Avis de droit relatif aux compétences de la Commission de haute surveillance du Tribunal cantonal vaudois et en particulier à la portée à donner à l'exception de l'indépendance juridictionnelle contenue à l'article 135 de la Constitution vaudoise

Thierry Tanquerel

Professeur à l'Université de Genève

9 mai 2014

I. LE MANDAT

1. Par courrier du 11 février 2014, signé de Monsieur Laurent Wehrli, Président du Grand Conseil du canton de Vaud, et de Monsieur Olivier Rapin, Secrétaire général dudit Grand Conseil, le Bureau du Grand Conseil vaudois a confié au soussigné un mandat dont la teneur est la suivante :

- *considérant la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (Cst-VD; RSV 101.01) ;*
- *considérant la Loi sur la haute surveillance du Tribunal cantonal du 8 mars 2011 (LHSTC ; RSV 173.35) ;*
- *considérant toutes autres dispositions constitutionnelles, légales ou réglementaires qui vous paraîtront utiles ;*
- *considérant le rapport spécifique de la Commission de haute surveillance du Tribunal cantonal concernant le suivi de l'affaire Claude D. ainsi que ses annexes ;*
- *considérant que les divergences d'interprétation des compétences de la Commission de haute surveillance du Tribunal cantonal surviennent pour la première fois ;*

1. Au-delà des circonstances particulières ayant conduit la Commission de haute surveillance du Tribunal cantonal à établir un rapport sur le suivi de l'affaire Claude D., quelle portée revêt l'exception de l'indépendance juridictionnelle contenue à l'art. 135 de la Constitution vaudoise ? Qu'entend-on par « indépendance juridictionnelle » ? Cette notion couvre-t-elle aussi les situations où un magistrat aurait fait acte de légèreté, de superficialité ou de partialité, soit aurait gravement fauté ? En d'autres termes, l'indépendance juridictionnelle garantie au magistrat exclut-elle que des fautes caractérisées puissent se produire, comme dans toute autre profession, lesquelles relèveraient de la surveillance, sans interférer avec l'indépendance juridictionnelle ?

2. Plus précisément, quelle est la conception de la haute surveillance choisie par le constituant vaudois et quelles sont les limites qu'elle impose au législateur ? La « haute surveillance » porte-t-elle sur l'activité de « surveillance » exercée par le Tribunal cantonal sur l'Ordre judiciaire vaudois ? En cas de réponse positive, la Commission de haute surveillance du Tribunal cantonal est-elle libre ou contrainte de procéder à cette haute surveillance et jusqu'où peut-elle, dans cette activité, accéder à ce qui a fait l'objet de la surveillance ?

3. En particulier, quel est le lien entre l'indépendance juridictionnelle prévue par la Constitution et le pouvoir d'investigation donné à la Commission de haute surveillance du Tribunal cantonal par la loi éponyme ?

4. En quoi consiste la notion de « circonstances exceptionnelles » contenue aux articles 10 et 14 de ladite loi et en quoi permet-elle à la commission de mener une investigation sur la procédure qui a conduit à une décision rendue par une autorité judiciaire ?

5. Compte tenu du contexte constitutionnel, le « périmètre d'action » et le champ de compétences de la Commission de haute surveillance du Tribunal cantonal doivent-ils être précisés ? Quelles mesures correctrices sont à envisager ? Ces mesures impliquent-elles une modification légale ?

6. Dans le cas d'espèce, la Commission de haute surveillance du Tribunal cantonal avait-elle la compétence de requérir du Tribunal cantonal l'ouverture d'une nouvelle procédure disciplinaire suite à la procédure qui a conduit à une décision rendue par une autorité judiciaire, cette requête étant à l'origine d'un conflit de compétences entre la Commission de haute surveillance et le Tribunal cantonal ?

7. Dans le cas d'espèce, soit l'établissement du rapport spécifique de la Commission de haute surveillance du Tribunal cantonal sur le suivi de l'affaire Claude D., le cadre légal en vigueur a-t-il été correctement appliqué ? Les « circonstances exceptionnelles » prévues aux art. 10 al. 1 let. c et 14 LHSTC étaient-elles réalisées ?

2. Les pièces suivantes étaient jointes au courrier susmentionné :

- *Courrier du Tribunal cantonal du 1er novembre 2013 adressé à la Commission de haute surveillance du Tribunal cantonal.*
- *Rapport spécifique de la Commission de haute surveillance du Tribunal cantonal du 13 novembre 2013 concernant le suivi de l'affaire Claude D. ainsi que ses annexes.*
- *Déterminations du Tribunal cantonal du 15 novembre 2013 relatives au rapport spécifique de la Commission de haute surveillance du Tribunal cantonal concernant le suivi de l'affaire Claude D.*
- *Débats provisoires tenus le 26 novembre 2013 lors de l'examen du rapport précité.*
- *Résolution Jean-Marie Surer et consorts – Pour un fonctionnement de nos institutions (13_RES_009), adoptée le 26 novembre 2013.*
- *Rapport d'enquête de l'expert Bänziger.*
- *Exposé des motifs et projet de loi sur la haute surveillance du Tribunal cantonal et projets de lois modifiant la loi sur le Grand Conseil ainsi que la loi d'organisation judiciaire et réponse du conseil d'Etat à la motion Anne Baehler Bech demandant une loi d'application de l'article 135 de la Constitution vaudoise.*

- *Rapport de la commission ayant rapporté sur l'objet (330) et procès-verbaux des séances de commission.*
- *Premier débat du 22 février 2011et second débat du 8 mars 2011 à l'occasion de l'adoption du projet de loi sur la haute surveillance du Tribunal cantonal.*
- *Haute surveillance parlementaire sur les tribunaux fédéraux – Rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats du 28 juin 2002.*
- *La portée de la haute surveillance parlementaire sur les tribunaux – les avis de la doctrine juridique ; Rapport de l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration à l'attention des membres de la sous-commission DFJP/ tribunaux de la Commission de gestion du Conseil des Etats élargie à quelques députés au Conseil national du 11mars 2002.*
- *Garantie pour le justiciable d'un tribunal indépendant et impartial et contrôle de l'activité des tribunaux par la haute surveillance exercée par le pouvoir législatif, une coexistence difficile, Jean Fonjallaz, Juge fédéral, Lausanne, AJP 1/2011.*
- *Brèves réflexions de M. C. Rouiller, ancien Président du Tribunal fédéral, sur la séparation des pouvoirs et sur la haute surveillance du Grand Conseil du canton de Vaud, faites pour les besoins de l'examen de la plainte d'un citoyen contre plusieurs magistrats judiciaires.*

3. Afin de disposer des mêmes éléments que la Commission de haute surveillance du Tribunal cantonal (CHSTC), le soussigné a indiqué à son mandant qu'il serait opportun qu'il dispose des deux décisions du juge d'application des peines examinées par ladite commission. Le Tribunal cantonal a accepté cette communication en précisant au soussigné « nous partons de l'idée que vous avez en votre possession l'ensemble des pièces en mains de la Commission de haute surveillance du Tribunal cantonal, notamment les décisions rendues par l'administration ».

4. En fonction, notamment, de ce qui précède, le soussigné a donc reçu les documents complémentaires suivants :

- *Décision de l'Office d'exécution des peines du 23 novembre 2012 portant sur l'interruption immédiate de la phase du régime de fin de peine sous forme d'arrêts domiciliaires et de réintégration dans un établissement pénitentiaire de M. Claude D.*
- *Prise de position de l'Office d'exécution des peines sur le recours administratif déposé le 24 décembre 2012 contre la décision précitée par M. Claude D.*
- *Ordonnance de restitution de l'effet suspensif au recours précité prise par le Juge d'application des peines le 14 janvier 2013.*

- *Prononcé sur recours administratif rendu par le Juge d'application des peines le 26 mars 2013 relatif au recours précité.*
- *Lettre du Tribunal cantonal au soussigné, du 11 avril 2014, accompagnant les deux derniers documents précités.*
- *Rapport annuel de l'Ordre judiciaire vaudois pour l'année 2013.*
- *Rapport de la CHSTC pour l'année 2013.*

5. Le soussigné a encore reçu un envoi spontané de Me Christophe Piguet, ancien Bâtonnier de l'Ordre des avocats vaudois, comportant divers documents relatifs à la proposition de créer un Conseil supérieur de la magistrature dans le canton de Vaud.

II. LES FAITS

6. Seront rappelés ici les faits essentiels ayant conduit à confier au soussigné le mandat exposé plus haut. Ces faits sont en rapport avec le traitement par le Tribunal cantonal et le Grand Conseil des suites des tragiques évènements de Payerne, lors desquels Claude D. a tué une jeune femme, Marie S. Seuls les éléments pertinents pour les questions juridiques posées seront indiqués, étant souligné que le mandat du soussigné porte exclusivement sur des questions juridiques relatives à la compétence de haute surveillance du Tribunal cantonal par le Grand Conseil et non sur l'affaire Claude D. elle-même.

7. Le 13 juin 2000, Claude D. a été condamné par le Tribunal criminel du district du Pays-d'Enhaut pour assassinat, menaces, séquestration et enlèvement, contrainte sexuelle et viol à 20 ans de réclusion. Les délits avaient été commis de mi-octobre 1997 à janvier 1998. Compte tenu de la détention préventive, le terme de la peine venait à échéance le 13 janvier 2018.

8. La libération conditionnelle de Claude D. a été refusée par deux fois, par jugement du Collège des juges d'application des peines, le 10 mai 2011 et le 3 juillet 2012. Ce dernier jugement indique cependant qu'il convient de suivre scrupuleusement le programme d'élargissements progressifs qui a été défini par le réseau interdisciplinaire et avalisé par la Commission interdisciplinaire consultative.

