

**RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

**Rapport du Procureur général sur l'activité du Ministère public pour l'année 2017 et déterminations
du Conseil d'Etat**

1. PREAMBULE

La Commission de gestion (COGES) s'est réunie le 1^{er} octobre 2018, de 09h00 à 10h45, à la salle romane, Parlement cantonal, à Lausanne.

Elle était composée de Mesdames Christine Chevalley, Isabelle Freymond, Catherine Labouchère, Monique Ryf et de Messieurs Alain Bovay, Arnaud Bouverat, Jean-François Chapuisat, Jean-Bernard Chevalley, Yves Ferrari, Hugues Gander, président, Yvan Luccarini, Claude Matter, Denis Rubattel et Eric Sonnay. Madame Nathalie Jaccard était excusée.

Monsieur le Procureur général du Canton de Vaud, Eric Cottier, était présent pour présenter son rapport.

Madame Sophie Métraux a tenu les notes de séance, ce dont nous la remercions.

2. REMARQUE PRELIMINAIRE

Le délai écoulé entre la remise du rapport par le Procureur général (le 29 mars 2018 selon les vœux de la COGES) et sa prise d'acte par le Conseil d'Etat (22 août 2018) résulte certainement de la volonté de celui-ci d'inscrire la décision de revalorisation des procureurs dans son commentaire qui accompagne le rapport.

Seuls les points ayant fait l'objet de commentaires, remarques ou questions sont abordés dans ce rapport de commission.

3. COMMENTAIRES DE M. LE PROCUREUR GENERAL

L'auteur du rapport tient à mettre en exergue les points suivants :

- le constat d'une baisse constante de la criminalité depuis plusieurs années, notamment dans le domaine des vols et des cambriolages ;
- ce constat, paradoxalement, ne correspond pas à une baisse de la charge de travail pour les acteurs du pénal. Pour la première fois depuis plusieurs années, le nombre des enquêtes closes est inférieur à celui des enquêtes ouvertes. Selon M. le Procureur, il est ressenti une charge de travail supérieure à celle du passé, vraisemblablement due à la multiplication des actes de procédure et de requête ;
- la satisfaction de voir le statut des procureurs revalorisé, se rapprochant ainsi de celui des magistrats de l'Ordre judiciaire (OJ) ;
- 2017 a été la première année d'application du nouveau droit de l'expulsion pénale ;
- la mise en consultation par la Confédération de la révision importante du code de procédure pénale qui peut s'avérer lourde de conséquences en termes de charge de travail et de restriction de la marge de manœuvre des procureurs quant au prononcé de peines ;
- la sécurité au travail est une préoccupation constante du MP et la phase de sensibilisation du personnel est arrivée à son terme. Reflet de notre société, l'agressivité vis-à-vis de l'autorité et de la

- justice en particulier, dénotant un respect altéré de celles-ci, est en augmentation, y compris de la part de plaignants ;
- l'affaire de fraudes aux assurances sociales (UNIA) occupe un procureur à plein temps et a débouché sur la constitution de plus de 280 dossiers.

4. DISCUSSION GENERALE ET EXAMEN DU RAPPORT POINT PAR POINT

Introduction

Des précisions sont demandées quant aux risques liés à la modification de la procédure envisagée par la Confédération.

Il nous est expliqué qu'actuellement un procureur peut rendre une ordonnance pénale, sans passer devant les tribunaux, qui condamne un prévenu à une peine de 6 mois au maximum. Au delà il doit être déféré devant un tribunal. Le projet vise à limiter cette marge à 3 mois, d'où plus de travail pour les tribunaux tout en ne diminuant pas le travail d'instruction du MP.

Autre alourdissement par rapport à la pratique actuelle : l'audition presque systématique du prévenu avant de rendre une ordonnance pénale. Actuellement, pour les cas relevant de l'ordonnance pénale, l'audition de la police suffit la plupart du temps aux procureurs pour se prononcer.

Toujours à propos de la révision du Code de procédure pénale, M. le Procureur relève que la Confédération a adopté en 2011 la généralisation de l'instruction contradictoire, soit un système dans lequel le prévenu peut participer à l'administration des preuves – essentiellement par le biais de son avocat présent lors des auditions – selon des standards plus élevés que ceux adoptés par la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Les procureurs suisses demandent que ces exigences soient assouplies, les standards européens suffisant à la protection des droits des prévenus.

