

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

**Rapport sur l'activité du Ministère public adressé au Grand Conseil par le procureur général  
pour l'année 2016**

**1. PREAMBULE**

La Commission de gestion (COGES) s'est réunie le 6 octobre 2016, de 8h à 10h, à la salle romane, Cité-Devant 13, à Lausanne.

Les membres ayant participé à la séance sont les suivants :

Mesdames Christine Chevalley, Fabienne Freymond Cantone, Nathalie Jaccard, ainsi que Messieurs Arnaud Bouverat, Jean-François Chapuisat, Grégory Devaud, Hugues Gander, Claude Matter, Denis Rubattel et Eric Sonnay.

Mesdames Catherine Labouchère et Isabelle Freymond, ainsi que Messieurs Yves Ferrari, Yvan Luccarini et Pierre-Yves Rapaz étaient excusés.

Eric Cottier (procureur général du Canton de Vaud) a également participé à la séance.

Madame Sophie Métraux (SGC) a tenu les notes de séance.

**2. COMMENTAIRE DU PROCUREUR GÉNÉRAL**

Monsieur le procureur général (PG) relève les points suivants :

- Le manque de reconnaissance du poids de la charge assumée par les procureurs : suite au rattachement du Ministère public (MP) au Conseil d'Etat (CE), les procureurs ont été sortis du cadre de la magistrature ordinaire et insérés dans la grille Decfo-sysrem, contrairement aux autres juges de 1<sup>re</sup> instance qui dépendent du Tribunal cantonal (TC). Il en résulte un moins bon traitement salarial des procureurs. A l'engagement, au bas de l'échelle, un procureur standard touche CHF 124'000.- alors qu'un président est payé CHF 155'000.-. Cette différence, qui tend à s'accroître avec le temps, pose des problèmes de recrutement notamment ; le MP n'est pas concurrentiel. A la longue, cette disparité pèse également dans une carrière. Des processus sont en cours, mais avancent très lentement.
- La liquidation d'un nombre important d'enquêtes en moins d'une année (constat récurrent depuis quelques années) : le nombre d'enquêtes ouvertes correspond au nombre d'enquêtes closes.
- La mise en place d'un dispositif contre la menace terroriste, avec notamment un procureur spécialiste en charge (Single Person Of Contact - SPOC) permettant la collecte d'informations provenant de divers organismes, l'analyse et le transfert d'informations à destination des interlocuteurs concernés (polices, milieu pénitentiaire, etc.).
- La réalisation d'une enquête de satisfaction auprès des collaborateurs du MP.

- L'entrée en vigueur des normes sur l'expulsion pénale des délinquants au 01.10.16 (art. 66a du Code pénal). Ces dispositions prévoient une liste constitutive d'infractions qui, en principe, doivent valoir de manière automatique l'expulsion de l'auteur. Cependant, une disposition permet de tenir compte de la situation personnelle de l'auteur. La loi voulait que le Tribunal puisse décider l'exception, mais les procureurs de Suisse ont décidé que, dans les cas limpides, ils pouvaient s'approprier cette compétence.

### **3. DISCUSSION GENERALE ET EXAMEN DU RAPPORT POINT PAR POINT**

#### ***3.1. Le personnel***

Dès 2012, il a manqué de force de rédaction au MP. Cinq postes de greffiers-rédacteurs pour soutenir l'activité des arrondissements ont alors été accordés pour une année et « pérennisés annuellement » ; ils ne sont pas compris dans le nombre total des ETP.

Il est précisé que dès janvier 2018, il n'y aura plus de magistrats en contrat de durée déterminée (CDD). En effet, lorsque des magistrats en poste pérenne partent (4 en 2016), des magistrats du MP déjà en poste fixe sont promus. Ceux-ci sont remplacés par les procureurs occupant un poste STRADA au bénéfice d'un CDD. Sachant que STRADA a été pérennisé, l'effectif complet sera en CDI dès janvier 2018.

