

EXPOSE DE MOTIFS ET PROJET DE DECRET

fixant le salaire du Procureur général

1 INTRODUCTION

Le 5 octobre 2007, l'Assemblée fédérale a adopté un code de procédure pénale suisse (CPP), unifiant la procédure en cette matière et remplaçant ainsi les 26 codes de procédure cantonaux.

Dans le cadre du programme CODEX_2010, le Grand Conseil vaudois a adopté le 19 mai 2009 l'appareil législatif nécessaire à la mise en œuvre du nouveau CPP dans le canton de Vaud. Parmi les lois adoptées figure notamment celle sur l'organisation du Ministère public (LMPu), qui prévoit que les magistrats du futur Ministère public entreront en fonction le 1er janvier 2011. Elle dispose également que le Procureur général est élu par le Grand Conseil sur préavis de la Commission de présentation (art. 106, al. 1er, let. e de la Constitution cantonale - Cst-VD - et 7, al. 1er LMPu) et que sa rémunération est fixée par décret (art. 17, al. 1er LMPu).

Le présent EMPD porte ainsi sur la fixation du salaire du Procureur général, conformément à l'article 17 LMPu.

2 CONTEXTE GENERAL

2.1 Situation actuelle

Actuellement, le salaire du Procureur général est déjà fixé par un décret du 2 juin 1987, dont l'article 1er dispose que " *le Procureur général reçoit un traitement annuel correspondant à 104 % du traitement maximum découlant des articles 49, alinéas 2 et 3 (sans application de l'article 51), et 54 de la loi du 9 juin 1947 sur le statut général des fonctions publiques cantonales*". Ce mode de rémunération est devenu obsolète avec l'abrogation de la loi sur le statut général des fonctions publiques cantonales (Statut), de par la loi sur le personnel de l'Etat de Vaud (LPers), d'une part, et de par l'arrêté relatif à la mise en œuvre de la nouvelle politique salariale de l'Etat de Vaud (ANPS), d'autre part, pour ce qui concerne les articles 49 et 51 du Statut. En outre, le Procureur général dirige aujourd'hui un effectif de 15.55 équivalents temps plein (ETP), dont 7.4 substituts, avec pour mission principale d'exercer l'action publique dans les causes pénales. Enfin, on rappelle que le Procureur général et ses substituts sont aujourd'hui nommés par le Conseil d'Etat.

2.2 Evolution de l'organisation et des effectifs du Ministère public

Par rapport à la situation que nous connaissons aujourd'hui dans le canton de Vaud, le CPP unifié aura un impact considérable sur l'organisation et sur l'effectif du Ministère public, puisque celui-ci se verra confier non seulement l'exercice de l'action publique, mais également toute l'instruction pénale. En d'autres termes, les fonctions actuelles de juge d'instruction et de procureur seront fusionnées. Il est prévu de conserver pour le futur MP l'organisation existante de l'instruction pénale, soit un office centralisé, le Ministère public central (MPc), regroupant plus ou moins l'Office du Juge d'instruction cantonal et le Ministère public actuel, et quatre offices régionaux à Vevey, Lausanne, Morges et Yverdon, les ministères publics d'arrondissement (MPa), qui prendront la place des Offices d'instruction pénale avec les compétences étendues que leur donne le CPP. C'est donc un service de taille considérable et doté d'une organisation décentralisée qui va voir le jour. Son effectif a été renforcé et sera au total d'environ 200 personnes.

2.3 Statut et compétences du Procureur général

Alors qu'il est actuellement nommé par le Conseil d'Etat, le Procureur général sera, de par l'article 7 LMPu, élu par le Grand Conseil. Il disposera donc d'un statut particulier par rapport par exemple à un chef de service ordinaire de l'Administration cantonale.

Le législateur fédéral a confié au Ministère public, respectivement au Procureur général, de nombreuses tâches. Comme aux autres procureurs, il lui incombera en particulier de décider de l'ouverture d'une instruction pénale, de la conduire et de la clôturer, soit par un classement, soit par une ordonnance pénale (jusqu'à six mois de peine privative de liberté ou 180 jours-amendes), soit encore par la rédaction d'un acte d'accusation à l'intention d'un tribunal pénal. Dans ce dernier cas, le procureur devra soutenir l'accusation, puis le cas échéant recourir auprès du Tribunal cantonal. Ainsi, même si le Procureur général aura surtout des fonctions de direction du Ministère public et de définition de la politique pénale dans le canton, il devra également exercer le cas échéant les fonctions générales du procureur dans des affaires particulièrement complexes ou médiatiques. On comprendrait mal que le Procureur général ne se charge jamais d'aucun dossier et qu'il n'apparaisse pas lors des débats dans des procès d'envergure.

