

RAPPORT DE MINORITE DE LA COMMISSION THEMATIQUE DES AFFAIRES JUDICIAIRES

chargée d'examiner l'exposé des motifs et projets de lois

- d'introduction du CPP (Projet CODEX_2010 "Procédure pénale")
- sur le Ministère public
- sur les contraventions

et projets de lois modifiant

- la loi du 12 décembre 1979 d'organisation judiciaire (LOJV)
- la loi du 27 mars 2007 sur les préfets et les préfectures (Lpréf)
- la loi du 4 juillet 2006 sur l'exécution des condamnations pénales (LEP)
- la loi du 17 novembre 1975 sur la police cantonale (LPol)
- la loi du 3 décembre 1940 sur la police judiciaire (LPju)
- la loi du 18 décembre 2007 d'application dans le Canton de Vaud de la législation fédérale sur les étrangers (LVLEtr)
- la loi du 21 novembre 1938 sur les associations illicites (LASSI)
- la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil (LGC)
- la loi du 16 mai 1961 sur la responsabilité de l'Etat, des communes et de leurs agents (LRECA)
- la loi du 24 novembre 1981 sur l'assistance judiciaire en matière civile (LAJ)
- la loi du 28 février 1956 sur les communes (LC)
- la loi du 29 juin 2004 sur le notariat (LNo)
- la loi du 20 mai 1957 sur la profession d'agent d'affaires breveté (LPAg)
- la loi du 24 septembre 2002 sur la profession d'avocat (LPAv)
- la loi d'application de la loi fédérale du 16 décembre 1983 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LVLFAIE)
- la loi du 7 novembre 2006 sur l'exécution de la détention avant jugement (LEDJ)
- la loi du 27 novembre 1972 sur les expertises médico-légales en matière pénale (LEML)
- la loi du 15 septembre 1999 sur la statistique cantonale (LStat)
- la loi du 14 décembre 1937 sur la presse (LPresse)
- la loi d'exécution de la législation fédérale du 6 octobre 1966 sur la protection des biens culturels en cas de conflits armés du 14 décembre 1970 (LVLNBC)
- la loi du 21 novembre 2006 sur la Cour des comptes (LCComptes)
- la loi du 10 mai 1926 sur le marchepied le long des lacs et sur les plans riverains (LML)
- le code de procédure civile du 14 décembre 1966 (CPC)
- la loi du 25 novembre 1974 sur la circulation routière (LVCR)

- la loi concernant l'application, dans le Canton de Vaud, de la loi fédérale du 28 septembre 1923 sur le registre des bateaux (LVLRB)
- la loi sur la santé publique du 29 mai 1985 (LSP)
- la loi du 17 septembre 1974 sur la protection des eaux contre la pollution (LPEP)
- la loi du 12 décembre 1994 relative à l'exécution de la loi fédérale du 9 octobre 1992 sur les denrées alimentaires et les objets usuels (LVLDAl)
- la loi du 26 mai 1965 sur l'organisation de la Caisse cantonale de compensation (LOCC)
- la loi réglant le paiement des allocations familiales et encourageant d'autres mesures de prévoyance sociale dans l'agriculture et la viticulture (Charte sociale agricole) (LCSA)
- la loi du 28 février 1989 sur la faune (LFaune)
- la loi du 29 novembre 1978 sur la pêche (LPêche)
- la loi du 31 mai 2005 sur l'exercice des activités économiques (LEAE)
- la loi du 17 novembre 1934 relative à la mise en vigueur, dans le canton, de la loi fédérale du 8 juin 1923 sur les loteries et les paris professionnels (LVLLP)
- la loi du 6 décembre 1988 sur les procédés de réclame (LPR)
- la loi du 20 mai 1935 d'application de la Canton de Vaud de la loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne du 8 novembre 1934 (LVLB)
- la loi du 9 mai 1983 sur le contrôle des habitants (LCH)
- le code rural et foncier du 7 décembre 1987 (CRF)

et projet de décret abrogeant

- le décret du 4 décembre 1956 sur la répression de certaines infractions en matière de défense nationale économique (DDNE)

et projet de décret modifiant

- le décret fixant le nombre de juges cantonaux et leur taux d'activité ainsi que le nombre d'assesseurs de la Cour de droit administratif et public et de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal pour la législature 2008-2012

et projet de décret

- ordonnant la convocation des électeurs pour se prononcer sur les modifications constitutionnelles liées à la création du nouveau Ministère public

et rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil

- sur le postulat Luc Recordon relatif à la médiation pénale
- sur le postulat Isabelle Moret et consorts pour la mise en place d'un juge d'instruction de la petite délinquance