Il est difficile de définir l'impact du travail (surcharge ou problèmes relationnels) sur les maladies de longue durée. Dans la durée de l'incapacité de travail, il y a certainement une composante liée à la surcharge. Quant aux problèmes relationnels, il y en a, comme dans tout domaine professionnel. Les enquêtes de satisfaction faites courant 2016 seront mises à disposition de la COGES, par le biais de la sous-commission lors de sa visite au MP.

#### ***3.2 Les locaux et la sécurité***

En matière de sécurité dans les bâtiments, il n'y a pas de dispositif sécuritaire spécifique au MPC (fouille, portique, etc.), mais la police est présente dans le bâtiment lors d'audiences. Un processus visant à identifier les points faibles en matière de sécurité et à y remédier, selon les moyens à disposition, a été initié. Une sensibilisation des collaborateurs à la thématique a également été effectuée. Bien qu'un sentiment d'insécurité diffus ressorte d'une enquête auprès des collaborateurs, il reste toutefois difficilement identifiable. Des moyens techniques, tels que la pose d'un portique, permettraient éventuellement de réduire ce sentiment, mais la portée sécuritaire concrète du dispositif resterait limitée. En outre, ce type de mesures demande des ressources financières et en personnel.

Bien que la COGES constate avec satisfaction que le bâtiment de Longemalle n'apparaît pas dans le rapport, contrairement aux années précédentes, elle est toutefois d'avis que le SIPaL effectue enfin les aménagements nécessaires dans les autres bâtiments tels ceux d'Yverdon et de Morges. Année après année, la COGES constate que, outre des travaux à effectuer dans divers bâtiments du MP, la sécurité au MPC ne reste pas optimale.

#### ***3.3 L'informatique***

L'informatique fonctionne. Le projet visant à la modernisation du système d'information de la justice vaudoise pour remplacer l'application « métier » (GDD) avance. L'aspect confidentialité est essentiel dans tous les travaux menés, notamment car, d'ici quelque 5 ans, sous l'autorité de la Confédération à laquelle revient cette compétence, il devra être possible de s'adresser à la justice par voie électronique. Cela nécessitera une sécurité maximale des plateformes.

#### ***3.4 La direction et la gestion***

Les reports de charge de la Confédération, notamment liés aux écoutes téléphoniques, comportent ce qui est versé aux opérateurs pour leur travail lors de la mise en place d'une surveillance (des sommes conséquentes en comparaison internationale) et ce qui est versé à la Confédération pour le bureau qui centralise toutes les demandes. Les cantons, via la Conférence des directrices et directeurs des

départements cantonaux de justice et police (CCDJP), se coordonnent pour agir auprès de la Confédération afin d'éviter, en tous cas de limiter l'augmentation des charges pour les cantons.

Concernant les limites de capacité des prisons vaudoises, auxquelles est confronté le MP, notamment en matière de détention provisoire, la problématique doit être relativisée. En effet, bien qu'il soit impossible de donner des chiffres, le nombre de cas où un prévenu n'est pas placé en détention faute de place est limité. A noter qu'il manque surtout des places en exécution de peine, mais que par effet domino, ce manque impacte les places en détention provisoire. Le PG souligne l'énorme effort effectué par le canton, depuis 2011, en matière d'augmentation des places de détention. Aucun autre canton n'a fait un tel effort.

En lien avec la problématique de la surpopulation carcérale, la sévérité des jugements, en comparaison intercantonale, est relevée par un commissaire. Le PG souligne que généralement la vision latine du droit pénal est plus sévère. Considérant que « la peur du gendarme et de la sanction » existe encore, une certaine sévérité a encore un rôle à jouer en matière de droit pénal. Des voix expriment toutefois des sensibilités différentes, considérant que répression accrue n'équivaut pas prévention accrue.

