

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

Rapport du Procureur général sur l'activité du Ministère public pour l'année 2018

1. PREAMBULE

La Commission de gestion (COGES) s'est réunie le 9 octobre 2019, de 10h00 à 12h00, à la salle des Charbon, Parlement cantonal, à Lausanne.

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

M. Eric Cottier, procureur général participait également à la séance.

Madame Sophie Métraux a tenu les notes de séance.

2. CONSIDERATIONS PRELIMINAIRES

De manière générale, le rapport 2018 est sous-tendu par l'évocation récurrente de l'augmentation de la charge de travail, de la sous-dotation en effectif du Ministère public, de la propension à déposer plainte pour des petits conflits, de l'augmentation des recours et de la complexification des procédures, sans oublier le rôle assez intrusif de la presse.

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

3. COMMENTAIRES DE M. LE PROCUREUR GENERAL

En introduction de son audition, l'auteur du rapport tient à mettre en exergue les points suivants :

- les tâches de gestion dévolues à sa fonction de chef de service accaparent de plus en plus son emploi du temps au détriment de son activité juridictionnelle ;
- le taux de rotation du personnel est relativement important (environ 14 %) tant concernant les magistrats que les collaborateurs du Ministère public (MP). Si une partie de ces mouvements relève d'une évolution de la société qui voit les collaborateurs changer plus souvent de travail, il importe toutefois de s'assurer que l'autre partie ne résulte pas d'un mal-être dû à une surcharge de travail. Un mandat externe en cours devrait permettre d'évaluer l'existence ou pas de problèmes endémiques ;
- si la revalorisation du statut des procureur-e-s amène une reconnaissance de la fonction et du travail effectué – bien que la parité salariale avec les autres magistrats de première instance ne soit pas atteinte – l'impossibilité en raison de la loi d'obtenir des gratifications par année de service est regrettable. Il en est de même pour les préfets ;

- pendant plusieurs années, le PG n'a pas fait de demandes en matière d'effectifs, mais le présent rapport traduit la nécessité d'obtenir du personnel supplémentaire et une demande a été déposée pour le budget 2020 ;

Sur le plan de l'activité juridictionnelle, les points suivants sont soulignés :

- contrairement aux années précédentes, le nombre d'affaires closes est nettement inférieur au nombre d'enquêtes ouvertes. Cet accroissement des affaires en cours, selon le PG, résulte que chaque dossier demande un travail plus conséquent ;
- le nombre d'ordonnances pénales (compétence répressive plafonnée à 6 mois) est en nette diminution. Questionné à ce sujet, le PG affirme qu'il ne s'agit pas d'une volonté des procureur-e-s mais simplement du fait que moins de cas entrent dans cette catégorie ;
- les actes d'accusations devant les tribunaux de police augmentent, mais sont stables pour ce qui relève des tribunaux correctionnels et criminels ;
- la durée des audiences devant les tribunaux de première instance et de la Cour d'appel augmente sensiblement ;
- l'apparent antagonisme entre la diminution de la criminalité selon les statistiques et les cas de détention provisoire et/ou leur prolongation en stabilité voire en légère augmentation s'explique, selon le PG, par le fait que s'il y a moins d'infractions, il n'y a pas moins d'auteurs faisant l'objet d'enquêtes (par exemples 270 personnes pour la fraude organisée entre deux collaborateurs d'un syndicat et des entrepreneurs) ;
- en 2018, la diminution des procédures simplifiées peut en partie s'expliquer par le fait que les personnes impliquées sont moins prêtes à négocier et davantage enclines à aller jusqu'au bout de la procédure ;
- le rapport met en exergue la hausse des cas de violence domestique, des infractions contre l'intégrité sexuelle et des infractions contre l'honneur. L'explication, non exhaustive, pourrait tenir par la mise en lumière du phénomène par le biais des nombreuses actions entreprises à l'instar de la loi vaudoise d'organisation de la prévention et de la lutte contre la violence domestique (LOVD). Aussi, il se pourrait que davantage de victimes se décident à porter plainte ;
- dans le cadre général du fonctionnement du Ministère public, le PG tient à relever que les procureurs d'arrondissement restent des généralistes. Toutefois, bon nombre d'entre eux, comme d'ailleurs au sein du Ministère public central (MPc), se voient attribuer un rôle de « spécialiste », soit de référent dans un domaine (violences domestiques, terrorisme, cybercriminalité, traite des êtres humains, dopage, stupéfiants, affaires médicales, etc.). Cela ne signifie pas qu'ils ne pratiquent plus que dans le domaine en question, mais plutôt qu'ils sont dans celui-ci un « pôle de compétence » ;
- l'activité liée à l'entraide en matière judiciaire, fixation du for, collaboration entre les cantons et avec les justices étrangères prend de l'importance ;

