

RAPPORT DE LA COMMISSION

chargée d'examiner les objets suivants:

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE LOI sur la haute surveillance du Tribunal cantonal et PROJETS DE LOIS modifiant la loi sur le Grand Conseil et modifiant la loi d'organisation judiciaire et RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL sur la motion Anne Baehler Bech demandant une loi d'application de l'article 135 de la Constitution vaudoise

La commission s'est réunie les 19 novembre et 20 décembre 2010 à la salle de conférence du Château cantonal à Lausanne et à la Salle des Armoiries, Place du Château 6. Elle était composée de Mmes Anne Baehler Bech, Anne-Marie Depoisier (remplacée lors de la séance du 20 décembre par Mme Michèle Gay Vallotton) Fabienne Despot (remplaçante de M. Laurent Chappuis), et de MM. François Brélaz, Jean-François Cachin, François Cherix, Régis Courdesse, Philippe Dériaz (remplacé lors de la séance du 20 décembre par M. Pierre Zwahlen), Philippe Grobéty, Jacques Haldy, Raphaël Mahaim, Nicolas Mattenberger et de Pierre Grandjean, confirmé par la commission dans la fonction de président rapporteur.

Le Conseil d'Etat était représenté par M. Philippe Leuba, Chef du Département de l'Intérieur, accompagné de M. Jean-Luc Schwaar, Chef du service juridique et législatif. Les notes de séance ont été tenues par Mme Juliette Müller que nous remercions pour l'excellence de son travail.

1. Présentation de l'EMPL

Le Chef du DINT rappelle que ce projet d'EMPL répond à la motion Anne Baehler Bech demandant la création d'une loi d'application de l'art.135 de la Constitution vaudoise. Le Conseil d'Etat a donc recherché des solutions dans le cadre constitutionnel existant, qui prévoit l'exercice de la haute surveillance par le Parlement, écartant de fait l'étude de l'éventualité d'un exercice de celle-ci par une instance indépendante tel qu'un Conseil de la magistrature, ce qui nécessiterait une modification constitutionnelle.

Il s'est ensuite agi de définir la notion de haute surveillance et en particulier sa portée, question qui divise les juristes. Les trois définitions principales de la haute surveillance sont exposées dans l'EMPL aux pages 4 et 5. Le projet de loi présenté ce jour respecte la Constitution tout en conférant au Parlement un outil efficace de haute surveillance, ceci sans menace de l'indépendance de la justice.

Mme Anne Baehler Bech, Députée motionnaire, se déclare globalement satisfaite du projet présenté

par le Conseil d'Etat. L'exclusion d'emblée de la solution d'un Conseil de la magistrature ne travestit pas sa volonté.

2. Audition de la délégation du Tribunal cantonal

Le TC considère que la haute surveillance existe déjà via le travail de la Commission de gestion (COGES). Il estime que le projet va trop loin, en particulier à l'article 5 où, dans l'intérêt du justiciable, seul un enquêteur devrait avoir accès aux dossiers des affaires clôturées, ces dossiers pouvant contenir des données personnelles sensibles. A l'article 8, le TC conteste le lien qu'établit cet article entre Commission de présentation et Commission de haute surveillance, craignant que cela ne contribue à un mélange entre procédure de réélection et procédure disciplinaire.

3. Audition de la délégation de l'Ordre des avocats vaudois (OAV)

L'OAV regrette de ne pas avoir été consulté dans le cadre de l'élaboration de ce projet. Les représentants du DINT expliquent que le fait que cette loi ne concerne pas directement l'OAV explique cette situation. L'OAV souhaiterait que la haute surveillance soit attribuée à un Conseil supérieur de la magistrature. Cependant, comme mentionné plus haut, cette dernière solution nécessiterait une modification de la Constitution et, de ce fait, remettrait en cause les fondements du projet actuel. Pour l'OAV, le projet de loi n'instaure pas une surveillance des magistrats cantonaux. Il souhaiterait une loi spécifique régissant les compétences et le fonctionnement du Tribunal neutre et l'attribution de la surveillance disciplinaire des juges cantonaux à une instance indépendante. Un commissaire rappelle que la Constituante a écarté la solution d'un Conseil supérieur de la magistrature. Il est relevé que l'OAV se positionne essentiellement sur des questions de surveillance et non de haute surveillance. Ainsi, la surveillance du Tribunal Cantonal (TC) devrait être abordée dans un autre cadre que celui de la haute surveillance, ce qui pourrait être fait au travers d'une motion à venir. Une réforme de la surveillance du TC n'est pas l'objet de cet EMPL.