### **3.5. L'activité juridictionnelle**

Des précisions sur la durée de la détention avant jugement sont apportées. La détention provisoire est ordonnée en fonction de l'art. 221 du Code de procédure pénale. Il faut obligatoirement qu'il y ait un soupçon de commission d'une infraction grave et, en plus, alternativement un risque de réitération, un risque de fuite ou de collusion. La durée de la détention est fixée par le Tribunal des mesures de contrainte, généralement de 3 mois en 3 mois. La durée peut être longue. En 2016, la détention provisoire a été demandée 657 fois et 554 prolongations ont été requises (dans certains cas, plusieurs prolongations pour un détenu).

#### **3.5.1 Tableaux et commentaires**

##### *Enquêtes closes de 2014 à 2016 (Rapport MP chiffre 3.2.2)*

Un commissaire souhaite des précisions sur les critères ayant conduit aux non-entrées en matière du MP dans le cadre des dénonciations effectuées par la Ville de Lausanne, à plusieurs reprises, concernant des chauffeurs Uber. Or, c'est grâce à une enquête du MP que des informations tendant à confirmer ou infirmer des infractions à l'*Ordonnance sur la durée du travail et du repos des conducteurs professionnels de véhicules légers affectés au transport de personnes et de voitures de tourisme lourdes* (OTR2) auraient pu être fournies.

Le PG précise que ce sont des raisons juridiques qui ont amené à considérer que les infractions n'étaient pas réalisées. Si davantage aurait peut-être pu être effectué en matière d'investigations auprès d'Uber, il convient cependant de noter que le MP n'a pas discerné de volonté, en particulier, de la Confédération de légiférer dans le domaine. Or, sans volonté politique claire de légiférer en la matière, il est difficile d'agir. En outre, entamer des procédés considérables en matière d'investigations pour identifier une contravention à une norme qui n'est peut-être même pas fédérale s'avérerait disproportionné. La modification des dispositions cantonales permettra peut-être une amélioration.

Pour la Commission, il y a effectivement un vide juridico-politique, et des propositions claires arrivent du CE. La COGES suivra la mise en place des règles à venir. Cependant, si en certains domaines (les règlements de taxi, par exemple) l'arsenal législatif s'avère effectivement faible, tel n'est pas le cas de l'application de l'OTR2 qui mentionne clairement qu'il faut pouvoir vérifier combien d'heures les chauffeurs ont conduit. C'est grâce à ces données que la nature occasionnelle ou pas de l'activité des chauffeurs aurait pu être démontrée.

##### *Division criminalité économique (Rapport MP 3.2.7)*

Dans le domaine complexe des faillites, les procureurs sont sensibilisés lorsque des dénonciations leur sont transmises par les offices des faillites. Des informations et de la formation sont dispensées, notamment aux référents économiques dans les arrondissements. De plus, lorsqu'un dossier de faillite arrive, il doit être signalé au MPC et certains dossiers sont traités par ce dernier. Une amélioration de la

législation en la matière est souhaitable ; le système légal, fortement inspiré par la liberté de commerce, peut être propice à des faillites à la chaîne.

*Autres activités de la division des affaires spéciales du Ministère public central (Rapport MP 3.2.10)*

- Affaires spéciales – Chiffre 3.2.10 1

Dans les affaires relatives à l'obtention abusive de prestations sociales, les dossiers étaient diversement traités par les procureurs. Début 2016, durant 6 mois, tous ces dossiers ont été rapatriés au MPc afin d'instaurer un traitement harmonisé pouvant être repris ensuite dans les arrondissements. Un tel traitement s'avérait d'autant plus important sachant que depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2016, l'obtention abusive de prestations sociales constitue une nouvelle infraction pénale (art. 148a CP) entraînant en principe une expulsion obligatoire de l'auteur étranger (art. 66a CP).

- Fixation de for et entraide judiciaire - Chiffre 3.2.10 2

Il s'agit d'une activité très importante. Il y a désormais un procureur spécialisé qui traite seul les questions de fixation de for et d'entraide. Il est en contact permanent avec les autres cantons. L'efficacité est accrue.

*Détentions provisoires (Rapport MP 3.2.13)*

Quid de l'existence d'une statistique des motifs de détention provisoire, car elle permettrait de documenter la part des prévenus qui pourrait faire l'objet du bracelet électronique ? Pour le PG, l'idée est intéressante, mais il n'existe pas de telles statistiques. Il précise que le risque de fuite est vraisemblablement le motif principal, suivi par la réitération, puis par le risque de collusion. Souvent, les risques sont cumulés. Quant au bracelet, en lien avec le risque de fuite, la mesure semble peu appropriée, notamment pour les détenus étrangers. Suivant le type de criminel en fuite, un signalement sera effectué sur le plan international, mais les moyens pour le poursuivre seront limités. A l'échelle de la Confédération, des groupes sont en place afin d'implanter davantage l'usage du bracelet électronique. Le Canton de Vaud dispose de 2 ou 3 bracelets pour remplacer la détention provisoire, mais il est difficile de trouver des cas où ils peuvent être utilisés. Pour l'exécution de peine, la problématique est en revanche différente.

Les détentions provisoires demandées par le Ministère public au Tribunal des mesures de contrainte étaient plus nombreuses qu'en 2015, ce alors même que, globalement, selon les statistiques policières, la délinquance est en baisse. Le PG précise alors son hypothèse (p. 28 de son Rapport) d'un lien entre l'action policière contre le deal de stupéfiants, en hausse, et le nombre de détentions demandées. On remarque (p.18) le nombre élevé d'affaires de stupéfiants traité en 2016 par rapport à 2015, soit 1'185 en 2015 et 1'313 en 2016, et sachant qu'il y a beaucoup de dealers de stupéfiants étrangers et que le risque de fuite est très élevé, ils sont donc des candidats prioritaires pour la détention provisoire.

### **3.5. Relations publiques, communications internes et externes**

Le renfort de la coopération internationale pour lutter contre la criminalité est nécessaire selon le PG. Dans cette optique, le recours à Eurojust, qui est de plus en plus utilisé par les autorités suisses, est très intéressant. Durant la législature 2017-2022, le PG souhaiterait pouvoir instaurer une collaboration en envoyant régulièrement des procureurs en stage à La Haye vu de l'efficacité de ce qui y est mis en place. Cependant, cela nécessite des ressources financières et humaines dont ne dispose pas le MP. Il s'agirait toutefois d'un investissement, puisque cela accroîtrait l'efficacité et l'efficacité du MP, relève la Commission.

En ce qui concerne les suites données par le Ministère public à un arrêt du Tribunal fédéral (no. 1B\_435/2015) dans les domaines de la récusation, des écoutes et de la communication, elles consistent, comme c'est le cas pour toutes les décisions importantes rendues par le Tribunal cantonal et le Tribunal fédéral, à une diffusion au sein du Ministère public, pour que les procureurs en prennent connaissance et adaptent au besoin leur pratique. Certains thèmes sont aussi abordés lors des « cours du Procureur général » dispensés deux fois par année à tous les magistrats du Parquet, une des deux sessions incluant également les greffiers.

En l'espèce, l'appréciation du TF selon laquelle la limite admissible avait été franchie par le procureur récusé, sous l'angle de la communication, et l'excès d'utilisation des écoutes par la police dans les moments qui ont suivi l'interpellation du prévenu et sa relaxation, a été enregistrée par le Ministère public comme par la police.

Les pratiques ont ainsi été adaptées à la jurisprudence, comme elles le sont lorsque des arrêts sont rendus, desquels il ressort que le droit n'a pas été correctement appliqué.

A savoir aussi qu'en matière de récusation, plusieurs dizaines de demandes visant des procureurs sont formées chaque année; sans disposer de chiffres précis, celles qui sont admises – la compétence en la matière appartient à la Chambre des recours du Tribunal cantonal – sont très peu nombreuses.