9. Le 16 août 2012, l'Office d'exécution des peines du canton de Vaud (OEP) a autorisé Claude D, sous 20 conditions, à poursuivre sa peine sous la forme des arrêts domiciliaires. Le 23 novembre 2012, suite à des informations défavorables, notamment l'allégation de menaces de mort émanant de Claude D., l'OEP a mis fin au régime de fin de peine sous forme d'arrêts domiciliaires et a ordonné la

réintégration immédiate de l'intéressé en régime de détention ordinaire. Cette décision a été déclarée exécutoire nonobstant recours.

10. Le 14 janvier 2013, statuant suite à un recours de Claude D. contre la décision précitée, le juge d'application des peines a restitué l'effet suspensif au recours dès le moment où l'intéressé serait au bénéfice d'une nouvelle activité professionnelle.

11. Le 22 janvier, l'OEP a donc ordonné la sortie de l'établissement pénitentiaire et la reprise du régime d'arrêts domiciliaires.

12. Par prononcé du 26 mars 2013, le juge d'application des peines a admis le recours précité de Claude D., annulé la décision du 23 novembre 2012 et renvoyé la cause à l'OEP pour complément d'instruction et nouvelle décision.

13. Entre le 13 et le 14 mai 2013, à Payerne, Claude D. a enlevé et tué Marie S.

14. Le 17 mai 2013, le Tribunal cantonal a annoncé avoir ordonné une enquête administrative dans le cadre de « l'affaire Claude D. » et avoir désigné M. Félix Bänziger, Procureur général du canton de Soleure jusqu'à fin mai 2013, en qualité d'expert chargé de conduire cette enquête. Le mandat de l'expert était le suivant :

> *1) Analyser, au regard de l'ensemble du dossier, les décisions judiciaires rendues durant l'exécution de la peine, ainsi que la coordination entre les différents intervenants et autorités.*
>
> *2) Proposer d'éventuelles améliorations des processus décisionnels actuels (répartition des compétences, effet suspensif, voies de droit, notamment).*
>
> *3) Examiner l'adéquation des moyens à disposition du Tribunal des mesures de contrainte et d'application des peines pour accomplir sa mission.*

15. En parallèle, à une date qui ne ressort pas avec précision des pièces à disposition du soussigné, l'Autorité de surveillance interne du Tribunal cantonal s'est saisie du cas et a ouvert une enquête. Elle a décidé de suspendre provisoirement le magistrat concerné, à savoir le juge d'application des peines ayant rendu les décisions du 14 janvier et du 26 mars 2013, dans l'attente du dépôt du rapport de l'expert.

16. Le 21 mai 2013, la CHSTC s'est réunie et a formulé une déclaration au Grand Conseil. Dans cette déclaration, la CHSTC considérait notamment que « en ouvrant une enquête administrative à la suite du drame de Payerne, le Tribunal cantonal a pris la décision qu'il convenait de prendre, laquelle est conforme à notre ordre juridique et constitutionnel ». La CHSTC rappelait en outre qu'elle avait demandé au Tribunal cantonal de renseigner le Grand Conseil sur l'efficacité des mesures prises suite à l'audit effectué à la demande du Tribunal cantonal auprès du

Tribunal de mesures de contrainte et d'application des peines et sur les résultats encore escomptés. Après avoir relevé que le mandat confié à l'expert était assez large, la CHSTC a considéré en conclusion que « le Tribunal cantonal a réagi de façon adéquate et que le Grand Conseil doit lui conserver sa confiance ».

17. M. Bänziger a remis son rapport, daté du 27 août 2013, au Tribunal cantonal. L'enquêteur a examiné et commenté les deux décisions du juge d'application des peines. Sur la restitution de l'effet suspensif, commentée sur un peu plus d'une cinquantaine de lignes, l'expert a considéré que « la restitution de l'effet suspensif n'étais certes pas dénuée de fondement, mais le rejet du recours à cet égard aurait été tout aussi justifié ». Sur l'admission du recours, commentée bien plus brièvement en une douzaine de lignes, l'expert a indiqué que cette décision lui paraissait bien fondée. Il a ajouté que l'élément crucial était que le condamné se soit trouvé par la suite dans une relative liberté pendant que l'OEP complétait l'enquête, ce qui ne résultait pas de la décision du 26 mars 2013, mais de la décision sur effet suspensif du 14 janvier 2013 ». Outre des recommandations d'ordre général, l'enquêteur a finalement indiqué ce qui suit dans sa conclusion :

> *« L'enquête administrative n'a révélé aucune négligence des institutions et des personnes impliquées dans l'exécution de la peine de Claude D[…] qui aurait été à la base de la mort de Marie S. Différentes décisions, dont en particulier l'octroi des arrêts domiciliaires par l'OEP en août 2012 et la restitution de l'effet suspensif par le JAP en janvier 2013, ont objectivement contribué à ce que Claude D[…] ait pu enlever et tuer Marie S. les 13 et 14 mai 2013. On ne peut pourtant pas reprocher aux personnes qui ont participé à l'exécution du jugement d'avoir favorisé un épisode mortel par une imprévoyance coupable, en ne se rendant pas compte des conséquences de leur comportement ou en n'en tenant pas compte. Les intervenants ont en effet pris les précautions qui s'imposaient au regard des circonstances et de leur situation personnelle. En conséquence, nous estimons qu'il n'y a pas lieu d'ouvrir une procédure disciplinaire ou pénale à l'encontre de l'une ou l'autre des personnes impliquées dans l'exécution de la peine de Claude D[…]. »*

18. Le Tribunal cantonal a annoncé la publication du rapport de l'expert par un communiqué du 30 août 2013. Dans ce communiqué, il a relevé que l'expert avait conclu « qu'il n'y a pas lieu d'ouvrir une procédure disciplinaire ou pénale à l'encontre de l'une ou l'autre des personnes impliquées dans l'exécution de la peine de Claude D[…] » et a conclu en indiquant que « ce rapport s'impose et le Tribunal cantonal prendra toutes les mesures qui relèvent de sa compétence ».

19. Dans un communiqué du 5 septembre 2013, la CHSTC a annoncé avoir pris connaissance du rapport de l'expert, a annoncé le dépôt d'un postulat visant à l'introduction rapide des modifications législatives proposées par l'expert et a

indiqué vouloir entendre directement celui-ci « afin d'apprécier si d'autres mesures sont souhaitables ou au contraire superflues ».

20. Dans un courrier du 23 septembre 2013, adressé au Président de la CHSTC, le Président du Tribunal cantonal, se référant à un entretien du 19 septembre 2013, a indiqué que, compte tenu des questions que la commission souhaitait poser à l'expert et récapitulées dans ledit courrier, le Tribunal cantonal n'avait en l'état pas d'objection à l'audition de celui-ci, « même si nous ne sommes pas convaincus que nous nous trouvons dans un des cas d'intervention prévus par la loi sur la haute surveillance du Tribunal cantonal ». Ce courrier précisait encore que « nous avons pris bonne note que votre Commission ne posera pas à l'expert de questions portant sur l'activité juridictionnelle du juge d'application des peines, en particulier pas sur les quatre décisions que l'expert a examinées dans son enquête, l'indépendance des jugements étant réservée tant par la Constitution (art. 107 al. 1ter), que par la Loi sur la haute surveillance du Tribunal cantonal (art. 2 al. 3) et la Loi sur le Grand Conseil (art. 69) ».

21. Le 1er octobre 2013, le président de la CHSTC a écrit au Président du Tribunal cantonal pour le remercier d'avoir autorisé l'audition de M. Bänziger, précisant que la commission avait obtenu réponse à l'ensemble de ses questions et s'en déclarait satisfaite.

22. Le 30 octobre 2013, le président de la CHSTC a derechef écrit, au nom de la commission, au président du Tribunal cantonal. Dans ce courrier, la CHSTC remerciait le Tribunal cantonal de lui avoir permis de consulter les décisions du juge d'application des peines des 14 janvier et 26 mars 2013. Elle rappelait considérer que l'on était en présence de « circonstances exceptionnelles » au sens de l'article 10 lettre c de la loi sur la haute surveillance du Tribunal cantonal du 8 mars 2011 (LHSTC)[1] et, à ce titre, faisait part au Tribunal cantonal de ses observations.

La CHSTC se déclarait surprise d'avoir constaté, à la lecture des décisions en question, « que la dangerosité de Claude D. n'est nullement prise en compte par le JAP dans ces deux décisions » alors qu'il s'agissait d'un élément déterminant dans la décision de l'OEP du 23 novembre 2012. La CHSTC considérait qu'il était dès lors « surprenant que l'expert n'ait pas noté que cette dangerosité du condamné n'a pas été prise en compte ni même fait l'objet d'une simple mention dans les décisions prises par le JAP ». La commission constatait que la Cour administrative du Tribunal cantonal avait fait siennes les conclusions de l'expert et que, à sa connaissance, il avait été renoncé à toute procédure administrative ou disciplinaire à l'encontre du juge d'application des peines concerné. La CHSTC poursuivait ainsi :

---

1 RS/VD 173.35

« La CHSTC relève que l'expert désigné, ancien procureur général, avait certes compétence dans l'instruction des faits. En revanche, lorsqu'il s'agissait de se prononcer sur l'activité juridictionnelle du JAP, il avait vraisemblablement moins d'expertise que vous n'en avez-vous-même. Nous ne comprenons dès lors pas que la Cour administrative ait pu se contenter de reprendre à son compte une appréciation échappant à l'expertise professionnelle d'un ancien procureur.

Se fondant sur les éléments évoqués, la CHSTC se déclare insatisfaite de la façon dont le Tribunal cantonal a géré les suites de l'affaire Claude D. Elle a l'honneur de vous demander de bien vouloir ouvrir une procédure administrative contre le JAP concerné et, au besoin, de prendre les sanctions disciplinaires qui pourraient en découler »

23. La CHSTC a rendu publique sa démarche auprès du Tribunal cantonal par un communiqué du 1er novembre 2013, dans lequel elle indiquait notamment avoir constaté que « la dangerosité de Claude D. n'est ni prise en compte, ni même mentionnée par le JAP, lequel connaissait pourtant bien le cas et la personnalité de Claude D. » Elle se déclarait surprise que cette lacune n'ait pas attiré l'attention de l'expert et informait avoir « demandé au Président du Tribunal cantonal d'ouvrir une procédure administrative à l'encontre du Juge d'application des peines concerné, procédure à laquelle il avait renoncé à la suite de la publication du rapport de l'expert ».

