

**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
- 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**

1 INTRODUCTION

1.1 La motion Baehler Bech

Le 23 août 2005, Mme la Députée Anne Baehler Bech a développé une motion demandant que notre canton se dote d'une loi d'application de l'article 135 de la Constitution vaudoise du 14 avril 2003 (Cst-VD), définissant en particulier en quoi consiste la haute surveillance du parlement sur les tribunaux et précisant quelles sont les relations entre le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire. Le texte de la motion est le suivant :

" L'objectif de cette motion est de demander une mise en oeuvre de l'art. 135 Cst Vd qui a, pour mémoire, la teneur suivante : " Sauf l'indépendance des jugements, le Tribunal cantonal est placé sous la haute surveillance du Grand Conseil ".

La loi demandée devrait ainsi définir en quoi consiste la haute surveillance du parlement sur les tribunaux et préciser quelles sont les relations entre le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire.

Curieusement, notre canton, jusqu'à ces jours, ne semble pas beaucoup s'être soucié de cette problématique. Il aura fallu une dénonciation auprès du Bureau demandant l'ouverture d'une enquête disciplinaire contre des juges du tribunal administratif et la décision du Bureau de déposer une motion pour révéler que les relations entre le parlement et le Tribunal cantonal, autorité judiciaire supérieure du canton, sont ténues et parfois ambiguës.

Haute surveillance parlementaire et séparation des pouvoirs sont deux notions que nous considérons peut-être à tort comme antinomiques. Les deux autorités précitées ont certes deux fonctions distinctes et sont indépendantes l'une de l'autre, mais sont au service et du citoyen et du justiciable. Une bonne collaboration entre elles est ainsi nécessaire. Il convient également de rappeler que le Grand Conseil

doit accorder à la justice des moyens suffisants pour garantir une justice diligente et de qualité (art. 128 Cst VD). Cet objectif ne peut être atteint sans instaurer une réelle collaboration entre les autorités concernées.

Il y a plusieurs conceptions de la signification et de la portée de la haute surveillance dans la doctrine juridique actuelle.

La première conception est celle que les experts qualifient de conception stricte. Selon cette conception, la haute surveillance parlementaire sur la justice doit se concentrer sur la surveillance de la régularité formelle (respect des tâches fixées par la Constitution) et ne peut en aucun cas se référer au contenu des décisions prises par le pouvoir judiciaire. Pour l'essentiel, une telle haute surveillance est assumée au moyen de l'examen des rapports annuels des tribunaux par le parlement.

La seconde conception, dite conception élargie, suppose également un contrôle de la régularité formelle, mais estime que la gestion administrative des organes juridictionnels et la marche des affaires sont clairement comprises dans la portée de la haute surveillance. Les tenants de cette conception déclarent notamment que l'autorité responsable de la haute surveillance " peut prendre connaissance du contenu des procédures closes lorsqu'il s'agit de procéder à un contrôle des effets et de l'efficacité de l'activité légiférante". Dans le cadre de cette conception, la portée et la modalité de la collaboration entre le pouvoir judiciaire et le parlement sont clairement définies.

Enfin, certains auteurs défendent une troisième conception dite conception étendue. Elle vise à accorder au parlement une marge de manoeuvre et une liberté d'appréciation plus étendue que celle définie par la conception élargie. Ses théoriciens estiment ainsi que " dans certaines circonstances, la haute surveillance assume une fonction démocratique à titre subsidiaire et n'exclut pas la possibilité qu'elle puisse se pencher matériellement sur certains jugements ". Les tenants de cette conception prévoient de doter le parlement de droits d'information étendus (droit de requérir des renseignements et également possibilité d'instituer une CEP sur les tribunaux).

Afin d'éviter à l'avenir que la situation que nous vivons actuellement ne se reproduise et à l'instar de ce qui se fait tant par exemple à Neuchâtel et à Berne, les signataires de cette motion demandent que notre canton se dote d'une loi d'application sur la haute surveillance.

Riex, le 14 juin 2005 (Signé) Anne Baehler Bech"

La motion a été renvoyée à une commission qui s'est réunie le 31 octobre 2005. Dans son rapport, la commission a estimé qu'il y avait lieu de légiférer en matière de haute surveillance, une majorité des commissaires considérant toutefois que dite haute surveillance ne devrait pas avoir pour objet les jugements eux-mêmes. Plusieurs commissaires étaient d'avis qu'une future commission de haute surveillance devrait, en plus de disposer d'un pouvoir d'investigation en matière de déni de justice formel répété, avoir la possibilité de s'assurer que l'ordre judiciaire dispose de moyens suffisants pour accomplir sa mission à satisfaction et dans le respect du principe de célérité. De même, cette commission devrait être en mesure de suivre l'évolution de la jurisprudence pour, le cas échéant, proposer des modifications législatives. La commission a estimé dans sa majorité que la future commission chargée de la haute surveillance devrait pouvoir accéder aux dossiers, sans pour autant avoir la compétence d'influencer un jugement. La commission a estimé, à l'unanimité, qu'il convenait de préavis en faveur du renvoi de la motion au Conseil d'Etat. Les conclusions de la commission ont été adoptées sans avis contraire ni abstention par le Grand Conseil le 10 janvier 2006.

1.2 Travaux consécutifs au renvoi de la motion au Conseil d'Etat

Dans le cadre de l'EMPL no 389 relatif à la réforme judiciaire liée à la nouvelle constitution, le Conseil d'Etat avait soumis un rapport intermédiaire au Grand Conseil. Du fait du retrait du projet ensuite du refus du Grand Conseil d'entrer en matière sur la modification de la loi d'organisation judiciaire, ce rapport intermédiaire n'a jamais été formellement adopté. Dans sa réponse de mai 2008 aux observations de la commission de gestion pour l'année 2007, le Conseil d'Etat relevait que la mise en œuvre des importantes réformes judiciaires fédérales aurait une incidence non négligeable sur l'organisation judiciaire vaudoise et, par conséquent, sur la haute surveillance de l'Ordre judiciaire. Il était ainsi difficile d'envisager une réponse à la motion Baehler Bech avant que les travaux relatifs au programme Codex 2010 ne soient suffisamment avancés pour donner une image de la future organisation judiciaire vaudoise. En outre, les expériences menées dans d'autres cantons, notamment à Neuchâtel, ont montré quelques difficultés dans la mise en œuvre de la nouvelle organisation judiciaire et de la nouvelle répartition des tâches et compétences entre les différents pouvoirs, malgré l'adoption d'une loi spécifique sur la haute surveillance. Ces constats rendant nécessaire une étude approfondie de la question de la haute surveillance de l'Ordre judiciaire, le Département de l'intérieur a requis que lui soit accordé un laps de temps supplémentaire. Le Département souhaitait par ailleurs prendre langue avec le Grand Conseil, par son bureau ou sa commission des affaires judiciaires, afin qu'un premier échange de vues puisse avoir lieu avant le dépôt d'un exposé des motifs et projet de loi.

Trois rencontres ont ainsi eu lieu entre le chef du Département de l'intérieur et le Bureau du Grand Conseil, d'une part, et une délégation désignée par ce dernier, d'autre part, les 1er et 18 décembre 2008, puis le 25 juin 2009. Lors de cette dernière séance, la délégation désignée par le Bureau, composée des députés Anne Baehler Bech, Verena Berseth, Marc-Olivier Buffat, Laurent Chappuis, Jérôme Christen, Jacques Haldy et Nicolas Mattenberger, a donné au Département les principaux axes dans lesquels la législation attendue devait être élaborée.

Le présent exposé des motifs et projet de loi (EMPL) a en outre été soumis au Tribunal cantonal, dont les remarques ont été prises en compte.

2 DEFINITION DE LA HAUTE SURVEILLANCE

2.1 Doctrine juridique

Comme l'expose la motionnaire, la notion de haute surveillance n'est pas définie de manière uniforme par la doctrine. Les auteurs s'accordent toutefois à reconnaître qu'elle doit être distinguée de la surveillance. Comme l'indique Jean-François Aubert, *"l'autorité qui exerce une surveillance, en particulier le Conseil fédéral qui surveille l'administration (art. 187 I a Cst.), dispose à cet effet de moyens énergiques : elle s'adresse à des organes qui lui sont hiérarchiquement subordonnés, elle peut les instruire, casser leurs actes ou les modifier, au besoin agir à leur place. L'autorité qui exerce une haute surveillance ne se fonde pas sur une supériorité hiérarchique, elle ne donne pas d'ordres aux organes auxquels elle s'adresse ; elle ne peut en particulier ni casser leurs actes, ni les modifier ; elle se borne à s'informer et à formuler des critiques, des conseils ou des recommandations"*^[1]. Il est donc important de ne pas confondre les deux notions, notamment en évitant de conférer à l'autorité de haute surveillance des outils qui appartiennent à la surveillance directe.

[1] Jean-François Aubert/Pascal Mahon, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, n° 2 ad art. 169.

Toujours selon Aubert, la notion de haute surveillance n'est pas identique suivant qu'elle s'exerce à l'égard de l'exécutif ou du pouvoir judiciaire, en particulier du fait que celui-ci dispose d'une indépendance complète dans l'exercice de ses compétences juridictionnelles^[2]. De ce fait, la haute surveillance des tribunaux est nécessairement moins étendue que celle exercée sur le Conseil d'Etat et

son administration. En particulier, le parlement ne peut en aucun cas donner d'instructions à un tribunal sur la manière dont il doit juger une affaire particulière, il ne peut annuler un jugement et ne doit pas être l'autorité disciplinaire des magistrats judiciaires. Les questions suivantes sont en revanche plus controversées en doctrine :

- Le parlement peut-il critiquer après coup un jugement rendu ?
- Peut-il exiger des informations sur la manière dont une affaire a été jugée et les raisons pour lesquelles un jugement a été rendu dans un sens plutôt que dans un autre ?
- Le parlement peut-il avoir accès aux dossiers constitués dans des affaires particulières :
 - en cours de procédure ?
 - après sa conclusion ?
- Peut-on envisager l'institution d'une commission d'enquête parlementaire au sujet de l'activité des tribunaux ?^[3]

[2] Aubert/Mahon, op. cit., n° 13 ad art. 169.

[3] Hansjörg Seiler, Praktische Fragen der parlamentarischen Oberaufsicht über die Justiz, inschweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht – ZBl - 2000, p. 285s.).

Avant de pouvoir répondre à ces questions, il y a lieu de définir la notion de haute surveillance des tribunaux, laquelle rencontre trois acceptions différentes dans la doctrine. Au plan fédéral, dans le cadre de la révision de la loi fédérale d'organisation judiciaire et de la préparation des nouvelles législations fédérales appelées à concrétiser la "réforme de la justice" (loi sur le Tribunal fédéral, loi sur le Tribunal administratif fédéral et loi sur le Tribunal pénal fédéral), plusieurs études ont été menées, sur mandat de la commission de gestion du Conseil des Etats, en particulier en ce qui concerne la gestion de la justice et les conceptions de la doctrine juridique relative à la séparation des pouvoirs, à l'indépendance de la justice et à la portée de la haute surveillance^[4]. Ces études ont mis en évidence divers "courants" doctrinaux, trois en particulier, qualifiés de "conception stricte", "conception élargie" et "conception étendue" de la haute surveillance :

- Selon la conception stricte ou traditionnelle, la haute surveillance vise à s'assurer que la justice est rendue et qu'elle l'est dans des délais raisonnables. C'est donc surtout le risque d'un déni de justice général, résultant d'une logistique insuffisante, qu'elle s'emploiera à prévenir en développant les moyens d'action des tribunaux^[5]. Dans cette conception, le Parlement exerce un contrôle uniquement a posteriori, en principe sur la base des rapports de gestion annuels qui lui sont adressés par les tribunaux. En résumé, dans la conception "stricte", la haute surveillance ne pourrait avoir pour objet que la "régularité formelle" de la justice. Elle ne doit pas être politique, elle ne doit donc pas porter sur le contenu des décisions, faute de quoi elle menacerait l'indépendance des juges^[6]. Dans ses "brèves réflexions sur la séparation des pouvoirs et sur la haute surveillance du Grand Conseil du canton de Vaud", émises dans le cadre d'un mandat confié par la Commission de gestion, l'ancien juge fédéral Claude Rouiller semble souscrire à cette conception^[7].
- Dans la conception dite "élargie", qui représente clairement le courant dominant et serait défendue notamment par les professeurs Jean-François Poudret^[8], Regina Kiener^[9] et Kurt Eichenberger^[10], mais également désormais par Jean-François Aubert^[11], la haute surveillance ne se limiterait pas à une surveillance exclusivement administrative restreinte à la gestion et au fonctionnement interne du tribunal. La haute surveillance consisterait alors également en un dialogue entre les autorités concernées, dont l'objectif principal serait de suivre les tendances de la jurisprudence dans un domaine donné, afin de permettre au Grand Conseil de s'assurer qu'une loi a bien les effets escomptés ou, si tel n'est pas le cas, de voter les adaptations nécessaires. La haute surveillance sert alors à améliorer l'information du Parlement sur la manière dont la justice est rendue pour lui permettre, cas échéant, de

corriger certaines lois. Cet avis est également défendu par Seiler^[12]. Par ailleurs, les tenants de cette conception admettent également qu'au-delà de l'examen a posteriori de la gestion des affaires, le parlement peut également intervenir en cas de plainte relative à un déni de justice ou un retard injustifié, l'intervention ne portant alors pas sur le fond, mais uniquement sur le fonctionnement de l'autorité judiciaire^[13]. Toutefois, là encore, on doit y voir l'expression d'une surveillance générale sur l'activité judiciaire, les parlements ne pouvant se substituer aux autorités compétentes pour statuer sur les recours pour déni de justice.