Remarques générales et gestion

Le personnel

Le taux de rotation de 10 % (départ à la retraite compris) est considéré par M. le Procureur comme entrant dans la norme de l'administration cantonale.

Le dispositif STRADA, avec les effectifs y relatifs a été pérennisé dès le 1^{er} janvier 2018, par décision du Conseil d'Etat, suivi en cela par le Grand Conseil dans le cadre de la procédure budgétaire.

Les locaux et la sécurité

Les contacts et la collaboration avec le Service immeubles, patrimoine et logistique (SIPaL) sont bons. Les dispositifs physiques mis en place ne sont efficaces qu'avec le personnel adéquat.

L'informatique

L'idéal en informatique serait que tous les maillons des chaînes pénales cantonales et fédérales puissent disposer de données partagées, essentiellement pour éviter des saisies à double ou à triple. Si la volonté de la majorité des chefs de départements des grands cantons pour une harmonisation des systèmes d'informations de la justice pénale (HIPJ) existe, cette harmonisation s'avère complexe car il ne sera jamais question d'imposer un même système informatique à tous les cantons.

La direction et la gestion

Concernant les séquestres, selon le Procureur général, si un lieu unique n'est pas un objectif prioritaire, a contrario, un registre centralisé est primordial.

A propos d'une question sur l'archivage, il nous est répondu que les dossiers sont conservés pendant 30 ans au sein du MP puis détruits, à moins que l'affaire présente un intérêt historique.

A propos du budget et des comptes 2017, il nous a précisé que les avocats commis d'office le sont selon un tournoi établi et au moyen d'un logiciel mis en place par l'ordre des avocats (OAV). Exceptionnellement, un procureur peut, pour des raisons pratiques ou d'opportunité faire un autre choix.

La baisse des frais d'expertise judiciaire de 2017 ne peut être interprétée comme une tendance durable.

L'activité juridictionnelle

M. le Procureur général relève le nombre d'expulsions pénales qui ont été prononcées dans le canton de Vaud en 2017 : environ 170. La clause de rigueur a été appliquée 25 fois. C'est donc 1 cas sur 7 où le tribunal ou un procureur ont estimé que l'intérêt public de l'expulsion en termes de sécurité était plus faible que l'intérêt du prévenu en Suisse.

Division criminalité économique

En raison de son côté atypique, le dossier concernant la fraude aux assurances sociales érigée en système a été confiée à la nouvelle division « criminalité économique » contrairement aux infractions individuelles à l'aide sociale, affaires relativement simples traitées dans les arrondissements. Ce type d'infractions sont la plupart du temps dénoncées par les institutions concernées.

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

Sur les quelque 14'000 ordonnances pénales rendues par les procureurs dans le canton, environ 1000 sont contrôlées par le Ministère public central (MPc). Il nous a précisé que si la peine est dans la fourchette recommandée selon le type d'infractions, il n'y a, en principe, pas de contrôle.

Cependant s'il y a opposition ou refus d'approbation d'une décision prise par un procureur d'arrondissement, le MPc peut, ou renvoyer le dossier au procureur concerné pour complément d'informations, ou s'il y a eu classement inapproprié suite à la première instruction, changer de procureur soit au sein du même arrondissement soit par un transfert au Ministère central.

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

Affaires spéciales.

En relation avec le cas dits de « violences policières », M. le Procureur appelle de ses vœux la mise en place d'un service de police dédié aux enquêtes en la matière. Le canton de Vaud pourrait s'inspirer du voisin genevois qui dispose d'une inspection générale des services (IGS) rattachée au corps de police, mais à la disposition du MP portant sur de tels cas.

Toujours sur le même thème, le procureur général se déclare partisan de l'introduction du port de caméra fixée sur l'uniforme des policiers et qui s'enclenche en cas d'interventions, chose utile tant du point de vue des citoyens que celui des policiers, pour renforcer la prévention ou établir des faits.

