

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Nicolas Mattenberger & consorts – Le Ministère public a-t-il actuellement les moyens d'assumer à satisfaction ses missions

Rappel

Depuis le 1^{er} janvier 2011, date d'entrée en vigueur du Code de procédure pénale unifiée (CPP), les missions confiées au Ministère public ont été largement étendues. Ainsi, celui-ci s'est, entre autres, vu attribuer les compétences d'instruction des affaires pénales. Les instructions étaient auparavant assurées par les juges d'instruction.

Par ailleurs, le CPP a profondément modifié le mode de faire qui était en vigueur dans notre canton et a ainsi entraîné une charge conséquente de travail supplémentaire pour l'ensemble des autorités de poursuite pénale. A ce constat s'ajoutent encore les faits que la population de notre canton est en constante augmentation et que le taux de criminalité, s'agissant de la commission d'un certain nombre d'infractions, a également augmenté.

Au vu de ce qui précède, il y a de fortes probabilités que les moyens mis initialement à disposition du Ministère public ne soient actuellement plus suffisants pour permettre à cette autorité d'assurer à l'avenir, dans de bonnes conditions et avec diligence, l'ensemble des tâches que la loi lui attribue.

Il va de soi qu'un risque d'enlèvement du Ministère public ne saurait être acceptable pour le bon fonctionnement de notre Etat. En conséquence et afin d'éviter la survenance d'une telle situation, des mesures doivent, à notre avis, être urgemment prises.

Dans ce contexte, nous entendons poser les questions suivantes:

- 1. Est-ce que le Conseil d'Etat estime suffisants les moyens actuellement mis à disposition du Ministère public pour lui permettre d'assumer à satisfaction ses missions ?*
- 2. Si tel n'est pas le cas, quelles mesures entend prendre le Conseil d'Etat afin de remédier, à bref délai, à cette situation ?*

Réponse

PREAMBULE

L'exposé des motifs et projet de lois (EMPL) n° 116 de la précédente législature relative au volet "Procédure pénale" du programme Codex_2010 contient une analyse complète et détaillée des besoins du Ministère public liés à l'entrée en vigueur du nouveau code de procédure pénale suisse (CPP). Cette analyse avait alors été menée par des représentants de tous les acteurs concernés, et notamment du Ministère public, à l'aune de standards fixés pour l'ensemble de la démarche par un groupe "ressources" composé de tous les services transversaux de l'Etat de Vaud. Les besoins en personnel des diverses entités concernées par l'application du CPP avaient ainsi été étudiés en profondeur, les personnes chargées de cette thématique ayant identifié les principaux facteurs de changement et d'augmentation de la charge de travail, en particulier du Ministère public.

C'est en particulier l'introduction de l'instruction contradictoire, qui augmente le temps d'audience mais implique également l'intervention de tous les acteurs de la procédure au stade de l'instruction déjà, qui avait été évaluée. Son impact sur l'augmentation du temps de traitement des dossiers était

alors estimé à 20%. Cette estimation prudente était fondée tant sur les expériences faites dans d'autres cantons que sur l'analyse des changements énumérés ci-dessus. Le Conseil d'Etat précisait que cette estimation devrait être réévaluée après une période d'adaptation au nouveau système.

En outre, l'exposé des motifs relevait que le CPP aurait une forte incidence sur la participation du Ministère public aux différentes audiences et notamment:

Ø au Tribunal des mesures de contrainte (TMC),

Ø aux audiences de jugement de première instance pour tous les cas où la peine privative de liberté est supérieure à un an,

Ø lors des audiences en appel.

Pour le TMC, il était prévu 1400 dossiers de mise en détention concernant les adultes, et que dans environ 1/3 des situations, la présence du MP soit requise, soit 470 audiences. En outre, le nombre de demandes de prolongation était estimé à 10%, soit 140. Par ailleurs, un appui logistique était prévu pour les procureurs. S'agissant des tribunaux de première instance, on estimait alors le nombre d'audiences à 450 par année. Enfin, l'EMPL prévoyait la participation du Ministère public à 320 procès en appel.

Par ailleurs, avec l'entrée en vigueur du CPP, le Ministère public a repris les compétences dévolues aux préfets pour la répression des délits jusqu'à 90 jours, les autorités administratives ne pouvant, selon le nouveau droit, plus sanctionner que des contraventions. Cette nouvelle tâche était également prise en compte et estimée à environ 4'840 dossiers par an.

Au vu de tous ces éléments, il était prévu que le Ministère public soit doté des renforts suivants dans le cadre du programme Codex_2010.

	MP actuel + OIP + OJC	ETP Codex	Effectif MP 2011	Variation
Juges + juges suppléants	29.8	10.5	48.7	28%
Procureur + substituts	8.4			
Greffiers	41.3	10.2	51.5	25%
Secrétaires	42.4	12.5	66.2	23%
Employés "autre"	11.4			
Total	133.2	33.3	166.5	25%

1. Est-ce que le Conseil d'Etat estime suffisants les moyens actuellement mis à disposition du Ministère public pour lui permettre d'assumer à satisfaction ses missions ?

Le 19 avril 2012, le Procureur général livrait son premier rapport d'activité au Grand Conseil, par l'intermédiaire du Conseil d'Etat. Le Procureur général y fait une description très complète de l'activité du Ministère public. Il relève en particulier que 2011 est une année de transition et que les données fournies pour cette période ne reflètent pas encore nécessairement ce que sera l'activité des procureurs une fois que la phase de mise en œuvre et d'assimilation du CPP sera terminée. Ainsi, le Procureur général indique que "

il faut admettre que ce n'est qu'après trois, voire quatre années que l'on peut vraiment commencer à parler en terme de bilan pour évaluer les conséquences du changement

".

