



**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 2017

Table des matières

1	Introduction	4
2	Remarques générales et gestion	5
2.1	Le personnel	5
2.2	Les locaux et la sécurité	7
2.3	L'informatique.....	8
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.....	10
2.4.3	Le budget et les comptes 2017	11
3	L'activité juridictionnelle.....	13
3.1	Remarques générales	13
3.2	Tableaux et commentaires	14
3.2.1	Enquêtes en cours au 1 ^{er} janvier et nouvelles affaires	14
3.2.2	Enquêtes closes de 2015 à 2017	15
3.2.3	Enquêtes closes et enquêtes en cours au 31 décembre.....	16
3.2.4	Nombre moyen de dossiers par procureur d'arrondissement.....	17
3.2.5	Durée des enquêtes	18
3.2.6	Types d'infractions (base : les nouvelles affaires)	19
3.2.7	Division criminalité économique	20
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	29
3.2.15	L'utilisation de la procédure simplifiée (art. 358 à 362 CPP)	29
3.2.16	Autres données.....	30
3.2.17	Le service de piquet	30
4	Relations publiques, communications internes et externes.....	31
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)	31
4.2	Relations avec les services transversaux	31
4.3	Relations avec les acteurs de la chaîne pénale.....	31
4.4	Relations avec les autres cantons	31
4.5	Relations avec les médias.....	32

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	34
7.3	Les ressources et l'évaluation du besoin de renforts	35
7.4	La remise en cause du fonctionnement	36
7.5	La fixation de priorités	37
7.6	Réflexions sur la politique criminelle.....	38
8	Annexe	39
8.1	Formations suivies par les procureurs	39

1 Introduction

A. - Le rapport de l'année 2016 commençait par le constat que, après six ans d'existence, le « nouveau » Ministère public, né de l'entrée en vigueur du Code de procédure pénale suisse le 1^{er} janvier 2011, avait achevé la période de mutation résultant de ce qui fut un très grand changement de système.

Même si les procureurs sont en quelque sorte requis d'être, dans la procédure pénale, ce que les grimpeurs sont aux grands tours cyclistes, ils n'en apprécient pas moins de temps à autre et comme ceux-ci, une étape de plaine.

2017 n'en aura pas exactement eu les caractéristiques : ce fut la première année d'application du nouveau droit de l'expulsion pénale, sous le regard à la bienveillance variable des « politiques » et des médias. L'année écoulée a aussi été celle à la fin de laquelle l'Office fédéral de la Justice a mis en consultation une révision importante du Code de procédure pénale, révision proposant des dispositions susceptibles de compliquer et ralentir les enquêtes, tout en augmentant le coût de la justice. Il a de plus fallu se préparer à l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2018, d'un droit des sanctions modifié (réintroduction, après 11 ans, des courtes peines privatives de liberté avec sursis, limitation à 180 du nombre maximum de jours-amendes, au lieu de 360, entre autres). Enfin, avec la fin de la législature (judiciaire) 2013-2017 et à l'aube de la suivante, le Ministère public s'est imposé une mutation supplémentaire indispensable, en renforçant la structure qui, en son sein, fait partie du dispositif « STRADA ». Pour que ce dispositif apporte une réponse adéquate à la forme de délinquance qu'il vise, il fallait en effet que les ressources humaines qui y sont affectées soient augmentées, ce qui a été rendu possible grâce notamment à la pérennisation par le Conseil d'Etat et le Grand Conseil des postes temporaires accordés depuis le 1^{er} juillet 2013. On y reviendra en détail plus loin.

B. - Si l'on admet qu'une variation de l'ordre de 1% sur un an ou de 3% sur deux ans n'est pas suffisante pour indiquer une tendance à la hausse ou à la baisse en terme de délinquance, les quelque 24'200 dossiers enregistrés en 2017 (150 de plus qu'en 2016) signifient un nombre d'affaires stable à traiter pour le Ministère public. Comme durant les années précédentes, le nombre d'affaires closes dépasse légèrement celui des dossiers enregistrés, de sorte que les enquêtes en cours au 31 décembre continue à diminuer (de 1%) pour être légèrement supérieur à 7'300.

Une légère diminution du nombre des ordonnances pénales est contrebalancée par une augmentation des mises en accusation, particulièrement devant le tribunal de police. On peut raisonnablement penser que c'est la conséquence de la réintroduction dans la loi de l'expulsion pénale des délinquants étrangers, dont le législateur a voulu réserver le monopole aux tribunaux, à l'exclusion des procureurs. Il s'ensuit que même lors que la peine est inférieure ou égale à six mois, le cas doit être renvoyé en jugement pour que l'expulsion soit prononcée. Cette proposition d'explication à la variation des chiffres est confortée par la nouvelle augmentation des indemnités versées aux défenseurs d'office : en effet, le même législateur a voulu que tout « client » à l'expulsion soit défendu. C'est un exemple des idées parfois redoutables de la Berne fédérale, qui, lorsqu'elles se concrétisent, alourdissent la charge de travail et les budgets, et donc une bonne raison de surveiller ce que concoctent, parfois à l'unisson et parfois en ordre dispersé, l'administration et les Chambres fédérales.

La maîtrise de la charge de travail ne se fait pas sans que soient consentis des efforts importants, par tous les magistrats et collaborateurs du Ministère public qui, comme d'autres services de l'Etat fortement mis à contribution, connaît ses fatigues, ses *burn-out*, ses départs, avec un impact important sur les personnes en charge des ressources humaines, le recrutement, le suivi des collaborateurs. La tendance ne s'inversera pas. En ce qui concerne les procureurs censés présents sur tous les fronts, de l'ouverture de l'instruction à la phase de l'appel, en passant par de longues enquêtes et la représentation du Ministère public aux débats, l'exercice d'une profession par définition solitaire ne trouve que peu de marques de reconnaissance. A cet égard, l'écart salarial qui s'est encore accru par rapport à tous les autres magistrats vaudois exerçant une charge de nature judiciaire, alors que la parité est de mise dans tous les autres cantons, est un véritable problème dont il faut craindre les conséquences à court, moyen et long terme. Il faut savoir gré au Conseil d'Etat d'en être conscient, même si les solutions à la problématique sont difficiles à trouver.

2 Remarques générales et gestion

2.1 Le personnel

Effectif

L'effectif du Ministère public s'élève à 175.10 ETP et comprend 5 ETP accordés pour l'opération STRADA. Ces derniers ont finalement été pérennisés, 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.

La répartition des effectifs est la suivante :

Office	Procureur général	Procureurs	Greffiers	Personnel administratif	RH / Direction administrative	Total
MPc	1	14.8	8.3	14.6	7.3	46
MPaLN		14.6	17.1	24.4		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	48.4	69	7.3	175.1

Il est relevé que 5 postes de greffiers-rédacteurs ne sont toujours pas compris dans le nombre total de collaborateurs. Ces postes sont accordés d'année en année, dans le cadre du budget auxiliaire, pour soutenir l'activité des arrondissements.

En outre, l'analyste comptable prêté par la Police de sûreté depuis quelques années, soutient toujours l'équipe de la division économique jusqu'en 2019.

En ce qui concerne les mouvements de personnel, le Ministère public a enregistré 17 départs, dont celui de Monsieur Patrick AUBERSON, nommé Président du Tribunal des mineurs début 2017. Il a été remplacé, dans sa fonction de chef d'office de Lausanne, par son collègue Monsieur Bernard DÉNÉRÉAZ, jusqu'alors Procureur au sein de la structure STRADA. Monsieur DÉNÉRÉAZ a, quant à lui, été remplacé à la tête de STRADA par la procureure Carole DELÉTRA, transférée du Ministère public de l'arrondissement de La Côte.

Aux départs, s'ajoutent les mutations liées à la politique de promotion de la mobilité interne au sein du Ministère public et aux remplacements de collaborateurs absents pour cause de maladies de longue durée ou encore de congés maternité s'élevant, quant à eux, au nombre de 7 pour l'année 2017.

Procureurs suppléants

D'une grande utilité et d'un précieux soutien, 3 procureurs-suppléants ont appuyé les arrondissements en fonction de leurs besoins ponctuels.

Changement organisationnel relatif à la structure STRADA

Une réflexion sur l'organisation de l'entité et le fonctionnement de la structure dite « STRADA » au sein du Ministère public a eu lieu durant l'année. Elle avait pour objectifs d'améliorer l'intégration de la structure STRADA au sein du Ministère public et de renforcer et consolider son efficacité dans la durée. Cette démarche a été rendue possible par la pérennisation des postes susmentionnée.

C'est ainsi que par une réaffectation des effectifs du Ministère public dès le début de la nouvelle législature judiciaire (1^{er} février 2018), l'entité STRADA – appelée désormais « section STRADA » – va compter six procureurs, trois greffiers et six gestionnaires de dossiers.

Si ses locaux se situent au Ministère public de l'arrondissement de Lausanne, la section STRADA, comme jusqu'ici, se chargera de procédures pénales pour l'ensemble du canton, dans ses domaines de compétence tels que redéfinis.

Entrée en vigueur du règlement relatif à la protection de la santé et de la sécurité des collaborateurs de l'Administration cantonale vaudoise

Depuis le 1^{er} janvier 2017, un nouveau règlement organise le dispositif de santé et sécurité au travail pour les collaborateurs de l'Etat de Vaud.

Dans ce cadre, le Ministère public a désigné la Responsable RH en qualité de correspondante santé et sécurité. Elle est chargée de développer la culture de la santé et sécurité au travail, d'identifier les dangers spécifiques au service, de mettre en place les mesures appropriées et de conseiller le personnel en cas de besoin.

2.2 Les locaux et la sécurité

A Morges, le Ministère public de l'arrondissement de La Côte occupe des locaux dans le bâtiment administratif cantonal. Ce dernier, qui abrite également d'autres services de l'Etat comme, par exemple, la Police cantonale, l'Office des poursuites ou encore la Préfecture du district de Morges, a été construit il y a une vingtaine d'années. Certains problèmes techniques, détectés dès la mise en exploitation des infrastructures et liés à l'isolation thermique du bâtiment (température anormalement basse dans les locaux en hiver et caniculaire en été => plus de 40°C durant les fortes chaleurs dans certains bureaux !) ou phonique des salles d'audition, n'ont toujours pas trouvé de solution acceptable, ceci malgré des demandes réitérées au Service immeubles, patrimoines et logistique (SIPAL). Il semblerait cependant que le SIPAL soit sur le point de mandater un bureau d'ingénieurs afin de procéder à une étude visant à optimiser l'isolation thermique du bâtiment. On peut encore relever, à titre anecdotique, que le Ministère public a dû faire l'acquisition, dans le courant de l'été 2017, de cinq climatiseurs de forte capacité afin de permettre aux magistrats et au personnel administratif de travailler dans des conditions de température acceptable.

A Lausanne, les locaux sont en adéquation avec les besoins et les activités du Ministère public de l'arrondissement. Cependant, certains bureaux, qui n'ont pas connu de rénovation depuis les années 90, devront impérativement subir des travaux de réfection dans les meilleurs délais. Par ailleurs, le système de ventilation des locaux ne donne que partiellement satisfaction, car affecté de nombreuses pannes. A ce jour, les diverses entreprises en charge de l'entretien dudit système n'ont toujours pas réussi à identifier l'origine du problème et donc, à y remédier.

Il convient encore de préciser ici qu'une inondation a touché les locaux du Ministère public de l'arrondissement de Lausanne dans le courant du mois de mai 2017. Ce sinistre a engendré d'importants dégâts, notamment aux installations électriques. Les causes, bien qu'incertaines, sont raisonnablement à rechercher dans la présence d'ouvriers, quelques jours avant l'inondation, dans les locaux et à une éventuelle négligence de leur part lors de travaux d'entretien. La Ville de Lausanne, propriétaire des lieux, a entrepris toutes les démarches nécessaires visant à la remise en état des locaux et autres installations endommagés par le sinistre. Bien que spectaculaire, ce dernier n'a pas affecté de manière durable ou conséquente la bonne marche de l'office.

Dans le domaine 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 que le personnel éprouve un sentiment diffus mais bien réel d'insécurité face à des situations parfois potentiellement dangereuses (par ex. prévenus menaçants lors des auditions). L'actualité rappelle, à l'occasion, que des magistrats et/ou des collaborateurs œuvrant au profit d'autorités pénales sont, parfois, victimes des agissements criminels de justiciables entrés dans le registre de la violence. Dans ce contexte, la direction administrative du Ministère public a mandaté la division prévention de la criminalité de la Police cantonale vaudoise pour mener un audit dans l'ensemble de ses locaux afin d'établir, dans une première phase, un état des lieux s'agissant des risques sécuritaires touchant aussi bien aux infrastructures qu'au personnel et, dans une seconde phase, de proposer des mesures devant permettre une réduction significative des risques identifiés.

