

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE LOI
modifiant la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil
et

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

sur la motion Nicolas Mattenberger demandant l'introduction de dispositions légales régissant l'application de l'art. 132 de la Constitution vaudoise

1 INTRODUCTION

La question de la gestion administrative de l'ordre judiciaire se pose depuis la fin des années 90. L'opportunité de laisser au Tribunal cantonal (TC) la gestion administrative de l'ordre judiciaire s'est ainsi logiquement invitée aux débats de la commission, puis de l'Assemblée constituante. La commission constituante a résolu la question en préservant "l'autonomie du TC sur le plan de l'organisation, dans le cadre du budget qui lui est alloué par le Grand Conseil et qu'il exploite séparément" (Rapport à l'Assemblée constituante, no 513-2, p. 31).

Les Constituants ont confirmé cette analyse, à une large majorité (Bulletin de séance, 27.4.2001, pp. 67-69). Ils ont en effet estimé que le Tribunal cantonal n'avait pas à se dessaisir de son administration, au nom de la séparation des pouvoirs. La question de savoir si le Tribunal cantonal aurait à défendre lui-même devant le Grand Conseil son budget ne fut même pas posée. Ce n'est qu'au deuxième débat que la question fit surface, par l'intermédiaire d'un amendement déposé par le constituant Philippe Conod (Bulletin de séance, 18.1.2002, pp. 30-33). S'inquiétant du silence adopté en premier débat par rapport à ce problème, il a souhaité que l'article constitutionnel portant sur cette matière soit plus explicite. Après un débat bref, mais bien centré sur la question qui nous occupe, la Constituante a voté l'amendement Conod, par 91 voix contre 40 (9 abstentions). Il était dès lors prescrit que le Tribunal cantonal soumettrait "chaque année par l'intermédiaire du Conseil d'Etat son budget, sa gestion et ses comptes à l'approbation du Grand Conseil". Ce vote fut confirmé en troisième lecture (par 130 voix contre 16 et 2 abstentions). L'alinéa 2 de l'article 132 de la Constitution était né.

2 DEPOT DE LA MOTION

La Constituante a donc expressément décidé qu'il n'appartenait pas au Tribunal cantonal de défendre lui-même son budget devant le Grand Conseil. Son autonomie en matière d'organisation, d'administration et de finances était toutefois réservée. L'idée de confier sa gestion à l'administration proprement dite fut néanmoins écartée, et la pratique en vigueur confirmée. La Constitution prévoit cependant que le Tribunal cantonal soumet chaque année son budget, sa gestion et ses comptes au Grand Conseil "par l'intermédiaire du Conseil d'Etat". Qu'en est-il de cette dernière formule ?

Lors de l'examen de la motion Baehler-Bech, qui entend légiférer sur la haute surveillance de la justice, plusieurs commissaires, souhaitant retenir une interprétation stricte de l'expression "par l'intermédiaire du Conseil d'Etat", présente à l'alinéa 2 de l'art. 132 de la Constitution, ont estimé que ladite Constitution n'autorisait pas le Conseil d'Etat à modifier le budget de l'Ordre judiciaire. Or, dans la pratique, il est vrai, le Conseil d'Etat édicte des consignes budgétaires à l'attention du Tribunal cantonal.

Le député Nicolas Mattenberger, s'appuyant sur cette interprétation, a donc demandé, par voie de motion déposée le 30 mai 2006, des règles claires s'agissant de la présentation du budget de l'Ordre judiciaire. En date du 6 juin 2006, sa

motion a été renvoyée à une commission. Selon l'art. 122 LGC, le Conseil d'Etat doit proposer un décret ou un projet de loi allant dans le sens des conclusions de la motion, si elle est reprise par la commission. En l'occurrence, la commission a tranché à l'unanimité en faveur de sa prise en compte partielle. Elle demande au Conseil d'Etat de mettre en œuvre une application littérale de l'art. 132 ("par l'intermédiaire"), mais reconnaît que le Conseil d'Etat doit "avoir la possibilité de prendre position, en proposant des modifications ou amendements qu'il s'agisse du budget général de l'Ordre judiciaire ou des demandes de crédits supplémentaires". Le Grand Conseil a approuvé les conclusions de la commission à l'unanimité le 13 mars 2007.

3 L'INTERPRETATION DU TEXTE CONSTITUTIONNEL

Par principe, le Conseil d'Etat ne pense pas que l'Ordre judiciaire doive se comporter comme un pouvoir politique. Le commentaire de la Constitution se garde d'ailleurs bien d'interpréter la notion de "par l'intermédiaire du Conseil d'Etat". Il insiste au contraire sur le principe selon lequel est préservée "l'autonomie du Tribunal cantonal sur le plan de son organisation, dans le cadre du budget qui lui est alloué par le Grand Conseil et qu'il exploite séparément". Il ajoute en outre que "le budget de l'Ordre judiciaire fait partie intégrante du budget général de l'Etat".

