



RAPPORT DU PROCUREUR GENERAL
sur l'activité du Ministère public pour l'année 2019



**Ministère public central
Le Procureur général**

Avenue de Longemalle 1
1020 Renens

Rapport du Procureur général sur l'activité du Ministère public pour l'année 2019

Table des matières

1	Introduction	4
2	Remarques générales et gestion	5
2.1	Le personnel	5
2.2	Les locaux et la sécurité	6
2.3	L'informatique.....	7
2.4	La direction et la gestion	8
2.4.1	La direction administrative (DA).....	8
2.4.2	Le Procureur général, ses adjoints, les premiers procureurs et les relations entre les cinq offices.....	8
2.4.3	Le budget et les comptes 2019	9
3	L'activité juridictionnelle.....	10
3.1	Remarques générales	10
3.2	Tableaux et commentaires	11
3.2.1	Enquêtes en cours au 1 ^{er} janvier et nouvelles affaires	11
3.2.2	Enquêtes closes de 2017 à 2019.....	12
3.2.3	Enquêtes closes et enquêtes en cours au 31 décembre.....	14
3.2.4	La charge des procureurs.....	15
3.2.4.1	Nombre moyen de dossiers par procureur d'arrondissement.....	15
3.2.4.2	La charge ressentie	15
3.2.5	Durée des enquêtes	16
3.2.6	Types d'infractions (base : les nouvelles affaires)	18
3.2.7	Division criminalité économique, fors et entraide (DIVECO)	20
3.2.7.1	Criminalité économique	20
3.2.7.2	Fixation de for et entraide judiciaire	22
3.2.8	Division des affaires spéciales (DIVAS).....	23
3.2.8.1	Contrôle par la DIVAS des décisions des Ministères publics d'arrondissement	23
3.2.8.2	Activités de la DIVAS dans les affaires du Tribunal des mineurs	23
3.2.8.3	Autres activités de la DIVAS (enquêtes, piquets, domaines de référence).....	24
3.2.9	Interventions du Ministère public (MP) aux audiences des Tribunaux d'arrondissement (TDA) et de la Cour d'appel (CAPE).....	25
3.2.10	Interventions du Ministère public aux audiences du Juge d'application des peines (JAP)	26
3.2.11	Détentions provisoires	26
3.2.12	Autres requêtes au Tribunal des mesures de contrainte	27
3.2.13	L'utilisation de la procédure simplifiée (art. 358 à 362 CPP).....	27
3.2.14	Autres données.....	28
3.2.15	Le service de piquet	28
4	Relations publiques, communications internes et externes.....	28
4.1	Relations avec la CDIS (Cheffe du Département des institutions et de la sécurité) et le SGDIS (Secrétariat général du Département des institutions et de la sécurité)	28

4.2	Relations avec les services transversaux	29
4.3	Relations avec les acteurs de la chaîne pénale	29
4.4	Relations avec les autres cantons	29
4.5	Relations avec les médias	30
5	Formation (hors CEP)	30
6	Implication des procureurs dans la formation, dans les conférences de procureurs, dans les commissions et groupes de travail inter et intracantonaux.....	31
7	Conclusions et perspectives	31
7.1	Le travail accompli.....	31
7.2	La relation entre l'évolution de la charge et l'évaluation du risque sécuritaire	31
7.3	Les ressources et l'évaluation du besoin de renforts	32
7.4	La remise en cause du fonctionnement	34
7.5	La fixation de priorités	35
7.6	Réflexions sur la politique criminelle.....	36

1 Introduction

A. Le rapport précédent mettait en évidence qu'en 2018, pour la première fois depuis 2013, les enquêtes closes durant l'année avaient été moins nombreuses que les enquêtes ouvertes.

Cette tendance s'est poursuivie en 2019. Même si, heureusement, le nombre de dossiers ouverts a cette fois-ci légèrement diminué (2017 : 24'242 ; 2018 : 24'253 ; 2019 : 23'975), celui des affaires closes a continué à baisser, certes de manière moins marquée qu'entre 2017 et 2018 (2017 : 24'318 ; 2018 : 23'502 ; 2019 : 23'235). Il s'ensuit à nouveau une augmentation du nombre d'affaires en cours au 31 décembre (2017 : 7'347 ; 2018 : 8'098 ; 2019 : 8'291).

En termes de charge individuelle, cela signifie que le procureur d'arrondissement a vu les dossiers qu'il doit traiter passer d'environ 160, en moyenne, le 1er janvier 2018, à presque 180 deux ans plus tard. Autre indice « arithmétique » de l'augmentation de la charge de travail, la durée des procédures s'est légèrement accrue : la proportion des affaires terminées en moins de 6 mois passe de 81% à 78%, celle des enquêtes close plus d'un an après leur ouverture augmente de 8% à 10%.

B. Le ressenti exprimé par les magistrats et collaborateurs du Ministère public face à cet accroissement de la charge de travail est donc l'expression subjective d'une réalité tout-à-fait objective, distinctement identifiée en 2018 déjà.

L'observation de clairs signes de surcharge a conduit la direction du Ministère public à contacter l'Institut de psychologie de l'UNIL. Le Centre de recherche en psychologie du conseil et de l'orientation (CePCO) rattaché à cet Institut a mené durant l'année 2019 une enquête comportant deux volets, l'un sur les risques et ressources au travail au sein du Ministère public, l'autre sur les conditions de travail des procureurs. On reviendra plus loin (ch. 3.2.4.2, 7.3 et 7.4) sur les résultats de cette enquête qui, en une phrase, confirment l'existence d'une situation préoccupante.

Sans attendre l'achèvement de ces travaux, le Procureur général a, dans le cadre de la procédure budgétaire 2020, sollicité l'octroi de ressources humaines supplémentaires (12,4 ETP). Cette demande a été très partiellement suivie par le Conseil d'Etat, puis le Grand Conseil (2,5 ETP). Elle sera renouvelée pour 2021.

C. Créée en 2013 et renforcée en 2018, la structure STRADA, destinée à la prise en charge rapide, coordonnée et efficace de certaines catégories d'infractions a fait la preuve de son efficacité au sein d'un dispositif qui inclut la police en première ligne, mais aussi le Service pénitentiaire et, en particulier pour la concrétisation des expulsions pénales, le SPOP. Pour faire face à une délinquance organisée en matière de vols et de stupéfiants qui reste très présente, la charge de STRADA a dû être reportée en partie sur les arrondissements durant l'année 2019. La structure sera renforcée courant 2020, pour faire face à l'ensemble des cas se situant dans le périmètre tracé en 2017.

D. L'introduction du rapport 2018 se terminait par l'annonce de la recherche d'allègements de la charge et de simplification des processus. Comme prévu, une certaine judiciarisation de la société et des lois qui instaurent des exigences formelles élevées et nombreuses ne créent guère un contexte favorable à des simplifications. Au contraire, dans plusieurs domaines, la réforme envisagée du Code de procédure pénale, portée devant le Parlement à fin 2019, fait craindre un alourdissement de la charge dans plusieurs domaines.

2 Remarques générales et gestion

2.1 Le personnel

Effectif

L'effectif du Ministère public s'élevait au 31.12.2019 à 175.1 ETP, selon la répartition suivante :

Office	Procureur général	Procureurs	Greffiers	Personnel administratif	RH / Direction administrative	Total
MPc	1	12.9	8.8	11.6	6.5	40.8
MPaLN		12.4	13.9	22.4		48.7
MPaNV		5.8	7.2	9.3		22.3
MPaEV		6.8	7.8	10.1		24.7
MPaLC		6	6.8	9.2		22
STRADA		5.7	4.9	6		16.6
Total canton	1	49.6	49.4	68.6	6.5	175.1

En plus de l'effectif fixe, 5 greffiers-rédacteurs auxiliaires ainsi que plusieurs demandeurs d'emploi en PET (programme d'emploi temporaire organisé par ARC emploi) soutiennent l'activité des arrondissements. S'il est normal que les seconds ne soient que de passage, il est regrettable que le refus de pérenniser les postes des premiers soit un facteur de précarité contribuant à une rotation du personnel déjà assez importante sans cela.

Quant au taux de rotation du personnel dit volontaire (démissions et conventions de départ), qui était déjà de 7.21% en 2018 comparé à une moyenne de l'Etat de Vaud de 2.25%, il a augmenté à 7.60% par rapport au taux 2019 de l'ACV de 2.46%. Seize départs ont été enregistrés en 2019, les postes ayant pu être repourvus par des nouveaux collaborateurs de qualité. Cet important taux de renouvellement – qui au surplus sollicite considérablement les RH par la multiplication des procédures de recrutement – doit être mis pour partie en tout cas en perspective avec la problématique de la surcharge et de la pénibilité relevée dans tous les offices du Ministère public. Sans doute la pression est-elle trop grande pour certains, sans qu'il y ait à blâmer qui que ce soit.

- En ce qui concerne les procureurs, il faut relever, au sein de la division criminalité économique (DIVECO) les départs de MM. Bertrand BUHLER et Yvan GILLARD, le premier ayant été nommé président au TMCAP et le second ayant fait valoir ses droits à la retraite. Ils ont pu être remplacés par Mme Valérie WALTER, en provenance du monde bancaire, et M. Nicolas CRUCHET, au bénéfice d'une longue expérience en matière de lutte contre la criminalité économique, déjà dans le canton de Vaud, puis au service des ministères publics de la Confédération et du Valais.

Par ailleurs, toujours s'agissant des magistrats, il y a lieu de souligner que, durant l'année 2019, huit procureurs ont dû, pour des durées variables, être remplacés dans l'exercice de leur charge. Pour trois procureurs, l'absence était heureusement liée à une maternité ; pour les cinq autres en revanche, ce sont des problèmes de santé, déjà présents en 2018 ou ayant commencé en 2019,

qui sont à l'origine de ces remplacements. Les difficultés de gestion engendrées par ces situations ont une incidence évidente sur le fonctionnement du service. Il faudra intégrer cette question dans le chantier « conseil (supérieur ?) de la magistrature » : la loi sur le Ministère public, parmi d'autres, devra être révisée ; y introduire une compétence de nomination des procureurs par le Procureur général, ou un collège de procureurs généraux, ainsi que la création d'un statut de procureur assistant, sont des options à prendre en considération pour donner à l'ensemble de la structure une souplesse indispensable.

1^{er} janvier 2019 : transfert de la cellule FixFor de DIVAS à DIVECO

La cellule For et Entraide (FixFor) a notamment pour mission de traiter les demandes de fixation du for juridique, ainsi que les procédures d'entraide intercantionales et internationales. Pour ces dernières, la division criminalité économique (DIVECO) est de loin la mieux à même, au sein du Ministère public, de traiter les procédures d'entraide internationale entrantes, dans lesquelles l'aspect économique est la plupart du temps prépondérant.

Pour cette raison, le rattachement de la cellule de Fixation de for et d'entraide judiciaire (FixFor) a été transféré de la division des affaires spéciales (DIVAS) à la DIVECO, dès le début de l'année 2019. La nécessaire uniformisation des pratiques se trouve renforcée par la réunion des intervenants dans la même entité.

L'augmentation importante de la charge de travail constatée au sein de la cellule depuis avril 2016 a suscité des réflexions et la recherche de solutions à tous les niveaux, au plan de sa pratique quotidienne aussi. La participation à la réflexion initiée par d'autres magistrats et partenaires, notamment en matière de cybercriminalité (génératrice de multiples problèmes en matière de for), a permis l'uniformisation de certaines procédures policières sur le plan cantonal. Les travaux se poursuivent en vue de convaincre les autres cantons d'adopter cette vision simplificatrice.

En termes de perspectives, l'évolution constatée des affaires pénales, leurs connexions intercantionales voire internationales de plus en plus fréquentes, ainsi que les exigences procédurales plus élevées ne laissent augurer aucune baisse du volume de travail dans les domaines dont la cellule For et Entraide a la charge. A court terme, l'allocation de ressources supplémentaires pérennes de greffiers est indispensable à son fonctionnement, autant pour éviter que les collaboratrices ne paient un trop lourd tribut à la charge excessive que pour assurer le respect de délais acceptables dans le traitement des dossiers / affaires qui lui sont dévolus.

2.2 Les locaux et la sécurité

Sécurité

Dès 2017, le Ministère public a entrepris des démarches en vue d'améliorer la sécurité des locaux de ses cinq sites géographiques. En 2018, la division prévention de la criminalité de la Police cantonale vaudoise et l'EPFL ont été mandatés pour mener des audits concernant la sécurité du personnel et, respectivement, la sécurité en cas d'incendie. Bien que, en fin d'année 2019, la DGIP ait confié à des mandataires externes la tâche d'établir les devis nécessaires à l'obtention des crédits d'investissements, ceux-ci ne seront vraisemblablement disponibles qu'en 2020, voire en 2021.

Tandis que la direction du Ministère public poursuit ses efforts pour faire avancer ce dossier avec ses partenaires que sont la DGIP et la DGNSI, des incidents continuent à se produire régulièrement au sein des locaux du Ministère public : c'est dans le contexte de pannes régulières et d'une obsolescence effective du système de gestion des accès aux locaux que l'on a recensé des menaces de mort envers des magistrats, des incidents provoqués par des justiciables violents,

jusqu'à, récemment, le cas d'un prévenu en possession d'une arme blanche qui a justifié l'intervention de la police.