Dans ses fonctions de direction, le Procureur général sera, comme déjà relevé, à la tête d'un "service" de quelque 200 personnes. Il aura donc des fonctions managériales importantes, qu'il assumera avec un soutien administratif restreint. Sur le plan disciplinaire, c'est le Conseil d'Etat qui, en tant qu'autorité de nomination, sera compétent pour prononcer des sanctions à l'encontre des procureurs autres que le Procureur général. Toutefois, celui-ci exercera concrètement la surveillance directe des procureurs et pourra, dans un cas donné, saisir le Conseil d'Etat d'une enquête disciplinaire.

Il disposera en outre d'un pouvoir de surveillance sur l'ensemble du Ministère public, pouvoir qu'il exercera en édictant notamment des directives internes. Afin de s'assurer de la bonne application du droit pénal, de la procédure pénale dans le canton et du respect de l'égalité de traitement, le Procureur général contrôlera les ordonnances de classement, de non-entrée en matière et de suspension de procédure prononcées par les procureurs et pourra former opposition contre l'ordonnance pénale rendue par un procureur d'arrondissement. Même si ces tâches pourront être déléguées, elles s'exerceront toujours sous sa responsabilité. Il pourra également dessaisir un procureur d'un dossier pour l'instruire lui-même ou le confier à un autre collaborateur. Quant aux recours, il aura, avec ses adjoints, la responsabilité de décider s'il convient de saisir le Tribunal fédéral. Dans l'exercice de ces tâches, le Procureur général disposera d'une indépendance totale, garantie tant par le droit fédéral que par la Constitution et la loi cantonales. Cette nécessaire indépendance augmentera sa responsabilité, puisqu'il répondra seul du bon fonctionnement de la poursuite pénale devant les autorités politiques.

De par l'article 15, alinéa 2 CPP, le Procureur général sera également chargé de la surveillance des polices cantonale, communales ou intercommunales dans leurs attributions judiciaires. Il disposera d'une compétence de directive à l'égard des dites polices et sera ainsi en charge de ce qu'on appelle aujourd'hui les instructions de police judiciaire.

Enfin, le Procureur général définira, avec le Conseil d'Etat, la politique pénale du canton. Dans ce cadre également, il jouira d'une grande responsabilité, ses choix pouvant l'exposer à la critique non seulement des autorités, mais également de la population.

Les tâches que le Procureur devra assumer seront donc très lourdes. Il devra cumuler les charges inhérentes à la direction d'un grand service, de surcroît décentralisé, et celles plus spécifiques au métier, dont il répondra seul, du fait de son indépendance complète par rapport au Conseil d'Etat.

3 RÉMUNÉRATION DU PROCUREUR GÉNÉRAL

3.1 Options envisagées

Au vu du statut et des tâches du Procureur général décrits ci-dessus, deux options sont envisageables quant à sa rémunération : un salaire fixe à l'image de celui des juges cantonaux, qui se monte actuellement à 199'421 francs, ou l'application au Procureur général d'une classe de l'échelle des salaires récemment adoptée par le Conseil d'Etat pour les collaborateurs de l'administration cantonale.

Le premier système serait justifié par le statut particulier du Procureur général. Il est vrai qu'une grande partie des personnes élues par le Grand Conseil bénéficient aujourd'hui d'un salaire fixe (juges cantonaux ; secrétaire général du Grand Conseil). Cela n'est toutefois pas une obligation. Ainsi, même si la décision n'est pas formellement arrêtée à l'heure de la rédaction de ces lignes, il est vraisemblable que le médiateur cantonal qui devra être élu par le parlement sera rémunéré selon une classe de l'échelle des salaires fixée dans le cadre de la nouvelle politique salariale de l'Etat. D'un autre côté, comme relevé ci-dessus, le Procureur général aura pour tâche principale de diriger le Ministère public. En ce sens, son rôle sera celui d'un chef de service de l'administration cantonale, avec toutes les compétences et responsabilités que cela comporte, auxquelles s'ajouteront des charges qui sont celles d'un haut magistrat auquel le droit cantonal garantit une indépendance renforcée dans l'exercice de ses missions légales. Cet élément plaide en faveur d'une intégration dans le système de rémunération ordinaire de l'Etat de Vaud. De même, il faut tenir compte du fait que l'ensemble des collaborateurs du futur Ministère public sera intégré dans la nouvelle grille des fonctions et bénéficiera donc d'une rémunération fondée sur l'échelle des salaires fixée par le Conseil d'Etat. Dès lors, par souci de cohérence interne du système de rémunération au sein du Ministère public, le rattachement du Procureur général à un niveau de salaire de la nouvelle échelle salariale apparaît opportun. Enfin, la progressivité du salaire, même pour une fonction comme celle-là,

n'est pas dénuée de fondement :

