

Motion de la Commission de haute surveillance du Tribunal cantonal (CHSTC) visant à confier à dite commission la haute surveillance sur le Ministère public

Texte déposé

Dans son rapport pour l'année 2011, la Commission de haute surveillance du Tribunal cantonal (CHSTC) déclare : « En application de la Loi sur le Ministère public et de la LHSTC, la CHSTC n'exerce pas sa surveillance sur le Ministère public, lequel devrait relever des activités de la COGES. Il est probable que ces dispositions légales aient créé une incohérence dans l'organisation de la haute surveillance sur la justice vaudoise, voulue par le Grand Conseil en application de la Constitution, et qu'elles soient appelées à être révisées. »

Développement

La Loi sur le ministère public (LMPu) établit par diverses dispositions une relation particulière avec le Grand Conseil :

1. Selon l'art. 7 al. 1 LMPu, le procureur général est élu par le Grand Conseil, à la différence des chefs de services nommés par le Conseil d'Etat.
2. Selon l'article 22, al. 1 LMPu, par l'intermédiaire du Conseil d'Etat, le procureur général adresse au Grand Conseil chaque année un rapport sur l'activité du Ministère public.

L'article 22 al. 2 LMPu précise que le Conseil d'Etat remet le rapport tel quel au Grand Conseil. Il peut y adjoindre ses remarques.

Enfin, l'article 22 al. 3 LMPu stipule que si l'indépendance du Ministère public est menacée, le procureur général peut saisir directement le Grand Conseil.

Par ailleurs, la LMPu contient quelques dispositions qui établissent un lien fort entre le Ministère public et le Tribunal cantonal, qu'il s'agisse de l'assermentation des procureurs (à l'exception du procureur général) de l'article 14 al. 2 LMPu ou de sanctions disciplinaires à l'endroit du procureur général de l'article 20 al. 1 LMPu.

Dans les faits, le Ministère public constitue bel et bien un échelon important de notre dispositif de justice et, à ce titre, devrait être soumis, tout comme l'ensemble des instances judiciaires, à la haute surveillance du Grand Conseil, par l'intermédiaire de la CHSTC.

Conclusion

Sur la base de ces éléments, la CHSTC, unanime, demande par voie de motion que le Conseil d'Etat propose les adaptations législatives et, au besoin, constitutionnelles, attribuant au Grand Conseil, par l'intermédiaire de la CHSTC, la haute surveillance sur le Ministère public.

Demande le renvoi direct au Conseil d'Etat.

Lausanne, le 5 juin 2012.

*(Signé) Jacques-André Haury
et 6 cosignataires*

Développement

M. Jacques-André Haury, rapporteur : — La Commission de haute surveillance du Tribunal cantonal (CHSTC) ne souhaite pas procéder à de l'auto-alimentation, par principe. Néanmoins, en application de la loi sur le Ministère public, ainsi que nous l'avons dit dans notre rapport pour l'année 2011, ce dernier n'est pas soumis à la surveillance de la CHSTC. C'est probablement dû à ce que la loi sur la haute surveillance est postérieure à la loi sur le Ministère public et au fait que le calendrier n'a

pas permis de reprendre cette dernière loi pour l'intégrer à la première. A l'unanimité, les membres de la commission considèrent néanmoins qu'il y a là une incohérence. Le Ministère public constitue de fait la première phase du fonctionnement de l'appareil judiciaire et, n'étant soumis ni au contrôle ni à la surveillance de la CHSTC, il constitue une forme d'électron libre. Il fonctionne certainement très bien, mais en électron libre.

La loi place le Ministère public dans une relation particulière à l'égard du Grand Conseil, différente de celle des autres services de l'administration. A la différence des chefs de services, le procureur général est élu par le Grand Conseil, auquel il adresse chaque année un rapport sur l'activité du Ministère public. Le Conseil d'Etat fait l'office de transmission de ce rapport, mais sans pouvoir le modifier, contrairement aux rapports émanant des autres services de l'administration. D'après la loi sur le Ministère public, le procureur peut aussi saisir directement le Grand Conseil ; c'est encore une particularité du Ministère public.

Par ailleurs, la loi sur le Ministère public contient aussi quelques dispositions qui établissent des liens forts entre le Ministère public et le Tribunal cantonal, mais pas entre le Ministère public et l'administration. Il s'agit de l'assermentation des procureurs, qui se fait devant le Tribunal cantonal, et des sanctions disciplinaires prononcées à l'endroit des procureurs par le Tribunal cantonal. C'est le Tribunal neutre qui est compétent pour décider de sanctions à l'égard des juges et du procureur. Enfin, et ce n'est pas un détail, l'informatique de la Justice est à l'usage du Ministère public, ce qui n'est pas le cas du reste de l'administration.

