

**RAPPORT DE MAJORITÉ DE LA COMMISSION THÉMATIQUE DES AFFAIRES JURIDIQUES
chargée d'examiner l'objet suivant :**

**Motion Thanh-My Tran-Nhu et consorts au nom du groupe socialiste - Politique criminelle : l'heure de
la remise en question**

1. PRÉAMBULE

La Commission thématique des affaires juridiques (CTAFJ) s'est réunie le vendredi 2 mai 2025, à la Salle du Bicentenaire, Place du Château 6, à Lausanne, afin de traiter de cet objet. Pour cette séance, la commission était composée de Mesdames les Députées Claude Nicole Grin, Thanh-My Tran-Nhu, Patricia Spack Isenrich ; Messieurs les Députés Grégory Bovay, Valentin Christe, Aurélien Clerc, John Desmeules (remplaçant Laurence Creteigny), Oleg Gafner, Stéphane Jordan (remplaçant Denis Dumartheray), David Raedler, Jean-Louis Radice, Alexandre Rydlo (remplaçant Sébastien Pedroli), Maurice Treboux et la soussignée, présidente et rapporteuse de majorité.

Madame Laurence Creteigny, Messieurs Xavier de Haller, Denis Dumartheray et Sébastien Pedroli étaient excusé-e-s pour cette séance.

Madame la Conseillère d'État Christelle Luisier Brodard, cheffe du Département des institutions, du territoire et du sport (DITS), et Monsieur Jean-Luc Schwaar, directeur général de la Direction générale des affaires institutionnelles et des communes (DGAIC) étaient présents à cette séance.

La majorité de la commission était composée de Madame Florence Bettschart-Narbel, Messieurs Grégory Bovay, Valentin Christe, Aurélien Clerc, John Desmeules, Stéphane Jordan et Maurice Treboux.

Le présent rapport a été élaboré avec le concours de Monsieur Fabrice Lambelet, secrétaire de commissions parlementaires au Secrétariat général du Grand Conseil (SGC). La présidente soussignée et les membres de la commission l'en remercient vivement.

2. POSITION DE LA MOTIONNAIRE

Ce dépôt fait suite à un constat récurrent d'une saturation des établissements pénitentiaires vaudois. L'ensemble des policiers ou procureurs rencontrés dans le cadre de sa fonction professionnelle dressent le même diagnostic, en relevant des répercussions sur la santé des collaborateurs. Dans ce contexte, le Conseil d'État a mandaté le professeur Benjamin Brägger afin d'analyser les causes de la surpopulation carcérale dans le canton et cas échéant, proposer des pistes de solutions. Il apparaît toutefois que le Conseil d'État ne donne pas suite à la recommandation principale préconisant une politique criminelle concertée entre les différents acteurs de la chaîne pénale.

La présente motion ne vise pas à remettre en question l'indépendance du Ministère public (MP) à laquelle son autrice attache une grande importance. Elle vise en revanche à mettre un terme à un fonctionnement cloisonné, où chaque intervenant agit de manière isolée. Le système actuel conduit à maintenir des prévenus en zones carcérales dans des conditions illicites, engendrant par ailleurs des coûts importants pour l'État. À titre de comparaison, les cantons de Fribourg et Genève ont instauré une politique criminelle coordonnée, respectivement ancrée dans la loi pour le premier et dans une convention pour le second.

3. POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

Il faut d'emblée distinguer la notion de politique criminelle de celle de surpopulation carcérale. Cette dernière fait l'objet de nombreuses discussions avec la construction prochaine de l'établissement des Grands-Marais ou de places carcérales provisoires. Sur cette thématique, le Conseil d'État doit encore répondre à un postulat Raedler.

Concernant la demande de la motion, sur la base des recommandations du Rapport Brägger, un dialogue doit être instauré entre le MP et le Conseil d'État, notamment afin de lutter contre la surpopulation carcérale, en particulier sous l'angle du recours à la détention provisoire et du prononcé de peines privatives de liberté. La collaboration appelée de ses vœux par la motionnaire existe déjà dans certains cantons, tels que Fribourg et Genève. S'inspirant du modèle fribourgeois, la motion vise à conférer au Collège des procureurs la compétence de définir, en collaboration avec le gouvernement, une politique de lutte contre la criminalité. Dans ces 2 cantons, les dispositifs mis en place permettent au MP de fixer des priorités d'action, soutenues par le Conseil d'État au moyen de ressources ciblées.