La minorité de la commission est composée de Mmes Cesla Amarelle, Valérie Schwaar (qui a remplacé Philippe Dériaz à la séance du 12 février 2009) et MM. Stéphane Montangero, Jean-Michel Dolivo, Nicolas Rochat (qui a remplacé Philippe Dériaz à la séance du 2 février 2009), Filip Uffer ainsi que du rapporteur soussigné.

Introduction

Le présent rapport de minorité porte principalement sur les questions suivantes :

- mode de désignation des procureurs généraux adjoints et des autres procureurs ;
- rattachement et surveillance du Ministère public ;

Dans son projet, le Conseil d'Etat, après avoir présenté quatre modèles de rattachement possibles, propose :

- que le Procureur général soit nommé par le Grand Conseil
- que les procureurs généraux adjoints soient nommés par le Conseil d'Etat, sur proposition du Procureur général
- que les autres procureurs soient également nommés par le Conseil d'Etat, sur proposition du Procureur général
- que la surveillance du Ministère public soit exercée par le Conseil d'Etat.

Tout comme le Conseil d'Etat, la minorité de la commission estime qu'il n'est pas opportun que le Ministère public soit rattaché à l'ordre judiciaire ou à une autorité indépendante, du type d'un conseil de la magistrature.

S'agissant de cette dernière variante, la minorité relève, que si celle-ci peut paraître d'un point de vue théorique intéressante, elle risque en revanche de présenter dans la pratique des inconvénients principalement liés à la taille de notre canton. Ainsi, il y a de fortes probabilités qu'un conseil de surveillance se transforme en une assemblée de notables, dont l'influence sur les activités du Ministère public pourrait s'avérer néfaste à une bonne et équitable application du droit.

Les minoritaires considèrent également que la variante retenue par le Conseil d'Etat, soit le rattachement du Ministère public à son autorité, ne constitue pas la variante qui permette de garantir au mieux l'indépendance du Ministère public.

A ce propos, il y a tout particulièrement lieu de critiquer le fait que le Conseil d'Etat souhaite assumer en même temps le rôle d'autorité de nomination des procureurs et celui d'autorité de surveillance du Ministère public. Une telle réunion de compétences est de nature à donner à l'exécutif un pouvoir trop important sur les magistrats qui composent le Ministère public, magistrats qui doivent pouvoir dans le cadre de l'exercice de leur fonction disposer d'une totale indépendance face au pouvoir exécutif.

Or, pour un procureur, le fait de savoir qu'il risque, en fonction de la manière dont il instruit certaines affaires sensibles, de ne pas être ultérieurement renommé à sa fonction ou de ne pas pouvoir accéder à d'autres fonctions au sein du Ministère public constitue sans nul doute un moyen de pression dont pourrait se servir le pouvoir politique dans le but de tenter d'orienter selon ses vœux une enquête pénale.

De même, il n'y a pas lieu de perdre de vue qu'il arrive fréquemment à l'Etat d'être directement partie à une procédure pénale, de telle sorte que la désignation des procureurs par le Conseil d'Etat est de nature à créer pour les justiciables un sentiment d'apparence de partialité préjudiciable à une bonne administration de la justice.

Enfin, le contrôle du Conseil d'Etat, auquel devrait être soumis le Ministère public, notamment en matière financière, pourrait être utilisé comme moyen de pression et remettre ainsi en cause son autonomie.

Les commissaires minoritaires reconnaissent que la question du rattachement du Ministère public est délicate et qu'aucune solution n'est totalement idéale. Cependant, ils estiment que l'option consistant à confier le rôle d'autorité de surveillance au Grand Conseil est la solution permettant de garantir au mieux l'indépendance du Ministère public. En effet, le Parlement est composé de membres représentant les principales sensibilités politiques existantes dans le canton, de telle sorte que le contrôle sur le Ministère public serait exercé par un organe au sein duquel le pouvoir n'est pas concentré en mains d'une ou de quelques personnes. Une telle dilution du pouvoir permet la mise en place d'un système d'autorégulation qui est le plus à même d'éviter l'existence d'abus de pouvoir.

