

RAPPORT DE LA COMMISSION THEMATIQUE DES AFFAIRES JUDICIAIRES
chargée d'examiner l'objet suivant :
Motion de la Commission de haute surveillance du Tribunal cantonal (CHSTC) visant à
confier à dite commission la haute surveillance sur le Ministère public.

La commission s'est réunie à deux reprises. Ont participé aux séances de la commission :

Le 5 novembre 2012 : Mmes Gloria Capt, Rebecca Ruiz, Monique Weber-Jobé, MM. Marc-André Bory, François Brélaz, Marc-Olivier Buffat, Régis Courdesse, Jacques Haldy, Yves Ravenel, Michel Renaud et le rapporteur soussigné.

Le 10 décembre 2012 : Mmes Anne Baehler Bech, Gloria Capt, Rebecca Ruiz, Monique Weber-Jobé, MM. Mathieu Blanc, Marc-André Bory, François Brélaz, Marc-Olivier Buffat, Régis Courdesse, Jacques Haldy, Raphaël Mahaim, Yves Ravenel, Michel Renaud et le rapporteur soussigné.

La commission a été assistée dans ses travaux par Mme Béatrice Métraux, Cheffe du Département de l'intérieur, ainsi que par M. Jean-Luc Schwaar, Chef du SJL, Mme Catherine Ayoub, Secrétaire générale adjointe au DINT et Mme Sandra Russbach Del Gottardo, Conseillère juridique au SJL. Les notes de séances ont été tenues par M. Fabrice Lambelet, secrétaire de commissions parlementaires au Secrétariat général du Grand Conseil, pour lesquelles il est ici remercié.

Introduction

Les trois textes soumis à l'examen de la CTAFJ portent, directement ou indirectement, sur la question des modalités de l'exercice de la (haute) surveillance sur les autorités judiciaires. Les propositions formulées dans ces textes sont en partie contradictoires. Ainsi, la création d'un Conseil supérieur de la magistrature impliquerait la disparition de la Commission de haute surveillance du Tribunal cantonal, alors que cette commission demande au travers du texte de sa motion que la haute surveillance du Ministère public lui soit attribuée. Pour sa part, la procédure suivie pour la réélection des juges cantonaux peut avoir des incidences directes sur l'indépendance de la justice. Enfin, la gestion par les organes du Grand Conseil de la procédure ayant abouti, au final, à la non-réélection d'un juge cantonal a démontré l'existence de certaines lacunes dans le système de contrôle et de gestion de l'ordre judiciaire.

La Conseillère d'Etat a déclaré être sensible à l'ensemble des projets et propositions ayant trait à la haute surveillance et à la procédure de réélection des juges. Actuellement, pas moins de quatre commissions du Grand Conseil (CHSTC, CTAFJ, COFIN et CPPRT) sont en relation avec le Tribunal cantonal, ce sans compter le Bureau qui est compétent en matière disciplinaire. De plus, l'examen du rapport annuel de l'activité du Ministère public est, pour sa part, du ressort de la Commission de gestion.

Au cours de la discussion, la Cheffe du Département a proposé que le Conseil d'Etat dépose, dans un délai d'environ une année, une réponse intermédiaire aux trois interventions parlementaires susmentionnées, à la condition que les deux motions soient transformées en postulats. Des pistes de réflexion pourraient ainsi être soumises aux députés, à charge pour eux de choisir une solution qui fera l'objet du rapport final.

De manière générale et bien que ne partageant pas les mêmes opinions sur le type de solutions à adopter pour l'exercice de la haute surveillance du pouvoir judiciaire et du Ministère public, les commissaires ont estimé que la proposition de la Conseillère d'Etat devait être suivie et qu'il est effectivement nécessaire de revoir, tout du moins partiellement, le système actuellement en vigueur. La suite du présent rapport résume les principales discussions qui ont eu lieu en relation avec les trois textes qui ont été étudiés par la commission.

