministère public aussi. La législature qui s'achève a révélé l'actualité de la problématique. Celle-ci est délicate. De nombreux équilibres sont touchés. Des compétences et des prérogatives sont en jeu. Si des modifications doivent intervenir, il faut que ce soit à l'issue d'un processus complet, qui prendra donc du temps.

Après avoir vécu de nombreuses réformes, menées, pour les premières, à l'initiative d'une volonté cantonale de moderniser la justice vaudoise, et pour les autres ensuite de modifications du droit fédéral, particulièrement l'unification des procédures, qui exigeait que les cantons s'adaptent, le Procureur général n'appelait certainement pas de ses vœux l'ouverture d'un nouveau chantier. Il est probable et à vrai dire souhaitable que la législature 2017-2022 doive comporter les travaux permettant l'aboutissement de réflexions menées depuis 2013 en tout cas, réflexions dont la clé de voûte sera celle portant sur la création ou non d'un Conseil supérieur de la magistrature.

Le thème ne relève pas de la politique criminelle, mais bien de la politique tout court. Il n'y a pas d'endroit meilleur pour l'évoquer que les dernières lignes du dernier rapport adressé aux autorités politiques de la législature qui prend fin.

Renens, le 23 mai 2017

Le Procureur général

Eric Cottier

8 Annexe

8.1 Annexe 1 : Formations suivies par les procureurs

- Formation « Aktuelle Fragen der internationalen Amts- und Rechtshilfe in Steuer- und Finanzmarksachen » ;
- Formation continue de l'OAV (Ordre des avocats vaudois) ;
- Colloque « Enjeux et perspectives du traitement de la violence domestique » ;
- Formation OSINT (open source intelligence) ;
- Formation de l'ERMP (Ecole romande de magistrature pénale) sur l'audition d'enfants ;
- Journée romande de médecine et sciences forensiques ;
- Assemblée générale de la Conférence des procureurs de Suisse (CPS) ;
- Assemblée générale de la Société suisse de droit pénale (SSDP) ;
- 1^{ère} journée de droit pénal ;
- Formation de l'ERMP sur la géolocalisation ;
- Journée du droit pénal économique ;
- Journée de formation de conférences Comintel Comastup (CoCoCo) ;
- Conférence latine des procureurs ;
- Formation de l'ERMP sur « La face cachée du net » ;
- Congrès national « Auteur-e-s de violence domestique » ;
- Assemblée des délégués CPS ;
- 4^{ème} Forum Cybercrime destinée aux Ministères publics ;
- Formation « La fixation de la peine » ;
- Formation « Fehler im Medizinalbereich ».