

RECOMMANDATIONS DU CONSEIL DE LA MAGISTRATURE AU MINISTÈRE PUBLIC

Mise en place de la surveillance administrative par le Conseil de la magistrature

Depuis le 1^{er} janvier 2023, le Conseil de la magistrature exerce la surveillance administrative sur le Ministère public. Dans ce cadre, il procède notamment à l'examen des rapports annuels de gestion du Ministère public ainsi qu'à des visites du Ministère public et des offices qui en dépendent (art. 27 LCMag¹ et 19 RCMag²). Il peut émettre des recommandations à l'intention du Ministère public aux fins d'améliorer son organisation et son fonctionnement dans le respect de son autonomie (art. 29 LCMag et 23 RCMag).

Dans le cadre de son examen du rapport annuel 2022 du Ministère public, le Conseil de la magistrature a entendu une délégation du Ministère public (soit le Collège des procureurs et le Directeur administratif) le 13 octobre 2023 après lui avoir adressé une liste de questions (art. 19 al. 1 let. b et 20 RCMag). Le Conseil de la magistrature a en outre procédé le 8 décembre 2023 à la visite de l'office du Ministère public d'arrondissement de Lausanne (art. 19 al. 1 let. c RCMag). Le rapport établi par la délégation en charge de cette visite a été soumis à l'office pour détermination (art. 21 al. 3 RCMag).

Afin d'avoir une vision d'ensemble du fonctionnement du Ministère public, le Conseil de la magistrature a choisi, dans cette première année d'exercice de la surveillance administrative, de mettre l'accent sur certaines problématiques transversales. Les thématiques suivantes ont été retenues : ressources humaines, en particulier gestion des absences de longue durée ; outils statistiques pour l'activité juridictionnelle ; sécurité des locaux ; déontologie des magistrats. Le Conseil s'est également intéressé à la mise en place de la nouvelle organisation du Ministère public entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2023. Les recommandations formulées par le Conseil sont en lien avec ces différents sujets.

Le Conseil de la magistrature a adressé ses projets de recommandations au Ministère public le 27 mai 2024 et a entendu oralement le Collège des procureurs à ce sujet lors de sa séance du 14 juin 2024. Afin que les recommandations correspondent autant que possible à la situation actuelle, elles tiennent compte des évolutions intervenues depuis la fin de l'année 2022 ainsi que du contenu du rapport annuel 2023 en lien avec les thématiques précitées.

Le Conseil de la magistrature a adopté les présentes recommandations dans sa séance plénière du 2 septembre 2024 (art. 4 al. 1 let. d RCMag).

❖ NOUVELLE ORGANISATION DU MINISTÈRE PUBLIC

Depuis le 1^{er} janvier 2023, le Ministère public est une autorité indépendante dirigée par le Collège des procureurs formé du Procureur général et des deux Procureurs généraux adjoints. Il s'agit d'un changement majeur par rapport à l'ancienne organisation du Ministère public, lequel était rattaché administrativement au Conseil d'Etat et dirigé par le seul

¹ Loi du 31 mai 2022 sur le Conseil de la magistrature (BLV 173.07)

² Règlement du 31 mars 2023 du Conseil de la magistrature (BLV 173.07.1)

Procureur général. Le Collège des procureurs s'est vu attribuer de nouvelles compétences (art. 23 LMPu ³) avec une large liberté d'organisation (art. 23 al. 1bis LMPu).

Il résulte des échanges avec le Collège des procureurs que la mise en place de cette nouvelle organisation nécessite de la réflexion et donc du temps. Le Collège des procureurs a notamment fait appel à l'Unité de Conseil et d'Appui en management et organisation (UCA) pour l'accompagner dans ses démarches. Le Collège prévoit d'adopter prochainement son règlement interne d'organisation.