Il est prévu que les conclusions de cet audit soient adressées au Ministère public dans le courant du premier trimestre 2018. Sans présumer de celles-ci, il n'est pas à exclure que des mesures telles la fouille systématique des justiciables, la mise à disposition du personnel des chancelleries de détecteurs de métaux, l'installation de scanners à rayons X ou encore la présence d'huissiers ou d'agents de sécurité privés (à l'instar de ce qui se fait d'ores et déjà dans les tribunaux d'arrondissement) soient à envisager sérieusement afin de garantir un niveau de sécurité élevé et prévenir tout incident majeur. On pourra encore envisager l'installation de casiers, à la réception, dans lesquels les personnes qui comparaissent déposent le matériel que l'on ne veut pas voir introduit dans la partie privée des locaux. De même, des dispositifs anti-intrusion pourraient également devoir être aménagés.

Le déploiement de telles mesures aurait, bien évidemment, une incidence budgétaire significative car exigeant la mise à disposition, par l'Autorité politique, de ressources humaines, de moyens financiers, techniques et logistiques supplémentaires.

2.3 L'informatique

Débuté en 2015, le partenariat entre l'Ordre judiciaire vaudois et le Ministère public visant à la modernisation du système d'information de la justice vaudoise s'est poursuivi en 2017. Pour rappel, ce projet vise au remplacement de l'application métier actuelle (GDD) qui ne répond plus aux standards informatiques actuels en termes d'interface avec les systèmes multiples en usage au sein des diverses entités de la chaîne pénale. Au vu de l'avancement actuel du projet, le remplacement de dit interface devrait intervenir, au plus tôt, durant le dernier trimestre 2018, au plus tard, durant le premier trimestre 2019.

Parallèlement au projet susmentionné, la Conférence des chefs des départements de justice et police (CCDJP) poursuit sa démarche relativement à l'harmonisation des systèmes d'information de la justice pénale (HIJP). La mise en production, à l'échelle de la Suisse entière, d'une solution informatique transversale devrait intervenir dès 2020. Pour rappel, ce projet a pour but l'amélioration du partage et de la transmission d'informations entre autorités cantonales – des organes de police aux services pénitentiaires en passant par les ministères publics et les tribunaux – ou encore entre ces dernières et la Confédération.

2.4 La direction et la gestion

2.4.1 La direction administrative (DA)

Parallèlement à son activité courante, la direction administrative du Ministère public a conduit divers projets dont, notamment :

Développement et implémentation d'un outil de 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). Mandat a été donnée à ce groupe par le COPIL du projet « séquestres » – composé des chefs des services mentionnés plus haut – d'élaborer, d'une part, des variantes organisationnelles visant, à terme, à une centralisation, en un seul point de la chaîne pénale, de la gestion de l'ensemble des séquestres (stupéfiants, armes à feu, véhicules, etc.) et, d'autre part, à l'implémentation d'une solution informatique commune pour la gestion de ces mêmes séquestres.

Les conclusions du groupe de travail ont été examinées par le COPIL début 2017. Ce dernier a donné mission à la DSI (Direction des systèmes d'information de l'Etat de Vaud) de poursuivre plus avant le développement d'un éventuel outil informatique devant permettre une gestion des séquestres optimisée et centralisée.

Dans l'attente des résultats de l'étude précitée et afin de répondre rapidement aux recommandations du CCF visant à optimiser la gestion des séquestres au sein du Ministère public (traçabilité, uniformisation de la procédure de traitement, etc.), la direction administrative de celui-ci a développé, en collaboration avec l'OJV, et, plus particulièrement, avec les tribunaux d'arrondissement, un outil informatique commun. Celui-ci a été mis en production en juin 2017. Après 6 mois d'exploitation, un premier bilan très positif a été tiré par l'ensemble de ses utilisateurs.

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 en titre que ce soit en matière d'organisation ou encore d'élaboration des supports et outils pédagogiques. Rappelons que cette formation, désormais obligatoire pour les interprètes œuvrant au profit des autorités pénales vaudoises, a pour objectif de permettre aux intéressés de parfaire leurs connaissances de base en matière de procédure pénale et de technique d'interprétariat afin d'assurer une meilleure qualité des traductions.

Depuis mars 2017, ce ne sont pas moins de 200 interprètes qui ont été formés dans le Canton de Vaud par des procureurs chevronnés et des professionnels de l'interprétariat. Un nouveau cycle de formation est prévu en 2018.

Optimisation de la gestion des archives du Ministère public central

Le déploiement au niveau fédéral, début 2011, de la réforme pénale a entraîné la fusion entre les Offices d'instruction pénale et le Parquet. Celle-ci a donné naissance au Ministère public. A cette occasion, les archives du Juge d'instruction cantonal et celles de l'ancien Parquet ont été versées dans un fond commun et classifiées de manière à être exploitables et disponibles facilement et rapidement. Or, au vu de la masse d'archives collectée depuis lors, il s'est avéré que le système de classification initial n'était plus adapté, rendant parfois la recherche de dossiers ardue. Aussi, la direction administrative a entrepris d'opérer le tri des archives afin d'évacuer – sous la supervision des Archives cantonales – celles dont l'échéance de conservation était arrivée à terme. Parallèlement, un outil de gestion informatisé a été mis à disposition des collaborateurs afin d'optimiser et de faciliter la gestion des archives.

Elaboration du contenu du nouveau site internet de l'Etat de Vaud

Dans le cadre de la refonte du site internet de l'Etat de Vaud (vd.ch), la direction administrative a élaboré, de concert avec le Secrétariat général de l'Ordre judiciaire, le contenu des futures pages web traitant de la justice et des diverses autorités pénales cantonales.

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

Après le Nord en 2014, l'Est en 2015 et la division des affaires économiques en 2016, c'est le Ministère public de l'arrondissement de Lausanne qui a connu un changement important, en voyant M. le Premier Procureur Patrick Auberson, à la tête de l'office (d'abord OIP, puis MPa) depuis 2004, réorienter sa carrière en devenant Premier Président du Tribunal des mineurs. Son départ mérite l'expression d'une profonde gratitude pour le travail accompli et de vives félicitations pour une nomination qui résonne comme un nouveau et beau défi.

Procureur aguerri, à la tête de la structure STRADA depuis 2013, M. Bernard Dénéreaz a, dès le 1^{er} février 2017, repris le poste laissé vacant par M. Auberson. Si tous les premiers procureurs d'arrondissement ont un rôle important, celui de Lausanne, en raison de la taille de l'office, exerce une charge particulièrement lourde et difficile. M. Dénéreaz a assumé la transition et dirige le Ministère public du chef-lieu de manière dynamique et efficace, fort de l'énergie qu'il a toujours mis au service de sa fonction.

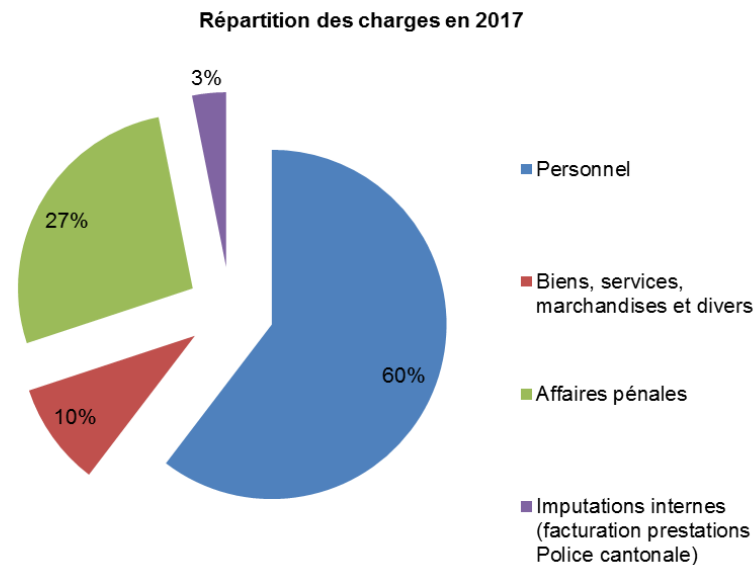
Quant à la structure STRADA, elle a vu arriver, pour la mener, Mme la Procureure Carole Deletra, jusqu'alors affectée au Ministère public de La Côte. Mme Deletra a non seulement marché dans les traces de son prédécesseur, mais a aussi joué un rôle de première importance dans la mutation de STRADA qui sera décrite plus loin.

Avec les procureurs généraux adjoints, les premiers procureurs, la cheffe de la section STRADA, le directeur administratif et la responsable des ressources humaines, qu'il réunit une fois par mois, le Procureur général dispose d'un organe de « direction élargie » composé d'une manière propre à faire remonter et descendre l'information, connaître la situation des offices et divisions, préparer et prendre les décisions nécessaires au bon fonctionnement du service et en assurer le suivi. L'implication dans la gestion de magistrats qui doivent parallèlement s'occuper de dossiers, souvent complexes, doit être saluée. C'est un exercice qui, exigeant un engagement sur deux fronts très différents, est difficile.

L'excellente communication entre les membres de la direction élargie permet aussi, en cas de « coup dur », que les offices s'entre-aident, par le prêt et la mise à disposition de collaborateurs, pour le profit du Ministère public dans son entier. A cet égard, l'engagement de la responsable RH, toujours à la recherche de solutions, est tout aussi remarquable.

2.4.3 Le budget et les comptes 2017

	2016	2017
Charges selon budget	CHF 42'638'000	CHF 42'637'700
Charges selon comptes	CHF 42'289'945	CHF 41'326'475
Produits selon budget	CHF 96'500	CHF 296'500
Produits selon comptes	CHF 353'111	CHF 386'809



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

Ces frais sont directement corrélés à l'évolution de la criminalité, au nombre et à la complexité des dossiers traités par les procureurs ou encore à la modification du cadre législatif. A ce titre, ils peuvent donc connaître, d'un exercice budgétaire à l'autre, une forte fluctuation, ceci sans qu'il soit véritablement possible d'en estimer l'amplitude.

Ainsi, on constate, pour la seconde année consécutive, que les frais liés à l'indemnisation des avocats d'office ont engendré un dépassement important de CHF 348'544.- (CHF 311'248.- en 2016) par rapport au montant initialement budgétisé (CHF 2'884'200.-). En 2016, un nombre élevé de détentions expliquait, en partie, ce surcoût conséquent. Pour 2017, il semblerait plutôt, avec toute la réserve qui s'impose du fait du peu de recul dont disposent, à ce jour et en la matière, les autorités pénales, que l'entrée en vigueur, le 1^{er} octobre 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 – soit à l'origine de la hausse des coûts dans ce domaine. On ne peut exclure que cette dernière se poursuive, voire même s'accélère, ces prochaines années si le projet de révision du Code de procédure pénale, actuellement en consultation, devait être adopté en l'état. En effet, certaines des nouvelles dispositions légales de ce projet impliqueraient un recours accru aux défenseurs d'office et provoqueraient, de la sorte, une hausse sensible des frais y relatifs, ceci dans une mesure qu'il n'est guère possible, pour l'heure, d'estimer.

Contrairement à l'exercice précédent, les frais de détention sont à la baisse, passant de CHF 1'197'096.- en 2016, à CHF 756'754.- en 2017. Cette différence sensible des coûts s'explique principalement par une forte réduction des placements de prévenus dans des établissements pénitentiaires de cantons tiers. En effet, alors que la détention en établissement vaudois n'est pas facturée au Ministère public, celle qui a lieu hors canton l'est, ceci durant toute la phase d'instruction.

Les frais d'expertises judiciaires ont également diminué, passant de CHF 8'263'746.- en 2016, à CHF 7'782'298.- en 2017. Cette diminution, de près d'un demi-million de francs, trouve son origine dans la baisse du nombre des expertises effectuées dans le cadre des dossiers pénaux traités par les magistrats du Ministère public. Cette tendance ne saurait être considérée comme acquise pour les années à venir, les coûts résultant des expertises étant, eux aussi, directement liés à l'évolution du nombre des affaires, à la nature et à la complexité de ces dernières.

Dans le rapport d'activité 2016, mention était faite de la probable augmentation des frais relatifs à la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (écoutes téléphoniques et contrôle du courrier), ceci à cause de l'introduction par la Confédération, début 2017, de nouveaux tarifs majorés de 5%. Or, une baisse du nombre des demandes (812 en 2016, 710 en 2017) visant à la mise en place de mesures techniques de surveillance a permis de contenir, voire de légèrement diminuer, les frais y relatifs (2016 = CHF 1'533'894.-, 2017 = 1'320'242.-).

Pour en revenir aux charges liées au personnel, le Ministère public a été confronté à un scénario relativement semblable à celui qui a prévalu durant l'exercice budgétaire précédent, à savoir de nombreuses absences durant le premier semestre de l'année dues, majoritairement, à des maladies de longue durée ou encore à des congés maternité / allaitement. Les prévisions en cours d'année laissant présager un dépassement du budget alloué au salaire du personnel (compte 3010), un crédit supplémentaire compensé de CHF 220'000.- a été demandé et octroyé.

L'augmentation des produits (budgétisé = CHF 296'500.-, encaissé = CHF 386'809.-) trouve principalement son origine dans une augmentation des montants encaissés au titre de garanties d'amendes par le Ministère public, mais également par une hausse des remboursements relatifs à la participation financière des magistrats et des cadres administratifs à la location de places de parking ou de mise à disposition d'un téléphone mobile.

3 L'activité juridictionnelle

3.1 Remarques générales

Depuis 2015, le nombre de dossiers enregistrés s'est stabilisé (2015 : 23'610 ; 2016 : 24'095 ; 2017 : 24'242). On reste loin des quelque 25'500 dossiers enregistrés en 2013, malgré la très légère augmentation que les chiffres révèlent.

Une nouvelle fois, les chiffres mettent en évidence les différences des systèmes de comptage de la police, qui recense les infractions, et du ministère public, qui dénombre les enquêtes, une de celles-ci pouvant réunir plusieurs de celles-là.

A quelque 450 ordonnances pénales de moins en 2017 (sur 14'000 en chiffres ronds), viennent s'opposer plus de 200 mises en accusation de plus, dont 180 devant le tribunal de police, dues selon toute vraisemblance pour la plupart à la problématique de l'expulsion pénale. Si les cas d'expulsion possible dénombrés en 2017 sont inférieurs aux estimations faites avant l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions, il est probable que cela est dû en partie au fait que lesdites estimations ont été faites sur la base de la délinquance des années 2014 et 2015, d'une part, et d'autre part qu'il y a entre la commission des délits et leur jugement un temps qui, pour certaines infractions – particulièrement l'escroquerie au assurance sociales de l'article 148a CP – est important. Comme d'habitude, ce n'est qu'après quelques années de pratique que l'on connaîtra les conséquences précises du nouveau droit sur la charge de travail.

Énoncer des chiffres en matière d'expulsion pénale est à ce stade difficile, compte tenu du manque de recul. En effet, le délai qui s'écoule entre l'ouverture de l'enquête et sa clôture, puis le passage en jugement, a pour conséquence que des actes commis qui pourraient fonder une expulsion ne sont jugés que des mois plus tard, voire même après plus d'un an dans des cas graves. A ce stade, les seules données chiffrées susceptibles de donner un ordre de grandeur sont les suivantes : entre le 1^{er} octobre 2016 et le 30 septembre 2017, ce sont 157 expulsions pénales qui ont été prononcées par les tribunaux vaudois, dont 127 pour des infractions fondant une expulsion obligatoire. Quant à l'application de la clause de rigueur permettant, à certaines conditions strictes, de renoncer à l'expulsion obligatoire, elle est appliquée par les procureurs dans le respect des recommandations tracées par la Conférence des procureurs de Suisse (CPS). La force et la durée des liens de l'étranger avec la Suisse est mise en balance avec la gravité des actes commis et de la dangerosité, pour la sécurité publique, de la poursuite du séjour dans notre pays. Au moment d'examiner un jugement qui aurait renoncé à une expulsion qu'il avait requise, le procureur utilise les mêmes critères pour décider de former appel, dans le respect du pouvoir d'appréciation qui doit être reconnu aux juges.

Les autorités pénales vaudoises investies de compétences juridictionnelles instruisent, jugent, classent, respectivement acquittent, ou condamnent, cette dernière issue étant la plus fréquente, parce que les enquêtes ouvertes contre des prévenus présumés innocents s'avèrent avoir été instruites contre des coupables. Rien de bien nouveau, en définitive. Quant au grief énoncé par certains, qui reprochent à quelques cantons, généralement latins, Genève et Vaud en particulier et en tête de peloton, d'être trop répressifs, il y sera revenu dans les conclusions du présent rapport.

Le fait est que les condamnations sont nombreuses, comme les cas de détention avant jugement, alors même que les chiffres de la délinquance continuent d'être à la baisse. L'interprétation qu'il faut donner à ces constats juxtaposés est délicate, de sorte qu'il faut se garder de considérations à l'emporte-pièce, dans quelque sens que ce soit.

3.2 Tableaux et commentaires

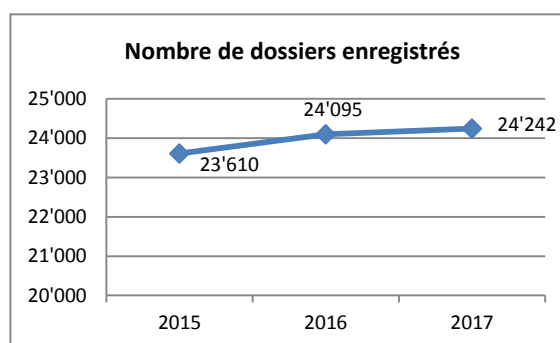
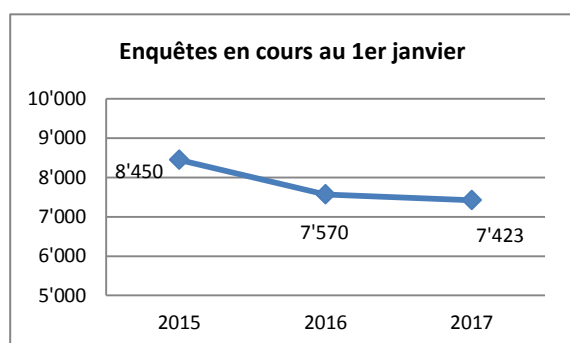
Celles et ceux qui n'ont pas lu les rapports des années précédentes exigent que soit rappelé le comptage manuel à l'origine des chiffres.

Le nombre de dossiers enregistrés, qui est la somme de l'addition des « vraies » nouvelles affaires et de celles résultant d'un transfert (cf. l'explication donnée au ch. 3.2.1 ci-dessous), reste stable, comme le nombre d'enquêtes closes. Il s'ensuit que le nombre d'affaires en cours au 31 décembre n'a pratiquement pas évolué (2016 : 7'423 ; 2017 : 7'347). Il est possible que l'on soit tout proche du plancher annoncé dans les rapports précédents. Ce qui est certain, c'est que l'on est loin des 9'800 affaires en cours en 2012-2013.

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

Office	Enquêtes en cours au 1 ^{er} janvier					Nombre de dossiers enregistrés				
	2015	2016	2017	Variation Base 2015	Variation Base 2016	2015	2016	2017	Variation Base 2015	Variation Base 2016
MPc	440	474	392	-11%	-17%	715	611	637	-11%	4%
MPaLN	3'178	2'862	3'084	-3%	8%	8'485	8'870	8'389	-1%	-5%
MPaEV	1'804	1'598	1'409	-22%	-12%	5'056	4'998	5'401	7%	8%
MPaNv	1'384	1'190	1'104	-20%	-7%	4'471	4'679	4'913	10%	5%
MPaLC	1'473	1'275	1'236	-16%	-3%	4'199	4'287	4'193	0%	-2%
STRADA	171	171	198	16%	16%	684	650	709	4%	9%
Total canton	8'450	7'570	7'423	-12%	-2%	23'610	24'095	24'242	3%	1%

Les chiffres expriment la charge des offices plus que la délinquance dans les arrondissements, étant rappelé que lorsqu'un procureur lausannois ouvre, durant son week-end de garde cantonale, une enquête pour des faits ayant eu lieu dans un autre arrondissement, cette enquête compte au nombre des affaires lausannoises, et réciproquement. On ne peut donc faire aucune déduction de ce tableau en ce qui concerne l'évolution géographique de la délinquance. A cet égard, les statistiques policières ont évidemment plus de pertinence.

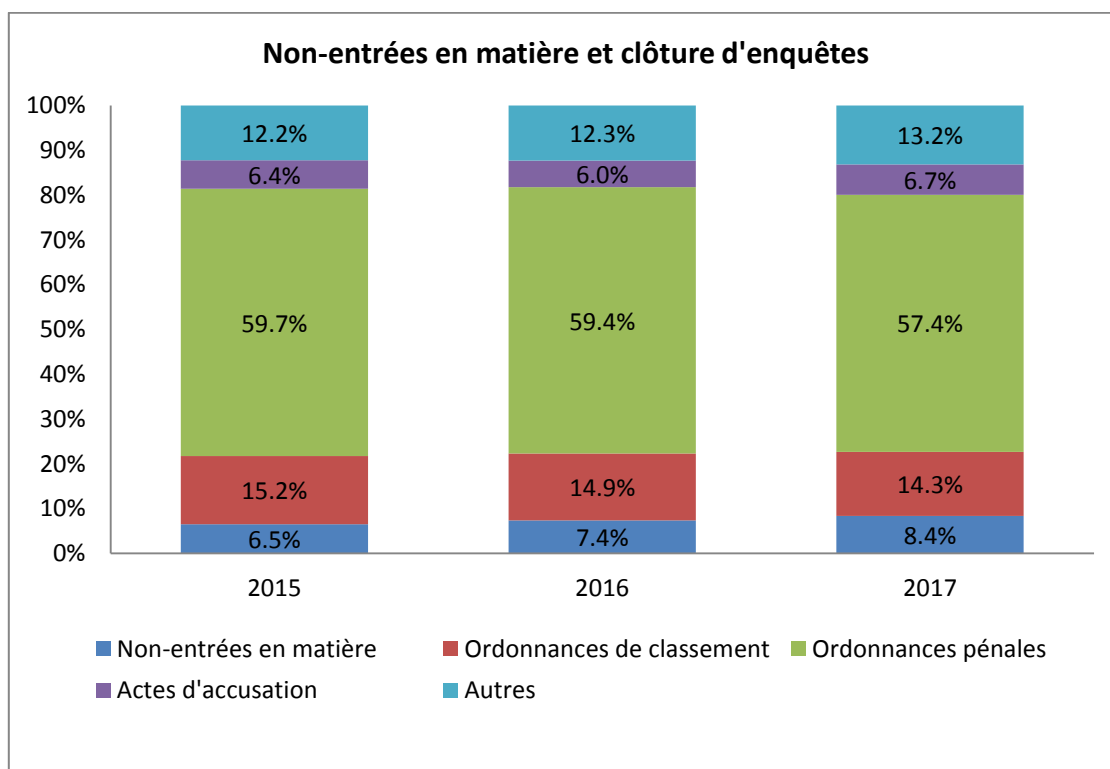


	Nouvelles affaires	Transferts internes *	Total
2016	21'550	2'545	24'095
2017	21'396	2'846	24'242
Variation	-0.7%	11.8%	0.6%

* Les transferts internes regroupent les cas dans lesquels un procureur reprend un dossier d'un collègue, par exemple parce qu'il instruit déjà une enquête contre le même prévenu, les transferts pour d'autres raisons, la réouverture d'un dossier ensuite de l'interpellation d'un suspect. Sont également recensées dans cette rubrique les oppositions aux ordonnances pénales, dès lors qu'elles entraînent, pour le Ministère public, la « réactivation » d'une affaire que l'ordonnance de clôture avait conclue.

3.2.2 Enquêtes closes de 2015 à 2017

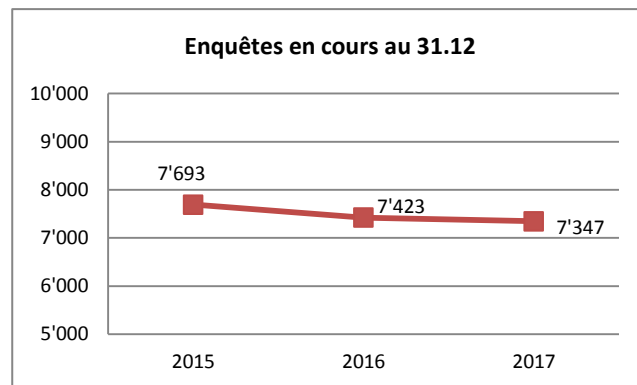
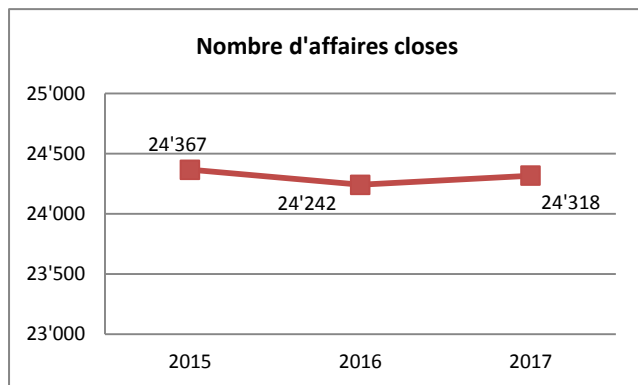
Office	Non entrées en matière			Classements			Ordonnances pénales			Actes accusation police			Actes accusation correctionnels			Actes d'accusation criminels			Suspensions Irresponsabilités Dessaisissements, Jonctions Transferts CRE		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
MPc	128	165	156	201	192	178	133	140	56	24	21	19	25	23	11	4	1	3	193	151	105
MPaLN	548	625	663	1'316	1'265	1'260	5'025	4'955	5'103	418	353	434	142	154	169	6	7	9	1'205	1'289	1'254
MPaEV	343	404	509	829	793	759	3'239	3'152	3'206	212	169	207	87	82	72	4	7	5	553	587	564
MPaNV	335	390	428	697	629	632	2'894	3'051	2'685	177	210	188	99	75	84	5	2	4	458	408	638
MPaLC	224	219	267	651	700	617	2'758	2'714	2'504	195	174	222	51	75	84	2	1	3	515	443	527
STRADA	5	5	11	22	27	35	502	401	402	22	17	50	74	69	73	5	5	3	57	108	119
Total canton	1'583	1'808	2'034	3'716	3'606	3'481	14'551	14'413	13'956	1'048	944	1'120	478	478	493	26	23	27	2'981	2'986	3'207



Non-entrées en matière et classements restent stables. En revanche, le nombre d'ordonnances pénales a sensiblement diminué, et il vaut à cet égard la peine de rappeler qu'entre 2014 (15'409) et 2017 (13'956), la diminution du nombre d'ordonnances pénales est de presque 1'500, soit 10%. Sur l'augmentation du nombre de mises en accusation devant le tribunal de police, on se réfère à ce qui a été développé plus haut (ch. 3.1).

3.2.3 Enquêtes closes et enquêtes en cours au 31 décembre

Office	Nombre d'affaires closes					Enquêtes en cours au 31.12				
	2015	2016	2017	Variation Base 2015	Variation Base 2016	2015	2016	2017	Variation Base 2015	Variation Base 2016
MPc	707	693	528	-25%	-24%	448	392	501	12%	28%
MPaLN	8'660	8'648	8'892	3%	3%	3'003	3'084	2'581	-14%	-16%
MPaEV	5'261	5'187	5'322	1%	3%	1'599	1'409	1'488	-7%	6%
MPaNV	4'665	4'765	4'659	0%	-2%	1'190	1'104	1'358	14%	23%
MPaLC	4'396	4'326	4'224	-4%	-2%	1'276	1'236	1'205	-6%	-3%
STRADA	678	623	693	2%	11%	177	198	214	21%	8%
Total canton	24'367	24'242	24'318	-0.20%	0.31%	7'693	7'423	7'347	-4.50%	-1.02%



A l'échelle du canton, la diminution du nombre d'affaires en cours est sans signification. Dans les arrondissements, on constate que c'est essentiellement dans les greffes traitant les affaires de masse que les variations sont les plus importantes. Aucune déduction ne peut en être tirée.

3.2.4 Nombre moyen de dossiers par procureur d'arrondissement

	Moyenne par procureur					
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Enquêtes en cours au 1 ^{er} janvier	215	227	195	181	162	162
Nouvelles affaires	395	415	402	382	396	408
Affaires closes	385	442	416	396	402	407
Base ETP proc. (hors MPc et STRADA)	34.8	34.8	35.8	35.6	34.6	34.6

Comme chaque année, les chiffres ne concernent que les procureurs d'arrondissement. A fin 2016, après une diminution constante, il était espéré que celle-ci se poursuivrait, pour que soit atteint le nombre de 150 dossiers par procureur. Si l'on admet que, pour le total des affaires en cours dans le canton, un « solde incompressible » a peut-être été atteint, il se pourrait qu'il en aille de même du nombre moyen de dossiers par procureur. Les réaffectations d'effectifs liées à la restructuration de STRADA pourraient rendre difficiles les comparaisons entre 2017 et 2018. C'est une affaire à suivre.

Il faut encore préciser que si la moyenne est de 162, on trouve, aux extrêmes, quelques procureurs dirigeant 120 enquêtes environ, d'autres jusqu'à 200 dossiers.

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	34	97	30	20	15	38	25	70	329
	10%	29%	9%	6%	5%	12%	8%	21%	100%
MPaLN	2'120	2'387	1'551	667	398	320	155	229	7'827
	27%	30%	20%	9%	5%	4%	2%	3%	100%
MPaEV	3'024	478	400	231	163	182	76	123	4'677
	65%	10%	8%	5%	3%	4%	2%	3%	100%
MPaNv	913	2'125	468	230	133	122	42	53	4'086
	22%	52%	12%	6%	3%	3%	1%	1%	100%
MPaLC	1'514	1'248	406	246	126	149	66	63	3'818
	39%	33%	11%	6%	3%	4%	2%	2%	100%
STRADA	418	54	42	36	36	25	17	17	645
	65%	8%	6%	6%	5%	4%	3%	3%	100%
Total canton 2017	8'023	6'389	2'897	1'430	871	836	381	555	21'382
	37.52%	29.88%	13.55%	6.69%	4.07%	3.91%	1.78%	2.60%	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%

Les années se suivent et se ressemblent, avec 80% des affaires terminés en moins de 6 mois, 10% supplémentaires dans l'année, moins de 3% des enquêtes ayant une durée supérieure à deux ans.

Quant au contrôle biennuel des enquêtes dont la durée excède 15 mois (au 31 mars et au 30 septembre, il révèle l'évolution suivante (chiffres de l'entier du canton) :

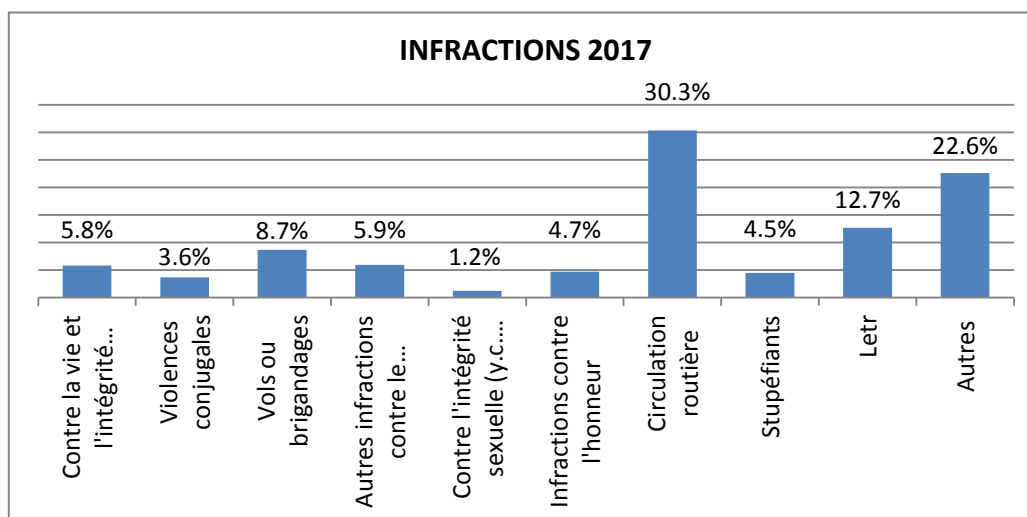
31.03.2013 :	1'411	30.09.2015 :	1'018
30.09.2013 :	1'398	31.03.2016 :	955
31.03.2014 :	1'165	30.09.2016 :	931
30.09.2014 :	1'070	31.03.2017 :	932
31.03.2015 :	987	30.09.2017 :	882

Depuis quelque temps, le Procureur général s'attend à ce que cette diminution remarquable du nombre de « vieux » dossiers prenne fin. Pour l'heure, la tendance positive reste confirmée par le fait que les récriminations des avocats à propos de lenteurs, si elles existent, restent peu nombreuses, et que rares sont les arrêts de la Chambre des recours constatant un déni de justice pour violation du principe de célérité.

3.2.6 Types d'infractions (base : les nouvelles affaires)

Office	Contre la vie et l'intégrité corporelle						Contre l'intégrité sexuelle (y.c. AOS avec des 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							
	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017
MPc	0	1	2	2	19	20	8	10	4	4	5	5	6	1	27	27	18	17
MPaLN	8	12	1	6	523	497	41	40	47	51	8	11	335	286	313	340	917	742
MPaEV	5	2	4	3	262	292	19	19	27	20	9	9	181	180	218	249	415	402
MPaNV	5	4	2	2	207	201	23	18	15	20	4	10	149	177	229	210	363	330
MPaLC	1	2	2	0	202	186	20	18	20	21	5	3	133	131	153	176	353	305
STRADA	0	0	0	0	2	7	3	1	3	3	0	0	5	3	0	1	52	56
Total canton	19	21	11	13	1'215	1'203	114	106	116	119	31	38	809	778	940	1'003	2'118	1'852
	0.09%	0.10%	0.05%	0.06%	5.64%	5.62%	0.53%	0.50%	0.54%	0.56%	0.14%	0.18%	3.75%	3.64%	4.36%	4.69%	9.83%	8.65%
Variation	10.5%		18.2%		-1.0%		-7.0%		2.6%		22.6%		-3.8%		6.7%		-12.6%	

Office	Circulation routière								Infractions économiques		Stupéfiants		Infraction à la loi sur les étrangers		Autres		Totaux	
	Circulation		Circulation avec accident		Circulation avec ivresse		Circulation avec ivresse et accident											
	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017
MPc	7	2	1	1	1	1	0	0	177	144	1	2	3	1	99	179	378	417
MPaLN	1'060	1'003	136	131	446	408	140	122	455	495	222	160	1'456	1'312	1'774	1'792	7'882	7'408
MPaEV	941	1'198	107	94	489	403	117	90	236	242	112	101	376	492	996	1'048	4'514	4'844
MPaNV	850	959	80	116	300	271	91	81	170	216	268	140	503	426	1'014	1'141	4'273	4'322
MPaLC	769	880	62	50	683	543	124	117	145	172	93	72	438	462	699	641	3'902	3'779
STRADA	3	6	1	4	0	3	0	3	2	2	505	485	11	21	14	31	601	626
Total canton	3'630	4'048	387	396	1'919	1'629	472	413	1'185	1'271	1'201	960	2'787	2'714	4'596	4'832	21'550	21'396
	16.84%	18.92%	1.80%	1.85%	8.90%	7.61%	2.19%	1.93%	5.50%	5.94%	5.58%	4.49%	12.93%	12.68%	21.33%	22.58%	100%	100%
Variation	11.5%		2.3%		-15.1%		-12.4%		7.3%		-20.1%		-2.6%		5.1%		-0.7%	



Une nouvelle fois, on rappelle que le procureur confronté à un prévenu ayant agi dans plusieurs domaines, doit choisir l'un d'entre eux, sous peine d'encombrer la colonne des « autres infractions » que l'on souhaite rester résiduelle. De plus, il y a des domaines dans lesquels les nombres sont trop faibles pour déduire des tendances. Cela étant et sans se permettre d'en tirer des conclusions péremptoires, on peut observer que :

- la baisse constatée entre 2015 et 2016 pour les vols et brigandages s'est poursuivie en 2017 ;
- il en va de même pour les violences conjugales ;
- l'augmentation importante, entre 2015 et 2016, du nombre des infractions contre l'honneur se poursuit ;
- de manière étonnante, les affaires de stupéfiants ont diminué de plus de 20%, après avoir augmenté de plus de 10% entre 2015 et 2016 ;
- toutes sous-catégories confondues, les affaires de circulation restent légèrement inférieures à 6'500.

3.2.7 Division criminalité économique

L'exercice 2017 se voulait, pour la nouvelle division « criminalité économique », celui de la stabilité, à tout le moins celui d'une consolidation. Las, en raison essentiellement d'une seule affaire au « spectre sans commune mesure » rendue publique au 2^{ème} trimestre (affaire dite « UNIA »), la nouvelle structure a montré des limites aux plans organisationnel et personnel ; des renforts extérieurs ont dû être requis. Ce choix a cependant permis la mise en œuvre de la stratégie définie en 2016, soit celle d'un recentrage de la DIVECO sur les affaires économiques / financières complexes et d'une diminution des dossiers attribués par procureur, aux fins de favoriser une clôture plus rapide de ceux traités.