Le Tribunal cantonal jouit certes d'une autonomie, garantie par la Constitution, et, par la séparation des pouvoirs et les principes généraux présidant à l'organisation de l'Etat démocratique, ne peut recevoir d'instructions de l'exécutif quant à l'application du droit. Il faut toutefois bien distinguer entre les concepts d' "autonomie" et d' "indépendance". Indépendante lorsqu'elle doit prononcer le droit, la justice n'est qu'autonome lorsqu'elle doit procéder à la gestion de ses affaires administratives et financières. On ne peut donc pas ériger le Tribunal cantonal sur le plan administratif, comme l'égal du Conseil d'Etat, qui détient la direction générale des affaires de l'Etat. Un Etat dont le budget englobe celui attribué à la justice.

Le fait que la Constituante ait débattu de la question de savoir si l'administration de la justice devait être confiée à l'administration cantonale proprement dite ou au Tribunal cantonal montre d'ailleurs bien que l'intention première des constituants n'était sans doute pas d'élargir le concept de séparation des pouvoirs à une indépendance administrative de la justice, et a fortiori de créer un lien direct entre cette dernière et le Parlement, qui contournerait l'exécutif. Elle a de fait souligné que si la justice est un pouvoir en soi, elle ne vit pas à l'écart de la réalité étatique.

Si le Grand Conseil estime que le Tribunal cantonal manque de moyens, il peut en tous les cas le faire savoir en imposant, même contre l'avis du Conseil d'Etat, les correctifs budgétaires nécessaires. Le Grand Conseil ne peut donc dicter sa volonté qu'à l'exécutif, qui devra s'organiser pour octroyer à la justice les moyens financiers nécessaires à la réalisation des objectifs que le pouvoir politique, dans son expression supérieure, à savoir le Parlement, a assignés au pouvoir judiciaire. En raisonnant par l'absurde, si l'on ne respectait pas cette règle, on pourrait par exemple prétendre que le Tribunal cantonal devrait également défendre lui-même son point de vue en matière d'organisation judiciaire. On aurait ainsi deux exécutifs, un pour les tâches administratives courantes et un autre pour la gestion de la justice. Ce ne serait pas acceptable : l'unité de l'Etat en sortirait fortement malmenée et il en résulterait un précédent difficile à gérer.

Il est donc délicat de demander au Conseil d'Etat de fonctionner comme le messenger des requêtes du Tribunal cantonal. Ces derniers doivent avant tout s'inscrire dans la conception générale des activités de l'Etat, du ressort de l'exécutif. Le Conseil d'Etat a pour mission de défendre devant le législatif des projets, et un budget, qui reflètent sa lecture globale de l'action de l'Etat, sans la segmenter. Le budget de l'Ordre judiciaire doit trouver sa place dans le budget qui patronne l'organisation de l'Etat, et on peut relever à cet égard que si l'art. 132 al. 2 de la Constitution ne permet en effet pas au Conseil d'Etat de modifier le budget de l'Ordre judiciaire, il ne le lui interdit pas non plus.

4 COMPARAISONS INTERCANTONALES

Le Conseil d'Etat a cependant bien entendu le message nuancé du Grand Conseil, qui n'entend pas l'exclure du lien particulier qui unit le législatif au pouvoir judiciaire. Dès lors, quel chemin emprunter pour concilier l'option retenue par la Constituante, et partagée par le Conseil d'Etat, et la consigne, formulée de façon souple, par le Grand Conseil en réponse à la motion Mattenberger ? Un bref voyage chez certains de nos voisins peut nous ouvrir des pistes.

La solution genevoise ne peut nous aider, dans la mesure où deux projets de loi ont été déposés tendant à séparer sur tous les plans la justice de l'administration. Ainsi, le Tribunal cantonal, si ce projet de loi est accepté, défendra lui-même son budget devant le Grand Conseil (il est en effet proposé que soit biffée la disposition selon laquelle le Conseil d'Etat veille à ce que les tribunaux remplissent leur fonction avec exactitude). Cette solution a été retenue pour mettre un terme à la confusion qu'a introduite le système mixte actuel, qui débouchait sur l'étalement constant des désaccords entre justice et exécutif. Sur le plan pratique, en 2007, la commission des finances a été saisie de deux budgets, l'un préparé par le Conseil d'Etat et l'autre, par la commission de gestion du pouvoir judiciaire la commission des finances s'est en définitive prononcée pour la variante du Conseil d'Etat. A signaler que, dans les cantons de Zoug, de Soleure et des Grisons, depuis 2007, le Tribunal cantonal défend lui-même son budget devant le Parlement. A Soleure, le Conseil d'Etat se contente de prendre position et le système ne semble pas contesté. Dans le canton de Nidwald, le président du Tribunal

cantonal peut assister aux délibérations du législatif, avec voix consultative.