1. Projet de Loi sur le Ministère public

a) Mode de désignation du Procureur général, des procureurs généraux adjoints et des autres procureurs.

Les membres signataires du présent rapport de minorité, rejoints sur cette question par Mme et M. les Députés Anne Baehler Bech et Raphaël Mahaim, sont d'avis que le Grand Conseil devrait élire non seulement le Procureur général mais également les procureurs généraux adjoints. Il appartiendrait ensuite aux procureurs élus par le Grand Conseil de nommer les autres procureurs composant le Ministère public.

De même, il devrait être de la compétence du Grand Conseil, et non du Conseil d'Etat, de fixer par décret le nombre de procureurs généraux adjoints et de procureurs. La fixation des effectifs peut avoir une influence directe sur le type de politique pénale qu'entend ou que peut exercer le Ministère public.

Il y a lieu de préciser que la procédure de désignation des membres du Ministère public est totalement indépendante du modèle de surveillance qui sera au final choisi par notre Parlement.

Ainsi, un rattachement administratif et financier du Ministère public au Conseil d'Etat n'est pas incompatible avec la proposition de procédure de désignation formulée dans le présent rapport de minorité. Au contraire, choisir un tel mode d'élection permettrait d'atténuer notablement l'important pouvoir de surveillance qu'entend se voir attribuer le Conseil d'Etat et limiter ainsi les risques d'influence qui pourraient mettre en péril l'indépendance des membres du Ministère public.

Sur un autre plan, on peut constater que le nouveau code de procédure pénale unifié attribue au Ministère public de nombreuses compétences qui ont une influence notable sur les droits fondamentaux des justiciables. Dans ces conditions, il semble opportun à la minorité que cet organe de poursuite pénale soit dirigé par un collège dont les membres disposent, s'agissant de leur nomination, d'un même degré de légitimité, plutôt que par une seule personne, dans les mains de laquelle seraient concentrés tous les pouvoirs.

Fondée sur les explications susmentionnées, la minorité de la commission propose au Grand Conseil d'adopter les amendements suivants :

Art. 4 Magistrats du Ministère public

¹ Les magistrats du Ministère public sont :

- a. le Procureur général ;
- b. le ou les procureurs généraux adjoints ;
- c. les premiers procureurs d'arrondissement ;
- d. les procureurs ;

² Le nombre de procureurs généraux adjoints et de procureurs est fixé **par décret du Grand Conseil**.

³ Le **Grand Conseil** désigne, parmi les procureurs généraux adjoints, le suppléant du Procureur général, sur proposition de ce dernier.

Art. 7.- Election du Procureur général **et des procureurs généraux adjoints**

¹ Sur préavis de la Commission de présentation, le Procureur général **et les procureurs généraux adjoints** sont élus par le Grand Conseil pour une durée de cinq ans à compter du 1^{er} janvier qui suit le renouvellement du Grand Conseil.

² Si une vacance se produit au cours d'une période de cinq ans, le Procureur général **ou le procureur général adjoint** est nommé pour la fin de cette période.

³ Le Procureur général et les procureurs généraux adjoints sont rééligibles.

⁴ Pour le surplus, les articles 155 et 156 de la loi sur le Grand Conseil sont applicables par analogie à l'élection du Procureur général et des procureurs généraux adjoints.

⁵ *L'article 156 de la loi sur le Grand Conseil est applicable par analogie à l'élection du Procureur général : supprimé*

Les amendements portant sur les alinéas 4 et 5 correspondent à ceux proposés par la Commission thématique des affaires judiciaires, étant toutefois précisé qu'ont été ajoutés à l'alinéa 4 les procureurs généraux adjoints.

Art. 8.- Nomination des autres procureurs

1 Les autres procureurs sont nommés par le **Procureur général et les procureurs généraux adjoints** pour une durée de cinq ans à compter du 1^{er} février de l'année qui suit le renouvellement du Grand Conseil.

b) Rattachement et surveillance du Ministère public

Comme précédemment mentionné, la minorité de la commission invite le Grand Conseil à rattacher la surveillance du Ministère public au Grand Conseil et à modifier comme suit l'article 21 :

Art 21.- Surveillance

¹ sans changement

² Le Ministère public est soumis à la surveillance du **Grand Conseil**.