Il ne s'est jamais agi de réclamer des mesures sécuritaires hors de proportion ; force est toutefois de constater que, malgré le temps qui passe et les demandes constantes, on reste très loin de ce qui paraît aujourd'hui nécessaire pour renforcer la sécurité à laquelle a droit le personnel et, notamment, d'envisager l'installation de détecteurs de métaux et l'engagement d'un agent de sécurité sur chacun des sites du Ministère public.

Locaux

La nécessité de travaux pour qu'à Morges et à Lausanne en particulier, les problématiques de chauffage en hiver et de températures excessives, voire invivables en été (il est arrivé que l'on soit plus proche de 40° que de 30°...), soient réglées, a été portée de longue date à la connaissance de la DGIP, régulièrement relancée. A une époque où, souvent, la sécurité et la santé au travail sont des leitmotivs répétés par maints employeurs, y compris institutionnels, il est assez paradoxal de voir autant de temps s'écouler sans que de telles questions soient résolues. Le Procureur général ne doute pourtant pas que l'employeur de référence que veut et doit être le canton fasse en sorte que son personnel travaille très prochainement dans des conditions acceptables.

La section STRADA, localisée dans l'arrondissement de Lausanne, souffre de l'éclatement géographique de ses bureaux, entre les procureurs et leurs greffes. Cette situation, qui nécessiterait un agrandissement et une redistribution des surfaces, est néfaste et à une bonne communication et en conséquence à l'efficacité du travail de cette entité. A terme, des réflexions devront être menées.

Quant aux locaux occupés par le Ministère public central, à Renens, une étude doit être lancée afin d'augmenter les surfaces à disposition et de migrer sur un autre lieu. En effet, la localisation de l'actuel siège cantonal du Ministère public, hors du chef-lieu et dans une zone à vocation principalement industrielle, est peu propice à la reconnaissance de l'importance institutionnelle du Ministère public central et du Procureur général. Au moment où les surfaces manquent, il paraît adéquat d'envisager une relocalisation dans la capitale vaudoise, si possible dans le cœur historique et institutionnel de celle-ci, au même titre que la plupart des autres autorités du canton. La DGIP a été interpellée en octobre 2019 ; la réponse obtenue dans le premier trimestre 2020 permet d'affirmer que la question n'entre pas dans les priorités de l'autorité politique.

En outre, en fin d'année 2019, un inventaire des mesures de sécurité des locaux de séquestres des différents sites du Ministère public a été lancé. Il devrait aboutir, en 2020, à l'établissement de nouvelles règles de stockage et d'accès à ces locaux sensibles, afin de garantir la sécurité des valeurs séquestrées.

2.3 L'informatique

Tous les utilisateurs du Ministère public ont obtenu en 2019 un second écran. Cet ajout doit être salué, car il accroît le confort et l'efficacité du travail, compte tenu notamment de la migration progressive vers la numérisation des dossiers pénaux. C'est une avancée dans le contexte d'une dématérialisation desdits dossiers, qui sera un jour dictée par la législation fédérale.

La mise en fonction, à fin 2019, de la très attendue nouvelle interface de gestion des dossiers (eGDD) s'est bien déroulée et a rencontré un accueil très favorable au sein du Ministère public. Une évolution devra toutefois être envisagée, afin de permettre un traitement statistique automatisé des activités juridictionnelles.

Sur un autre plan, il faut une nouvelle fois rappeler que l'outil de gestion des gardes et piquets, développé et maintenu par un procureur passionné et compétent (Sébastien FETTER), est utile à l'ensemble des acteurs de la chaîne pénale (police, Tribunal des mineurs, Tribunal des mesures de contrainte et Ministère public). Compte tenu de son importance, une pérennisation de cet outil semble nécessaire et devrait être assurée par la DGNSI. Une demande a été formulée en ce sens, mais il n'est pas possible à ce jour de connaître la suite effective qui y sera donnée.

2.4 La direction et la gestion

2.4.1 La direction administrative (DA)

Après le départ de son prédécesseur au printemps 2018, la directrice administrative, RH et finances, a quitté le Ministère public au début de l'été 2019 déjà, pour relever un nouveau défi professionnel au sein d'une autre entité de l'Etat. Monsieur Michel DISERENS lui a succédé en août. Son expérience managériale dans la fonction publique est solide. Il découvre en revanche les spécificités de l'administration de la justice.

Au sein de cette même direction, en raison de départs des titulaires, il faut encore relever l'arrivée d'une nouvelle conseillère RH et d'un nouveau responsable de la chancellerie et des services généraux du Ministère public central.

On ne peut pas ne pas envisager que cette instabilité au sein du « back-office » du Ministère public ne soit pas en relation avec la surcharge générale déjà évoquée, ne serait-ce que par un turn-over croissant, dont ces services subissent également les conséquences.

De nombreux projets – telles que la sécurisation des locaux, la mise en place d'une commission de formation, le mandat d'enquête sur les conditions de travail du personnel ou l'optimisation des statistiques en lien avec les activités juridictionnelles – ont ainsi subi un ralentissement, avant d'être repris avec dynamisme, dès l'automne, par la nouvelle équipe en place.

En outre, de nouveaux outils de travail ont vu le jour, comme par exemple un échancier global des activités récurrentes du service, la mise en place interne de tests de personnalité dans le cadre des recrutements de cadres, l'amélioration significative du processus de recrutement des greffiers, la mise à disposition d'organigrammes nominatifs pour chacune des entités du Ministère public ou encore certains nouveaux outils RH d'aide à la décision.

Quant au système de contrôle interne (SCI), sa mise en place en 2019 s'est parfaitement déroulée. Ce nouvel instrument de suivi de la bonne gestion financière du Ministère public peut aujourd'hui être considéré comme opérationnel.

2.4.2 Le Procureur général, ses adjoints, les premiers procureurs et les relations entre les cinq offices

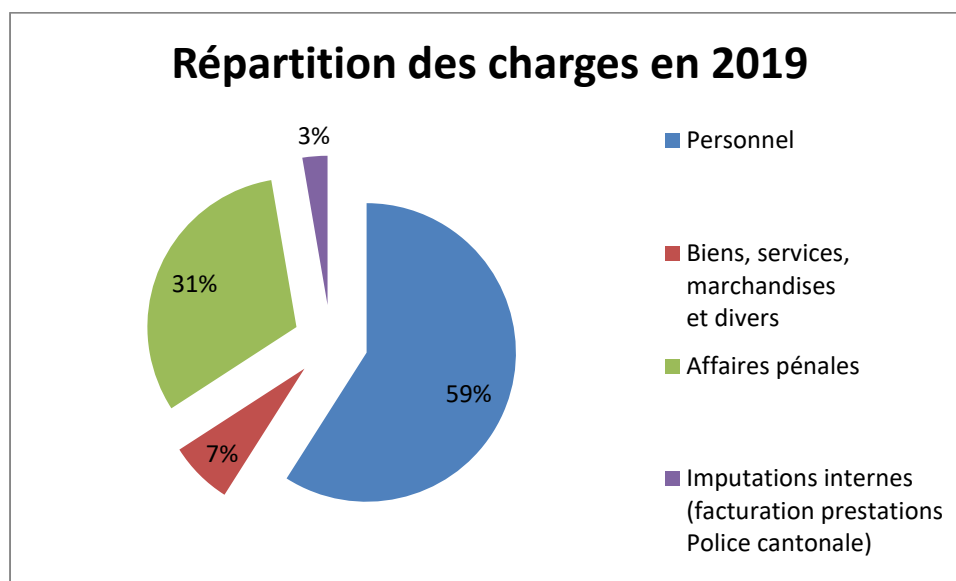
Armature de la direction du Ministère public, le Procureur général, ses adjoints, les premiers procureurs et la cheffe de la section STRADA constituent une équipe solide et stable, ce qui facilite l'intégration des nouveaux cadres de la direction administrative. Les huit magistrats précités, tout en étant des cadres supérieurs, doivent toutefois assumer parallèlement une activité juridictionnelle. En période de surcharge, l'exercice de front des deux activités est plus difficile. D'abord juristes, les procureurs en cause sont naturellement enclins à vouloir contribuer au traitement des dossiers pénaux, au moment où ceux-ci s'accumulent chez leurs collègues. Tous relèvent renoncer, dans une mesure variable, à la décharge au bénéfice de laquelle ils se trouvent

à raison de l'exercice de leur fonction dirigeante, en s'efforçant de faire en sorte que celui-ci ne s'en trouve pas affecté. Il est très difficile d'exiger d'eux, en plus, de s'investir dans une mesure importante dans des projets de réformes autres que cosmétiques.

Les grands chantiers relatifs à l'organisation interne des ministères publics d'arrondissement, au développement de l'intranet en tant que lieu où sont réunies, d'une manière structurée, les données utiles à l'exercice de l'activité, à la création et l'élaboration de tableaux de bord et autres outils de mesure, s'en trouvent fortement ralentis.

2.4.3 Le budget et les comptes 2019

	2018	2019
Charges selon budget	CHF 43'343'714	CHF 43'678'000
Charges selon comptes	CHF 42'907'985	CHF 43'631'099
Produits selon budget	CHF 401'500	CHF 401'500
Produits selon comptes	CHF 337'329	CHF 364'696



Le budget 2019 prévoyait une augmentation de charges de 0.5% par rapport au budget 2018. Cette évolution s'inscrit dans la suite des effets que déploient la PCE relative à la revalorisation du statut des procureurs. A l'issue de l'exercice, les comptes 2019 présentent un accroissement des coûts de 1,68% par rapport à 2018.

Les charges de personnel affichaient une augmentation de CHF 183'500.- au budget 2019. L'examen comparé des comptes 2018 et 2019, révèlent un accroissement de CHF 496'340.-. L'évolution de ce poste est principalement liée à la révision du statut des procureurs (plus de CHF 300'000.- par an), au remplacement de personnel absent pour cause de maternité ou de maladie

de longue durée, ainsi qu'au taux de référence des cotisations CPEV, utilisé pour l'établissement du budget trop bas par rapport à la réalité (CHF 150'000.- environ). Il faut d'ores et déjà relever que ce problème se retrouvera également en 2020, faute d'avoir été détecté à temps pour que le budget soit corrigé.

Les frais de détention hors canton se sont élevés à CHF 1'631'184.- en 2019, soit près de CHF 250'000.- de plus qu'en 2018. Les frais d'indemnisation des avocats et d'assistance judiciaire ont augmenté de CHF 100'000.- entre 2018 et 2019, pour totaliser CHF 3'409'114.-, avec un dépassement de budget supérieur à CHF 200'000.-. Les frais d'indemnisation des « expertises judiciaires/notes de police judiciaire » qui se montent à CHF 8'425'512.- n'ont pas subi de fluctuation par rapport aux années précédentes. Il est important de rappeler que tous ces coûts sont directement liés à l'instruction des affaires pénales, qu'ils sont dépendants de l'évolution de la criminalité, du nombre de dossiers traités par les procureurs et de leur complexité, des décisions judiciaires prises en application de la loi, ainsi que de toute modification du cadre législatif.

3 L'activité juridictionnelle

3.1 Remarques générales

Entre 2014 et 2017, le Ministère public a constamment clos plus d'enquêtes qu'il n'en ouvrait. C'est ainsi que les affaires en cours au 31 décembre ont régulièrement baissé, pour passer de 9'800 au 31 décembre 2013 à 7'347 à fin 2017. Cette tendance positive a pris fin en 2018, les nouvelles affaires étant plus nombreuses que celles terminées. L'inversion s'est confirmée en 2019, avec 23'975 affaires ouvertes, pour seulement 23'235 closes. Ainsi, au 31 décembre 2019, les affaires en cours étaient-elles remontées à 8'921.

D'autres chiffres peuvent inquiéter : il s'agit de la diminution importante des ordonnances pénales (2016 : 14'413 ; 2017 : 13'956 ; 2018 : 13'317 ; 2019 : 12'369). Parallèlement, les tribunaux ont été plus souvent saisis (2016 : 1'445 actes d'accusation et ordonnances pénales maintenues ; 2019 : 1'814). Avec un plafond de compétence à 6 mois, l'ordonnance pénale est l'outil à disposition du Ministère public pour traiter les affaires rapidement en condamnant lui-même. A partir du 1er octobre 2016, la saisine du tribunal a été rendue nécessaire, dans certaines affaires jusque-là réglées par ordonnances pénales, en raison de la compétence exclusive de celui-ci pour prononcer l'expulsion pénale. Cela explique en partie des ordonnances pénales moins nombreuses et des actes d'accusation en augmentation, mais certainement pas l'ampleur du phénomène, bien plutôt à rechercher dans une complexification toujours accrue des procédures et dans une tendance des justiciables à toujours moins accepter les décisions. A titre d'exemple, on peut relever qu'à Lausanne, quand bien même le nombre d'ordonnances pénales a diminué de près de 30% entre 2013 et 2019, le taux d'opposition a augmenté de 20%.

