

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

**Rapport du Procureur général sur l'activité du Ministère public pour l'année 2019 et déterminations
du Conseil d'Etat**

1.PREAMBULE

La commission s'est réunie le 26 août 2020, de 8h45 à 10h30, à la salle du Bicentenaire. Les membres ayant participé à la séance sont les suivants :

Mesdames Christine Chevalley, Isabelle Freymond, Catherine Labouchère, Monique Ryf, ainsi que Messieurs Arnaud Bouverat, Jean-François Chapuisat, Jean-Bernard Chevalley, Hugues Gander, Olivier Mayor, Denis Rubattel, Daniel Ruch et Eric Sonnay.

M. Eric Cottier, procureur général a également participé à la séance.

Madame Sophie Métraux a tenu les notes de séance.

2.CONSIDERATION PRELIMINAIRE

La COGES tient à souligner l'effort temporel qui a été fait pour accélérer l'examen du rapport du Procureur général (PG) sur l'activité du Ministère public (MP), effort qui permettra d'éviter la collision de la présentation dudit examen avec celui du budget 2021.

Relevons également en préambule que 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

Les points importants relevés pour l'exercice 2019 sont les suivants :

- Comme en 2019, le nombre d'enquêtes ouvertes est supérieur au nombre d'enquêtes closes. En raison de la complexification des procédures et des possibilités accrues pour les justiciables de demander et contester des actes, les procédures sont plus longues et donc plus lourdes. La multiplication des procédés développés par les parties et leurs conseils impacte également le travail des magistrat·e·s. Toutefois, le PG considère que globalement, les magistrat·e·s trouvent dans l'intérêt qu'ils ont pour l'exercice de leur charge l'énergie qui leur permet de supporter le poids très important de celle-ci.
- Le MP est confronté à l'essor important de la cybercriminalité. Pour y faire face, des formations en matière de lutte contre cette criminalité sont dispensées, tant sous forme de formations continues que d'une formation plus pointue dispensée à l'école romande de magistrature pénale. Au niveau fédéral, il existe un concept de lutte contre la cybercriminalité.
- Le MP est attentif à la lutte et la prévention contre le terrorisme. A cet égard, un procureur de contact participe régulièrement à la plateforme interdépartementale vaudoise de prévention contre les radicalisations et l'extrémisme violent.

- La place du droit pénal dans la protection de l'environnement s'accroît. En Suisse, un groupe de travail a été instauré pour examiner le meilleur usage possible du droit pénal contre les comportements portant atteinte à l'environnement. Les deux procureur·e·s romand·e·s qui y participent sont vaudois·e·s. L'établissement d'un catalogue des infractions et d'une échelle de sanctions en fonction de leur gravité est en cours d'élaboration.

4. DISCUSSION GENERALE

Lutte contre le terrorisme et la cybercriminalité

Au niveau du MP, il n'y a pas de dispositif de veille à proprement parler dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. L'échange d'informations avec la Confédération est constant et le MP repère et signale, parmi les dossiers qu'il traite, ceux dont le profil des protagonistes suggère qu'ils ou leur réseau pourraient avoir des liens avec des organisations ayant une propension au terrorisme.

Quant à la cybercriminalité, malgré son augmentation, le PG estime qu'il n'y a pas besoin de moyens supplémentaires. Il importe d'avoir des policiers·ères et des procureur·e·s qui soient formé·e·s et bénéficient d'informations le plus à jour possible. Le dispositif actuel est suffisant, pour autant que les mises à jour soient faites.

Ressources humaines, surcharge de travail notamment due au contrôle par le PG des décisions prises dans les arrondissements du MP

Les impacts d'une surcharge de travail ont fait l'objet d'une étude en 2019 sur les conditions de travail au sein du MP, réalisée par le Centre de recherche en psychologie du conseil et de l'orientation (CePCO). Lorsque les conclusions de cette étude auront été présentées aux collaboratrices et collaborateurs, la COGES selon sa demande, pourra avoir accès au document selon le PG.

Concernant les demandes en ETP, sur les 12,4 ETP sollicités lors de la procédure budgétaire 2020, seuls 2,5 ETP avaient octroyés. Quant à la création d'un poste de chargé·e de communication, demande récurrente depuis plusieurs années, après une esquisse de solution qui aurait vu le MP recourir à la chargée de communication du département de rattachement, solution toutefois incompatible avec la séparation des pouvoirs et l'indépendance du MP, il a été suggéré au MP de trouver les ressources en son sein. Une nouvelle demande d'ETP ainsi que pour un poste de chargé·e de communication a été effectuée pour le budget 2021. Cette nouvelle demande de chargé·e de communication ne manque pas d'interpeller la COGES et elle est y reviendra dans ses conclusions.