³ *Le Conseil d'Etat peut lui donner des instructions de portée générale en matière d'administration ou de finances : supprimé*

⁴ L'activité du Ministère public dans des cas d'espèce n'est pas soumise à la surveillance du **Grand Conseil**. Celui-ci ne peut pas donner d'instructions relatives à l'ouverture, au déroulement ou à la clôture de la procédure, à la représentation de l'accusation devant le tribunal ni au dépôt de recours.

⁵ Le Conseil d'Etat Grand Conseil n'a pas accès aux dossiers du Ministère public.

2. Décret modifiant le décret du 6 mai 2008 fixant le nombre de juges cantonaux et leur taux d'activité ainsi que le nombre d'assesseurs de la Cour de droit administratif et public et de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal pour la législature 2008-2012

Le présent décret a été rédigé par le Conseil d'Etat. Or, le Grand Conseil a décidé à la fin de l'année 2008 de modifier l'article 68 de la loi d'organisation judiciaire (LOJV) en ce sens qu'il appartient au Bureau du Grand Conseil de préparer le décret fixant le nombre de juges cantonaux.

Dans ces conditions, la minorité de la commission, ainsi que Mme et M. les Députés Anne Baehler Bech et Raphaël Mahaim, estiment qu'il y a lieu, d'un point de vue procédural et légal, de refuser d'entrer en matière sur le projet proposé par le Conseil d'Etat et d'inviter le Bureau du Grand Conseil à présenter ultérieurement au Parlement un nouveau projet de décret. A ce sujet, il y a lieu de souligner que notre Bureau sera de toute façon très prochainement appelé à rédiger un tel décret dans le cadre de la mise en œuvre du volet CODEX 2010 " Procédure civile ". Dès lors, il pourra, au cours de l'élaboration de celui-ci, tenir compte des postes supplémentaires de juges liés à l'introduction du code de procédure pénale unifié.

Sur un plan pratique, cette manière de procéder est la seule qui permette au Bureau du Grand Conseil de pouvoir disposer d'une vision complète portant sur les besoins en postes de juges supplémentaires résultant des diverses réformes fédérales.

Enfin, le fait de refuser d'entrer en matière sur le présent décret n'aura aucune influence sur la procédure d'élection puisqu'il a déjà été prévu de procéder simultanément à l'élection des juges cantonaux, dont les postes seront créés en relation d'une part avec l'entrée en vigueur du code de procédure pénale et, d'autre part, avec celle du code de procédure civile.

3. Projet de décret ordonnant la convocation du corps électoral pour se prononcer sur les modifications constitutionnelles liées à la création du nouveau Ministère public cantonal

Tout comme la majorité de la commission, la minorité considère qu'il n'est pas opportun de disposer l'article constitutionnel portant sur le Ministère public dans le Chapitre IV du Titre V de la Constitution, chapitre intitulé "Tribunaux".

En revanche, la minorité, ainsi que Mme et M. les Députés Anne Baehler Bech et Raphaël Mahaim, ne peuvent rejoindre l'avis de la majorité qui propose d'intégrer cet article dans le Chapitre III relatif au Conseil d'Etat.

Les commissaires minoritaires et les deux députés susmentionnés proposent de créer dans le Titre V "Autorités cantonales" un nouveau Chapitre V dont l'intitulé serait "Ministère public". Cette manière de procéder est celle qui paraît être la plus cohérente et qui permet de garantir au mieux l'apparence d'indépendance du Ministère public.

De même, ils proposent d'abroger le troisième alinéa qui prévoit que le Ministère public est rattaché administrativement au Conseil d'Etat. En vertu du principe d'indépendance, il n'est pas opportun de figer dans la Constitution le principe du rattachement du Ministère public. Cette question doit être réglée par la loi et non par la constitution, quel que soit le modèle de rattachement que choisira au final le Grand Conseil.

Chapitre V Ministère public

Art. 136a Principe et compétence

Le Ministère public est l'autorité chargée de mener l'instruction pénale et soutenir l'accusation.

Il jouit d'une totale indépendance dans l'exercice de ses tâches légales.

Il est rattaché administrativement au Conseil d'Etat : supprimé

La loi régit son organisation, son fonctionnement et ses compétences.

Vevey, le 20 avril 2009.

Le rapporteur :
(Signé) *Nicolas Mattenberger*