Dans la foulée, le nombre moyen d'affaires en cours par procureur a repris l'ascenseur : après être progressivement descendu jusqu'à 160 environ en 2016, le voici remonté à près de 180, soit au niveau de 2015. La charge de travail a également une incidence – pour l'instant mesurée, mais il s'agit clairement d'une tendance qu'il conviendra d'examiner sur les moyen et long termes, sur les délais dans lesquels les affaires sont traitées. Il en va de même du nombre des affaires anciennes (ouvertes depuis 15 mois ou plus, descendues de 1'400 à moins de 900 entre 2013 et 2017, et à nouveau remontées à 1'340).

Il convient de ne pas perdre de vue que le nombre de décisions rendues et d'interventions devant les tribunaux ne reflète pas que la quantité de travail à laquelle il faut faire face, mais bien la masse du travail accompli, en termes de lutte efficace contre la criminalité, et ce dans tous les

domaines. L'action pénale déployée réprime les auteurs de crimes et de délits, protège la société contre leurs comportements. Les détentions provisoires restent nombreuses, légèrement inférieures en 2019 par rapport à 2018. Leur durée a en revanche tendance à augmenter, ce qui est un autre indice de la pérennité d'une délinquance grave à traiter par la chaîne pénale. Une détention et une enquête plus longues sont les reflets d'un travail plus important dans les dossiers concernés.

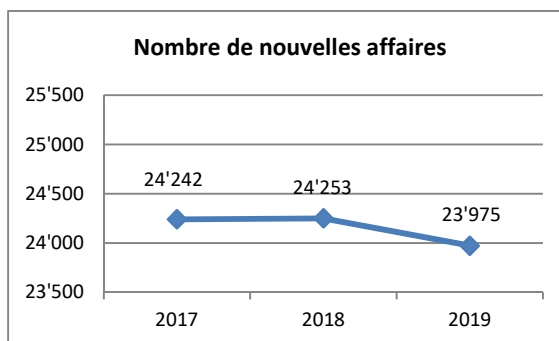
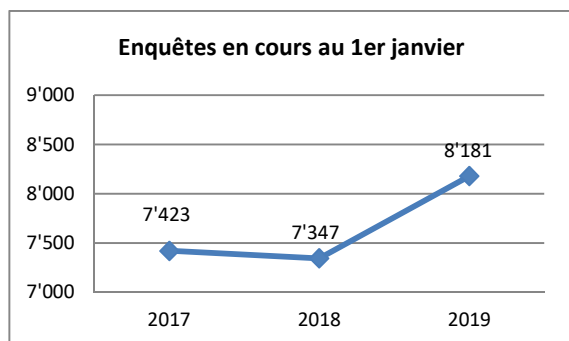
3.2 Tableaux et commentaires

Comme chaque année, l'examen des chiffres doit se faire en se souvenant d'une part que le comptage reste manuel, et d'autre part qu'au contraire de la police, le Ministère public compte les affaires, et non les infractions. De plus, le nombre total des dossiers enregistrés résulte de l'addition des véritables nouvelles affaires et de celles qui, pour diverses raisons de procédure (dessaisissement, jonction, etc.) sont transférées d'un procureur à un autre (cf. le 3ème tableau du chiffre 3.2.1 ci-dessous).

3.2.1 Enquêtes en cours au 1^{er} janvier et nouvelles affaires

Office	Enquêtes en cours au 1er janvier					Nombre de dossiers enregistrés (comprenant les transferts internes)				
	2017	2018	2019	Variation Base 2017	Variation Base 2018	2017	2018	2019	Variation Base 2017	Variation Base 2018
MPc	392	501	763	95%	52%	637	731	871	37%	19%
MPaLN	3'084	2'173	2'665	-14%	23%	8'389	8'143	8'016	-4%	-2%
MPaEV	1'409	1'448	1'486	5%	3%	5'401	5'150	5'081	-6%	-1%
MPaNv	1'104	1'266	1'465	33%	16%	4'913	4'552	4'527	-8%	-1%
MPaLC	1'236	1'283	1'202	-3%	-6%	4'193	4'205	4'093	-2%	-3%
STRADA	198	676	600	203%	-11%	709	1'472	1'387	96%	-6%
Total canton	7'423	7'347	8'181	10%	11%	24'242	24'253	23'975	-1%	-1%

La seule variation qui justifie un commentaire est l'augmentation des nouvelles affaires dont le Ministère public central est en charge. Elle peut pour l'essentiel être mise sur le compte de l'activité toujours accrue en matière de for et d'entraide (cf. 3.2.7.2).

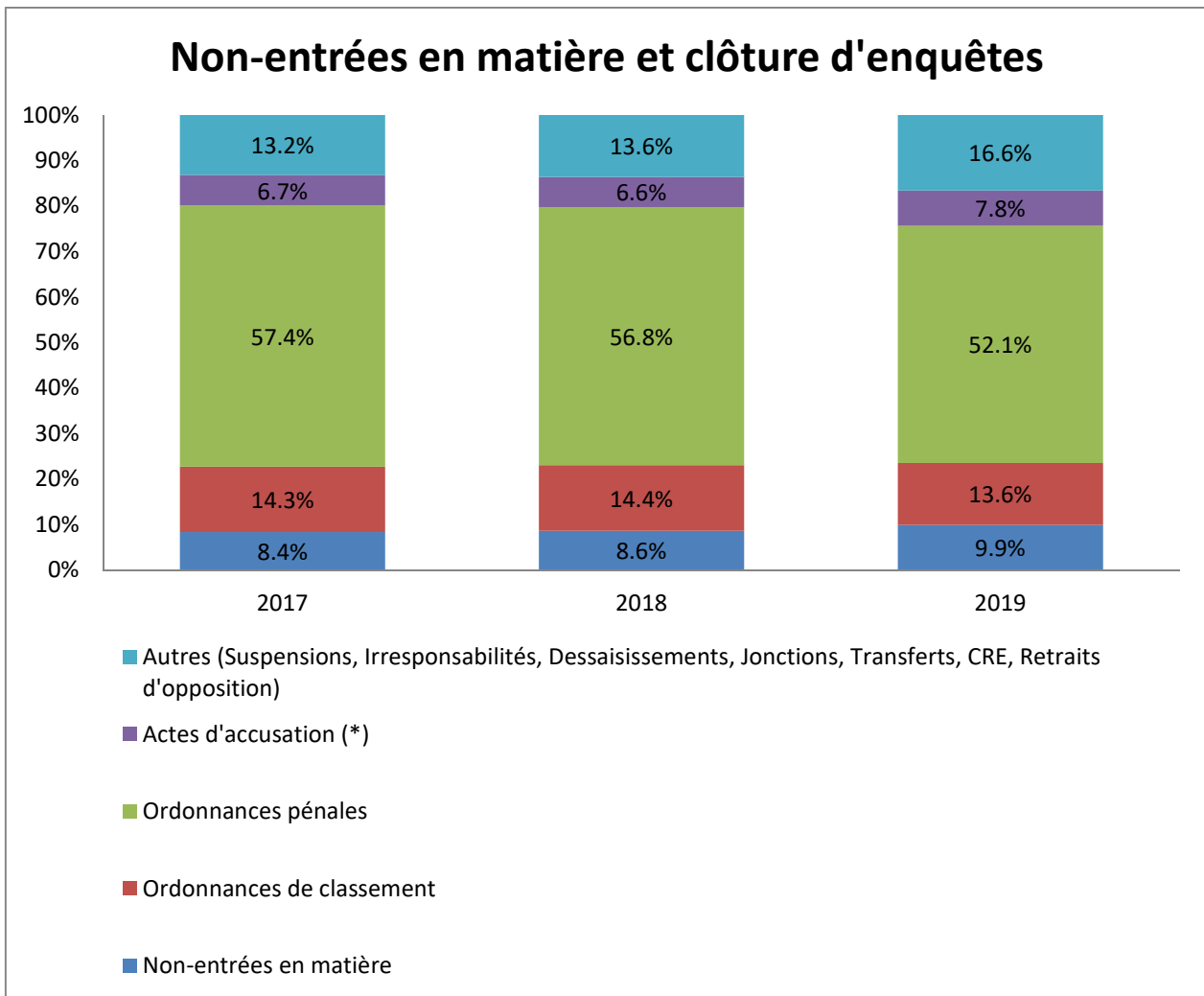


	Nouvelles affaires	Transferts internes *	Total
2018	21'381	2'872	24'253
2019	20'936	3'039	23'975
Variation	-2.08%	5.8%	-1.1%

* Pour mémoire, les transferts internes regroupent les cas dans lesquels un procureur reprend un dossier d'un collègue, par exemple parce qu'il instruit déjà une enquête contre le même prévenu, les transferts pour d'autres raisons, la réouverture d'un dossier ensuite de l'interpellation d'un suspect. Sont également recensées dans cette rubrique les oppositions aux ordonnances pénales, dès lors qu'elles entraînent, pour le Ministère public, la « réactivation » d'une affaire que l'ordonnance de clôture avait conclue.

3.2.2 Enquêtes closes de 2017 à 2019

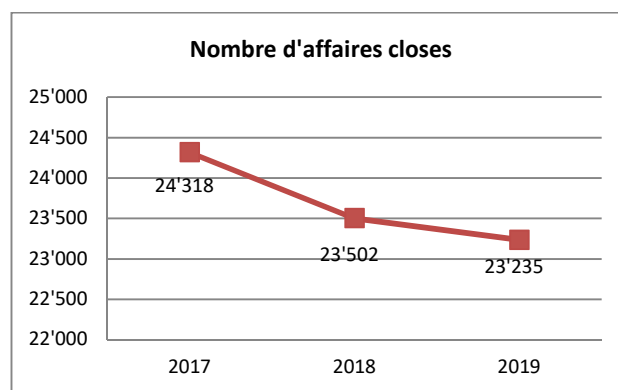
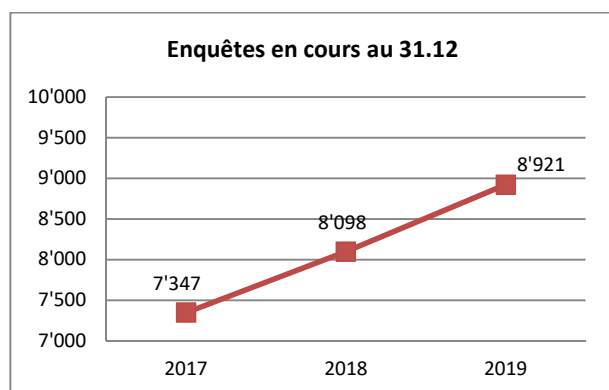
Office	Non entrées en matière			Classements			Ordonnances pénales (comprenant également les ordonnances pénales immédiates)			Actes accusation police			Actes accusation correctionnels			Actes d'accusation criminels			Suspensions Irresponsabilités Dessaisissements Jonctions Transferts CRE Retraits d'opposition		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019
MPc	156	105	106	178	228	213	56	77	37	19	32	19	11	16	16	3	1	0	105	93	637
MPaLN	663	677	720	1'260	1'062	1'075	5'103	4'378	4'256	434	415	547	169	99	90	9	5	12	1'254	1'015	918
MPaEV	509	499	587	759	719	679	3'206	3'104	2'527	207	189	229	72	66	68	5	4	2	564	531	634
MPaNV	428	409	449	632	594	553	2'685	2'575	2'839	188	182	194	84	59	68	4	2	5	638	532	551
MPaLC	267	295	345	617	636	586	2'504	2'614	2'179	222	208	203	84	56	49	3	3	3	527	474	393
STRADA	11	43	45	35	143	71	402	589	531	50	81	108	73	126	187	3	10	14	119	556	490
TOTAL CANTON	2'034	2'028	2'252	3'481	3'382	3'177	13'956	13'337	12'369	1'120	1'107	1'300	493	422	478	27	25	36	3'207	3'201	3'623



Les variations ne sont pas significatives en ce qui concerne les non-entrées en matière et les classements. En revanche, le nombre d'ordonnances pénales continue à diminuer. En 5 ans, on est passé de 15'409 à 12'369. Cela révèle la diminution très importante de la part des enquêtes dans lesquelles cette décision de clôture propre à liquider les affaires simples peut être utilisée. Les mises en accusation devant les tribunaux de police, correctionnels et criminels ont augmenté sensiblement. Pour tous les types de décisions, il faut rappeler que les chiffres à disposition ne permettent pas de connaître le nombre de prévenus : une ordonnance peut en concerner plusieurs.

3.2.3 Enquêtes closes et enquêtes en cours au 31 décembre

Office	Nombre d'affaires closes					Enquêtes en cours au 31.12				
	2017	2018	2019	Variation Base 2017	Variation Base 2018	2017	2018	2019	Variation Base 2017	Variation Base 2018
MPc	528	552	1'028	95%	86%	501	680	606	21%	-11%
MPaLN	8'892	7'651	7'618	-14%	0%	2'581	2'665	3'063	19%	15%
MPaEV	5'322	5'112	4'726	-11%	-8%	1'488	1'486	1'841	24%	24%
MPaNV	4'659	4'353	4'659	0%	7%	1'358	1'465	1'333	-2%	-9%
MPaLC	4'224	4'286	3'758	-11%	12%	1'205	1'202	1'537	28%	28%
STRADA	693	1'548	1'446	109%	-7%	214	600	541	153%	-10%
Total canton	24'318	23'502	23'235	-4%	-1%	7'347	8'098	8'921	21%	10%



En deux ans (2018 et 2019), le Ministère public a clos près de 1'500 dossiers de moins qu'il n'en ouvrait, soit 3%. L'expression de ce pourcentage est une manière « positive » d'exprimer ce fait. Dire que le nombre d'affaires en cours est passé de 7'347 à 8'921 représente la situation de manière plus réaliste pour illustrer l'inquiétude que suscite cette tendance.

