



SGP / SSP / SSP

Parlament Parlement Parlamento

Mitteilungsblatt der Schweizerischen
Gesellschaft für Parlamentsfragen

Bulletin d'information de la Société suisse
pour les questions parlementaires

Bollettino d'informazione della Società
svizzera per le questioni parlamentari

Dezember 2017
Nr. 3, 20. Jahrgang

Décembre 2017
No. 3, 20^e année

Dicembre 2017
No. 3, 20^o anno

Schwerpunkt – Le thème – Il tema

**Die Oberaufsicht über die Gerichte:
Rolle und Kompetenzen des Parlaments**

**La haute surveillance des tribunaux :
rôles et compétences du Parlement**

Mitteilungen – Nouvelles

Forum der Parlamentsdienste

Editorial

Jahresversammlung im neuen
Parlamentsgebäude des Kantons Waadt
in Lausanne **1**

Schwerpunkt – Le thème – Il tema

Die Oberaufsicht über die Gerichte:
Rolle und Kompetenzen des Parlaments

La haute surveillance des tribunaux :
rôles et compétences du Parlement

Oberaufsicht über die Gerichte –
ein Überblick
Andreas Lienhard **3**

La «haute surveillance» des tribunaux par
le Parlement : Une violation de la séparation
des pouvoirs
Bernard Bertossa **9**

Die Oberaufsicht über die Gerichte:
Rolle und Kompetenzen des Parlaments
Adrian Urwyler **12**

Le système vaudois et les suites du drame
de Payerne
Raphaël Mahaim **15**

La haute surveillance des tribunaux :
rôles et compétences du Parlement /
Die Oberaufsicht über die Gerichte:
Rolle und Kompetenzen des Parlaments:
Podiumsdiskussion **22**

Mitteilungen – Nouvelles – Notizie

Forum der Parlamentsdienste vom
6. Oktober 2017 **32**

Korrespondenten – Correspondents –
Corrispondenti – Vorstand SGP **33**



Jahresversammlung im neuen Parlamentsgebäude des Kantons Waadt in Lausanne

Bis anhin fand die Jahresversammlung der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen SGP immer in einem anderen Kanton statt. Gleich den fränkischen Wanderkaisern zieht sie von Ort zu Ort, von Kanton zu Kanton und schlägt ihre Zelte Jahr für Jahr jeweils in einer neuen Stadt auf.

Heuer wurde diese Tradition bewusst durchbrochen. Zum ersten Mal haben wir in einer Stadt und einem Kanton getagt, in welchen wir schon einmal Gastrecht hatten. Unter dem Vorsitz von alt Nationalratspräsidenten Jean-François Leuba selig fand im Jahre 1999 die Versammlung bereits einmal in Lausanne statt.

Der Grund unseres diesjährigen Besuchs ist das neue Parlamentsgebäude, welches vor kurzem bezogen wurde. Wenn man den Ratssaal zum ersten Mal betritt, sind sowohl Eindruck wie Ausblick überwältigend. Die Aussicht auf die Stadt und den Genfersee – pardon, le Lac Léman! – ist herrlich. Ich wage nicht, daran zu denken, wie verlockend dieser Ausblick sein muss – wenn die Ratsdebatte wieder einmal kein Ende nehmen will, die Ideen immer verschwommener werden und manch einer seinen Blick in die Ferne über den See schweifen lässt, anstatt sich dem Mikrofon zuzuwenden und das von dort votierte aufzunehmen.

Genauso beeindruckend wie die optische Perspektive sind die Proportionen des Ratssaals mit seiner ausgeprägten Vertikalität, die wir in unserem Lande in diesem Ausmass eigentlich nur aus Kirchen, Kathedralen und Kühltürmen kennen. Diese senkrechte Ausrichtung verbessert nicht



einfach nur das thermische Wohlbefinden, sie gibt uns auch Halt und verstärkt unser Gefühl, Teil eines Ganzen zu sein. Was mir als Schreinermeister aber am meisten imponiert, sind die säulenlose tragende Konstruktion aus zertifiziertem Schweizer Holz und ganz

besonders der Innenausbau mit dem rustikalen Eichenparkett, der eleganten Wandverkleidung aus Birke und der heimeligen kleinen Fichtendecke – drei Holzarten, die wir nur selten in dieser Kombination vereint vorfinden, die sich hier aber nahtlos zu einem hellen, heiteren und harmonischen Ganzen zusammenfügen.

Was aus der Ferne betrachtet noch recht unscheinbar aussieht, entpuppt sich aus der Nähe als ein überaus ehrgeiziges Jahrhundertbauwerk, das mannigfaltigen Ansprüchen gerecht wird und dabei einer Tugend huldigt, der sich sowohl die Eidgenossenschaft als auch ganz besonders der Kanton Waadt seit jeher verpflichtet fühlen – der Bereitschaft, Kompromisse einzugehen. Der augenfälligste dieser Kompromisse ist den Einheimischen wohlbekannt: Form und Farbe des Dachs entsprechen nicht ganz dem ästhetischen Wunsch der Schöpfer dieses Bauwerks; das Projekt wurde in letzter Minute dem vorherrschenden Geschmack angenähert, um einem negativen Volksentscheid zuvorzukommen. Das Ergebnis ist etwas weniger spektakulär als ursprünglich geplant, ein bisschen symmetrischer und wohl auch ein wenig bescheidener, dafür umso mehr waadtländisch und eidgenössischer.

Möge dieses Bauwerk uns und alle, die darin tagen, jederzeit daran erinnern, dass

der Erfolg unseres Milizsystems nicht auf herausragenden Einzelleistungen gründet, sondern auf Dialog, Zusammenarbeit, Pragmatismus und Kompromissen. Die Organisatoren der Tagung haben uns nicht nur ihr neues Parlement vaudois gezeigt. Der Einblick in die Kathedrale (dem ehemaligen Bischofssitz) und dem Château Saint-Maire (Regierungssitz) haben den Rundgang auf kleinem Raum in der Altstadt von Lausanne zu einem kulturhistorischen Ganzen abgerundet.

Ebenfalls stolz darf ich mich ausdrücken, wenn es um die Teilnahme an der diesjährigen Veranstaltung geht. Mehr als 110 Mitglieder und Gäste unserer Gesellschaft sind der Einladung nach Lausanne gefolgt. Ein Rekord. Wir empfinden die grosse Anzahl als Wertschätzung für unsere Gesellschaft und Ausdruck für die Wichtigkeit der Jahresversammlung.

Unsere Gastgeber haben die sprichwörtliche welsche Gastfreundschaft einmal mehr vorgelebt und uns in allen Belangen bestens beherbergt und bewirtet. Dazu beigetragen haben die Präsenz und die anerkennenden Worte von Frau Grossratspräsidentin Sylvie Podio und Frau Staatsrätin Béatrice Métraux, Vorsteherin des Département des institutions et de la sécurité. Den Organisatoren unter der Leitung von Igor Santucci, Laurence Hautle und Sylvain Jaquenoud gebührt ein grand merci beaucoup!

Die Hauptversammlung verdankte die grosse Arbeit der ausscheidenden Vorstandsmitglieder Maria Anna Hutter und Andreas Blaser.

Unter dem Titel «Die Oberaufsicht über die Gerichte: Rolle und Kompetenzen des Parlaments» folgten im zweiten Teil der Veranstaltung vier Referate und die Podiumsdiskussion.

Im Thema an und für sich schwingen schon zahlreiche Detailfragen mit: Wer wählt die Richter (eine Fragestellung, der wir in unserem Mitteilungsblatt bereits zweimal nachgegangen sind)? Auf Lebenszeit oder für eine begrenzte Amtsdauer? Wer

kann einen Richter gegebenenfalls seines Amtes entheben? Wer schreibt den Haushaltsentwurf für die Gerichte? Wer darf ihn genehmigen? Wer bestimmt die Anzahl der Richter und ihre Ressourcen? Wer behandelt Beschwerden über die Arbeit der Richter und Gerichte? Wer befindet über die Aufhebung einer allfälligen richterlichen Immunität? All diese Fragen haben Bund und Kantone ganz unterschiedlich beantwortet.

Eingeleitet ins Thema hat *Prof. Andreas Lienhard*, Ordinarius für Verfassungs- und Verwaltungsrecht an der Universität Bern und Leiter des SNF-Forschungsprojekts «Grundlagen guten Justiz-managements in der Schweiz».

Dr. h. c. Bernard Bertossa, ehemaliger Generalstaatsanwalt des Kantons Genf sowie ehemaliger Richter am Bundesstrafgericht beleuchtete die Sicht des Praktikers.

Abgerundet wurde die Einführung durch ein Inputreferat von *Dr. iur. Adrian Urwyler*, Kantonsrichter, amtierender Präsident des Justizrates des Kantons Freiburg und ehemaliger Leiter der Schweizerischen Richterakademie an der Universität Luzern.

Schliesslich äusserte sich *Dr. iur. Raphaël Mahaim*, Rechtsanwalt, Mitglied des Grossen Rates des Kantons Waadt und ehemaliger Vizepräsident der Grossrätlichen Kommission über die Arbeit der Oberaufsicht über das Kantonsgericht.

In der anschliessenden Diskussion, gekonnt moderiert von *Reto Schmid*, Sekretär der Gesellschaft, traten die landläufig bekannten Widersprüche einmal mehr an den Tag, ein Beweis dafür, dass das Thema aktuell bleiben wird.

Die Jahresversammlung 2018 findet am 9./10. November in Chur statt.

Ruedi Lustenberger
Präsident der SGP,
a. Nationalratspräsident



Oberaufsicht über die Gerichte – ein Überblick¹

Prof. Dr. iur. Andreas Lienhard,
Kompetenzzentrum für Public Management
und Institut für öffentliches Recht der Universität Bern

1. Einleitung

Die Oberaufsicht über die Gerichte ist Gegenstand zahlreicher Publikationen und weit verbreiteter Praxis.² Unlängst hat sich auch das *Nationalfondsprojekt* «Grundlagen guten Justizmanagements in der Schweiz» eingehend damit befasst.³ In diesem Rahmen ist unter anderem eine Dissertation zur Thematik entstanden.⁴ Der nachfolgende Beitrag vermittelt in verdichteter Form eine Übersicht über den verfassungsrechtlichen Kontext der Oberaufsicht über die Gerichte, deren Funktion sowie deren Gegenstand, Instrumente, Kriterien und Strukturen. Der Beitrag zeigt ferner die Abgrenzung zu anderen parlamentarischen Funktionen sowie zu anderen Formen der Beaufsichtigung auf.

¹ Der Beitrag basiert auf dem Referat anlässlich der Jahresversammlung der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen vom 11. November 2017. Der Referatsstil wurde grundsätzlich beibehalten. Eine erweiterte Fassung des Beitrags ist zur Publikation in der Richterzeitung (*Justice – Justiz – Giustizia*) vorgesehen.

² Vgl. die Literaturübersicht im Anhang.

³ LIENHARD ANDREAS/KETTIGER DANIEL (Hrsg.), *Justiz zwischen Management und Rechtsstaat, Ergebnisse aus dem Forschungsprojekt «Grundlagen guten Justizmanagements in der Schweiz»*, Schriftenreihe zur Justizforschung, Band 5, Stämpfli, Bern, 2016 (ebenfalls in dieser Reihe ist die französischsprachige Fassung als 7. Band erschienen) sowie www.justizforschung.ch (besucht am 14.11.2017).

⁴ FREY HAESLER MIRJAM, *Aufsicht über die Justiz*, Helbing & Lichtenhahn, Basel, 2017.

2. Oberaufsicht im Verfassungskontext

Die Oberaufsicht steht im verfassungsrechtlichen Kontext in einem *potenziellen Spannungsverhältnis* insbesondere zum Gewaltenteilungsgrundsatz, zur richterlichen Unabhängigkeit sowie zum Selbstverwaltungsrecht der Gerichte. Der *Gewaltenteilungsgrundsatz* trennt die Staatsfunktionen und weist die Kompetenzen unterschiedlichen Behörden zu. Gemäss der *richterlichen Unabhängigkeit* ist jegliches Einwirken auf die Rechtsprechung unzulässig. Das *Selbstverwaltungsrecht* räumt den Gerichten die notwendige Autonomie (Organisations-, Finanz-, Personalautonomie) ein. Es gilt dementsprechend, im Sinne der praktischen Konkordanz nach einer *Balance* der unterschiedlichen Verfassungsvorgaben zu suchen.

3. Funktionen der Oberaufsicht

Die Oberaufsicht ist eine gewaltenübergreifende, also *interorgane* Beaufsichtigung, welche sich von der intraorganen und gerichtswissenschaftlichen Aufsicht unterscheidet (siehe dazu im Weiteren Ziff. 7). Oberaufsicht ist ein Element der *politischen Kontrolle*. Sie dient dazu, *Kritik* zum Ausdruck zu bringen, *Verantwortlichkeiten* zu aktualisieren und *Vertrauen* zu schaffen. Sie konzentriert sich auf eine Gesamtsicht: Funktioniert die *Gerichtsbareitschaft als Ganze*?

Oberaufsicht ist demnach von einer gewissen *Distanz* geprägt. Ihrer staatspolitischen Funktion entsprechend ist sie *grosszügig und weitmaschig*. Das heisst nicht, dass die Oberaufsicht nicht *einzelne Bereiche gezielt und punktuell* näher überprüfen kann (bspw. bei der Informatik) oder bei

Vorkommnissen von besonderer Tragweite Untersuchungen durchführen kann. Die Oberaufsicht ist im Grundsatz *nachträglicher* Natur, auch wenn die Tätigkeit der beaufsichtigten Gerichte durchaus aufmerksam verfolgt werden darf und soll.

4. Gegenstand der Oberaufsicht

Eine eher *traditionelle Auffassung* will die Oberaufsicht auf die *Geschäftsführung* im Sinne der Gerichtsadministration *beschränken* und die Rechtsprechung ausschliessen. Eine dementsprechend beschränkte Oberaufsicht würde indessen den eigentlichen *Kern der Gerichtstätigkeit* nahezu gänzlich ausschliessen. Deshalb muss nach heute wohl *überwiegender Auffassung* auch die *Rechtsprechung* bis zu einem gewissen Grad Gegenstand der Oberaufsicht sein. So scheint essentiell, dass sich die Oberaufsicht ein Bild über die *Geschäftslast* und die *durchschnittliche Verfahrensdauer* macht.

Das heisst allerdings nicht, dass die *materielle Richtigkeit* von einzelnen Urteilen überprüft werden könnte. Unzulässig sind mithin insbesondere sog. *Urteilsschelten*. Das *einzelne Urteil* kann bzw. muss indessen dann Gegenstand der Oberaufsicht sein, wenn das Gericht *Rechtsetzungsbedarf signalisiert* – bspw. bei Vorliegen von Regelungslücken. Die Oberaufsicht kann und muss darüber hinaus die *Rechtsprechung in ihrer Tendenz* aufmerksam verfolgen (im Sinne einer legislatorischen Erfolgskontrolle) und daraus allfälligen *Reformbedarf der Gesetzgebung* ableiten können.

Vor dem Hintergrund der richterlichen Unabhängigkeit *besonders heikel* ist die Frage, ob die Oberaufsicht nicht nur das Gericht und dessen Tätigkeit, sondern auch die *Richterinnen und Richter* erfasst. Diese Frage aktualisiert sich insbesondere im Zusammenhang mit (Wieder-)Wahlen, Disziplinar massnahmen oder Amtsenthebungen (zu diesen *besonderen Funktionen* siehe Ziff. 8). Bezüglich der Oberaufsichts-

funktion ist davon auszugehen, dass dem Parlament *grundsätzlich keine Angaben* zur Performanz einzelner Richterinnen und Richter bekannt zu geben sind.

5. Instrumente der Oberaufsicht

Als Basis der Oberaufsichtstätigkeit dient die Überprüfung des *Geschäftsberichts* und der Jahresrechnung der Gerichte. Daraus können sich gezielt die *Informationsrechte* aktualisieren, wie bspw. *Besichtigungen, Einsicht in Statistiken* über die Geschäftslast oder *Aussprachen*. Im Weiteren besteht die Möglichkeit, besondere Vorkommnisse gezielt zu *untersuchen*. Die *Gerichte* sind dementsprechend *verpflichtet*, ihre Leistungen zu *dokumentieren*, die laufende Anwendung der Qualitätssicherung zu belegen und damit das in sie gesetzte Vertrauen zu *rechtfertigen*.

Die *Informationsrechte* sind hinsichtlich ihrer Intensität *differenziert ausgestaltet* und gehen bei den Aufsichtskommissionen weiter. Aber auch das umfassende Einsichtsrecht der Aufsichtskommissionen erstreckt sich *grundsätzlich nicht* auf die *Verfahrensakten* und hinsichtlich der *Verwaltungsakten* *grundsätzlich nicht auf die Erledigungszahlen einzelner Richterinnen und Richter*.

Wichtiges Instrument der parlamentarischen Oberaufsicht ist die *Empfehlung*: Diese zeitigt Wirkungen, *ohne in den Kompetenzbereich der Beaufsichtigten einzugreifen* und mithin ohne den Gewaltenteilungsgrundsatz zu verletzen – was bei Weisungen nicht der Fall wäre. *Eigentliche Zwangsmittel* zur Durchsetzung *fehlen insofern ganz bewusst*. Die Oberaufsicht soll vielmehr einen *Lernprozess* in Gang setzen. Sie ist mithin in weiten Teilen im Sinne eines *kooperativen Gewaltenteilungsverständnisses* auf Zusammenwirken der Beteiligten ausgelegt. Wohlverstandene Oberaufsicht setzt demnach einen konstruktiven *Dialog* zwischen den Beteiligten voraus.

Je nach Grad der administrativen Unabhängigkeit der Gerichte (insb. bezüglich Finanzhaushalt, Personal, Vorbereitung der Gesetzgebung) richten sich *parlamentarische Vorstösse* an die Gerichte selbst (und nicht an die Regierung). Sie werden allerdings *grundsätzlich* bloss im Bereich der *Geschäftsführung* als zulässig erachtet, *nicht* dagegen im Bereich der *Rechtsprechung*.

6. Kriterien der Oberaufsicht

Als übliche Kriterien der Oberaufsicht gelten die Rechtmässigkeit, die Ordnungsmässigkeit und die Zweckmässigkeit sowie auch die Wirksamkeit und die Wirtschaftlichkeit.⁵

Während diese Kriterien für die Oberaufsicht über die *Geschäftsführung* ohne Weiteres umsetzbar sind (bspw. recht- und ordnungsgemässe Buchführung, zweckmässiges Geschäftslastbewirtschaftungssystem, effiziente Informatik, wirksame Personalentwicklung), sind bezüglich der *Rechtsprechung* gewisse *Besonderheiten* zu beachten: So kann (wie in Ziff. 4 dargestellt) *das einzelne Urteil* nicht auf seine Rechtmässigkeit hin überprüft werden. Hingegen lassen sich bspw. durchaus Aussagen generieren, ob die Verfahrensbeteiligten *Vertrauen* in das Gericht haben (als Kriterium der Wirksamkeit) oder mit welchen Ressourcen innert welcher *Fristen* Urteile gefällt werden (als Kriterium der Wirtschaftlichkeit).

7. Strukturen der Oberaufsicht

Die *Verantwortung für die Oberaufsicht* über die Gerichte liegt beim *Ratsplenum*. Mit der Vorbereitung der Geschäfte des Parlaments in seinen verschiedenen Funktionen sind vorberatende Kommissionen betraut, wobei *verschiedene Kommissions-*

modelle bestehen. Dass bei mehreren für die Gerichtsbarkeit zuständigen Kommissionen – was häufig der Fall ist – eine *Koordination* ihrer Tätigkeiten und der *Informationsflüsse* sicherzustellen ist, liegt auf der Hand. Und ebenso wichtig ist, dass Milizparlamente die notwendige Unterstützung für die Wahrnehmung der Oberaufsicht bei den *Kommissionssekretariaten* oder/und bei parlamentarischen Verwaltungskontrollstellen finden. Überdies können die *Finanzkontrollorgane* die Oberaufsicht unterstützen.

Die Bezeichnung «Oberaufsicht» deutet darauf hin, dass auch eine *Aufsicht* besteht. – Gemeint ist damit die *intraorgane Aufsicht*, häufig durch die Gerichte oberer Instanz über die Gerichte unterer Instanz wahrgenommen sowie die *gerichtsinterne Aufsicht*. Auch diese Beaufsichtigung hat selbstverständlich die *Unabhängigkeit* der Richterinnen und Richter sowie das *Selbstverwaltungsrecht* der Gerichte zu respektieren und ist insofern mit der Oberaufsicht vergleichbar. Im Übrigen kann und soll die Aufsicht deutlich weiter gehen als die Oberaufsicht. So ist die *intraorgane Aufsicht* systematisch, ständig und insbesondere hinsichtlich der Geschäftsführung mit Weisungen verbunden. Die *gerichtsinterne Aufsicht* beinhaltet über die Organisationsaufsicht hinaus auch eine Dienstaufsicht, welche bspw. eine *laufende Geschäftskontrolle* zum Gegenstand hat. Die *Bedeutung* einer funktionierenden intraorganen und gerichtsinernen Aufsicht für die Oberaufsicht wird damit offensichtlich: Je besser die Aufsicht über die und innerhalb der Gerichte ausgestaltet ist, umso gelassener kann die Oberaufsicht ihrer Aufgabe nachgehen.

In mittlerweile fünf Kantonen der lateinischen Schweiz (Kantone FR, GE, NE, JU, TI) hat sich das Modell des *Justizrates* (Conseil [supérieur] de la magistrature) als (von der Politik) unabhängige Behörde etabliert. Justizräte nehmen *je nach Ausgestaltung* die *administrative Aufsicht* und die *diszip-*

⁵ Vgl. bspw. Art. 26 Abs. 3 des Parlamentsgesetzes des Bundes vom 13. Dezember 2002 (ParlG, SR 171.10).

liniarische Aufsicht über die Gerichte wahr und stellen dem Parlament insbesondere *Anträge* bezüglich *Richterwahlen* und *Amtsenthebungen*. Justizräte sind indes *keine parlamentarischen Gremien* und können mithin die *Oberaufsicht* nicht ersetzen, sondern diese bestenfalls *entlasten*. Die *Oberaufsicht* verbleibt demzufolge beim *Parlament*.

8. Mögliche Folgen der Oberaufsicht (eigene Funktionen)

Wiederwahlen bzw. *Nichtwiederwahlen* sind nach dem hier vertretenen Verständnis *kein Instrument der Oberaufsicht*, sondern Gegenstand einer *eigenständigen Funktion* des Parlaments bzw. des Volkes. Wegen der *engen Bezüge und ähnlichen Wirkungen* gilt dies – soweit Parlamenten übertragen – *ebenso für Amtsenthebungen und Disziplinarmaßnahmen*. Die *Oberaufsicht* kann indessen für *Wiederwahlen* bzw. – soweit Parlamenten übertragen – *Disziplinarmaßnahmen* und *Amtsenthebungen* gegebenenfalls *wichtige Informationen liefern*, bspw. bezüglich der notwendigen Anzahl Richterstellen.

Ebenso wenig ist die *Budgethoheit* Bestandteil der *Oberaufsicht* – sondern wiederum eine *eigenständige Funktion*. Dass indessen *Erkenntnisse der Oberaufsicht* Auswirkungen auf den *Voranschlag* haben können und sollen – bspw. wenn aufgrund steigender *Geschäftslast* zusätzliche finanzielle Mittel notwendig werden – ist natürlich folgerichtig. Unzulässig wäre indessen, ein Gericht wegen unliebsamer *Rechtsprechung* mit einer *Kürzung der Mittel* abzustrafen.

Aufgrund von *Erkenntnissen der parlamentarischen Oberaufsicht* kann bzw. soll sich wie bereits angesprochen die *Gesetzgebungsfunktion* des Parlaments aktualisieren – so bspw. die *Anpassung eines Sachgesetzes*, das sich im *Vollzug* als zu wenig klar erwiesen hat, oder die *Optimierung von Verfahrens- und Organisationserlassen*.

9. Erkenntnisse

Oberaufsicht über die Gerichte ist im *Gesamtcontext* der *Justizverfassung* zu verstehen und hat demzufolge über den *Gewaltenteilungsgrundsatz* hinaus insbesondere auch die *richterliche Unabhängigkeit* sowie das *Selbstverwaltungsrecht* zu beachten. *Oberaufsicht* soll die *Funktionsfähigkeit der Gerichte als Ganze* überprüfen und gewährleisten. Diese Funktion muss sie wirksam erfüllen und sie zugleich mit der notwendigen *Distanz, Zurückhaltung* und *staatspolitische Umsicht* wahrnehmen. – *Dialog und Lernprozess* sind dabei gerade auch zwischen *Oberaufsicht* und *Gerichtsbarkeit* erfolversprechend.

Im *Vordergrund* der *Oberaufsicht* steht die *Geschäftsführung* – die *Rechtsprechung* hingegen bloss im Sinne ihrer *Entwicklung* und grundsätzlich *nicht* in Bezug auf *einzelne Urteile*. Die *einzelne Richterin/der einzelne Richter* ist *nicht* im Fokus der *Oberaufsicht*, sondern Bestandteil anderer Funktionen wie insbesondere der *Wahlfunktion*.

Die *Oberaufsicht basiert auf einer gut funktionierenden Aufsicht* innerhalb der *Gerichtsbarkeit* und in den *Gerichten*: *Funktioniert* diese Aufsicht, schafft dies *Vertrauen* für die *Oberaufsicht*. Die *Oberaufsicht* sollte sich demzufolge im Wesentlichen darauf *konzentrieren* zu überprüfen, ob die *Gerichte* über die notwendigen *Mechanismen* der *Qualitätssicherung* verfügen.

Quellen

AERSCHMANN STEPHAN, Von der Macht der Zahlen, Justizielle Wissensproduktion und Gerichtsorganisation im Kanton Luzern (19.–21. Jahrhundert), Schriftenreihe zur Justizforschung, Band 14, Stämpfli, Bern, 2017.

AGESCHLIMANN ARTHUR, Aspekte der Oberaufsicht über die eidgenössischen Gerichte, Parlament, Parlamento 1/2009, S. 4 ff.

AUBERT JEAN-FRANÇOIS, Kommentar zu Art. 169 BV, in: Aubert Jean-François/Mahon Pascal (Hrsg.), Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Schulthess, Zürich/Basel/Genf, 2003, S. 1279 ff.

BIAGGINI GIOVANNI, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar zu Art. 169 BV, Orell Füssli Verlag, Zürich, 2007.

FREY HAESLER MIRJAM, Aufsicht über die Justiz, Helbing & Lichtenhahn, Basel, 2017.

GENNER SUSANNE, Abberufung aus dem Richteramt – Die Grundsätze und deren Ausgestaltung im Kanton Freiburg, Freiburger Zeitschrift für Rechtsprechung 2017, S. 3 ff.

HÄGGI FURRER RETO/MERKER MICHAEL, Kommentar zu Art. 169 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Bundesverfassung Basler Kommentar, Helbing & Lichtenhahn, Basel, 2015, S. 2515 ff.

KIENER REGINA, Das Bundesgericht und weitere richterliche Behörden, in: Biaggini Giovanni/Gächter Thomas/Griffel Alain/Jaag Tobias/Kaufmann Christine/Keller Helen/Kiener Regina/Kley Andreas/Mahlmann Matthias/Uhlmann Felix (Hrsg.), Staatsrecht, Dike, Zürich/St. Gallen, 2011.

KIENER REGINA, Das Recht auf effektiven Rechtsschutz, in: Kaufmann Claudia/Hausammann Christina (Hrsg.), Zugang zum Recht, Vom Grundrecht auf einen wirksamen Rechtsschutz, Helbing & Lichtenhahn, Basel, 2017, S. 23 ff.

KIENER REGINA, Die Informationsrechte der parlamentarischen Kommissionen, Ein Beitrag zum Verhältnis zwischen Parlament, Regierung und Verwaltung, dargestellt nach der Regelung im Bund, Stämpfli, Bern, 1994.

KIENER REGINA, Kommentar zu Art. 5 BGG, in: Niggli Marcel A./Uebersax Peter/Wiprächtiger Hans (Hrsg.), Bundesgerichtsgesetz Basler Kommentar, 2. Aufl., Helbing & Lichtenhahn, Basel, 2011, S. 137 ff.

KIENER REGINA, Richterliche Unabhängigkeit, Verfassungsrechtliche Anforderungen an Richter und Gerichte, Stämpfli, Bern 2001.

KOLLER HEINRICH, Kommentar zu Art. 1 bis Art. 3 BGG, in: Niggli Marcel A./Uebersax Peter/Wiprächtiger Hans (Hrsg.), Bundesgerichtsgesetz Basler Kommentar, 2. Aufl., Helbing & Lichtenhahn, Basel, 2011, S. 137 ff.

LIENHARD ANDREAS, Controllingverfahren des Bundesgerichts, Justice – Justiz – Giustizia 2007/2.

LIENHARD ANDREAS, Die bernische Gerichtsbarkeit auf dem Weg zur Selbstverwaltung, in: Herzog Ruth/Feller Reto (Hrsg.), Bernische Verwaltungsgerichtsbarkeit in Geschichte und Gegenwart, 100 Jahre Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Verlag Geiger AG, Bern, 2010, S. 401 ff.

LIENHARD ANDREAS, Leistungsbeurteilung in der Justiz, Verfassungsrechtliche Auslegeordnung und Gedanken zur Ausgestaltung, in: Stadel-

mann Thomas/Gass Stephan/McCombe Richard (Hrsg.), Richterliche Unabhängigkeit und Leistungsbeurteilung, Die Beurteilung richterlicher Tätigkeit im Spannungsfeld zur richterlichen Unabhängigkeit im europäischen Vergleich, Dike, Zürich/St. Gallen, 2015, S. 15–44.

