



**AVRIL 2015**

**GC135**

**RAPPORT DE LA COMMISSION  
DE HAUTE SURVEILLANCE DU TRIBUNAL CANTONAL  
chargée de contrôler la gestion du Tribunal cantonal**

**Année 2014**

**Embargo jusqu'au 20.04.2015  
à 12 heures**

## TABLE DES MATIERES

<b>TABLE DES MATIERES .....</b>	<b>2</b>
<b>COMPOSITION DE LA COMMISSION DE HAUTE SURVEILLANCE DU TRIBUNAL CANTONAL .....</b>	<b>3</b>
<b>RAPPORT GENERAL.....</b>	<b>4</b>
<b>ELEMENTS FOURNIS PAR L'ORDRE JUDICIAIRE VAUDOIS POUR LE RAPPORT ANNUEL DE GESTION 2014 DU CONSEIL D'ETAT.....</b>	<b>6</b>
<b>RAPPORT ANNUEL DE L'ORDRE JUDICIAIRE VAUDOIS 2013.....</b>	<b>9</b>
<b>CONSIDERATIONS RETENANT TOUT PARTICULIEREMENT L'ATTENTION DE LA CHSTC .....</b>	<b>11</b>
<i>1<sup>ère</sup> observation</i> <b>Interdisciplinarité des autorités de protection de l'adulte.....</b>	<b>17</b>
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>19</b>
<b>ANNEXE 1 : LISTE DES PRINCIPAUX ACRONYMES.....</b>	<b>20</b>

**COMPOSITION DE LA COMMISSION DE HAUTE SURVEILLANCE DU  
TRIBUNAL CANTONAL**

**COMMISSAIRES**

<b>Président et rapporteur général</b>	Jacques-André Haury
<b>Vice-président</b>	Nicolas Mattenberger
<b>Membres</b>	Pierrette Roulet-Grin Jean-Marc Chollet Gérald Cretegny Gérard Mojon Jean-Marc Sordet
<b>Secrétaire</b>	Cédric Aeschlimann
<b>Secrétariat de la commission</b>	Place du Château 6, 1014 Lausanne 021 316 05 90 cedric.aeschlimann@vd.ch

## RAPPORT GENERAL

### *Plan du rapport*

Le présent rapport s'articule de la façon suivante. Après une première partie consacrée aux généralités et au fonctionnement de la Commission de haute surveillance du Tribunal cantonal (CHSTC), il sera consacré à l'étude des éléments fournis par l'Ordre judiciaire vaudois (OJV) pour le rapport annuel de gestion 2014 du Conseil d'Etat, du rapport annuel de l'OJV 2013 et aux considérations retenant tout particulièrement l'attention de la CHSTC.

Pour faciliter la lecture, une liste des acronymes est disponible en annexe (annexe 1).

### *Généralités*

Depuis le dépôt de son dernier rapport, en avril 2014, la CHSTC a tenu 12 séances. Aux séances ordinaires, planifiées, se sont ajoutées notamment :

- une séance, le 20 mai 2014, consacrée à la prise de connaissance du rapport du professeur Thierry Tanquerel ;
- deux séances avec M. l'ancien procureur général Dick Marty, l'une le 9 juillet 2014, dans la phase préparatoire de son rapport, et la seconde, le 27 janvier 2015, au moment où ce rapport a été déposé.

Conformément à la pratique établie au cours des premières années de son existence, la CHSTC a rencontré la Cour administrative du Tribunal cantonal (CA) à deux reprises, le 8 octobre 2014 et le 11 février 2015. La première rencontre a été consacrée à la discussion du rapport annuel de l'OJV 2013 ; la seconde au bref rapport destiné à figurer dans le rapport annuel de gestion 2014 du Conseil d'Etat.

Egalement en conformité avec la pratique établie, la CHSTC a rencontré le Conseil de l'ordre de l'Ordre des avocats vaudois (OAV) lors de sa séance du 3 septembre 2014.

### *Consultation*

La CHSTC a été invitée par Mme la cheffe du Département des institutions et de la sécurité (DIS), le 4 février 2015, à se déterminer sur les conclusions du rapport Marty relatif à la surveillance et à la haute surveillance des autorités judiciaires.

### *Visites*

Ayant décidé d'attacher une importance particulière cette année au droit de la protection de l'adulte et de l'enfant, et notamment aux placements à des fins d'assistance (PLAFA) dans la perspective des Assises fixées au 5 juin 2015, la CHSTC a procédé à la visite de l'ensemble des Justices de paix (JP). Les sous-commissions, constituées des députés Gérard Mojon et Jean-Marc Chollet, Pierrette Roulet-Grin et Gérald Cretegnny, Jean-Marc Sordet et Nicolas Mattenberger ont rendu visite aux Justices de paix du district d'Aigle, de la Broye-Vully, du Jura-Nord vaudois et du Gros-de-Vaud, de Lausanne, de Lavaux-Oron, de Morges, de Nyon, de l'Ouest lausannois et de la Riviera-Pays-d'Enhaut.

### *Pétitions et courriers*

En 2014, la CHSTC n'a été saisie formellement d'aucune pétition. Elle a reçu quelques courriers signalant des situations que les auteurs considéraient comme des dysfonctionnements de l'OJV. Après étude des documents fournis, la CHSTC a considéré qu'aucune des situations signalées ne révélait de tels dysfonctionnements.

### *Composition de la commission et secrétariat*

La composition de la CHSTC n'a pas été modifiée depuis le 1<sup>er</sup> avril 2014, selon indications figurant dans le rapport de la CHSTC pour l'année 2013. Le secrétariat continue à être tenu avec compétence par M. Cédric Aeschlimann.

### *Documentation*

Dans le cadre de ses travaux, la commission a reçu les documents suivants :

- Eléments fournis par l'OJV pour le rapport annuel de gestion 2014 du Conseil d'Etat
- Rapport annuel de l'OJV 2013
- Rapports du Contrôle cantonal des finances (CCF) concernant l'OJV pour l'année 2014
- Rapport du professeur Thierry Tanquerel du 9 mai 2014
- Rapport de M. Dick Marty, ancien procureur général du canton du Tessin, du 14 novembre 2014

## **ELEMENTS FOURNIS PAR L'ORDRE JUDICIAIRE VAUDOIS POUR LE RAPPORT ANNUEL DE GESTION 2014 DU CONSEIL D'ETAT**

Chaque année, le Tribunal cantonal (TC) rédige un rapport d'activité détaillé, qui parvient au Grand Conseil au cours du deuxième trimestre de l'année suivante, c'est-à-dire après le délai de rédaction du rapport annuel de la CHSTC. Ce rapport détaillé est examiné par la CHSTC et guide ses interventions et ses visites.

Au 15 janvier, le TC remet chaque année un bref rapport de sa gestion pour l'année écoulée. Ce rapport 2014 a été présenté à la CHSTC en date du 11 février 2015.

### *Généralités*

S'agissant de l'aspect statistique, l'OJV a reçu 55'000 affaires nouvelles en 2014, soit le même ordre de grandeur qu'en 2013. Un nombre d'affaires similaire a été liquidé durant la même période, avec toutefois des différences d'évolution et d'affaires selon les matières. Sur le plan pénal, le nombre d'affaires est en nette augmentation. Sur le plan civil, le nombre d'affaires est stable, voire avec un léger fléchissement. Pour ce qui concerne le droit public, le nombre d'affaires est stable, mais avec des dossiers plus lourds qu'auparavant. Le domaine des poursuites et faillites connaît une légère diminution, avec néanmoins toujours plus de 400'000 poursuites par années.

### *Pénal*

Les augmentations concernent avant tout les tribunaux de première instance, la Cour d'appel pénale et la Chambre des recours pénale. Cette augmentation ne constitue pas une surprise, étant donné que le Ministère public (MP) a enregistré 10% d'ouvertures d'enquêtes supplémentaires en 2012 et 2013, lesquelles se répercutent ensuite sur toute la chaîne pénale. Cela n'a apparemment pas été le cas en 2014, avec un chiffre stable d'environ 20'000 enquêtes ouvertes. En bout de chaîne, pour 2014, l'augmentation est de 20% pour la Cour d'appel pénale. La Chambre des recours pénale a connu une augmentation de 8%.

Il est intéressant de relever que le nombre d'affaires transmises aux tribunaux est supérieur en proportion à l'augmentation du nombre d'enquêtes ouvertes. En gros, sur 20'000 enquêtes, 2'000 sont transmises aux tribunaux. Les 18'000 enquêtes restantes font l'objet d'une décision du MP (non entrée en matière, classement ou ordonnance de condamnation pour les affaires impliquant jusqu'à 6 mois de détention). Cette répartition applique la politique pénale du MP qui ne relève pas de la haute surveillance de la CHSTC.

Le nombre des affaires graves, c'est-à-dire relevant d'un tribunal criminel, renvoyées en justice, est en augmentation de manière nette.

Le délai pour le jugement des affaires avec détention, fixé à 4 mois, est globalement tenu. Concernant les autres affaires correctionnelles, sans détention, le délai est un peu plus long. Les tribunaux d'arrondissement et la Cour d'appel pénale ont accumulé du stock, environ 200 affaires, ce qui est gérable. Si la tendance 2015 du MP est la même qu'en 2014, le stock devrait pouvoir être épongé par l'attribution d'un poste de vice-président supplémentaire par tribunal d'arrondissement. Il n'y a pas d'inquiétudes à avoir si les affaires du MP ne repartent pas à la hausse. Dans un tel cas, un renfort devra être envisagé.

Le Tribunal des mineurs (TMin) a connu une hausse de 100 affaires (2609 en 2013, 2701 en 2014), dont 45 concernent la bagarre des collégiens de Béthusy et Pully. Cela témoigne d'une relative stabilité pour 2014, après une légère baisse durant les années précédentes. La même tendance se retrouve dans les autres cantons.

L'affaire de la bagarre des collégiens a constitué une charge relativement lourde pour le TMin à la fois parce que certains mineurs avaient moins de 16 ans, d'autres plus, ce qui signifie un traitement différent. En outre, les sanctions ont dû être coordonnées avec les mesures disciplinaires prises par le Département de la formation, de la jeunesse et de la culture (DFJC).

Le Tribunal des mesures de contrainte et d'application des peines (TMCAP) a connu une diminution assez importante des mises en détention, passant de 800 à 650, mais une augmentation des décisions de libération conditionnelle, passant de 730 à 800. C'est conforme à ce que l'on observe en lien avec le MP et il n'y a pas d'incohérence.

Au pénal, il y a donc une nette augmentation des affaires au fond en première et en seconde instance, sans que des retards ne soient constatés à ce stade.

### *Civil*

Les Tribunaux des prud'hommes, des baux et les JP ont connu une légère baisse, les autres domaines étant stables, notamment concernant les affaires pécuniaires des tribunaux d'arrondissement, et les affaires patrimoniales à la Chambre patrimoniale cantonale pour les affaires de plus de CHF 100'000.-. Cette dernière connaît une légère baisse des entrées et une légère augmentation du stock, ce qui n'a rien d'anormal car elle traite de gros dossiers, créés en 2011, qui arrivent à maturité après 3 à 4 ans. L'évolution de cette chambre sera attentivement suivie et 2 greffiers supplémentaires lui ont été attribués en début d'année notamment pour rédiger les jugements. Le civil est donc stable avec une petite tendance à la baisse.

### *Justices de paix*

Au moment de l'entrée en vigueur du nouveau droit de la protection de l'adulte et de l'enfant le 1<sup>er</sup> janvier 2013, un délai de 3 ans a été fixé aux cantons pour adapter toutes les mesures au nouveau droit. Comme déjà relevé dans notre rapport précédent, ce travail de mise en conformité au nouveau droit se passe bien dans le Canton de Vaud : le TC espérait qu'il serait terminé le 31 décembre 2014 : de fait, à cette date, 93% des mesures étaient transformées. L'objectif est d'avoir terminé pour le 30 juin 2015, de telle manière à ce que toutes les notifications soient achevées au 31 décembre 2015. D'autres cantons devront probablement solliciter une prolongation de ce délai initial de trois ans, ce qui ne sera pas le cas du canton de Vaud, grâce au travail intense des JP.

La question de la classification salariale des magistrats des JP, moins favorable que dans les autres offices, continue à poser un problème de recrutement : la CHSTC considère que le statut de ces magistrats devrait être aligné sur celui des autres magistrats de première instance.

### *Informatique*

Dans ses considérations sur le rapport annuel de l'OJV 2013, la CHSTC mentionne les problèmes posés à l'OJV par l'introduction du nouveau programme informatique SAP. On pouvait espérer que la surcharge créée n'était liée qu'à la phase de transfert.

Des visites qu'elle a effectuées dans les JP, la CHSTC retire malheureusement le constat que tel n'est pas le cas et que, tout au moins dans ces offices, ce programme provoque une charge administrative sensiblement plus lourde que le système précédent, nécessitant l'attribution au travail informatique d'ETP qui sont, de ce fait, retirés au reste de l'activité des JP.

### *Droit public et assurances sociales*

Le nombre d'affaires de la Cour de droit administratif et public (CDAP) est stable, avec toutefois un certain nombre de dossiers plus compliqués, concernant en particulier des projets émanant de collectivités publiques. Ces dossiers posent des questions délicates, notamment concernant les nouvelles législations entrées en vigueur. Il convient de signaler que le canton de Vaud possède 20% des terres d'assolement de Suisse, ce qui signifie qu'il sera beaucoup plus concerné que d'autres par les compensations imposées par la loi sur l'aménagement du territoire (LAT). Pour l'instant, la CDAP juge essentiellement sur la base d'une ordonnance du Conseil fédéral en attendant la 2<sup>ème</sup> partie de la LAT, actuellement en consultation. Le président du TC ne cache pas sa crainte de voir les difficultés s'accroître au niveau juridictionnel. Il ne cache pas non plus le risque que, en raison de la complexification de la juridiction, la CDAP soit amenée de plus en plus souvent à appliquer la loi dans un sens qui déplaît aux collectivités publiques. En outre, en l'absence de jurisprudence, la tâche de la CDAP est particulièrement compliquée.

La Cour des assurances sociales (CASSO) a connu une légère baisse des affaires entrées, ce qui dépend des réformes au niveau fédéral, notamment de l'AVS et de l'AI, qui ont lieu tous les 3 à 4 ans et ont des effets à long terme.

#### *Poursuites et faillites – Registre du commerce*

En matière de poursuites et faillites, on relève un léger tassement après vingt années d'augmentation régulière : le nombre de poursuites introduites, plus de 400'000 par an – demeure élevé.

Au Registre du commerce, le nombre de nouveau dossier est à nouveau en augmentation.

#### *Surveillance de l'activité des offices de justice*

Le TC poursuit la mise au point de sa surveillance sur l'activité des divers tribunaux. Actuellement, il reçoit le relevé mensuel des cours du TC. Le relevé trimestriel des juridictions de première instance sera effectif partout au cours de l'année 2015. Ces relevés indiquent le nombre d'affaires reçues, liquidées et en stock. Il permet au TC d'observer à temps les fluctuations, notamment l'augmentation des affaires reçues et des stocks pour réagir et prendre les éventuelles mesures appropriées. Les présidents des différentes cours portent eux-mêmes une attention particulière aux procédures qui durent apparemment trop longtemps.

Cela dit, lorsqu'une affaire traîne trop, les justiciables peuvent saisir la cour supérieure pour déni de justice. Ces situations sont rares et le Président du TC, qui est informé dans chaque cas, ne compte qu'une dizaine de recours pour déni de justice par an, MP compris.

#### *Site unique du TC*

Bien que cet objet ne relève pas strictement de la CHSTC, le TC rappelle son souhait de pouvoir se regrouper sur un site unique. Le postulat Mahaim soutenant ce projet a été adopté à l'unanimité par le Grand Conseil le 23 avril 2013. Un projet d'extension dans la colline, un peu à l'image de ce qui a été fait au Tribunal fédéral, existe. L'investissement est estimé entre CHF 10 et 20 millions. L'impulsion doit venir du Conseil d'Etat et irait vers un accomplissement du travail de la Constituante visant à réunir toutes les Cours dans un seul Tribunal cantonal, pour lequel la mobilité des juges serait un enrichissement.



## RAPPORT ANNUEL DE L'ORDRE JUDICIAIRE VAUDOIS 2013

Chaque année, au début d'avril, le Tribunal cantonal (TC) publie le rapport annuel de l'Ordre judiciaire vaudois (OJV). Ce document très riche et détaillé parvient donc à la CHSTC après qu'elle a elle-même déposé son rapport pour l'année écoulée, lequel doit être publié en même temps que celui de la Commission de gestion (COGES). Ces contingences expliquent que ce soit bien le rapport annuel 2013 qui est traité ici.

### *Rythme du fonctionnement de la justice*

De façon générale, la CHSTC se préoccupe du rythme de fonctionnement de la justice, puisqu'un retard excessif dans le jugement d'une affaire peut être assimilé à un déni de justice. Le rapport annuel fournit d'importantes précisions à ce sujet. Ces précisions permettent à la CHSTC trois considérations :

- Le TC tient un contrôle précis du cheminement des dossiers dans les divers offices de l'OJV et dispose des outils nécessaires pour déceler les problèmes de retard ou de surcharge qui pourraient apparaître dans l'un ou l'autre de ses offices. Au besoin, il procède à des déplacements de personnel pour appuyer un office rencontrant des difficultés particulières.
- De façon générale, il n'y a pas d'augmentation du stock des affaires à traiter dans l'ensemble de l'OJV. Sous réserve de situations exceptionnelles, la tendance au contraire va plutôt vers une diminution de leur nombre au cours des dernières années. Cette situation mérite d'être relevée et saluée, notamment dans le domaine pénal qui a connu en 2013 une augmentation de 20% des affaires traitées, augmentation qui s'est poursuivie en 2014.
- Si la durée moyenne de traitement des affaires est plutôt en diminution dans tous les offices, il reste toujours quelques dossiers dépassant largement la durée moyenne. La CHSTC s'en est entretenue avec le TC. Des explications fournies, il relève qu'il s'agit d'affaires de nature très particulière, pour lesquelles une explication convaincante semble être à la disposition de la CA. La CHSTC a voulu être assurée que ces procédures exceptionnellement longues n'étaient pas liées à la personnalité du magistrat chargé de leur instruction. Elle souhaite cependant que le rapport annuel de l'OJV soit dorénavant plus explicite sur les affaires dont la durée de traitement est largement supérieure à la moyenne dans le même office.

### *Notification des jugements*

Un membre de la CHSTC s'était inquiété des délais séparant l'audience de la publication du jugement. Il aurait souhaité que tout magistrat qui ne parvient pas à respecter un délai de 6 mois doive le signaler au Président du TC. Le TC a fixé en 2013 un objectif de notification du jugement motivé après l'audience de jugement de 5 mois en moyenne pour les tribunaux d'arrondissement. Actuellement, ce délai est en passe d'être tenu. Le Président du TC souhaite abaisser encore cette durée, et pour cela renforcer les tribunaux d'arrondissement de greffiers supplémentaires.

### *Effectif du personnel, temps partiel et télétravail*

La CHSTC s'est intéressée à la variation des effectifs du personnel et des ETP, un chiffre erroné ayant attiré son attention.

De façon générale, le ratio ETP-collaborateur est de 1,2 dans l'OJV, contre 1,1 en moyenne dans l'Etat. Ceci s'explique par des motifs historiques, les JP comportant beaucoup de temps partiels lorsqu'elles ont été reprises en 2004 par l'OJV. De façon générale, l'OJV a dans ce domaine la volonté de limiter les engagements en-dessous de 50%, considérant que l'on ne doit pas arriver à des situations dans lesquelles à aucun moment de la semaine l'ensemble des collaborateurs ne se rencontre.

La CHSTC s'est également intéressée au télétravail dans l'OJV. Concrètement, une dizaine de collaborateurs le pratiquent actuellement. Cette forme de travail n'est possible que dans certaines fonctions, et elle n'est concevable que pour des personnes qui sont formées, autonomes et avec lesquelles un lien de confiance est établi. Les personnes qui télétravaillent ont un accès sécurisé au

portail IAM de l'Etat de Vaud. Elles travaillent « en ligne », sur le serveur de l'Etat, et n'importent donc pas les données à leur domicile.

#### *Tribunal des mineurs (TMin)*

On observe en 2013 une légère augmentation du nombre total d'affaires (+1,2%). Mais il faut distinguer les affaires « de masse » (contraventions ne donnant lieu qu'à des amendes) des délits « ordinaires » (vol, brigandage, trafic de stupéfiants, violation de domicile, etc.). Ce sont les affaires de masse (de la compétence des préfets jusqu'en 2011) qui ont augmenté, alors que les affaires ordinaires ont diminué. Le Président du TC précise que le délai de traitement par le TMin est en moyenne de 145 jours pour les affaires ordinaires, de 57 jours pour les affaires de masse, ce qui lui paraît satisfaisant. La CHSTC constate néanmoins que 5% des affaires prennent plus de 12 mois ; elle souligne l'importance d'un traitement rapide tout particulièrement lorsqu'il s'agit de mineurs, une sanction tardive perdant une bonne part de sa valeur éducative pour un mineur. Mais elle observe aussi que la situation s'est améliorée et s'en réjouit.

#### *Tribunal des mesures de contrainte et d'application des peines (TMCAP)*

Cette cour, créée en 2011, a connu quelques difficultés de mise en route, notamment parce qu'elle regroupait deux entités – Tribunal des mesures de contrainte et Juge d'application des peines – précédemment séparées. Elle avait fait l'objet d'une observation de la CHSTC dans son rapport 2012. En 2013, cette cour avait également traversé une période difficile, notamment en relation avec l'affaire Claude D.

Le TC a choisi, en 2013, de mandater à titre provisoire un magistrat extérieur pour gérer cette situation. Durant l'été 2014, ce magistrat a pu progressivement retourner à son activité précédente, au Tribunal d'arrondissement de Lausanne. Le 1<sup>er</sup> septembre 2014, le TC a nommé un nouveau Président au TMCAP, devenu Premier président dès le 1<sup>er</sup> octobre 2014, mettant définitivement à la tête de cette juridiction un magistrat extérieur.

#### *Informatique*

En 2013, le système d'information financière de l'Etat « Prokofiev » a été remplacé par SAP, avec son application « Themis » pour la gestion de la comptabilité des poursuites au sein de l'OJV. Ce système a eu pour effet d'alourdir le travail des offices, tout particulièrement au sein des JP. Des renforcements du personnel ont ainsi dû être concédés au secrétariat général de l'OJV et dans certains offices, ce qui semble un effet collatéral inhérent à tout grand changement informatique.

#### *Conclusion*

La CHSTC porte une appréciation globalement positive sur le rapport annuel de l'OJV pour l'année 2013 ; elle constate que, de façon générale, le TC partage les préoccupations exprimées par la CHSTC dans ses rapports précédents et prend les mesures adaptées aux difficultés rencontrées.

## **CONSIDERATIONS RETENANT TOUT PARTICULIEREMENT L'ATTENTION DE LA CHSTC**

### *Surveillance et haute surveillance de l'OJV*

L'année 2014 a été marquée par la mise en cause de la haute surveillance exercée sur l'OJV par le Grand Conseil, au travers de la CHSTC. Ce sont tout particulièrement les rapports successifs du professeur Thierry Tanquerel et de l'ancien procureur général Dick Marty qui ont concrétisé ces discussions.

Le professeur Tanquerel, mandaté par le Bureau du Grand Conseil, a déposé son rapport le 9 mai 2014. Il avait à fournir un « avis de droit relatif aux compétences de la CHSTC et en particulier à la portée à donner à l'exception de l'indépendance juridictionnelle contenue à l'article 135 de la Constitution vaudoise ».

Ayant pris connaissance de ce rapport, la CHSTC a publié le 20 avril 2014 le communiqué de presse reproduit aux pages 12 et 13.

Dans sa rencontre annuelle avec le Conseil de l'ordre de l'OAV, le 3 septembre 2014, cette question a fait l'objet d'une large discussion. Le Bâtonnier, au nom de l'OAV, a insisté sur l'importance de la séparation des pouvoirs, laquelle doit constituer, pour le justiciable, une garantie de l'indépendance totale des magistrats. « Les sociétés ne fonctionnent bien qu'avec des pouvoirs forts, chacun avec ses forces et le respect des autres. L'un d'eux est le pouvoir judiciaire, qui arbitre tous les litiges sociaux. En cas de perte de confiance dans ce pouvoir important, la mécanique s'écroule. » En d'autres termes, l'OAV partage les conclusions de professeur Tanquerel, à savoir que, dans l'affaire Claude D. « les frontières entre les pouvoirs ont été maltraitées ».

Si la CHSTC a pris acte de ce rapport, elle ne se déclare notamment pas convaincue par la réponse à la question précise qu'elle avait demandé d'inclure dans le mandat confié à l'expert :

« 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 ? »

Réponse : « Le juge n'est pas soumis au régime de surveillance auquel pourrait être soumise toute autre profession »

A ce sujet, d'ailleurs, le Bâtonnier reconnaît « qu'il manque aujourd'hui une authentique surveillance lorsqu'un magistrat est soupçonné d'avoir commis une faute professionnelle », ce qui sous-entend que dite faute puisse se produire. Et c'est un argument que l'OAV invoque à l'appui de la création d'un Conseil (supérieur) de la magistrature.

La CHSTC a également pris connaissance avec intérêt des extraits de la « Recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités », adoptée le 17 novembre 2010 par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, et notamment :

#### Chapitre VII – Devoirs et responsabilités

##### Responsabilité et procédures disciplinaires

66. L'interprétation du droit, l'appréciation des faits ou l'évaluation des preuves, auxquelles procèdent les juges pour le jugement des affaires, ne devraient pas donner lieu à l'engagement de leur responsabilité civile ou disciplinaire, sauf en cas de malveillance et de négligence grossière.

Aux yeux de la CHSTC, ces deux éléments relativisent l'affirmation catégorique de l'expertise Tanquerel citée ci-dessus. A tout le moins, ils lui permettent de considérer que cette question n'est pas réglée de façon définitive. Elle devra être abordée dans le cadre du débat qui s'ouvre sur la suite à donner au rapport Marty.



Bureau d'information  
et de communication

Rue de la Barre 2  
1014 Lausanne

## Communiqué du Grand Conseil Commission de haute surveillance du Tribunal cantonal

### Rapport du Professeur Thierry Tanquerel sur le mandat du Bureau du Grand Conseil

La Commission de haute surveillance du Tribunal cantonal prend acte du rapport du Professeur Thierry Tanquerel sur le mandat du Bureau du Grand Conseil et formule trois observations.

La Commission de haute surveillance du Tribunal cantonal (CHSTC) a pris connaissance du rapport établi par le Professeur Thierry Tanquerel. L'expert conclut que, si la CHSTC était compétente pour investiguer sur l'affaire Claude D. au titre de « circonstances exceptionnelles », elle a outrepassé ses compétences en demandant au Tribunal cantonal de reprendre l'enquête administrative close à la suite du dépôt du rapport Bänziger : elle en prend acte.

La CHSTC formule toutefois trois observations.

- Le rapport confirme que la CHSTC a eu raison de proposer par voie de postulat des modifications légales susceptibles d'éviter que l'affaire Claude D. ne se reproduise.
- L'expert note que « *la législation n'exclut pas du champ de la haute surveillance la surveillance exercée par le Tribunal cantonal sur l'Ordre judiciaire [...] Mais) elle ne permet pas d'accéder à ce qui fait l'objet de la surveillance.* » Cette affirmation pose évidemment quelques problèmes pratiques et nécessitera une mise au point en collaboration avec le Tribunal cantonal.
- Par ailleurs, l'expert, lui-même ancien juge, présente une acception très absolue de la liberté juridictionnelle laissée aux magistrats. A la question : « *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 ?* », l'expert répond négativement: « *Le juge n'est pas soumis au régime de surveillance auquel pourrait être soumise toute autre profession* » (pt 49, p. 17 du rapport).

Ainsi, les conclusions de l'expert impliquent que malgré son pouvoir d'investigation, la CHSTC ne pouvait pas faire une lecture critique du rapport Bänziger pour ce qui concerne les décisions du juge d'application des peines. En outre, en suivant le raisonnement de l'expert, il est permis de se demander d'une part si le Tribunal cantonal était en droit de suspendre le juge concerné et, d'autre part, si l'expertise confiée à l'ancien procureur Félix Bänziger elle-même, et notamment le mandat d' « *analyser les décisions judiciaires rendues durant l'exécution de la peine* » n'a pas enfreint l'indépendance des jugements garantie par l'ordre juridique.



Bureau d'information  
et de communication

Rue de la Barre 2  
1014 Lausanne

## Communiqué du Grand Conseil

### Commission de haute surveillance du Tribunal cantonal

Ces éléments étant relevés, la CHSTC considère l'expertise du Professeur Tanquerel comme utile à la poursuite de son activité, en application de la loi sur la haute surveillance du Tribunal cantonal et notamment de son article 4 al. 1 et 2, qui précise que : « *La commission est en droit d'obtenir du Tribunal cantonal les informations nécessaires à l'exercice de ses missions, et qu'elle peut entendre des membres du Tribunal cantonal ou, après en avoir informé ce dernier, entendre des magistrats ou collaborateurs de l'Ordre judiciaire et procéder à des visites d'offices rattachés à l'Ordre judiciaire* ».

Bureau d'information et de communication de l'Etat de Vaud

Lausanne, le 20 avril 2014

Renseignements : Jacques-André Haury, président de la Commission, 079 704 29 35 ;  
Nicolas Mattenberger, vice-président de la Commission, 078 790 36 93

Le 14 novembre 2014, M. Dick Marty, ancien procureur général du canton du Tessin, a déposé son rapport intitulé : « Haute surveillance et surveillance des autorités judiciaires dans le canton de Vaud : situation actuelle et solutions possibles ». La CHSTC a pu en prendre connaissance le 27 janvier 2015, en présence de l'auteur. Le Bureau du Grand Conseil ayant souhaité coordonner les appréciations faites sur ce rapport par les diverses commissions du Grand Conseil concernées par ces questions, la CHSTC lui a fait parvenir son commentaire, lequel ne figure donc pas dans le présent rapport.

### *Idylle entre deux juges cantonaux*

Le 20 mai 2014, le Grand Conseil a pris acte de la démission d'un juge cantonal pour le 31 août 2014 au motif qu'il vivait en couple avec une autre juge cantonale, ce qui constituait un motif d'incompatibilité au sens de l'article 18 de la loi d'organisation judiciaire (LOJV) :

#### Art. 18 Incompatibilités

##### a) Parenté et alliance

1 Ne peuvent appartenir comme magistrats à la même autorité judiciaire :

a. les époux, les partenaires enregistrés, les personnes menant de fait une vie de couple ;

(...)

L'on est en droit d'espérer que la démission est intervenue au moment exact où les juges concernés ont commencé « à mener de fait une vie de couple », faute de quoi toutes les décisions prises par ces magistrats dans l'intervalle pourraient être invalidées.

Mais s'y ajoutent les règles générales de récusation, obligeant un juge à se récuser s'il est appelé à juger en compagnie d'un autre magistrat avec lequel il entretient des liens étroits. On peut affirmer qu'aucun organe de surveillance – qu'il s'agisse de la CHSTC, du Bureau du Grand Conseil ou d'un éventuel Conseil de la magistrature – ne peut pénétrer dans la vie privée des magistrats. C'est donc à eux seuls qu'il appartient, en conscience, de prendre en compte un élément de leur vie privée qui devrait les contraindre à se récuser. La CHSTC attend du Président du TC qu'il rappelle les magistrats à leur devoir éthique et légal en ce domaine.

### *Placement à des fins d'assistance (PLAFA) – Protection de l'adulte et de l'enfant*

Le droit de la protection de l'adulte et de l'enfant est un élément très particulier de notre ordre juridique. Il permet en effet à la justice de priver un justiciable d'une partie de ses droits, allant jusqu'à la privation de liberté (PLAFA) alors que cette personne n'a commis aucune infraction. Il s'agit, soit de la protéger contre elle-même, soit contre la société, soit de protéger la société contre elle. Dans tous les cas, il s'agit de décisions délicates, qui justifient la haute surveillance de l'autorité parlementaire.

Le 21 novembre 2012, la CHSTC a rencontré le professeur Jacques Gasser, chef du Département de psychiatrie du CHUV. La question de la gestion conjointe des PLAFA entre les JP, d'une part, le Département de psychiatrie, d'autre part, a été évoquée.

Le 1<sup>er</sup> janvier 2013 est entrée en vigueur la nouvelle législation sur la protection de l'adulte et de l'enfant. Dans le courant de l'année 2013, en collaboration avec la COGES, divers échanges ont eu lieu à ce sujet entre la CHSTC et le TC, d'une part, la COGES et le Département de la santé et de l'action sociale (DSAS), d'autre part. De ces échanges, les deux commissions ont conclu que la mise sur pied d'Assises traitant de ces questions était nécessaire. Le Grand Conseil a appuyé ces demandes qui vont déboucher sur la tenue de ces Assises le 5 juin 2015. La CHSTC s'en réjouit.

Au début de 2014, 24 Heures a médiatisé la situation de Mme Rita Rosenstiel, donnant aux préoccupations de la CHSTC et de la COGES une dimension médiatique, renforcée par la diffusion par la RTS, le 8 janvier 2015, de l'émission Temps Présent intitulée « Placés de force ».

Pour mémoire, rappelons que le PLAFA peut être ordonné soit par la JP, soit par certains médecins (selon une liste définie par la loi). Dans ce second cas, la durée ne peut excéder six semaines sans être confirmée par la JP. Dans tous les cas, nous sommes en présence d'une privation de liberté imposée à un individu sans qu'il n'ait commis de délit. La comparaison des taux de PLAFA entre les pays

d'Europe et, en Suisse, entre les Cantons, est difficile en raison de définitions différentes et de saisies variables des données. Il apparaît néanmoins que la Suisse se situe plutôt parmi les pays ayant une pratique large des PLAFAs et, en Suisse, le canton de Vaud tout particulièrement. C'est pourquoi l'entier du dispositif doit être interrogé par ceux qui assument la surveillance de nos institutions, qu'il s'agisse de la CHSTC pour le volet judiciaire ou de la COGES pour le volet médical.

Parlons d'abord des PLAFAs ordonnés par le corps médical. La loi vaudoise d'application du droit fédéral de la protection de l'adulte et de l'enfant (LVPAE) précise les éléments suivants :

#### Art. 26 Information

1 La personne faisant l'objet de la mesure est informée par écrit de ses droits.

2 Lorsqu'une personne faisant l'objet d'une mesure au sens des articles 393 à 398 CC est placée par un médecin, la direction de l'établissement prévient le curateur et la personne de confiance, s'ils sont connus.

Ainsi, rien n'oblige le médecin à signaler les PLAFAs qu'il ordonne et rien ne permet à la JP de savoir ce qui se passe dans la réalité du terrain et, éventuellement, d'être alertée sur une pratique trop large du PLAFAs. De fait, elle les ignore lorsqu'ils ne dépassent pas six semaines. Elle ne peut donc pas non plus vérifier si la personne faisant l'objet de la mesure a réellement été informée de ses droits. De plus, l'expérience montre, lorsqu'il s'agit de personnes âgées, qu'une hospitalisation de six semaines, quels qu'en soient les motifs, rend souvent illusoire tout espoir de retour à domicile.

#### *1<sup>ère</sup> Recommandation*

*La CHSTC suggère que tout PLAFAs décidé par un médecin soit annoncé sans délai à la Justice de paix.*

Dès le début de son PLAFAs, la personne peut faire appel au Juge de paix. Il ressort des visites effectuées dans les JP que le nombre d'appels est très variable d'un district à l'autre.

#### *2<sup>ème</sup> Recommandation*

*La CHSTC suggère que, au début de tout PLAFAs ordonné par un médecin, un formulaire unifié, signifiant à la personne concernée notamment son droit de faire appel, soit établi et signé par la personne placée, éventuellement par une personne de confiance ou le curateur, le cas échéant.*

Dans toutes les JP, il apparaît que le traitement de l'appel dans le délai légal de 5 jours est respecté. Dans l'une d'elles, le juge demande une appréciation rapide de la situation au Centre d'expertises psychiatriques de Cery, et l'obtient dans un délai de 48 à 72 heures.

#### *3<sup>ème</sup> Recommandation*

*La CHSTC suggère que, en cas d'appel, il soit systématiquement demandé une première appréciation rapide par un médecin distinct de celui qui a ordonné le PLAFAs.*

Si le PLAFAs se prolonge au-delà de six semaines, il doit de par la loi être confirmé par une décision de la JP, décision fondée sur une expertise médicale. Et « le juge est obligé de s'en tenir à la version de l'expert », déclare dans l'émission Temps Présent citée ci-dessus la présidente de la Chambre des curatelles. Si on va au bout de cette logique, c'est de fait l'expert psychiatre qui a tout pouvoir de décider si l'expertisé doit ou non être privé de ses droits.

Dans ce contexte, la justice se doit d'être très exigeante sur l'expertise elle-même. Dans un cas parvenu à la connaissance de la CHSTC, le texte est contresigné par un médecin-cadre qui n'a pas lui-même examiné la personne expertisée. Cette pratique est évidemment inadmissible. Par ailleurs, puisqu'il s'agit d'une expertise psychiatrique, la part consacrée à la situation somatique de l'expertisé

n'est presque pas abordée. Quel est le pronostic médical ? Le traitement d'une pathologie somatique peut-il le modifier ? Enfin, l'usage fréquent de psychotropes chez les patients en cours de PLAFa est de nature à modifier les performances intellectuelles de l'expertisé. Il n'est pas admissible que le résultat de tests psychologiques ne mentionne pas si, au moment de l'examen, l'expertisé était ou non sous influence de médicaments psychotropes.

#### *4<sup>ème</sup> Recommandation*

*La CHSTC suggère que la Justice de paix se montre critique face à l'expertise psychiatrique qui lui est fournie.*

La loi prévoit que, avant toute décision, la personne concernée est entendue par la JP. A moins qu'un certificat médical n'établisse que la personne est incapable de se déplacer, certificat souvent établi par les médecins qui exécutent le PLAFa.

Dans les cas où la personne est déclarée incapable de se déplacer, la pratique varie selon les JP. A notre connaissance, la JP se déplace dans six arrondissements (Broye-Vully, Jura-Nord vaudois et Gros-de-Vaud, Lavaux-Oron, Morges, Ouest lausannois et Riviera-Pays-d'Enhaut) ; dans trois, elle ne se déplace pas (Aigle, Lausanne et Nyon). Cette pratique mériterait d'être uniformisée.

#### *5<sup>ème</sup> Recommandation*

*La CHSTC suggère que la personne concernée soit entendue dans tous les cas par la Justice de paix avant décision de PLAFa et qu'au besoin la Justice de paix se déplace à l'endroit où se trouve la personne concernée.*

Dans toute affaire pénale, le droit accorde au prévenu d'être assisté dès le début de la procédure. En matière de curatelle et de PLAFa, tel n'est pas le cas. L'OAV a constitué une liste d'avocats disposés à assister toute personne qui le souhaiterait dans une procédure relevant du droit de la protection. Interrogées sur ce point précis, les JP ont des réponses convergentes. Un avocat est désigné si la personne concernée le demande ou si le juge le souhaite. Mais l'assistance systématique par un avocat apparaît comme une surcharge généralement inutile.

#### *6<sup>ème</sup> Recommandation*

*La CHSTC suggère que, par principe, dans toute procédure relevant de la protection de l'adulte et de l'enfant, la Justice de paix et le médecin informent la personne de son droit de se faire assister d'un conseil et de pouvoir obtenir la désignation d'un conseil d'office au besoin. Cela devrait être mentionné dans le formulaire type.*

Sur ces points, la CHSTC ne formule aucune observation formelle à l'endroit du TC, en raison de la prochaine tenue des Assises consacrées aux PLAFa le 5 juin 2015. Elle souhaite que, tout au moins, ses diverses suggestions fassent l'objet des discussions prévues à cette occasion.