3.2.4 La charge des procureurs

3.2.4.1 Nombre moyen de dossiers par procureur d'arrondissement

	Moyenne par procureur					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Enquêtes en cours au 1 ^{er} janvier	195	181	162	162	167	179
Nouvelles affaires	402	382	396	408	413	404
Affaires closes	416	396	402	407	402	400
Base ETP proc. (hors MPc et STRADA)	35.8	35.6	34.6	34.6	31.2	31

Comme chaque année, les chiffres ne concernent que les procureurs d'arrondissement, sans les greffes d'affaires de masse, le Ministère public central et STRADA. Le point positif est le nombre de dossiers « sortis » qui, de 400 en moyenne, exprime en chiffres le travail accompli. En revanche, l'objectif de 150, qu'il était encore réaliste de tenir pour atteignable en 2016, s'éloigne à grands pas. Avec 180 dossiers, le procureur « standard » se trouve en charge d'un nombre de dossiers très (trop) élevé, surtout si l'on considère que parmi ces dossiers s'en trouve un nombre accru dont le degré de complexité est lui aussi très élevé.

3.2.4.2 La charge ressentie

Pour la première fois, dans le rapport sur l'année 2018, l'analyse toujours aride des chiffres avait été assortie de l'évocation de la charge telle que ressentie par les magistrats et collaborateurs. Les propos exprimés formalisaient en quelque sorte ce que l'on pouvait entendre plus ou moins régulièrement, et probablement de plus en plus souvent, au fil des années précédentes.

Parallèlement à la rédaction du rapport annuel, la direction du Ministère public a décidé de mettre en œuvre une enquête sur cette problématique, abordée dans la perspective des risques, des ressources et des conditions de travail. Cette enquête, intitulée « Vous et votre travail », a été confiée au Centre de recherche en psychologie du conseil et de l'orientation (CePCO) de l'UNIL. Dans une première phase, un questionnaire en ligne a été ouvert à tous les collaborateurs durant un mois. 95 personnes ont répondu (env. 45% de l'effectif ; en chiffres ronds, 60% des procureurs, 50% des greffiers et 35% des collaborateurs administratifs). Il s'agissait de mesurer la charge de travail, les horaires, l'hyperdisponibilité et l'insécurité professionnelle. Dans le second volet, l'enquête cherchait, au moyen de 8 entretiens individuels avec un(e) procureur(e), à identifier un certain nombre de facteurs de risque pour la santé des procureurs et pour le fonctionnement optimal de l'entité dans son ensemble, tout en proposant des leviers et des pistes d'actions afin d'améliorer les conditions de travail.

On reviendra sur cette étude dans les conclusions du rapport (ch.7.3 et 7.4). Ce qui est ici intéressant par rapport à la charge de travail ressentie confrontée à la charge ressortant des chiffres passés en revue plus haut, ce sont les propos des procureurs aux auteurs de l'enquête. Il en ressort que, derrière une baisse quantitative du nombre de dossiers se cache une croissance qualitative en termes d'ampleur et d'exigence des dossiers traités. Les procureurs appellent de leurs vœux le développement d'indicateurs plus fiables (« une coche n'est pas égale à une coche »). Ils décrivent l'augmentation des « dossiers importants,...volumineux, avec, systématiquement des gens qui viennent assistés d'avocats » décrits comme « de plus en plus pointilleux ».

En une phrase, les constats « du terrain » rejoignent ceux, plus abstraits, d'une direction parfois perçue comme distante et « hors-sol » par les procureurs interrogés. Il n'en reste pas moins que l'examen des chiffres et l'expression du ressenti coïncident : la charge de travail est devenue plus lourde.

3.2.5 Durée des enquêtes

Office	< 1 mois	1-3 mois	3-6 mois	6-9 mois	9-12 mois	12-18 mois	18-24 mois	> 24 mois	Total
MPc	56	116	55	28	25	157	18	53	508
	11%	23%	11%	5%	5%	31%	4%	10%	100%
MPaLN	1'487	2'564	1'108	581	331	292	98	180	6'641
	22%	42%	18%	10%	5%	5%	2%	3%	100%
MPaEV	2'024	777	416	296	163	154	68	105	4'003
	51%	21%	11%	8%	5%	4%	2%	3%	100%
MPaNv	965	2'005	501	207	143	133	65	55	4'074
	24%	53%	13%	6%	4%	4%	2%	1%	100%
MPaLC	1'298	759	540	216	160	146	83	86	3'288
	39%	25%	18%	7%	5%	5%	3%	3%	100%
STRADA	543	141	197	144	105	78	54	45	1'307
	42%	11%	16%	12%	9%	6%	4%	4%	100%
Total Canton 2019	6'373	6'362	2'817	1'472	927	960	386	524	19'821
	32%	32%	14%	7%	5%	5%	2%	3%	100%
Total Canton 2018	8'169	6'027	2'635	1'364	856	829	342	471	20'693
	39%	29%	13%	7%	4%	4%	2%	2%	100%

* Ce total comprend les classements et les mises en accusation, ainsi que les ordonnances pénales, aussi bien celles dites « immédiates », soit rendues sans procédés d'enquête autres que ceux effectués par la police avant la transmission de ses rapports, que celles qui ont impliqué des actes d'instruction du procureur. S'y trouvent également les dessaisissements, les suspensions, et les transferts à d'autres greffes.

N'y sont en revanche pas comptabilisés les non-entrées en matière (si un dossier a été ouvert, il n'y a en revanche pas eu d'actes d'instruction), les retraits d'opposition, les jonctions et les commissions rogatoires exécutées.

Quant au contrôle biennuel des enquêtes dont la durée excède 15 mois (au 31 mars et au 30 septembre), il révèle l'évolution suivante (chiffres de l'entier du canton) :

31.03.2013 : 1'411	30.09.2013 : 1'398
31.03.2014 : 1'165	30.09.2014 : 1'070
31.03.2015 : 987	30.09.2015 : 1'018
31.03.2016 : 955	30.09.2016 : 931
31.03.2017 : 932	30.09.2017 : 882
31.03.2018 : 894	30.09.2018 : 1'001
31.03.2019 : 1'148	30.09.2019 : 1'340

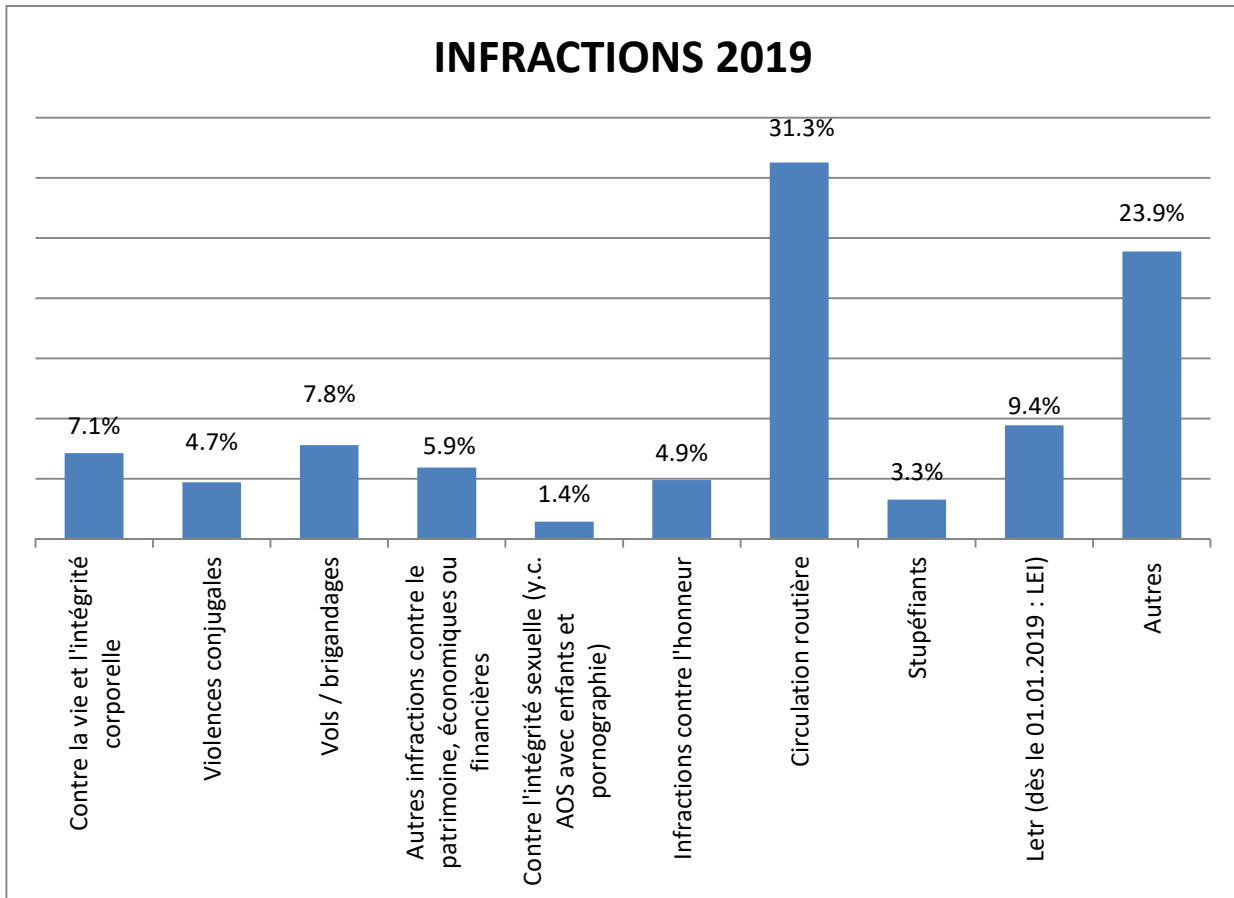
La présentation consistant à faire figurer les chiffres à fin mars dans la colonne de gauche et ceux de fin septembre dans celle de droite atteint aujourd'hui un but qui ne lui était pas assigné au moment où elle a été choisie : faire apparaître, entre 2018 et 2019, une hausse d'une ampleur égale à la baisse constatée entre 2013 et 2014. L'inquiétude a donc succédé à la satisfaction. Les « affaires anciennes » s'accumulent. C'est, après la diminution du nombre d'affaires closes, un autre indice d'une charge de travail « par dossier » qui va croissant, sans pour autant que le nombre global de dossiers ouverts n'ait augmenté.

Heureusement, les cas de « lenteurs » annoncés au Procureur général et les recours pour déni de justice alléguant une violation du principe de célérité restent peu nombreux. Les procédures avancent, mais plus lentement.

3.2.6 Types d'infractions (base : les nouvelles affaires)

Office	Contre la vie et l'intégrité corporelle						Contre l'intégrité sexuelle (y.c. AOS avec des enfants et pornographie)						Violences conjugales		Infractions contre l'honneur		Vols ou brigandage	
	Homicides intentionnels		Homicides par négligence		Autres infractions contre la vie ou l'intégrité corporelle		Actes d'ordre sexuel avec des enfants		Infraction contre l'intégrité sexuelle		Pornographie							
	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019
MPc	1	9	4	6	26	43	4	11	7	11	3	0	3	5	19	30	13	56
MPaLN	8	1	2	1	488	403	39	35	63	48	23	16	344	397	380	367	542	447
MPaEV	4	2	1	1	259	280	25	27	36	33	14	1	188	212	255	248	280	285
MPaNV	4	6	2	2	221	197	26	28	22	28	9	5	218	199	198	197	184	214
MPaLC	3	4	2	4	158	194	23	20	16	16	4	10	118	159	208	179	229	197
STRADA	6	3	1	2	19	11	5	6	7	7	0	0	20	13	4	4	354	436
TOTAL CANTON	26	25	12	16	1'171	1'128	122	127	151	143	53	32	891	985	1'064	1025	1'602	1'635
	0.12%	0.12%	0.06%	0.08%	5.43%	4.71%	0.57%	0.61%	0.71%	0.68%	0.25%	0.15%	4.17%	4.71%	4.98%	4.90%	7.49%	7.81%
Variation	-3.8%		+33.3%		-3.7%		+4.3%		-5.3%		-39.6%		+10.5%		-3.7%		+2.0%	

Office	Circulation routière				Infractions économiques		Stupéfiants		Infraction à la loi sur les étrangers et l'intégration		Mort suspecte**		Autres		Totaux	
	Circulation		Circulation/incapacité													
	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019
MPc	6	38	0	8	311	199	1	15	1	3	1	19	105	197	505	650
MPaLN	1'040	1'108	624	604	455	415	74	51	1'178	880	92	119	1'832	2088	7'184	6'980
MPaEV	1'104	1'021	504	603	224	270	50	45	508	332	58	75	1'135	1026	4'645	4'461
MPaNV	803	848	605	559	196	211	68	33	404	378	57	63	1'079	992	4'096	3'960
MPaLC	970	993	623	670	180	145	32	15	473	371	31	61	726	658	3'796	3'696
STRADA	10	17	51	77	9	5	575	530	22	14	17	22	55	40	1'155	1'187
TOTAL CANTON	3'934	4025	2'406	2521	1375	1245	800	689	2'586	1978	256	359	4'932	5001	21381	20934
	18.40%	19.23%	11.25%	12.04%	6.43%	5.95%	3.74%	3.29%	12.09%	9.45%	1.20%	1.71%	23.07%	23.89%	100%	100%
Variation	+2.3%		+4.8%		-9.5%		-13.9%		-23.5%		+40.2%		+1.4%		-2.1%	