S'agissant de l'analyse de cet objet, l'indépendance du MP, garantie par la Constitution du canton de Vaud du 14 avril 2003 (Cst-VD), constitue un principe fondamental découlant de la séparation des pouvoirs. Elle a d'ailleurs été renforcée dans le cadre de la loi sur le Conseil de la magistrature du 31 mai 2022 (LCMag). Le Conseil d'État n'a désormais plus aucun rattachement, même administratif, avec le MP. Un dialogue institutionnel subsiste néanmoins entre ces 2 entités, notamment en ce qui concerne les moyens alloués à la poursuite pénale et la définition de certains axes de travail prioritaires dans la chaîne pénale. À cet égard, des rencontres ont lieu quatre fois par année avec les départements concernés, la Police cantonale (Polcant) et le MP. Celles-ci ont, d'ailleurs, permis la mise en œuvre du dispositif Strada contre le deal de rue.

Il convient toutefois de relever que la mise en détention préventive ne relève pas de priorités stratégiques définies par le MP, mais de l'activité juridictionnelle des magistrats dont l'indépendance est garantie par la Cst-VD. Le MP n'est pas compétent, dans le cadre de l'ordonnance pénale, pour prononcer des peines privatives de liberté de plus de 6 mois, les peines plus longues relevant des tribunaux pénaux. S'il est possible d'agir sur l'allocation des ressources ou sur l'organisation des autorités pénales pour répondre à certaines problématiques - à l'instar de l'opération Strada - le MP demeure tenu d'appliquer la loi sans pouvoir sélectionner les affaires qu'il traite.

Dans cette perspective, si l'objectif poursuivi est de lutter contre la surpopulation carcérale, cette motion se heurte aux exigences constitutionnelles garantissant l'indépendance du MP, en qu'il est exclu que le Conseil d'État puisse lui enjoindre d'influencer le prononcé de peines privatives de liberté, domaine relevant exclusivement de l'activité juridictionnelle des autorités judiciaires.

Le directeur général de la DGAIC relève que le gouvernement fribourgeois a adopté un arrêté sur la politique de lutte contre la criminalité en mars 2024. Son préambule précise que « *le législateur cantonal a prévu qu'elle soit décidée en commun par le Procureur général et le Conseil d'État, le premier exposant les phénomènes à prioriser et le second mettant les moyens financiers et les ressources supplémentaires nécessaires au service des priorités fixées* ». Les rôles respectifs y sont clairement délimités, avec un accent mis sur des priorités telles que la lutte contre la violence, la cybercriminalité ou le trafic de stupéfiants. Le canton de Genève a adopté une approche similaire, mais par le biais d'une convention signée entre le Procureur général (PG) genevois et la Conseillère d'État compétente. Ces outils sont davantage des moyens d'obtenir des ressources pour des axes de lutte dans des domaines de la criminalité que des outils de direction de l'activité de ces MP.

4. DISCUSSION GÉNÉRALE

Un commissaire explique que la demande de la motionnaire se fonde sur la recommandation numéro 1 d'un des 2 rapports commandés par le Conseil d'État en février 2025, soit le Rapport Brägger (l'autre rapport étant celui de l'École des sciences criminelles (ESC) de l'Université de Lausanne (UNIL)). Cette recommandation stipule que l'idée est d'abord d'arrêter une politique criminelle, puis d'allouer des moyens. Aujourd'hui, la situation inverse prévaut avec de sérieuses difficultés à la clé au MP et à la Polcant, mais également en matière de planification financière dans le cadre de la politique criminelle. D'un côté, le Collège des procureurs décide des axes d'action. D'un autre côté, le Conseil d'État et le Grand Conseil décident des moyens à allouer. Le MP effectue des propositions totalement séparées des moyens alloués avec de réels problèmes. En effet, tous les

axes de politique criminelle ne peuvent pas être suivis parce qu'il ne dispose pas des moyens suffisants pour le faire.

Un commissaire relève que la motion se limite à la problématique de la surpopulation carcérale, sans aborder l'allocation de moyens. À l'écoute des explications du Conseil d'État, il estime qu'une confusion est entretenue entre ce qui relève de la politique pénale et carcérale, d'une part, et la proposition contenue dans la motion, d'autre part, visant à introduire un nouvel article 23, alinéa 4 dans la loi sur le Ministère public du 19 mai 2009 (LMPu). Cette disposition lui pose un problème en ce qu'elle conférerait au Collège des procureurs la compétence de déterminer la politique de lutte contre la criminalité.