24. Le Tribunal cantonal a réagi par un communiqué du même jour, dans lequel il soulignait que l'Autorité de surveillance du Tribunal cantonal avait ouvert une enquête et suspendu le magistrat concerné dans l'attente du rapport de l'enquêteur Bänziger, puis s'était ralliée aux conclusions de celui-ci, jugées claires, précises et convaincantes. Le Tribunal cantonal relevait en outre que « la Commission de haute surveillance du Tribunal cantonal commente, alors que la loi ne l'y autorise pas, les deux décisions judiciaires rendues par le juge d'application des peines dans l'affaire Claude D. », ajoutant plus loin « qu'il n'est pas de la compétence de la CHSTC de porter une appréciation sur des décisions judiciaires », en se référant à l'article 2 LHSTC, selon lequel « la haute surveillance ne porte pas sur l'activité juridictionnelle des autorités judiciaires ». Le Tribunal cantonal déplorait enfin vivement « les attaques personnelles injustifiées portées ce jour, dans les médias, par le député Haury à l'encontre du magistrat concerné. »

25. Le Tribunal cantonal a répondu en substance dans le même sens à la CHSTC, par courrier du même jour, en indiquant en conclusion qu'il avait agi conformément à ses devoirs et avait respecté les procédures prévues par la loi d'organisation judiciaire du 12 décembre 1979 (LOJV)[2]. Il ajoutait que le contenu du courrier de la CHSTC ne comportait aucun élément de nature à justifier une nouvelle saisine

---

2 RS/VD 173.01.

de l'Autorité de surveillance, de sorte qu'il ne pouvait être donné de suite favorable à sa réquisition.

26. La CHSTC a déposé, le 13 novembre 2013, un rapport spécifique dans lequel après un rappel des faits, elle insiste sur la nécessité de définir les responsabilités dans l'affaire Claude D. en précisant notamment que « s'il s'agit d'une erreur de la Justice, elle doit être reconnue afin de prendre, dans le domaine de la procédure, les mesures susceptibles d'en prévenir la répétition ». Elle rappelle qu'elle a considéré que la notion de « circonstances exceptionnelles » était réalisée en l'occurrence et qu'elle était donc habilitée à investiguer. S'agissant des décisions du juge d'application des peines, la CHSTC relate ses démarches auprès du Tribunal cantonal et le refus de celui-ci de donner suite à sa demande de nouvelle enquête administrative. Sur le plan juridique, la CHSTC considère qu'elle avait la compétence de traiter et de se prononcer sur l'affaire Claude D. en raison, d'une part, de la gravité du cas, « soit le meurtre sauvage d'une jeune femme de 19 ans par un assassin en train d'exécuter une peine de vingt ans de réclusion pour avoir commis des infractions d'une gravité extrême », et, d'autre part, d'une lacune du système d'autocontrôle de l'appareil judiciaire dans le cadre des prises de décision du juge d'application des peines. Cette lacune venait du fait que, les décisions en cause étant favorables à l'intéressé, elles n'avaient pas pu faire l'objet d'un recours devant une autorité collégiale supérieure, l'OEP n'ayant pas la qualité pour recourir. Un exercice du pouvoir de haute surveillance plus incisif se justifiait donc. La commission estimait être compétente pour contrôler si le Tribunal cantonal avait exercé correctement son pouvoir de surveillance sur l'Ordre judiciaire. Dans les décisions du juge d'application des peines, aucune mention n'était faite de la dangerosité de Claude D., il n'était procédé à aucune pesée des intérêts entre l'intérêt public à la protection de la sécurité publique, l'intérêt public à la réinsertion sociale du délinquant et son intérêt privé à recouvrer la liberté. Aucun élément ne permettait de déduire que le magistrat aurait procédé implicitement à un tel examen. Le fait que l'expert n'ait fait aucune constatation à ce propos constituait une lacune. En se basant sur ce seul rapport, le Tribunal cantonal avait exercé sa mission de surveillance de façon incomplète.

En conclusion, la CHSTC considérait que, vu le caractère exceptionnel de l'affaire, elle était fondée à exercer son pouvoir de haute surveillance, notamment en comparant les décisions judiciaires importantes avec le contenu du rapport d'enquête. Estimant, au terme de cet examen, que la surveillance exercée par le Tribunal cantonal avait été exercée de façon incomplète, la CHSTC avait « interpellé le TC dans le but d'inviter ce dernier à remédier à cette situation en ouvrant une nouvelle enquête administrative permettant notamment de combler les lacunes du rapport d'expertise ».

27. Le 15 novembre 2013, le Tribunal cantonal a présenté ses déterminations relatives au rapport de la CHSTC. Après avoir relaté les actions qu'il avait entreprises, notamment le fait qu'une procédure disciplinaire avait bien été ouverte contre le magistrat concerné, cette procédure ayant été close suite aux conclusions claires, précises et convaincantes du rapport de l'expert, le Tribunal cantonal s'est prononcé sur les démarches de la CHSTC. Il a relevé à cet égard que la commission avait « gravement violé le principe de la séparation des pouvoirs et celui de l'indépendance des jugements », en prenant publiquement position, notamment par voie de communiqué de presse, sur le contenu et le bien-fondé des décisions rendues par le juge d'application des peines et en demandant que celui-ci soit sanctionné pour la manière dont il avait appliqué le droit dans cette affaire. Pour le Tribunal cantonal, il était clair que la CHSTC ne pouvait en l'espèce invoquer la présence de « circonstances exceptionnelles » au sens de l'article 10 alinéa 1 lettre c LHSTC pour prendre position sur le contenu d'un jugement ou sur la manière dont un tribunal a rendu des décisions dans une affaire concrète. L'indépendance des jugements interdisait au Parlement non seulement de modifier ou annuler une décision judiciaire (sauf cas particulier comme la grâce), mais également à chercher à discipliner ou démettre un juge pour certaines de ses décisions. Ce principe avait pour conséquence que la haute surveillance sur la justice ne pouvait pas porter sur la manière dont une autorité judiciaire dit le droit dans une affaire concrète. La surveillance du Parlement ne pouvait donc porter sur une affaire concrète.

28. Dans sa séance du 26 novembre 2013, le Grand Conseil vaudois a adopté une résolution sur la nécessité de demander un ou des avis de droit pour préciser le périmètre d'action de la CHSTC. Cette résolution a abouti au présent mandat.

29. Dans la même séance, le Grand Conseil a pris acte du rapport de la CHSTC, après avoir rejeté une motion d'ordre demandant de surseoir au vote jusqu'à la remise d'un avis de droit, l'auteur de la résolution considérant qu'un tel vote revenait à accepter l'ouverture d'une nouvelle enquête administrative.

III. LE CADRE CONSTITUTIONNEL

30. Le principe de l'indépendance des jugements, mentionné notamment à l'article 135 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (Cst.-VD)[3] s'inscrit dans le contexte plus large de la séparation des pouvoirs, dont la nature est avant tout institutionnelle, et du droit à un tribunal indépendant et impartial, qui est une garantie de procédure dont bénéficie toute personne. Il convient donc, pour en cerner la portée dans l'optique des questions qui nous sont posées, de rappeler les

---

3 RS/VD 101.01.

exigences du droit supérieur, auxquelles le constituant, le législateur et les autorités vaudoises sont bien sûr soumis.

A. Le cadre fédéral et international

31. La *séparation des pouvoirs* ne fait pas l'objet d'une disposition spécifique de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst. féd.)[4], qui s'imposerait aux cantons avec un contenu prédéfini. Ce principe est néanmoins mis en œuvre par le Tribunal fédéral, qui le reconnaît comme un véritable droit constitutionnel, garanti par toutes les constitutions cantonales, soit explicitement, soit implicitement. Il protège la répartition des compétences prévue par le droit constitutionnel cantonal entre les trois pouvoirs – législatif, exécutif et judiciaire – et interdit à un organe de l'Etat d'empiéter sur les compétences d'un autre organe. Il appartient en premier lieu au droit cantonal de fixer ces compétences[5].

32. Le principe de séparation des pouvoirs a cependant une portée particulière en ce qui concerne les rapports entre le pouvoir judiciaire et le pouvoir législatif. En effet, comme le relève la doctrine, « le pouvoir judiciaire est le seul parmi les trois principaux organes étatiques à déduire du principe de la séparation des pouvoirs le postulat de son indépendance »[6]. C'est pourquoi la liberté des cantons de répartir les compétences entre les organes de l'Etat est limitée par deux dispositions complémentaires de la Cst. féd. Il s'agit, d'une part, de l'article 191c sur *l'indépendance des autorités judiciaires* et, d'autre part, de l'article 30 sur *le droit à un tribunal indépendant et impartial.* A cela, on doit ajouter l'article 6 par. 1 CEDH qui garantit également, dans les causes couvertes par cette disposition, le droit à un juge indépendant et impartial.

33. Selon l'article 191c Cst. féd. « dans l'exercice de leurs compétences juridictionnelles, les autorités judiciaires sont indépendantes et ne sont soumises qu'à la loi ». Cette disposition a été décrite comme « l'accessoire institutionnel » des articles 30 Cst. féd. et 6 par. 1 CEDH[7]. Elle vaut, selon la doctrine, pour l'ensemble des tribunaux suisses, donc également au niveau cantonal[8]. L'indépendance visée par cette disposition s'applique à la fonction propre des autorités judiciaires et des tribunaux, à savoir la fonction de dire le droit[9], ou, dit

---

4 RS 101.

5 ATF 136 I 241, 249 s, et la jurisprudence citée.

6 ANDREAS AUER, GIORGIO MALINVERNI, MICHEL HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, Vol. I – L'Etat, 3ème éd., Berne, n° 1771.