Fixation de for etentraide judiciaire

Si la promotion des « équipes communes d'enquêtes » (ECE) seraient utile, il nous est expliqué les limites de leur efficacité en raison du fait que chaque pays a ses propres règles de procédures pénales, ce qui, par exemple, implique que les preuves établies par l'un ne pourraient être exploitées par l'autre.

Relations publiques, communications internes et externes

Pour une question d'indépendance, le MP ne peut pas communiquer uniquement par les canaux de la police et du Département. Un souhait est émis par le Procureur général pour avoir au Ministère public un délégué à la communication, pour le moins à temps partiel, car c'est une activité chronophage pour lui et ses collègues procureurs.

Formations (hors CEP)

En réponse à une question sur la formation continue en lien avec la violence domestique, il nous est précisé que le Bureau de l'égalité entre les femmes et les hommes (BEFH) met sur pied des formations dans ce sens et que les procureurs d'arrondissement peuvent volontairement y participer. Un même thème est également abordé à l'Ecole romande de magistrature pénale (ERMP).

L'année dernière, la COGES relevait déjà que la formation des procureurs sur le traitement de la violence domestique méritait d'être systématisé et élargie. Les procureurs étant régulièrement confrontés aux victimes de violence domestique, il importe qu'ils possèdent les outils appropriés pour traiter ces dossiers. La COGES ne peut que réitérer l'importance d'assurer les formations adéquates des procureurs de manière plus systématique.

Conclusions et perspectives.

La thématique de la cybercriminalité (et son corollaire la cybersécurité) permet à M. le Procureur général d'insister sur l'inventivité des délinquants dans ce domaine. Il constate une bonne coordination entre l'échelon fédéral et celui des cantons pour combattre ce type de criminalité. Des policiers et des procureurs bien sensibilisés, coordonnés et formés aux enjeux de la cybercriminalité sont la condition pour combattre ce fléau. Le MP dispose actuellement, à satisfaction, de 4 procureurs spécialisés.

Les ressources et l'évaluation du besoin de renfort

Pour mesurer la réalité de la charge de travail et traduire objectivement le sentiment de surcharge des collaborateurs, le MP s'est approché de l'Institut des hautes études en administration publique (IDHEAP) ainsi que de l'Institut universitaire romande de santé au travail (IST) afin de savoir s'il existe des indicateurs ou des pistes permettant de mesurer la surcharge effective et son impact sur les collaborateurs.

La piste de l'attribution de compétences supplémentaires aux préfets est évoquée par deux commissaires – actuellement les préfets vaudois n'ont pas de compétences pénales autres qu'en matière de contraventions selon le droit fédéral – contrairement aux préfets fribourgeois qui ont des compétences de conciliation dans des affaires qui se poursuivent sur plainte. L'objectif de cette démarche est de statuer sur le fond et de proposer un règlement à l'amiable, sans préjuger, mais la conformité au droit fédéral est toutefois discutable selon M. le Procureur général.

Réflexions sur la politique criminelle.

Il n'est pas inutile de rappeler ici que le Grand Conseil a voté l'orientation de la politique pénale, à savoir promouvoir la resocialisation et la réduction des prononciations de peines de prison. Des précisions étant souhaitées par la commission, l'auteur du rapport sur le MP explique que, dans la partie générale du Code pénal modifiée au 1^{er} janvier 2018, les arrêts domiciliaires sont un mode d'exécution qui peut être décidé par l'autorité d'exécution des peines, donc de l'Office d'exécution des peines (OEP) et non pas par le MP. Quant à la détention provisoire, elle est ordonnée par le Tribunal de mesures de contrainte (TMC) qui, lui, peut prévoir une mesure de substitution, par exemple port du bracelet électronique. Le MP n'est donc là pas compétent pour décider, même s'il participe à la procédure devant le TMC.

Selon M. le Procureur général, le port du bracelet électronique est une mesure inadaptée pour l'immense majorité des prévenus.

Vote de la commission

La commission recommande au Grand Conseil d'accepter le rapport du procureur général sur le Ministère public pour l'année 2017, à l'unanimité.

Sainte-Croix, le 29 octobre 2019

*Le rapporteur :
(Signé) Hugues Gander*