#### *Asseseurs*

La LVPaE précise les éléments suivants :

##### Art. 16 Organisation de l'audition

1 En principe, l'audition de la personne concernée est menée par l'autorité collégiale.

Cela signifie, en d'autres termes, que le Juge de paix est accompagné de deux assesseurs. Dans les faits, la pratique varie d'une JP à l'autre. Si l'audition par l'autorité collégiale est souvent privilégiée, dans un district au moins (Riviera-Pays-d'Enhaut), le Juge de paix n'est pas accompagné d'assesseurs.

Le code civil (CC), art. 440, précise : « L'autorité de protection de l'adulte est une autorité interdisciplinaire ». Pour sa part, la LVPaE indique (art. 4 al. 2) : « Lors de la désignation des assesseurs, le Tribunal cantonal veille à ce que l'interdisciplinarité soit garantie ».



Dans les faits, la CHSTC relève que ces règles ne sont que peu respectées dans la plupart des JP de notre Canton (selon le tableau de répartition des assesseurs au sein des JP par catégories professionnelles en page 18).

Le recrutement d'assesseurs est une tâche difficile et les JP affirment ne pas parvenir à trouver les assesseurs qui leur permettraient de se mettre en conformité avec la loi. La limite d'âge pour la nomination fixée à 65 ans empêche des retraités de s'engager dans cette fonction. Le Grand Conseil vient d'élever à 70 ans l'âge limite pour l'activité des assesseurs. L'on peut se demander si l'on ne devrait pas aller même jusqu'à 75 ans, qui est la limite d'âge au Tribunal neutre. Par ailleurs, la fonction d'assesseur est interdite à tout employé de l'Etat, y compris le personnel soignant et le personnel enseignant. Enfin, certaines tâches administratives confiées aux assesseurs dissuadent certains candidats.

*1<sup>ère</sup> observation*

***Interdisciplinarité des autorités de protection de l'adulte***

*La CHSTC observe que l'exigence de l'interdisciplinarité des autorités de protection de l'adulte figure à l'article 440 CC. Cette exigence ne semble quasiment pas respectée au sein des Justices de paix, la difficulté des Justices de paix de trouver des assesseurs, notamment dans les domaines de la formation médicale, sociale et enseignement, ayant été relevée.*

- Le Tribunal cantonal est invité à prendre toute mesure utile pour assurer l'interdisciplinarité des assesseurs garantie par la loi et, au besoin, à proposer les modifications légales lui permettant d'atteindre cet objectif.

## Tableau de répartition des assesseurs au sein des JP par catégories professionnelles

Secrétariat général de l'ordre judiciaire

(Etat au 18.11.2014)

Office	Catégorie						TOTAL			
	1	2	3	4	5	6				
JPX Aigle	0	0%	1	13%	4	50%	2	25%	8	
JPX Lausanne	0	0%	4	15%	15	56%	1	4%	7	26%
JPX Lavaux-Oron	0	0%	3	33%	2	22%	1	11%	1	11%
JPX Morges	2	7%	4	14%	16	57%	1	4%	1	4%
JPX Nyon	1	9%	1	9%	7	64%	2	18%	0	0%
JPX Ouest lausannois	0	0%	3	33%	3	33%	0	0%	1	11%
JPX Broye-Vully	4	31%	0	0%	7	54%	0	0%	1	8%
JPX Riviera-Pays-d'Enhaut	1	5%	4	20%	13	65%	1	5%	0	0%
JPX Gros-de-Vaud	2	18%	0	0%	7	64%	0	0%	2	18%
JPX Jura-Nord vaudois	3	10%	9	30%	9	30%	2	7%	4	13%
	13	8%	29	17%	83	50%	8	5%	16	10%
									17	10%
										166

Catégorie 1 Formation agricole/viticole (agriculteur, vigneron)

Catégorie 2 Formation médicale/sociale/enseignement (infirmier, assistant social, éducateur, enseignant, psychologue, médiateur, etc.)

Catégorie 3 Formation commerciale (employé de commerce, employé de banque, assureur, comptable, cadre administratif, etc.)

Catégorie 4 Formation juridique (juriste, avocat, etc.)

Catégorie 5 Formation technique (électronicien, ingénieur, informaticien, laborantin, vendeur, vétérinaire, etc.)

Catégorie 6 Formation autre (vente, métiers du bâtiment, etc.)

## CONCLUSION

La commission formule les réserves d'usage au cas où des documents, des renseignements ou des faits susceptibles de modifier ses considérations n'auraient pas été portés à sa connaissance au cours de ses travaux.

La commission propose au Grand Conseil d'accepter la gestion de l'Ordre judiciaire vaudois pour l'année 2014.

## ANNEXE 1 : LISTE DES PRINCIPAUX ACRONYMES

AI	Assurance invalidité
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
CA	Cour administrative du Tribunal cantonal
CASSO	Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal
CC	Code civil suisse
CCF	Contrôle cantonal des finances
CDAP	Cour de droit administratif et public
CHSTC	Commission de haute surveillance du Tribunal cantonal
COGES	Commission de gestion du Grand Conseil
DFJC	Département de la formation, de la jeunesse et de la culture
DIS	Département des institutions et de la sécurité
DSAS	Département de la santé et de l'action sociale
ETP	Equivalent temps plein
IAM	« Identity and Access Management »
JP	Justice de paix
LAT	Loi sur l'aménagement du territoire
LOJV	Loi d'organisation judiciaire
LHSTC	Loi sur la haute surveillance du Tribunal cantonal
LVP AE	Loi d'application du droit fédéral de la protection de l'adulte et de l'enfant
MP	Ministère public
OAV	Ordre des avocats vaudois
OJV	Ordre judiciaire vaudois
PLAFA	Placement à des fins d'assistance
TC	Tribunal cantonal
TMCAP	Tribunal des mesures de contraintes et d'application des peines
TMin	Tribunal des mineurs