Ces tableaux appellent les remarques et commentaires suivants :

- Lorsqu'un prévenu déploie son activité délictueuse dans plusieurs domaines, le procureur doit choisir celui qui lui paraît prépondérant, et ne peut se contenter en pareil cas d'inscrire le dossier dans la catégorie « autres » ; ce nonobstant, les délinquants qui « diversifient » leur activité au point que leur rattachement à une seule catégorie est difficile ou exclu, restent nombreux (> 5'000) ; la création de sous-catégories n'entre pas non plus en considération, sous peine de multiplier les genres et de créer des domaines si particuliers qu'ils ne justifient pas d'être décomptés pour eux-mêmes, alors que d'autres ne le seraient pas.
- une nouvelle catégorie, concernant les cas de décès dont la cause naturelle n'est pas d'emblée évidente (« morts suspects ») a été créée en 2018 ; jusqu'alors ces cas étaient inclus dans les « autres » infractions ; la démarche était justifiée par l'importance du bien juridique en cause : la vie humaine, ainsi que par la volonté de démontrer que le traitement des décès en procédure pénale n'est jamais banalisé, à l'aune de ce qu'exige l'article 253 du Code de procédure pénale ;
- constante entre 2015 et 2018, la baisse des cas de vols et brigandages ne s'est pas poursuivie;
- une nouvelle hausse des cas de violences conjugales, mise en évidence par le bilan de la criminalité de la police, a aussi été constatée par le Ministère public ; déterminer si cette augmentation est le reflet de la réalité, ou si elle trouve son origine dans l'annonce toujours plus fréquente des cas, ne relève pas de la compétence du Ministère public. Il reste probable que la politique médiatisée d'une volonté politique de lutte renforcée contre le phénomène, peut amener

plus de victimes et de « témoins » à parler plutôt que de se taire, conscient de l'existence renforcée d'une prise en charge des situations, avec des chances augmentées de mettre fin aux cycles dans lesquels, souvent, s'inscrivent les comportements incriminés ;

- les dossiers concernant des atteintes à l'honneur (calomnie, diffamation, injures) sont toujours aussi nombreux, mais stables, après 20% de hausse entre 2015 et 2018;
- pour la troisième fois consécutive, après les augmentations des exercices précédents, les affaires de stupéfiants sont en baisse (2017 : 960 ; 2018 : 800 ; 2019 : 689) ; la stratégie des autorités de poursuite pénale, visant désormais plus le niveau du ravitaillement des dealers de rue que ces derniers, qui n'ont de loin pas disparu, peut expliquer cette tendance ;
- si globalement les infractions contre le patrimoine relevant de l'escroquerie peuvent paraître stables, la réalité des dossiers révèle une augmentation de la cybercriminalité en la matière ; l'extension constante des transactions de toutes sortes via l'électronique, de la commande au paiement, est un phénomène qui attire inévitablement les délinquants à la recherche d'enrichissement illégitime : le champ d'activité est sans frontières, de sorte d'ailleurs que les autorités en charge de for et d'entraide voient les cas d'espèce se multiplier, comme la complexité de la poursuite, tandis que les chances d'élucidation connaissent une trajectoire inversement proportionnelle.

3.2.7 Division criminalité économique, fors et entraide (DIVECO)

3.2.7.1 Criminalité économique

Au plan purement quantitatif, le nombre de nouvelles affaires attribuées à la DIVECO est stable. Ce constat ne saurait toutefois masquer – hors dossier « UNIA », lequel rend à lui seul toute comparaison d'année en année délicate – une augmentation sensible du stock de dossiers en cours, dès le mois de mai 2019 (+ 20 %).

Durant l'année écoulée, seuls 9 dossiers reçus directement au MP central ont été transmis en arrondissement pour traitement et, ce, sur décision du PGa DIVECO ; cette division a repris 8 affaires initialement ouvertes, respectivement traitées, par des MP d'arrondissement.

Le Procureur général adjoint à la tête de la division, qui indique être en mesure de consacrer 60% de son temps de travail à son activité juridictionnelle, indique que la DIVECO, en termes de possibilité de traiter des affaires, ne peut en absorber plus qu'actuellement.

Dénonciations MROS (Bureau de lutte contre le blanchiment)

La DIVECO a reçu 78 dénonciations de ce type en 2019, soit une baisse d'environ 6 % par rapport à l'année « record » 2018. Les faits de *money mules* sont toujours attribués aux référents financiers des arrondissements. En raison des montants en cause, des implications internationales ou encore des liens avec d'autres enquêtes, 6 cas ont toutefois dû être traités par le MP central.

Durant l'année écoulée, 253 ordres de production de documents bancaires dans le contexte de la *Bénin connection* (+ 36 % par rapport à 2018) ont été traités au sein de la DIVECO. La réception de 136 rapports de blanchiment a suivi (+ 39 %), transmis au titre de « dénonciation » aux autorités de poursuite pénale compétentes selon le critère désormais bien établi de *domicile* du blanchisseur présumé.

Statistiques GAFI (Groupe d'Action Financière)

Durant le premier trimestre 2019, la DIVECO a été amenée à superviser le processus de récolte et de communication au Ministère public de la Confédération (ci-après : MPC) des données nécessaires à établir les statistiques judiciaires destinées au GAFI en vue d'évaluer l'efficacité de la poursuite du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme par les Etats membres pour l'année 2018.

Comparativement aux exercices antérieurs, la tâche de la DIVECO s'est vue considérablement allégée par la mise en place par le MPC, dès février 2019, d'une plateforme informatique centralisée permettant à chaque procureur cantonal d'y saisir de manière individuelle les données pertinentes. En termes de masse de données fournies, et sans être celui d'un canton « centre financier », le canton de Vaud pointe au 3^e rang derrière le MPC lui-même et le canton de Zurich.

Demandes d'entraide

Durant l'année écoulée, la DIVECO a traité **21 demandes** d'entraide judiciaire internationale en matière pénale présentant un caractère économique / financier ; celles-ci émanaient de dix Etats étrangers, dont un seulement hors Union européenne (Panama).

Menace terroriste

Durant l'année écoulée, la DIVECO a poursuivi les activités de coordination qui lui ont été assignées dans le cadre de l'effort national visant à lutter contre le terrorisme, consistant à collecter des informations sensibles en provenance de multiples organismes, à les analyser, à les transmettre aux interlocuteurs concernés et à participer à diverses opérations. A l'instar du précédent, l'exercice 2019 s'est caractérisé par le traitement d'un nombre important de cas correspondant à la réalité de la menace toujours considérée comme élevée par le Service de Renseignement de la Confédération (SRC).

Le procureur de coordination a continué à assister à divers colloques et conférences et à participer régulièrement aux séances de la plateforme interdépartementale vaudoise de prévention contre les radicalisations et l'extrémisme violent. Les activités juridictionnelles conduites par le procureur de coordination ont par ailleurs conduit, en collaboration avec la cellule For et Entraide, à obtenir un arrêt important du TPF, rappelant les principes de la répartition des compétences en matière de terrorisme. Les craintes et interrogations suscitées par la persistance de la menace terroriste ont amené l'intéressé à présenter ses fonctions au-delà du cercle de ses partenaires privilégiés, en particulier dans le cadre d'une conférence destinée à l'ensemble des membres de l'Ordre judiciaire, mais aussi d'une intervention radio-télévisée. Enfin, l'année 2019 a été ponctuée de plusieurs séances de préparation puis de l'Exercice du Réseau National de Sécurité (ERNS 19) simulant une attaque terroriste multi-sites.

A la suite du récent démantèlement du califat autoproclamé sur les territoires jusqu'alors contrôlés en Irak et en Syrie par l'organisation terroriste Etat islamique (EI), la problématique des retours des « voyageurs du djihad » sollicitera sans doute davantage encore les ressources de l'intéressé, au détriment des enquêtes économiques dont il est en charge, et ce faute de ressources humaines pérennes.

3.2.7.2 Fixation de for et entraide judiciaire

Procédures de fixation de for	2017	2018	2019
a. Procédures entrantes	1030	1368	1453
Procédures traitées, dont :	1026	1362	1447
- For accepté par Vaud	866 (84.40%)	1104 (81.10%)	1200 (82.93%)
- For refusé par Vaud	160 (15.06%)	258 (18.90%)	247 (17.07%)
Procédures en attente de réponse	4	6	6
b. Procédures sortantes	724	851	919
Procédures traitées, dont :	700	824	859
- For accepté par autres cantons	627 (89.06%)	780 (94.70%)	810 (94.30%)
- For refusé par autres cantons	73 (10.40%)	44 (5.30%)	49 (5.70%)
Procédures en attente de réponse	24	27	60
TOTAL	1754	2219	2372

Demandes d'entraide judiciaire DEJ	2017	2018	2019
a. DEJ intercantionales entrantes	73	70	88
Déléguées à la police	-	62	73
Déléguées à la police pour notification	13	18	9
Exécutées par la cellule For-Entraide	8	3	12
Déléguées à la DIVECO	0	0	0
Autres	16	2	3
b. DEJ internationales entrantes	307	261	262
Déléguées à la police	-	144	132
Déléguées à la police pour notification	87	49	72
Exécutées par la cellule For-Entraide	81	76	103
Déléguées à la DIVECO	21	22	21
Déléguées à la DIVAS	1	0	0
Autres	36	6	6
c. DEJ internationales sortantes	280	318	341
TOTAL	660	649	691

L'augmentation considérable de la charge de cette cellule, est flagrante. En 2019, la cellule a été transférée de la DIVAS à la DIVECO, au vu du lien toujours plus fort nécessaire avec les magistrats de celle-ci qui traitent les procédures d'entraide internationales passives (à connotation

économique prépondérante). Des simplifications sont sans cesse recherchées, dans un domaine où l'évolution de la délinquance va déployer de plus en plus d'effets et donner de plus en plus de travail. En particulier, la cybercriminalité est non seulement mobile, mais elle déploie des effets à distance. Sans renfort, la « cellule Fixfor ne pourra pas absorber des cas plus nombreux sans qu'il en résulte des retards.

3.2.8 Division des affaires spéciales (DIVAS)

3.2.8.1 Contrôle par la DIVAS des décisions des Ministères publics d'arrondissement

	Ordonnances pénales			Ordonnances de non-entrée en matière, de suspension et de classement		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Nombre de décisions contrôlées	1'038	1'234	1'036	1'368	1'581	1'390
Nombre d'oppositions et de refus d'approbation	25	18	14	16	21	19
Taux d'opposition et de refus d'approbation	2.41%	1.46%	1.35%	1.17%	1.33%	1.37%

Ce sont moins de 10% des ordonnances pénales et de 30% des classements, suspensions et non-entrées en matière qui sont contrôlées. Sans décrire dans le détail les règles en la matière, on peut expliquer que la majorité des ordonnances pénales sanctionnant des « délits de masse » et d'ordonnances de clôture dans des affaires qui ne se poursuivent que sur plainte, ne sont pas soumises au contrôle, le Procureur général ayant exercé sa compétence de renonciation en la matière.

Au vu des discussions qu'entraînent fréquemment au sein de la division les dossiers susceptibles d'être contestés, il peut être affirmé que cette activité est effectuée avec sérieux, mais également avec pondération. Ces faibles pourcentages démontrent surtout la bien-facture de l'immense majorité des décisions contrôlées, qui ne prêtent pas à discussion. Le contrôle ainsi limité permet à la DIVAS de continuer à l'exercer de manière utile, tout en gardant la possibilité d'exercer ses autres attributions.

3.2.8.2 Activités de la DIVAS dans les affaires du Tribunal des mineurs

Président Tribunal des mineurs	2017	2018	2019
Nombre de décisions contrôlées	1'237	1'338	418
Nombre d'oppositions et de recours	11	5	7
Taux d'oppositions et de recours	0.89%	0.37%	1.91%
Tribunal des mineurs	2017	2018	2019
Actes d'accusation	17	17	20
Avec annonce d'intervention du MP	13	12	14
Sans annonce d'intervention du MP	4	5	4

Comme prévu dans le rapport 2018, la modification des critères déterminant quelles décisions du Tribunal des mineurs sont soumises au contrôle est entrée en vigueur en 2019. Les critères ont été alignés sur ceux déjà en vigueur s'agissant des affaires des Ministères publics d'arrondissement, et excluent l'examen d'affaires de moindre importance ou ne posant pas de problème de principe.

De manière chiffrée, il résulte de cette modification une diminution de plus de deux tiers de l'activité de contrôle des dossiers concernant les mineurs, accompagnée en parallèle d'une augmentation relative du taux d'opposition ou de recours. Cette augmentation s'explique par le fait que les dossiers de moindre importance, désormais exclus de la base de calcul, ne conduisaient en principe jamais à une opposition ou à un recours. En chiffres absolus, oppositions et recours contre les décisions du Tribunal des mineurs sont restés stables, et le "nouveau taux" s'aligne sur ceux des autres entités contrôlées.