Quant à la recherche d'allègements de la charge de travail des procureur·e·s, suite à une question d'un commissaire, selon le PG, cela s'avère compliqué, sachant qu'il convient d'appliquer la loi. Mais le PG envisage par exemple de donner des instructions concernant les affaires qui ne sont poursuivies que sur plainte. Il s'agirait d'organiser très rapidement une audience de conciliation, et d'informer les protagonistes que s'ils ne s'entendent pas, leur dossier ne sera pas traité avant 6 mois voire 1 an. Le justiciable se plaindra peut-être d'un déni de justice. Quoi qu'il en soit, des allègements de ce type ou d'un autre deviendront nécessaires pour continuer à traiter les affaires importantes.

Selon un commissaire, il apparaîtrait qu'un·e procureur·e ne décide pas de son propre chef des suites à donner à un acquittement ou à une condamnation prononcée par un tribunal. Cela résulterait de procédures internes imposées par le PG. Dit autrement, la question est : dans quelle mesure le PG impose-t-il la poursuite des procédures ? L'avis du PG est sollicité, d'une part quant à la charge supplémentaire que cette pratique impose, notamment en songeant aux délits commis par des personnes étrangères qui seront finalement expulsées, et d'autre part quant à son impact sur la satisfaction au travail, la confiance que peuvent avoir les procureur·e·s.

Le PG répond en rappelant que sa compétence en matière de contrôle de décisions rendues dans les arrondissements se limite aux ordonnances pénales et ordonnances de classement. Bien que la loi permette de contrôler toutes les décisions de classement et toutes les ordonnances pénales, depuis le 1^{er} janvier 2011, les contrôles ont été réduits au fil du temps. Il n'y a alors guère plus de 10% des ordonnances pénales et 30% des ordonnances de classement qui sont contrôlées. Dans le cadre du contrôle effectué,

le Ministère public central (MPc) peut soit faire une opposition à l'ordonnance pénale, soit ne pas approuver l'ordonnance de classement. Sur 2'400 décisions contrôlées en 2019, 33 n'ont pas été approuvées. En la matière, l'indépendance des procureur·e·s n'est donc pas égratignée, souligne le PG. Celui-ci assure que le MPc et le PG ne donnent pas d'instructions aux procureur·e·s sur les conclusions qu'ils ou elles doivent prendre en audience, pas non plus en cas d'insatisfaction quant à un jugement (opportunité de l'appel) ; la loi l'interdit. Il peut arriver que lorsque l'écart s'avère important entre réquisition et jugement, ou comparativement à la gravité qui pouvait transparaître dans les médias, le PG demande des explications. Fréquemment, des procureur·e·s, suite à une audience lors de laquelle ils ou elles n'ont pas été suivi·e·s par le tribunal, prennent contact avec le MPc pour discuter de l'opportunité de faire appel. Il s'agit bien de discussions, en aucun cas d'ordres qui leur seraient donnés.

A noter que dans le cadre des procédures simplifiées, le PG a instauré un contrôle, au moyen d'un système d'approbation par les procureur·e·s généraux·ales, afin d'harmoniser les pratiques et aussi notamment d'éviter le risque que des procureur·e·s surchargé·e·s utilisent la procédure simplifiée pour « liquider » des dossiers. Des avocats remettent parfois en cause ce contrôle, questionnant sa conformité à la loi, mais sans jamais encore avoir porté la question devant les tribunaux.

Le PG estime alors que le sentiment de surcharge n'est pas aggravé par le phénomène de contrôle et mentionne tenir en 2020 un entretien de mi-législature avec chaque procureur·e du canton et à la première question qui leur est posée concernant leur degré de satisfaction dans l'exercice de leur charge, les réponses sont plutôt positives et la thématique de la surveillance par le MPc ne semble pas poser problème.

Locaux

Thème incontournable de l'audition du PG, l'espace, le confort et la sécurité des différents locaux du MP sont passés en revue.

A Longemalle, si certaines salles d'audience sont climatisées, les bureaux ne le sont pas. Le système de circulation d'air ne produit pas les effets escomptés. Le MPc a également planifié une réorganisation de l'espace en collaboration avec la Direction générale des immeubles et du patrimoine (DGIP). Dans d'autres MP du canton, des aménagements pour améliorer la sécurité, offrir l'espace nécessaire ou assurer des conditions de travail correctes sont aussi attendus. A Morges par exemple, les problématiques de chauffage en hiver et de températures excessives, voire invivables en été doivent être réglées. Des demandes sont en cours de traitement par la DGIP et la COGES ne manquera pas de se pencher sur le rythme que la DGIP mettra pour répondre aux attentes du MP. Aussi, la sous-commission DES poursuivra ses visites dans les MP d'arrondissement, probablement en compagnie de la sous-commission DFIRE. L'année dernière, lors de sa visite au MP de l'Est-vaudois, ces problématiques ne lui ont pas été remontées. L'inconvénient principal signalé était l'organisation sur deux étages. De son côté, la sous-commission DFIRE avait relevé des problèmes à Longemalle. Elle y retournera, nanti de ces informations concrètes qui peuvent être présentées à la DGIP, évitant ainsi les renvois de responsabilité. Il en sera de même pour le bâtiment de Morges.