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

Le député Jacques Haldy a rappelé que le dépôt de cette motion a été accepté à l'unanimité par les membres de la CHSTC de la précédente législature. Elle est fondée sur une approche pragmatique. En effet, le Ministère public exerce, en grande partie, des tâches similaires à celles relevant d'organes judiciaires, qui sont contrôlés par la CHSTC. Ce dernier a un statut particulier :

- Le Procureur général est élu par le Grand Conseil ;
- Il peut saisir le parlement s'il estime que son indépendance est menacée ;
- Par contre, il est rattaché administrativement au Conseil d'Etat ;

Par ailleurs, un contrôle par une même commission des principales entités chargées d'appliquer le droit pénal présenterait l'avantage de pouvoir disposer d'une solution permettant d'avoir une vue complète sur l'ensemble du système.

Les membres de la CHSTC ont pris acte du fait que la présente motion a suscité de vives réactions, notamment de la part de la Commission de gestion. Il n'a jamais été de leur souhait de vouloir ôter des prérogatives à cette commission. Au terme de son intervention, le député Haldy a indiqué que la CHSTC est ouverte à la discussion et à toutes solutions qui permettent d'aboutir à une définition plus précise de la surveillance du Ministère public.

La Conseillère d'Etat a rappelé que les dispositions légales qui régissent le Ministère public ont fait l'objet de nombreuses discussions devant le Grand Conseil au cours du mois de mai 2009. Au final, les députés ont décidé d'adopter la proposition formulée par le Conseil d'Etat, soit le rattachement du Ministère public à l'exécutif. Deux autres solutions avaient été envisagées : un rattachement du Ministère public à l'Ordre judiciaire, d'une part, et la création d'un organe indépendant rattaché au Grand Conseil, d'autre part.

Pour le Conseil d'Etat, la motion de la CHSTC doit être rejetée principalement pour les motifs suivants :

Manque de clarté de la motion dans ses intentions : Pour le gouvernement, une haute surveillance directe exercée sur le Ministère public par la CHSTC supposerait que cet organe devienne « un pouvoir » au sens de l'article 89 Cst-VD. Le Grand Conseil n'exerce actuellement son pouvoir de haute surveillance que sur les autres pouvoirs mentionnés à l'article 107 Cst-VD. L'acceptation de la motion reviendrait à devoir revoir les règles constitutionnelles et légales relatives au Ministère public. Si la motion demande une haute surveillance directe du Grand Conseil sur le Ministère public, le statut de ce dernier devrait être revu, pour en faire un pouvoir similaire à ce qu'est le Tribunal cantonal.

La motion fait fi des relations existant entre le Ministère public et le Conseil d'Etat, auquel il est rattaché : le Ministère public entretient davantage de relations avec le Conseil d'Etat qu'avec le Tribunal cantonal. Son rôle principal est celui de conduire l'instruction et de soutenir l'accusation pour le compte de l'Etat. En outre, et excepté le Procureur général, le Conseil d'Etat est l'autorité de nomination des procureurs et est également compétent pour délimiter les arrondissements du Ministère public. Enfin, les relations, actuelles ou passées, entre le Département de l'intérieur et le Ministère public sont excellentes.

Si l'intention de la CHSTC est uniquement celle de prendre la place la COGES, elle ne disposera alors que des prérogatives actuellement dévolues à celle-ci et non de celles qui ressortent spécifiquement de la loi sur la haute surveillance du Tribunal cantonal.

Plusieurs commissaires sont d'avis qu'un travail de réflexion doit être entrepris dans le but de mettre en place un système cohérent de contrôle des autorités en lien avec le monde judiciaire. Dans cette optique, il a été demandé à la CHSTC de transformer sa motion en postulat, dans le but de permettre au Conseil d'Etat de mener une telle réflexion. Cette proposition a été acceptée par la commission de haute surveillance.

Vote de prise en considération

La commission a accepté, à l'unanimité, de recommander la prise en considération du présent postulat.

La Tour-de-Peilz, le 9 avril 2013

Le Président rapporteur :
(signé) Nicolas Mattenberger