Dans ces conditions, la CHSTC — dont je signale qu'elle n'existe formellement que depuis la rentrée 2011, c'est-à-dire depuis une année — propose au Grand Conseil de modifier l'appareil législatif de manière à ce que le Ministère public ressortisse à la haute surveillance du Tribunal cantonal. Nous avons pensé que cet objet, qui faisait l'unanimité des partis dans la CHSTC, pouvait être transmis directement au Conseil d'Etat et c'est ce que nous vous proposons. Mais si le Grand Conseil a une autre idée, nous la jugerons sans doute intéressante.

La discussion est ouverte.

Mme Christelle Luisier Brodard : — Le PLR souhaite en effet demander le renvoi de cette motion en commission du fait qu'elle suscite des questions épineuses nécessitant une discussion préalable au renvoi. En particulier, aujourd'hui, la Constitution vaudoise donne au Grand Conseil, en tant que pouvoir législatif, la compétence de haute surveillance sur les deux autres pouvoirs, soit sur l'activité du Conseil d'Etat et sur la gestion du Tribunal cantonal. Constitutionnellement, cette haute surveillance ne porte que sur ces deux entités, à l'exclusion de celles qui leur sont subordonnées. L'adoption de la présente motion imposerait par conséquent de revoir le statut du Ministère public, pourtant voté dans le cadre de Codex. Une haute surveillance directe supposerait que l'on fasse du Ministère public un pouvoir en soi, alors qu'il n'est pas du tout certain que c'est ce que voulait la motion. Par ailleurs, cette motion ne traite pas des relations du Ministère public avec le Conseil d'Etat, alors même qu'il lui est rattaché et que le Ministère public n'est pas une autorité judiciaire à proprement parler, même s'il fait partie de la chaîne pénale. Dès lors, il nous semble que cette motion doit être éclaircie et qu'une discussion en commission est nécessaire pour cela.

M. Claude Schwab : — J'interviens en tant que membre de la sous-commission de la Commission de gestion rattachée au Département de l'intérieur et je demande également un renvoi en commission. En effet, au début de la motion, la citation du rapport de la CHSTC comporte une petite erreur que nous aurions dû remarquer. Il est dit que le Ministère public « devrait relever des activités de la Commission de gestion ». Or, ce n'est pas un conditionnel mais un fait, car le Ministère public relève actuellement des activités de la Commission de gestion. Avec mes collègues commissaires MM. Grandjean et Reymond, j'ai eu l'occasion de visiter le Ministère public. Il est vrai que ce n'était peut-être qu'une « basse surveillance » dans la mesure où il a aussi fallu s'occuper des conditions matérielles de l'exercice du Ministère public dans les locaux de Longemalle. Par ailleurs, des questions se posent pour savoir s'il y a une incohérence dans le fait que le Ministère public ne soit pas rattaché à l'Ordre judiciaire. Cette distinction a été voulue et elle a des incidences sur le contrôle. Je souhaite également que le débat puisse avoir lieu en commission, d'autant plus que la Commission de gestion n'a même pas été approchée par la CHSTC avant qu'elle ne dépose sa motion.

Mme Christiane Jaquet-Berger : — Je ne peux qu'appuyer ce que viennent de dire mes deux préopinants. En effet, l'argumentation de M. Haury me paraît par trop simplificatrice alors que le problème est plus compliqué qu'il n'y paraît. Par exemple, on ne saurait subordonner un changement de système de surveillance au fait que l'informatique n'est pas la même. Ce n'est qu'un des exemples que l'on pourrait relever à cet égard. Pour le reste, je pense qu'il serait juste qu'une commission étudie à fond cette proposition.

M. Raphaël Mahaim : — Les Verts sont heureux de l'ouverture du débat que cette motion provoque. On voit bien que le débat est nécessaire et il est assez symptomatique de voir que c'est la Commission de haute surveillance de l'Ordre judiciaire qui l'a provoqué.