Dans ses conclusions, il relève également que si, globalement, la charge de travail supplémentaire générée par le nouveau droit et son application a pu être absorbée, il attire l'attention sur le fait que les procureurs et greffiers manquent de temps pour se consacrer à la rédaction de décisions complexes, sortant du cadre de l'ordonnance pénale ou de classement ordinaire.

Toutefois, l'analyse des chiffres figurant dans le rapport ne permet pas encore d'évaluer la pertinence des hypothèses retenues dans le cadre de l'EMPL n° 116. Ainsi, on manque par exemple de recul s'agissant de l'allongement des enquêtes lié à l'instruction contradictoire. Le rapport indique à ce propos que, globalement, les enquêtes n'ont pas subi un allongement sensible (p. 14), mais fait tout de même mention d'une durée d'audition sensiblement plus élevée sous l'empire du nouveau droit (p. 18).

2. Si tel n'est pas le cas, quelles mesures entend prendre le Conseil d'Etat afin de remédier, à bref délai, à cette situation ?

Le Conseil d'Etat est très attentif à la situation du Ministère public. Il est conscient que ce dernier constitue l'un des maillons essentiels de la chaîne pénale : si le Ministère public est surchargé, c'est tout l'appareil de poursuite et de répression pénale qui est paralysé. Il importe donc que cet office soit en mesure d'assumer ses tâches légales, dont le Conseil d'Etat mesure toute l'importance. C'est dans cette optique que le Ministère public a obtenu, dans le cadre du budget 2013, la pérennisation de 2 postes et 5 postes supplémentaires à titre temporaire, dans le but de lui apporter l'aide nécessaire à la rédaction des décisions complexes. Cette solution à court terme a été privilégiée en attendant un bilan plus concluant au terme de la période de transition.

En effet, le Conseil d'Etat relève que, deux ans après l'entrée en vigueur du nouveau CPP, il est manifestement trop tôt pour tirer un bilan définitif de la réforme CODEX_2010 et de ses effets sur les effectifs du Ministère public. Comme relevé ci-dessus, les chiffres fournis par le Procureur général lui-même dans son rapport ne permettent pas de comparatif précis avec les hypothèses posées dans l'EMPL n° 116, et pour cause, chacun s'accordant à admettre que l'année 2011 n'était pas significative et qu'il faudrait plusieurs années avant que les divers acteurs de la chaîne pénale, et en particulier le Ministère public, aient absorbé cette importante réforme et retrouvé un rythme de travail que l'on puisse qualifier d'ordinaire. Le Procureur général lui-même admet ce fait dans son rapport.

S'agissant de l'augmentation du nombre d'affaires traitées par le Ministère public, le Conseil d'Etat est sensible aux préoccupations émises par le Procureur général. Il est toutefois difficile de prédire aujourd'hui dans quelle mesure cette tendance haussière perdurera et, si oui, dans quelle proportion. En outre, il est également difficile d'établir si les chiffres fournis par le Ministère public reflètent réellement une hausse des affaires, ou s'il s'agit là encore d'un effet de la nouvelle procédure pénale. Ainsi, s'agissant des actes d'accusation, on observe que le nombre de renvois devant les tribunaux de première instance a été anormalement bas en 2011. Ainsi, selon le rapport annuel de l'Ordre judiciaire pour l'année en cause, le nombre de nouveaux dossiers entrés dans les tribunaux pénaux a baissé de plus de 30%, avec une diminution de plus de 55% pour les causes correctionnelles. Selon le Tribunal cantonal, cette baisse s'explique très probablement par la nouvelle procédure d'enquête, par le fait que le seuil tribunal de police – tribunal correctionnel a été élevé (le seuil a passé de six mois à une année) et par le fait que de nombreuses ordonnances de renvoi ont encore été transmises aux tribunaux en décembre 2010. Le Tribunal cantonal s'interroge donc sur le caractère passager de cette diminution. Le tableau figurant en page 12 du rapport du Procureur général présente une diminution encore plus sensible des actes d'accusation entre 2010 et 2011, et si les chiffres fournis pour 2012 présentent une augmentation considérable, ils demeurent au-dessous de ceux enregistrés pour 2010.

En définitive, le Conseil d'Etat estime qu'il ne peut pas aujourd'hui tirer un bilan un tant soit peu fiable de l'activité du Ministère public et d'établir ainsi si les effectifs de ce derniers sont ou non insuffisants. Ce n'est qu'après une période d'adaptation suffisamment longue, d'au moins 4 ans, que l'on pourra vérifier si les ressources supplémentaires allouées dans le cadre du programme Codex_2010 étaient à même de permettre aux procureurs d'assumer leurs nouvelles tâches. Le Conseil d'Etat est toutefois très attentif à la situation et n'entend pas laisser le Ministère public sans soutien, en particulier si la tendance à la hausse des affaires qui lui sont soumises devait persister. Comme déjà relevé, des effectifs temporaires supplémentaires ont été octroyés dans le cadre du budget 2013. Si cela devait s'avérer insuffisant, le Conseil d'Etat prendrait les mesures qui s'imposent. La problématique des effectifs doit toutefois également faire l'objet d'une réflexion globale et cohérente sur l'ensemble de la chaîne pénale, notamment en lien avec les priorités fixées par le Conseil d'Etat en matière de lutte contre les stupéfiants et la criminalité de rue. Ce sera l'un des sujets discutés dans le cadre des assises qui seront organisées par le Département de l'intérieur au mois de juin prochain.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 13 février 2013.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean