

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

**Rapport du Procureur général sur l'activité du Ministère public pour l'année 2021 et déterminations  
du Conseil d'État**

**1. PRÉAMBULE**

La Commission de gestion (COGES) s'est réunie le 13 octobre 2022, de 8h00 à 10h00, à la salle des Charbon, place du Château 6, à Lausanne.

Étaient présent-e-s, Mesdames Circé Barbezat-Fuchs, Céline Baux, Laurence Creteigny, Nathalie Jaccard, Céline Misiego, Monique Ryf, présidente et Oriane Sarrasin, ainsi que Messieurs Arnaud Bouverat, François Cardinaux, Jean-Bernard Chevalley, Jacques-André Haury, Maurice Neyroud, David Raedler.

Madame Nicole Rapin et Monsieur Jean-Marc Udriot étaient excusé-e-s.

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

Madame Sophie Métraux (Secrétariat général du Grand Conseil) a tenu les notes de séance.

**2. COMMENTAIRES DU PROCUREUR GÉNÉRAL**

Avant d'entamer la discussion sur ce rapport du Procureur général sur l'activité du Ministère public, la présidente de la commission de gestion relève qu'il s'agit là du dernier exercice en la matière tant pour le Procureur général – qui part à la retraite – que pour la COGES, étant donné la mise en place d'un Conseil de la magistrature qui reprendra le flambeau.

Pour le procureur général, les faits marquants de l'année 2021 sont les suivants :

- **La question du COVID** : à l'instar de 2020, le Covid a marqué 2021 tant en termes de fonctionnement qu'en matière de délinquance y relative. La facilité d'accès aux crédits Covid a entre autres attiré l'attention des fraudeuses et fraudeurs, tant pour l'obtention que pour l'utilisation de ces crédits. En 2020, environ 110 cas avaient été dénoncés essentiellement par le Bureau fédéral de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS) ; la proportion est quasiment similaire pour 2021. En 2022, le MP reçoit encore des dénonciations, mais qui proviennent plutôt de l'administration fiscale (fédérale ou cantonale) qui constate des écritures étonnantes dans les comptes 2020 ou 2021. Cependant, ces cas sont moins nombreux que les cas 2020-2021. Le traitement de ces infractions, dont les autrices ou auteurs cumulent souvent diverses fraudes, nécessite du temps (4 à 6 ans) et sollicite la brigade financière cantonale.
- En matière RH, si l'effectif du MP avait stagné entre 2014 et 2019, pour la 3<sup>e</sup> fois depuis 2020, des renforts ont été accordés portant l'effectif du MP, en 2022, à 186,7 ETP (croissance de l'effectif 2014-2022 : +11,6 ETP). Notons qu'un responsable de la communication, souhaité de longue date, a été engagé en mai 2022.

- La sécurité et la disponibilité des locaux sont des sujets d'attention récurrents. Les locaux notamment au Ministère public central (MPc) sont pleins. Bien que la Direction générale de l'enfance et de la jeunesse (DGEJ) ait cédé quelques bureaux permettant d'accueillir de nouvelles collaboratrices et nouveaux collaborateurs du MP, si du personnel supplémentaire devait toutefois être engagé, il n'y aurait pas de place pour l'accueillir.
- Concernant l'activité juridictionnelle, l'opération liée aux infractions spécifiques dans le domaine du droit de l'environnement initiée en 2020 s'est poursuivie en 2021. À la fin de l'année, un procureur référent spécialiste en matière d'environnement a été désigné. Il coordonne entre autres la prise en charge des diverses infractions liées à l'environnement et veille attentivement aux modifications de loi au niveau fédéral en la matière.
- Quant au Conseil de la magistrature, le MP était favorable à la création de cet organe. Il a suivi les travaux avec attention et a continué à se préparer pour que l'entrée en vigueur prévue début janvier 2023 se passe au mieux.

### **3. DISCUSSION GÉNÉRALE ET QUESTIONS**

#### ***Ressources humaines***

Deux députés s'attardent sur le jobsharing pratiqué par deux procureures. L'une d'elles a vu son plan de carrière modifié. Une solution a été trouvée en ayant deux personnes non pas à 50%, mais à 60%. Les deux procureures en jobsharing se rencontrent, font le nécessaire pour les dossiers de l'autre lorsqu'elle n'est pas là, mais chacune reste responsable de ses propres dossiers. Ce n'est donc pas un réel partage des tâches. Au vu de cette expérience, il n'est pas prévu d'étendre ce type de fonctionnement, compliqué et peu performant au sein du Ministère public.

#### ***Locaux***

Les problèmes de locaux sont récurrents pour le MP, mais parallèlement le rapport salue le travail de la Direction générale des immeubles et du patrimoine (DGIP), ce qui étonne un député. Celui-ci demande si les requêtes du MP concernant ses locaux sont documentées et effectuées dans les formes, car la sous-commission en charge de la DGIP a remarqué que cette dernière tend à se défaire en arguant que les services demandeurs ne font pas de requêtes précises dans les formes.

Pour l'agrandissement des locaux du MPc à Longemalle, les démarches de la DGIP auprès de la DGEJ et de la Direction générale du numérique et des systèmes d'information (DGNSI) ont favorablement abouti, dans des délais raisonnables. Concernant le site de Lausanne qui est saturé, une des pistes serait de déplacer la cellule STRADA et permettre au MP de bénéficier des locaux ainsi libérés. Toutefois, le MP n'a pas interpellé la DGIP sur l'insuffisance vraisemblable des locaux lausannois d'ici 5 ans.

#### ***Informatique***

Deux députés s'inquiètent de l'utilisation de téléphones mobiles privés par les procureur-e-s, en raison de difficultés d'approvisionnement en matériel informatique par la DGNSI qui n'a pu immédiatement fournir aux nouvelles et nouveaux procureur-e-s un téléphone mobile professionnel, ce qui est contraire aux principes de sécurité. Selon le procureur général, cela n'a pas posé de problème de confidentialité. L'accès aux dossiers ne passe pas par les téléphones portables, mais se fait par ordinateur avec une procédure de sécurité.

La question de la transition numérique dans le secteur du MP intéresse un membre de la commission de gestion. Ce point est à l'ordre du jour des autorités judiciaires depuis de nombreuses années, relève Monsieur Cottier, mais le Canton de Vaud ne peut pas agir seul. Un formatage compatible entre tous les cantons est nécessaire pour que l'instance fédérale puisse accéder aux dossiers uniformisés. En 2014, le projet d'Harmonisation de l'informatique dans la justice pénale (HIJP), qui touche la police, la justice et le pénitentiaire a été lancé. Ce projet est aussi complexe que son avancée est lente ; des résultats en matière de numérisation harmonisée au niveau suisse ne sont pas à attendre avant 2027-2028. Dans le canton de Vaud, de plus en plus de dossiers sont numérisés. L'accès aux parties est désormais donné par une plateforme avec un système d'accès sécurisé. Dans le cadre du télétravail, de moins en moins de dossiers papier transitent, même si certain-e-s personnes préfèrent encore le papier. Et il n'y a pas eu de problème de perte ou de confidentialité selon le procureur général.

### ***Cellule criminalité informatique***

Quatre procureur-e-s consacrent une partie de leur temps à cette cellule. Au sein de la police, en revanche, certain-e-s personnes travaillent à plein temps sur cette criminalité. Celle-ci est très volatile et son aspect international complexifie l'action. Lorsque l'argent d'un délit est parti à l'étranger, les moyens pour agir sont fort limités. La lutte dans ce domaine passe essentiellement par la prévention. Il n'a pas été remonté au PG qu'il faudrait davantage de moyens ou augmenter le temps des 4 procureur-e-s à disposition de la cellule. Un projet vise néanmoins à avoir des référent-e-s en cybercriminalité dans les arrondissements précise le procureur en réponse à un député.

### ***Recours contre des décisions de première instance***

Certaines décisions du PG suscitent des contestations dans la société, notamment certains recours contre des décisions en première instance, à l'instar de l'acquiescement de policiers ou d'activistes du climat. Chaque procureur-e étant responsable de ses dossiers, un député demande qui décide alors des recours, qui impactent la charge de travail du MP, le PG ou un collègue de magistrat-e-s ?

La loi prévoit l'indépendance de la ou du magistrat-e, mais elle prévoit aussi que le MP veille à l'exercice uniforme de l'action pénale dans le canton, ce qui s'avère quelque peu contradictoire. L'uniformisation de l'action pénale passe par des concertations, des discussions, des impulsions. Le PG peut exercer un contrôle sur les décisions rendues par les procureur-e-s d'arrondissement. Selon une directive, dans certains domaines considérés comme sensibles, les ordonnances de classement ou ordonnances pénales prononçant une condamnation sont soumises à ce contrôle de manière à veiller à l'exercice uniforme ou très harmonisé de l'action pénale. L'action du MP se doit d'être identique, peu importe la ou le procureur-e. Les affaires ayant eu un certain retentissement ont été traitées par plusieurs procureur-e-s qui, en discutant, ont adopté une ligne commune, précise le procureur général.

### ***Détention provisoire***

Les frais liés aux détentions provisoires hors canton explosent chaque année, relève une députée qui se demande comment juguler ces coûts. Ce n'est que lorsque le Canton de Vaud « exporte » des détenu-e-s, que le canton hôte facture la prestation au Canton de Vaud et c'est le MP qui paie alors, précise le PG. L'augmentation du nombre de détentions hors du canton de Vaud, déjà en 2020, résulte notamment des contraintes liées au Covid (quarantaines, distances, etc.). La détention hors du canton est souvent liée à l'évitement de collusion entre détenu-e-s concerné-e-s par une même affaire. L'occupation des prisons impacte également la détention hors canton. Notons que le budget à venir contient un montant supérieur au précédent pour la détention provisoire hors canton.

Un député relève que des enquêtes médiatiques indiquent que Vaud (et Genève) sont champions en termes de volume de détentions provisoires. Des réflexions au sein de MP sont-elles entreprises pour y remédier, par exemple concernant l'emprisonnement des personnes en séjour illégal alors qu'il est souhaité que ces personnes partent, et non qu'elles restent dans les prisons du canton ?

La jurisprudence fédérale prévoit des conditions très strictes pour la prison ferme. Le MP s'adapte et demande à la police de ne pas immédiatement dénoncer les gens « réattrapés » rapidement, car la prison pour séjour illégal n'est pas une solution. Toutefois, selon le PG, ce n'est pas ce public qui occupe majoritairement les prisons.

### ***Formation continue des magistrat-e-s***

À plusieurs reprises durant les années précédentes, la COGES soulignait la nécessité de former les magistrat-e-s dans la prise en charge des cas de violence domestique, mais sa demande avait eu peu d'écho. 2021 a-t-elle fait exception se demande un député ?

Il n'y a pas eu de formation spécifique concernant les violences domestiques à l'intention des actrices et acteurs de la chaîne pénale, en 2021. Cependant, la procureure de référence en la matière rencontre le Bureau de l'égalité entre les femmes et les hommes (BEFH) une fois par mois, et est partie prenante de la Commission cantonale de lutte contre les violences domestiques (CCLVD). Et le 8 décembre 2022, toutes et tous les procureur-e-s ainsi que toutes les greffières et tous les greffiers suivront une demi-journée de formation touchant aux violences domestiques. Cette formation donnée sous l'égide du BEFH comptera des personnes du monde de la psychiatrie et de la psychologie, du social (Malley Prairie et Centre prévention de l'Ale).