En conclusion de ce survol initial du rapport, le PG fait part de son probable départ à la retraite à fin 2022. Il s'agira de mener une réflexion d'ordre calendaire entre la désignation du nouveau ou nouvelle PG et le moment où celui-ci ou celle-ci proposera la re-nomination des autres procureur-e-s, normalement en décembre, car leur nouvelle législature commence le 1^{er} février 2023.

4. DISCUSSION GENERALE ET EXAMEN DU RAPPORT POINT PAR POINT

1. Introduction.

Relations du MP et la presse

Le PG regrette que la pratique des médias, qui se limitent à faire état de ce qui pourrait paraître comme des dysfonctionnements, finisse par suggérer que c'est dans son ensemble que la justice, comme les autres institutions, dysfonctionne. De plus, selon lui, la tendance à braquer les projecteurs médiatiques sur des procureur-e-s de manière personnelle et nominative est problématique. Il relève que jamais ou presque les médias ne se font l'écho de ce qui fonctionne bien.

A l'évocation par un commissaire de l'existence peut-être souhaitable d'un chargé de communication pouvant montrer les résultats positifs obtenus, le PG concède que cela ne résoudrait pas forcément l'ensemble de la question, mais aiderait sans doute à y donner des réponses.

Un autre commissaire rappelle le rôle de contre-pouvoir dévolu aux médias et souligne qu'il ne leur revient pas de faire de la publicité pour ce qui se passe bien, mais qu'en revanche, il ne serait pas inintéressant que le MP fasse la promotion de ses succès. Quant à la personnalisation de certains articles, elle lui paraît inévitable, car les procureur-e-s incarnent l'institution. Le PG ne partage pas cette vision du quatrième pouvoir dont le rôle se limiterait à évoquer uniquement « les trains qui arrivent en retard ».

Un troisième commissaire considère qu'il conviendrait de distinguer ce qui relève de la communication et de la protection des collaborateurs. Cette distinction devrait être évoquée par exemple devant le Conseil de la presse.

Parité femmes/hommes et effectif

A la question de savoir s'il y a des mesures à prendre pour atteindre la parité femmes/hommes au sein du MP, il est répondu qu'elle se met en place d'elle-même, par l'engagement du ou de la meilleur-e candidat-e. Le canton compte actuellement 40% de procureures et la parité sera sans doute atteinte à la fin de la législature.

Le rapport général fait état à plusieurs reprises de l'augmentation de la charge de travail, aussi bien pour le PG que pour l'ensemble du MP. Le PG rappelle qu'anticiper la tendance et défendre une demande de renfort s'avérerait jusque-là difficile car le MP mettait fin à plus d'enquêtes qu'il n'en ouvrait. Mais, après une évaluation minutieuse des besoins de chaque office, avec comme dessein au passage de mettre fin au système des procureur-e-s itinérant-e-s, les renforts nécessaires ont été estimés à 12,4 ETP. Cette demande mentionnée au début de l'actuelle procédure budgétaire sera finalement présentée au Grand Conseil sous la forme d'une augmentation d'effectif de 2,5 ETP. Notons que les locaux actuels permettent d'accueillir cette potentielle augmentation.

Usage du bracelet électronique

A la question d'un commissaire de savoir si une augmentation du recours au bracelet électronique peut alléger la problématique de la surpopulation carcérale, il lui est répondu qu'effectivement le bracelet électronique fait partie des instruments à disposition, mais qu'il a ses limites. Il est notamment utilisé avec pertinence pour les personnes en fin de peine et pour les arrêts domiciliaires, ainsi que dans certains cas de violences conjugales. Il est très rarement approprié comme mesure de substitution à la détention provisoire.