- *Recommandation 1 : « mettre en place la nouvelle organisation du Ministère public et clarifier les relations entre le Ministère public central et les Ministères publics d'arrondissement »*

Le Conseil de la magistrature est conscient que le Ministère public se trouve pour les motifs exposés plus haut dans une situation de transition. Il estime néanmoins important de formuler une recommandation de manière à ce que l'organisation du Collège des procureurs soit adoptée et que les relations avec les procureures et procureurs d'arrondissement soient clarifiées et améliorées sous l'angle de la communication.

- *Recommandation 2 : « réexaminer la répartition des dossiers et des tâches de surveillance entre les divisions spécialisées du Ministère public central et les Ministères publics d'arrondissement »*

Il est ressorti de l'examen du rapport annuel 2022 ainsi que de la visite effectuée par le Conseil de la magistrature que les modalités de répartition des dossiers entre le Ministère public central et les Ministères publics d'arrondissement n'étaient pas toujours claires et parfois mal comprises, en particulier par ces derniers. En outre, le *ratio* très faible entre le nombre de décisions contrôlées et le nombre de décisions contestées par le Ministère public central (cf. rapport annuel 2022, p. 29) laisse penser qu'une amélioration du périmètre du contrôle du Ministère public central est à tout le moins possible. Le Conseil a pris acte que le Collège des procureurs menait déjà des réflexions en ce sens et s'assurera de leur suivi.

- *Recommandation 3 : « établir des priorités en matière de politique criminelle »*

Le Conseil de la magistrature a pris acte de la création au sein du Ministère public de pôles de compétences pour les domaines considérés comme prioritaires (cybercriminalité, violences domestiques et criminalité économique). Il a également conscience de la marge de manœuvre limitée du Collège des procureurs compte tenu de la place réduite du principe d'opportunité dans la procédure pénale et des compétences des autres acteurs de la chaîne pénale. Il considère toutefois indispensable que le Ministère public utilise toute la marge de manœuvre dont il dispose pour établir des priorités afin d'éviter une trop grande dispersion des moyens.

❖ **SÉCURITÉ ET ADÉQUATION DES LOCAUX**

Le Conseil de la magistrature est préoccupé par la sécurisation insuffisante des locaux du Ministère public. Ainsi, la situation des lieux ou leur architecture ne permettent pas toujours d'assurer une intervention rapide de la police alors même que, par nature, le Ministère public a affaire à des personnes potentiellement dangereuses. Comme le reconnaît le Collège des procureurs, l'engagement d'agents de sécurité est une mesure nécessaire mais insuffisante. Des mesures architecturales sont indispensables pour garantir la sécurité des procureures et des procureurs, des collaboratrices et des collaborateurs ainsi que des autres partenaires.

³ Loi du 19 mai 2009 sur le Ministère public (BLV 173.21)

Ces mesures font l'objet d'un projet mené conjointement avec l'Ordre judiciaire, qui a été soumis au Conseil d'Etat.

De l'avis du Collège des procureurs, la collaboration avec la Direction générale des immeubles et du patrimoine (DGIP) – aussi bien s'agissant de la gestion des projets que de la collaboration au jour le jour – reste compliquée en raison notamment des ressources humaines insuffisantes de la DGIP.

➤ *Recommandation 4 : « garantir la sécurité et l'adéquation des locaux »*

Le Conseil de la magistrature recommande au Collège des procureurs d'accélérer les projets visant à améliorer la sécurité des magistrates et magistrats, collaboratrices et collaborateurs et des usagères et usagers des locaux occupés par le Ministère public et de mettre à disposition des offices concernés des locaux adaptés à leurs besoins. Il suggère également au Ministère public d'examiner l'opportunité d'élaborer un plan stratégique sur le long terme (horizon 20 à 30 ans) prenant notamment en compte les besoins futurs en locaux.

❖ **DÉONTOLOGIE**

Dès lors qu'il est également l'autorité disciplinaire des procureures et procureurs, le Conseil de la magistrature s'est intéressé à l'existence éventuelle de règles déontologiques au sein du Ministère public. Selon le Collège des procureurs, un projet de règles déontologiques avait été élaboré il y a quelques années au sein de la Conférence latine des procureurs et pourrait constituer une base à une telle démarche. Compte tenu de la spécificité de la fonction de procureur, il se justifie à première vue d'adopter un code de déontologie distinct de celui des magistrats judiciaires.