Dans le canton de Neuchâtel, contrairement à ce qui se fait dans le canton de Vaud, la justice est administrée, non par le Tribunal cantonal, mais par le Département de justice et police. A la suite de graves problèmes et l'instauration d'une commission d'enquête parlementaire, il a été un temps envisagé de remettre l'administration de la justice, ainsi que la défense de son budget, au Tribunal cantonal. La commission d'enquête parlementaire (CEP) en charge du dossier y a toutefois renoncé, pour deux raisons : aux juges était déniée la capacité à prendre position devant un organe politique et le budget était considéré comme un acte global, qui ne pouvait être découpé en tranches. Est donc toujours en vigueur dans ce canton le système que la Constituante vaudoise a expressément confirmé. Il convient toutefois de préciser que le Tribunal cantonal, apparemment, vit bien cette situation, surtout depuis que les problèmes qui avaient motivé la création de la CEP (avant tout de personnes) ont été aplanis. Il existe cependant une motion en suspens qui remet la question sur le tapis et le Conseil d'Etat pourrait la soutenir. D'autres cantons sont régis par un système similaire à celui qui prévaut aujourd'hui dans le canton de Vaud, comme ceux d'Uri, du Jura et de Berne. A noter que dans ce dernier canton, l'Ordre judiciaire a demandé de pouvoir jouir d'une authentique indépendance institutionnelle et de pouvoir défendre son budget devant le Parlement ce désir a été pris en considération et le gouvernement a présenté un rapport sur ce point en novembre 2007.

D'autres cantons, enfin, ont adopté des solutions intermédiaires. En Argovie, le Conseil d'Etat transmet le budget de l'Ordre judiciaire sans changement au Grand Conseil mais peut soumettre des propositions de modification, au nom de la surveillance générale sur les activités étatiques qu'il doit exercer. Situation semblable dans le canton de Bâle-Campagne : le président du Tribunal cantonal présente au Grand Conseil le budget de l'Ordre judiciaire, même si le Conseil d'Etat conserve le droit de déposer ses propres amendements au budget de la justice. A Bâle-Ville, le Conseil d'Etat présente le budget de l'Ordre judiciaire devant le Grand Conseil mais la commission des finances peut inviter les représentants des tribunaux à des hearings. Dans le canton de Schwytz, rien n'est prévu. En principe, le Conseil d'Etat répercute devant le législatif les demandes des tribunaux. Dans la pratique, cependant, si des divergences surgissent entre le Département des finances et les tribunaux du canton, la commission du Parlement en charge du dossier peut poser des questions au président du tribunal concerné, qui y répondra par oral ou par écrit, mais sans se présenter devant le Grand Conseil. Dans le canton de Saint-Gall, enfin, selon le droit actuel, le Conseil d'Etat présente le budget de l'Ordre judiciaire devant le Parlement mais communique à ce dernier les points de divergence entre lui et les tribunaux. Des compromis ont toujours été trouvés. En novembre 2007, toutefois, le Grand Conseil a adopté un nouveau système, qui renforce l'autonomie de l'Ordre judiciaire. Désormais, le Conseil d'Etat devra reprendre les propositions de l'Ordre judiciaire et les transmettre telles quelles au Grand Conseil. Le président de l'Ordre judiciaire aura le droit de participer aux séances de la commission parlementaire en charge du dossier, avec voix consultative, et pourra formuler des propositions. Un référendum a été lancé contre la nouvelle loi, mais le système régissant les questions ici discutées n'est pas contesté. La nouvelle loi a d'ailleurs été acceptée par le peuple le 1er juin 2008.

5 SOLUTION PROPOSEE

Comment dès lors concilier la volonté du Grand Conseil et les principes posés dans la Constitution ? Pour le Conseil d'Etat, la solution la plus idoine, qui respecterait sans doute le mieux le mandat donné par la Grand Conseil tout en exploitant la marge de manœuvre laissée au Conseil d'Etat, résiderait dans la possibilité octroyée au président du Tribunal cantonal d'être entendu par la commission des finances, lors du débat relatif au budget. Le président du Tribunal cantonal et le représentant du Conseil d'Etat présenteraient leurs points de vue et, éventuellement, leurs divergences. La commission pourrait ainsi se forger l'opinion qu'elle défendra ensuite devant le Grand Conseil. Cette solution permettrait au Tribunal cantonal d'entamer un dialogue direct avec le Grand Conseil, par l'intermédiaire de sa commission des finances, sans devoir affronter le Parlement comme tel. Elle offre ainsi un compromis qui ne péjore les intérêts ni du Tribunal cantonal, ni du Grand Conseil.

Une modification de la pratique actuelle dans le sens de la motion Mattenberger amendée par le Grand Conseil, et telle qu'elle a été développée ci-dessus, implique cependant une modification législative. La loi sur les finances évoque les compétences du Grand Conseil en matière financière et n'a donc pas à être modifiée. C'est en revanche la loi sur le Grand Conseil, en son article 57, qui traite des compétences de la commission des finances en matière budgétaire. Celui-ci rappelle la procédure à laquelle sont soumis commission des finances et Conseil d'Etat : "Dans son rapport sur le budget, la Commission des finances peut présenter des observations sur la gestion et la politique financières du projet de budget présenté par le Conseil d'Etat. Elles donnent lieu à une réponse du Conseil d'Etat dans les deux mois suivant l'adoption du budget" (alinéa 1). Le second alinéa de cet article précise en outre ce qui suit : "Si la réponse est refusée par le Grand Conseil, le Conseil d'Etat doit présenter une nouvelle réponse avec le budget de l'année suivante. Cette seconde réponse met fin à la procédure. Le refus de la seconde réponse transforme l'observation en postulat, renvoyé directement au Conseil d'Etat. Le Grand Conseil peut fixer un délai de réponse au Conseil d'Etat".

Il paraît techniquement peu adéquat d'ajouter un troisième alinéa à cet article. En revanche, il paraît logique de le faire précéder par un article 56 a, qui spécifierait les relations particulières qui s'installeront désormais entre la commission des finances et le Tribunal cantonal en matière budgétaire. Le Conseil d'Etat propose donc l'article 56 a nouveau suivant :

"Dans le cadre de l'élaboration du budget de l'Ordre judiciaire, le président du Tribunal cantonal peut être entendu par la commission en charge du dossier, à sa demande ou la demande de cette dernière. Le représentant du Conseil d'Etat peut apporter ses propres observations". Il est entendu que la préparation du budget reste soumise aux directives budgétaires acceptées annuellement par le Conseil d'Etat.

Lors de son audition, le président du Tribunal cantonal pourra bien entendu être assisté par le secrétaire général de l'Ordre judiciaire et disposera pleinement de son droit d'être entendu au sein de la commission.

6 CONSEQUENCES

6.1 Légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)

La loi sur le Grand Conseil est modifiée selon le projet présenté.

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

Néant.

6.3 Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financier et éc

Néant.

6.4 Personnel

Néant.

6.5 Communes

Néant.

6.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant.

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

Néant.

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

Les liens avec la Constitution ont été présentés dans le rapport.

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

Néant.

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

Néant.

6.11 Simplifications administratives

Néant.

6.12 Autres

Néant.

7 CONCLUSION

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil d'adopter :

1. Le projet de loi modifiant la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil
2. La réponse du Conseil d'Etat à la motion Nicolas Mattenberger demandant l'introduction de dispositions légales régissant l'application de l'art. 132 de la Constitution vaudoise.

Texte actuel

Art. 56 Compétence

¹ La Commission des finances exerce ses compétences propres conformément à la loi sur les finances ^A. Notamment, elle :

- préavise sur le budget, la planification financière, le rapport sur l'endettement, les crédits supplémentaires, les comptes de l'Etat, les plafonds d'emprunts, la loi annuelle d'impôt et, le cas échéant, sur les propositions de mesures d'assainissement, conformément à l'article 165 de la Constitution cantonale ^B ;
- est un organe consultatif et de préavis; elle peut être consultée par le Conseil d'Etat ou l'un de ses membres sur toute proposition ayant des conséquences financières;
- s'assure qu'il a été tenu compte des observations présentées précédemment;
- exécute les mandats spécifiques que le Grand Conseil lui confie.

Projet

PROJET DE LOI sur le Grand Conseil (LGC)

du 2 juillet 2008

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 :

Art. 56 Compétence

¹ Pas de changement

Art. 56 a

¹ Dans le cadre de l'élaboration du budget de l'Ordre judiciaire, le président du Tribunal cantonal peut être entendu par la commission des finances, à sa demande ou à la demande de cette dernière. Le représentant du Conseil d'Etat peut apporter ses propres observations.

Texte actuel

Projet

Art. 2

¹ La présente loi entrera en vigueur le 1er octobre 2008.

Art. 3

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 1 lettre a) de la Constitution cantonale et la mettra en vigueur, par voie d'arrêté, conformément à l'article 2 ci-dessus.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 2 juillet 2008.

Le président :

Le chancelier :

P. Broulis

V. Grandjean