7 JEAN FONJALLAZ, Garantie pour le justiciable d'un tribunal indépendant et impartial et contrôle de l'activité des tribunaux par la haute surveillance exercée par le pouvoir législatif, une coexistence difficile, AJP 1/2011, p. 49ss. Voir aussi PASCAL MAHON, Art. 191c, in Aubert/Mahon, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zurich/Bâle/Genève, 2003, n° 3.

8 GEROLD STEINMANN, Art. 191c, in Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender, Die schweizerische Bundesverfassung – Kommentar, 2ème éd., Zurich/Saint-Gall, 2008, n° 2; PIERRE TSCHANNEN, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 3ème éd., Berne, § 40 n° 13.

9 MAHON, op. cit. note 7, n° 5

autrement, leur activité juridictionnelle. Elle implique qu'aucune autorité, si ce n'est un juge supérieur régulièrement saisi, ne peut donner d'instruction à un juge quant au contenu des décisions qu'il rend, ni ne peut les modifier ou les annuler[10]. Plus largement « l'organisation des pouvoirs étatiques doit être telle qu'aucune autorité non judiciaire n'ait, dans ses rapports avec le pouvoir judiciaire, des attributions qui la mettraient en mesure d'intervenir dans le règlement des affaires soumises au juge »[11]. L'indépendance des tribunaux doit permettre aux juges de trancher les affaires qui leur sont soumises libres de pressions extérieures et autres influences étrangères à l'objet en cause[12].

34. Selon l'article 30 alinéa 1, première phrase, Cst. féd., « toute personne dont la cause doit être jugée dans une procédure judiciaire a droit à ce que sa cause soit portée devant un tribunal établi par la loi, compétent, indépendant et impartial ». Quant à l'art. 6 par. 1 CEDH, il prévoit, dans sa première phrase, que « toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle ». Ces dispositions comportent donc des droits constitutionnels ou conventionnels, constituant des garanties de procédure, qui peuvent être invoquées par tout justiciable, personne physique ou morale[13].

35. En ce qui concerne leur portée sur l'activité juridictionnelle des juges, les articles 30 Cst. féd. et 6 par. 1 CEDH ont le même contenu que l'article 191c Cst. féd. : « l'autorité n'a, dans l'exercice de sa fonction judiciaire, pas d'ordre, d'instruction ou de directive à recevoir d'une autre autorité »[14]. A ce sujet, SEILER note qu'il est unanimement admis que, notamment, le Parlement ne peut pas sanctionner (« disziplinieren ») ou destituer des magistrats parce qu'ils ont jugé dans un certain sens[15].

B. Le cadre cantonal vaudois

36. La Constitution vaudoise consacre expressément le principe de la séparation des pouvoirs à son article 89, qui prévoit que « les autorités sont organisées selon le principe de la séparation des pouvoirs ».

---

10 PIERRE MOOR, ALEXANDRE FLÜCKIGER, VINCENT MARTENET, Droit administratif, Vol. I – Les fondements, Berne, 2012, p. 559.

11 *Id.*

12 TSCHANNEN, op. cit. note 8, § 40 n° 12.

13 ANDREAS AUER, GIORGIO MALINVERNI, MICHEL HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, Vol. II – Les droits fondamentaux, 3ème éd., Berne, n° 1210.

14 PASCAL MAHON, Art. 30, in Aubert/Mahon, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zurich/Bâle/Genève, 2003, n° 7.

15 HANSJÖRG SEILER, Praktische Fragen der parlamentarischen Oberaufsicht über die Justiz, ZBl 2000 p. 281, p. 286.

37. Nous avons vu que ce principe protège la répartition des compétences entre les organes de l'Etat prévue par le droit constitutionnel cantonal. A cet égard, il convient de souligner que le constituant vaudois a expressément confié la surveillance de l'Ordre judiciaire au Tribunal cantonal. Aux termes de l'article 130 Cst.-VD, celui-ci est « l'autorité judiciaire supérieure du Canton » et selon l'article 133 alinéa 2 lettre a Cst.-VD, « en qualité d'autorité administrative », il « dirige et surveille » l'Ordre judiciaire. Quant au Grand Conseil, l'article 107 alinéa 1 Cst.-VD lui confie le soin d'exercer « la haute surveillance sur l'activité du Conseil d'Etat et sur la gestion du Tribunal cantonal ». On remarquera d'emblée que cette haute surveillance s'exerce sur le Tribunal cantonal et non sur l'Ordre judiciaire dans son ensemble et qu'elle vise « la gestion » et non « l'activité » de celui-ci.

38. Par ailleurs, selon l'article 126 Cst.-VD, l'indépendance des tribunaux est garantie (al. 1) et les juges exercent les fonctions judiciaires d'une manière indépendante et impartiale (al. 2). Ces dispositions ont la même portée que les articles 191c et 30 Cst. féd. évoqués plus haut[16].

39. L'article 135 Cst.-VD fait le lien entre les dispositions précitées en indiquant que « sauf l'indépendance des jugements, le Tribunal cantonal est placé sous la haute surveillance du Grand Conseil ». Cet article ne reprend pas la notion de « gestion » figurant à l'article 107 alinéa 1 Cst.-VD, mais il est évident que celle-ci est implicite. On ne saurait considérer, en effet, que le constituant vaudois a souhaité annuler à l'article 135 ce qu'il a prévu à l'article 107 alinéa 1 Cst.-VD. Par ailleurs, la réserve de l'indépendance des jugements concrétise les limites du pouvoir de haute surveillance qui résultent nécessairement du principe de l'indépendance des tribunaux et du droit à un tribunal indépendant et impartial. L'expression « jugements » fait référence à l'activité juridictionnelle des tribunaux, qui est, on l'a vu[17], l'objet de leur indépendance.

C. Les conséquences sur la haute surveillance

1. L'indépendance des tribunaux

40. La doctrine s'accorde à dire que l'indépendance des tribunaux n'empêche pas l'exercice d'une surveillance ou, en tout cas, d'une haute surveillance sur le pouvoir judiciaire[18]. Mais cette haute surveillance ne peut porter sur la manière de dire le droit dans des affaires concrètes[19], donc sur des décisions d'espèce[20], dont la

---

16 Supra n° 33 et 34.

17 Supra n° 33.

18 MAHON, op. cit. note 7, n° 5 ; MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, op. cit. note 10, p. 560 ; STEINMANN, op. cit. note 8, n° 10.

19 MAHON, op. cit. note 7, n° 5.

critique est exclue[21] et sur lesquelles elle ne saurait avoir d'influence[22]. En un mot, elle ne peut porter sur l'exercice des compétences juridictionnelles[23]. Plus généralement, on dira que la haute surveillance ne peut avoir pour effet d'exercer une pression sur les juges afin de les pousser à trancher dans un sens plutôt que dans un autre. C'est pourquoi non seulement l'organe de haute surveillance ne peut pas casser ou modifier une décision de justice, ni instruire l'autorité judiciaire de statuer dans un certain sens, mais il ne peut donner non plus d'orientation jurisprudentielle[24].

41. Dans les différents documents remis au soussigné, et notamment dans les travaux préparatoires de la LHSTC, il est souvent fait allusion à une triple conception de la haute surveillance : stricte, élargie et étendue. Cette classification résulte d'un rapport établi en 2002 par l'Organe parlementaire (fédéral) de contrôle de l'administration (OPCA) sur « La portée de la haute surveillance parlementaire sur les tribunaux – les avis de la doctrine juridique »[25] et a été reprise ensuite par un rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats sur la haute surveillance parlementaire sur les tribunaux fédéraux[26]. Il n'est pas nécessaire de discuter ici de la pertinence de cette classification, ni de chercher à savoir comment devrait être classée la mission confiée à la CHSTC. Ce qui est déterminant c'est la réglementation de cette mission par le constituant et le législateur vaudois. Cela étant, on soulignera que même les auteurs à qui l'OPCA attribue une conception étendue de la haute surveillance ne prônent nullement un contrôle de fond des décisions d'espèce au moyen de la haute surveillance sur les tribunaux. SEILER n'évoque pas du tout un tel contrôle sous l'angle de la haute surveillance : il n'envisage une prise en compte des décisions d'espèce que sous l'angle de leur portée en vue d'une éventuelle action législative[27]. Quant à MASTRONARDI, il se limite à évoquer une hypothèse très particulière où l'absence de recours serait susceptible de créer un déficit de contrôle de l'activité juridictionnelle de l'administration – et non des tribunaux – déficit que la haute surveillance sur l'administration pourrait combler[28].

---

20 JEAN-FRANÇOIS AUBERT, Art. 169, in Aubert/Mahon, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zurich/Bâle/Genève, 2003, n° 13.

21 STEINMANN, op. cit. note 8, n° 10.

22 TSCHANNEN, op. cit. note 8, § 35 n° 20.

23 MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, op. cit. note 10, p. 560.

24 MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, op. cit. note 10, p. 561.

25 FF 2002 7141, spéc. 7142-7143.

26 FF 2002 7077.

27 SEILER, op. cit. note 15, p. 291 ss.

28 PHILIPPE MASTRONARDI, Kriterien der Demokratischen Verwaltungskontrolle, Bâle et Francfort-sur-le-Main, 1991, p. 137-138. Dans son commentaire de l'article 169 Cst. féd., cet auteur relève que, selon la pratique des commissions de gestion des Chambres fédérales, la question de savoir si le droit a été bien dit ne fait pas partie de la haute surveillance (PHILIPPE MASTRONARDI, Art. 169, in in Ehrenzeller/ Mastronardi/Schweizer/Vallender, Die schweizerische Bundesverfassung – Kommentar, 2ème éd., Zurich/Saint-Gall, 2008, n° 20).