3.2.8.3 Autres activités de la DIVAS (enquêtes, piquets, domaines de référence)

Des affaires sensibles du point de vue politique ou de par leur médiatisation, des affaires complexes pour des raisons tenant aux faits (domaine médical, accidents de chantier, etc.), certains cas impliquant des agents de l'Etat à raison de l'usage de la force, voilà quelles sont dans les grandes lignes les « affaires spéciales » qui donnent son nom à la DIVAS. Ces cas sont tous complexes pour une raison ou une autre. Les enquêtes sont longues. Y consacrer un temps suffisant, compte tenu des autres attributions de la division est une véritable gageure. Pour l'ensemble de la division, on peut estimer à 300 au maximum le nombre de nouveaux dossiers qu'elle est en mesure d'absorber. Il s'ensuit qu'elle n'est pas en mesure de prendre en charge tous les dossiers qui pourraient le justifier. La question des ressources se pose une fois de plus.

Les procureurs de la division ont encore de nombreuses activités annexes. Il s'agit d'abord de l'appui fourni dans le cadre du piquet DIVAS, rôle non négligeable, bien que difficilement quantifiable. En effet, le procureur DIVAS en service de piquet assure, d'une part, un appui au Procureur général, notamment s'agissant de l'approbation des communiqués de presse, et d'autre part aux procureurs d'arrondissements en répondant à de nombreuses questions relatives au traitement de leurs procédures. Par ailleurs, les procureurs de piquet sont informés rapidement par les procureurs de permanence de l'ouverture de dossiers qui relèvent des compétences de la division, ce qui permet si cela se justifie une reprise immédiate de la procédure ou à tout le moins de s'assurer que certaines opérations spécifiques d'enquête, souvent urgentes, soient bien réalisées.

Il faut relever que plusieurs enquêtes de longue haleine menées au sein de la DIVAS en matière d'accidents de chantiers, dans lesquelles des négligences avaient été mises en évidence, ont trouvé leur épilogue judiciaire en 2019 et conduit à la condamnation des auteurs. L'expérience accumulée et partagée entre les procureurs de la DIVAS, ainsi que la reprise rapide des dossiers dans le cadre du piquet, semblent ainsi porter leurs fruits.

En raison de leurs compétences, les procureurs de la DIVAS sont souvent des référents dans certains domaines. Ils participent à des groupes de travail, échangent avec des institutions partenaires, sont régulièrement chargés de répondre dans des procédures de consultation, ou suite à une interpellation, un postulat. Même si des procureurs d'arrondissement exercent aussi ce type de tâches, l'essentiel en est assuré par la DIVAS, également en raison de la proximité de celle-ci par rapport au Procureur général.

Pour illustrer l'implication qui peut être requise d'un procureur dans un domaine, on prendra pour exemple l'amélioration de la prise en charge des affaires de violences domestiques. C'est un objectif actuel important dans le canton de Vaud, faisant d'ailleurs écho à l'entrée en vigueur en

Suisse, le 1er avril 2018, de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul). Cela conduit à un engagement et une participation soutenue de la procureure référente de la DIVAS à des séances ou groupes de travail liés à cette problématique, ainsi qu'à des sollicitations en matière de formation et de conférences. A cet égard, on peut relever sa participation à une conférence organisée au Maroc par le Conseil de l'Europe, visant à renforcer dans ce pays le rôle des magistrats du ministère public en vue d'une protection efficace des femmes (violences à l'égard des femmes, mariage des mineures, travail domestique).

On relèvera encore, pour la DIVAS, les travaux menés en 2019 avec la Police cantonale, afin de créer au sein de celle-ci un détachement d'investigations spéciales policières, dont les membres seront affectés, au travers d'un lien direct renforcé avec le procureur en charge de l'enquête, aux cas complexes de recours à la force par des agents publics, en particulier des policiers.

3.2.9 Interventions du Ministère public (MP) aux audiences des Tribunaux d'arrondissement (TDA) et de la Cour d'appel (CAPE)

	MPc			MPaLN			MPaNV			MPaEV			MPaLC			STRADA			TOTAUX		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Nombre d'audiences au TDA	36	35	35	189	134	112	109	72	67	104	58	63	100	72	61	66	92	123	604	463	461
Dont procédures simplifiées	0	3	4	35	21	9	18	4	8	19	17	11	11	5	8	36	31	60	119	81	100
Durée des audiences au TDA (1/2 jour)	76	56	72	230	192	180	139	109	109	122	83	107	125	84	83	40	119	159	732	643	710
Intervention du Ministère public devant la CAPE (nombre d'audiences)	18	20	20	35	52	42	34	30	21	36	33	22	13	31	16	8	26	36	144	192	157
Durée des audiences en CAPE (1/2 jour)	18	21	26	35	53	43	34	30	21	36	33	22	13	31	16	8	26	36	144	194	164

Le nombre d'interventions en première instance est resté stable. En revanche, la durée des débats continue à s'allonger. Cet allongement touche l'instruction devant l'autorité de jugement, ainsi qu'une augmentation des requêtes incidentes et questions préliminaires quand bien même, dans l'esprit du Code de procédure pénale, l'administration des moyens de preuve devrait avoir eu lieu, pour l'essentiel, lors de l'instruction préliminaire par le Ministère public. Malgré une diminution du nombre d'audiences d'appel auxquelles les procureurs ont assisté, le temps global passé devant les tribunaux a augmenté.

3.2.10 Interventions du Ministère public aux audiences du Juge d'application des peines (JAP)

	MPc			MPaLN			MPaNV			MPaEV			MPaLC			STRADA			TOTAUX		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Nombre des audiences au JAP	14	13	20	3	1	6	1	0	0	0	1	3	0	1	1	2	0	0	20	16	30

La part prépondérante prise par le Ministère public central, plus particulièrement la DIVAS, dans la participation aux audiences du juge ou du collège des juges d'application des peines résulte du fait que de nombreux cas soumis à cette autorité trouvent leur origine dans des jugements prononcés avant le 31 décembre 2010, sous l'ancienne procédure pénale. La DIVAS assure en effet le « suivi » des affaires dans lesquelles l'ancien Ministère public intervenait aux débats après que l'enquête avait été menée par des juges d'instruction. On rappellera ici que ce sont également les procureurs de la DIVAS qui participent aux travaux de la Commission interdisciplinaire consultative (CIC), chargée d'évaluer, sous l'angle de la dangerosité, l'évolution des condamnés à de très longues peines ou ayant fait l'objet de mesures de sûreté.

3.2.11 Détentions provisoires

	MPc		MPaLN		MPaNV		MPaEV		MPaLC		STRADA		TOTAUX	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019
Détentions provisoires demandées	2	10	112	98	87	60	76	75	47	56	275	284	599	583
Prolongations requises	11	4	121	158	85	100	70	91	64	77	260	418	611	848
Opposition du procureur à la mise en liberté	3	2	36	37	27	34	18	21	12	12	46	25	142	131
Mesures de substitution prononcées par le TMC	0	1	11	10	3	5	8	11	6	9	1	1	29	37
Détentions pour des motifs de sûreté demandées	3	4	39	50	36	37	27	34	31	19	57	147	193	291

	Nombre de détenus*			Nombre de jours de détention*		
	Entre le 01.01 et le 31.12.2018	Entre le 01.01 et le 31.12.2019	Variations 2019/2018	Entre le 01.01 et le 31.12.2018	Entre le 01.01 et le 31.12.2019	Variations 2019/2018
Total canton	1'439	1'299	-10%	102'615	106'546	3.7%

*ce tableau comporte aussi bien la détention inférieure à 48 heures que l'exécution anticipée de peine.

La très légère diminution du nombre de demandes de détention provisoire n'est pas d'une ampleur qui permettrait d'en faire des déductions sous l'angle de l'évolution de la criminalité. En 2017 et 2018 déjà, le nombre de demandes de prolongation était supérieur au nombre de demandes de détention. Si, en 2019, la différence est considérable, cela est dû pour l'essentiel à un changement de procédure, lié au passage en exécution anticipée de peine ou de mesure. Désormais, ce passage doit s'être concrétisé, et non plus seulement avoir été ordonné, pour que la détention avant jugement n'ait plus à être prolongée par la voie d'une décision du TMC.

3.2.12 Autres requêtes au Tribunal des mesures de contrainte

En 2018, le Ministère public a requis l'autorisation du tribunal des mesures de contrainte pour 592 mesures techniques de surveillance (contrôle téléphoniques et autres mesures techniques). Le nombre de cas continue donc à diminuer (641 en 2018 et 710 en 2017).

Evolution des coûts en matière de mesures techniques de surveillance		
2017	2018	2019
CHF 1'320'242	CHF 1'782'648	CHF 1'628'357

Les coûts globaux de la surveillance, fixés dans des ordonnances fédérales, ont suivi. Il serait regrettable que cela fasse oublier des tarifs fédéraux qui, récemment revus à la hausse, et destinés à être encore plus élevés dans les années qui viennent, sont bien plus hauts que dans les pays qui nous entourent.

3.2.13 L'utilisation de la procédure simplifiée (art. 358 à 362 CPP)

Après deux ans qui ont vu les chiffres baisser, l'utilisation des procédures simplifiées a été plus fréquente en 2019 qu'en 2017 (146) et 2018 (127). Les 162 cas présentés au Procureur général n'ont toutefois pas atteint le niveau record de 2016 (198).

22 de ces procédures n'ont pas abouti : le Procureur général a refusé de donner son aval dans 4 cas ; 17 propositions validées par le Procureur général ont été refusées par une des parties, la plupart du temps le prévenu ; 1 acte d'accusation transmis au tribunal n'a pas été entériné, le dossier repartant en procédure ordinaire.

Comme chaque année, les affaires de stupéfiants sont les plus nombreuses (66), précédant celles concernant des infractions contre le patrimoine (54) et des cas graves de circulation routière (37).

3.2.14 Autres données

Evolution des indemnités versées aux défenseurs d'office		
2017	2018	2019
CHF 3'232'744	CHF 3'305'329	CHF 3'409'114

Entre 2015 et 2020, les indemnités versées aux avocats d'office (défenseurs et conseils des parties plaignantes) ont augmenté de plus de 20%. Cette augmentation va plus dans le sens de la charge de travail accrue ressentie par les procureurs que dans celui de la baisse de la criminalité mise en évidence par les statistiques policières.

3.2.15 Le service de piquet

Durée (piquets et interventions) [h]			Coûts (piquets et interventions) [CHF]		
2017	2018	2019	2017	2018	2019
44'561	48'552	45'801	234'521	255'525	241'049

Pour mémoire, chaque arrondissement et la section STRADA ont un procureur de service durant la semaine, tandis que la garde est assurée à l'échelle du territoire cantonal durant le week-end et les jours fériés. De plus, depuis 2016, les procureurs spécialistes de la division des affaires spéciales du Ministère public central assurent un service de piquet sept jours sur sept en ce sens qu'ils sont à la disposition de leurs collègues « du terrain » pour, dans certains cas, les appuyer, ou, selon la nature de l'affaire, en anticiper la reprise par ladite division. Lorsqu'elles ont dû être payées parce que leur reprise n'était pas possible, les heures des greffiers et gestionnaires de dossiers qui assistent les procureurs durant les services ont été incluses dans le tableau ci-dessus.

4 Relations publiques, communications internes et externes

4.1 Relations avec la CDIS (Cheffe du Département des institutions et de la sécurité) et le SGDIS (Secrétariat général du Département des institutions et de la sécurité)

Les bilatérales mensuelles ont permis à la Cheffe du DIS (et son secrétariat général) d'être régulièrement informée par le Procureur général des faits relevant du rattachement administratif du Ministère public au département concerné. A un rythme à peine moins soutenu, la Cheffe du SPEN, le Commandant de la police cantonale et le Procureur général ont pu, avec la Cheffe du DIS, faire le tour des problématiques partagées entre ces trois maillons de la chaîne pénale.

Le changement de rattachement du Ministère public intervenu en mars 2020 ne diminuera pas les échanges directs entre les trois services. Les conseillères d'Etat en charge chacune d'une part de ce qui a trait la sécurité (police et pénitentiaire au DES, rattachement du Ministère public et relations nécessaires avec l'OJV dont font partie les autorités judiciaires pénales, du côté du DIT),

coordonneront leur activité sur les objets qu'elles partagent, notamment la participation à la CCDJP et aux grands projets de l'harmonisation des systèmes d'information de la justice pénale (HIJP).

4.2 Relations avec les services transversaux

Le SPEV est dans la très grande majorité des cas disponible et réactif. L'écoute est bonne. Il est parfois difficile de tirer un bilan concret pour le service des évolutions intervenues au fil des ans (SIRH par exemple). Le cadre réglementaire est complexe. La direction du Ministère public n'y trouve pas toujours son compte face aux exigences actuelles de mobilité, probablement tant du point de vue de l'autorité d'engagement que des collaborateurs engagés.