2. Remarques générales et gestion

Le personnel : CDD /CDI

La lecture du rapport mentionne que depuis 2013, 5 greffiers-rédacteurs/greffières-rédactrices en CDD soutiennent l'activité des arrondissements. A la question du pourquoi d'une telle persistance en CDD, le PG répond que les tentatives pour faire passer ces postes en CDI ont échoué. En revanche, il a été possible de respecter la Loi sur le personnel (LPres) (3 ans de CDD consécutifs maximum), grâce au taux de rotation suffisant (cf dernier § page 1) au sein des greffiers-greffières titulaires. Il a été en effet possible de placer les greffiers-rédacteurs/greffières-rédactrices qui souhaitaient rester et d'engager de nouveaux CDD. Toutefois, ces contrats en CDD demeurent dé-sécurisants pour leurs bénéficiaires, génèrent du travail conséquent en matière de RH et limitent le bassin de recrutement pour l'employeur.

Les locaux et la sécurité

En collaboration avec la Direction générale des immeubles et du patrimoine (DGIP), un examen des mesures recommandées est en cours concernant la sécurité principalement sur le site de Longemalle. Une approche et des ambitions mesurées sont privilégiées (amélioration des contrôles à l'entrée du MP, séparation des parties privées des parties publiques, renforts ponctuels). Cela devrait déboucher sur un EMPD en 2020. Ce document devrait aussi couvrir la sécurisation des archives du MP (30 ans de conservation avant de céder les dossiers intéressants aux Archives cantonales vaudoises). Si le MP numérise de plus en plus les dossiers en cours, il convient de trouver un lieu de stockage sûr, tant au point de vue des accès que des inondations potentielles pour les documents papier à conserver.

Toujours en matière de sécurité, il convient de rappeler l'existence de poste de police sur les sites du MP à Yverdon-les-Bains, Morges, Lausanne, Vevey et Longemalle.

3. L'activité juridictionnelle

Questionné sur le fait que le nombre d'affaires closes en 2018 était inférieur au nombre d'affaires ouvertes, le PG rappelle tout d'abord les statistiques des affaires en cours : 2015 : 7'693, 2016 : 7'423, 2017 : 7'347, 2018 : 8'098. Il convient de ne pas atteindre l'apogée du début d'année 2013 avec 9'800 affaires ouvertes. Même si la hausse du nombre d'affaires en cours est considérée comme « conjoncturelle » (voir affaire syndicalistes et entrepreneurs), des réflexions sur des pistes d'allègement sont en cours. Par exemple, pour les affaires qui se poursuivent uniquement sur plainte, il s'agirait de proposer aux protagonistes une audition dans de très brefs délais pour une tentative de conciliation en profondeur. Si celle-ci n'aboutit pas, alors le dossier serait traité d'une manière ouvertement non prioritaire. Une autre piste serait d'attendre le dépôt de plusieurs rapports de dénonciation contre une personne avant d'ouvrir une procédure et non de le faire à chaque dépôt.

Un commissaire demande si la politique de prononciation des peines, plus ou moins sévères, est sous-tendue par une volonté de prévention. Il est répondu que les peines sont prononcées en appréciation du code pénal qui prévoit une certaine gradation. Dans un premier temps, on avertit, dans un but de prévention, sans sanction sensible. On passe ensuite à des sanctions plus importantes. Il est rappelé que depuis le 01.01.2018, il est à nouveau possible de prononcer de courtes peines privatives de liberté avec sursis. La tendance montre que sont prononcées plus de condamnations courtes avec sursis que de courtes peines fermes. Le PG confirme sa conviction, partagée par ses pairs, que la pratique n'a jamais considéré d'une manière aveugle qu'une simple hausse des peines serait à elle seule un moyen de lutte contre la délinquance.