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

Durant l'année écoulée, la DIVECO a reçu 40 dénonciations du Bureau de lutte contre le blanchiment d'argent, soit une baisse de 13% par rapport à 2016. Les faits concernent pour l'essentiel des activités de « money mules » et leur traitement demeure désormais 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 15% ont été traitées par la DIVECO.

L'affaire dite « UNIA »

Ce dossier, largement médiatisé, implique une vingtaine de sociétés dans le domaine de la construction. Dix-sept prévenus ont été détenus provisoirement et simultanément, pour une durée minimum de 3 mois. A ce stade, il convient de souligner l'effort qui a été déployé par la Police de sûreté, en particulier la Brigade financière ; le dispositif d'ampleur mis sur pied pour les différentes phases d'interpellations et la coopération entre la police et le Ministère public doivent être salués.

Du point de vue du Ministère public, si une vision d'ensemble détaillée apparaît en l'espèce comme LA clé ayant permis d'instruire les faits de la cause, il n'en demeure pas moins que la charge de travail induite sur un seul magistrat par un tel mode de conduite est extrême. Se pose, dès lors, la question d'un traitement de ce type de procédure à plusieurs magistrats. A cet égard, le renfort temporaire d'un procureur suppléant s'est révélé bénéfique, notamment pour gérer certains problèmes « périphériques » qui ont pu lui être délégués. La quantité de travail engendrée par cet unique dossier a par ailleurs nécessité la reprise de plusieurs dossiers du procureur en charge, par d'autres magistrats du Ministère public.

Le rythme soutenu commandé par le Code de procédure pénale et les investigations ont également impacté le bon fonctionnement de la DIVECO. Une telle enquête, où le flux de renseignements est constant et pluridirectionnel, nécessite une diffusion efficace / uniforme de l'information entre les membres de la cellule d'instruction concernée. Une autre charge particulière est provenue de la mise en œuvre des droits de la Défense. En effet, concilier agendas, célérité de la procédure – détention – et respect du droit des 18 avocats à participer aux auditions menées en parallèle par les enquêteurs, respectivement par le Parquet, nécessite une planification toute particulière et une implication de la Direction de la procédure de tous les instants (sans parler des problèmes logistiques).

Demandes d'entraide

Durant l'année écoulée, la DIVECO a traité 23 demandes d'entraides judiciaires internationales en matière pénale présentant un caractère économique / financier. Celles-ci émanaient de onze Etats étrangers, dont trois seulement extra-européens.

Menace terroriste

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 et à participer à diverses opérations. L'exercice 2017 s'est caractérisé par une recrudescence notable du nombre des cas traités, dont certains ont reçu un écho médiatique considérable, conduisant le procureur spécialiste en charge à y consacrer près de 20% de ses activités globales. Cet exercice a également confirmé l'efficacité de la fonction. C'est ainsi en particulier qu'une affaire traitée par le Centre de compétences anti-terroriste du Ministère public de la Confédération à la suite d'une dénonciation du Ministère public vaudois pour infraction à la Loi fédérale interdisant les groupes « Al Qaïda » et « Etat islamique » et les organisations apparentées a conduit à l'interpellation de plusieurs individus soupçonnés dangereux, y compris sur territoire étranger, dans le cadre d'une vaste opération conduite de concert entre les autorités fédérales, vaudoises, neuchâteloises et françaises.

Autres observations

En 2017, les procédures conduites par la DIVECO ont donné lieu à des confiscations de valeurs patrimoniales pour un montant d'environ CHF 91'000.-. Il convient de rappeler que la confiscation est exclue lorsqu'il s'agit de rétablir le lésé dans ses droits ; en ce dernier domaine, la DIVECO a été en mesure de restituer directement à des lésés des montants / valeurs qui se chiffrent à environ CHF 647'000.- (séquestrés dans le cadre de procédures nationales ou d'entraide).

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

2017 a été la deuxième année pleine après l'entrée en vigueur, au 1^{er} juillet 2015, du nouveau périmètre des décisions des ministères publics d'arrondissements soumises au contrôle. Le tableau ci-dessous permet ainsi de constater une certaine stabilité du nombre de décisions contrôlées, passant de 2'305 en 2016 à 2'406 en 2017, soit tout de même une légère augmentation de 4.4%.

	Ordonnances pénales			Ordonnances de non-entrée en matière, de suspension et de classement		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Nombre de décisions contrôlées	2'074	994	1'038	3'038	1'311	1'368
Nombre d'oppositions et de refus d'approbation	46	23	25	65	27	16
Taux d'opposition et de refus d'approbation	2.22%	2.31%	2.41%	2.14%	2.06%	1.17%

Quant à la part des décisions contrôlées qui ont été contestées par les procureurs de la division des affaires spéciales du Ministère public central, il faut tout d'abord constater que la proportion d'ordonnances pénales rendues en arrondissement qui ont fait l'objet d'une opposition du Parquet central est en légère augmentation (2.41% en 2017 contre 2.31% en 2016), ce qui montre que le contrôle joue toujours pleinement son rôle dans l'harmonisation des sanctions prononcées et des qualifications juridiques retenues par les procureurs d'arrondissement. Cette proportion a en revanche sensiblement diminué pour les ordonnances soumises à approbation préalable (classements, non-entrée en matière et suspensions), passant de 2.06% de refus d'approbation en 2016 à 1.17% en 2017. Il est difficile d'identifier précisément l'origine de cette variation. On peut envisager que la qualité des décisions contrôlées se soit améliorée, sans que cela paraisse devoir être de la seule raison. On peut aussi penser qu'au vu de la jurisprudence de la Chambre des recours pénale du Tribunal cantonal, les procureurs d'arrondissement font davantage application du principe « *in dubio pro duriore* », ce qui est de nature à réduire les décisions de classement et de non-entrée en matière susceptibles de ne pas être approuvées. On ne peut pas non plus exclure que les procureurs de la division des affaires spéciales du Ministère public central se retiennent davantage de vouloir imposer à leurs collègues d'arrondissement leur propre appréciation des cas qui sont soumis à leur contrôle, laissant aux parties à la procédure le soin de décider d'un éventuel recours.

Les procureurs de la division du Parquet central en charge du contrôle ont également procédé en 2017 à l'examen de 1'200 décisions (1'216 en 2016) rendues par les Préfets. Ce contrôle a donné lieu à 20 refus d'approbation ou oppositions, soit une proportion de 1.67% des classements et ordonnances pénales soumis par les autorités compétentes en matière de contravention (1.76% en 2016). Ce contrôle, mais aussi les échanges réguliers et fructueux entre le Ministère public central et le Corps préfectoral, permettent d'assurer la cohérence et l'harmonisation des pratiques dans les affaires parfois délicates et sensibles traitées par les Préfets qui sont des maillons essentiels de la chaîne pénale par la masse des dossiers contraventionnels qu'ils traitent.

Si l'on ajoute les 1'237 décisions des présidents du Tribunal des mineurs (cf. ch. 3.2.9 ci-après) également soumises en 2017 aux procureurs de la division des affaires spéciales du Parquet central, ce sont au total 4'843 ordonnances qui ont été contrôlées en 2017, en légère diminution (-1.4%) par rapport à 2016 (4'910).

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

Président Tribunal des mineurs	2015	2016	2017
Nombre de décisions contrôlées	1'500	1'389	1'237
Nombre d'oppositions et de recours	11	9	11
Taux d'oppositions et de recours	0.73%	0.65%	0.89%
Tribunal des mineurs	2015	2016	2017
Actes d'accusation	37	36	17
Avec annonce d'intervention du MP	24	17	13
Sans annonce d'intervention du MP	13	19	4

Les procureurs de la division des affaires spéciales du Ministère public central, qui exercent les compétences attribuées par la loi au Ministère public des mineurs (art. 21 PPMIn, 21 et 22 LVPPMin), ne peuvent intervenir qu'au stade de la clôture de l'instruction ou devant l'autorité de jugement si le Tribunal des mineurs est saisi. Ce rôle limité permet cependant de faire valoir le point de vue du Parquet dans la politique pénale à mettre en place en matière de poursuite pénale des mineurs, en cohérence avec la pratique du droit pénal des adultes, mais sans perdre de vue l'aspect principalement éducatif du droit pénal des mineurs.

S'agissant des ordonnances pénales et des ordonnances de classement ou de non-entrée en matière rendues par les présidents du Tribunal des mineurs et contre lesquels le Ministère public des mineurs peut respectivement déposer une opposition ou interjeter un recours, leur nombre a diminué de 11% entre 2016 et 2017 (passant de 1'389 à 1'237). Le contrôle exercé par le Parquet sur ces décisions a débouché en 2017 sur 11 oppositions à des ordonnances pénales, mais aucun recours, soit un taux de contestation toujours faible de moins de 1%, comme les années précédentes.

2017 a surtout vu une très forte diminution des dossiers transmis au Ministère public central en vue d'une mise en accusation devant le Tribunal des mineurs, en raison d'une peine prévisible supérieure à trois mois ou d'un placement devant être envisagé. Le Ministère public, même après en avoir parlé avec le Premier président du Tribunal des mineurs, n'est pas en mesure d'expliquer cette diminution, venant après des chiffres 2015 et 2016 nettement plus élevés que les années précédentes. Il faut en revanche constater une forte augmentation de la proportion des mises en accusation qui s'accompagnent d'une annonce d'intervention du procureur devant le Tribunal des mineurs, qui a passé de moins de 50% en 2016 à près de 75% en 2017. Toujours pour l'année 2017, les procureurs de la division des affaires spéciales sont intervenus aux audiences de jugement devant le Tribunal des mineurs à 18 reprises (27 en 2016), ces interventions à l'audience de jugement ayant représenté 27 demi-journées d'audience (48 en 2016). Cette baisse est au demeurant compensée par l'augmentation des interventions des mêmes procureurs devant les tribunaux d'arrondissement dans le cadre des affaires spéciales qu'ils traitent (cf. ch. 3.2.11 ci-après).

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

3.2.10.1 Affaires spéciales

Le redimensionnement du contrôle, dès le 1^{er} juillet 2015, et la mise en place, dès le 1^{er} janvier 2016, d'un piquet spécifique assuré sept jours sur sept par les procureurs de la division avaient notamment pour but de permettre un traitement plus précoce, plus systématique et plus efficace des affaires considérées comme spéciales. Celles-ci se caractérisent par leur nature sensible (politiquement et/ou médiatiquement), par le type de personnes impliquées comme victimes ou comme prévenus (policiers, agents de détention et autres représentants de l'Etat), par leur technicité ou leur complexité particulière (p. ex. affaires médicales et accidents de chantier) ou encore par leur appartenance à un domaine de spécialisation spécifique (traite d'êtres humains, criminalité informatique, certains cas de violence domestique, etc.).

Si les objectifs visés peuvent être globalement considérés comme atteints, il en résulte, pour les procureurs de la division, une lourde charge qu'il est parfois difficile de concilier avec les missions diverses qui leur sont confiées. Si l'on excepte les opérations spéciales ponctuelles conduites dans la division dans des domaines d'infraction particuliers (cf. ci-après), les procureurs de la division se sont vu attribuer 410 nouveaux dossiers en 2017, contre 367 en 2016 (+12%), les dossiers en cours en fin d'année ayant passé de 213 au 31 décembre 2016 à 287 au 31 décembre 2017 (+35%). Il faut espérer une stabilisation pour l'année à venir, sachant que les plaintes relatives à des prises en charge médicales ou à des interventions policières deviennent plus fréquentes et de plus en plus complexes à traiter.

Malgré cette lourde charge, la division a de nouveau mis en place une opération de durée limitée destinée à avoir une vision plus précise des affaires liées à un certain type d'infractions, pour améliorer et harmoniser le traitement de ces affaires. Ainsi, après la problématique de l'obtention abusive de prestations sociales à fin 2015 et début 2016, il a été décidé de traiter dans la division des affaires spéciales tous les cas d'infractions à la loi sur la protection des animaux dénoncés entre le 1^{er} juillet et le 31 décembre 2017. Même si cette opération avait été décidée avant que la situation de certains élevages de porcs fasse l'objet d'une forte couverture médiatique, il a ainsi été possible d'instruire non seulement les cas qui ont été relatés dans la presse, mais aussi toute la gamme d'infractions commises dans ce domaine. Même si un bilan de cette opération devra encore être fait lorsque la plupart des affaires traitées seront terminées, il n'a pas été mis en évidence des pratiques graves et généralisées, mais bien des cas ponctuels de gravité très diverse.