42. En tout état de cause, il est manifeste qu'en faisant porter la haute surveillance sur « la gestion » et non « l'activité » du Tribunal cantonal, le constituant vaudois a voulu donner une portée limitée à son exercice en matière judiciaire[29] et a clairement exclu un contrôle des décisions d'espèce rendues par les tribunaux. Certes, la notion de « gestion » est susceptible d'être interprétée plus largement que la simple bonne marche administrative, la « gestion proprement dite »[30], et peut concerner le bon fonctionnement du Tribunal cantonal. Mais elle ne saurait à l'évidence englober le contenu des décisions d'espèce rendues. Dans son exposé des motifs à l'appui de la LHSTC, le Conseil d'Etat vaudois relevait d'ailleurs que l'activité judiciaire n'était soumise qu'à la loi et expressément soustraite à la haute surveillance du Grand Conseil ; il en déduisait que ce seul élément excluait « la conception dite "étendue" de la haute surveillance, qui permettrait au Grand Conseil d'intervenir, d'une manière ou d'une autre, sur la manière dont les tribunaux vaudois rendent leurs jugements ». Il ajoutait que « même une critique a posteriori du traitement d'un cas particulier par l'autorité judiciaire paraît exclue. Raisonner à l'inverse permettrait au Grand Conseil de faire pression sur les tribunaux pour que ceux-ci jugent dans le sens requis, s'ils se trouvaient dans un cas similaire à celui critiqué »[31].

43. Comme le relève SEILER[32], il n'est pas interdit au parlement et aux parlementaires, de commenter, comme tout un chacun en a le droit en vertu de la liberté d'expression, des jugements rendus par les tribunaux. C'est particulièrement vrai pour le parlement, dans la mesure où celui-ci peut vouloir modifier la législation suite à un jugement d'espèce. Il peut vouloir le faire pour se plier à ce jugement ou, au contraire, pour le renverser ou pour obliger les tribunaux à modifier leur pratique. Une telle réaction relève du jeu normal des institutions et ne met pas en péril l'indépendance des tribunaux. Elle relève, au demeurant, plus de la mission législative ordinaire du parlement que de la haute surveillance des tribunaux, sauf lorsque la législation en cause concerne précisément le fonctionnement de ceux-ci.

44. Ce qui est important, c'est que les commentaires éventuellement émis sur des jugements des tribunaux ne puissent constituer des pressions, comme le craignait, à juste titre, le Conseil d'Etat. C'est ainsi qu'un commentaire personnel d'un député, même critique, lors d'un débat portant sur un projet de loi, sera admissible, pour autant qu'il soit formulé avec retenue quant à la forme, et sans menace pour les juges concernés, par exemple concernant leur réélection. En revanche, le Grand Conseil ne pourrait évidemment voter une résolution désapprouvant un jugement.

---

29 FONJALLAZ, op. cit. note 7, p. 53.

30 CLAUDE ROUILLER, Brèves réflexions sur la séparation des pouvoirs et sur la haute surveillance du Grand Conseil du canton de Vaud, faites pour les besoins de l'examen de la plainte d'un citoyen contre plusieurs magistrats judiciaires, p. 5.

31 Exposé des motifs et projet de loi sur la haute surveillance du Tribunal cantonal du 8 septembre 2010 (n° 330) p. 8.

32 SEILER, op. cit. note 15, p. 287.

45. A cet égard, il convient de relever que la haute surveillance comporte, par définition, un élément d'intrusion envers le surveillé, voire une connotation de subordination, ce que le mot « surveillance » induit nécessairement. Cet élément est renforcé dans le système vaudois, où le Grand Conseil élit, et surtout réélit, les juges cantonaux. C'est pourquoi une critique qui pourrait être admissible si elle est liée à l'activité législative et si elle est formulée par un député à titre personnel, prendra une autre portée, susceptible d'être assimilée à une pression incompatible avec le principe de l'indépendance des tribunaux, si elle est exprimée par l'organe parlementaire de haute surveillance ou par son président ou l'un de ses membres ès qualités.

46. Le contenu d'une décision particulière peut aussi, exceptionnellement, constituer non pas l'objet de la haute surveillance elle-même, mais un élément pertinent pour établir l'existence d'un grave dysfonctionnement. On peut penser ici à l'hypothèse extrême évoquée par SEILER où un tribunal serait sous la coupe de la mafia[33], ou celle de la corruption d'un juge, ou encore de menaces visant à faire pression sur un tribunal. Même dans cette situation, il conviendra de veiller à ce que l'exercice de la haute surveillance n'interfère pas avec la conduite d'éventuelles procédures pénales.

47. Pourrait être assimilé au cas qui vient d'être évoqué, celui où il apparaîtrait qu'un juge, pour des raisons de santé, physiques ou psychiques, n'est plus en état d'exercer ses fonctions. Il n'est pas exclu que l'examen des décisions rendues par le juge en cause fournisse des éléments pour apprécier une telle situation.

48. Doit aussi être réservé le cas – extraordinaire et improbable, mais que l'on évoquera par souci d'être complet – où un juge, indépendamment du fond de sa décision ou du raisonnement juridique adopté, se rendrait coupable en rendant cette décision, par exemple, de graves dérapages racistes ou analogues ou d'injures envers les autres organes de l'Etat ou des parties.

49. A l'exception des hypothèses qui viennent d'être évoquées et dans lesquelles l'activité juridictionnelle n'est pas examinée pour elle-même, mais comme indice ou symptôme d'un dysfonctionnement tenant au tribunal ou au juge, ce dernier est protégé dans son activité de jugement par le principe d'indépendance des tribunaux, réservé à l'article 135 Cst.-VD par l'expression « sauf l'indépendance des jugements ». En vertu de sa position constitutionnelle particulière, découlant des articles 191c et 30 Cst. féd, de l'article 6 par. 1 CEDH et, sur le plan vaudois, des articles 89, 107 alinéa 1 in fine, 126 et 135 Cst.-VD, le juge n'est pas soumis au régime de surveillance auquel pourrait être soumise « toute autre profession ».

---

33 SEILER, op. cit. note 15, p. 292.

50. Si la décision rendue par le juge, la motivation de celle-ci et le processus qui ont conduit le juge à la rendre sont considérés comme erronés, voire arbitraires, empreints de légèreté, de superficialité ou de partialité, c'est par les moyens de droit prévus par la loi et la Constitution qu'il convient de les contester. Même si un observateur extérieur, qui plus est parlementaire, considère que, en rendant sa décision, le juge a commis « une faute caractérisée », cette appréciation ne saurait justifier une intervention au titre de la haute surveillance.

51. Si les moyens de droit font défaut, la surveillance ne peut s'y substituer dans un cas d'espèce[34]. Tout au plus peut-elle conduire à revoir l'organisation des voies de recours et de la qualité pour agir afin de remédier à cette situation dans des cas futurs.

52. C'est le lieu de souligner que contrairement à ce que semble penser la CHSTC dans son rapport spécifique[35], le principe de subsidiarité ne permet pas de déroger aux principes qui précèdent. Tel qu'il est évoqué par FONJALLAZ, ce principe veut que « l'intervention des organes de haute surveillance n'a de sens que si les voies de recours ou d'appel, d'une part, et de surveillance, d'autre part, ne sont pas ouvertes ou qu'elles ont échoué à trouver une issue satisfaisante aux éventuelles plaintes déposées contre la justice »[36]. Il s'agit à l'évidence, dans l'esprit de l'auteur, d'une limite supplémentaire à l'exercice de la haute surveillance et non d'une habilitation à exercer celle-ci dans des domaines qui lui sont soustraits, comme l'activité juridictionnelle des tribunaux, en l'absence de voies de recours. A suivre la CHSTC, on pourrait penser que chaque fois qu'une décision judiciaire défavorable aux intérêts publics défendus par l'Etat ne peut pas faire l'objet d'un recours, soit parce qu'aucun recours n'est prévu, soit parce qu'aucun organe étatique n'a la qualité pour recourir, un contrôle de cette décision dans le cadre de la haute surveillance serait justifié. Une telle conception heurte de front le principe de l'indépendance des tribunaux. Elle conduirait d'ailleurs à une extension considérable de la haute surveillance, les décisions défavorables au point de vue des autorités contre lesquelles l'Etat ne peut plus recourir étant très nombreuses, ne serait-ce que du fait que, contrairement aux particuliers, l'Etat n'est pas titulaire des droits fondamentaux. La position défendue par la CHSTC est donc clairement contraire aux articles 30 et 191c Cst. féd, 6 par. 1 CEDH, ainsi que 107 alinéa 1, 126 et 135 Cst.-VD.

53. Il résulte de ce qui précède, que le pouvoir d'investigation donné à la CHSTC par la LHSTC trouve une limite stricte dans le principe de l'indépendance juridictionnelle garanti par la Cst.-VD. La définition légale du pouvoir

---

34 REGINA KIENER, Richterliche Unabhängigkeit : verfassungsrechtliche Anforderungen an Richter und Gerichte, Berne, 2001, p. 302.

35 Rapport spécifique de la CHSTC du 13 novembre 2013, p. 6-7.

36 FONJALLAZ, op. cit. note 7, p. 53.

d'investigation ne saurait être interprétée comme permettant de déroger à ce principe.

2. *La répartition des compétences*

54. Le constituant vaudois ayant confié au Grand Conseil la haute surveillance sur le Tribunal cantonal et à ce dernier la surveillance de l'Ordre judiciaire, le Grand Conseil doit, aussi bien en sa qualité de législateur dans la définition de la haute surveillance qu'en sa qualité d'autorité dans l'exercice de celle-ci, respecter cette répartition des compétences. Il doit en outre tenir compte de l'autonomie garantie au Tribunal cantonal par l'article 132 alinéa 1 Cst.-VD.

