



# Haute surveillance parlementaire sur la justice : le système vaudois à l'épreuve<sup>1</sup>

Raphaël Mahaim, Dr en droit,  
député Grand Conseil VD

## 1. Introduction

Le canton de Vaud ne dispose pas à ce jour d'un conseil (supérieur) de la magistrature, à l'instar de la plupart des autres cantons romands. La haute surveillance parlementaire sur l'ordre judiciaire est exercée au premier chef par une commission spécifiquement chargée de cette tâche.

A travers un épisode dramatique largement médiatisé – l'assassinat brutal d'une jeune femme par un détenu en arrêts domiciliaires – le dispositif vaudois de haute surveillance a été mis à rude épreuve. Des tensions particulièrement aiguës, uniques dans l'histoire institutionnelle vaudoise récente, ont éclaté entre le Parlement (Grand Conseil) et le Tribunal cantonal.

La présente contribution ne vise pas à dresser un état des lieux exhaustif de la question en terre vaudoise, encore moins de s'attarder sur les détails du dispositif de haute surveillance vaudois. Il s'agit bien plutôt d'illustrer par l'histoire cantonale récente les tensions et difficultés qui peuvent apparaître dans les relations entre un parlement et l'ordre judiciaire, notamment lors d'événements d'actualité à fort écho politique.

## 2. Le cadre constitutionnel et légal

### 2.1 Quelques jalons historiques

Le canton de Vaud a la particularité d'avoir révisé sa Constitution cantonale dans un passé récent<sup>2</sup> sans avoir à cette occasion introduit un Conseil supérieur de la magistrature, à l'instar de ce qu'ont fait ou sont en passe de faire la plupart des autres cantons latins<sup>3</sup>.

Les principes régissant la haute surveillance parlementaire sur l'ordre judiciaire vaudois ont été définis dans une disposition constitutionnelle (art. 135 Cst.-VD) plutôt laconique et qui ne changeait pas fondamentalement la donne par rapport à l'ancienne Constitution vaudoise. Cette disposition énonce que « *sauf l'indépendance des jugements, le Tribunal cantonal est placé sous la haute surveillance du Grand Conseil* ». La Constitution précise également quelles sont les autres compétences du Parlement en lien avec la justice, soit en particulier l'élection des juges de deuxième instance (art. 131 Cst.-VD) ainsi que l'adoption du budget de l'ordre judiciaire (art. 132 Cst.-VD)<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Constitution du Canton de Vaud, adoptée en votation populaire le 22 septembre 2002 et entrée en vigueur le 14 avril 2003 (101.01 ; ci-après Cst.-VD).

<sup>3</sup> Les cantons de Genève, Neuchâtel, Fribourg, Jura et Tessin disposent d'un organe spécifique de (haute) surveillance de la justice ; un article constitutionnel (nouvel art. 65bis de la Constitution du canton de Valais, 101.1 ; ci-après Cst.-VS) instaurant un conseil de la magistrature a été accepté en votation populaire en Valais le 25 septembre 2016.

<sup>4</sup> Le Grand Conseil a adopté en 2009 un nouvel article 56a de la loi sur le Grand Conseil (171.01 ; ci-après LGC), 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.

<sup>1</sup> Intervention à l'occasion de l'Assemblée annuelle 2017 de la Société suisse pour les questions parlementaires à Lausanne.

Parmi tous les chantiers rendus nécessaires par l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution en 2003<sup>5</sup>, la mise en œuvre de l'art. 135 Cst.-VD n'a pas été une première priorité. Il a fallu le renvoi d'une motion parlementaire, déposée en août 2005<sup>6</sup>, pour que le Conseil d'Etat élabore un projet de loi sur la haute surveillance et le soumette au Grand Conseil en septembre 2010<sup>7</sup>. La loi cantonale sur la haute surveillance du Tribunal cantonal (ci-après LHSTC)<sup>8</sup> a été adoptée au printemps 2011 ; elle est entrée en vigueur au premier juin de la même année.

---

Une délégation du Tribunal cantonal est entendue par la Commission des finances. Le représentant du Conseil d'Etat peut apporter ses propres observations ». Cet article a été introduit suite à une motion parlementaire Nicolas Mattenberger et consorts, le Conseil d'Etat ne désirant initialement pas autoriser de contacts directs entre le Tribunal cantonal et la commission des finances du Grand Conseil.

<sup>5</sup> Voir à ce sujet CONSEIL D'ETAT DU CANTON DE VAUD, *Rapport présentant le bilan de la mise en œuvre de la Constitution du 14 avril 2003 du Canton de Vaud, cinq ans après son entrée en vigueur*, n° 114, septembre 2008.

<sup>6</sup> Motion Anne Baehler Bech et consorts demandant une loi d'application de l'art. 135 de la Cst.-VD. Cette motion a été déposée dans un contexte de remous autour du Tribunal administratif, à l'époque encore distinct du Tribunal cantonal. A la suite d'une dénonciation d'un avocat demandant l'ouverture d'une enquête disciplinaire contre quatre juges administratifs, le Bureau du Grand Conseil a confié au Professeur Claude Rouiller un mandat d'expertise.

<sup>7</sup> Dans son rapport du 14 février 2005, M. Rouiller a conclu qu'il n'y avait à son avis pas lieu d'ouvrir une enquête disciplinaire mais constaté des retards et délais de traitement critiquables des affaires pendantes devant cette autorité. Suite à ce rapport, le Conseil d'Etat a proposé au Grand Conseil de renforcer les effectifs de ce tribunal. Voir à ce sujet CONSEIL D'ETAT DU CANTON DE VAUD, *Exposé des motifs de projet de décret sur le renforcement temporaire du Tribunal administratif*, n° 289, septembre 2005.

<sup>8</sup> CONSEIL D'ETAT DU CANTON DE VAUD, *Exposé des motifs de projet de décret sur la haute surveillance du Tribunal cantonal*, n° 330, septembre 2010 (cité CONSEIL D'ETAT DU CANTON DE VAUD, *EMPL Haute surveillance*).

<sup>9</sup> 173.35.

## 2.2 La commission parlementaire de haute surveillance

Plutôt détaillée en comparaison intercantonale, la LHSTC prévoit l'institution d'une commission spécifiquement compétente pour la haute surveillance sur le tribunal cantonal. Le périmètre de son action est précisément circonscrit dans la loi. Elle a pour tâche d'exercer, pour le compte du Grand Conseil, la haute surveillance sur le Tribunal cantonal prévue par la Constitution (art. 1). Son fonctionnement et sa composition sont réglés par la loi sur le Grand Conseil.

Actuellement, la commission est composée de 7 membres<sup>9</sup> issus des 5 plus grands groupes politiques. Un député ne peut siéger à la fois dans la commission de haute surveillance et dans la commission de présentation, chargée de préavisier la (ré)élection des juges<sup>10</sup>. Un secret de fonction qualifié lie par ailleurs les membres de la commission<sup>11</sup>.

## 2.3 Les « circonstances exceptionnelles » et l'accès aux dossiers

Dans son exposé des motifs relatif à la loi sur la haute surveillance, le Conseil d'Etat insistait sur l'indépendance des jugements garantie par la Constitution. Il en déduisait que tout contrôle juridictionnel par le Grand Conseil devait être exclu pour ce motif. Il en tirait également la conclusion que les prérogatives de la commission de haute surveillance, notamment ses moyens d'investigations, devaient être restreints<sup>12</sup>. Cette question a été longuement débattue pendant les travaux parlementaires, la commission *ad hoc* chargée de l'examen du projet de loi sur la haute surveillance du Tribunal cantonal ayant décidé d'étendre

<sup>9</sup> Cf. art. 58a al. 2 LGC.

<sup>10</sup> Cf. art. 58a al. 5 LGC.

<sup>11</sup> Art. 7 LHSTC.