3.2.10.2 Fixation de for et entraide judiciaire

Procédures de fixation de for	2016	2017
a. Procédures entrantes	829	1'030
Procédures traitées, dont :	811	1'026
- For accepté par Vaud	705 (86.9%)	866 (84.4%)
- For refusé par Vaud	106 (13.1%)	160 (15.06%)
Procédures en attente de réponse	18	4
b. Procédures sortantes	573	724
Procédures traitées, dont :	544	700
- For accepté par autres cantons	507 (93.2%)	627 (89.06%)
- For refusé par autres cantons	37 (6.8%)	73 (10.4%)
Procédures en attente de réponse	29	24
TOTAL	1'402	1'754
Demandes d'entraide judiciaire DEJ	2016	2017
a. DEJ intercantionales entrantes	66	73
Déléguées à la police pour audition	50	36
Déléguées à la police pour notification	4	13
Exécutées par la cellule For-Entraide	8	8
Déléguées à la DIVECO	1	0
Autres	3	16
b. DEJ internationales entrantes	219	307
Déléguées à la police pour audition	93	81
Déléguées à la police pour notification	35	87
Exécutées par la cellule For-Entraide	58	81
Déléguées à la DIVECO	23	21
Déléguées à la DIVAS	3	1
Autres	7	36
c. DEJ internationales sortantes	257	280
TOTAL	542	660

La cellule spécifique en charge des questions de fixation de for et d'entraide judiciaire a continué à montrer son efficacité, traitant avec rapidité et professionnalisme ces problématiques nécessitant des connaissances spécifiques, pour le plus grand bénéfice de l'entier du Ministère public.

Les autorités de poursuite pénale des autres cantons et de la Confédération savent d'ailleurs trouver dans la cellule for et entraide du Ministère public vaudois un interlocuteur fiable et rigoureux qui défend les intérêts du Parquet vaudois et de l'efficacité de la poursuite pénale dans le strict respect des dispositions légales.

Les statistiques figurant dans le tableau ci-dessus montrent une assez forte augmentation de 25% des procédures de fixation de for traitées en 2017 (1030 entrantes et 724 sortantes) par rapport à 2016 (829 entrantes et 573 sortantes). On constate également une forte augmentation, de plus de 20%, des procédures d'entraide judiciaire traitées en 2017 (660) par rapport à 2016 (542). Cette augmentation est particulièrement marquée pour les demandes d'entraide judiciaire internationale entrantes.

Les partenaires externes et les procureurs d'arrondissement sont tous clairement bénéficiaires de l'expertise acquise par toute l'équipe de la cellule for et entraide rattachée à la division des affaires spéciales, avec un procureur dédié et un suppléant. Des contacts réguliers sont également entretenus avec les Parquets de France voisine, avec lesquels la collaboration se passe globalement très bien, notamment dans les cas de criminalité transfrontalière nécessitant de pouvoir faire exécuter dans l'urgence des demandes d'entraide judiciaire ne pouvant souffrir aucun délai.

Des progrès peuvent aussi être constatés avec la mise en place des nouveaux outils de collaboration internationale que sont les équipes communes d'enquête. Même si la législation suisse dresse certains obstacles regrettables qui limitent l'intérêt et l'efficacité des équipes communes d'enquête entre un état tiers et la Suisse, il a néanmoins été possible de conclure un accord de ce type avec la Roumanie, d'autres étant envisagés avec la France, de façon à permettre une entraide et une collaboration facilitées, ainsi qu'un échange plus rapide des informations lorsque des enquêtes sont en cours de part et d'autre sur les mêmes infractions ou sur les mêmes auteurs présumés.

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		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Nombre d'audiences au TDA	73	42	36	190	185	189	109	107	109	107	105	104	90	77	100	76	74	66	645	590	604
Dont procédures simplifiées	11	8	0	32	26	35	23	16	18	20	11	19	14	8	11	38	45	36	138	114	119
Durée des audiences au TDA (1/2 jour)	125	72	76	270	244	230	151	137	139	141	137	122	110	94	125	85	32	40	882	716	732
Intervention du MP devant la CAPE (nombre d'audiences)	33	24	18	38	57	35	38	30	34	29	19	36	16	12	13	7	6	8	161	148	144
Durée des audiences en CAPE (1/2 jour)	34	26	18	42	58	35	39	30	34	29	19	36	16	12	13	7	6	8	167	151	144

Il n'y a rien de particulier à mettre en exergue à propos de ces chiffres. La légère augmentation des mises en accusation en correctionnelle et criminelle trouve en quelque sorte son reflet dans les interventions aux débats.

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

	MPc			MPaLN			MPaNV			MPaEV			MPaLC			STRADA			TOTAUX		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Nombre audiences au JAP	15	15	14	2	1	3	1	1	1	0	1	0	2	2	0	0	0	2	20	20	20

La fréquence des interventions du Ministère public aux audiences du Juge d'application des peines est d'une grande stabilité. On relèvera encore une fois que les 3/4 de ces interventions sont 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 privatives de liberté au long cours et qui représentent également le Parquet au sein de la Commission interdisciplinaire et consultative (CIC – dite aussi commission de dangerosité) qui se réunit dix fois par année.

Il faut relever que même dans les cas où le Ministère public a décidé de ne pas intervenir aux audiences du Juge d'application des peines, il dépose néanmoins ses déterminations sur la décision à prendre – en particulier sur l'octroi ou le refus d'une libération conditionnelle – dans tous les dossiers concernant une peine prononcée supérieure à une année ou une mesure privative de liberté (traitement institutionnel ou internement).

3.2.13 Détentions provisoires

	MPc		MPaLN		MPaNV		MPaEV		MPaLC		STRADA		TOTAUX	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017
Détentions provisoires demandées	7	20 *	277	186	88	101	80	99	94	85	111	120	657	611
Prolongations requises	17	28	222	231	45	75	90	119	96	116	84	102	554	671
Opposition du procureur à la mise en liberté	2	13	52	56	16	20	34	36	15	21	12	7	131	153
Mesures de substitution prononcées par le TMC	0	2	12	8	1	3	6	6	4	4	0	2	23	25
Détentions pour des motifs de sûreté demandées	10	3	49	67	30	37	29	35	16	45	6	31	140	218

* Affaire UNIA : 17

	Nombre de détenus			Nombre de jours de détention		
	Entre le 01.01 et 31.12.2016	Entre le 01.01 et 31.12.2017	Variations 2017/2016	Entre le 01.01 et 31.12.2016	Entre le 01.01 et 31.12.2017	Variations 2017/2016
Total canton	1'564 (*)	1'410	-10% (*)	90'824	98'043	+7.4%

(*) En ce qui concerne le nombre de détenus, il faut commencer par un *mea culpa* : le rapport 2016 est entaché d'une erreur, lorsqu'il indique 1'707 détenus. Cette erreur n'est apparue qu'au moment de prendre connaissance des chiffres de 2017, tant la différence était inexplicable. Un recomptage a été effectué. L'origine de l'erreur doit très probablement être recherchée dans le fait que certains prévenus passés de la détention provisoire à l'exécution anticipée de peine ont été comptés à double, alors même qu'il ne s'agissait que d'une seule et même personne.

Si le nombre de détenus et de demandes de détention a baissé, celui des demandes de prolongation de détention a sensiblement augmenté (671 en 2017 contre 554 en 2016). Le nombre total de jours de détention avant jugement, qui comprend l'exécution anticipée de peine, s'en trouve directement augmenté. Cela résulte, en grande partie, de la détention avant jugement des « candidats » à l'expulsion pénale, détenus pour que, une fois prononcée et exécutoire, l'expulsion puisse être concrétisée. Pour mémoire, entre le 1^{er} octobre 2016, date d'entrée en vigueur du nouveau droit, et le 30 septembre 2017, ce sont 157 expulsions qui ont été prononcées par les tribunaux de première instance (127 expulsions obligatoires et 30 expulsions facultatives). La charge accrue pour les établissements de détention doit être reconnue. Mais il ne faut pas perdre de vue qu'ainsi non seulement la loi que le peuple appelait de ses vœux en inscrivant le principe de l'expulsion des délinquants étrangers dans la Constitution fédérale est appliquée, mais que les décisions rendues peuvent être exécutées dans un grand nombre de cas.

En ce qui concerne le Ministère public central, il convient de préciser que c'est un procureur de la division économique qui instruit le cas UNIA (cf. page 20 ch. 3.2.7), dans lequel 17 demandes de détention ont été présentées au TMC.

A la fin de l'année 2017, l'Ordre des avocats a exprimé son inquiétude face à la persistance des séjours prolongés des prévenus dans les zones carcérales des locaux de la police. Personne n'est satisfait de cette situation, et personne ne s'en accomode, le Ministère public pas plus que les autres autorités pénales. Il n'en reste pas moins qu'au moment de prendre les décisions que la loi leur attribue, les procureurs ne peuvent pas ériger la légalité des conditions de la détention provisoire en critère prioritaire ou prépondérant. Ce sont bien les conditions du Code de procédure pénale, loi fédérale, qui priment et passent avant les particularismes cantonaux, même si, dans chaque cas, le Ministère public est conscient de la problématique. Dans une faible mesure, la faisabilité peut certes influencer les pratiques ; on se demande toutefois quel juriste sérieux pourrait s'accommoder de disparités importantes dans l'application du droit fédéral, qui seraient fonction de contingences pratiques régionales. Cela vaut d'autant plus que ces disparités pourraient inciter les personnes tentées de commettre des infractions à agir ici plutôt que là, ce qui n'est indiscutablement pas admissible.

3.2.14 Autres requêtes au Tribunal des mesures de contrainte

En 2017, le Ministère public a requis l'autorisation du tribunal des mesures de contrainte pour 710 mesures techniques de surveillance (contrôle téléphoniques et autres mesures techniques / 812 en 2016) et 64 garanties d'anonymat (57 en 2016).

Evolution des coûts en matière de mesures techniques de surveillance		
2015	2016	2017
CHF 1'364'231	CHF 1'533'894	CHF 1'320'242

La diminution du nombre de cas peut expliquer celle des coûts. Il ne faut pas perdre de vue toutefois que le Conseil fédéral a décidé d'une augmentation progressive des frais et émoluments en la matière, de 5% déjà en 2017. Cibler les mesures et en limiter la durée peut contribuer à maîtriser les coûts, dans un domaine où les techniques et les possibilités qui en résultent changent constamment. On sera donc attentif, en 2018, à l'évolution des coûts dans ce domaine. Les craintes restent grandes en effet de voir la charge économique liée à de telles mesures augmenter dans une mesure telle qu'elle puisse dissuader d'y recourir pour des motifs budgétaires.

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

Alors qu'en 2016, près de 200 procédures simplifiées avaient, au stade du projet, été **soumises** au Procureur général, il n'y en a eu « que » 146 en 2016. Si l'on se souvient que les actes d'accusation saisissant le tribunal correctionnel ont été aussi nombreux en 2017 qu'en 2016, force est de constater que la cause de cette diminution n'a pas été identifiée.

Plus de neuf fois sur dix, le Procureur général ou les procureurs généraux adjoints avalisent la proposition du procureur en charge du dossier. La cause d'échec la plus fréquente est le refus de la sanction par le prévenu. La détermination précise du pourcentage des procédures initiées qui ont abouti à un jugement en la forme simplifiée est difficile. En effet, entre le début du processus et son aboutissement, plusieurs mois s'écoulent, de sorte que, dans bon nombre de cas, le jugement n'est pas rendu durant la même année, mais seulement la suivante.

Pour illustrer ce qui précède, on peut indiquer que sur les 198 procédures initiées en 2016, 156 avaient été jugées en la forme simplifiées au 31 décembre 2017, une seule étant encore pendante, de sorte que les échecs étaient au nombre de 41. Un seul de ceux-ci résulte d'un refus d'approbation par le tribunal (art. 362 al. 3 CPP).

L'estimation émise en 2016, soit 80% des cas aboutissant à un jugement en procédure simplifiée, est donc confirmée.

Neuf fois sur dix, la mise en accusation a lieu devant le tribunal correctionnel, entraînant l'intervention du Ministère public aux débats qui sont de courte durée (art. 361 CPP).

Quant au domaine d'infraction, les cas les plus nombreux concernent les stupéfiants (56), la LCR, par son volet via sicura (45) et les atteintes au patrimoine, essentiellement des vols en séries plus ou moins longues (43).

La vision idéale du législateur qui envisageait la procédure simplifiée comme particulièrement adaptée aux affaires financières et économiques d'une certaine importance, continue à avoir des allures de vœu pieux, en terres vaudoises à coup sûr, mais aussi, selon ce que l'on entend, dans le reste de la Suisse.

3.2.16 Autres données

Evolution des indemnités versées aux défenseurs d'office		
2015	2016	2017
CHF 2'799'429	CHF 3'195'448	CHF 3'232'744

Même si ce n'est que de quelque CHF 37'000, les indemnités d'office ont augmenté en 2017, alors qu'elles avaient déjà connu une hausse de 14% en 2016. Si de prime abord l'augmentation est faible, il faut se garder d'en tirer des conclusions trop optimistes. En effet, comme on l'a déjà indiqué plus haut, de nombreux cas ont vu des défenseurs désignés dans des enquêtes dirigées contre des étrangers entrant dans le périmètre des nouvelles dispositions sur l'expulsion pénale. Il s'ensuit que ces défenseurs, dans des procédures souvent de courte durée, ont été indemnisés par les tribunaux, et non par le Ministère public.

Comme toujours, il faut donc mettre en parallèle les chiffres de l'Ordre judiciaire et ceux du Ministère public pour connaître l'évolution réelle du coût de la défense d'office pour le canton.

3.2.17 Le service de piquet

Durée (piquets et interventions) [h]			Coûts (piquets et interventions) [CHF]		
2015	2016	2017	2015	2016	2017
41'014	39'918	44'561	211'811	211'713	234'521

C'est ici que l'on peut rappeler le dispositif mis en place : durant la semaine, le service est assuré par arrondissement, étant précisé que la section STRADA en fait de même pour l'ensemble du canton. Durant le week-end et les jours fériés, la garde est le fait d'un procureur pour tout le territoire cantonal. De plus, depuis le début de l'année 2016, les procureurs spécialistes de la division des affaires spéciales du Ministère public central assurent un service de piquet sept jours sur sept en ce sens qu'ils sont à la disposition de leurs collègues « du terrain » pour, dans certains cas, les appuyer, ou, selon la nature de l'affaire, en anticiper la reprise par ladite division.

4 Relations publiques, communications internes et externes

Sur le plan général, il n'y a rien à signaler qui constituerait un changement par rapport aux années précédentes.

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)

C'est toujours une fois par mois environ que la CDIS, ses secrétaires généraux et le Procureur général se rencontrent. Le rythme est adéquat, les échanges sont utiles, comme les réunions, régulières et sous l'autorité de la CDIS, des chefs des trois services de la chaîne pénale rattachés au Département (POLCANT, SPEN et MP).

4.2 Relations avec les services transversaux

Chaque service peut, à son tour, être traversé par l'idée que le SPEV, le SIPAL ou la DSI n'en font pas assez pour lui. Ce sentiment est fugace dès que l'on veut bien se souvenir que le propre de ces services transversaux est de devoir être à la disposition de tous, ce qui n'est pas rien.

Quant aux nouveaux processus, souvent introduits à l'enseigne de la simplification, cette dernière ne saute pas toujours aux yeux des utilisateurs, qui ont régulièrement l'impression d'un transfert de charges sur leurs épaules. Lorsque la modernisation finit par déployer ses effets, ce sentiment s'estompe en général, même si les ressources qu'il a fallu consacrer au changement ont parfois été importantes.

4.3 Relations avec les acteurs de la chaîne pénale

Les rôles différents n'ont jamais empêché les échanges constructifs même s'ils peuvent aussi être vifs, avec les autorités pénales (TC, TDA, TMC, TMIN, Préfets) et les avocats (par l'intermédiaire du Conseil de l'OAV). Par rapport à ces derniers, les relations restent bonnes même si la nouvelle procédure, à force d'affirmer les pouvoirs exorbitants des procureurs et la nécessité de les contrebalancer par un renforcement des droits de la défense, a sans doute « durci » les fronts sans que cela soit nécessairement dans l'intérêt de la justice et des justiciables.

Puissent au moins les adeptes du formalisme y trouver leur compte.

4.4 Relations avec les autres cantons

La Conférence des procureurs de Suisse (CPS) et la Conférence latine des procureurs (CLP) continuent, par leurs bureaux, les plateformes de procureurs généraux et les nombreux groupes de travail qu'elles ont mis en place, à réunir les procureurs de toute la Suisse. Ces réunions sont le lieu d'échanges d'expériences, de mises en œuvre de pratiques communes, à tout le moins harmonisées dans le respect de visions différentes.

CPS et CLP sont ainsi des interlocuteurs revêtant une certaine légitimité, synonyme de crédibilité, lorsqu'il s'agit de faire valoir la position de praticiens sur des questions importantes relatives au droit pénal de fond et de procédure.

4.5 Relations avec les médias

En mars 2017, le Procureur général a une nouvelle fois 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.

Comme relevé en 2016, la médiatisation sans cesse accrue de l'activité judiciaire génère une sollicitation de plus en plus fréquente des représentants de la presse écrite ou audiovisuelle à l'endroit des magistrats du Ministère public. Ainsi, il s'agit de pouvoir communiquer de manière transparente, détaillée et rapide, ceci en tenant compte du caractère éminemment sensible – pour des raisons évidentes de protection des droits individuels d'abord, mais aussi de l'activité judiciaire elle-même – de certaines données. Le cadre légal est très strict (art. 74 CPP). Dans certaines affaires particulièrement médiatisées, la communication peut occuper un magistrat jusqu'à plusieurs heures de suite.

Au vu de cette explosion des demandes d'information, de la multiplication et de l'évolution des vecteurs de communication et de la rapidité toujours accrue avec laquelle il faut parfois s'exprimer, l'activité en la matière est de plus en plus importante. Le Procureur général, bien que pouvant s'appuyer sur des ressources existantes en matière de communication (BIC, délégué du SGDIS, division presse de la Police cantonale), a donc sollicité du Conseil d'Etat l'attribution d'une ressource spécialisée supplémentaire afin de gérer et coordonner tous les actes de communication pour lesquels le Ministère public doit pouvoir agir de manière indépendante. Sans qu'il faille y voir un refus de principe, il n'a pas été jusqu'ici accédé à cette demande.

5 Formation (hors CEP)

Aux niveaux suisse et romand, la Fondation pour la formation continue des juges, à Lucerne, et l'Ecole romande de magistrature pénale, à Neuchâtel, proposent des programmes et des cours, avec certifications, qui sont régulièrement suivis par des procureurs vaudois. Ces derniers profitent également de journées de cours organisés conjointement par l'UNIL et l'OAV, ainsi que le CURML et l'ESC. Une année sur deux, la Société suisse de droit pénal organise un cours en langue française lors duquel des sujets de droit de fond et de droit de procédure sont traités.

Deux fois l'an, les procureurs vaudois sont réunis pour une demi-journée d'information et de formation sur des questions qui peuvent se présenter dans leur pratique quotidienne. Les greffiers sont associés à l'une de ces rencontres.

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. Huit, respectivement neuf gestionnaires de dossiers ont suivi ces modules en 2017.

Par ailleurs, comme par le passé, les nouveaux collaborateurs continuent à être pris en charge à leur arrivée dans le cadre d'un concept désormais bien rôdé.

Dès 2018, une procureure expérimentée sera affectée, pour une partie de son temps, à l'accueil des nouveaux procureurs. Ceux-ci seront ainsi « coachés » dans la mesure utile par un magistrat dédié à cette mission. Certaines expériences lors d'entrées en fonction ont en effet démontré que l'encadrement des nouveaux par un procureur qui doit s'y consacrer parallèlement au traitement de ses propres dossiers, ou même le « tuilage », d'ailleurs pas toujours réalisable, n'étaient parfois pas suffisants.

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

En 2017 comme durant les années précédentes, les procureurs vaudois ont assumé ce qui fait partie de leur rôle de magistrat, soit contribuer à la formation de collègues, de partenaires, d'étudiants. Le Procureur général salue l'engagement en la matière de procureurs qui sont, déjà sans cela, tout sauf désœuvrés.

7 Conclusions et perspectives

7.1 Le travail accompli

Une nouvelle fois, le nombre d'enquêtes closes a été (légèrement) supérieur à celui des dossiers enregistrés. En revanche, les cas de mise en accusation devant le tribunal, avec le suivi qui en résulte, ont augmenté.

De même, la diminution du nombre de demandes de détention provisoire a été assortie d'une hausse des demandes de prolongation de détention.

Il est fort probable que ce qui a crû résulte en grande partie des dispositions sur l'expulsion pénale. Le fait est que, pour le Ministère public comme pour les tribunaux, cela représente du travail en plus.

Au Parquet, il a été absorbé au moyen des ressources existantes. D'une certaine manière, dès lors que le nombre des enquêtes ouvertes n'a pas augmenté, on peut y voir la démonstration de ce qui est suggéré depuis plusieurs années : si les dossiers sont moins nombreux, un certain nombre d'entre eux sont de plus en plus lourds. Très difficile à mesurer, le « poids » moyen d'un dossier et les ressources que son traitement exige, vont croissant. Et c'est le poids de l'entier de l'activité qui s'en trouve augmenté.

La reconnaissance de l'engagement de tous

Ce poids est porté par tous les collaborateurs et collaboratrices, qui font montre d'un bel engagement dans un domaine très particulier : à force de voir des chiffres, on pourrait oublier les situations qu'ils représentent, très souvent profondément conflictuelles, marquées par la violence et l'intensité des émotions humaines. Toutes celles et tous ceux qui travaillent sur de tels dossiers sont donc confrontés à des personnes traversant des moments très pénibles de leur vie. Ils méritent que leur en soit exprimé de la reconnaissance.

Statut des procureurs

Il n'est pas convenable, paraît-il, de parler des sujets qui fâchent. Toutefois, quand on pense au pain quotidien de la justice, la formule fait sourire.

La préoccupation exprimée ici ne doit pas faire croire aux collaborateurs du Ministère public autres que les procureurs que leur situation est oubliée. Le fait est toutefois – et c'est de cela seulement qu'il s'agit – que les gestionnaires de dossiers et les greffiers des juridictions de première instance de l'Ordre judiciaire et du Ministère public, s'ils ne sont pas placés sur un total pied d'égalité, ont des statuts équivalents.

Jusqu'au 31 décembre 2017, les procureurs vaudois, qui se considèrent à raison comme des magistrats exerçant une charge de nature judiciaire, indépendamment du rattachement administratif du Ministère public au Conseil d'Etat, pouvaient, en regardant les juges de paix, se dire qu'ils n'étaient pas les seuls à se trouver bien moins reconnus, sur le plan salarial, que les présidents des tribunaux vaudois de première instance. Depuis le 1^{er} janvier 2018, c'est un fossé aux allures de canyon qui sépare les magistrats du Parquet de tous les juges vaudois de première instance, désormais au bénéfice d'un salaire plancher annuel supérieur de 30'000 francs au leur. Le cas est unique en Suisse romande. Dans tous les autres cantons, c'est en effet l'équivalence qui prévaut. Le Conseil d'Etat est sensible à la problématique et s'efforce de la résoudre de manière satisfaisante. Le Procureur général s'en réjouit et espère l'avènement à bref délai d'une amélioration qu'il estime non seulement justifiée, mais bien indispensable. Il s'agit de s'assurer que, dans le futur comme jusqu'ici, les procureurs investis de très lourdes responsabilités soient des personnes au bénéfice d'une formation complète et d'une solide expérience, dotées d'un caractère bien trempé et d'une énergie inépuisable.

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

Sans répéter ce qu'il suggère depuis des années, le Procureur général reste de ceux qui croient que la pression mise sur les délinquants par l'action de la police, une certaine rigueur dans les décisions pénales et un suivi dans l'exécution de celles-ci, contribuent à lutter efficacement contre la criminalité.

Ceux qui contestent un lien entre la rigueur d'un côté et, de l'autre, la baisse de la délinquance et la diminution de la récidive, s'expriment régulièrement. Tout magistrat en charge de la répression des infractions s'est demandé un jour si la rime entre sévérité et sécurité n'était pas essentiellement phonique. Toutefois, après quatre années durant lesquelles le renforcement du dispositif de lutte contre la délinquance a coïncidé avec une baisse des infractions constatées par la police, le moment n'est certainement pas propice à une remise en cause des pratiques.

La politique mise en œuvre doit donc se poursuivre. Elle est de nature à permettre d'une part de lutter avec une efficacité certaine contre la délinquance, mais aussi, d'autre part, de rester prêt à affronter des nouveaux défis, que ce soit l'augmentation des cas ou de nouvelles manières de nuire mises au point et en pratique par les délinquants.

A cet égard, à une époque où la cyber-criminalité et la cyber-sécurité font régulièrement l'actualité, la vigilance est indispensable. Comme au niveau de la Confédération et dans les autres cantons, les autorités de poursuite pénale en sont conscientes et s'efforcent de se doter des moyens nécessaires pour prévenir et poursuivre les infractions.

