

Rapport à la Commission 5 de l'Assemblée constituante sur le Ministère public

Le Ministère public peut prendre dans la vie quotidienne des gens et dans la vie sociale une importance considérable ; de surcroît sa situation est très particulière parmi les organes de l'Etat.

A sa tête se trouve le procureur général ; il définit les axes de l'action qui va être menée, au nom de l'intérêt public et dans le cadre légal, devant les tribunaux pénaux (les compétences civiles du Ministère public n'ont plus guère d'importance) ; à vrai dire, il infléchit, met l'accent sur tels domaines (les moeurs du temps de Willy Heim, la drogue actuellement avec Jean-Marc Schwenter, plus tard peut-être la criminalité économique) mais se doit de réclamer l'application de toute la loi pénale et de la loi seulement.

Il s'agit là de la politique pénale judiciaire du canton, tandis que la politique pénale législative (essentiellement la procédure et l'organisation) sont du ressort du parlement et du gouvernement cantonaux ; les tribunaux n'ont pas à conduire quant à eux de politique pénale autre que l'interprétation des lois par la jurisprudence ; enfin, la politique pénale sur le fond est du ressort du parlement fédéral, lorsqu'il édicte les dispositions de cette nature (notamment le Code pénal).

Les substituts du procureur, indépendants sur la manière de mener l'accusation publique dans les procès qui leur sont confiés, se trouvent au surplus sous l'autorité du procureur général.

Il est essentiel pour la crédibilité des institutions que le Ministère public incarne sans défaillance la plus grande probité et la volonté de rechercher des solutions rigoureuses et justes à l'encontre de celles et ceux qui ont enfreint la loi pénale, si puissants soient-ils. Dès lors, même si ce rôle amène à définir et à mettre en œuvre une politique dans le cadre légal préexistant, qu'il ne conduit ni à édicter des lois ni à rendre des jugements, que par conséquent il est proche de l'exécutif, il n'y est rattaché que de manière ténue : il consiste avant tout dans l'action devant la justice pour que les lois soient appliquées le mieux possible, en faisant valoir l'intérêt général ou de l'Etat, considéré comme une abstraction. Mais surtout l'exigence d'indépendance à l'égard des parties au procès est aussi grande que pour les juges si l'on entend éviter le risque d'inégalités de traitement parmi les plus graves.

Un procureur complaisant pour ceux-ci et cruel pour ceux-là ruinerait une bonne part de notre système pénal.

Observons au passage que, à l'inverse de ce qu'on trouve dans d'autres systèmes, le Ministère public vaudois est cantonné dans la fonction d'avocat général, et encore surtout devant les tribunaux du siège et guère cours d'instruction (à l'exception de rares interventions lorsqu'il y a lieu à ce qu'il recoure contre une décision du juge d'instruction). Il n'est pas non plus, à l'inverse de son homologue genevois, l'autorité chargée de surveiller de l'activité des autres auxiliaires de justice, notamment des avocats.

Sur le plan de l'organisation il fait pour l'instant l'objet d'une simple loi cantonale, prévoyant son élection par le Conseil d'Etat, sans autre limite de durée réelle (formellement la période d'élection correspond pour le procureur général et pour les substituts à la législature) que sa démission, pour raison d'âge ou autre, ou son incapacité effective à exercer ses fonctions, pour un motif quelconque.

Il n'y a apparemment pas de raison dogmatique particulière de vouloir sa désignation par le gouvernement, si ce n'est peut-être que la haute surveillance en serait facilitée (mais en laissant subsister une dépendance malvenue du Ministère public à l'égard des Conseillers d'Etat). Cela présente en revanche l'inconvénient sérieux qu'il n'y aurait jamais de reddition de compte effective sur l'activité du Ministère public, du moins sous l'angle de la politique pénale qui est menée, comme c'est malheureusement le cas aujourd'hui.

Quant à la non-limitation du mandat, elle conduirait à une position à ce point inexpugnable que cela semble excessif. L'exemple de procureurs élus ailleurs pour un mandat limité et qui doit donc être véritablement renouvelé, sans que ce soit comme dans le système vaudois actuel une formalité, ne semble pas révéler de désavantages concrets pour l'indépendance de ces magistrats.

Une élection par le Grand conseil aux mêmes conditions que les juges cantonaux, pour une durée plus longue (six ans par exemple, voire davantage) semble justifiée. Le pouvoir actuel de révocation du Conseil d'Etat passerait logiquement au Grand Conseil. En revanche les substituts pourraient être nommés, suspendus et révoqués par le procureur général. De même l'organisation du Ministère public, fixée par la loi dans les grandes lignes, pourrait au surplus être confiée au procureur général, qui édicterait si nécessaire un règlement d'application.

On peut donc suggérer les dispositions suivantes, sous le titre général « le Ministère public ».

Art. 51-41 Election

¹ Le procureur général est élu pour six ans par le Grand conseil selon la même procédure que les juges cantonaux. Son mandat est reconductible. Il peut être révoqué par le Grand conseil sur préavis d'une commission composée comme celle mentionnée à l'art. (...).

² Il désigne, suspend et révoque ses substituts, qui bénéficient par ailleurs du même statut que les autres fonctionnaires.

Art. 51-42 Fonction

¹ Le procureur général définit la politique d'intervention au nom de l'intérêt public devant les tribunaux pénaux du canton et exerce les autres fonctions que la loi lui attribue. Il organise l'activité du Ministère public dans le cadre fixé par la loi.

² Il rend compte annuellement devant le Grand conseil de son activité.

³ Au surplus l'indépendance du procureur général et de ses substituts est garantie.