### **3.6. Formation (hors CEP)**

Dans le domaine de la violence domestique, les procureurs spécialistes s'occupent des cas les plus lourds et servent de référence à leurs collègues lorsqu'ils doivent traiter des dossiers de violence domestique. Si ces procureurs spécialisés bénéficient de formation continue et diffusent leurs connaissances à leurs collègues, il n'y a en revanche pas de cours spécifiques à tous les procureurs ; de tels cours ne se justifieraient pas, estime le PG. La formation de procureur en général comporte un module « violence domestique ». Le MP participe également au groupe de travail mis en place dans le cadre de la prévention dans le domaine de la violence domestique.

Pour la COGES, la formation en matière de violence domestique pourrait être élargie. Les procureurs, spécialistes ou pas, sont confrontés aux victimes de telles violences. Il importe qu'ils aient les outils adéquats, notamment en matière psychologique, pour traiter ces dossiers. Ceci, comme tous les autres acteurs de la chaîne pénale, qui suivent de telles formations.

## **4. CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES**

La COGES salue le travail du MP, tout comme celui des autres acteurs de la chaîne pénale, pour faire baisser la criminalité. La baisse du nombre d'ordonnances pénales se poursuit en 2016, tout comme le nombre d'actes d'accusation devant le tribunal de police ; les renvois devant les tribunaux correctionnels et criminels (crimes et délits les plus graves) sont restés stables. Un souci néanmoins : l'augmentation de 10% des infractions contre la vie et l'intégrité corporelle entre 2015 et 2016. C'est un point à suivre : la réponse à donner, selon le PG, sera une présence policière accrue, et un langage plus ferme du côté du MP.

Intéressant aussi pour le Grand Conseil : alors que les débats sur le Service pénitentiaire (SPEN) sont dans son actualité politique, le nombre de cas où un prévenu n'est pas placé en détention faute de place est limité. A noter qu'il manque surtout de places en exécution de peine, mais que par effet domino, ce manque impacte les places en détention provisoire. Le PG souligne l'énorme effort effectué par le canton, depuis 2011, en matière d'augmentation des places de détention. Aucun autre canton n'a fait un tel effort.

En ce qui concerne un futur Conseil de magistrature, le PG est opposé à sa création si ce Conseil devait être une couche supplémentaire au dispositif actuel qui compte déjà plusieurs commissions du GC en charge de l'OJ. En revanche, si les compétences des divers acteurs étaient redéfinies, il plaiderait alors pour un Conseil de la magistrature.

Un travail législatif est aussi à encourager, en ce qui concerne les dispositions trop vagues, notamment dans le domaine économique (problématiques des faillites à répétition, d'Uber, etc.). Celles-ci ne facilitent pas le travail des procureurs. La COGES soulève le problème et suivra la mise en place de règles ; et regardera en particulier l'activité du MP quant au suivi de règles légales existantes telle l'OTR2.

Un suivi quant à la formation en matière de violence domestique des procureurs, sera également effectué par la COGES. Les procureurs, spécialistes ou pas, sont confrontés aux victimes. Il importe que tous possèdent les outils adéquats, notamment en matière psychologique, pour traiter ces dossiers.

Les acteurs impliqués dans les dossiers de violence domestique, dans toute la chaîne pénale, suivent ces formations.

Enfin, la COGES tient à mettre en exergue la problématique de la sécurité, qui réapparaît année après année. Outre des travaux à effectuer dans divers MP, la sécurité au MPc n'est pas optimale ; des questions seront donc posées au SIPaL. Et alors qu'une enquête de satisfaction du personnel du MPc a été faite en 2016, la COGES va en examiner les résultats, pour d'éventuelles futures recommandations.

## **5. VOTE DE LA COMMISSION**

*La commission recommande au Grand Conseil d'accepter le rapport du procureur général sur l'activité du Ministère public pour l'année 2016, à l'unanimité des membres présents.*

Nyon, le 9 novembre 2017

*Le rapporteur :  
(Signé) Freymond Cantone Fabienne*