Selon le PG, il ne faut pas surinvestir l'action du volet pénal dans la problématique des violences domestiques ; son impact est limité, il ne s'agit que d'une pierre dans l'édifice. Il y a chez des procureur-e-s, une sorte de découragement à se voir confier une mission dans un domaine où leur action n'a que peu d'effet. La sensibilisation est en revanche un volet extrêmement important, souligne le PG.

### ***Conseil de la magistrature***

Le MP s'est projeté dans le cadre de l'avènement du Conseil de la magistrature afin d'anticiper les changements légaux qui en résulteront. Le Grand Conseil a voulu une plus grande autonomie du MP jusqu'alors rattaché administrativement au Conseil d'État. Ainsi, le statut du MP changera fortement pour devenir une sorte de 9<sup>e</sup> département, admettant que le TC en est un 8<sup>e</sup>. Cette autonomie accrue aura indéniablement des conséquences, notamment en termes de ressources, car actuellement le MP profite de l'aide du SG-DITS. Si désormais le MP doit reprendre les tâches précédemment effectuées par le SG-DITS, des ressources lui seront nécessaires. En outre, actuellement le Conseil d'État est autorité d'engagement, mais avec la création d'un collège de 3 procureur-e-s élu-e-s, cette compétence, ainsi que ce qui relève de la discipline reviendront audit collège. Ce dernier devient quasiment l'organe de direction du MP. Il a été réfléchi à la manière dont ce collège travaillera concrètement dès l'entrée en vigueur début 2023, entrée en vigueur qui s'avère très ambitieuse, estime le PG. Le nouveau PG a été associé dès que possible aux travaux préparatoires et notamment à l'élaboration d'un règlement d'organisation du MP. La procédure qui doit permettre la désignation des membres du MP au sein du Conseil de la magistrature a aussi été anticipée afin que ce Conseil puisse travailler début janvier 2023.

### ***Temps forts de la carrière de M. Cottier***

Le PG continuera à s'investir pleinement jusqu'à son départ. Il n'a pas encore tiré le bilan de sa carrière, soit presque 40 ans au sein de la magistrature vaudoise, essentiellement dans le domaine pénal. Son expérience de juge, préalable à celle de PG, lui a permis de ne pas être que dans l'action pénale du MP.

Le PG fait état du plaisir et de la chance qu'il a eus à travailler à une époque de modernisation de la Justice vaudoise. En effet, il a d'une part vu la carte judiciaire du canton se transformer, passant d'un canton divisé en petites et nombreuses entités (19 districts, chacun avec un tribunal) à un canton avec 4 arrondissements, et d'autre part vu l'avènement du code de procédure unifié, entré en vigueur en janvier 2011. Ce Code suisse de procédure pénale (CPP) n'a toutefois pas totalement gommé les spécificités cantonales. Il faudra du temps pour avoir des procédures réellement unifiées.

À titre personnel, le Procureur général regrette l'ancien système avec un-e juge d'instruction d'un côté et le MP de l'autre, car il avait l'avantage de clairement définir les missions de chacun-e. L'accusation était partie à la procédure comme les autres parties et ne devait pas changer de costume selon qu'il était dans sa fonction d'instruction ou dans sa fonction d'accusation. En effet, avec le nouveau système, la difficulté réside en l'exercice successif des deux rôles dans le même dossier. Cette organisation, que n'avaient pas souhaitée les procureur-e-s, visait des économies, mais force est de constater qu'il n'y en a pas. Au contraire, cela induit des coûts supplémentaires. En outre, le regroupement des compétences met une charge conséquente sur les procureur-e-s qui focalisent alors les critiques de tout le monde : victimes, prévenu-e-s, tribunaux. Ce regroupement de compétences n'apporte pas les effets escomptés. Ce constat est pour l'essentiel partagé par les collègues du PG en Suisse romande.

## **4. VOTE DE LA COMMISSION**

*La commission recommande au Grand Conseil d'accepter le rapport du procureur général sur le Ministère public pour l'année 2021, à l'unanimité des membres présent-e-s.*

Oron, le 27 novembre 2022

*La rapporteuse :  
(Signé) Monique Ryf*