➤ *Recommandation 6 : « Elaborer un code de déontologie à l'intention des procureures et procureurs »*

Le Conseil de la magistrature recommande au Collège des procureurs l'élaboration d'un code de déontologie valant pour l'ensemble des procureures et procureurs. Ces principes de bonne conduite, qu'il appartient au Collège des procureurs de définir dans le respect de son autonomie, pourront servir de référence commune pour déterminer les comportements qui doivent être adoptés. De telles règles pourraient aussi être utiles à l'autorité disciplinaire pour déterminer dans quelles circonstances une procureure ou un procureur commet une faute disciplinaire (art. 33 al. 1 LCMag).

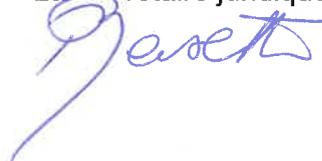
Suite de la procédure

Le Conseil de la magistrature fera le point sur la mise en œuvre de ces recommandations avec le Collège des procureurs dans le courant du 2^{ème} semestre 2024. Il traitera du suivi des recommandations dans le cadre de son prochain rapport annuel au Grand Conseil.

Le Président :



La Secrétaire juridique :



**MINISTÈRE PUBLIC
DU CANTON DE VAUD**

Av. de Longemalle 1
1020 Renens

Le Collège des procureurs

Courrier A et e-mail

CONSEIL DE LA MAGISTRATURE
A l'att. de M. Alex DÉPRAZ,
Président
Place du Château 1
1014 Lausanne

N/réf
EKT/ajjn
(à rappeler dans toute correspondance)

V/réf

Date
19 novembre 2024

Recommandations du Conseil de la magistrature

Monsieur le Président,

Dans la perspective de notre séance du 25 novembre 2024, le Collège des procureurs est déjà en mesure de vous faire part des déterminations suivantes s'agissant des cinq recommandations du Conseil de la magistrature.

Recommandation 1 : « mettre en place la nouvelle organisation du Ministère public et clarifier les relations entre le Ministère public central et les Ministères publics d'arrondissement »

Depuis la dernière séance du 27 mai 2024, les choses ont bien avancé puisqu'annoncé pour cet automne, le Règlement d'organisation et de fonctionnement du Ministère public (ROFMPu ; BLV 173.21.1) a pu être finalisé puis adopté le 23 août 2024, ce qui a permis son entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2024. Il est précisé à cet égard que l'Association des procureurs vaudois (APV) a été consultée dans le cadre du projet initial de règlement. Le Collège des procureurs a ainsi pu tenir compte et intégrer certains points remontés par l'APV. La substance de ce règlement a été présentée avant son entrée en vigueur à une délégation du comité de l'APV et aux premier.ère.s procureur.e.s. Enfin, une délégation du Collège des procureurs répondra aux questions des procureur.e.s au sujet du règlement lors de la prochaine assemblée générale de l'APV qui se tiendra le 21 novembre 2024.

S'agissant de l'organisation du Collège, elle vous avait été présentée lors de la dernière séance. A la suite des travaux menés avec l'UCA, la décision a été prise de répartir entre le Procureur général et les Procureurs généraux adjoints la responsabilité du suivi de l'activité du Ministère public par domaine (art. 22 ROFMPu). En raison de l'absence prolongée de plusieurs personnes affectées aux fonctions de support administratif au sein du Ministère public d'une part, de la nouvelle composition du Collège des procureurs à partir du 1^{er} janvier 2024 d'autre part, la nouvelle organisation pourra concrètement être mise en œuvre à partir de 2025.

En ce qui concerne enfin les relations avec les procureur.e.s, les travaux annoncés lors de la séance du 27 mai 2024 se poursuivent. Le chargé de communication du Ministère public présentera au Collège des procureurs une maquette de newsletter interne qui devrait être prête pour le début de la nouvelle législature, soit le 1^{er} avril 2025 en ce qui concerne le Ministère public.