55. On peut se demander si l'exercice par le Tribunal cantonal de la surveillance de l'Ordre judiciaire se rattache à sa « gestion », soumise à la haute surveillance du Grand Conseil ou à son « activité », qui en est exclue, selon l'article 107 alinéa 1 Cst.-VD. Compte tenu du fait qu'il est possible d'interpréter relativement largement la notion de gestion et aussi du fait que, selon l'article 133 alinéa 2 Cst.-VD, le Tribunal cantonal exerce sa surveillance en tant qu'autorité administrative et non judiciaire, on peut admettre que la haute surveillance du Grand Conseil porte aussi sur la surveillance exercée par le Tribunal cantonal sur l'Ordre judiciaire.

56. Il est dans la nature de la haute surveillance de conférer un large pouvoir d'appréciation à l'autorité de haute surveillance quant à l'étendue de son exercice, pourvu que les limites de celles-ci soient respectées. Il appartient donc à l'organe de haute surveillance d'apprécier si des éléments suffisants justifient qu'il se penche sur l'activité de surveillance du Tribunal cantonal. En ce sens, on ne saurait dire qu'il est « contraint » de procéder à celle-ci.

57. Cette haute surveillance ne doit cependant pas se substituer à la surveillance. Le Grand Conseil peut donc vérifier si d'une manière générale le Tribunal cantonal exerce correctement son devoir de surveillance. Il ne saurait cependant intervenir dans un cas d'espèce individuel, notamment disciplinaire, en portant un jugement sur la manière dont le Tribunal cantonal a exercé la surveillance et encore moins donner des instructions ponctuelles à celui-ci. En ce sens, il ne peut pas « accéder à ce qui fait l'objet de la surveillance », en tout cas lorsque cet « objet » est un comportement individuel. A défaut, le Grand Conseil violerait la répartition des compétences, ainsi que la garantie d'autonomie du Tribunal cantonal, prévues par la Cst.-VD.

D. Conclusion intermédiaire

58. Les considérations qui précèdent permettent de répondre d'ores et déjà aux trois premières questions posées par le Bureau du Grand Conseil[37].

59. ***Question 1*** – La notion d'indépendance juridictionnelle contenue à l'article 135 Cst.-VD porte sur l'activité juridictionnelle des tribunaux, qui ne peut pas faire en tant que telle l'objet de la haute surveillance exercée par le Grand Conseil. Cette notion couvre toute l'activité de jugement effectuée par les magistrats de l'Ordre judiciaire, quelle que soit l'appréciation qui peut être portée sur cette activité. L'indépendance juridictionnelle exclut donc que la haute surveillance puisse porter sur des reproches de légèreté, de superficialité, de partialité, ou même de « faute grave », envers un juge dans l'exercice de la fonction juridictionnelle. Le Grand Conseil peut tenir compte du contenu des jugements pour le cas échéant modifier la législation, mais il ne peut, au titre de la haute surveillance, contrôler le contenu de ces jugements et encore moins qualifier le comportement du magistrat dans le prononcé même de son jugement.

60. ***Question 2*** – La conception de la haute surveillance choisie par le législateur vaudois, qui la fait porter sur « la gestion » du Tribunal cantonal, est conforme aux principes de la Cst. féd. et de la CEDH. Elle exclut clairement un contrôle du contenu de jugements d'espèce rendus par les tribunaux. Elle n'exclut pas du champ de la haute surveillance la surveillance exercée par le Tribunal cantonal sur l'Ordre judiciaire. L'organe de haute surveillance dispose à cet égard d'une liberté d'appréciation quant à l'opportunité d'une intervention. Mais, en tout état de cause, cette haute surveillance doit respecter la répartition des compétences prévue par la Cst.-VD. Elle doit donc rester générale et ne pas se substituer à la surveillance ni interférer avec celle-ci dans des cas d'espèce. En ce sens, elle ne permet pas « d'accéder à ce qui fait l'objet de la surveillance ».

61. **Question 3** – L'indépendance juridictionnelle garantie par la Cst. féd. et la Cst.-VD pose une limite stricte au pouvoir d'investigation conféré à la CHSTC, à laquelle il ne peut être dérogé. En particulier, le fait qu'une décision défavorable au point de vue d'une autorité ne puisse faire l'objet d'un recours de l'Etat ne permet nullement d'étendre le pouvoir de l'organe de haute surveillance au contrôle de décisions d'espèce.

---

37 Supra n° 1.

IV. LE REGIME LEGAL

A. L'architecture générale

62. L'article 2 alinéas 1 et 2 LHSTC définit positivement le champ de la haute surveillance en prévoyant que celle-ci porte « sur la gestion du Tribunal cantonal » et en précisant qu'elle « comprend également le pouvoir d'investigation en cas de déni de justice récurrent d'une autorité judiciaire ».

63. L'article 2 alinéa 3 LHSTC définit quant à lui négativement le champ de la haute surveillance en indiquant que celle-ci « ne porte pas sur l'activité juridictionnelle des autorités judiciaires ». En cela, la LHSTC concrétise la réserve de l'indépendance juridictionnelle posée aux articles 107 alinéa 1 et 135 Cst.-VD.

64. En vertu de l'article 3 LHSTC, la haute surveillance est confiée à une commission, dont la composition et le fonctionnement sont réglés par la loi sur le Grand Conseil du 8 mai 2007 (LGC)[38]. Cette commission, à savoir la CHSTC, comprend 7 membres (art. 58a al. 2 LGC).

65. L'article 10 alinéa 1 LHSTC précise que « la commission a pour tâches :
a. principalement, d'examiner le rapport de gestion du Tribunal cantonal et de rapporter au Grand Conseil à ce sujet ;
b. de traiter les pétitions transmises par la Commission des pétitions et autres courriers adressés au Grand Conseil en lien avec l'Ordre judiciaire ;
c. d'investiguer sur des circonstances exceptionnelles (dénis de justice récurrents notamment). »

66. S'agissant des pétitions, il convient de souligner que l'article 13 alinéa 2 LHSTC prévoit que la CHSTC propose au Grand Conseil de classer sans suites les pétitions violant l'indépendance des jugements. En pratique, cette disposition contribue à délimiter le « périmètre d'action » de la CHSTC en matière de pétitions.

67. L'article 14 LHSTC régit les « investigations » en prévoyant sur le principe que « en présence de circonstances exceptionnelles, notamment de dénis de justice récurrents et avérés, la commission peut, après en avoir informé le Bureau, agir conformément aux articles 15 et 16 ». Selon l'article 15 alinéa 1 LHSTC, la CHSTC doit d'abord interpeller le Tribunal cantonal sur les mesures qu'il a déjà prises ou qu'il entend prendre. Si des mesures sont prises ou sur le point de l'être, la commission s'abstient de toute nouvelle investigation jusqu'à ce que lesdites mesures aient déployé leurs effets. Elle informe le Grand Conseil de la situation (art. 15 al. 2 LHSTC). Ce n'est que si aucune mesure n'est prise, ou si celles qui l'ont été n'ont pas eu l'effet escompté dans le délai fixé par la commission, que

---

38 RS/VD 171.01.

celle-ci peut enquêter auprès de l'autorité judiciaire concernée afin de déterminer les raisons des dysfonctionnements constatés (art. 15 al. 3 LHSTC). Suite à l'enquête, la CHSTC adresse un rapport au Grand Conseil contenant des propositions d'amélioration du fonctionnement de l'autorité concernée. Le Grand Conseil se prononce sur ces propositions et s'il en adopte, adresse le rapport au Tribunal cantonal et l'invite à mettre en œuvre les recommandations adoptées (art. 16 LHSTC). On notera encore que, dans le contexte d'investigation décrit ici, la CHSTC peut avoir accès aux dossiers d'affaires en cours ou clôturées, si cela est indispensable à ses investigations (art. 5 al. 3 LHSTC).

68. Il n'est pas inutile de compléter cette description du cadre légal en relevant que le Tribunal cantonal est compétent pour exercer le pouvoir disciplinaire sur les magistrats de l'Ordre judiciaire (art. 8 al. 2 et LOJV). Cette compétence est exercée par une autorité de surveillance composée de trois juges du Tribunal cantonal (art. 31a et 31b al. 1 LOJV). Quant au pouvoir disciplinaire sur les juges du Tribunal cantonal, il est exercé par le Tribunal neutre (art. 31c al. 2 LOJV), l'ouverture d'une enquête administrative et la suspension des fonctions étant cependant de la compétence du Bureau du Grand Conseil (art. 37 al. 1 let. a et 38 al. 1 LOJV).

69. On peut constater que, sous réserve de l'interprétation de la notion de circonstances exceptionnelles, examinée ci-après, la LHSTC respecte le cadre constitutionnel. En particulier, elle prévoit expressément que la haute surveillance ne porte pas sur l'activité juridictionnelle des autorités judiciaires. En outre, les modalités d'investigation prévues aux articles 15 et 16 LHSTC sont visiblement conçues pour des enquêtes et des recommandations portant sur le fonctionnement des tribunaux, notion qui peut entrer dans la notion constitutionnelle de gestion du Tribunal cantonal, et non sur l'examen de décisions individuelles.

70. La réglementation du pouvoir disciplinaire telle qu'elle résulte de la LOJV mériterait sans doute un examen. Le fait que le Grand Conseil, par l'intermédiaire de son Bureau, soit compétent pour décider de l'ouverture d'une enquête disciplinaire, voire d'une suspension, contre un juge du Tribunal cantonal n'est pas des plus heureux du point de vue du principe de l'indépendance des tribunaux. Cette circonstance implique en tout cas que la haute surveillance reste strictement dans son champ de compétence et que les juges du Tribunal cantonal n'aient, en pratique, pas à craindre une procédure disciplinaire s'ils n'obtempèrent pas à une recommandation de la CHSTC qui sortirait du cadre légal. Comme le double rôle d'autorité de recours et d'autorité de surveillance du Tribunal cantonal ne paraît pas non plus la solution la plus optimale, au vu du risque de confusion qu'il pourrait entraîner, on peut se demander si la création d'un Conseil supérieur de la magistrature, indépendant de l'exécutif et du législatif, donc de nature quasi-judiciaire, qui serait chargé de la surveillance des tribunaux dans leur ensemble, y compris le pouvoir disciplinaire, ne devrait pas être sérieusement envisagée. Cette

perspective ne sera toutefois pas poursuivie plus loin dans le présent avis de droit, dans la mesure où elle se situe à la marge des questions posées.