Sur le fond de l'affaire, les Verts sont très attachés à se prémunir contre tout risque d'ingérence politique. Dans ce type de débat, il faut veiller à ne pas adopter une solution qui soit encore pire que le mal que l'on souhaite prévenir. En ce sens, il s'agira de mener les réflexions avec de grandes précautions. Cela étant, les Verts sont ouverts à cette proposition qui permettra probablement d'avoir un regard de haute surveillance — et non d'ingérence — plus complet, et probablement une meilleure efficacité du travail parlementaire. Les Verts profitent néanmoins de cette occasion pour rappeler qu'il faut à tout prix remettre au goût du jour l'idée d'un Conseil de la magistrature ou d'un Conseil du Ministère public. Cela avait été exclu par la Constituante, mais on voit bien que, pour prévenir les risques d'ingérence politique, il n'y a peut-être pas trente-six solutions. La Confédération a adopté un tel conseil et l'on voit que c'est un système qui, sous plusieurs aspects, donne satisfaction. La motion est une ouverture envers un débat important, qui doit avoir lieu en commission, ainsi qu'une occasion de s'interroger sur la pertinence du modèle « Conseil de la magistrature ». Nous nous réjouissons d'ores et déjà des débats qui se tiendront en commission.

M. Jacques-André Haury, rapporteur : — Je vous remercie de me redonner la parole, monsieur le président. Oui, madame Jaquet-Berger, il s'agit d'une motion que je défends au nom de la CHSTC et non d'une motion que je défends à titre personnel, vous l'avez sans doute compris. De même, vous vous adressez à nous en tant que membre ou ancienne présidente de la Commission de gestion et non à titre personnel. Il est important que ce débat ne dégénère pas en une querelle de chiffonniers qui se disputent d'une commission à l'autre un bout de gras ou un bout d'administration à surveiller. Dans cet esprit, nous en avons d'ailleurs déjà parlé entre les membres de la CHSTC, l'idée que cette motion soit d'abord étudiée par une commission nous paraît tout à fait acceptable. Par conséquent, au nom de la commission, je me rallie à la proposition de transmettre la motion à l'examen d'une commission. Il appartient bien sûr au Bureau de désigner cette dernière commission. Nous avons pensé que la Commission des affaires judiciaires serait peut-être la plus compétente pour cela, mais évidemment, monsieur le président, votre Bureau a pleine compétence de désigner la commission qu'il voudra.

Le président : — S'agissant du « bout de gras », le procureur général Cottier appréciera !

Mme Jacqueline de Quattro, conseillère d'Etat, remplaçant Mme Béatrice Métraux, conseillère d'Etat : — Un renvoi en commission me paraît pertinent. Tout d'abord, l'intention de la motion n'est pas très claire à mes yeux. Une haute surveillance faite par la CHSTC supposerait que l'on fasse du Ministère public un pouvoir, au sens de l'article 89 de la Constitution. Cela imposerait de revoir entièrement le statut du Ministère public, que vous avez récemment voté dans le cadre du projet Codex 2010. Je rappelle que dans l'exposé des motifs et projet de loi 116, le rattachement direct du Ministère public au Grand Conseil avait été écarté, sans être particulièrement discuté devant votre autorité, d'ailleurs. Seule l'idée d'un Conseil du Ministère public avait été évoquée, avant d'être largement rejetée par la suite.

La motion impose de réviser toutes les règles constitutionnelles et légales relatives au Ministère public à la lumière du nouveau statut de ce dernier, ce qui constitue un travail important. Surtout, cette proposition donnerait au Ministère public une indépendance totale, sans réel rattachement institutionnel à un pouvoir existant et cela poserait des problèmes trapus. Je ne suis pas sûre que ce soit ce que voulait la commission. Enfin, j'y vois aussi un risque de confusion des rôles, car si l'intention de la commission n'est pas de remettre en cause le statut du Ministère public, mais uniquement de prendre la place de la Commission de gestion, il faudra alors la rendre attentive au fait que, participant à la haute surveillance sur l'activité du Conseil d'Etat et à travers lui du Ministère

public, elle ne disposera que des prérogatives de ladite Commission de gestion telles que décrites dans la loi sur le Grand Conseil et non plus des prérogatives spécifiques de la loi sur la haute surveillance du Tribunal cantonal. A mon avis, cela risque de créer dans l'activité de la commission une confusion qui pourrait nuire à son travail. Il y a donc suffisamment de problèmes épineux soulevés par cette motion pour appuyer le renvoi à une commission.

La discussion est close.

Le président : — Le président de la CHSTC s'étant rallié à la demande de renvoi en commission, il suffit que 20 personnes soient favorables à ce renvoi pour que nous puissions y procéder.

Le renvoi en commission est soutenu par largement plus de 20 députés.

La motion est renvoyée à l'examen d'une commission.