4. Tableaux et commentaires

Demande de récusation

Un commissaire s'inquiète du fait que des demandes de récusation sont de plus en plus nombreuses, alors que les récusations prononcées ne le sont pas. « Serait-il réaliste d'envisager des mesures préventives à la récusation ? ». Il lui est répondu que ce n'est pas réaliste dans la mesure où lorsqu'une récusation est admise, c'est que dans le traitement du dossier, le ou la procureur-e a, selon l'autorité à laquelle la question de la récusation est soumise, fait montre de partialité ou d'apparence de partialité.

Type d'infractions (base : les nouvelles affaires)

Une commissaire s'enquiert de mesures particulières prises par le MP en matière de lutte contre les violences domestiques. Le PG précise que depuis 3 ans, chaque arrondissement possède un-e procureur-e de référence en matière de lutte contre la violence domestique et une procureure de référence au Ministère public central (MPc). La prise en charge par le MP des dossiers de violence domestique a également été formalisée sous l'angle de la procédure à suivre, des auditions à effectuer, des délais à respecter. En termes de formation, des séances d'information sont organisées.

Un commissaire s'étonne du fait que la statistique des types d'infractions mentionne que le deal de rue représente 3,74 % des infractions, alors que, chiffre contradictoire, les affaires liées aux stupéfiants remplissent les 2/3 voire les 3/4 des prisons. Il lui est répondu que cela tient à la structure et aux origines de la population délinquante quant à la loi sur les stupéfiants.

Division criminalité économique (DIVECO)

Les statistiques montrent que les dénonciations reçues pour le blanchiment d'argent sont passées de 40 en 2017 à 83 en 2018. Pour pallier cette augmentation, une augmentation de 0,2 ETP a été la bienvenue et une partie des cas a pu être transmise aux procureur-e-s d'arrondissement déjà chargés d'enquête sur la ou les personnes dénoncées.

Si les plaintes portant sur des infractions contre le patrimoine et dépassant les CHF 100'000.- sont automatiquement transmises au chef de la DIVECO, cela ne signifie pas que certains cas d'un montant inférieur ne soient pas suivies par le MP. Mais le plus souvent, les plaintes sont adressées à la police qui mène d'abord ses investigations sans en référer au MP. Celui-ci sera informé après coup.

Formation (hors CEP)

A la question d'un commissaire qui s'enquiert de mesures pour compenser d'éventuelles lacunes rencontrées par de jeunes procureur-e-s engagé-e-s par le MP sans forcément être passé-e-s par le barreau au préalable, il lui est répondu qu'il est faux de croire que le barreau est un préalable indispensable à l'exercice d'une charge judiciaire. Un stage et un brevet peuvent être utiles. Toutefois, le ou la titulaire d'un brevet d'avocat-e qui n'aurait pas pratiqué comme greffier-ière dans un MP aurait de grandes difficultés à exercer la charge de procureur-e, qui comporte nombre d'aspects très complexes, selon le PG. Il précise encore, qu'en principe, les procureur-e-s sont tous et toutes astreint-e-s à aller suivre le Certificate of Advanced Studies pour la Magistrature pénale (CAS MAP) à Neuchâtel.

Conseil de la magistrature

Interrogé sur sa position sur l'éventuelle introduction d'un conseil de la magistrature, le PG rappelle qu'il a été entendu par la commission des affaires juridiques élargie pour la circonstance. Selon lui, s'il est bien conçu, s'il ne vient pas simplement s'ajouter à l'existant, comme une « couche supplémentaire », s'il est composé de manière adéquate et s'il n'est pas vu comme un outil au service du politique, alors et alors seulement un conseil de la magistrature fait sens. Pour le MP et le PG, une telle institution aurait « l'avantage » de réunir dans les mains d'une seule et même autorité ce qui a trait à la discipline de tous les magistrats judiciaires qui participent à l'activité de la justice dans le canton, en mettant fin à une séparation très artificielle entre les magistrats de siège et ceux du MP.

5. VOTE DE LA COMMISSION

La commission recommande au Grand Conseil d'accepter le rapport du procureur général sur le Ministère public pour l'année 2018, à l'unanimité.

Sainte-Croix, le 31 octobre 2019

*Le rapporteur :
(Signé) Hugues Gander*