Il considère en outre que la définition des orientations politiques doit demeurer de la compétence du Conseil d'État, sans exclure pour autant une collaboration avec le MP, déjà effective à ce jour. Il estime que la motion tend à remettre en cause l'indépendance du MP.

La motionnaire répond que la politique criminelle est déjà déterminée par le MP. En effet, l'article 23, alinéa 1bis de la LMPu, stipule que « *le Collège des procureurs s'organise librement. Il peut édicter des règlements et directives, notamment pour garantir l'exercice uniforme de la poursuite pénale* ». Une directive du PG permet la fixation des peines et l'harmonisation des sanctions. Si les peines les plus longues sont prononcées par les tribunaux, le MP porte le dossier et l'accusation tout en effectuant une proposition de peine. Pour elle, la problématique de la surpopulation carcérale fait partie de la politique criminelle.

La Conseillère d'État indique ne pas être rassurée par ce dernier argumentaire, qu'elle juge en décalage avec le texte initial de la motion. Celui-ci prévoit en effet le maintien de l'indépendance du MP, tout en favorisant un dialogue sur les moyens et leur allocation. Or, la motionnaire évoque désormais des éléments tels que la surpopulation carcérale, la fixation des peines et l'activité juridictionnelle menée par le MP et les tribunaux. Dans un État de droit fondé sur la séparation des pouvoirs, une telle évolution ne lui paraît pas admissible.

Sur la question de l'allocation des moyens, la mise en place d'un MP indépendant et d'un CM prévoit désormais un mécanisme budgétaire différent. En effet, lors de la révision constitutionnelle liée à la création du CM, il a été précisé que le MP élabore et soumet désormais chaque année son budget et ses comptes au Grand Conseil par l'intermédiaire du Conseil d'État. Ce dernier peut émettre des observations sans, en principe, y toucher ; un processus similaire vaut pour l'Ordre judiciaire vaudois (OJV). Le Tribunal cantonal et le Collège des procureurs peuvent être auditionnés par la Commission des finances (COFIN) au moment de l'examen de leur budget. Ils ont la possibilité de fournir des explications et de faire part de la nécessité de besoins supplémentaires dans le cadre de la conduite de la politique criminelle.

Un commissaire déclare que le MP n'est pas seul dans l'application de la politique criminelle, puisqu'il a besoin de la police et du personnel carcéral. Pour lui, cela ne fait aucun sens qu'un seul acteur (le Collège des procureurs) décide l'entier de la politique criminelle alors qu'il a les clés uniquement sur l'instruction et la présentation des causes devant les tribunaux. À ce propos, la motion ne dit pas qu'elle doit porter sur l'activité juridictionnelle. Il donne l'exemple d'une pétition ayant trait à la lutte contre le deal de rue. Cet objet est le bon exemple d'une politique criminelle qui ne saurait être qu'aux mains du MP. En effet, il existe des risques qu'une telle lutte tourne mal avec des conséquences dépassant la seule chaîne pénale.

Admettant une formulation imprécise, la motionnaire précise que la politique criminelle actuelle a une incidence sur la surpopulation carcérale, sans en être la seule origine.

Un commissaire s'interroge si les buts poursuivis par la politique criminelle sont de vider les prisons ou d'assurer la sécurité publique. Pour lui, cette motion vise à vider les prisons et à ignorer les mises en détention provisoire. À contrario des propos de certains commissaires, le Conseil d'État a rappelé la mise sur pied de 4 séances annuelles avec les acteurs de la chaîne pénale. Sur la convention genevoise, celle-ci formule les choses en termes généraux, notamment la coordination des moyens de l'État : « *Il s'agit de renforcer la cohérence et l'efficacité de l'engagement des moyens de l'État en coordination avec les communes et les partenaires. Dans ce cadre, on veillera à coordonner l'action des différents acteurs aux prises avec le phénomène du crack, dans le respect de la politique des quatre piliers* ». Il n'est même pas évoqué l'augmentation des moyens. Si l'arrêté fribourgeois repose sur une base légale, ce n'est pas le cas de la convention genevoise. A priori, une modification législative n'est pas nécessaire s'il s'agit uniquement de signer une convention. En outre, ce texte revient sur l'indépendance du MP.