La DGIP joue le rôle qui est le sien, en particulier sur les questions relatives à la sécurité. Sur ce dernier point, les travaux n'avancent toutefois que très lentement. La cause doit probablement être recherchée plus dans des questions ayant trait au « nerf de la guerre » que de l'activité de la DG.

La DGNSI est une interlocutrice régulière pour bon nombre de projets cantonaux, et également pour ceux qui, à l'échelle de la Suisse doivent améliorer la coordination des systèmes d'information de la justice pénale, et conduire à la numérisation progressive et à la dématérialisation des dossiers. Les utilisateurs du Ministère public ne peuvent que saluer le rôle qu'elle a joué dans la modernisation de leur application métier, comme dans la dotation des collaborateurs en matériel d'un bon niveau qualitatif. Les chefs d'office et les conseillers spécialisés informatique ont fait remonter quelques situations dans lesquelles, au moment de l'implémentation de certains changements, ou de remplacement de matériel, ils auraient souhaité un peu plus de souplesse et de coordination.

4.3 Relations avec les acteurs de la chaîne pénale

Les exigences qu'imposent la séparation des pouvoirs et l'indépendance de l'exercice de l'activité juridictionnelle sont une chose. Elles ne doivent pas faire perdre de vue le caractère indispensable d'échanges réguliers entre les autorités investies de compétences judiciaires, à des fins de coordination. C'est dans ce sens que les autorités pénales (TC, TMCAP, TDA, TMIN, Préfets et MP) et l'autorité d'exécution qu'est le SPEN entretiennent des relations constantes pour assurer le bon fonctionnement de la justice.

C'est le même objectif qui est poursuivi conjointement par le Conseil de l'OAV et les procureurs dirigeants du MP, essentiellement sous la forme d'une rencontre annuelle, et aussi par des contacts directs, aussi souvent que nécessaire, entre le Bâtonnier et le Procureur général. Aussi conflictuelles que puissent être certaines affaires dans lesquelles les magistrats et les avocats ont des rôles qui les mettent en opposition, il convient de ne jamais perdre de vue que les conseils restent des auxiliaires de la justice et que les procureurs représentent une autorité instituée. La personnalisation devrait être évitée. Elle ne le sera jamais entièrement. Les relations entre l'Ordre et le Parquet permettent de la limiter et de la relativiser.

4.4 Relations avec les autres cantons

Au sein des conférences suisse et latine, comme dans de très nombreux groupes de travail sur des thèmes particuliers, les échanges sont très nombreux et les procureurs vaudois y participent activement.

4.5 Relations avec les médias

A.- Sur des thèmes généraux (violences domestiques, cybercriminalité, traite des êtres humains, dopage, environnement, terrorisme, expulsion, stupéfiants, haute surveillance, comportement des élus, etc.), le Ministère public ne cesse d'être interpellé par des journalistes exerçant très activement leur rôle de « quatrième pouvoir ». Il en va de même sur des cas d'espèce, à tous les stades de la procédure. De plus, alors que l'application du droit est jalonnée de délais et de restrictions en matière d'information, pour préserver la présomption d'innocence et le respect de la protection de la personnalité des justiciables, les médias invoquent le droit à l'information, le principe de la transparence pour, en sollicitant parfois d'être renseignés par retour de courriel, être renseignés sur tout et presque tout de suite.

Il faudra bien un jour que la demande d'un poste de chargé de communication reçoive une réponse positive. On va donc remettre l'ouvrage sur le métier, sans même aller regarder le nombre d'échecs des demandes précédentes.

B.- Les deux affaires dans lesquelles des procureurs vaudois s'étaient trouvés prévenus ont pris fin, l'une par un acquittement en première instance confirmé en appel, l'autre par une libération de toute charge suite à l'appel du procureur qui avait été reconnu coupable, mais exempté de toute sanction en première instance. Le recours des plaignants a été rejeté par le Tribunal fédéral au tout début de l'année 2020.

Le Procureur général n'a pas compté les articles et les lignes consacrées par les médias aux différentes phases de ces procédures. Son sentiment que les acquittements ont été assez nettement moins médiatisés que les mises en accusation et les audiences de première instance, est donc purement subjectif.

Le système restera ce qu'il est : de grands criminels condamnés resteront anonymes, tandis que des magistrats innocentés auront vu leur identité et parfois une partie de leur vie privée étalées dans les journaux. Il faut s'en accommoder et c'est tout ce qui a pu être dit aux intéressés.

5 Formation (hors CEP)

Le personnel du Ministère public peut notamment bénéficier, en plus des cours dispensés par le Centre d'Education Permanente (CEP), de formations dispensées par l'Ecole Romande en Magistrature Pénale (ERMP) et l'Ecole Romande en Administration Judiciaire (ERAJ), toutes deux localisées à Neuchâtel, ainsi que par la Fondation pour la formation continue des juges, des cours organisés conjointement par l'UNIL et l'OAV, le CURML, l'ESC ou encore la *Staatsanwaltsakademie* de l'Université de Lucerne. Des procureurs de la DIVECO ont également suivi une formation continue annuelle directement en relation avec leur domaine d'activité.

On peut relever que les procureurs sont intégrés dans le concept de formation « Objectif cadres » mis en place par le SPEV et le CEP. En principe, tous les nouveaux magistrats du Ministère public devraient suivre cette formation ; il est toutefois difficile de la mener de front avec les premiers mois d'une activité métier exigeant un investissement et un engagement très importants.

Quant aux nouveaux gestionnaires de dossiers, 7 d'entre eux ont pu suivre en 2019 les modules de base en administration judiciaire et en procédure pénale conçus par l'ERAJ.

Concernant la formation interne des greffiers, des réflexions ont été menées en 2019 afin d'améliorer sensiblement le processus de sélection, l'accueil des nouveaux greffiers dès leur arrivée dans le service, ainsi que leurs premiers mois d'intégration et de formation aux spécificités

du Ministère public. A cet effet, une commission de formation interne a été mise en place en fin d'année pour être opérationnelle dès janvier 2020.

Enfin, à l'interne, la direction du Ministère public organise deux fois l'an le « cours du PG », qui porte essentiellement sur des sujets juridictionnels. La charge de procureur comporte également un aspect relevant de la gestion d'une équipe, tous les jours avec leurs collaborateurs et régulièrement avec la police dans le cadre des enquêtes. Dans cette optique, les cours du PG ont donné l'occasion d'aborder, avec deux professeurs de l'UNIL, des thèmes comme les interactions sociales et la communication, ainsi que de ce qu'il y a « Autour du leadership ».

Enfin, la réunion annuelle de toutes les personnes faisant partie du Ministère public est toujours l'occasion de faire venir un orateur issu d'une entité qui interagit avec les autorités judiciaires (SPEN, EMCC, SPOP, ESC, etc.)

6 Implication des procureurs dans la formation, dans les conférences de procureurs, dans les commissions et groupes de travail inter et intracantonaux

Outre ce qui est mentionné au chiffre 4.4 ci-dessus quant à la participation des procureurs vaudois à de très nombreux groupes de travail et commissions thématique, dans le canton et à l'échelon suisse, plusieurs magistrats du Ministère public dispensent régulièrement des formations, au niveau universitaire ou dans des cadres pluridisciplinaires. La poursuite de telles activités est encouragée, malgré la charge de travail qui va croissant. C'est un lien fort entre la pratique et l'académie, et entre les praticiens qu'une problématique concerne pour partie dans leurs domaines respectifs d'activité.

7 Conclusions et perspectives

7.1 Le travail accompli

Le nombre d'enquêtes terminées en 2019 reste supérieur à 20'000. Les « affaires sorties » expriment la partie la plus visible du travail accompli. Se limiter à les évoquer serait extrêmement réducteur. Si dans certains dossiers, les actes d'instruction sont peu nombreux, il en est d'autres où ils sont à proprement parler innombrables : auditions, confrontations, demandes de mise en détention, mandats de toutes sortes, expertises, séquestres, mesures techniques, perquisitions de locaux, de documents, de données électroniques, commissions rogatoires, demandes d'entraide, etc. Pour parvenir à ce résultat, il a fallu que les procureurs, les greffiers, les gestionnaires de dossiers et les collaborateurs administratifs déploient une activité très importante, dans le contexte d'une charge de travail de plus en plus lourde.

Il faut donner acte à tous ceux qui y ont contribué du fait que le Ministère public a bien fonctionné, en ce sens qu'il a rempli le rôle que lui attribuent la loi et les institutions.

7.2 La relation entre l'évolution de la charge et l'évaluation du risque sécuritaire

Dans la première moitié de la décennie qui prend fin, les cambriolages ont à juste titre été considérés comme une forme de criminalité qui devait être combattue de manière prioritaire. Il

s'agit d'actes qui causent des préjudices très concrets. Ils portent également atteinte à la sécurité directe des personnes, et sont un facteur agissant sur le sentiment d'insécurité. L'accent a donc été mis sur cette lutte, par l'exercice conjoint de l'action policière, de la poursuite pénale, de la répression, le tout ayant une valeur en termes de prévention à laquelle le Ministère public croit profondément.

Depuis bientôt cinq ans, le nombre de cambriolages est en constant recul. Il est exclu toutefois que la pression mise sur les cambrioleurs diminue, en tout cas du point de vue de ceux qui sont convaincus de son efficacité. Au demeurant, pour le Ministère public, les enquêtes dirigées contre les cambrioleurs restent nombreuses.

Dans une mesure moindre, tout ce qui précède vaut également pour les stupéfiants.

Si la sécurité et le sentiment de sécurité y trouvent leur compte, il ne faut pas oublier ou minimiser les ressources utilisées pour y parvenir, et la nécessité de continuer à les consacrer à ces tâches. Il ne faut pas perdre de vue non plus que la poursuite d'une action efficace exige de s'adapter constamment à l'évolution des modes opératoires des délinquants. Or cette évolution est libre et affranchie des contraintes qu'au contraire la loi et la jurisprudence imposent aux autorités en charge de la poursuite pénale.

Il est essentiel en conséquence d'éviter tout alourdissement des règles procédurales. Pourtant, les projets actuellement en cours et soumis à fin 2019 aux Chambres inquiètent, en ce sens qu'ils ne prévoient aucun allègement, mais au contraire fixent à plusieurs étapes de la procédure des contraintes supplémentaires, par exemple en matière de désignation des défenseurs d'office, d'instruction contradictoire, de scellés empêchant ou retardant l'accès aux moyens de preuve, de possibilité de rendre des ordonnances pénales sans exiger du Ministère public qu'il procèdent à une nouvelle audition des prévenus déjà entendus par la police.

Cela vaut d'autant plus que d'autres menaces et risques concernant la sécurité sont apparues, ont augmenté ou ont gagné en visibilité. Il s'agit par exemple du terrorisme, de la cybercriminalité et des violences domestiques, la liste n'étant d'ailleurs pas exhaustive : il suffit d'évoquer encore, à titre d'exemple, les attaques de fourgon extrêmement violentes dont le canton a été le théâtre à plusieurs reprises ces dernières années.

En tant qu'autorités de poursuite pénale, la police et le Ministère public doivent être en mesure de jouer leur rôle dans ces domaines. Cela passe entre autres par la formation et par l'attribution de ressources. La capacité d'agir contre les auteurs a également un impact en matière de prévention.

Il faut donc répéter une nouvelle fois la double nécessité du traitement rapide et efficace des infractions commises et de la préparation à une lutte de même qualité contre des formes de délinquance qui évoluent.

7.3 Les ressources et l'évaluation du besoin de renforts

Dans le cadre de la procédure budgétaire 2020 et après avoir relevé que ses effectifs n'avaient plus varié depuis 2014, le Ministère public a en résumé demandé :

a) la pérennisation des 5 postes de greffiers-rédacteurs existant depuis 2013 ; l'apport indispensable de ces rédacteurs, la précarité des postes non pérennes et les complications qui en résultent ont été maintes fois expliqués.

b) l'octroi de 12,4 nouveaux postes.

En ce qui concerne ces derniers, il s'agissait de 3 ETP (1 procureur, 1 greffier, 1 gestionnaire de dossiers) pour le Ministère public central, afin de renforcer la cellule fors et entraide et de compenser les ressources toujours plus importantes dévolues aux activités annexes et aux chantiers dans lesquels des magistrats et collaborateurs des deux divisions sont impliqués : cybercriminalité, terrorisme et prévention des radicalisations, violences domestiques, fraude aux assurances sociales, traite des êtres humains, droit pénal de l'environnement, systèmes d'information des autorités pénales suisses et numérisation des dossiers. Chaque procureur en charge de telles tâches spéciales y consacre entre 15 et 20% de son activité, et y implique dans la même mesure ses collaborateurs. Le Ministère public central n'a plus les moyens de prendre en charge tous les nouveaux dossiers dans ces domaines et il s'ensuit que des cas complexes, sensibles et souvent chronophages restent traités par les procureurs d'arrondissement, alourdissant d'autant leur charge.

3 ETP étaient destinés à compléter les effectifs de la Section STRADA, en rétablissant la parité entre procureurs et greffiers comme c'est le cas en arrondissement, un greffier partagé par deux procureurs s'avérant insuffisant en raison du nombre d'actes juridiques et de décisions à rédiger. Les chiffres de la Section STRADA sont sans équivoque, en termes de nombre de détenus et d'actes d'accusation notamment. Tous les procureurs évoquent le très fort impact de leur fonction sur leur vie sociale et privée.