B. L'interprétation de la notion de « circonstances exceptionnelles »

71. Il résulte de l'article 10 LHSTC, qui énumère exhaustivement les tâches de la CHSTC, que la définition du « périmètre d'action » de cette dernière dépend largement de la définition donnée à la notion de « circonstances exceptionnelles ».

72. Selon le Tribunal fédéral, la loi doit s'interpréter d'abord selon sa lettre (*interprétation littérale*). Si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, il convient de rechercher quelle est la véritable portée de la norme en la dégageant de tous les éléments à considérer, soit de sa relation avec d'autres dispositions légales, de son contexte (*interprétation systématique*), du but poursuivi, de l'esprit de la règle, des valeurs sur lesquelles elle repose, singulièrement de l'intérêt protégé (*interprétation téléologique*), ainsi que de la volonté du législateur telle qu'elle ressort notamment des travaux préparatoires (*interprétation historique*)[39]. Si plusieurs interprétations d'une loi sont admissibles, il faut choisir celle qui est conforme à la Constitution ; on doit en effet présumer que le législateur ne propose pas de solutions incompatibles avec la Constitution, à moins que le contraire ne résulte clairement de la lettre ou de l'esprit de la loi[40].

73. En l'espèce, l'interprétation littérale de la loi nous indique seulement que l'existence d'une situation justifiant une investigation ne doit pas être admise trop facilement. Il va de soi que le simple désaccord avec le dispositif ou les conséquences d'un jugement ne constitue pas une telle circonstance.

74. L'interprétation historique ne renseigne guère. Le projet initial de LHSTC déposé par le Conseil d'Etat ne comportait que la mention des dénis de justice récurrents. La commission examinant le projet a jugé que cette formulation était trop restrictive et qu'il fallait permettre d'agir en présence d'autres types de dysfonctionnements. Mais elle n'a pas précisé quels types de circonstances exceptionnelles elle envisageait.

75. L'interprétation systématique permet mieux de cerner le sens de l'expression. Si l'on relève que la haute surveillance porte sur la « gestion » du Tribunal cantonal (art. 2 al. 1 LHSTC), qu'une investigation vise à remédier à des « dysfonctionnements » (art. 15 al. 3 LHSTC) et que la circonstance donnée à titre d'exemple est celle de dénis de justice récurrents et avérés (art. 14 al. 1 LHSTC), on peut conclure que les circonstances exceptionnelles doivent se rapporter ou du

---

39 ATF 137 V 114, 118 ; 136 V 216, 217-218 ; 131 II 697, 702-703.

40 ATF 135 II 384, 391 ; 134 II 249, 252.

moins avoir un lien, fut-ce potentiellement, avec le fonctionnement du Tribunal cantonal ou d'une autre juridiction surveillée par celui-ci.

76. Le principe d'interprétation conforme au droit supérieur apporte une précision d'importance : l'interdiction de contrôle, pour elles-mêmes, des décisions d'espèce, découle de la Cst. féd. et de la Cst.-VD. En rappelant à l'article 2 alinéa 3 LHSTC que la haute surveillance ne porte pas sur l'activité juridictionnelle des autorités judiciaires, le législateur n'a fait que se conformer à la Constitution. Il en résulte que l'article 10 alinéa 1 lettre c LHSTC ne saurait être interprété comme permettant de déroger à cette exclusion. En d'autres termes, même en présence de circonstances exceptionnelles, la CHSTC ne peut faire porter sa haute surveillance sur le contenu de décisions d'espèce.

77. On ne peut s'écarter de ce principe que si l'examen de décisions d'espèce rendues par un juge permet d'investiguer sur des circonstances comme, par exemple, un contrôle mafieux d'un tribunal, un cas de corruption, de menace ou de chantage, ou encore une incapacité physique ou psychique d'un juge, toutes circonstances qui peuvent être considérées comme exceptionnelles. Dans de tels cas, les décisions ne sont pas examinées pour elles-mêmes, mais en tant qu'elles peuvent receler des indices d'une situation qui ne relève pas de l'activité juridictionnelle proprement dite ou des indices d'une situation extérieure qui influe indûment sur l'activité juridictionnelle. La surveillance et la haute surveillance ont alors pour but de rétablir la nécessaire indépendance des juges et non de la limiter.

78. En dehors de ces cas, les circonstances exceptionnelles peuvent avoir trait, par exemple, à des surcharges massives d'un tribunal, à un absentéisme hors-norme, à un conflit interne, à des comportements inadmissibles de juges hors de leur stricte activité juridictionnelle. La constatation qu'une norme légale en lien avec le fonctionnement des tribunaux est très difficilement voire pas du tout applicable pourrait aussi constituer une circonstance exceptionnelle.

79. Il n'est pas exclu a priori qu'un évènement extérieur, le cas échéant dramatique et provoquant une forte émotion dans la population, soit constitutif de circonstances exceptionnelles au sens de la LHSTC. Mais il faut alors que cet évènement soit en lien avec d'éventuels dysfonctionnements, au moins suspectés, des tribunaux.

80. En revanche, une forte réaction, politique ou populaire, à un jugement d'un tribunal ne peut en aucun cas constituer une circonstance exceptionnelle justifiant la mise en œuvre de la haute surveillance. La réaction à un éventuel désaccord sur le fond d'un jugement doit passer, le cas échéant, par la voie législative. Sont réservées les hypothèses de pressions extérieures évoquées plus haut[41].

---

41 Supra n° 77.

81. En tout état de cause, même si des circonstances exceptionnelles sont présentes, l'exercice de la haute surveillance doit respecter, d'une part, l'interdiction de contrôler le fond des décisions d'espèce résultant du principe d'indépendance des jugements et, d'autre part, si la haute surveillance porte sur la surveillance exercée par le Tribunal cantonal, la répartition des compétences prévue par la Cst.-Vd entre celui-ci et le Grand Conseil.

C. Conclusion intermédiaire

82. Les considérations qui précèdent permettent maintenant de répondre aux quatrième et cinquième questions posées par le Bureau du Grand Conseil[42].

83. ***Question 4*** – La notion de circonstances exceptionnelles des articles 10 et 14 LHSTC doit être interprétée conformément au droit supérieur et en coordination avec les autres dispositions de la LHSTC. Elle doit donc viser des situations dans lesquelles le fonctionnement des tribunaux est susceptible d'être mis en cause. Elle ne permet pas de déroger à l'interdiction de contrôler le contenu des décisions d'espèce découlant du principe d'indépendance juridictionnelle. Une investigation sur le contenu de décisions d'espèce n'est possible que si celles-ci sont susceptibles d'être l'indice d'une situation qui ne relève pas directement de l'activité juridictionnelle ou de pressions extérieures inadmissibles sur cette activité.

84. ***Question 5*** – Pour autant que la notion de circonstances exceptionnelles soit interprétée conformément au droit supérieur, la LHSTC définit de façon adéquate le périmètre d'action de la CHSTC. Une extension de celui-ci afin de donner plus de pouvoir à la CHSTC, notamment sur le contenu des jugements, ne serait pas conforme au droit supérieur. A l'inverse, une suppression ou une précision de la notion de circonstances exceptionnelles ne répond pas à une nécessité. Il n'y a donc pas lieu d'envisager de mesure correctrice – sinon une interprétation rigoureuse de la notion de circonstances exceptionnelles dans la pratique – ni de modification légale.

V. LE TRAITEMENT DU CAS D'ESPECE

85. Pour déterminer la conformité au droit du le traitement de l'affaire Claude D. par la CHSTC, il convient de répondre à deux questions distinctes.

a. Existait-il des circonstances exceptionnelles justifiant sur le principe une intervention de la CHSTC ?

---

42 Supra n° 1.

b. Si oui, la CHSTC était-elle habilitée, au vu de ces circonstances, à intervenir comme elle l'a fait auprès du Tribunal cantonal ; subsidiairement existait-il des circonstances exceptionnelles particulières justifiant une telle intervention.

86. La justification donnée par la CHSTC du principe de son intervention n'est pas très claire. Elle n'est pas non plus convaincante sur tous les points. En particulier, l'intervention de la CHSTC ne pouvait avoir pour but de faire reconnaître à la justice une erreur dans un jugement particulier, comme le laisse entendre le rapport spécifique[43].

87. Il n'en reste pas moins non seulement que le drame de Payerne était un évènement d'une gravité extraordinaire, mais que, au vu des circonstances, notamment le fait que l'auteur exécutait une peine de prison en régime d'arrêts domiciliaires, il était raisonnable de se demander si ce drame aurait pu être évité par un meilleur fonctionnement de la justice. Parmi les mesures éventuellement envisageables figuraient des modifications législatives. Dans ce contexte, il était admissible que la CHSTC se saisisse. Il était également admissible qu'elle vérifie si le Tribunal cantonal avait réagi adéquatement.

88. Dans la même optique, l'expert ayant notamment formulé des recommandations d'ordre législatif et organisationnel, son audition par la CHSTC était conforme à la loi.

89. Le fait que la CHSTC ait pu prendre connaissance des décisions du juge d'application des peines ne contrevient pas en soi au principe de l'indépendance des tribunaux, les jugements étant en principe publics.

90. La manière dont la CHSTC a examiné et traité ces décisions pose en revanche de très sérieux problèmes. En effet, la CHSTC a porté une appréciation sur le raisonnement du juge et sur la motivation du jugement. Elle a considéré que, dans les décisions du juge d'application des peines, aucune mention n'était faite de la dangerosité de Claude D., qu'il n'était procédé à aucune pesée des intérêts entre l'intérêt public à la protection de la sécurité publique, l'intérêt public à la réinsertion sociale du délinquant et son intérêt privé à recouvrer la liberté. Elle a aussi considéré qu'aucun élément ne permettait de déduire que le magistrat aurait procédé implicitement à un tel examen. Elle a constaté que le rapport de l'expert ne mentionnait pas ces considérations et qu'il était dès lors lacunaire. Elle a en conséquence demandé au Tribunal cantonal d'ouvrir une procédure administrative contre le juge d'application des peines et de prendre au besoin les sanctions disciplinaires qui pourraient en découler.