- Enfin, selon une conception dite "étendue", divers auteurs, comme le professeur Philippe Mastronardi^[14], élargiraient encore ponctuellement la haute surveillance, n'excluant notamment pas qu'elle puisse, dans certaines circonstances, "*se pencher matériellement sur certains jugements*" et "*disposer de droits d'information étendus (obligation d'enseigner, droit de prendre connaissance des pièces judiciaires après clôture d'une affaire et possibilité d'instituer une commission d'enquête parlementaire dans le but d'examiner un tribunal)*"^[15].

[4] Rapports de l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration (OPCA) sur la "gestion moderne de la justice", du 10 août 2001, et sur "La portée de la haute surveillance parlementaire sur les tribunaux – les avis de la doctrine juridique", du 11 mars 2002, tous deux publiés in FF 2002 7094-7140 et 7141-7178.

[5] Aubert/Mahon, op. cit., n° 13 ad art. 169.

[6] Jean-François Aubert, Commentaire de la Constitution fédérale de 1874, avril 1986, ad art. 85, ch. 11, nos 181-184. A noter que le professeur Aubert a assoupli sa position dans le Petit Commentaire de la Constitution précité.

[7] "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. 6).

[8] Commentaire de la loi fédérale d'organisation judiciaire, volume I, Berne, 1990.

[9] Die Informationsrechte der parlamentarischen Kommissionen, Berne, 1994.

[10] Aktuelle Fragen des parlamentarischen Oberaufsichtsrechts im Kanton Basel-Landschaft, Liestal, 1982.

[11] Aubert/Mahon, op. cit., n° 13 ad art. 169.

[12] ZBl 2000, p. 289 (v. note 3).

[13] Rapport OPCA, p. 7153 et 7154 (v. note 4).

[14] Kriterien der demokratischen Verwaltungskontrolle, Analyse und Konzept der parlamentarischen Oberaufsicht im Bund, Bâle/Francfort, 1991.

[15] "Haute surveillance parlementaire sur les tribunaux fédéraux", Rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats, Feuille fédérale 2002, p. 7077 ; v. également en ce sens Seiler, ZBl 2000, p. 292 (v. note 3).

Suite à ces études, la commission de gestion du Conseil des Etats a fait sienne, dans son propre rapport au plénum, une conception relativement "élargie", voire même "étendue" de la haute surveillance, allant jusqu'à affirmer : "*la commission est d'avis – position également défendue dans la littérature juridique – que la haute surveillance sur les tribunaux ne se différencie pas fondamentalement de celle exercée sur le Conseil fédéral et l'administration*"^[16].

[16] Rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats, précité (v. note 15) ; en ce sens également, Claude Rouiller, op. cit., p. 5 (v. note 7).

Ainsi, même s'agissant des autorités judiciaires, le principe de la séparation des pouvoirs semble être l'objet d'approches différentes, sinon divergentes, les unes plus ou moins strictes, fondées sur l'idée d'un cloisonnement, les autres plus ou moins larges, fondées sur l'idée d'un dialogue possible et nécessaire, dans le respect de l'indépendance de la justice, entre les pouvoirs^[17].

[17] v. à ce sujet Seiler, ZBl 2000, p. 282s. (v. note 3).

Selon Pascal Mahon^[18], il apparaît plutôt que les conceptions tant de la doctrine juridique que de la pratique ont évolué, au cours des dernières années, pour aboutir à une conception relativement nouvelle, "élargie", mais relativement unanime aussi, de la haute surveillance sur les tribunaux. Toujours selon Mahon, l'on peut ainsi estimer que les positions de la doctrine juridique comme celles de la pratique en ce qui concerne la portée de la haute surveillance sur les tribunaux ne sont pas si

éloignées les unes des autres qu'on a pu le croire. Reste cependant à déterminer la manière dont cette haute surveillance peut et doit être organisée, notamment sur le plan institutionnel, et là, les solutions peuvent évidemment varier considérablement, d'un ordre juridique à l'autre, mais aussi selon les conceptions que l'on se fait de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance de la justice.

[18] Rapport de la commission d'enquête parlementaire neuchâteloise du 7 novembre 2003, pp. 107 ss.

2.2 Cadre juridique vaudois

L'article 135 de la Constitution cantonale (Cst-VD) prévoit que *"sauf l'indépendance des jugements, le Tribunal cantonal est placé sous la haute surveillance du Grand Conseil"*. Cette disposition correspond peu ou prou à l'article 73 de l'ancienne Constitution, issue de la réforme de l'Ordre judiciaire. En présentant son projet, le Conseil d'Etat précisait alors que *"la surveillance du Grand Conseil sur l'Ordre judiciaire consiste à demander des informations et à apporter des appréciations sur le fonctionnement, l'organisation ou la productivité, mais qu'il ne peut s'immiscer dans le droit de rendre la justice"*^[19].

[19]BGC, décembre 1996, pp. 5116 ss.

Selon les débats de l'Assemblée constituante relatifs à l'article 135 Cst-VD, il s'agissait à la fois de rappeler l'indépendance stricte du pouvoir judiciaire quant au contenu des jugements ("sauf l'indépendance des jugements") et d'ancrer le fait que le Grand Conseil disposait d'un pouvoir de haute surveillance. En revanche, la portée et l'étendue de ce pouvoir de surveillance n'ont pas été clairement définies^[20]. On doit toutefois relever dans ce contexte que, selon l'article 107, alinéa 1er Cst-VD, la haute surveillance s'exerce sur la gestion du Tribunal cantonal. En deuxième lecture, la présidente de la commission de rédaction, qui proposait la suppression de ce qui est devenu l'article 135 Cst-VD, indiquait ce qui suit : *"Nous avons utilisé le terme de "gestion", car il nous a paru osé d'aller plus loin, en vertu de la séparation de pouvoirs. Donc, nous avons tenté, par l'utilisation de ce terme, de mieux cerner la nature du contrôle"*^[21]. Ainsi, par l'utilisation consciente de ce qualificatif, que l'on peut d'ailleurs opposer à celui, plus large *"d'activité"*, s'agissant du Conseil d'Etat, le Constituant a voulu marquer les limites que la haute surveillance du Grand Conseil sur le Tribunal cantonal.

[20]Bulletins de séance de l'Assemblée constituante des 27 avril 2001, 18 janvier 2002, et 19 avril 2002.

[21]Bulletin de séance du 18 janvier 2002, p. 36.

L'Assemblée constituante a par ailleurs expressément écarté la création d'un Conseil supérieur de la magistrature au motif que cela poserait *"un problème dans la séparation des pouvoirs"*, suggérant que la commission de présentation pourrait être l'organe de surveillance^[22].

[22]Rapport de la Commission thématique n°5 à l'Assemblée constituante, du 30 juin 2000, pp. 23 et 31.

Enfin, on note que, par rapport au texte de l'ancienne Constitution cantonale^[23], l'article 135 Cst-VD dispose que la haute surveillance s'exerce sur le Tribunal cantonal, et non plus sur l'Ordre judiciaire. Cette nouvelle ne trouve pas d'explication très claire dans les travaux préparatoires de la nouvelle Constitution. L'utilisation du terme "Tribunal cantonal" pourrait résulter d'un choix du Constituant de ne pas citer d'autres tribunaux et d'uniformiser la terminologie utilisée^[24]. On relève toutefois que, selon l'article 133, alinéa 2, lettre a Cst-VD, le Tribunal cantonal est chargé de la surveillance de l'Ordre judiciaire. Dans ces circonstances, il paraît logique que la haute surveillance, nécessairement moins intrusive que la surveillance ordinaire, s'exerce non pas directement en sus de cette dernière sur l'ensemble des entités de l'Ordre judiciaire, mais uniquement sur celle qui le dirige. Ainsi, une interprétation systématique du texte constitutionnel permet de rejoindre l'approche grammaticale pour affirmer que la haute surveillance du Grand Conseil doit bien s'exercer sur le Tribunal cantonal, celui-ci étant chargé de rapporter sur sa gestion et sa surveillance de l'Ordre judiciaire, et de fournir les

renseignements nécessaires sur les autres offices au Grand Conseil.

[23]art. 73 aCst-VD.

[24]Bulletin de séance du 27 avril 2001, p. 61s.

Quant à l'indépendance de l'Ordre judiciaire, il faut également mentionner l'article 132, 1er alinéa Cst-VD, lequel dispose que *"le Tribunal cantonal est autonome en matière d'organisation, d'administration et de finances dans le cadre du budget adopté par le Grand Conseil"*. Les travaux préparatoires relatifs à cette disposition montrent qu'elle n'est pas anodine et que le Constituant y voyait une expression du principe de séparation des pouvoirs et la garantie de l'indépendance de l'Ordre judiciaire^[25]. Dès lors, si, contrairement aux jugements, l'organisation et l'administration de l'Ordre judiciaire sont soumises à la haute surveillance du Grand Conseil, il y aura tout de même lieu de tenir compte de l'autonomie constitutionnellement reconnue au Tribunal cantonal dans ce domaine à l'heure de définir la portée de ladite haute surveillance. Cette autonomie reconnue à l'Ordre judiciaire est une spécificité vaudoise : les Constitutions des autres cantons ne contiennent pas de dispositions semblables.

[25]interventions Recordon et Ostermann, Bulletin de séance de l'Assemblée constituante du 27 avril 2001, p. 68-69.

La Constitution vaudoise contient encore d'autres dispositions relatives aux relations entre le pouvoir judiciaire et le pouvoir législatif:

- selon l'article 131 Cst-VD, le Grand Conseil élit les juges du Tribunal cantonal pour la durée de la législature, sur préavis d'une commission de présentation ;
- selon l'article 132 alinéa 2 Cst-VD, le Tribunal cantonal soumet chaque année son budget, sa gestion et ses comptes au Grand Conseil, par l'intermédiaire du Conseil d'Etat. Sur le plan financier, il existe donc une relation tripartite dans laquelle le Conseil d'Etat joue un rôle d'intermédiaire pour éviter que les juges ne doivent défendre eux-mêmes leur budget et leur gestion devant le Grand Conseil, ce qui les mettrait dans une position délicate. Sur ce point également, l'Assemblée constituante a repris la solution du premier "paquet" de la réforme de l'organisation judiciaire^[26]. En pratique, la commission de gestion formule déjà actuellement des observations sur la gestion de l'Ordre judiciaire, dans l'examen de la gestion du Département en charge des relations avec l'Ordre judiciaire.

Le 5 mai 2009, le Grand Conseil a adopté un nouvel article 56a de la loi sur le Grand Conseil, qui concrétise l'article 132 Cst-VD, et dont la teneur est la suivante : *"Dans le cadre de l'élaboration du budget de l'Ordre judiciaire, le Tribunal cantonal communique à la Commission des finances sa détermination sur le projet de budget. Une délégation du Tribunal cantonal est entendue par la Commission des finances. Le représentant du Conseil d'Etat peut apporter ses propres observations"*. Cette nouvelle disposition répond à la motion Nicolas Mattenberger et consorts demandant l'introduction de dispositions légales d'application de l'article 132 Cst-VD. Ainsi, la question de l'élaboration du budget de l'Ordre judiciaire est déjà réglée sur le plan légal et n'a pas à être abordée à nouveau dans le présent projet ;

- aux termes de l'article 128 Cst-VD, le Grand Conseil accorde aux autorités judiciaires des moyens suffisants pour garantir la célérité et la qualité de la justice. Le constituant a ici voulu montrer que les autorités politiques ne sauraient intervenir par le biais de la politique financière pour refuser des moyens appropriés au pouvoir judiciaire^[27].

[26]BGC décembre 1996, pp.5114-5116.

[27]cf. BGC décembre 1996, p.5116 ATF 107 III 3, JT 1983 II 49.

Ce dispositif constitutionnel est complété par un dispositif légal prévoyant notamment l'existence d'un pouvoir disciplinaire sur les magistrats (cf. art. 31ss de la loi d'organisation judiciaire ; LOJV). L'autorité responsable de l'enquête administrative à l'égard d'un juge ou d'un juge suppléant du

Tribunal cantonal est le Bureau du Grand Conseil (art. 37 al. 1 litt. a LOJV) et l'autorité chargée de prononcer une peine disciplinaire ou un renvoi pour justes motifs le Tribunal neutre, lequel statue sans recours (art. 31c al.2 LOJV).