LIENHARD ANDREAS, Oberaufsicht und Justizmanagement, Justice – Justiz – Giustizia 2009/1.

LIENHARD ANDREAS/KETTIGER DANIEL (Hrsg.), Justiz zwischen Management und Rechtsstaat, Ergebnisse aus dem Forschungsprojekt «Grundlagen guten Justizmanagements in der Schweiz», Schriftenreihe zur Justizforschung, Band 5, Stämpfli, Bern, 2016.

LIENHARD ANDREAS/KETTIGER DANIEL (Hrsg.), La justice entre le management et l'Etat de droit, Résultats du projet de recherche «Fondements d'un bon management de la justice en Suisse», Schriftenreihe zur Justizforschung, Band 7, Stämpfli, Bern, 2016.

LIENHARD ANDREAS/MÄCHLER AUGUST/ZIELNIEWICZ AGATA, Öffentliches Finanzrecht, Stämpfli, Bern 2017.

MARTY DICK F., Qui a peur du Conseil de la magistrature?, Justice – Justiz – Giustizia 2009/2.

MASTRONARDI PHILIPPE, Kriterien der demokratischen Verwaltungskontrolle, Analyse und Konzept der parlamentarischen Oberaufsicht im Bund, Helbing & Lichtenhahn, Basel, 1991.

MASTRONARDI PHILIPPE/SCHINDLER BENJAMIN/LOUIS PATRICK, Kommentar zu Art. 169 BV, in: Ehrenzeller Bernhard/Schindler Benjamin/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Dike, Zürich/St. Gallen, S. 2749 ff.

MEYER LORENZ/TSCHÜMPERLIN PAUL, Die Aufsicht des Bundesgerichts, Die Sicht der Aufsichtsbehörde, Justice – Justiz – Giustizia 2012/3.

MÜLLER PATRICK, Geschäftslastbewirtschaftung quo vadis?, Justice – Justiz – Giustizia 2016/1.

NUSPLIGER KURT, Regierung und Parlament, in: Kälin Walter/Bolz Urs (Hrsg.), Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Haupt/Stämpfli, Bern, S. 149 ff.

PARLAMENTARISCHEN VERWALTUNGSKONTROLLSTELLE, Bericht zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates: Zur Tragweite der parlamentarischen Oberaufsicht über die Gerichte – Positionen in der Rechtslehre, 11.03.2002.

SÄGESSER THOMAS, Kommentar zu Art. 26 ParlG, in: Graf Martin/Theler Cornelia/von Wyss Moritz (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002, Helbing & Lichtenhahn, Basel, 2014, S. 220 ff.

SÄGESSER THOMAS, Oberaufsicht der Bundesversammlung, SJZ 109/2013, S. 125 ff.

SCHWENKEL CHRISTOF, Der Einfluss kantonaler Justizsysteme auf das Vertrauen der Bevölkerung in die Gerichte, Schriftenreihe zur Justizforschung, Band 11, Stämpfli, Bern, 2016.

SEILER HANSJÖRG, Gewaltenteilung, Allgemeine Grundlagen und schweizerische Ausgestaltung, Stämpfli, Bern, 1994.

SEILER HANSJÖRG, Praktische Fragen der parlamentarischen Oberaufsicht über die Justiz, ZBl 101/2000, S. 281 ff.

TANQUEREL THIERRY, 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'article 135 de la Constitution vaudoise, 09.05.2014.

TSCHANNEN PIERRE/ZIMMERLI ULRICH/MÜLLER MARKUS, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl, Stämpfli, Bern, 2014.

TSCHÜMPERLIN PAUL, Die Aufsicht des Bundesgerichts, SJZ 105/2009, S. 233 ff.

ZAPPELLI PIERRE, Le Conseil Supérieur de la Magistrature: instrument pour l'indépendance des magistrats, Justice – Justiz – Giustizia 2009/2.

ZIMMERLI ULRICH, Bundesversammlung, in: Thürer Daniel/Aubert Jean-François/Müller Jörg Paul (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Droit constitutionnel suisse, Schulthess, Zürich/Basel/Genf, 2001, S. 1027 ff.

ZIMMERLI ULRICH, Le contrôle parlementaire, in: Bellanger François/Tanquerel Thierry (Hrsg.), Surveillance et contrôles de l'administration, Schulthess, Zürich/Basel/Genf, 2008, S. 111 ff.

ZIMMERLI ULRICH, Wenn die Politik Druck macht – Richtertätigkeit unter Beeinflussungsversuchen, Justice – Justiz – Giustizia 2009/4. ●



La « Haute Surveillance » des tribunaux par le Parlement : une violation de la séparation des pouvoirs¹

Bernard Bertossa, ancien procureur général du Canton de Genève et ancien juge au Tribunal pénal fédéral

Les relations entre le Pouvoir législatif (le parlement) et le Pouvoir judiciaire (la justice) doivent s'inscrire dans le cadre des principes fondamentaux d'un Etat démocratique et d'un Etat de droit, principes au nombre desquels figure en première place celui de la séparation des pouvoirs.

1. La séparation des pouvoirs

En théorie, il n'y a pas de réelle séparation des pouvoirs sans *indépendance* d'un pouvoir par rapport à l'autre. En réalité, plutôt que d'indépendance, il faudrait parler d'interdépendance, ou de complémentarité, ce qui implique de définir le rôle de chacun des pouvoirs, comme la nature et la portée de ses relations avec l'autre. La fonction première du parlement consiste à *rédiger et adopter les règles générales* (les lois) régissant la société, celle de la justice consistant à *appliquer ces règles aux cas particuliers* (la jurisprudence). On notera à ce stade que l'indépendance du pouvoir judiciaire est toute relative, car il ne maîtrise pas l'élaboration des lois, ni celles qu'il doit appliquer matériellement, ni celles qui régissent sa propre activité (organisation judiciaire, procédure). L'interdépendance entre le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire est ainsi clairement définie. On notera cependant que le parlement

a parfois la tentation d'empiéter sur les compétences de la justice à vouloir régir lui-même l'application de ses lois à des cas particuliers, en édictant des règles si précises qu'elles ne laissent plus la place à la mise en œuvre par la justice d'autres principes fondamentaux, tels que la proportionnalité ou l'interdiction de l'arbitraire.

2. L'élection des juges

Dans un régime démocratique où l'exercice du pouvoir politique est partagé entre trois entités, l'indépendance de chacune d'elles suppose qu'elle puisse se prévaloir de la *même légitimité*. En théorie, les juges devraient donc, à l'instar du gouvernement et du parlement, être élus par le peuple. En pratique, cette solution n'est toutefois réalisable que dans de petites communautés, car la fonction judiciaire est devenue si complexe qu'elle exige la participation d'un trop grand nombre de magistrats et en conséquence de trop nombreuses mutations pour qu'il soit fait appel aux électeurs à chaque occasion d'une démission, d'une mise à la retraite ou d'une modification de l'organisation judiciaire. La seule manière de remédier à ces difficultés consiste donc à faire élire les juges par le parlement, lui-même élu. Cette compétence doit toutefois être comprise comme une simple intermédiation entre la justice et le souverain, non comme un gage de subordination du judiciaire au législatif. Pour ces raisons, il faut résister à ces tentatives de remplacer l'élection des juges par des mécanismes de désignation par des « experts » ne bénéficiant eux-mêmes d'aucune légitimité démocratique. Tout exercice du pouvoir est

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

politique, celui du pouvoir judiciaire comme celui du parlement. Dans une démocratie, les partis politiques sont les intermédiaires nécessaires entre le peuple souverain et le pouvoir. Il est donc parfaitement naturel et souhaitable qu'ils interviennent également dans l'élection des juges.