5,4 ETP consistaient en des postes de procureurs, de greffiers et de gestionnaires en nombre équivalent (1,8), pour renforcer les ministères publics d'arrondissement. Si le nombre des nouvelles affaires reste stable, les opérations à effectuer dans les dossiers augmentent constamment, au point que les enquêtes closes sont moins nombreuses que les enquêtes ouvertes, et que les dossiers anciens, généralement volumineux et chronophages, s'accumulent. De plus, la présence accrue du Ministère public aux débats a un impact sur l'ensemble des greffes.

1 ETP concernait le poste de chargé de communication dont, année après année, l'actualité n'a cessé de démontrer le besoin.

Comme on le voit, l'évaluation du besoin de renforts et la demande de ressources humaines supplémentaires ont été menées de manière rigoureuse et étayée. Au demeurant, jamais le Ministère public n'a, au fil des années précédentes, pratiqué une politique qui aurait consisté à demander répétitivement des renforts sans que la nécessité d'en obtenir n'ait été dûment établie.

L'augmentation de la charge et de la pénibilité a été confirmée par l'enquête mise en œuvre par la direction et réalisée en deux phases par le CePCO de l'Institut de psychologie de l'UNIL.

Il est impératif que le Ministère public puisse compter sur des ressources supplémentaires. En effet, le risque d'épuisement induit par la charge de travail actuelle a été mis en évidence dans le cadre d'une étude sur les conditions de travail au sein du MP, réalisée cette année par le CePCO (Centre de recherche en psychologie du conseil et de l'orientation).

Finalement, il faut encore relever que, depuis 2014, l'effectif de la plupart des Ministères publics cantonaux a augmenté, alors que tel n'a pas été le cas du Ministère public vaudois. Des renforts ont également été alloués à la police et au domaine pénitentiaire, autres maillons de la chaîne pénale.

Les efforts consentis et la fatigue qui en résulte ont été reconnus. Ne pas donner suite à cette reconnaissance par l'octroi de moyens supplémentaires créerait un double risque, d'une part pour

la santé des collaborateurs et de l'autre, par un affaiblissement du Ministère public, pour la sécurité à laquelle son activité doit apporter sa contribution. Chacun à sa manière, les chefs de division, d'office et de la Section STRADA l'ont indiqué : « les limites ont été atteintes ».

7.4 La remise en cause du fonctionnement

a) Bien avant de demander des renforts, le Ministère public a recherché des moyens de simplifier les pratiques et les processus, définir des priorités, réduire certaines activités, voire y renoncer. A fin 2018, un groupe de travail avait été chargé d'émettre des propositions. Les travaux menés ont conduit à constater que le cadre légal très strict limite considérablement les possibilités d'allègements.

Il faut à cet égard rappeler que le droit pénal suisse de fond et de procédure ne laisse que très peu de place à l'application du principe de l'opportunité des poursuites qui consiste à permettre à l'autorité de décider que tel ou tel cas « ne mérite pas » que l'on y consacre du temps et des ressources. S'il est possible de décréter que tel type d'affaire devra être traité en priorité, et qu'au contraire telle autre situation ne fera l'objet de procédés d'enquêtes qu'après toutes les autres, le justiciable dispose toujours de la possibilité de déposer un recours pour déni de justice. L'instance de recours qui constate la violation du principe de célérité fixe alors à l'autorité de poursuite pénale un délai, souvent très bref, pour aller de l'avant. C'est ainsi que bon nombre d'affaires où les intérêts en jeu, essentiellement privés, sont très éloignés de l'ordre public, doivent être traitées prioritairement. Le système suisse consacre ainsi le principe de la légalité des poursuites, les autorités chargées de celles-ci disposant d'une marge de manœuvre bien plus étroite que leurs collègues de pays voisins, à commencer par la France.

La comparaison avec le système français résulte bien sûr d'abord du nombre de cas de délinquance frontalière que les autorités des deux pays doivent traiter de manière coordonnée. Il faut évoquer à cet égard les attaques de fourgons mentionnées plus haut, pour lesquelles ont été créées des équipes communes d'enquête. Il faut aussi mentionner le stage de trois semaines effectué en 2019 auprès du Ministère public vaudois par M. Sébastien HAUGER, Substitut du Procureur de la République près le TGI de Paris. Ce magistrat expérimenté a pu voir le fonctionnement du Parquet vaudois dans sa diversité (MPa, MPc, STRADA) et mettre le doigt de manière très concrète sur les différences parfois énormes entre les systèmes, celui de nos voisins laissant notamment une part importante au principe d'opportunité.

En matière de conciliation, de limitation du nombre d'auditions, de traitement minimal de cas-bagatelles avec l'espoir que le plaignant s'en accommodera, d'avertissement aux quérulents que leurs plaintes suivantes n'auront aucune suite, etc., des simplifications ont néanmoins déjà été mises en place. Il est très difficile d'aller plus loin.

b) Les collaborateurs, tout particulièrement les procureurs, mettent souvent en exergue comme un facteur contribuant à la surcharge, la nécessité de fournir énormément de données chiffrées, parfois redondantes et dont ils ne perçoivent ni l'utilité, ni l'usage qui en est fait.

C'est une problématique bien réelle, qui a d'ailleurs son corollaire pour la direction, sous la forme d'une exploitation difficile des données recueillies.

Actuellement, l'essentiel des données exige des opérations manuelles dans chaque cellule d'instruction. Ces opérations sont à la fois très exigeantes en temps, et source possible d'erreurs. L'automatisation par l'utilisation de l'application de traitement des dossiers GDD, n'est pas envisageable à court terme. Un chantier a été mis en œuvre pour revoir de fond en comble les questions relatives à ces données, aussi bien pour en optimiser l'exploitation que pour en faciliter

la récolte, au bénéfice des procureurs comme de la direction. Un des objectifs qui doit être constamment présent à cet égard est la nécessité de mesurer la charge réelle, sur laquelle le seul nombre des dossiers entrants et sortants ne renseigne pas de manière suffisante.

c) Il apparaît aussi que l'exercice de la charge est compliqué par la difficulté d'accès à certaines informations utiles (directives, notes, recommandations, développements généraux à partir d'un cas particulier, etc.). Le classement et la nomenclature de ces informations doivent être revus afin de simplifier la recherche et la rendre plus efficace et plus sûre. Il s'agit d'un autre chantier complexe qui a également été lancé.

d) Schématiquement, les investigations et les mesures d'instruction sont accomplies par les autorités de poursuite pénale que sont la police et le Ministère public (cf. art. 306 à 315 CPP). Pour que le travail de la police puisse être valorisé au mieux par le procureur, sans que ce dernier doive accomplir des actes que la police aurait pu effectuer, ou doive retourner aux enquêteurs leur rapport à des fins de complément, il convient de mieux clarifier ce qui doit être fait par les enquêteurs, respectivement ce qu'il est peu utile de faire. Optimiser l'activité de police judiciaire pour le profit des deux autorités en charge de la procédure préliminaire sera de nature à alléger la charge du Ministère public.

e) Pour l'essentiel, la mise en œuvre des mesures décrites aux lettres b, c et d ci-dessus a été initiée, de manière successive, au cours du deuxième trimestre 2019. Pour une part importante, elles correspondent à des attentes exprimées par les huit procureurs interrogés dans le cadre de la deuxième phase de l'enquête menée par le CePCO, et figurant dans le deuxième rapport déposé par celui-ci en novembre 2019.

f) L'enquête a encore révélé des appréciations assez critiques des magistrats et collaborateurs sur l'écoute et la prise en considération par la direction du Ministère public des problèmes auxquels ils sont confrontés.

Pourtant, les chantiers ouverts mentionnés dans les paragraphes précédents et les thèmes sensibles ressortis de l'enquête coïncident largement.

C'est donc vers une communication insuffisante qu'il faut se tourner pour expliquer ce qui a été exprimé. Ce sera un chantier supplémentaire, dont l'avancement sera sans nul doute amélioré par l'octroi de ressources dans le domaine.

(On précisera à propos de ces rapports plusieurs fois mentionnés dans les pages qui précèdent que les résultats des deux études auraient dû être communiqués lors des deux séances du « Rapport de service » réunissant tous les collaborateurs du Ministère public. Ces séances étaient fixées à fin avril et début mai 2020. Un certain virus a entraîné leur annulation. En l'état, l'information sur les résultats de l'étude n'a donc pas pu être diffusée.)

7.5 La fixation de priorités

Le rapport 2018 évoquait trois priorités :

a) la concrétisation, valant socle minimum, de mesures destinées à assurer la sécurité des collaborateurs ; la démarche est toujours en cours ;

b) la lutte contre la surcharge, par la recherche de solutions internes et une sensibilisation des autorités compétentes sur le caractère indispensable de renforts ; sur le plan métier, le Ministère public est très largement tributaire d'un côté des délinquants et de leurs actes, et de l'autre d'un

cadre légal pour l'application duquel la jurisprudence semble fixer des exigences de plus en plus élevées ; la marge de manœuvre pour les solutions internes est extrêmement étroite ; quant aux renforts, le Ministère public continuera d'en étayer la nécessité dans toute la mesure des arguments à sa disposition ;

c) l'avancement du chantier destiné à mettre en place un conseil de la magistrature, pour le profit des institutions en général et de l'entier de la magistrature judiciaire, englobant le Parquet ; le travail législatif, difficile compte tenu de l'existant, a suivi son cours.

Les trois dossiers sont donc toujours ouverts. Il est d'ailleurs probable qu'il s'agisse de thèmes que l'on ne peut jamais considérer comme définitivement traités.

Clairement toutefois, c'est désormais la question de la charge de travail du Ministère public et de l'adéquation des moyens pour y faire face, qui est devenue LA priorité. De la maîtrise de cette charge dépend en effet l'efficacité de l'activité et de l'institution qui la déploie.

7.6 Réflexions sur la politique criminelle

a) Le présent rapport évoque à plusieurs reprises les grandes lignes de l'action pénale menée au fil des ans. STRADA pour les cambriolages et les stupéfiants, le renforcement de la lutte contre les violences domestiques, la traite des êtres humains et les infractions en matière de prestations sociales sont quelques exemples. Il en va de même de la mise en œuvre des dispositions sur l'expulsion pénale. Le terrorisme et la cybercriminalité sont des fléaux en pleine croissance, qui seront au sommet des préoccupations de la décennie qui va s'ouvrir, comme le renforcement et l'utilisation de l'arsenal pénal en matière de protection de l'environnement.

Tout cela participe de la politique criminelle.

b) L'année 2018 s'était terminée sur la tenue des deuxièmes Assises de la chaîne pénale, qui avaient pour double objectif la recherche de pistes visant à réduire les différentes formes de détention et d'améliorer la prise en charge et la resocialisation des personnes détenues.

Ce n'est pas au Procureur général qu'il appartient de décrire les éventuelles mesures concrètes de nature politique qui ont été prises pour aller dans le sens des objectifs visés, et il n'est pas non plus de sa compétence de rechercher si ces derniers ont été atteints en tout ou en partie.

Il convient en revanche de rappeler que, dans les limites de ses attributions telles que fixées par la loi, le Ministère public applique cette dernière pour se conformer aux intentions exprimées par le législateur. La privation de liberté est de longue date *l'ultima ratio*. Par ailleurs, avant même qu'elle soit exécutée, mais bien déjà quand elle est fixée, la sanction intègre le but de resocialisation de la personne condamnée comme critères, parmi d'autres. La concrétisation de ce but relève ensuite pour l'essentiel des autorités d'exécution


Il n'en reste pas moins que ne détenir que quand c'est indispensable et le faire dans la perspective de voir le prévenu réintégrer la société font déjà intrinsèquement partie du travail de la justice pénale en général et du Ministère public en particulier.

c) Il faut enfin relever, pour 2019, une particularité vaudoise qui relève de la politique criminelle. En effet, le Grand Conseil a entrepris de faire porter devant les Chambres fédérales, par le biais d'une initiative cantonale, un durcissement de la loi fédérale sur les stupéfiants. Il s'agissait de réprimer plus sévèrement les actes commis dans l'espace public. Le Conseil d'Etat a consulté le Procureur général. Celui-ci s'est entouré des avis des spécialistes du Ministère public en matière de

stupéfiants, et a également demandé l'opinion de collègues procureurs généraux membres de la Conférence des procureurs de Suisse. Dans des déterminations ensuite largement reprises par l'Exécutif, le Procureur général a expliqué pourquoi les autorités de poursuite pénale considéraient de manière assez unanime qu'une répression différenciée du commerce de stupéfiants n'avait que peu de pertinence. Cette prise de position est d'ailleurs en harmonie avec une lutte contre le trafic qui vise à s'en prendre plus aux échelons supérieurs qu'à la vente au consommateur, même si cette dernière doit bien sûr continuer à être combattue, avec une visibilité certaine qui implique également la sanction infligée à l'acheteur.

Renens, le 28 avril 2020.

Le Procureur général
Eric Cottier
Canton de Vaud



Le Conseil d'Etat, a pris acte du rapport, lors de sa séance du 27 mai 2020, à Lausanne.

La présidente :

N. Gorrite

Le chancelier :

V. Grandjean