Un commissaire observe que le texte fribourgeois pose de grands principes sans s’immiscer dans la politique juridictionnelle du MP de ce canton. L’objectif est de cadrer et coordonner les actions de l’État par rapport au domaine pénal. Il donne lecture de certaines priorités de ce texte pour la période 2024-2027. La mesure 1 concerne la lutte contre la violence :

1.1 « *Maintenir la capacité de détecter le risque de récidive et garantir la coordination des mesures de suivi auprès de tous les acteurs concernés* » ;

1.2 « *Intensifier le travail de prévention auprès des mineur-e-s concernant l’utilisation des réseaux sociaux et les violences exercées entre eux ou à l’égard de tiers* ».

La mesure 2 concerne la lutte contre la cybercriminalité :

2.1 « *Acquérir rapidement les solutions informatiques adaptées à lutter contre les phénomènes et développer les partenariats nécessaires avec des prestataires externes, étatiques ou privés* ».

Toutes ces mesures ne dépendent pas du MP fribourgeois, mais du Conseil d’État fribourgeois. Elles illustrent que la politique criminelle ne constitue pas un domaine cloisonné. En effet, l’action pénale ne se limite pas au placement en détention, mais englobe également la prévention des infractions, l’accompagnement des victimes et la réduction du risque de récidive. Si, dans le canton de Vaud, des échanges existent entre les différents acteurs, la coordination demeure toutefois insuffisamment formalisée dans un cadre légal.

La Conseillère d’État souligne pour sa part que nul ne souhaite un fonctionnement en silo au sein de la chaîne pénale, les acteurs collaborant déjà étroitement tout au long de l’année. Elle relève en outre que certaines problématiques, telles que la lutte contre la drogue, dépassent le seul cadre pénal et impliquent également les domaines de la santé et du social. S’agissant de la plus-value du dispositif proposé, il a été rappelé qu’une convention pouvait être conclue indépendamment de toute base légale formelle. Elle cite à cet égard l’article 2 du texte fribourgeois, selon lequel la mise à disposition de ressources supplémentaires dépend des demandes formulées dans le cadre du processus budgétaire ordinaire, ainsi que des capacités financières de l’État. Ainsi, l’octroi de moyens additionnels ne découle pas automatiquement de l’existence d’une base légale, de sorte que la portée financière de ces dispositions doit être relativisée et s’apparente davantage à une déclaration de principe.

Le directeur général de la DGAIC ajoute que chaque acteur de la chaîne pénale a mis en place et a effectué des demandes particulières pour un bon fonctionnement du système actuel. Dans le rapport du MP de 2023, il est indiqué que « *la Police cantonale vaudoise et le MP sont les deux autorités de poursuite pénale en charge de la procédure préliminaire (phase de l’instruction). L’exercice et la répartition des compétences en la matière exigent non seulement des relations dans les cas d’espèce, mais aussi des échanges généraux réguliers, pratiqués de longue date. La coordination de l’activité de police judiciaire, dont sont chargés à des niveaux différents de très nombreux policiers, et l’harmonisation des pratiques sont des enjeux essentiels pour l’exercice efficace de la poursuite pénale. Le MP peut régulièrement exprimer ses préoccupations en la matière à l’état-major de la Police cantonale, étant rappelé que la Commandante de celle-ci est, de par la loi, la cheffe de la police judiciaire du canton* ».

Un commissaire se dit favorable à l’établissement d’une convention ou d’un arrêté, mais pas à une modification législative. Il relève en outre qu’il n’est pas certain que l’ensemble des acteurs de la chaîne pénale souscrivent à l’idée de confier la détermination de la politique de lutte contre la criminalité. Selon lui, le texte de la motion aurait dû privilégier le terme « *piloter* » plutôt que « *déterminer* ».

Une commissaire estime qu’une modification de la base légale donnerait une assise solide et légitime aux axes de lutte contre la criminalité. Cette motion ne veut pas vider les prisons, mais définir une politique criminelle commune permettant de hiérarchiser les infractions, comme la lutte contre les violences domestiques, les stupéfiants et la criminalité économique selon leur gravité, leur fréquence et leur impact social. Une politique criminelle permet d’ajuster les moyens de prévention, de poursuite et de sanction face aux nouvelles menaces. Elle aide aussi à bâtir la confiance du public en montrant que l’État et le MP agissent avec discernement, transparence et dans l’intérêt général. Les moyens de la justice étant limités, une politique criminelle commune ciblerait une meilleure utilisation de ressources humaines, matérielles et financières.