3. Juges et procureurs

L'exercice du pouvoir judiciaire forme un tout cohérent, où chaque magistrat joue un rôle défini. Contrairement à certaines croyances, le rôle du procureur n'est pas moins important dans ce contexte que celui du juge du siège : il est certes différent, mais pas toujours. Abstraction faite des ordonnances pénales pouvant s'appliquer à des infractions mineures, le procureur a la maîtrise de l'ouverture des enquêtes pénales. Or ses décisions à ce propos *ne sont pas toujours susceptibles d'être déférées devant un juge* car, en cas de refus d'agir, seule une partie lésée, au sens technique du terme, peut introduire un recours. Or nombreux sont les délits et mêmes les crimes pour lesquels de telles victimes ne sont pas présentes. Ainsi la décision du procureur de refuser d'ouvrir une information pour corruption, blanchiment d'argent, trafic d'armes ou de stupéfiants par exemple n'est généralement soumise à aucune voie de recours. *L'importance du rôle du procureur implique donc qu'il dispose de la même légitimité que les juges.*

4. Le budget de la justice

Nul ne conteste qu'il entre clairement dans les compétences du parlement de disposer des deniers de l'Etat et donc d'adopter le budget de la justice. Cette compétence incontestable et d'ailleurs incontestée n'en constitue pas moins une intervention directe dans le fonctionnement de la justice, cette dernière étant évidemment tributaire des moyens matériels dont elle peut disposer. On peut souhaiter dès lors que cette

interférence, certes inévitable, soit atténuée par la possibilité offerte à la justice de proposer et de *défendre elle-même son budget devant le parlement*, puis de *gérer elle-même* les fonds qui lui seront alloués, charge à elle d'en rendre compte devant le parlement ou toute autorité de contrôle qui serait commune aux trois pouvoirs de l'Etat.

5. En résumé ...

L'emprise légitime du parlement sur l'exercice du pouvoir judiciaire est déjà considérable :

- il dicte la manière dont la justice sera organisée et exercée
- il élit les magistrats qui en seront en charge
- il décide des moyens financiers qui seront disponibles pour cet exercice.

Certainement nécessaires, ces compétences sont tout aussi *suffisantes* et en ajouter d'autres constitue tout aussi certainement une *violation de la séparation des pouvoirs*.

6. ... et en conclusion

Qu'elle soit « haute » ou non, *la surveillance des tribunaux par le parlement représente une ingérence injustifiée dans l'exercice du pouvoir judiciaire*. S'il y a sans doute matière à surveiller le bon fonctionnement de la justice, c'est à cette dernière – et à elle seule – d'en assumer la charge, de la même manière que c'est au parlement lui-même – et à lui seul – qu'il revient d'exercer la surveillance sur son propre fonctionnement et sur le respect de leurs devoirs par les parlementaires qui le composent. Sachant que le fonctionnement du parlement et le comportement des députés qui le composent ne sont certainement pas toujours irrécusables, tout argument pouvant être invoqué à l'appui d'un rôle de surveillance allant au-delà des larges

compétences dont dispose le parlement à l'égard de la justice pourrait en effet être invoqué *mutatis mutandis*, à l'appui d'une surveillance du parlement par les juges. Or personne, bien heureusement, ne plaide en faveur d'un tel système.

C'est sans compter par ailleurs que, si le parlement considère qu'un magistrat judiciaire a failli dans l'exercice de sa charge, il lui reste la *faculté de ne pas le réélire*. Pas plus qu'un député, un juge ou un procureur ne saurait prétendre disposer d'un droit d'être élu ou réélu. C'est une condition nécessaire pour garantir la légitimité des magistrats et ces derniers doivent l'accepter. A défaut, la magistrature s'identifierait rapidement à une forme de fonctionnariat incompatible avec l'exercice indépendant d'un pouvoir démocratique. ●



Die Oberaufsicht über die Gerichte : Rolle und Kompetenzen des Parlaments¹

Adrian Urwyler, Dr. iur. Rechtsanwalt
Präsident des Justizrats des Kantons Freiburg

1. Vorbemerkung

Wenn Parlamentarier mit einem Richter diskutieren, dann spricht dieser regelmässig von seiner grossen Arbeitslast, um dann auf ein allgemeineres Themen zu lenken, i.d.R die richterliche Unabhängigkeit (will heissen: komm mir nicht zu nahe), um dann zu resümieren, dass es eigentlich doch recht gut funktioniert (will heissen: circulez, il y a rien à voir).

Damit haben wir drei grosse Bereiche parlamentarischer Oberaufsicht² gestreift, nämlich die Fragen:

- Hat die Justiz genügend Mittel? Setzt sie diese richtig ein?
- In welchen Bereichen kann wer, wie und wie weit Einsicht und Einfluss auf die Arbeitsweise der Justiz nehmen?
- Funktioniert das betreffende Gericht wirklich so gut, wie es dies selber darstellt?

Die Aufgabe des Richters besteht im Wesentlichen darin, dafür zu sorgen, dass das, was der Gesetzgeber regeln wollte, vom Rechtsanwender (dem Bürger, der Verwaltung) auch so angewendet und umgesetzt wird. Recht und seine Auslegung sind per se häufig auch politischer Natur – und dies nicht nur im Staatsrecht (z.B. wenn das Bundesgericht das Verhältnis zu den völkerrechtlichen Verträgen zu beurteilen

hat), sondern auch in den anderen Bereichen wie Familienrecht, Strafrecht, und wohl am häufigsten, im Verwaltungsrecht. Das Recht anzuwenden und da, wo Gesetze unklar sind, diese nach anerkannten Methoden auszulegen, ist der verfassungsmässige Auftrag der Gerichte. Und dass die Antworten der Justiz zu Fragen, die politisch stark kontrovers diskutiert wurden, dann auch akzeptiert werden, ist eine wesentliche Grundlage unseres Rechtsstaates.

Das Spannungsverhältnis zwischen den 3 Gewalten ist systemimmanent – und die dritte Gewalt ist die Schwächste, denn sie schöpft ihre Stellung und Macht einzig aus der Verfassung und der dort verbrieften Garantie der richterlichen Unabhängigkeit (Art. 191c BV: Die richterlichen Behörden sind in ihrer rechtsprechenden Tätigkeit unabhängig und nur dem Recht verpflichtet).

Bei Schönwetterverhältnissen treten selten Probleme auf – das Parlament nimmt die Jahresberichte zur Kenntnis, die Justizkommission hat sie auch gelesen. Das System wird erst dann auf die Probe gestellt, wenn Spannungen auftreten. Das kann plötzlich geschehen – meist ist es ein als Skandal empfundenes Ereignis im Kompetenzbereich der Justiz. Rasch ziehen sich die drei Gewalten in ihre Refugien zurück. Wenn das Vertrauen weicht, schwinden auch Dialog, Zusammenarbeit und Pragmatismus. Die Qualität der Justizaufsicht zeigt sich in der Krise.

2. Die Justizaufsicht

Die Aufsicht über die Gerichte in der Schweiz ist sehr unterschiedlich gestaltet: In den meisten Kantonen kontrollieren

¹ Referat gehalten anlässlich der Jahresversammlung der SGP vom 17. November 2017 in Lausanne.