Par ailleurs, on note que la loi sur le Grand Conseil contient déjà des dispositions permettant d'instituer une Commission d'enquête parlementaire visant l'Ordre judiciaire. Cette nouvelle a été introduite dans l'ancienne loi du Grand Conseil du 3 février 1998 par la commission parlementaire chargée d'examiner le projet, le représentant du Conseil d'Etat qualifiant cet ajout de "*tout à fait normal*"^[28]. La législation vaudoise répond donc déjà à l'une des questions posées par la doctrine et rappelées sous chiffre 2.1 ci-dessus.

[28]Intervention Claude Ruey in BGC janvier 1998, p. 7148.

En définitive, le cadre constitutionnel et légal vaudois impose à la fois certaines limites à l'action du Grand Conseil et lui donne déjà des instruments. Les limites sont avant tout constitutionnelles, par l'indépendance des jugements, lesquels sont clairement soustraits à la haute surveillance du Grand Conseil, et par l'autonomie du Tribunal cantonal en matière d'organisation, d'administration et de finances. Les instruments sont financiers, d'une part, avec l'introduction de l'article 56a LGC, mais également institutionnels, les commissions de surveillance et la commission d'enquête parlementaire pouvant intervenir auprès de l'Ordre judiciaire. Le Grand Conseil dispose donc déjà de certains moyens pour concrétiser son pouvoir de haute surveillance à l'égard du Tribunal cantonal.

2.3 Conception proposée

Dans le cadre des échanges entre le Département de l'intérieur et la délégation désignée par le Bureau du Grand Conseil, celle-ci s'est montrée favorable à une conception "élargie" de la haute surveillance, suivant en cela la doctrine majoritaire. Il s'agirait donc de permettre au Grand Conseil à la fois d'exercer un contrôle a posteriori sur la gestion du Tribunal cantonal, en premier lieu sur la base du rapport que lui adresse le Tribunal cantonal, et de s'assurer que la justice est rendue efficacement et dans des délais raisonnables, ce qui implique un pouvoir d'intervention en cas de dénis de justice ou de retards injustifiés constatés de manière générale et systématique, et ce pour autant que l'autorité de surveillance ne soit pas intervenue ou que son action ait été dépourvue d'effets.

S'agissant d'une compétence du Grand Conseil, le Conseil d'Etat entend faire preuve de retenue dans le choix des solutions proposées, raison pour laquelle il a d'ailleurs sollicité une rencontre avec une délégation du Grand Conseil avant de rédiger le présent EMPL. Le Conseil d'Etat entend néanmoins relever quelques éléments du cadre constitutionnel présenté sous chiffre 2.2 ci-dessus.

- Comme déjà souligné, l'activité judiciaire n'est soumise qu'à la loi et expressément soustraite à la haute surveillance du Grand Conseil. Ce seul élément exclut 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. 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.
- L'article 107 Cst-VD limite la haute surveillance à la "*gestion*" du Tribunal cantonal. De même que l'article 135 Cst-VD, cette disposition exclut tout contrôle juridictionnel. Le terme de "*gestion*" semble ensuite renvoyer plutôt à une conception stricte de la haute surveillance, centrée justement sur la gestion administrative du Tribunal cantonal, et non sur la jurisprudence. Toutefois, on doit bien reconnaître que cette notion n'est pas univoque et que le terme de "*gestion*" peut également viser la gestion des affaires et des dossiers, et englober notamment les problèmes de retard excessif dans le traitement de ces derniers. Cet

élément ne paraît donc pas exclure l'application d'une conception "élargie" de la haute surveillance du Tribunal cantonal, pour autant que cette dernière demeure générale et ne s'arrête pas à un cas particulier.

- L'autonomie constitutionnelle reconnue à l'Ordre judiciaire constitue également, de l'avis du Conseil d'Etat, un élément qu'il s'agit de prendre en compte dans la définition de la portée de la haute surveillance. Sans remettre en question cette dernière, qui est également de rang constitutionnel, l'autonomie semble exclure que le Grand Conseil puisse émettre des considérations en opportunité sur l'organisation ou sur la gestion administrative ou financière de l'Ordre judiciaire, sans quoi l'autonomie garantie par l'article 132, 1er alinéa Cst-VD serait vidée de son sens.
- Il a déjà été question sous chiffre 2.2 de l'entité à l'égard de laquelle s'exerce la haute surveillance. Selon une approche tant grammaticale que systématique, le Conseil d'Etat est d'avis que l'interlocuteur du Grand Conseil doit être le seul Tribunal cantonal. Cela ne signifie pas pour autant que, dans le cadre de sa mission, le législateur ne peut pas s'intéresser au fonctionnement d'autres offices, judiciaires ou non. Cependant, on doit admettre que, même dans ce cas, il doit s'adresser en premier lieu au Tribunal cantonal. Une telle manière de procéder paraît également nécessaire s'agissant de distinguer clairement la haute surveillance de la surveillance tout court, laquelle appartient au Tribunal cantonal. Ainsi, en cas de problèmes de gestion au sein d'un office rattaché à l'Ordre judiciaire ou de retard pris dans le traitement des affaires, il appartiendra en premier lieu au Tribunal cantonal d'agir, le Grand Conseil devant se limiter à lui signaler de tels cas s'ils devaient parvenir à ses oreilles et à s'assurer que la surveillance du Tribunal cantonal est effectivement exercée.
- Quant à d'éventuelles lenteurs de la justice dont le Grand Conseil aurait à se saisir, il convient de rappeler que le déni de justice et le retard injustifié peuvent faire l'objet d'un recours (v. notamment art. 74, al. 2 de la loi sur la procédure administrative), et qu'il appartient là également au Tribunal cantonal, en sa qualité d'autorité de surveillance, d'intervenir en premier lieu auprès des tribunaux de première instance en cas de lenteur excessive et systématique dans le traitement des dossiers. Les compétences du Grand Conseil en la matière doivent donc être considérées comme subsidiaires et ne peuvent viser que des cas de retards généraux et systématiques d'une autorité judiciaire, et non une cause particulière. Sur ce point, les compétences du Grand Conseil, respectivement de sa commission, ne pourront être aussi étendues que celles des Chambres fédérales et de leurs commissions de gestion, qui peuvent également se saisir de cas particuliers de dénis de justice, en raison du fait que ceux-ci ne peuvent pas faire l'objet d'un recours auprès d'une autorité supérieure, lorsqu'ils sont le fait du Tribunal fédéral. Il n'en va pas de même au niveau vaudois, car même si les retards étaient le fait du Tribunal cantonal, le justiciable pourrait saisir le Tribunal fédéral. Il n'est donc ni utile, ni même envisageable que le Grand Conseil se saisisse de cas particuliers, car il interférerait alors dans l'activité juridictionnelle des tribunaux.

Au vu de ces divers éléments, si une conception "élargie" de la haute surveillance ne semble pas d'emblée exclue par le cadre juridique, et en particulier constitutionnel, vaudois, elle doit toutefois tenir compte de ce dernier sur plusieurs points : elle ne peut porter sur l'activité juridictionnelle, doit demeurer générale et respecter l'autonomie d'organisation, d'administration et de finances de l'Ordre judiciaire et s'exercer en premier lieu sur le Tribunal cantonal, chargé lui de la surveillance de l'Ordre judiciaire et de soumettre son budget, sa gestion et ses comptes au Grand Conseil, par l'intermédiaire du Conseil d'Etat (art. 132, al. 2 Cst-VD). En outre, comme le rappelle le professeur Aubert ^[29], la haute surveillance ne reposant pas sur une subordination hiérarchique, elle ne permet pas à son titulaire

de donner des ordres à l'autorité surveillée, et encore moins de modifier ou d'annuler des actes pris par cette dernière. L'autorité de haute surveillance doit se limiter à s'informer et à émettre des critiques, conseils et recommandations. Par ailleurs, afin de ne pas porter atteinte à l'indépendance juridictionnelle des tribunaux, il est proposé de renoncer à prévoir une discussion de la jurisprudence entre le Grand Conseil et le Tribunal cantonal, fût-ce dans le but d'améliorer la législation. A l'instar de ce que fait le Tribunal fédéral, le Tribunal cantonal pourra, dans son rapport, attirer l'attention du législateur sur d'éventuels problèmes qu'il aurait rencontré dans sa pratique et qui nécessiteraient la modification de textes légaux.

[29]Aubert/Mahon, op. cit., n° 2 ad art. 169, v. également ch. 2.1 et note 1.

3 COMPARAISON INTERCANTONALE

Plusieurs cantons et la Confédération ayant déjà adopté certaines dispositions en la matière, il ne paraît pas inutile de les examiner. Cependant, on relève que d'une manière générale, les cantons se sont plus attachés à résoudre la question de la surveillance des autorités judiciaires, notamment par l'institution de conseils de la magistrature (v. Neuchâtel, Fribourg, Genève) qu'à définir et circonscrire la haute surveillance. Même si des réflexions sur la haute surveillance ont été menées dans plusieurs cantons et au niveau fédéral, elles ont rarement été traduites dans des dispositions très détaillées. Cela étant, les observations ci-après peuvent être faites à propos des cantons voisins ou de taille semblable à celle du canton de Vaud.

3.1 Genève

L'article 124 de la Constitution de la République et Canton de Genève, du 24 mai 1847, prévoit que "sans préjudice des règles relatives à l'organisation intérieure et au fonctionnement des tribunaux et sous réserve des compétences disciplinaires du Conseil supérieur de la magistrature, le Conseil d'Etat veille à ce que les tribunaux remplissent leurs fonctions avec exactitude". L'article 135 de cette même constitution institue un conseil supérieur de la magistrature, lequel "veille au bon fonctionnement des tribunaux, et notamment à ce que les magistrats du pouvoir judiciaire exercent leur charge avec dignité" (al. 2). Les magistrats du pouvoir judiciaire sont soumis pendant la durée de leur charge à la surveillance de ce conseil, dont la composition et les compétences disciplinaires sont déterminées par la loi (art. 135 al. 1er Cst-GE). Il faut relever que dans le canton de Genève, les magistrats du pouvoir judiciaire, à l'exception des juges prud'hommes, sont élus par le Conseil général, soit le peuple, selon le système majoritaire (art. 132 Cst-GE). Par ailleurs, le Grand Conseil genevois nomme une commission judiciaire et de la police, "chargée d'examiner les objets que le Grand Conseil décide de lui renvoyer à propos de tout ce qui concerne l'administration de la justice" (art. 212 Cst-GE). En revanche, la Constitution genevoise ne mentionne pas la haute surveillance du Grand Conseil sur le Pouvoir judiciaire, pas plus d'ailleurs que la loi sur le Grand Conseil.

La loi instituant un Conseil supérieur de la magistrature, du 25 septembre 1997 (LCSM) précise, à son article 1er, la mission dudit conseil en ce sens qu'il veille au bon fonctionnement des tribunaux et notamment à ce que les magistrats exercent leur charge avec dignité, en particulier avec rigueur, assiduité, diligence et humanité. L'attribution essentielle du Conseil de la magistrature est l'exercice de l'autorité disciplinaire, doublé de la surveillance des autorités judiciaires. Ainsi, à la lecture des deux derniers rapports du Conseil de la magistrature, disponibles en ligne, l'on constate que chaque juridiction doit lui présenter un rapport semestriel, essentiellement statistique, avec le détail du rôle des affaires pour chaque magistrat.

3.2 Neuchâtel

La justice neuchâteloise a connu il y a quelques années une profonde réforme, laquelle trouve ses origines dans les travaux de la commission d'enquête parlementaire (CEP) mise sur pied en 2003 ensuite de la dégradation profonde des relations entre le Conseil d'Etat et le Tribunal cantonal. La CEP, constatant qu'il n'existait aucune instance permettant de gérer ce type de conflit, a fait des propositions de réforme pour remédier à ces lacunes institutionnelles. Selon la CEP, ni le Conseil d'Etat chargé de la haute surveillance jusqu'au 31 décembre 2001, ni le Tribunal cantonal, responsable de la surveillance de l'ordre judiciaire n'avaient pu assumer leur mission. La problématique de la haute surveillance de l'ordre judiciaire s'est ainsi trouvée au cœur des travaux de la CEP. A l'issue de ses travaux, la CEP a proposé diverses réformes, en particulier l'institution d'un Conseil de la magistrature.

La nouvelle Constitution cantonale, du 24 septembre 2000, entrée en vigueur le 1er janvier 2002, a enlevé au Conseil d'Etat la compétence de la haute surveillance sur la gestion des autorités judiciaires pour la transférer au Grand Conseil (art. 59 al. 2 Cst-NE). L'article 83 alinéa 3 Cst-NE précise que la loi règle la surveillance sur les autorités judiciaires.