---

43 Rapport spécifique de la CHSTC du 13 novembre 2013, p. 2.

91. Il n'est pas contestable, ni contesté, que les deux décisions du juge d'application des peines sont des jugements. En les commentant de façon manifestement critique et en demandant au Tribunal cantonal qu'une procédure administrative, avec au besoin suite de sanction disciplinaire, soit ouverte contre le juge d'application des peines, la CHSTC s'est incontestablement prononcée sur l'activité juridictionnelle du juge et a souhaité qu'une sanction disciplinaire soit pour le moins envisagée en raison de l'appréciation critique qu'elle a porté sur la décision du juge.

92. La CHSTC reconnaît d'ailleurs elle-même que sa critique porte sur l'activité juridictionnelle du juge, puisque, dans son courrier au Tribunal cantonal, elle reproche à ce dernier d'avoir suivi l'avis de l'expert, qu'elle juge peu compétent pour apprécier ladite « activité juridictionnelle », selon l'expression même de la CHSTC. En outre, l'analyse de la commission porte clairement sur le raisonnement, le processus de décision, qui a amené le juge à prendre sa décision et non, comme la question 4 posée au soussigné le laisse entendre, sur la « procédure » ayant mené à la décision. Et c'est bien en raison d'un désaccord avec la décision et le raisonnement du juge, qu'elle considère implicitement lacunaire, qu'elle demande que ledit juge soit l'objet d'une procédure qu'il faut qualifier de disciplinaire puisqu'une sanction est envisagée.

93. Le fait que la CHSTC ait examiné les décisions du juge d'application des peines sous l'angle du contrôle qu'elle faisait de la surveillance exercée par le Tribunal cantonal ne change rien à son degré d'ingérence dans l'activité juridictionnelle des tribunaux. On ne saurait en effet considérer que ce que la commission ne pourrait pas faire directement, elle pouvait le faire indirectement par le biais d'une requête au Tribunal cantonal. Le résultat en termes de pression sur les juges quant au contenu de leurs décisions est exactement le même.

94. Il n'y avait en l'espèce à l'évidence aucune circonstance exceptionnelle particulière permettant de révéler, par l'examen des décisions du juge d'application des peines, un problème extrinsèque à l'activité juridictionnelle de celui-ci[44].

95. Dès lors, en se prononçant, qui plus est publiquement, sur le contenu d'une décision judiciaire et en demandant qu'une procédure administrative, conclue au besoin par une sanction, soit ouverte contre le juge auteur de cette décision, la CHSTC a violé le principe d'indépendance des jugements et outrepassé ses compétences légales. Sa manière de faire n'était pas conforme aux articles 191c Cst. féd., 107 alinéa 1, 126 et 135 Cst.-VD, ainsi qu'aux articles 2, 10 et 14 LHSTC.

96. En outre, en demandant au Tribunal cantonal d'ouvrir une enquête administrative, la CHSTC n'a pas respecté le cadre procédural prévu par l'article 15 LHSTC. Une

---

44 Supra n° 77.

telle demande, qui figure expressément dans son courrier au Tribunal cantonal du 30 octobre 2013, ne constitue à l'évidence pas une simple interpellation au sens de l'article 15 alinéa 1 LHSTC. N'émanant pas du Grand Conseil suite à un vote de celui-ci, elle ne constitue pas non plus une invite au sens de l'article 16 alinéa 2 LHSTC.

97. Enfin, il faut constater qu'en l'espèce, la commission ne s'est pas contentée de vérifier si le Tribunal cantonal avait effectivement et adéquatement exercé sa surveillance. Elle a substitué sa propre appréciation, dans un cas d'espèce, à celle du Tribunal cantonal et a invité celui-ci à régler ce cas d'espèce dans un sens déterminé. Quand bien même la CHSTC a laissé au Tribunal cantonal le choix de prononcer ou non une sanction et de déterminer le cas échéant la nature de celle-ci, elle a ce faisant empiété sur les compétences du Tribunal cantonal prévues par l'article 133 alinéa 2 lettre a Cst.-VD et 31 ss LOJV. Elle a ainsi violé le principe de la séparation des pouvoirs.

98. Il peut dès lors être répondu aux deux dernières questions posées par le Bureau du Grand Conseil[45].

99. ***Question 6*** – La CHSTC n'avait pas, dans le cas d'espèce, la compétence de requérir du Tribunal cantonal l'ouverture d'une nouvelle procédure disciplinaire contre le juge d'application des peines.

100. ***Question 7*** – En ce qui concerne le principe d'une investigation de la CHSTC suite à l'affaire Claude D., le cadre légal a été respecté. On se trouvait bien en présence de circonstances exceptionnelles qui justifiaient que la commission se saisisse. En revanche, la CHSTC a outrepassé ses compétences en se prononçant, qui plus est publiquement, sur le contenu d'une décision judiciaire d'espèce et en demandant une enquête administrative, voire une sanction, à l'encontre de son auteur.

V. CONCLUSION

101. Sont récapitulées ci-après, sous forme de conclusion générale, les réponses données aux différentes questions posées par le Bureau du Grand Conseil.

102. ***Question 1*** – La notion d'indépendance juridictionnelle contenue à l'article 135 Cst.-VD porte sur l'activité juridictionnelle des tribunaux, qui ne peut pas faire en tant que telle l'objet de la haute surveillance exercée par le Grand Conseil. Cette notion couvre toute l'activité de jugement effectuée par les magistrats de l'Ordre judiciaire, quelle que soit l'appréciation qui peut être portée sur cette activité.

---

45 Supra n° 1.

L'indépendance juridictionnelle exclut donc que la haute surveillance puisse porter sur des reproches de légèreté, de superficialité, de partialité, ou même de « faute grave », envers un juge dans l'exercice de la fonction juridictionnelle. Le Grand Conseil peut tenir compte du contenu des jugements pour le cas échéant modifier la législation, mais il ne peut, au titre de la haute surveillance, contrôler le contenu de ces jugements et encore moins qualifier le comportement du magistrat dans le prononcé même de son jugement.

103. ***Question 2*** – La conception de la haute surveillance choisie par le législateur vaudois, qui la fait porter sur « la gestion » du Tribunal cantonal, est conforme aux principes de la Cst. féd. et de la CEDH. Elle exclut clairement un contrôle du contenu de jugements d'espèce rendus par les tribunaux. Elle n'exclut pas du champ de la haute surveillance la surveillance exercée par le Tribunal cantonal sur l'Ordre judiciaire. L'organe de haute surveillance dispose à cet égard d'une liberté d'appréciation quant à l'opportunité d'une intervention. Mais, en tout état de cause, cette haute surveillance doit respecter la répartition des compétences prévue par la Cst.-VD. Elle doit donc rester générale et ne pas se substituer à la surveillance ni interférer avec celle-ci dans des cas d'espèce. En ce sens, elle ne permet pas « d'accéder à ce qui fait l'objet de la surveillance ».

104. **Question 3** – L'indépendance juridictionnelle garantie par la Cst. féd. et la Cst.-VD pose une limite stricte au pouvoir d'investigation conféré à la CHSTC, à laquelle il ne peut être dérogé. En particulier, le fait qu'une décision défavorable au point de vue d'une autorité ne puisse faire l'objet d'un recours de l'Etat, ne permet nullement d'étendre le pouvoir de l'organe de haute surveillance au contrôle de décisions d'espèce.

105. ***Question 4*** – La notion de circonstances exceptionnelles des articles 10 et 14 LHSTC doit être interprétée conformément au droit supérieur et en coordination avec les autres dispositions de la LHSTC. Elle doit donc viser des situations dans lesquelles le fonctionnement des tribunaux est susceptible d'être mis en cause. Elle ne permet pas de déroger à l'interdiction de contrôler le contenu des décisions d'espèce découlant du principe d'indépendance juridictionnelle. Une investigation sur le contenu de décisions d'espèce n'est possible que si celles-ci sont susceptibles d'être l'indice d'une situation qui ne relève pas directement de l'activité juridictionnelle ou de pressions extérieures inadmissibles sur cette activité.

106. ***Question 5*** – Pour autant que la notion de circonstances exceptionnelles soit interprétée conformément au droit supérieur, la LHSTC définit de façon adéquate le périmètre d'action de la CHSTC. Une extension de celui-ci afin de donner plus de pouvoir à la CHSTC, notamment sur le contenu des jugements, ne serait pas conforme au droit supérieur. A l'inverse, une suppression ou une précision de la notion de circonstances exceptionnelles ne répond pas à une nécessité. Il n'y a

donc pas lieu d'envisager de mesure correctrice – sinon une interprétation rigoureuse de la notion de circonstances exceptionnelles dans la pratique – ni de modification légale.

107. ***Question 6*** – La CHSTC n'avait pas, dans le cas d'espèce, la compétence de requérir du Tribunal cantonal l'ouverture d'une nouvelle procédure disciplinaire contre le juge d'application des peines.

108. ***Question 7*** – En ce qui concerne le principe d'une investigation de la CHSTC suite à l'affaire Claude D., le cadre légal a été respecté. On se trouvait bien en présence de circonstances exceptionnelles qui justifiaient que la commission se saisisse. En revanche, la CHSTC a outrepassé ses compétences en se prononçant, qui plus est publiquement, sur le contenu d'une décision judiciaire d'espèce et en demandant une enquête administrative, voire une sanction à l'encontre de son auteur.

Genève le 9 mai 2014

Thierry Tanquerel
Professeur à l'Université de Genève