7.3 Les ressources et l'évaluation du besoin de renforts

A l'aune de cette vision, le maintien des moyens est donc essentiel. Sans les renforts octroyés depuis juillet 2013 par le Conseil d'Etat à l'enseigne de STRADA, la chaîne pénale n'aurait pas eu la même efficacité. La pérennisation de ces moyens assure l'ancrage du dispositif dans la politique sécuritaire qui fait partie du programme de la nouvelle législature, à l'instar de ce qui figurait déjà dans le précédent.

En bref, le Conseil d'Etat et le Grand Conseil ne sont pas non plus prêts à croire que la criminalité est désormais maîtrisée et que l'on peut entreprendre de « désarmer ». L'autorité de poursuite pénale, confrontée concrètement à la délinquance, adhère pleinement à cette politique.

Le Ministère public a pu faire face sans renforts au nouveau droit de l'expulsion pénale. Le Procureur général a toujours eu pour politique de demander ce qui correspond à son estimation des besoins, sans entrer dans le jeu consistant à réclamer plus que nécessaire dans l'idée qu'ainsi on obtiendra l'indispensable. Certains critiquent cette manière de faire, décrétant un manque de sens tactique. Le Procureur général actuel continue à préférer la crédibilité.

En l'état, quant à la direction du Ministère public, les personnes s'occupant de ressources humaines, mises à contribution par un « *turn over* » important et des projets de modernisation qui doivent amener une politique RH meilleure, ne peuvent plus rien absorber en plus. Il faut donc espérer que les projets ambitieux menés ces dernières années aient conduit à une stabilité qui, pendant quelque temps, permettra de consolider sans à nouveau subir des évolutions.

On se réfère à ce qui a été écrit plus haut sur les besoins en communication.

C'est aussi au moment d'évoquer les ressources et l'éventuel besoin de renforts qu'il convient d'attirer l'attention sur les projets fédéraux en cours. Dans de nombreux domaines (informatique, législation), des changements importants sont prévus. A de rares exceptions près, la Berne fédérale affirme la neutralité des coûts, comme leitmotiv pour faire passer les projets. Le passé doit servir de leçon, à commencer par la procédure pénale unifiée, annoncée comme plus économique et efficace, que la réalité a révélée plus coûteuse et plus lente.

Sur ce point précisément, une révision va être proposée au Parlement fédéral, révision qui prévoit, entre autres, des restrictions aux compétences du Ministère public et un renforcement de certains droits de la défense. Le moment venu, les autorités pénales appliqueront évidemment la loi. Mais si celle-ci est rendue plus complexe et que le traitement des enquêtes s'en trouve alourdi et ralenti, ce sont les cantons essentiellement qui, sous la forme de ressources humaines et financières supplémentaires, devront en assumer la facture, sans que la qualité de la justice rendue s'en trouve améliorée.

Il faut que le canton, toutes autorités confondues, soit constamment vigilant, afin de ne pas laisser aboutir sans résistance des projets qui, une fois entrés en vigueur, augmenteront sensiblement les coûts. Il convient de se demander chaque fois si, concrètement, il va résulter des changements proposés une véritable amélioration de la justice.

Le hasard fait qu'au moment d'écrire les dernières pages du présent rapport, le Procureur général s'est vu interpellé sur deux affaires « célèbres » de la fin des années 80. L'une concernait un « *serial-killer* » sadique et l'autre une bière létale. Dans la première, le jugement de première instance condamnant l'accusé pour 10 meurtres, fut rendu moins de 30 mois après l'arrestation de l'auteur. Dans la seconde, après un premier jugement cassé, un nouveau jugement de première instance intervint 18 mois après les faits.

Il ne s'agit surtout pas de regretter les temps anciens et leurs jugements (parfois trop) vite rendus. Il n'en reste pas moins que le formalisme extrême de la procédure pénale actuelle, bien sûr destiné à garantir les droits des parties, à commencer par ceux du prévenu, a envahi les dossiers d'une manière qui, souvent, retarde la justice dans l'achèvement de sa mission : juger. Et il arrive que le temps écoulé entre les faits et leur jugement soit tel que, au moment où elle tombe enfin, la décision – même parfaite en droit – a perdu, à tout le moins pour une partie de ceux qui l'attendaient, en particulier les lésés, une partie importante de sa raison d'être.

Pour les affaires très complexes aux enjeux très importants, le phénomène est inévitable et irréversible. Il est en revanche essentiel que les cas qui exigent un traitement rapide, pour que dans un « délai raisonnable », la solution en droit soit connue, la procédure puisse aller de l'avant. Pour un justiciable, et peut-être même surtout pour un prévenu, le fait d'être rapidement fixé sur son sort judiciaire est un élément essentiel du processus.

7.4 La remise en cause du fonctionnement

Tout au long de l'année 2017, la réflexion annoncée dans le rapport annuel précédent a été menée, à propos de la structure STRADA. Il était en effet exclu que le dispositif mis en place et composé de 2,5 procureurs et de 3 gestionnaires de dossiers, puisse continuer à assumer la charge de travail, avec le rythme particulier que le traitement des affaires concernées exigeait, sur le long terme.

Même si c'est la délinquance rencontrée dans la rue (stupéfiants) ou à proximité immédiate de celle-ci (cambriolages et autres vols) qui était à l'origine prioritairement visée, c'est une évidence que les auteurs concernés appartiennent très souvent à des groupes et réseaux plus ou moins grands et organisés. Dans ces conditions, traiter le dealer de rue pour lui-même, tandis qu'un autre procureur s'occuperait du réseau en amont de celui-ci, c'est perdre la vue d'ensemble et prendre le risque d'effectuer des opérations non-harmonisées les unes avec les autres, ou, au contraire, redondantes. Le même raisonnement vaut pour les vols dont les auteurs agissent de manière sérieuse.

Les visions de la Police cantonale et du Ministère public sur ce point convergent. En effet, la Police a mis en place, courant 2017, une brigade consacrée à la délinquance sérieuse. La nouvelle structure du Ministère public va dans le même sens.

Ainsi, dès le 1^{er} mars 2018, les infractions rentrant dans le périmètre de compétence de la section STRADA sont :

- tous les crimes et délits à la Loi fédérale sur les stupéfiants (LStup) ;
- tous les brigandages ;
- les vols par effraction, vols par introduction clandestine, vols à l'astuce, vols à l'arraché et vols à la tire.

Ce nouveau périmètre exige que les procureurs affectés à STRADA soient plus nombreux. C'est ainsi qu'ils sont désormais, en terme d'ETP, 5.7, assistés par 3 ETP de greffiers et 6 gestionnaires de dossiers. La section STRADA se trouvera dans les locaux du Ministère public de l'arrondissement de Lausanne. Elle bénéficiera des infrastructures de ce dernier tout en disposant, sous l'autorité de la procureure qui en sera la cheffe, d'une certaine indépendance dans son organisation et son fonctionnement.

Cette réforme interne a pour effet de spécialiser des procureurs dans certains domaines. Les infractions inscrites dans le périmètre décrit ci-dessus échapperont dès lors en principe aux autres magistrats du Ministère public. De plus, alors que jusqu'ici, la règle qui prévalait était que le procureur ayant ouvert une affaire durant son service la conserve ensuite, les dossiers seront à l'avenir régulièrement, à l'issue du service, transmis à un collègue après que les premiers procédés d'enquête urgents et indispensables auront été diligentés.

7.5 La fixation de priorités

De manière globale comme au niveau de beaucoup de détails, le Ministère public vaudois fonctionne de manière satisfaisante et exerce les tâches que la loi lui attribue. Un coup d'œil dans le rétroviseur permet de considérer qu'à travers STRADA, l'instauration de procureurs de référence dans certains domaines, la collaboration permanente avec la Confédération et les autres cantons (dans les limites du fédéralisme), l'attention portée aux nouvelles technologies, la participation au dispositif de prévention et de lutte contre le terrorisme, etc., le Ministère public a bien agi dans des domaines prioritaires.

Il est possible que les actions énumérées ci-dessus aient procédé d'une approche pragmatique et empirique laissant les scientifiques sur leur faim. On est tout disposé à apprendre comment une autorité principalement chargée d'établir des faits et de trouver leurs auteurs, pourrait anticiper de meilleure manière.

Pour les années à venir, le Ministère public vaudois va donc continuer, par rapport à son activité-métier, à identifier les domaines dans lesquels il faut envisager de disposer sinon de spécialistes, à tout le moins de pôles de référence. En particulier, la vision d'une justice de plus en plus confrontée à une cyber-criminalité mobile et internationale, correspond à coup sûr au futur. A côté des spécialistes, ce sont bien tous les procureurs qui devront acquérir une formation et des pratiques en la matière.

Il faut aussi regarder en permanence ce qui se passe chez les voisins et collaborer avec ceux-ci, dans tous les domaines où il est illusoire de se croire à l'abri de certains phénomènes ou déjà prêt à les affronter.

Mais ces visions un peu abstraites ne doivent pas faire oublier un défi urgent et concret : enfin mettre en place, sur le plan de la sécurité des collaborateurs, ce qui est nécessaire pour anticiper des actes propres à les mettre en danger. La sonnette d'alarme a été souvent tirée, avec peu de résultats. La législature qui s'ouvre doit voir la question être traitée de manière à éviter que l'on se dise un jour : cela n'aurait pas dû arriver.

7.6 Réflexions sur la politique criminelle

La politique criminelle est de la compétence de l'Exécutif cantonal.

Un procureur général peut pour sa part esquisser les contours d'une politique pénale, dès lors que, selon la loi, c'est l'exercice de l'action pénale qui incombe au Ministère public. A cet égard, dans un système judiciaire heureusement soumis au principe de la légalité, c'est l'harmonisation des pratiques dans le canton qui reste essentielle, ces pratiques devant tendre à une application cohérente du droit pénal en Suisse.

Les procureurs sont donc d'abord et principalement chargés d'appliquer la loi. En lui-même, l'acte n'est pas politique et ne doit pas l'être. Toutefois, confronté à la délinquance et à ceux qui s'y adonnent, ainsi qu'à leurs victimes, le Ministère public doit aussi attirer l'attention des autorités politiques sur les problématiques rencontrées, pour que le cadre légal et les moyens y soient au besoin adaptés.


C'est ce qui se passe continuellement, à l'enseigne d'une chaîne pénale dont les acteurs se réunissent et échangent, sans que leur indépendance respective s'en trouve entamée.

Le 1^{er} janvier 2018, un nouveau droit des sanctions entre en vigueur, qui, essentiellement, rétablit les courtes peines privatives de liberté avec sursis dont les juges n'ont plus pu faire usage depuis 2007. Les ministères publics de toute la Suisse comptent au nombre de ceux qui ont demandé de manière très insistante le rétablissement de ce genre de peine. C'est dire que l'on va en faire usage.

A l'issue d'un vif débat sur les prisons et la population carcérale, en janvier 2018 également, le Grand Conseil a appelé de ses vœux la tenue de nouvelles « assises » de la chaîne pénale, à l'instar de ce qui eut lieu en 2013. Il ne fait guère de doute que si l'événement a lieu, les pratiques du Ministère public y seront évoquées, peut-être saluées, à coup sûr remises en cause. Ce sera certainement une occasion bienvenue, pour le Procureur général et d'autres magistrats du Parquet vaudois, de s'exprimer sur les thèmes des politiques criminelles et pénales.

Renens, le 29 mars 2018

Le Procureur général



Eric Cottier

Canton de Vaud

8 Annexe

8.1 Formations suivies par les procureurs

- Certificat d'études avancées en magistrature pénale (CAS MAP) ;
- Formation continue en médecine légale ;
- Cours « GesKR-Tagung zur Aktienrechtsrevision » ;
- Formation continue de l'OAV ;
- Congrès du Groupe suisse de criminologie ;
- Formation « Auditions d'enquêtes pour magistrates et magistrats » ;
- 3^{ème} Congrès international francophone « Psychiatrie et Violence » ;
- Assemblée générale de la Conférence suisse des procureurs ;
- Assemblée générale de la Société suisse de droit pénale (SSDP) ;
- Journée romande de médecine et sciences forensiques ;
- Journée du droit pénal économique ;
- Journée lausannoise de droit des poursuites ;
- Colloque « Les usagers vulnérables de la route » ;
- Journées francophones de l'investigation numérique ;
- Congrès de la Société suisse des Juristes ;
- Assemblée générale de la Conférence latine des procureurs (CLP) ;
- Conférence « L'expulsion pénale » ;
- Journée « Investigations des erreurs médicales » ;
- Colloque « La parole de l'enfant en justice » ;
- Cours de perfectionnement de la Société suisse de droit pénal ;
- Journée 2017 de droit bancaire et financier ;
- Formation open source intelligence (OSINT) ;
- Assemblée des délégués de la Conférence des procureurs de Suisse.