Recommandation 2 : « réexaminer la répartition des dossiers et des tâches de surveillance entre les divisions spécialisées du Ministère public central et les Ministères publics d'arrondissement »

En ce qui concerne l'activité de contrôle de certaines décisions de procureur.e.s d'arrondissement, le groupe de travail mis en œuvre, composé de neuf procureur.e.s, remettra son rapport au Procureur général d'ici la fin du mois. Le Procureur général pourra sur cette base finaliser sa réflexion s'agissant de l'objectif et, par conséquent, des modalités et du périmètre du contrôle.

S'agissant de la répartition des dossiers entre les Divisions spécialisées du Ministère public central et les Ministères publics d'arrondissement, le ROFMPu apporte des précisions à ses articles 14 et suivants. La procédure de transferts de dossiers est expressément décrite à l'art. 17 ROFMPu. En cas de désaccord entre procureurs dirigeants, le Procureur général tranchera. Il y a lieu de préciser qu'en réalité, cette procédure ne fait que préciser et compléter celle qui devait être suivie depuis 2011.

Recommandation 3 : « établir des priorités en matière de politique criminelle »

Le Ministère public prend très au sérieux la question de l'efficacité et de l'efficience de son action. Cela dit, comme nous avons pu le rappeler lors de la dernière séance, le régime légal limite la marge de manœuvre du Ministère public en la matière. La Recommandation ne saurait dès lors viser à faire renoncer le Ministère public à la poursuite de certaines affaires. En effet, le législateur impose d'ouvrir et de conduire une instruction (art. 7 al. 1 CPP) dès que le Ministère public a connaissance d'une infraction, voire même seulement d'indices de commission de celle-ci. Le Ministère public ne peut par conséquent exclure un type de poursuite. Les autorités de recours contre les décisions du Ministère public le lui rappellent lorsqu'elles renvoient à l'instruction des dossiers dans lesquels le Ministère public avait initialement fait usage d'un pouvoir d'appréciation par économie de moyens. Cette réalité a déjà conduit les autorités cantonales à récemment refuser toute base légale plus restrictive ; laquelle n'aurait, tout au plus, pu porter que sur des efforts de lutte contre la criminalité.

C'est dans ce contexte que le Ministère public a décidé de la création de trois pôles de compétence, qui doivent être perçus comme une véritable avancée en matière de poursuite dans ce canton. Les efforts de formation qui y sont déployés tendront à augmenter l'efficacité de la poursuite dans les domaines sensibles concernés, lesquels ont été jugés prioritaires. Le Ministère public reste aussi très attentif aux projets actuellement en discussion au niveau politique s'agissant des modes alternatifs de résolution des conflits, comme la médiation. Cet outil doit être développé en matière de justice pénale des adultes. Le Ministère public entend y recourir lorsque le cadre nécessaire aura été fixé par le législateur cantonal.

Recommandation 4 : « garantir la sécurité et l'adéquation des locaux »

Une délégation du Collège des procureurs a rencontré le Directeur général de la DGIP le 7 novembre 2024. Un retour sur cette séance pourra vous être donné lors de la rencontre du 25 novembre 2024. En l'état, vous trouverez en annexes à ces lignes, conformément à votre demande, une liste – non exhaustive, car pas tous les cas sont remontés à la direction du MP – des incidents survenus au sein des diverses entités du MP.

Recommandation 5 : « élaborer un code de déontologie à l'intention des procureures et procureurs »

Un groupe de travail composé de cinq personnes a été désigné et mis en œuvre sur ce point. Le délai de restitution d'un premier projet de code de déontologie a été fixé à fin mars 2025.

S'agissant du compte rendu de la visite du MPALC, le Collège se réserve de vous faire part de ses déterminations écrites après les échanges que nous aurons eus à ce sujet lors de notre rencontre.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma considération distinguée.

pr Le Collège des Procureurs :

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Eric Kaltenrieder'.

Eric KALTENRIEDER

Procureur général

Annexe : -ment.