<sup>12</sup> CONSEIL D'ETAT DU CANTON DE VAUD, *EMPL Haute surveillance*, pp. 8 ss.

ces moyens d'investigation<sup>13</sup>. Contre l'avis du Tribunal cantonal et du Conseil d'Etat, la commission parlementaire a proposé d'ajouter dans la loi la notion de *circonstances exceptionnelles* justifiant une enquête de sa part et lui donnant droit à accéder aux dossiers judiciaires *en cours* ou *clôturés*. Pour illustrer la notion de circonstances exceptionnelles, la loi comprend une mention supplémentaire, sous la forme d'une parenthèse ayant la teneur suivante : (*dénis de justices récurrents notamment*). L'accès aux dossiers doit se faire par l'intermédiaire d'un expert désigné par la commission et non directement<sup>14</sup>. En cas de désaccord entre la commission et le Tribunal cantonal au sujet de l'accès au dossier, le tribunal neutre, autorité judiciaire spéciale chargée de diverses causes impliquant le Tribunal cantonal, peut être saisi<sup>15</sup>.

De façon générale, plusieurs cautèles prévues dans le projet de loi initial ont été atténuées. De même, la commission parlementaire, suivie par le plénum, a décidé de prévoir explicitement la possibilité pour la commission de haute surveillance du Tribunal cantonal de procéder, après en avoir informé le Tribunal cantonal, à des auditions de magistrats ou collaborateurs de l'ordre judiciaire, y compris la première instance, et à des visites d'offices rattachés à l'ordre judiciaire<sup>16</sup>.

En définitive, le législateur a expressément souhaité étendre autant que le cadre constitutionnel le permettait les moyens d'investigation de sa future commission de haute surveillance. Il ne se doutait évidem-

ment pas que ces ajouts allaient cristalliser des tensions majeures avec le Tribunal cantonal à peine quelques années plus tard, à l'occasion de l'affaire Claude D.

### 3. L'affaire Claude D. comme épreuve institutionnelle

#### 3.1 Le contexte<sup>17</sup>

Au tournant des années 2000, un certain Claude D. a été condamné à 20 ans de réclusion, sous déduction de la détention préventive effectuée, notamment pour assassinat, séquestration et viol. En 2011 et en 2012, par deux fois, le tribunal compétent (Collège des Juges d'application des peines) a refusé de donner suite à la requête de libération conditionnelle de Claude D., formulée après l'écoulement des deux tiers de sa peine.

En août 2012, l'Office vaudois d'exécution des peines a autorisé Claude D. à exécuter sa peine sous la forme d'arrêts domiciliaires, moyennant le respect de diverses conditions très strictes. En novembre 2012, alerté sur la dangerosité de Claude D. par la Fondation vaudoise de probation en charge du suivi des arrêts domiciliaires, l'Office d'exécution des peines a révoqué cette modalité d'exécution de peine et ordonné la réintégration en détention ordinaire. Sur recours de Claude D., le Juge d'application des peines a restitué l'effet suspensif au recours en janvier 2013, à condition qu'il soit nanti d'un contrat de travail. Cette condition ayant été réalisée, l'Office d'exécution des peines a ordonné la sortie de détention de Claude D. et le retour en arrêt domiciliaires. En mars 2013, le Juge d'application des peines a admis le recours déposé par Claude D., annulé la décision de novembre 2012 de l'Office et lui a renvoyé

<sup>13</sup> GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD, *Rapport de la commission chargée d'examiner l'exposé des motifs de projet de décret sur la haute surveillance du Tribunal cantonal*, RC-330, janvier 2010 (cité GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD, *Rapport commission EMPL LHSTC*).

<sup>14</sup> Cf. art. 5 LHSTC.

<sup>15</sup> Art. 6 LHSTC. A propos du tribunal neutre et de son fonctionnement, cf. en particulier la loi d'organisation judiciaire du 12 décembre 1979 (173.01; ci-après LOJV).

<sup>16</sup> Cf. art. 4 al. 2 LHSTC.

<sup>17</sup> Le résumé des faits qui suit est directement inspiré du rapport de l'expert Bänziger, lequel expose en détails la chronologie des événements, cf. BÄNZIGER F., *Rapport sur les résultats obtenus au cours de l'enquête administrative ordonnée par le Tribunal cantonal du canton de Vaud*, août 2013, pp. 10 ss.

le dossier pour complément d’instruction et nouvelle décision. Suite à cette décision, l’Office d’exécution des peines a repris l’instruction de la cause, Claude D. étant à ce moment toujours en arrêts domiciliaires. Dans la nuit du 13 au 14 mai 2013, Claude D. a enlevé et séquestré une jeune femme qu’il a assassinée brutalement. Un tel drame, commenté dans la presse sous le nom « d’affaire Claude D. » ou de « drame de Payerne », a logiquement suscité un émoi considérable dans tout le canton. Les autorités administratives (Office d’exécution des peines) et judiciaires (Juge d’application des peines) ayant rendu plusieurs décisions au fil des mois ayant précédé le drame, les politiques se sont rapidement interrogés au sujet d’éventuelles erreurs commises par les différents intervenants.

### 3.2 Le rapport F. Bänziger et l’intervention de la commission de haute surveillance

Quelques jours après les faits<sup>18</sup> et compte tenu des difficultés à identifier les éventuelles fautes commises par les différents intervenants, le Tribunal cantonal a ordonné une enquête administrative qu’il a confiée à Felix Bänziger, ancien procureur général du canton de Soleure. Ce dernier a reçu le mandant d’analyser les décisions judiciaires rendues, de proposer d’éventuelles améliorations des processus décisionnels actuels et d’examiner l’adéquation des moyens mis à la disposition du Tribunal des mesures de contraintes et Juge d’application des peines<sup>19</sup>.

Dans son rapport publié en août 2013<sup>20</sup>, l’expert Bänziger parvient en substance à

la conclusion que les décisions judiciaires rendues dans les mois qui ont précédé le drame – en particulier la restitution de l’effet suspensif en janvier 2013 et la décision de renvoi à l’Office d’exécution des peines en mars 2013 – ont objectivement contribué à la survenance du drame mais qu’elles étaient juridiquement soutenables ; en aucun cas la responsabilité disciplinaire ou pénale des magistrats concernés n’est engagée, dès lors qu’aucune imprévoyance coupable ne peut leur être reprochée. L’expert Bänziger formule en outre diverses recommandations concernant les voies de recours ou la coordination administrative dans le contexte de l’exécution des peines<sup>21</sup>. Le Président du Tribunal cantonal a alors annoncé en conférence de presse que le Tribunal cantonal renonçait à toute procédure administrative en lien avec les décisions judiciaires prises dans cette affaire<sup>22</sup>.

La commission parlementaire de haute surveillance de l’ordre judiciaire s’est saisie de cette affaire en invoquant ses prérogatives fondées sur les *circonstances exceptionnelles* telles que prévues par la loi. A l’appui de son argumentation, la commission évoque dans un rapport publié le 1<sup>er</sup> novembre 2013 ce qui suit : « *Jamais notre Canton n’a eu à connaître une affaire d’une telle gravité et qui soit de nature à pouvoir impliquer directement la responsabilité de certains organes de l’Etat, soit le meurtre sauvage d’une jeune femme de 19 ans par un assassin en train d’exécuter une peine de vingt ans de réclusion pour avoir commis des infractions d’une gravité extrême* »<sup>23</sup>.

Dans ce rapport, la commission de haute surveillance du Tribunal cantonal procède à

<sup>18</sup> Communiqué de presse du Tribunal cantonal du 17 mai 2013 : *Désignation de M. Felix Bänziger en qualité d’expert dans le cadre de l’enquête administrative ordonnée par le Tribunal cantonal vaudois.*

<sup>19</sup> BÄNZIGER, *op. cit.*, p. 7.

<sup>20</sup> Communiqué de presse du Tribunal cantonal du 30 août 2013 : *Affaire Claude D. : le Tribunal cantonal rend public le rapport de l’expert Bänziger.*

<sup>21</sup> BÄNZIGER, *op. cit.*, p. 49.

<sup>22</sup> GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD, *Rapport spécifique de la commission de Haute surveillance du Tribunal cantonal concernant le suivi de l’affaire Claude D.*, GC-084, novembre 2013, p. 3 (cité GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD, *Rapport CHSTC affaire Claude D.*).

<sup>23</sup> CANTON DE VAUD, *Rapport CHSTC affaire Claude D.*, p. 6.

un examen des décisions de justice en ces termes : « *Dans les décisions du 14 janvier et du 26 mars 2013 du Juge d'application des peines, aucune mention n'est faite de la dangerosité de Claude D. Il n'est procédé en outre à aucune pesée des intérêts entre l'intérêt public à la protection de la sécurité publique, l'intérêt public à la réinsertion sociale de ce délinquant en fin de peine et son intérêt privé à recouvrer la liberté.* Il n'y a enfin aucun élément permettant de déduire que le magistrat aurait procédé implicitement à un tel examen, cela alors même que l'OEP et la Fondation vaudoise de probation (FVP) invoquaient expressément la personnalité de Claude D. dans le risque que son maintien en arrêts domiciliaires faisait courir à la vie ou à l'intégrité sexuelle d'autrui. Que l'expert n'ait fait aucune constatation à ce propos apparaît aux yeux de la CHSTC comme une lacune. Dès lors, la commission considère que le rapport d'expertise n'est pas suffisamment explicite et motivé, particulièrement sur les décisions déterminantes. En observant que le TC s'est basé sur ce seul rapport pour exercer sa mission de surveillance, la CHSTC considère que cette surveillance sur le TMCAP a été exercée de façon incomplète et qu'elle doit être poursuivie »<sup>24</sup>. La commission de haute surveillance conclut en requérant du Tribunal cantonal qu'il ordonne une seconde enquête administrative.

Certains députés, de tous bords politiques, s'exprimant au sujet de cette affaire dans la presse, sont allés jusqu'à critiquer les décisions du magistrat concerné en le mettant en cause directement<sup>25</sup>.

La réaction du Tribunal cantonal ne s'est pas fait attendre : le même jour, par voie de communiqué de presse, il a critiqué le rapport de la commission de haute sur-

veillance en jugeant qu'il s'agissait d'une ingérence dans son indépendance juridictionnelle<sup>26</sup>.

### 3.3 L'avis de droit T. Tanquerel

La tension entre le Grand Conseil, en particulier sa commission de haute surveillance, et le Tribunal cantonal, a atteint une intensité toute particulière. Sur fond d'affaire à grands retentissements médiatiques, la querelle juridique portait en particulier sur la notion de *circonstances exceptionnelles* contenue dans la loi ainsi que sur la portée de l'indépendance des jugements garantie par la Constitution.

Par une résolution adoptée le 26 novembre 2016, le Grand Conseil a décidé de mandater un expert externe pour clarifier la situation juridique. C'est le professeur Thierry Tanquerel, de l'Université de Genève, qui a assumé cette tâche. Dans son rapport daté du 9 mai 2014, le prof. Tanquerel conclut en substance que le drame de Payerne pouvait tomber sous le coup de la notion de circonstances exceptionnelles autorisant la commission de haute surveillance à investiguer. En revanche, l'intervention de ladite commission, par la requête d'une seconde expertise et sa communication publique, n'était pas conforme au cadre constitutionnel, car contraire à l'indépendance juridictionnelle<sup>27</sup>. Toujours selon le prof. Tanquerel, aucune révision de la loi n'est indispensable pour clarifier la notion de *circonstances exceptionnelles*, qui doit être interprétée à la lumière du cadre constitutionnel.

<sup>24</sup> CANTON DE VAUD, *Rapport CHSTC affaire Claude D.*, p. 7.

<sup>25</sup> Communiqué de presse du Tribunal cantonal du 1<sup>er</sup> novembre 2013 : *Affaire Claude D. : Le Tribunal cantonal répond à la Commission de haute surveillance.*

<sup>26</sup> Communiqué de presse du Tribunal cantonal du 1<sup>er</sup> novembre 2013 : *Affaire Claude D. : Le Tribunal cantonal répond à la Commission de haute surveillance.*

<sup>27</sup> TANQUEREL T., *Avis de droit relatif aux compétences de la Commission de haute surveillance du Tribunal cantonal vaudois et en particulier à la portée à donner à l'exception de l'indépendance juridictionnelle contenue à l'art. 135 de la Constitution*, 9 mai 2014, p. 30.

## 4. Un besoin de réformes?

### 4.1 Les lacunes et défauts du système existant

L'affaire Claude D. et les suites institutionnelles causées par celle-ci illustrent de façon éclatante les risques de politisation de la (haute) surveillance de la justice par le Parlement. Outre cette problématique, le système vaudois de haute surveillance souffre d'un certains nombres de lacunes et défauts, identifiés plus ou moins explicitement par le Parlement lui-même, voire par des personnes externes. L'ancien procureur général tessinois et ancien Conseiller aux Etats Dick Marty a par exemple rendu un rapport à ce sujet, sur mandat du Conseil d'Etat. Il formule diverses recommandations en vue d'améliorer le système de haute surveillance de l'ordre judiciaire<sup>28</sup>.

Il n'est pas le lieu ici de s'attarder sur ces diverses lacunes ou défauts. On peut se contenter de mentionner en premier lieu l'existence d'un nombre très (trop) élevé de commissions parlementaires concernées par les affaires judiciaires (commission de haute surveillance du Tribunal cantonal, commission de présentation chargée de préavisier la (ré)élection des juges, commission des affaires judiciaires, commission de gestion, encore compétente à ce jour pour superviser la gestion du Ministère public<sup>29</sup>, commission des finances pour le budget de l'ordre judiciaire et enfin bureau du Grand Conseil, compétent pour l'ouverture d'une enquête administrative à l'égard d'un juge cantonal<sup>30</sup>). La coordination est

particulièrement difficile au sein du Grand Conseil, ce qui nuit probablement à la qualité de la haute surveillance.

En deuxième lieu, le manque de ressources, de compétences juridiques et de connaissances du milieu judiciaire rend la tâche de la commission de haute surveillance particulièrement ardue. Il est difficile pour elle de mener à bien ses missions légales, très exigeantes et complexes, en grande partie inaccessibles à des personnes peu familières avec les réalités judiciaires. C'est là tout l'avantage d'un système du type d'un conseil de la magistrature, qui peut être plus vite opérationnel et mieux rôdé du point de vue légal, si sa composition est pensée intelligemment.

En troisième lieu, le pouvoir disciplinaire, exercé par le bureau du Grand Conseil (ouverture d'une enquête), puis par le Tribunal neutre, mériterait d'être confié à un organe plus professionnel. L'appellation *Tribunal neutre* n'est guère convaincante, soit dit en passant. On ose espérer que les autres tribunaux vaudois ne sont pas moins neutres que le tribunal neutre ...

### 4.2 La perception subjective d'un député juriste

Vue par un député juriste, l'affaire Claude D. et ses suites institutionnelles n'aura pas laissé de bons souvenirs. Les institutions n'en sont pas sorties grandies, Grand Conseil et Tribunal Cantonal ayant atteint un stade de défiance particulièrement critique. Les reproches de la commission de haute surveillance à l'égard d'un magistrat particulier, pour des décisions de justice prises dans le cadre de sa marge d'appréciation, ont probablement à la fois nui à sa propre crédibilité, d'une part, et terni l'image de la justice, d'autre part. A l'heure où les institutions souffrent d'un déficit de confiance auprès de nombreux citoyens, un tel épisode ne peut être que ravageur. Si des tensions entre les trois pouvoirs sont inévitables et parfois même nécessaires, il convient de les encadrer strictement, le

<sup>28</sup> MARTY D., *Haute surveillance et surveillance des autorités judiciaires dans le canton de Vaud, Situation actuelle et solutions possibles*, 14 novembre 2014.

<sup>29</sup> Cette distinction faite entre la haute surveillance sur l'ordre judiciaire et le Ministère public n'est pas satisfaisante, cf. Motion de la Commission de haute surveillance du Tribunal cantonal (CHSTC) visant à confier à dite commission la haute surveillance sur le Ministère public (11\_MOT\_163), juin 2012.

<sup>30</sup> Art. 37 LOJV.

rôle de chacun étant défini de façon précise dans la Constitution.

La législature vaudoise qui débute (2017-2022) sera probablement celle de la réforme du dispositif de haute surveillance du Tribunal cantonal. Si réforme il y a bel et bien, il reste à espérer qu'elle s'opère dans le double souci de préserver l'indépendance des jugements et d'instaurer une haute surveillance contribuant à assurer le bon fonctionnement de l'institution judiciaire. Un ordre judiciaire conscient de ses responsabilités, entièrement indépendant dans ses attributions juridictionnelles et efficient dans sa gestion, est une condition indispensable de l'équilibre institutionnel dans une société démocratique. ●