² Zum Ganzen siehe insbesondere MIRJAM E. FREY HAESLER, Aufsicht über die Justiz in «Justice – Justiz – Giustizia» 2017/3.

die oberen Gerichte die unteren Instanzen. Die oberen Gerichte wiederum werden vom Parlament beaufsichtigt. Auf Bundesebene nimmt das Bundesgericht die Aufsicht über die unteren Bundesgerichte wahr, die Bundesversammlung ist für das Bundesgericht zuständig.³

Ich bin Richter im Kanton Freiburg, und wie im Tessin und in den meisten Kantonen der Romandie ist bei uns seit 10 Jahren die Aufsicht über die Gerichte und die Staatsanwaltschaft dem Justizrat übertragen. In Bezug auf das Tagungsthema – der Oberaufsicht als gewaltenübergreifende Kontrolle des Parlaments – ändert die Art der Justizaufsicht m.E. nichts; diese bleibt unangetastet. Aber: Mit dem Justizrat wurde eine unabhängige Aufsichtsbehörde über die Justiz geschaffen, ein Organ mit Verfassungsrang. Seine Zusammensetzung und seine Kompetenzen sind in der Verfassung festgeschrieben, die Aufsichtsinstrumente im Gesetz. Und ich bin überzeugt, dass dieses Instrument die parlamentarische Oberaufsicht wesentlich erleichtert. Meine Interessenbindungen seien offengelegt, ich bin Präsident des Justizrates, und natürlich finde ich unser System der Justizaufsicht zeitgemäss. Dabei sei nicht in Abrede gestellt, dass die justizinterne Kontrolle auch durch die Obergerichte sehr gut wahrgenommen werden kann. Es gibt aber keinen wirklichen Grund, die Obergerichte (und die Staatsanwaltschaft) nicht nach denselben Massstäben zu beaufsichtigen wie die übrigen Justizbehörden; und dies kann nur eine unabhängige Aufsichtsbehörde – denn die parlamentarische Oberaufsicht sieht sich je nach Aufsichtsgegenstand rasch mit Fragen der Gewaltentrennung und der richterlichen Unabhängigkeit konfrontiert.

Und die Kompetenzen des Justizrates reichen weit über die reine Aufsichtstätigkeit

hinaus: werden Mängel festgestellt, kann er nicht nur Weisungen erlassen und Instruktionen geben, sondern – wo nötig – auch Richter auf Zeit ernennen, Aufgaben regionalisieren oder zentralisieren (Art. 21 Abs. 2^{bis} JG⁴). Und der Justizrat hat einen direkten Zugang zum Grossen Rat: er kann dem Parlament Anträge zur Verbesserung der Arbeitsweise der Gerichtsbehörden stellen (Art. 114 Abs. 3 JG), er bereitet die Richterwahlen vor und macht dem Parlament die begründeten Wahlvorschläge.

Die Einführung des Justizrats im Kanton Freiburg hat die Justiz als Ganzes gestärkt: Ihre Anliegen finden beim Parlament Gehör. Durch seine Stellung – er ist keine Justizbehörde – und durch seine Zusammensetzung – der Justizrat setzt sich aus Vertretern von Parlament, Regierung, Gerichten, Staatsanwaltschaft und der Rechtsfakultät zusammen – hat er die nötige Glaubwürdigkeit, um die Anliegen der Justiz zu vertreten.

3. Richterwahlen

Der Kanton Freiburg hat sich anlässlich der Totalrevision seiner Verfassung im Jahr 2004 nicht nur den Justizrat geschaffen, sondern als erster und bisher einziger Kanton der Schweiz von der beschränkten (relativ kurzen) Amtsdauer und der damit verbundenen Notwendigkeit der Wiederwahl von Richterinnen und Richtern verabschiedet und die Wahl auf unbestimmte Zeit eingeführt. Gleichzeitig wurde die Aberberufung aus richterlichen Ämtern neu geregelt.

Die Wahl auf unbestimmte Zeit stärkt die Unabhängigkeit der richterlichen Gewalt, indem ein allfälliger, mit der Notwendigkeit der Wiederwahl verbundener politischer Druck entfällt.

Und solcher Druck kann entstehen: Kürzlich hat das Kantonsgericht einen Entscheid des Grossen Rates aufgehoben – der Grosse Rat fällte dann nochmals den

³ «Justizräte wären die sauberste Lösung» plädierte 4/12 vom 20. August 2012 | aktualisiert am 4. Oktober 2013.

⁴ Justizgesetz (JG) vom 31. Mai 2010, SGF 130.1

selben Entscheid, und das Kantonsgericht auch ... und wenn ein Richter in dieser oder ähnlichen Situationen kurz vor der Wiederwahl durch das Parlament steht, ist das mehr als ungemütlich. Natürlich hat die richterliche Unabhängigkeit mehrere Ebenen und auch andere Formen der Bedrohung, aber die unbeschränkte Amtsdauer (in Kombination mit der Möglichkeit der Abberufung⁵) stärkt sie massiv.

4. Schlussbemerkung

Der Kanton Freiburg hat nicht die Quadratur des Kreises gefunden, aber immerhin ein System, das für einen Kanton seiner Grösse gut funktioniert, das der Justiz den Platz einräumt, der ihr im Rechtsstaat zukommt und ihr die Unabhängigkeit gewährleistet, die sie zur Ausübung ihrer Funktion benötigt. Die grosse persönliche Unabhängigkeit der Richter bedingt eine wirksame Aufsicht, durch ein unabhängiges Aufsichtsorgan und die Möglichkeit der Abberufung in einem justizförmigen Verfahren.

●

⁵ Dazu ausführlich SUSANNE GENNER, Abberufung aus dem Richteramt – die Grundsätze und deren Ausgestaltung im Kanton Freiburg, FZR 2017 S. 3 ff.



Le système vaudois et les suites du drame de Payerne¹

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 récent² 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 latins³.

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)⁴.

² 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).

³ 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.

⁴ 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.

¹ 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 2003⁵, 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 2005⁶, pour que le Conseil d'Etat élabore un projet de loi sur la haute surveillance et le soumette au Grand Conseil en septembre 2010⁷. La loi cantonale sur la haute surveillance du Tribunal cantonal (ci-après LHSTC)⁸ 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.

⁵ 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.

⁶ 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. 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.

⁷ 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*).

⁸ 173.35.

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 membres⁹ 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 juges¹⁰. Un secret de fonction qualifié lie par ailleurs les membres de la commission¹¹.

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'investigation, devaient être restreints¹². 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

⁹ Cf. art. 58a al. 2 LGC.

¹⁰ Cf. art. 58a al. 5 LGC.

¹¹ Art. 7 LHSTC.

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

ces moyens d'investigation¹³. 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 directement¹⁴. 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 saisi¹⁵.

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 judiciaire¹⁶.

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 contexte¹⁷

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 arrêts 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

¹³ 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*).

¹⁴ Cf. art. 5 LHSTC.

¹⁵ 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).

¹⁶ Cf. art. 4 al. 2 LHSTC.

¹⁷ 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 faits¹⁸ 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 mandat 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 peines¹⁹.

Dans son rapport publié en août 2013²⁰, 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 peines²¹. 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 affaire²².

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^{er} 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* »²³. Dans ce rapport, la commission de haute surveillance du Tribunal cantonal procède à

¹⁸ 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.*

¹⁹ BÄNZIGER, *op. cit.*, p. 7.

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

²¹ BÄNZIGER, *op. cit.*, p. 49.

²² 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.*).

²³ 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 apparait 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* »²⁴. 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 directement²⁵.

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 juridictionnelle²⁶.

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 2013, 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 juridictionnelle²⁷. 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.

²⁴ CANTON DE VAUD, *Rapport CHSTC affaire Claude D.*, p. 7.

²⁵ Communiqué de presse du Tribunal cantonal du 1^{er} novembre 2013 : *Affaire Claude D. : Le Tribunal cantonal répond à la Commission de haute surveillance*.