4. Examen de l'EMPL

En préambule, un commissaire rappelle les trois différentes formes de contrôle existantes, souvent confondues :

- La haute surveillance (contrôle général sur la gestion du TC),
- La surveillance disciplinaire (exercée par le TC sur la première instance, et par le Bureau du Grand Conseil et le Tribunal neutre sur les juges du TC),
- La question de l'élection et de la réélection des juges (Commission de présentation).

Le présent projet respecte bien le cadre constitutionnel. La Constituante a renoncé à un Conseil de la magistrature en raison de la particularité du système vaudois, qui voit l'Ordre judiciaire s'administrer lui-même. En effet, le TC est responsable de la nomination et de la gestion de tous les collaborateurs de première instance ainsi que de l'administration de l'Ordre judiciaire, situation très originale en Suisse. Cette solution fonctionnant à satisfaction, la Constituante a décidé de confier la haute surveillance au Grand Conseil. Un Conseil de la magistrature uniquement pour les juges cantonaux ferait en effet moins de sens qu'ailleurs.

Aux regrets évoqués que le contrôle du Grand Conseil sur la gestion du TC ne puisse s'exercer qu'a posteriori, plusieurs intervenants soulignent que la haute surveillance doit pouvoir s'exercer non seulement pour l'année écoulée, mais également sur la gestion en cours du Tribunal cantonal.

5. Examen du projet de loi sur la haute surveillance article par article, commentaires et

amendements

Les articles non mentionnés dans ce rapport sont à considérer comme n'ayant pas fait l'objet de remarques importantes ou de propositions d'amendements. Ils ont été adoptés par la commission sans opposition formulée.

Art. 2 objet

Al. 1. La haute surveillance porte sur la gestion du Tribunal cantonal ~~pour l'année écoulée.~~

Un commissaire propose de supprimer " pour l'année écoulée ".

Al. 2. Elle comprend également le pouvoir d'investigation **exceptionnellement** en cas de déni de justice récurrent d'une autorité judiciaire.

Cet alinéa comportant déjà " en cas de déni de justice récurrent " il est proposé de retirer le terme " exceptionnellement ".

Ces deux amendements et l'art. 2 amendé sont adoptés à l'unanimité

Art. 4 Droit à l'information et moyens

a) En général

Al. 2. Il est constaté que la nécessité de requérir l'accord du Tribunal cantonal introduit une différence par rapport aux compétences de la COGES qui doit simplement informer le Conseil d'Etat et non lui demander son autorisation. Une discussion nourrie s'engage sur le périmètre d'intervention de la haute surveillance. Etant entendu que, en cas de dysfonctionnements au sein de l'ordre judiciaire qui n'auraient pas été résolus par le TC l'art. 15 al. 3 autorise la commission de haute surveillance à intervenir directement auprès de l'autorité judiciaire concernée, sans devoir requérir l'autorisation du TC, l'amendement suivant est proposé :

Nouvel al. 2 : elle peut entendre des membres du Tribunal cantonal ou, **après en avoir informé ce dernier, elle peut entendre** des magistrats ou collaborateurs de l'Ordre judiciaire **et procéder à des visites d'offices rattachés à l'Ordre judiciaire.**

Cet amendement et l'article 4 amendé sont adoptés à l'unanimité

Art.5 Droit à l'information et moyens

b) Accès aux jugements et aux dossiers

Une discussion nourrie s'engage au sujet des conditions d'accès aux dossiers d'affaires clôturées (Al. 1) et d'affaires en cours (Al. 2). Il s'ensuit un amendement à l'Al. 2 et un nouvel Al. 3.

Al. 2. ~~a-titre-exceptionnel~~ , Lorsque la commission doit enquêter sur des **circonstances exceptionnelles (denis de justice récurrents notamment)** au sein de l'Ordre judiciaire, elle **peut avoir accès aux dossiers d'affaires en cours ou clôturées**, si cela est indispensable à ses investigations.

Al. 3. **L'accès aux dossiers prévu aux alinéas 1 et 2 n'est autorisé qu'à un expert désigné par la commission.**

Ces deux amendements et l'art. 5 amendé sont adoptés par 12 oui et 1 opposition

Art. 7 Secret de fonction

Il ressort de la discussion que l'expert, s'il est seul à avoir accès aux dossiers, devrait ensuite être libre de rapporter tout ce qu'il constate aux membres de la commission, dès lors que ces derniers sont soumis au secret de fonction. Ainsi, l'amendement suivant est proposé :

Al. 1. Les membres de la commission ou les experts mandatés par elle **qui ont connaissance d'informations découlant de l'étude des dossiers judiciaires** ne peuvent les communiquer à d'autres députés ou à des tiers.

Un commissaire propose d'abandonner la formulation " découlant de l'étude " au profit de " informations issues des dossiers judiciaires ". Soumise au vote, cette proposition est rejetée par 11 voix contre 1.

Cet amendement et l'article 7 amendé sont adoptés par 12 oui et 1 non.

Art. 8 Relations avec la commission de présentation

Une majorité des membres de la commission se rallie à l'idée que la possibilité d'échanger des d'informations entre les deux commissions doit exister. Cependant, la commission de haute surveillance ne doit pas se transformer en commission de préavis sur la réélection des juges. La mention " à titre exceptionnel " devrait empêcher une telle éventualité. Le droit des juges, dont la non-réélection est envisagée, d'être entendus est garanti par la LGC (art.162). Ce droit est donc implicite. Il est proposé deux amendements à l'art. 8 sous la forme d'un al. 1 amendé et d'un nouvel al. 2.

Al. 1. A titre exceptionnel, dans la procédure d'élection des magistrats cantonaux, la commission de haute surveillance peut, d'office ou sur requête, fournir un avis à la Commission de présentation.

Al. 2. Si un magistrat est personnellement concerné par l'avis donné à l'alinéa 1^{er}, il en reçoit copie.

Ces deux amendements et l'art. 8 amendé sont adoptés à l'unanimité.

Art. 10 En général

Les amendements proposés concernent la structure de cet article, mais ils n'ont pas d'influence sur le fond.

Art. 10 En général.

1 La commission a pour tâches :

a. principalement, d'examiner le rapport annuel 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).

Ces deux amendements et l'art 10 amendé sont adoptés à l'unanimité

Art. 11 Examen du rapport du Tribunal cantonal

Un commissaire estime que la mention " si cela est nécessaire " à l'al. 2 est superflue et propose de la supprimer. L'al. 2 se lirait ainsi :

Al. 2 La commission examine ce rapport et peut, ~~si cela est nécessaire~~, demander des compléments.

Cet amendement et l'art. 11 amendé sont adoptés à l'unanimité

Art. 13 Pétitions

L'al. 2 de cet article interpelle plusieurs commissaires et il est proposé de le supprimer. La notion d' " activité juridictionnelle " peut englober des situations de déni de justice, de mauvais comportements, etc, qui ne touchent pas du tout au contenu des jugements. La commission serait suffisamment responsable pour faire son travail correctement dans le cadre constitutionnel en respectant la séparation des pouvoirs. Le Chef du DINT attire l'attention de la commission sur le fait que des personnes déposent des pétitions souvent sans en connaître la portée croyant que le Grand Conseil a tous les pouvoirs. Il voit donc un intérêt à poser un cadre et rappeler les choses. Un commissaire rappelle que la Constitution garantit la séparation des pouvoirs. C'est à la commission de prendre ses responsabilités et classer les pétitions qui portent sur des jugements rendus. Le fait que les pétitions soient traitées par la Commission de haute surveillance représente déjà une amélioration. Ainsi, l'amendement suivant est proposé :

Al. 2. Elle propose au Grand Conseil de classer sans suite **les pétitions violant l'indépendance des jugements.**

Cet amendement et l'art. 13 modifié sont adoptés par 12 voix avec 1 abstention

Art. 14 Investigations

a) Principe

L'amendement proposé à l'alinéa 1 consiste à adapter le texte aux précédentes modifications.

Al. 1. ~~A-titre exceptionnel~~ , 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**.

Cet amendement et l'art.14 amendé sont adoptés à l'unanimité.

Art. 15 Investigations

b) Enquête

Al. 1. Il y a lieu de corriger le renvoi (remplacement de 15 par 14).

Des commissaires trouvent la formulation " ... jusqu'à ce que les dites mesures aient déployé leurs effets " un peu floue. Ils s'interrogent également sur l'origine des " retards constatés ". Deux amendements sont proposés à l'al. 3 qui aurait la teneur suivante :

Al. 3. 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, cette dernière** peut enquêter auprès de l'autorité judiciaire concernée afin de déterminer les raisons des **dysfonctionnements** constatés. Elle en informe préalablement le Bureau et le Tribunal cantonal.

Ces deux amendements et l'art. 15 amendé sont adoptés à l'unanimité.

Vote d'entrée en matière sur l'EMPL sur la haute surveillance du Tribunal cantonal

A l'unanimité, la commission recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur le projet de loi sur la haute surveillance du Tribunal cantonal

6. Examen du Projet de loi modifiant la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil

Le Chef du DINT explique que les modifications de l'art. 54 de cette loi excluent simplement que la COGES exerce la haute surveillance sur la gestion du Tribunal cantonal. Les moyens actuels de la COGES seront en quelque sorte transférés à la Commission de haute surveillance. Si, pour des commissaires, cette possibilité n'est pas suffisamment claire et ne figure pas dans cette loi, l'amendement de l'alinéa 2 de l'art. 4 apporte une réponse aux craintes exprimées.

Art. 54 Compétences

La Commission de gestion :

- examine la gestion actuelle et passée du Conseil d'Etat, ~~et par son intermédiaire celle du Tribunal cantonal~~, ainsi que celle du Secrétariat Général du Grand Conseil ; elle accorde une grande importance à la détection précoce des problèmes.

L'art. 54 du projet de loi modifiant la LGC est adopté à l'unanimité

Art. 58 a Commission de haute surveillance (nouvel article)

Au sein de la commission, un avis minoritaire évoque une possible fusion de la Commission de haute surveillance avec celle des affaires judiciaires. Face à une commission de 7 membres, un député évoque la problématique d'un passage de 7 à 8 du nombre de groupes politiques au Grand Conseil. Il dépose un amendement demandant de passer d'une commission de 7 à 9 membres afin que tous les groupes soient représentés. Cet amendement est refusé par 4 oui, 8 non et 1 abstention. Lors de la discussion sur cet article 58, il est évoqué les possibles conflits d'intérêt.

L'art. 58 a est adopté par 11 oui et 2 abstentions

Vote d'entrée en matière sur le projet de loi modifiant la LGC

A l'unanimité, la commission recommande l'entrée en matière sur le projet de loi modifiant la LGC

7. Examen du Projet de loi modifiant la loi du 12 décembre 1979 d'organisation judiciaire

Art. 10

1. Le Tribunal cantonal est placé sous la haute surveillance du Grand Conseil

1. Celle-ci est réglée par une loi spéciale

L'Art. 10 est adopté à l'unanimité

A l'unanimité la commission recommande l'entrée en matière sur le projet de loi modifiant la LOJV

8. Examen du Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la motion Anne Baehler Bech demandant une loi d'application de l'article 135 de la Constitution vaudoise

A l'unanimité, la commission recommande l'acceptation de la réponse du Conseil d'Etat à la motion Anne Baehler Bech demandant une loi d'application de l'article 135 de la Constitution Vaudoise.

Senarclens, le 20 janvier 2011.

Le président :
(Signé) *Pierre Grandjean*