La loi neuchâteloise d'organisation du Grand Conseil (OGC) répète, à son article 2d, que le Grand Conseil exerce la haute surveillance sur la gestion du Tribunal cantonal, l'article 5a prévoyant que le Grand Conseil et ses commissions ont en particulier le droit d'obtenir du Tribunal cantonal et des fonctionnaires judiciaires toutes les informations dont ils ont besoin pour accomplir leur tâche, notamment dans l'exercice de la haute surveillance. En cas de contestation, le Grand Conseil tranche après avoir entendu le Conseil d'Etat ou le Tribunal cantonal et, au besoin, les deux (art. 5a al. 2 OGC).

Le canton de Neuchâtel a par ailleurs adopté une loi du 27 janvier 2004 sur la haute surveillance de la gestion des autorités judiciaires et l'exercice des autres compétences du Grand Conseil en matière judiciaire (loi sur la haute surveillance, LHS, RSN 151.110). Cette loi ne traite pas que la haute surveillance mais de l'ensemble des compétences de l'organe législatif en matière judiciaire, c'est-à-dire aussi des élections judiciaires, des conflits de compétence entre autorités cantonales et de la "vérification, sur la base de la jurisprudence, de la bonne facture de la législation cantonale et son adéquation au droit supérieur" (art. 1er LHS). La loi confère ces compétences à une commission spécialisée du Grand Conseil, soit la commission judiciaire.

La haute surveillance proprement dite concerne un bref chapitre de cette loi (art. 5 à 13 LHS), modifié depuis le 1er janvier 2008 avec l'entrée en vigueur à cette date de la loi instituant un Conseil de la magistrature (LCM). Il est ainsi désormais prévu que la commission exerce la haute surveillance sur la gestion des autorités judiciaires sur la base du rapport que le Conseil de la magistrature lui adresse chaque année à l'intention du Grand Conseil (art. 5 LHS). L'article 8 LHS précise que la commission peut exiger des autorités judiciaires, par l'intermédiaire du Conseil de la magistrature, tous renseignements nécessaires à l'exercice de son mandat ; elle ne peut accéder aux dossiers d'affaires judiciaires en cours que si cela s'avère indispensable, notamment sous l'angle de la proportionnalité, à l'accomplissement de ses missions (al. 2). Enfin, cette commission parlementaire est saisie de toutes les plaintes à l'encontre des autorités judiciaires "qui parviennent au Grand Conseil ou qu'elle reçoit elle-même", plaintes qu'elle instruit dans les limites de la séparation des pouvoirs ; elle propose au Grand Conseil les moyens de remédier aux carences qu'elle constate (art. 11 LHS). Il faut encore relever qu'il n'appartient pas à la commission de vérifier l'application du droit par les autorités judiciaires ni de leur donner des instructions ou des directives dans ce domaine (art. 31 al. 3 LHS).

Quant au Conseil de la magistrature, composé de quatre magistrats, d'un avocat, du président de la commission judiciaire et d'un membre désigné par le Conseil d'Etat, chacun étant désigné par ses pairs

(art. 3 LCM), il est l'autorité de surveillance des autorités judiciaires et des magistrats de l'ordre judiciaire (art. 1er al. 1 LCM). Il veille au bon fonctionnement de la justice et assume tant la surveillance administrative que disciplinaire (art. 2). Dans le cadre de la surveillance administrative, il procède à des inspections et des auditions, peut accéder aux dossiers d'affaires judiciaires en cours ou classées et obtenir des autorités judiciaires tous les renseignements et toute la documentation nécessaires à l'accomplissement de sa mission (art. 10 à 12 LCM). En sa qualité d'autorité disciplinaire, le Conseil veille notamment "à l'impartialité, au soin et à la diligence avec laquelle chaque magistrat s'acquitte de sa tâche", ainsi qu'aux "rapports que les magistrats entretiennent avec les justiciables, leurs collègues et les personnes et autorités avec lesquelles ils sont appelés à collaborer" (art. 15 LCM).

Les rapports annuels de la commission judiciaire sont très succincts et font pour l'essentiel état des projets en cours touchant l'organisation judiciaire et des élections judiciaires. Quelques lignes sont consacrées au traitement des plaintes.

3.3 Fribourg

La nouvelle Constitution du canton de Fribourg, du 16 mai 2004, prévoit, à son article 104, que le Grand Conseil exerce la haute surveillance, notamment sur la justice (litt. b). Le Grand Conseil élit le président du Tribunal cantonal, les membres du pouvoir judiciaire et du Ministère public, sur préavis du Conseil de la magistrature, ainsi que les membres dudit Conseil de la magistrature (art. 103 Cst-FR). L'article 121 Cst-FR garantit l'indépendance du pouvoir judiciaire et précise que les membres du pouvoir judiciaire et du Ministère public sont élus pour une durée indéterminée et ne peuvent être révoqués par l'autorité d'élection que dans les seuls cas prévus par la loi. Le fait que les magistrats ne soient plus soumis à réélection constitue un changement notable dans le paysage judiciaire helvétique. Une autre innovation importante proposée par la Constituante est l'institution d'un Conseil de la magistrature, défini comme une autorité indépendante de surveillance du pouvoir judiciaire et qui donne son préavis lors des élections judiciaires (art. 125 Cst-FR). L'article 127 Cst-FR précise que le Conseil de la magistrature est chargé de la surveillance administrative et disciplinaire du pouvoir judiciaire et du Ministère public. Il peut déléguer au Tribunal cantonal la surveillance administrative des autorités judiciaires de première instance. Enfin, il renseigne annuellement le Grand Conseil sur son activité et en fait de même à chaque fois que cette autorité le demande.

La loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC) précise que le Grand Conseil dispose notamment d'une commission de justice, laquelle examine les rapports adressés par le Conseil de la magistrature au Grand Conseil et prépare les élections judiciaires et les décisions concernant les juges. Elle examine également les pétitions relatives au domaine judiciaire après avoir pris l'avis du Conseil de la magistrature et le cas échéant du Conseil d'Etat (art. 16 LGC). Cette même loi prévoit que les questions portant sur l'administration de la justice sont adressées au Conseil de la magistrature, qui en transmet une copie au secrétariat. Le conseil répond au plus tard dans les trois mois qui suivent le dépôt de la question (art. 78a LGC). Enfin, l'article 198a LGC prévoit que le Grand Conseil exerce la haute surveillance sur le pouvoir judiciaire et sur le Ministère public ainsi que sur le Conseil de la magistrature. Ce dernier adresse chaque année au Grand Conseil un rapport sur son activité ainsi que sur celles du pouvoir judiciaire et du Ministère public. Il lui adresse en outre un rapport à chaque fois que la situation l'exige ou que le Grand Conseil le lui demande.

Le droit fribourgeois comporte enfin une loi, du 6 octobre 2006, sur le Conseil de la magistrature (LCM), laquelle précise les attributions constitutionnelles de ce conseil et règle son organisation et son fonctionnement. La surveillance administrative porte sur l'organisation et le fonctionnement des autorités judiciaires et du Ministère public, ainsi que sur les fonctions que le Tribunal cantonal exerce en vertu de la législation sur l'organisation judiciaire, par rapport aux autorités judiciaires de première

instance. Le Conseil de la magistrature examine les rapports annuels du Tribunal cantonal, des autres autorités judiciaires et du Ministère public ; il procède à l'inspection de ces autorités et traite des dénonciations et plaintes concernant les membres du pouvoir judiciaire et du Ministère public (art. 7 LCM). Il peut émettre des directives, donner des instructions et veiller à la formation continue des membres des autorités judiciaires (art. 8 LCM).

3.4 Valais

La Constitution du canton du Valais, du 8 mars 1907, prévoit, à son article 40, que le Grand Conseil exerce la haute surveillance sur la gestion des autorités judiciaires. Le Grand Conseil élit le Tribunal cantonal, ainsi que le Ministère public (art. 39 Cst-VS). Le Tribunal cantonal présente annuellement au Grand Conseil, par l'intermédiaire du Conseil d'Etat, un rapport sur toutes les parties de l'administration judiciaire (art. 61 Cst-VS).

La loi sur l'organisation des conseils et les rapports entre les pouvoirs, du 28 mars 1996, rappelle le principe de la haute surveillance du Grand Conseil sur les autres autorités (art. 2 al. 2). L'alinéa 3 de cette même disposition précise que les décisions des autorités exécutives ainsi que les jugements des tribunaux ne peuvent être ni modifiés ni annulés par le Grand Conseil et ses commissions dans l'exercice de leur pouvoir de haute surveillance. L'article 25 de cette loi d'organisation précise qu'au début de chaque législature et en général pour la durée de celle-ci, le Grand Conseil nomme une commission permanente de haute surveillance en matière de justice, de gestion et des finances. La loi précitée comporte un chapitre particulier sur la haute surveillance parlementaire (art. 130 et suivants). S'agissant de la commission de justice, l'article 131 prévoit que dans le cadre de l'exercice de la haute surveillance, celle-ci peut notamment entendre des représentants du Ministère public ainsi que des membres des autorités judiciaires, en général après avoir entendu le président du Tribunal cantonal, et exiger la production de dossiers administratifs des autorités judiciaires et les consulter. La commission de justice peut en outre exercer les droits prévus à l'article 130, lequel règle les compétences des commissions de gestion et des finances dans le cadre de la haute surveillance.

Le règlement du Grand Conseil, du 13 septembre 2001, précise, à son article 43, que la commission de justice contrôle, dans le cadre de la haute surveillance, la gestion des autorités judiciaires et du Ministère public. Le règlement d'application de la loi d'organisation judiciaire valaisanne du 6 février 2002 prévoit, à son article 6, que le Tribunal cantonal rend compte de l'administration de la justice en adressant au Grand Conseil, par l'intermédiaire du Conseil d'Etat, un rapport annuel traitant notamment des membres du pouvoir judiciaire, de l'activité des tribunaux fondée sur des données statistiques, de l'exercice du pouvoir disciplinaire, du résultat de ses inspections, du nombre et de la nature des mesures officielles de surveillance mises en œuvre et des améliorations à apporter au droit judiciaire.

3.5 Berne

L'article 78 de la Constitution du canton de Berne, du 6 juin 1993, prévoit que le Grand Conseil exerce la surveillance sur le Conseil exécutif et sur la gestion des tribunaux suprêmes ainsi que la haute surveillance sur l'administration et sur les autres organisations chargées de tâches publiques.

Le canton de Berne ne connaît pas une loi spécifique sur la haute surveillance. En revanche, l'article 23 de la loi du 8 novembre 1988 sur le Grand Conseil confère un certain nombre de compétences particulières à la commission de justice parmi lesquels "le contrôle, dans le cadre de la haute surveillance, de la gestion des tribunaux cantonaux suprêmes". Elle prépare en outre l'élection des juges.

La loi sur l'organisation des juridictions civile et pénale précise, à son article 19, que le Grand Conseil exerce la surveillance sur la gestion des affaires de la Cour suprême, laquelle lui soumet chaque année

un rapport sur son activité et sur celle des juridictions placées sous sa surveillance. Elle y signale en particulier les imperfections et lacunes constatées ainsi que les améliorations souhaitables.

Le canton de Berne connaît en outre l'institution d'un inspectorat de la justice (1,2 ETP), lequel contrôle en particulier la liquidation des affaires par les juges et l'utilisation des moyens mis à disposition. Cet inspectorat est également chargé de gestion du personnel, d'entraide judiciaire internationale et d'appui dans certains projets.

Il ressort des rapports d'activité de la commission de justice au Grand Conseil pour les années 2007 et 2008 que celle-ci s'assure que la gestion des autorités judiciaires est conforme à la loi. Elle veille à ce que les autorités disposent des ressources nécessaires et bénéficient de conditions de travail qui leur permettent de rendre la justice dans les délais légaux. La commission précise bien que les jugements rendus par les tribunaux ne tombent pas sous le coup de ce contrôle. Pour ce faire, la commission effectue des visites auprès des autorités judiciaires et prend connaissance des rapports de gestion des autorités judiciaires et de l'inspectorat. Dans son rapport du 29 avril 2008, la commission relève que l'exercice de la haute surveillance suppose qu'elle puisse examiner en détail le budget et la planification financière de la justice, considérant que pour l'heure, cet examen est insuffisant. La commission précise également être toujours mue par le souci de réduire la durée des procédures auprès des autorités judiciaires et de veiller à ce que les ressources nécessaires à cet effet soient mises à disposition. Pour le surplus, ce rapport ne contient que des informations statistiques sur la charge de travail. Ce rapport fait enfin état de certaines remarques sur les locaux, la sécurité ou encore l'informatique.

3.6 La Confédération

La Constitution fédérale, du 18 avril 1999, prévoit que l'Assemblée fédérale exerce la haute surveillance sur les tribunaux fédéraux (art. 169 al. 1 Cstf.). Elle précise aussi que le Tribunal fédéral s'administre lui-même (art. 188 al. 3 Cstf.).

L'article 26 de la loi sur l'Assemblée fédérale (LParl) énumère les critères devant guider l'exercice de la haute surveillance, soit la légalité, la régularité, l'opportunité, l'efficacité et l'efficacité économique. A ce propos, le rapport de la commission des institutions politiques du Conseil national, qui tient lieu de message, s'agissant d'une initiative parlementaire, précise ce qui suit : *"L'alinéa 3 recense les critères auxquels doit se conformer la haute surveillance exercée sur la gestion administrative et budgétaire, à savoir : le critère de la légalité (let. a), qui permet de s'assurer qu'il n'y a pas violation de la Cst., de la loi ou des autres actes de l'Assemblée fédérale, le critère de la régularité (let. b), qui permet de vérifier l'exactitude comptable du compte financier, le critère de l'opportunité (let. c), qui permet de s'assurer que les mesures prises permettent d'atteindre les objectifs visés, le critère de l'efficacité (let. d), qui permet de déterminer les conséquences d'une mesure donnée sur la société et les entreprises, et le critère de l'efficacité économique (let. e), qui permet de s'assurer que les moyens mis en oeuvre sont proportionnés au résultat visé"*^[30]. L'alinéa 2 précise que la haute surveillance ne confère pas la compétence d'annuler ou de modifier une décision, aucun contrôle ne pouvant être exercé sur le fond des décisions judiciaires. Selon l'article 2 de l'Ordonnance de l'Assemblée fédérale sur les postes de juges au Tribunal fédéral, celui-ci établit une procédure de contrôle de gestion, notamment concrétisée par un rapport qui sert de base au Parlement pour exercer la haute surveillance et déterminer le nombre de juges.

[30]Feuille fédérale 2001, p. 3373.

Dans un rapport du 28 juin 2002 relatif à la haute surveillance parlementaire sur les tribunaux fédéraux [31], rédigé dans le cadre de la révision totale de l'organisation judiciaire, la Commission de gestion du Conseil des Etats exposait la manière dont la haute surveillance était exercée sur le plan fédéral. La Commission relevait en premier lieu que la portée de la haute surveillance ne pouvait être définie de

manière universelle et qu'il était, au contraire, nécessaire de la déterminer cas par cas. Cela étant, les commissions de gestion se rendaient auprès des tribunaux une fois par année pour en examiner les rapports de gestion, rapports dont elles ont plusieurs fois demandé le développement, notamment par l'intégration de nouvelles statistiques (nombre d'affaires closes par juge, évolution de la performance moyenne des collaborateurs juridiques, etc.). Lors de ces visites, d'autres points étaient portés à l'ordre du jour, concernant l'organisation des tribunaux, leur efficacité, l'informatique et à la publication des arrêts par exemple. Les commissions discutaient également de la jurisprudence avec les tribunaux et de l'éventuel besoin de légiférer qui pouvait en découler. Ce travail a parfois mené au dépôt d'initiatives parlementaires, comme celle relative à l'augmentation du nombre de juges fédéraux (rejetée en 1994) ou à la révision partielle de l'organisation judiciaire en vue de décharger le Tribunal fédéral (qui a abouti en 2001 par la suppression des procès directs au Tribunal fédéral). Enfin, les commissions de gestion traitaient également des dénonciations à l'autorité de surveillance dirigées contre les tribunaux pour déni de justice formel, retard injustifié ou violation des principes fondamentaux de procédure. A cet égard, il sied de relever que lesdits tribunaux (Tribunal fédéral et Tribunal fédéral des assurances, seuls tribunaux fédéraux à l'époque) statuaient tous deux en dernière instance sur le plan suisse, de sorte qu'aucune autorité de recours pouvait être saisie d'un recours pour déni de justice. Cette spécificité explique le traitement de telles dénonciations par les commissions de gestion.

[31]Feuille fédérale 2002, p. 7077ss.

La LParl traite encore, à son article 162, des rapports entre l'Assemblée fédérale et les tribunaux fédéraux. En particulier, cette disposition rend applicable aux tribunaux le droit à l'information dont disposent les commissions, et notamment celles de surveillance, à l'égard du Conseil fédéral. Le renvoi aux dispositions topiques n'est toutefois pas absolument clair, notamment quant à la question de savoir si les commissions de gestion ou leurs délégations (art. 154 LParl) peuvent avoir accès aux dossiers d'affaires en cours.

4 PRINCIPAUX AXES DU PROJET DE LOI

Comme la comparaison intercantonale effectuée ci-dessus permet de le constater, la Confédération et les cantons n'ont pas réellement légiféré sur la question de la haute surveillance, à l'exception de Neuchâtel. En outre, même dans ce canton, la partie de la loi topique portant réellement sur la haute surveillance se limite à quatre articles. Comme l'indique la Commission de gestion du Conseil des Etats dans son rapport cité sous chiffre 3.6 ci-dessus, la portée de la haute surveillance ne peut être définie de manière empirique, la loi devant laisser à l'autorité chargée de l'exercer une certaine faculté d'adaptation au cas particulier^[32]. Il s'agit donc surtout, dans la législation, de déterminer quelle est l'instance chargée dans les faits d'exercer la haute surveillance et quels sont les moyens dont elle dispose pour ce faire. Néanmoins, vu l'acception de la notion de haute surveillance discutée avec la délégation du Grand Conseil, il paraît possible de fixer relativement clairement le périmètre de la haute surveillance, de façon à ce que l'entité chargée de l'exercer soit au fait de ses tâches et qu'elle n'agisse pas de manière trop intrusive auprès des autorités judiciaires, celles disposant, comme déjà relevé, non seulement d'une indépendance juridictionnelle totale, non soumise à la haute surveillance, mais également d'une autonomie en matière d'organisation, d'administration et de finances. En outre, comme rappelé sous chiffres 2.1 et 2.3 ci-dessus, il convient de bien distinguer la haute surveillance de la surveillance proprement dite, laquelle appartient au Tribunal cantonal pour l'ordre judiciaire. Le présent projet a donc également pour but de fixer le périmètre de la haute surveillance de manière suffisamment précise pour éviter toute confusion des rôles.

[32]Feuille fédérale 2002, p. 7083.

4.1 Instance chargée d'exercer la haute surveillance

Comme relevé sous chiffre 3 ci-dessus, la haute surveillance du Grand Conseil sur les tribunaux est toujours déléguée à une commission, qu'elle soit spécifique, comme à Neuchâtel, ou chargée d'autres attributions, comme au niveau fédéral, où cette tâche est confiée aux commissions de gestion. Cette question relève avant tout de l'organisation interne du Grand Conseil, raison pour laquelle le présent projet ne formule qu'une proposition fondée sur les contacts avec la délégation du Grand Conseil mentionnée sous chiffre 1.2 ci-dessus.

On a assisté ces dernières années à la recrudescence des pétitions et autres plaintes adressées au Grand Conseil à l'encontre des autorités judiciaires, avec pour effet que plusieurs commissions différentes se sont penchées sur les prétendus dysfonctionnements de l'Ordre judiciaire (commission de gestion, commission des pétitions, commission des affaires judiciaires, Bureau du Grand Conseil, voire délégation ad hoc pour certains dossiers). Une telle manière de faire ne permet pas à une seule entité d'avoir une vision d'ensemble des récriminations faites à l'encontre de l'Ordre judiciaire et de déceler ainsi d'éventuels problèmes relevant de la haute surveillance. Elle présente en outre le risque que deux commissions puissent être saisies du même problème et prennent des mesures contradictoires pour le résoudre. Enfin, d'une manière générale, il est indéniable que le traitement des plaintes et autres pétitions relatives à l'Ordre judiciaire relève de la haute surveillance.

Dans ces conditions, il est proposé que la commission des pétitions puisse transmettre à celle de haute surveillance les pétitions qu'elle reçoit concernant l'Ordre judiciaire. Il paraît en effet souhaitable qu'une seule commission du Grand Conseil soit chargée à la fois du traitement des plaintes et pétitions concernant l'Ordre judiciaire et de la haute surveillance ordinaire, qui, si le présent projet est suivi, prendra essentiellement la forme d'une discussion avec le Tribunal cantonal autour de son rapport annuel, éventuellement complété, et de la jurisprudence rendue par les autorités judiciaires. Or, vu la spécificité de cette activité et le volume de travail qu'elle pourrait engendrer, l'institution d'une commission particulière de surveillance, en plus des commissions de gestion et des finances, paraît opportune. De plus, la création d'une commission spécifique constitue un signal fort indiquant que le Grand Conseil entend désormais exercer ses attributions de manière plus systématique. Elle permet enfin une meilleure identification par le justiciable de l'instance chargée de la haute surveillance du Tribunal cantonal.

Afin que l'objectif énoncé ci-dessus soit atteint, la commission spécifique devrait traiter de l'ensemble des objets touchant aux relations avec l'Ordre judiciaire, qu'il s'agisse de la gestion ordinaire de ce dernier, des pétitions ou éventuelles plaintes adressées au Grand Conseil à l'encontre des autorités judiciaires. Elle devrait donc reprendre une partie des compétences des commissions de gestion et des pétitions, respectivement cette dernière devrait lui transmettre les objets relevant de l'Ordre judiciaire. Il appartiendra au Bureau du Grand Conseil de décider s'il entend également lui confier les objets législatifs en lien avec la justice, ce qui signifierait pratiquement la disparition de la commission des affaires judiciaires.

En revanche, il ne paraît ni nécessaire, ni même opportun de confier à cette commission le traitement des plaintes individuelles à l'encontre de membres du Tribunal cantonal, que ce soit les autorisations d'ouverture d'enquêtes pénales (act. art. 504 du code de procédure pénale ; dès 2011, article 18, alinéa 1er de la loi d'introduction du code de procédure pénale suisse) ou les ouvertures d'enquêtes disciplinaires (art. 37, let. a LOJV). En effet, ces actes ne relèvent pas, ou en tous les cas pas nécessairement, de la gestion de l'ordre judiciaire soumise à la haute surveillance, mais de comportements individuels. Dans ce contexte, on relève que le Bureau est également compétent pour autoriser l'ouverture d'une enquête pénale à l'encontre d'un membre du Conseil d'Etat. On ne voit pas de raison de désigner deux autorités distinctes pour statuer sur ce type de dossiers, dans lesquels les

prétendues infractions dénoncées sont souvent de même nature. En outre, sur le plan pratique, le Bureau, qui se réunit chaque semaine, paraît mieux à même de répondre rapidement à des requêtes d'ouverture d'enquête pénale ou disciplinaire que la commission de haute surveillance, qui ne siégera pas nécessairement régulièrement. Pour ces motifs, il est proposé de maintenir les compétences du Bureau dans les domaines susmentionnés.

Concernant la composition de la commission, il est proposé de déroger à la règle de l'article 46, alinéa 1er LGC, laquelle prévoit 15 membres. Ses compétences étant limitées à un domaine ciblé, et non générales, comme c'est le cas des commissions de gestion et des finances, mais également afin de garantir à la fois l'efficacité de la commission si elle devait intervenir en cas de déni de justice récurrent et le secret de ses travaux, eu égard aux moyens dont elle dispose (accès aux dossiers), le Conseil d'Etat estime opportun de limiter à sept le nombre de membres de cette commission. Ce chiffre permet de respecter l'article 46, alinéa 3 LGC, tous les groupes politiques pouvant être représentés au sein de ce nouvel organe.

On relève encore dans ce contexte que, comme l'exprime l'article 67, alinéa 3 LGC, le Grand Conseil est en droit d'instituer une commission d'enquête parlementaire à l'égard de l'Ordre judiciaire. Cette compétence demeure et n'est en rien touchée par le présent projet, ce que rappelle l'article 3, alinéa 3 du projet.

4.2 Moyens à disposition de la commission

Comme relevé ci-dessus, on peut admettre qu'à l'instar de ce qui se passe au niveau fédéral et dans d'autres cantons, la haute surveillance s'exercera en premier lieu sur la base du rapport d'activité du Tribunal cantonal, lequel est déjà prévu par l'article 10, alinéa 1er de la loi d'organisation judiciaire. Conformément à l'article 132, alinéa 2 Cst-VD, ce rapport de gestion est soumis au Grand Conseil par l'intermédiaire du Conseil d'Etat. Comme cela est le cas au niveau fédéral et par la loi neuchâteloise, il paraît opportun de prévoir que la commission puisse poser des questions complémentaires au Tribunal cantonal sur la base de son rapport, respectivement qu'elle puisse lui demander de le compléter sur certains points.

La question se pose encore de savoir si la commission pourra avoir accès aux dossiers des tribunaux. La question doit être examinée tant pour ce qui concerne les dossiers clos que pour ceux qui sont encore actifs, les données du problème n'étant pas identiques dans les deux cas.

Comme relevé sous chiffre 3.2 ci-dessus, la loi neuchâteloise sur la haute surveillance (LHS) permet à la commission chargée de cette mission d'obtenir, par l'intermédiaire du Conseil de la magistrature, tous les documents qui lui sont nécessaires (art. 8, al. 1er LHS). L'alinéa 2 de la même disposition stipule que *"la commission ne peut accéder aux dossiers d'affaires judiciaires en cours que si cela s'avère indispensable, notamment sous l'angle de la proportionnalité, à l'accomplissement de ses missions"*. La loi neuchâteloise ouvre donc le droit pour la commission chargée de la haute surveillance d'avoir accès à l'ensemble des dossiers des autorités judiciaires, en cours ou non, dans la mesure où sa mission l'exige. L'utilisation du terme "indispensable" ainsi que le rappel du principe de proportionnalité montrent toutefois qu'un tel accès doit demeurer l'exception. Il est en outre critiqué par la doctrine, laquelle le considère incompatible avec l'indépendance du juge. Celle-ci pourrait être menacée notamment par le fait que le parlement se positionne en faveur d'une partie et péjore donc la position de l'autre ^[33]. En outre, la consultation de dossiers en cours dans le cadre de la haute surveillance ne paraît guère nécessaire, à l'exception des cas dans lesquels des retards systématiques dans le traitement des dossiers d'un tribunal sont signalés, retards sur lesquels la commission devrait investiguer si la surveillance du Tribunal cantonal ne peut s'exercer (retard dans les dossiers du Tribunal cantonal lui-même) ou n'a pas permis de résoudre le problème. Enfin, la consultation de dossiers d'affaires en cours est susceptible de perturber la bonne administration de la justice, le juge

ayant besoin du dossier pour instruire et juger la cause. Pour toutes ces raisons, le Conseil d'Etat est d'avis qu'il convient d'être particulièrement prudent à cet égard et de limiter strictement l'accès de la commission à des dossiers en cours de traitement aux cas de retards systématiques et caractérisés sur lesquels cette dernière serait amenée à se pencher. En outre, dans de tels cas, l'accès aux dossiers ne serait autorisé qu'à un expert mandaté par la commission et qui lui ferait ensuite rapport, sans divulguer le contenu des dossiers auxquels il aurait eu accès. Une telle manière de procéder permet d'éviter d'une part que le parlement ne soit tenté de prendre position en faveur d'une partie et de s'immiscer, d'une manière ou d'une autre, dans la procédure, et de limiter d'autre part les risques de fuites, une seule personne ayant accès aux dossiers.

[33]Seiler, op. cit. (v. note3), p. 292).

5 POSITION DU TRIBUNAL CANTONAL

Pouvoir concerné au premier chef, le Tribunal cantonal a été consulté sur l'avant-projet de loi sur la haute surveillance. Il a déposé une détermination écrite détaillée en date du 28 avril 2010.

Sur le principe, le Tribunal cantonal rappelle que l'indépendance de la justice est consacrée constitutionnellement et qu'elle est l'une des conditions à l'existence d'une démocratie. Or, cette indépendance ne peut s'exercer que si le juge dispose de toute latitude pour rendre des jugements impartiaux, notamment dans les affaires impliquant l'Etat. Si le magistrat doit craindre qu'en fonction des décisions qu'il rend, l'autorité de (haute) surveillance intervienne, alors il risque de perdre son indépendance et de rendre des décisions partiales, ou en donnant à tout le moins l'apparence. Le Tribunal cantonal estime que les moyens actuellement à la disposition du Grand Conseil lui suffisent à exercer la haute surveillance sur la gestion du Tribunal cantonal, haute surveillance déjà exercée par la commission de gestion. Il ne lui paraît pas nécessaire d'adopter une loi particulière, qu'il considère comme intrusive, notamment lorsqu'elle prévoit l'accès à des dossiers d'affaires particulières, qu'elles soient closes ou en cours, ou une intervention en cas de déni de justice formel, sauf s'il est récurrent. Le Tribunal cantonal estime également que la création d'une commission particulière est inutile, plusieurs émanations du Grand Conseil s'occupant déjà des relations avec l'Ordre judiciaire.

En résumé, le Tribunal cantonal conteste essentiellement quatre points de l'avant-projet :

- le texte proposé revient à priver la commission de gestion de l'une de ses compétences traditionnelles, lesquelles découlent clairement de la définition générale de la haute surveillance sur tous les organes de l'Etat, telle qu'elle est réglée à l'article 107 Cst-VD ;
- l'accès aux dossiers de causes particulières, dont il ne voit pas l'utilité pour les affaires clôturées, et qu'il juge contraire à l'indépendance de la justice pour celles qui sont en cours. Le Tribunal cantonal relève à cet égard que l'impossibilité de pouvoir contester les décisions du Bureau relatives à l'accès aux dossiers, le risque d'atteinte aux données personnelles, voire sensibles, des parties et le fait que ces dernières peuvent y voir une atteinte à la défense de leurs droits constituent autant de motifs justifiant d'interdire totalement l'accès aux dossiers d'affaires en cours ;
- pour le Tribunal cantonal, le traitement des dénis de justice formels relève des autorités de recours (Tribunal cantonal et/ou Tribunal fédéral), que les justiciables peuvent saisir en cas de refus de statuer ou de retard injustifié d'une autorité judiciaire. Il n'est donc pas besoin de prévoir une intervention de l'autorité de haute surveillance dans ce cas, sauf s'il s'agit de dénis de justice récurrents et si le Tribunal cantonal, autorité de surveillance, a échoué à rétablir la situation ;
- l'article 8 de l'avant-projet introduit un lien qui n'a pas lieu d'être entre la haute surveillance d'une part et la procédure de réélection d'autre part. En cas de faute professionnelle, il existe un dispositif légal (art. 31 et ss LOJV) suffisant et transparent. Une procédure disciplinaire

ne doit pas se faire dans le cadre d'une procédure de réélection.

Le Conseil d'Etat a pris bonne note des objections du Tribunal cantonal. Il lui paraît toutefois que le présent projet respecte l'indépendance de la justice, tout en répondant aux attentes du parlement et en concrétisant les compétences qui lui sont octroyées par la Constitution cantonale. Il est utile de préciser ici que tant l'accès aux dossiers d'affaires pendantes que l'intervention en cas de dénis de justice récurrents ne pourront avoir lieu que dans des cas exceptionnels, lorsque lesdits dénis commis par une même autorité se répètent avec une ampleur telle qu'ils mettent en question le fonctionnement même du tribunal visé. La commission ne pourra se saisir d'un cas particulier qui lui serait soumis et devra renvoyer le plaignant aux autorités de recours compétentes. Une intervention de la commission présupposera en outre que le Tribunal cantonal n'aura lui-même pas agi ou que les mesures qu'il aura prises ne se seront pas révélées suffisantes. Ce n'est donc que dans des cas très particuliers et en principe fort rares que la commission devra mettre en œuvre les articles 15 et suivants du projet. En cela, les positions du Conseil d'Etat et du Tribunal cantonal ne semblent pas fondamentalement divergentes. En outre, afin de limiter au maximum les risques de fuites et d'incidences sur les parties, le Conseil d'Etat propose de ne permettre l'accès aux dossiers d'affaires en cours qu'à un expert mandaté par la commission pour ce faire. Cette solution correspond à ce qu'a pratiqué le Grand Conseil dans le cadre de la pré-enquête sur le Tribunal administratif.

6 COMMENTAIRE ARTICLE PAR ARTICLE

6.1 Loi sur la haute surveillance du Tribunal cantonal

Article 2

Cette disposition traduit dans la loi la notion de haute surveillance retenue sous chiffre 2.3 ci-dessus, ainsi que les dispositions constitutionnelles y relatives. Ainsi, l'alinéa 1er reprend peu ou prou la formulation de l'article 107 Cst-VD, lequel dispose expressément que la haute surveillance porte sur la gestion du Tribunal cantonal. Il s'agit là de s'assurer que l'appareil judiciaire fonctionne à satisfaction. C'est l'aspect principal de la haute surveillance, les autres volets de celle-ci étant subsidiaires.

Cette disposition permet également de concrétiser deux éléments importants du projet : d'une part, le terme de gestion permet en tous les cas d'exclure l'activité juridictionnelle de la haute surveillance, ce que rappelle d'ailleurs également l'alinéa 4, et d'autre part, l'alinéa 1er indique bien que la haute surveillance s'exerce sur le Tribunal cantonal, celui-ci étant chargé de répondre pour l'ensemble de l'ordre judiciaire, qu'il dirige et surveille.

L'alinéa 2 vise une compétence plus intrusive de la commission de haute surveillance, dans les cas, exceptionnels, où des dénis de justice récurrents sont constatés au sein d'une autorité judiciaire. Dans de telles situations, la commission disposerait d'un pouvoir d'investigation plus étendu que ce n'est le cas pour l'examen de la gestion courante du Tribunal cantonal. Ce pouvoir devrait toutefois être utilisé avec parcimonie, dans les cas avérés de dénis de justice systématiques, et uniquement si le Tribunal cantonal, autorité de surveillance, a échoué à rétablir la situation. En outre, l'examen de la commission ne pourrait porter que sur des mesures structurelles, et non sur la manière de traiter des cas particuliers, qui relèvent de l'autorité de recours compétente pour traiter des dénis de justice formels.

Article 3

Comme relevé sous chiffre 4.1 ci-dessus, il paraît nécessaire, vu la spécificité des activités liées à la haute surveillance et le volume de travail qu'elles généreront, de créer une commission particulière pour traiter de ces questions.

Cette commission sera constituée de la même manière que les commissions dites de surveillance prévues par la LGC (commissions en matière de gestion et de finances), conformément aux articles 46 et 47 LGC. Pour le surplus, les dispositions de la présente loi l'emportent sur celles de la

LGC concernant le droit à l'information et les moyens à disposition de la commission de haute surveillance. En outre, s'agissant d'une commission dont l'activité est tournée exclusivement vers l'Ordre judiciaire, la présente loi règle la présence du Tribunal cantonal, respectivement son droit d'être entendu par la commission, plutôt que celle du Conseil d'Etat.

Enfin, l'alinéa 3 réserve les compétences du Grand Conseil en matière d'institution d'une commission d'enquête parlementaire, laquelle peut, aujourd'hui déjà, investiguer sur un événement ayant trait à l'Ordre judiciaire.

Article 4

Cette disposition traite du droit à l'information et des moyens à disposition de la commission.

L'alinéa premier pose le principe général selon lequel la commission peut obtenir les informations nécessaires à l'accomplissement de ses missions. Le critère de nécessité, qu'on trouve également à l'article 10 LGC, est volontairement large, car il doit pouvoir être adapté au cas d'espèce. Son interprétation pourrait donner lieu à des différends entre le Tribunal cantonal et la commission. C'est pourquoi l'article 6 prévoit une procédure de résolution des conflits à ce sujet.

Comme la haute surveillance s'exerce à l'égard du Tribunal cantonal, il paraît naturel que la commission s'adresse à lui pour obtenir les informations dont elle a besoin.

L'alinéa 2 prévoit la possibilité pour la commission de mener des auditions au sein de l'Ordre judiciaire. Cela étant, une fois encore, il y a lieu de respecter l'organisation mise en place par le Constituant, et qui place le Tribunal cantonal à la tête de l'Ordre judiciaire, dont il est également autorité de surveillance, et qui en fait l'interlocuteur du Grand Conseil dans le cadre de la haute surveillance. Dans ces conditions, il paraît naturel que le Tribunal cantonal puisse savoir à qui la commission entend s'adresser et, dans des cas exceptionnels, s'y opposer, s'il apparaît que l'audition mettrait le magistrat ou le collaborateur concerné dans une situation délicate par rapport à l'office dans lequel il travaille ou par rapport au justiciable.

Enfin, l'alinéa 3 prévoit la possibilité pour la commission de mandater une commission thématique ou un expert, à l'instar de ce que peuvent faire les commissions de gestion et des finances. La désignation d'un expert paraît particulièrement importante au vu de l'expérience faite dans le cadre de la pré-enquête ouverte par le Grand Conseil à l'égard du Tribunal administratif suite à la dénonciation de certains de ses juges. Pour des motifs budgétaires, il est toutefois important que le Bureau donne son accord à la nomination d'un tel expert, comme il le fait pour les autres commissions. Ce dernier alinéa est d'ailleurs assez largement inspiré de l'article 39 LGC.

Article 5

La question de l'accès aux dossiers a été largement traitée sous chiffre 4.2 ci-dessus. Il s'agit ici de traiter deux cas de figure :

- l'accès aux dossiers clos par les autorités judiciaires sera possible dans la mesure où il s'avère indispensable aux travaux de la commission. Celle-ci n'abordant pas de cas particuliers, cet accès devrait être plutôt rare, mais pourrait néanmoins être nécessaire dans certains cas. En outre, comme le précise l'article 7, les membres de la commission seront soumis à un secret de fonction renforcé par rapport à celui prévu par l'article 12 LGC, eu égard au contenu des dossiers consultés. A l'instar de la loi neuchâteloise, le projet rappelle que le principe de proportionnalité doit être respecté ici ;

- l'accès aux dossiers en cours doit être encore plus exceptionnel, dans la mesure où il pose des problèmes sous l'angle de l'indépendance juridictionnelle (risque de pressions sur le magistrat pour qu'il juge dans un sens déterminé) et sous l'angle pratique (dossier plus à disposition du magistrat pendant un temps). Pour ces motifs, cet accès doit être limité aux cas où la commission doit investiguer sur des dénis de justice récurrents au sein d'une autorité judiciaire. Dans ce type de cas, l'accès aux dossiers dans lesquels ladite autorité a pris du retard pour statuer paraît important pour déterminer les

causes dudit retard. C'est ce qu'exprime l'alinéa 3. Toutefois, afin d'éviter les risques de pressions et de fuites susmentionnés, il est proposé de ne permettre l'accès à ces dossiers qu'à l'enquêteur désigné par la commission, lequel aura l'interdiction d'en divulguer le contenu à quiconque, y compris aux commissaires. Il ne devra que faire part de ses constats généraux sur la présence ou non de dénis de justice récurrents et sur les causes de ces derniers.