- en premier lieu, il n'est pas certain que soit systématiquement élu Procureur général une personne dont le nombre d'années d'expérience professionnelle serait si élevé qu'elle serait au sommet de sa classe salariale dans sa fonction précédente ; l'élection récente de plusieurs juges cantonaux démontre que la moyenne d'âge pour accéder aux charges judiciaires les plus hautes tend à diminuer, et que n'y sont plus seulement élues des personnes au bénéfice d'une expérience professionnelle d'une certaine durée ; en d'autres termes, il paraît cohérent qu'au sein des fonctions de nature judiciaire, un procureur général qui accéderait relativement jeune à cette charge ne soit pas nécessairement au bénéfice d'un salaire plus élevé que, par exemple, un magistrat de première instance disposant d'une expérience professionnelle sensiblement plus longue ;
- en deuxième lieu, la progressivité du salaire est un élément reconnu comme motivant pour le collaborateur, motivation qui peut également exister pour le Procureur général ;
- en troisième lieu, un salaire fixe se justifie principalement, pour les fonctions éligibles, par le risque de non-réélection au terme de la législature. Si ce risque est élevé pour les élections dont le caractère politique est prépondérant (conseillers d'Etat, par exemple), l'expérience démontre qu'il est nettement plus faible lorsque la réélection – telle celle des juges cantonaux par le Grand Conseil par exemple – privilégie la prise en compte des qualités professionnelles, l'élément politique n'étant à juste titre que très accessoire. Rien ne laisse penser qu'il en ira différemment pour le Procureur général. La perspective de voir la charge exercée sur une longue durée est aussi un motif pertinent de rémunération par un salaire progressif, qui conserve tout son sens ;
- en quatrième lieu, il faut constater que, dans la plupart des cantons, les procureurs généraux sont rétribués par un salaire progressif et sont intégrés dans le système de rémunération de la fonction publique.

3.2 Solution proposée

Au vu de ces divers éléments, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de fixer le salaire du Procureur général en prenant pour référence une classe de l'échelle de salaire récemment adoptée dans le cadre de la nouvelle politique salariale de l'Etat. Au vu des responsabilités et des nombreuses charges du Procureur général, de son statut et des tâches de conduite qui sont les siennes, il se justifie de prendre pour référence le niveau le plus élevé de ladite échelle. Selon celle en vigueur pour 2009, le minimum de la classe 18 est fixé à 168'334 francs et le maximum à 244'084 francs, 13e salaire compris. Le salaire du Procureur général serait en outre indexé de la même manière que ceux des collaborateurs de l'Etat.

Par rapport au salaire actuel du Procureur général, cette proposition représente une augmentation à compter de l'échelon 8. En outre, les responsabilités et tâches supplémentaires du futur Procureur général par rapport à l'actuel étant nombreuses, tant sous l'angle de la conduite (passage d'environ 15 à environ 167 ETP) que du métier (notamment reprise des tâches d'instruction qui devient contradictoire, surveillance du Ministère public et de la police judiciaire, appel), une augmentation de salaire se justifie.

Au sein de la classe 18, le Conseil d'Etat fixera le salaire du Procureur général de la même manière que pour les collaborateurs de l'administration cantonale, soit en fonction de l'expérience acquise et valorisable pour le poste de la personne désignée.

4 CONSEQUENCES

4.1 Légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)

Le présent projet entraîne l'abrogation du décret du 2 juin 1987 fixant le salaire du Procureur général.

4.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

Néant.

4.3 Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financier et éc

Néant.

4.4 Personnel

Le présent EMPD n'a pas de conséquence sur le personnel, le poste de Procureur général étant déjà créé par la loi sur le Ministère public votée le 19 mai 2009 par le Grand Conseil.

4.5 Programme de législature (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Le présent projet s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre de la mesure n° 15 du programme de législature.

4.6 Loi sur les subventions (application, conformité)

Néant.

4.7 Constitution (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Suite au scrutin du 27 septembre 2009, on rappelle que l'indépendance du Procureur général et son élection par le Grand Conseil sont consacrées constitutionnellement.

4.8 Plan directeur cantonal (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

4.9 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

4.10 Simplifications administratives

Néant.

4.11 Autres

Néant.

5 CONCLUSION

Fondé sur ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil d'adopter le projet de décret ci-après.

PROJET DE DÉCRET

fixant le salaire du Procureur général

du 11 novembre 2009

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de décret présenté par le Conseil d'Etat

décète

Art. 1

¹ Le poste de Procureur général est colloqué en classe 18 de l'échelle des salaires figurant en annexe du règlement relatif au système de rétribution des collaborateurs de l'Etat de Vaud.

Art. 2

¹ Le salaire du titulaire du poste est fixé par le Conseil d'Etat conformément aux règles applicables aux collaborateurs de l'Etat.

Art. 3

¹ L'article 25 de la loi sur le personnel de l'Etat de Vaud est applicable au salaire du Procureur général.

Art. 4

¹ Le décret du 2 juin 1987 fixant le traitement du Procureur général est abrogé.

Art. 5

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du présent décret. Il en publiera le texte, conformément à l'article 84, alinéa 1er, lettre a, de la Constitution cantonale, et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 11 novembre 2009.

Le président :

P. Broulis

Le chancelier :

V. Grandjean