Un autre commissaire constate qu’il est souhaité régler un problème carcéral, mais l’ajout d’une couche bureaucratique supplémentaire ne le permettrait pas. Sur le budget, il verrait davantage un renforcement de la

collaboration entre les différents organes plutôt que d'adopter un texte contraignant qui ne viserait pas une meilleure efficacité.

Un commissaire rappelle, comme ancien membre de la Commission de haute surveillance du Tribunal cantonal (CHSTC), qu'il existait déjà une collaboration efficace auparavant entre les différentes entités, mais l'allocation des ressources pour des politiques judiciaires faisait parfois défaut. Il cite notamment la question du nombre de places de détention dans le canton de Vaud, problématique récurrente depuis de nombreuses années. Selon lui, un dialogue entre les différents partenaires est indispensable, faute de quoi des divergences, voire des incohérences, peuvent apparaître dans leurs orientations respectives.

Un commissaire revient sur le lien entre l'allocation de moyens et le taux d'incarcération, car il a l'impression d'une remise en cause de l'utilité de cette motion en lien avec la surpopulation carcérale. Il donne un exemple. Si le MP se mettait à sanctionner des délits, dans le cadre de lois en lien avec l'environnement comprenant un volet pénal, par des peines pécuniaires, la politique criminelle nécessiterait alors moins d'incarcérations, car il n'y aurait pas de peines privatives de liberté. À l'inverse, si le MP décidait de s'aligner sur certaines priorités politiques, comme une meilleure poursuite des infractions à caractère sexuel, les infractions seraient alors rapidement punies par des peines privatives de liberté ; il y aurait alors un besoin de trouver des places carcérales supplémentaires. Il existe donc un lien entre l'allocation des moyens et la nature de l'infraction poursuivie, et ce sans toucher à l'indépendance du MP.

Un autre commissaire estime que la motion traduit en réalité une volonté d'influer sur la mise en œuvre de la politique pénale, dans un sens différent de la pratique actuelle. Il relève toutefois que ces tensions s'expliquent en grande partie par les contraintes financières du canton. Selon lui, la motion ne répond pas à la problématique de l'augmentation des équivalents temps plein (ETP). À titre d'exemple, il évoque la lutte contre le deal de rue : certaines communes vaudoises ont mené, durant plusieurs années, des politiques actives en matière de lutte contre la drogue, avant de se trouver dépassées et de solliciter un renforcement des moyens cantonaux. Il souligne néanmoins que ces communes disposent également de leviers propres, notamment en matière d'effectifs policiers.

Un autre commissaire relève pour sa part que les membres de la commission partagent les objectifs poursuivis, en particulier la nécessité de répondre à la surpopulation carcérale dans le respect de l'indépendance du MP et de la séparation des pouvoirs. En revanche, les moyens d'y parvenir ne font pas l'objet d'un consensus.

Un commissaire évoque la possibilité d'organiser des auditions dans une seconde séance, afin de comprendre comment la politique criminelle impacte aussi le taux d'incarcérations. Il cite notamment le PG, la commandante de la Police cantonale et les auteurs des différents rapports qui pourraient être auditionnés.

Une discussion a lieu sur la justification ou non d'auditions dans le cadre de l'examen de cette motion. Il est proposé que le vote se fasse le jour même, mais qu'une présentation des 2 rapports et l'audition des personnes citées se fassent lors d'une séance ultérieure de la CTAFJ.

Un commissaire effectue une demande formelle d'organiser une séance de la CTAFJ avec l'audition des quatre personnes susmentionnées. Cette séance serait organisée avec la participation des membres de la Commission des visiteurs du Grand Conseil (CVGC), mais aussi des sous-commissions de la Commission de gestion (COGES) et de la COFIN en lien avec le monde carcéral. Cette proposition est soumise au vote de la commission adoptée comme un vœu : « À l'unanimité des membres de la commission, cette proposition est acceptée. L'organisation de cette séance interviendra entre le deuxième semestre 2025 et le premier semestre 2026 avec la participation des membres de la CVGC, de la COGES et de la COFIN ».

5. VOTE DE LA COMMISSION

Prise en considération de la motion

La commission recommande au Grand Conseil de ne pas prendre en considération cette motion par 7 voix pour, 7 voix contre et 0 abstention (voix prépondérante de la présidente).

Lausanne, le 16 avril 2026.

La rapporteuse de majorité :
(Signé) Florence Bettschart-Narbel