Article 6

La procédure à suivre en cas de différends entre le Tribunal cantonal et la commission au sujet de la communication d'informations et de l'accès aux dossiers est différente de celle prévue à l'article 10 LGC. Si ce dernier donne au Bureau du Grand Conseil la compétence de mener une médiation, puis de statuer si nécessaire, le respect de l'indépendance juridictionnelle des Tribunaux impose de confier à une autre autorité le soin de régler d'éventuels conflits. Dans l'ordre institutionnel vaudois actuel, il n'y a guère que le Tribunal neutre, dont les membres sont élus par le Grand Conseil et qui est indépendant de l'Ordre judiciaire, qui possède l'autonomie nécessaire pour statuer dans de tels cas. S'agissant d'une autorité judiciaire, une médiation comme celle qui est prévue par l'article 10 LGC ne paraît pas indiquée, le Tribunal pouvant s'efforcer de concilier les parties en cours de procédure. En cas de persistance du différend, le Tribunal neutre devra trancher la question de la nécessité pour la commission d'obtenir l'information ou l'accès litigieux pour accomplir sa mission.

Article 7

Comme déjà relevé, l'accès étendu à des données sensibles touchant à la fois à l'indépendance juridictionnelle des tribunaux et à la sphère privée des justiciables nécessite, en corollaire, un secret de fonction renforcé. Les membres de la commission auront donc l'interdiction absolue de divulguer les informations contenues dans les dossiers auxquels ils ont accès, et ce y compris à d'autres députés. Cela signifie notamment que si la commission désigne une délégation pour examiner certains dossiers, celle-ci pourra rapporter sur les résultats de ses investigations, mais en aucun cas divulguer aux autres membres de la commission le détail des dossiers qu'elle aura consultés. Ces règles seront également applicables aux experts (enquêteurs) désignés par la commission. Il s'agit ici d'éviter que ces informations ne soit diffusées à un trop grand nombre de personnes, multipliant ainsi le risque de fuites.

L'alinéa 2 est une reprise de l'article 12, alinéa 4 de la loi sur le Grand Conseil, dans la version proposée par la Commission de modernisation du parlement. Il s'agit de rappeler ici quelle est la sanction d'une violation du secret de fonction.

Article 8

Cette disposition instaure un lien entre la commission de présentation et celle instituée par la présente loi. Cette dernière étant chargée de suivre le fonctionnement des autorités judiciaires, il se peut que son avis soit utile à la commission de présentation à l'heure d'élire ou de réélire un ou des juges cantonaux. Cette disposition répond également à un vœu de la délégation du Grand Conseil avec laquelle le Département de l'intérieur a échangé sur le sujet.

Article 9

Cette disposition fait le lien entre l'activité de haute surveillance et les procédures pouvant toucher des magistrats de l'Ordre judiciaire. Comme relevé sous chiffre 4.1, ci-dessus, il ne paraît pas opportun de confier à la commission les compétences d'autoriser l'ouverture de l'action pénale à l'encontre d'un juge cantonal ou d'ordonner une enquête disciplinaire à son encontre. De tels pouvoirs ne relèvent pas à proprement parler de la haute surveillance de l'Ordre judiciaire, mais visent bien plutôt des comportements individuels qui peuvent être sans incidences sur le fonctionnement de l'autorité dont le magistrat fait partie. En outre, on rappelle que pour ce qui concerne les magistrats de première instance, c'est l'autorité de surveillance composée de trois juges du Tribunal cantonal qui est

compétente (art. 31a et 37 LOJV). Pour les juges cantonaux, le Conseil d'Etat est d'avis que les compétences d'autoriser l'ouverture d'une action pénale (art. 18 al. 1 de la future LVCPP) et d'ordonner une enquête disciplinaire (art. 37 let. b LOJV) doivent demeurer entre les mains du Bureau, pour les motifs pratiques exposés plus haut d'une part, et d'autre part afin de bien marquer la distinction entre la haute surveillance, qui relève de la commission, et des comportements individuels.

Néanmoins, dans la mesure où les deux peuvent dans certains cas être liés, et où il paraît important que les faits dont la commission pourrait avoir connaissance concernant un magistrat particulier ne demeurent pas sans suites, il est proposé que ceux-ci soient signalés par la commission à l'autorité compétente, au travers d'une dénonciation. En outre, il paraît opportun que la commission veille à ce que l'autorité hiérarchique du magistrat concerné soit informée simultanément par la commission de cette dénonciation, et non après que les procédures pénale ou disciplinaire ont été lancées.

Article 10

Cette disposition décline l'article 2, relatif à la portée de la haute surveillance, et le traduit en tâches à accomplir par la commission. On y retrouve, comme tâche principale, le contrôle de gestion, au travers de l'analyse du rapport annuel du Tribunal cantonal. La commission de haute surveillance reprendra ainsi les tâches de la commission de gestion sur ce point. Comme mission subsidiaire, afin d'avoir une vision globale sur l'ensemble du fonctionnement de l'Ordre judiciaire et des éventuelles récriminations qui pourraient être faites à son encontre, la commission devrait également traiter des pétitions le concernant. Enfin, il sied de traduire le pouvoir d'investigation déjà mentionné à l'article 2, alinéa 3 du présent projet.

Article 11

Cette disposition est inspirée de l'article 5 de la loi neuchâteloise sur la haute surveillance. Comme cette dernière, l'article 11 du présent projet prévoit que le rapport annuel détaillé que le Tribunal cantonal remet chaque année au Grand conseil par l'intermédiaire du Conseil d'Etat (obligation constitutionnelle ancrée à l'article 132, al. 2 Cst-VD) constitue la base de travail de la commission de haute surveillance. En effet, ce rapport contient des informations détaillées sur la gestion du Tribunal cantonal et sur le bon fonctionnement de l'Ordre judiciaire. La haute surveillance sur ladite gestion pourra donc être exercée en premier lieu sur la base de ce document. De plus, dès lors que le rapport pourrait évoquer des mesures mises en œuvre par le Conseil d'Etat (p.ex. en lien avec la gestion générale des effectifs du personnel judiciaire), celui-ci doit avoir la possibilité de joindre ses déterminations lorsqu'il transmet ce rapport au parlement.

Cela étant, afin que la commission puisse faire son travail de manière complète, il sera peut-être nécessaire qu'elle demande des compléments au rapport. Elle disposera en outre si nécessaire des moyens prévus aux articles 4 et 5, alinéa 1er du présent projet. Enfin, afin que son information soit complète, il paraît important qu'elle entende une délégation du Tribunal cantonal, à l'instar de ce que fait déjà actuellement la commission de gestion du Grand Conseil. Dite délégation pourra en effet compléter son information et lui apporter des explications sur les détails de son rapport. En outre, il importe que la haute surveillance s'effectue en collaboration avec le Tribunal cantonal, et non dans un esprit de confrontation. Dans ce cadre, un dialogue entre la commission et une délégation de la Haute Cour cantonale paraît important.

Article 12

Son examen terminé, la commission rédigera un rapport à l'intention du Grand Conseil, sur le modèle de celui de la commission de gestion. Elle pourra y inclure des observations sur la gestion du Tribunal cantonal et de l'Ordre judiciaire, observations auxquelles la Haute Cour devra apporter une réponse.

Toutefois, à la différence du Conseil d'Etat, l'Ordre judiciaire dispose d'une autonomie constitutionnelle en matière d'organisation, d'administration et de finances. Cela exclut toute

considération en opportunité de la part de la commission sur la manière dont les tribunaux s'organisent et s'administrent. Les observations de la commission de haute surveillance devront donc respecter ce principe.

Pour des motifs d'organisation, il paraît opportun que les rapports de la commission de gestion et de celle de la haute surveillance soient remis en même temps au Grand Conseil. Même s'ils sont indépendants, ils ont un lien évident, puisqu'ils portent tous deux sur la gestion des pouvoirs exécutifs et judiciaires. Ainsi, il semble indiqué que le Grand Conseil puisse se saisir des deux.

Article 13

Comme déjà relevé, il paraît important que la commission de surveillance puisse également traiter les pétitions concernant l'Ordre judiciaire, afin d'avoir une vue d'ensemble des éventuelles récriminations qui pourraient être faites à ce dernier. Cette vue est nécessaire pour que la commission puisse, le cas échéant, axer sa tâche de haute surveillance de la gestion et du fonctionnement des autorités judiciaires sur des points qui lui paraîtraient pertinents dans l'une ou l'autre pétition adressée au Grand Conseil. En outre, l'expérience de ces dernières années montre qu'il est délicat de gérer les relations entre le législateur et l'Ordre judiciaire si plusieurs commissions interviennent dans ce cadre. Une centralisation des tâches entre les mains d'une seule commission apparaît dès lors bienvenue. Néanmoins, afin de respecter les prérogatives de chaque commission, il appartiendra à celle en charge des pétitions de transmettre au nouvel organe celles qui ont trait à l'Ordre judiciaire.

Du fait de l'indépendance des jugements et de la séparation des pouvoirs, le Grand Conseil ne peut entrer en matière sur les pétitions portant sur l'activité juridictionnelle des tribunaux vaudois. Afin d'éviter toute ambiguïté à cet égard, il est proposé de préciser à l'alinéa 2 que seul un classement sans suite de telles pétitions peut être proposé au Grand Conseil. Cela facilitera également le travail de la commission, qui n'aura pas à instruire plus avant ce type de pétitions, et évitera que les autorités judiciaires ne soient sollicitées pour s'exprimer sur des jugements rendus.

Article 14

Les articles 14 à 16 traitent des investigations pouvant être menées par la commission, à titre exceptionnel, si des dénis de justice récurrents sont constatés dans les affaires traitées par une autorité judiciaire. La procédure prévue par ces dispositions ne pourra pas être lancée sur de simples rumeurs. Elle devra au contraire reposer sur des éléments concrets montrant que les dénis de justice sont non seulement importants, mais systématiques, ou à tout le moins réguliers. Comme déjà relevé, la commission n'aura pas pour mission de traiter des cas particuliers, mais devra se pencher sur les motifs structurels ou fonctionnels qui expliquent les dysfonctionnements constatés. Il importe donc que ce type de procédure soit limité à des cas graves portant sur toute, ou en tous les cas sur une grande partie de l'activité d'une autorité judiciaire. Les dossiers isolés dans lesquels un retard pourrait être signalé à la commission doivent être traités par l'autorité compétente pour statuer en cas de déni de justice formel (en principe l'autorité de recours).

Lorsque la commission a connaissance de faits justifiant son intervention, elle en informe le Bureau, vu les retombées politiques et médiatiques que pourrait avoir son enquête, puis prend les mesures prévues par les articles 16 et 17.

Article 15

Dans les cas décrits ci-dessus, la commission doit tout d'abord interpeller le Tribunal cantonal. En effet, celui-ci étant l'autorité de surveillance des tribunaux vaudois, il lui appartient d'agir en premier lieu. Il convient ici de bien marquer les rôles respectifs des autorités de surveillance et de haute surveillance, la première disposant de plus de moyens que la seconde et devant en principe agir en priorité. Il se peut d'ailleurs que le Tribunal cantonal ait déjà pris les mesures de correction nécessaires et que le problème soit en passe d'être résolu.

Une fois interpellé, le Tribunal cantonal doit renseigner la commission sur les mesures qu'il a prises ou qu'il entend prendre. Si un plan d'action est mis sur pied, il paraît important que la commission suspende son action, le temps que les mesures prises aient déployé leurs effets. Il serait en effet peu utile et, parfois, contre-productif, que la commission mène des investigations alors que le problème est connu du Tribunal cantonal et que ce dernier est déterminé à le résoudre. Il y a bien plutôt lieu de laisser ce dernier remplir sa mission d'autorité de surveillance, et d'évaluer ensuite les effets de son action. La commission doit donc demeurer vigilante et suivre l'évolution de la situation, mais son intervention paraîtrait prématurée à ce stade. Elle doit en revanche informer le Grand Conseil de la situation.

Si le Tribunal cantonal n'entend prendre aucune mesure, ou si celles qu'il a prises ne permettent pas de résoudre le problème, la commission est alors en droit d'investiguer directement auprès de l'autorité judiciaire concernée. Dans ce cadre, elle dispose de moyens étendus, et notamment de l'accès aux dossiers d'affaires en cours, si cela est indispensable à sa mission. Dans de tels cas, qui devraient être extrêmement rares, la commission n'aura plus l'obligation de s'adresser au Tribunal cantonal, celui-ci ayant déjà refusé d'agir ou agi sans succès. Les investigations pourront donc être menées directement auprès de l'autorité concernée, le Tribunal cantonal et le Bureau en étant tout de même préalablement informés.

Comme déjà relevé, l'investigation ne devra pas porter sur un cas particulier, mais sur les causes des dénis de justice récurrents constatés, ainsi que sur d'éventuelles mesures propres à éviter qu'ils ne se reproduisent à l'avenir.

Article 16

La commission devra consigner les résultats de son enquête dans un rapport au Grand Conseil. Elle devra également présenter, dans la mesure du possible, des propositions de mesures permettant l'amélioration de la situation. Ces mesures peuvent par exemple viser l'organisation de l'autorité judiciaire concernée, ou consister en des propositions de renforts temporaires ou permanents.

Le Grand Conseil doit se déterminer sur chacune des propositions par un vote séparé. S'il adopte le rapport et tout ou partie des mesures que celui-ci propose, il l'adresse au Tribunal cantonal en l'invitant à appliquer les recommandations de la commission. Il va de soi que si l'une ou l'autre des mesures proposées ne relève pas de la compétence du Tribunal cantonal, celui-ci pourra s'adresser à l'autorité compétente, respectivement signaler le fait à la commission.

6.2 Modification de la loi sur le Grand Conseil

Article 54

Comme relevé plus haut, la commission de haute surveillance sera notamment chargée de contrôler la gestion du Tribunal cantonal. Dans ces conditions, il y a lieu de retirer cette compétence à la commission de gestion.

Article 58a

Cette disposition institue la commission de haute surveillance et renvoie aux articles relatifs aux commissions de gestion et des finances s'agissant de l'élection, de la composition et du fonctionnement. Il paraît opportun que, bien que ses tâches et moyens soient réglés par une loi spéciale, cette commission apparaisse également dans la loi sur le Grand Conseil.

6.3 Modification de la loi d'organisation judiciaire

L'article 10 de cette loi, qui fait référence à la haute surveillance du Grand Conseil sur le Tribunal cantonal, est modifié pour ne plus faire que renvoyer à la loi sur la haute surveillance, laquelle règle la remise du rapport du Tribunal cantonal et son examen par la commission.

7 CONSEQUENCES

7.1 Légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)

Le présent EMPL répond à la motion Baehler Bech et consorts relative à l'application de l'article 135 Cst-VD. Cette motion ayant été renvoyée au Conseil d'Etat, celui-ci se devait d'élaborer un projet de loi. Du fait de la création de la nouvelle loi, la LGC et la LOJV doivent être modifiées.

7.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

Néant.

7.3 Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financier et économique

Néant.

7.4 Personnel

Néant.

7.5 Communes

Néant.

7.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant.

7.7 Programme de législature (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

7.8 Loi sur les subventions (application, conformité)

Néant.

7.9 Constitution (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Le présent EMPL met en œuvre les articles 107 et 135 Cst-VD par une loi spécifique sur la haute surveillance du Tribunal cantonal par le Grand Conseil.

7.10 Plan directeur cantonal (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

7.11 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

7.12 Simplifications administratives

Néant.

7.13 Autres

Néant.

8 CONCLUSION

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil d'adopter les projets de lois ci-après.

PROJET DE LOI

sur la haute surveillance du Tribunal cantonal

du 8 septembre 2010

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

Vu les articles 107 et 135 de la Constitution cantonale
vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat

décète

Chapitre I Dispositions générales

Art. 1 But

¹ La présente loi a pour but de régler l'exercice de la haute surveillance du Grand Conseil sur le Tribunal cantonal.

Art. 2 Objet

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

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

³ La haute surveillance ne porte pas sur l'activité juridictionnelle des autorités judiciaires.

Art. 3 Commission de haute surveillance

¹ La haute surveillance est exercée par l'intermédiaire d'une commission du Grand Conseil.

² La loi sur le Grand Conseil règle la composition et le fonctionnement de la commission.

³ L'institution d'une commission d'enquête parlementaire à l'égard de l'Ordre judiciaire (art. 67 et suivants de la loi sur le Grand Conseil) demeure réservée.

Art. 4 Droit à l'information et moyens

a) En général

¹ La commission de haute surveillance (ci-après la commission) est en droit d'obtenir du Tribunal cantonal les informations nécessaires à l'exercice de ses missions.

² Elle peut entendre des membres du Tribunal cantonal ou, avec l'accord de ce dernier, des magistrats ou collaborateurs de l'Ordre judiciaire.

³ Après en avoir informé le Bureau du Grand Conseil et le Tribunal cantonal, elle peut en outre confier une mission à une commission thématique ou exceptionnellement mandater des experts, l'accord du Bureau étant requis dans ce dernier cas.

Art. 5 Droit à l'information et moyens

b) Accès aux jugements et aux dossiers

¹ Si cela est indispensable, notamment sous l'angle du principe de proportionnalité, à l'exercice de sa mission, la commission peut, par l'intermédiaire du Tribunal cantonal, avoir accès aux dossiers d'affaires clôturées.

² A titre exceptionnel, lorsque la commission doit enquêter sur des dénis de justice récurrents au sein de l'Ordre judiciaire, elle désigne un enquêteur qui peut seul avoir accès aux dossiers d'affaires en cours, si cela est indispensable à ses investigations.

Art. 6 c) Résolution des différends

¹ En cas de refus du Tribunal cantonal de fournir les informations requises par la commission, celle-ci peut saisir le Tribunal neutre.

² Celui-ci statue définitivement sur la nécessité pour la commission d'obtenir les informations souhaitées.

Art. 7 Secret de fonction

¹ Les membres de la commission ou les experts mandatés par elle qui ont accès à des dossiers judiciaires ne peuvent en communiquer le contenu à d'autres députés ou à des tiers.

² Lorsqu'il constate que des éléments couverts par le secret prévu à l'alinéa 1er ont été divulgués, le Bureau du Grand Conseil saisit l'autorité pénale compétente.

Art. 8 Relations avec la Commission de présentation

¹ Dans la procédure d'élection de juges cantonaux, la commission de présentation peut solliciter l'avis de la commission de haute surveillance à titre exceptionnel.

Art. 9 Dénonciation

¹ Lorsqu'elle a connaissance de faits susceptibles de constituer une infraction pénale ou une sanction disciplinaire, la commission les dénonce à l'autorité compétente.

² Elle en informe parallèlement l'autorité hiérarchique supérieure du magistrat concerné.

Chapitre II Tâches de la commission de haute surveillance

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 son sujet ;
- b. subsidiairement et à titre exceptionnel:
 1. de traiter les pétitions transmises par la commission des pétitions et autres courriers adressés au Grand Conseil en lien avec l'Ordre judiciaire ;
 2. d'investiguer sur des dénis de justice récurrents d'une autorité judiciaire qui lui seraient signalés.

Art. 11 Examen du rapport du Tribunal cantonal

¹ Le Tribunal cantonal remet chaque année au Grand Conseil, par l'intermédiaire du Conseil d'Etat, un rapport détaillé sur sa gestion et celle de l'ensemble des offices composant l'Ordre judiciaire, ainsi que sur le fonctionnement de la justice. Le Conseil d'Etat peut y joindre ses déterminations.

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

³ Dans le cadre de son examen, la commission entend une délégation du Tribunal cantonal et, en cas de nécessité, du Conseil d'Etat.

Art. 12 Rapport au Grand Conseil

¹ La commission rapporte au Grand Conseil sur les résultats de son examen. Elle coordonne la remise de son rapport avec celui de la commission de gestion.

² Elle peut émettre des observations à l'intention du Tribunal cantonal, dans le respect de l'autonomie d'organisation, d'administration et de finances dont ce dernier bénéficie.

³ Pour le surplus, les articles 52, alinéas 3 et 4, et 53 de la loi sur le Grand Conseil sont applicables par analogie au rapport de la commission.

Art. 13 Pétitions

¹ La commission traite toutes les pétitions relatives aux autorités judiciaires qui lui sont transmises par la commission des pétitions.

² Elle propose au Grand Conseil de classer sans suites toutes les pétitions portant sur l'activité juridictionnelle des autorités judiciaires.

³ L'article 107 de la loi sur le Grand Conseil est applicable pour le surplus.

Art. 14 Investigations

a) Principe

¹ A titre exceptionnel, en présence d'éléments concrets montrant qu'une autorité judiciaire commet des dénis de justice récurrents et avérés, la commission peut, après en avoir informé le Bureau, agir conformément aux articles 16 et 17.

Art. 15 b) Enquête

¹ Dans les cas visés par l'article 15, la commission interpelle en premier lieu le Tribunal cantonal au sujet des mesures qu'il a déjà prises ou qu'il entend prendre.

² 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.

³ Si aucune mesure n'est prise, ou si celles qui l'ont été n'ont pas eu l'effet escompté, la commission peut enquêter auprès de l'autorité judiciaire concernée afin de déterminer les raisons des retards constatés. Elle en informe préalablement le Bureau et le Tribunal cantonal.

Art. 16 c) Rapport et suivi

¹ Son enquête terminée, la commission adresse un rapport au Grand Conseil contenant des propositions d'amélioration du fonctionnement de l'autorité concernée.

² Le Grand Conseil se prononce sur chacune des propositions de la commission par un vote distinct et, s'il en adopte, il adresse le rapport au Tribunal cantonal et l'invite à mettre en œuvre les recommandations adoptées.

Chapitre III Disposition finale

Art. 17

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte, conformément à l'article 84, alinéa 1er, lettre a, de la Constitution cantonale, et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 8 septembre 2010.

Le président :

P. Broulis

Le chancelier :

V. Grandjean

Texte actuel

Projet

PROJET DE LOI
modifiant la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil

du 8 septembre 2010

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat

décète

Article premier

¹ La loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil est modifiée comme suit :

Texte actuel

Art. 54 Compétences

¹ 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 ;
- présente au Grand Conseil un rapport sur la gestion de l'année précédente et, cas échéant, sur des faits de l'année en cours dans la mesure où ils sont en relation avec la gestion de l'année précédente ;
- contrôle l'application des lois et l'exécution des interventions parlementaires adoptées ;
- contrôle l'efficacité et l'efficience de l'administration cantonale et des mesures qu'elle a prises ;
- contrôle la mise en oeuvre des objectifs stratégiques et financiers que le Conseil d'Etat a fixés aux participations de l'Etat ;
- examine le rapport annuel du Conseil d'Etat et vérifie s'il a été tenu compte des observations précédemment présentées ;
- exécute les mandats spécifiques que le Grand Conseil lui confie.

Projet

Art. 54 Compétences

¹ La Commission de gestion :

- examine la gestion actuelle et passée du Conseil d'Etat, ainsi que celle du Secrétariat général du Grand Conseil ; elle accorde une grande importance à la détection précoce des problèmes ;
- sans changement ;
- sans changement ;
- sans changement ;
- sans changement ;
- sans changement.

~~SECTION IIA~~ Art. 58 a Commission de haute surveillance

¹ La commission de haute surveillance est chargée d'exercer pour le Grand Conseil la haute surveillance sur le Tribunal cantonal.

² La commission est composée de 7 membres, sans suppléants.

³ Pour le surplus, les articles 46 et 47 de la présente loi sont applicables à la composition, à l'élection et au fonctionnement de la commission de haute surveillance.

⁴ Pour le surplus, les tâches et moyens de la commission de haute

Texte actuel

Projet

surveillance sont définis par une loi spéciale.

Art. 2

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte, conformément à l'article 84, alinéa 1er, lettre a, de la Constitution cantonale, et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 8 septembre 2010.

Le président :

Le chancelier :

P. Broulis

V. Grandjean

Texte actuel

Projet

PROJET DE LOI
modifiant la loi du 12 décembre 1979 d'organisation
judiciaire

du 8 septembre 2010

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat

décète

Article premier

¹ La loi du 12 décembre 1979 d'organisation judiciaire est modifiée
comme suit :

Art. 10

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

² Celle-ci est réglée par une loi spéciale.

Art. 2

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera
le texte, conformément à l'article 84, alinéa 1er, lettre a, de la Constitution
cantonale, et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Art. 10 c) Grand Conseil

¹ L'ordre judiciaire est placé sous la haute surveillance du Grand Conseil,
à qui le Tribunal cantonal rend chaque année, par l'intermédiaire du
Conseil d'Etat, un compte général et détaillé de toutes les parties de
l'administration judiciaire.

² L'indépendance des jugements est garantie.

Texte actuel

Projet

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 8 septembre 2010.

Le président :

Le chancelier :

P. Broulis

V. Grandjean