Concernant la sécurité, selon le PG, il n'y a pas d'indice d'augmentation de l'insécurité. Cependant, pour la qualité des conditions de travail, le sentiment de sécurité importe autant que la sécurité elle-même. Les mesures prises devraient améliorer le sentiment de sécurité, sans pour autant que certains·e·s déduisent de la prise des mesures l'existence d'un niveau de danger plus élevé qu'en réalité. Selon le PG, l'avenir réside dans des bâtiments regroupant les entités concernées par la sécurité, avec un sas d'entrée et un concept sécuritaire pour tout le bâtiment, non des mesures au coup par coup.

Enfin, concernant toujours la thématique des locaux, la COGES a pris connaissance à la page 7 du rapport sur l'activité du Ministère public d'un vœu (ou demande ?) du PG sur une relocalisation dans la capitale du MPc, dont la justification se décline en 3 axes : le prestige ou la reconnaissance de l'importance institutionnelle d'un tel organisme, l'augmentation des besoins en surfaces des locaux et « à Renens, (...) ni le bâtiment, ni son environnement ne sont propices à des moments de convivialité utiles à *team building* ».

5 EXAMEN DU RAPPORT POINT PAR POINT

Point 3.2.7 du rapport - Division criminalité économique, fors et entraide (DIVECO)

La COGES relève que, si dans le rapport il est question de terrorisme, de criminalité économique, il fait en revanche peu ou pas état de mafia. Il lui est précisé par le PG que la mafia existe bel et bien en Suisse, que des enquêtes ont amené au démantèlement de réseaux mafieux, mais la poursuite des activités mafieuses relève de la Confédération. Le MP cantonal ne peut être proactif dans le domaine, mais lorsqu'il tombe sur une affaire qui aurait des ramifications mafieuses, il échange avec la Confédération, au même titre que les polices cantonales et fédérales échangent entre elles. Souvent, les informations et demandes émanent des institutions fédérales (Police fédérale, Ministère public de la Confédération) à destination des cantons.

Point 4.2 du rapport - Relations avec les services transversaux

La dématérialisation des dossiers est une vaste opération en cours, mais actuellement effectuée de manière non-systématique. La tendance est néanmoins à une généralisation de la dématérialisation, sauf dans le cas de petites affaires où il y a peu d'intérêt à dématérialiser le dossier. Sous l'impulsion de la Confédération, les institutions judiciaires fédérales et cantonales mènent une démarche visant à avoir une justice dématérialisée à l'échéance 2024.

Point 4.3 du rapport - Relations avec les acteurs de la chaîne pénale

Le PG s'inquiète de la dégradation, dans certains cas, des relations avec les avocat·e·s. L'agressivité d'avocat·e·s à l'encontre des procureur·e·s est parfois spectaculaire, s'exprimant au travers d'attaques personnelles contre les procureur·e·s lors des débats judiciaires. Un commissaire indique que l'inverse est également vrai (agressivité de magistrat·e·s à l'égard d'avocat·e·s).

Il est précisé que, dans de tels cas, cela relève de la police de l'audience, qui doit être exercée par les juges. Peut-être serait-il utile que dans le cadre des réflexions sur le Conseil de la magistrature, cette thématique soit abordée.

Point 5 du rapport : - Formation (hors CEP)

La formation en matière de prise en charge des cas de violences domestiques est une formation générale. Il n'y a pas de procureur·e·s spécialisé·e·s, mais des procureur·e·s de référence au MPc et dans chaque arrondissement qui sensibilisent à la problématique et diffusent l'information. Le PG craint l'existence, au sein des institutions, d'attentes excessives quant à ce que le droit pénal peut apporter dans la lutte contre ce fléau (augmentation des infractions du domaine des violences conjugales de 10,5 % - 891 à 985 - entre 2018 et 2019). Le MP n'est qu'un élément du dispositif dans la prise en charge des cas de violences domestiques, il ne peut agir que dans les limites du cadre légal pénal. Or, l'essentiel du travail doit avoir lieu sur le plan civil et social, au travers de l'éducation, de la sensibilisation, etc.

6. CONCLUSION

En discussion finale et hors présence du PG, la COGES relève le constat récurrent des derniers rapports du MPc demandant plus de RH conséquemment à une surcharge de travail. Le rapport du CePCO dont nous attendons la prise de connaissance pourrait étayer les causes et conséquences de ce constat.

Elle souligne que le poste de chargé·e de communication lui apparaît nécessaire et déposera un objet parlementaire demandant la création au MP d'un poste dédié à cette mission.

Au final, la commission recommande au Grand Conseil d'accepter le rapport du procureur général sur l'activité du Ministère public pour l'année 2019 à l'unanimité des membres présents.

Sainte-Croix, le 16 septembre 2020.

*Le rapporteur :
(Signé) Hugues Gander*