²⁶ Communiqué de presse du Tribunal cantonal du 1^{er} novembre 2013 : *Affaire Claude D. : Le Tribunal cantonal répond à la Commission de haute surveillance*.

²⁷ 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 judiciaire²⁸.

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 public²⁹, 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 cantonal³⁰). 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

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

²⁹ 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.

³⁰ 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. ●



La haute surveillance des tribunaux: rôles et compétences du Parlement / Die Oberaufsicht über die Gerichte: Rolle und Kompetenzen des Parlaments: Podiumsdiskussion¹

Schmid Reto, Sekretär SGP: Beim Anhören Ihrer Präsentation, Herr Lienhard, war meine erste Reaktion: Das wäre ein wunderschönes System, das Sie uns hier vorschlagen, wenn es denn auch so funktionieren würde. Sie haben uns eine ganze Anzahl von Aufgaben vorgestellt, die die parlamentarische Oberaufsicht erfüllen sollte, sowie Mittel, um diese Aufgaben wahrzunehmen. Gleichzeitig haben Sie darauf hingewiesen, dass dies nur funktionieren kann, wenn einerseits die interne Aufsicht funktioniert und andererseits die direkte Aufsicht der oberen Gerichte auf die unteren.

Meine Reaktion als Staatsdiener – je *prêche aussi pour ma paroisse* –: Haben wir denn wirklich die Mittel dazu? Herr Mahaim hat mir vorher fast ein bisschen das Wort aus dem Mund genommen. Haben Sie, Milizparlamentarier, die Mittel dazu, eine solche Aufsicht gewinnbringend umzusetzen? Verfügen Sie über die nötigen Ressourcen, die nötige personelle Unterstützung dazu?

Und der Anspruch betrifft ja nicht nur die Parlamente, sondern auch die Gerichte, die ihre eigene Aufsicht richtig organisieren müssen. Wenn diese nicht richtig funktioniert, ist es ja umso schwieriger. Haben denn die Gerichte selber Zeit – sie sind ja auch überlastet –, ihre eigene Kontrolle gewinnbringend sicherzustellen?

Dazu hätte ich gerne von Ihnen allen eine Rückmeldung, beginnend bei Herrn Urwy-

ler, Sie haben wahrscheinlich den besten Überblick auf die verschiedenen Ansichten und Realitäten.

Urwyler Adrian, Justizratspräsident (FR):

Ich habe mir gemerkt, was der Präsident in seinem Eingangsvotum gesagt hat. Er hat gesagt, es brauche schlussendlich Dialog, Zusammenarbeit, Pragmatismus. Das ist sicher so. Und dann kommt noch etwas dazu, das ist das Vertrauen. Die Probleme erscheinen erst dann, wenn das Vertrauen erschüttert ist.

Zur ersten Frage: Haben die Parlamente genügend Ressourcen, um ihre Aufsichtsfunktion wahrzunehmen? Das kommt darauf an, zu welchem Zeitpunkt, in welchem Kontext. Sie haben das Beispiel Waadt geschildert erhalten. Hier war Feuer im Dach – mittlerweile ist es offensichtlich unter Kontrolle. In anderen Kantonen, so hoffe ich doch, brennt es zurzeit nicht. Beim *Courant normal*, würde ich sagen, haben alle die nötigen Ressourcen, auch die Parlamente. Wenn aber etwas geschieht – und das kommt bei jedem früher oder später einmal vor –, dann sind sie unterdotiert. Das scheint mir klar.

Ich habe Ihnen gesagt: Wir hatten unser grosses «*Événement*» um die Jahrtausendwende, 1999. Das ist schon lange her. Wir haben es inzwischen verdaut und wir haben Ihnen gesagt, wie wir es gemacht haben. Wir hatten natürlich das Glück, dass wir unsere Verfassung erst im Jahre 2004 in Kraft treten lassen konnten. Wir hatten also gerade auch dieses Ereignis zu verarbeiten.

¹ Wortprotokoll der Diskussion anlässlich der Jahresversammlung 2017 der SGP in Lausanne.

Zur zweiten Frage: Haben die Gerichte genügend Ressourcen, um die internen Kontrollen vorzunehmen? Die Gerichte haben regelmässig das Gefühl, dass ihre Hauptaufgabe – zu Recht – die Rechtsprechung ist. Wir müssen Leute abdelegieren, die sich um die Aufsicht kümmern. Das ist sehr unterschiedlich geregelt. Wie ich Ihnen bereits gesagt habe, habe ich beide Systeme erlebt. Ich war im Kantonsgericht und das Kantonsgericht ist die Aufsichtsbehörde über die ersten Instanzen. Ich hatte das Gefühl, dass wir unsere Aufsicht sehr ernst genommen haben. Wir haben sie gut gemacht und wir wussten, wo wir hinschauen mussten. Heute haben wir den Justizrat. Der Justizrat ist ein Gremium, das zusammengesetzt ist aus verschiedenen Bereichen: Regierung, Parlament, Justiz und Rechtsfakultät. Das hat auch sein Gutes. Und nach 10 Jahren kann ich sagen: Der Justizrat hat mittlerweile auch die nötige Expertise, um die Statistiken der Gerichte lesen und richtig interpretieren zu können.

Bertossa Bernard, a. procureur général (GE), a. juge pénal fédéral : Ayant exprimé mon opposition au principe même de la haute surveillance parlementaire, ça m'étonnerait que j'aie un avis bien marqué sur les moyens à donner au Parlement pour exercer cette haute surveillance. Je suis quand même assez frappé d'entendre les exemples qui nous sont donnés... frappé aussi par cette espèce de volonté de surveiller à tout prix les juges, de contrôler les juges, de recourir à des experts.

Le pouvoir, il existe en lesquelles le peuple l'a placé. Recourir à des experts extérieurs pour juger du bon ou du mauvais fonctionnement de la justice, c'est une aberration totale. C'est contraire à toute espèce de principe relatif à la séparation des pouvoirs.

S'il faut exercer une surveillance sur les magistrats parce que dans telle ou telle affaire un incident s'est produit, il faudrait peut-être aussi exercer une surveillance sur

le Parlement parce que le Parlement n'a pas voté telle ou telle loi, laquelle n'a ainsi pas empêché la mort d'enfants par les armes suisses vendues à l'étranger ou parce qu'il n'a pas permis d'éviter le cancer parce que le Parlement n'a pas interdit la diffusion de tel ou tel produit pharmaceutique.

Tous ces débats, quand je les entends, il me semble que l'on parle de la séparation des pouvoirs, mais qu'on l'oublie aussitôt. Séparer, cela veut dire séparer. Les instruments de coopération, ils existent, j'en ai parlé, mais au-delà, on est au-delà de la séparation, on est dans l'ingérence. Et il me semble, une fois de plus, quitte à me répéter, que toutes ces inventions comme les conseils de surveillance, les commissions de surveillance ne sont que des manières déguisées pour le Parlement d'intervenir dans les affaires de la justice – à tort!

Mahaim Raphaël, député (VD) : C'est certain que si on introduisait une surveillance sur les députés, c'est le Conseil d'Etat, le Gouvernement, qui serait ravi. Cela lui donnerait davantage de moyens de faire comprendre au Parlement qu'il l'empêche de travailler convenablement.

Plus sérieusement, vous l'avez compris en filigrane de mon intervention, je pense, à titre personnel, que l'intervention de la Commission de haute surveillance dans notre affaire Claude Dubois était une ingérence dans les affaires de la justice et contraire à l'indépendance des jugements. C'est du reste ce que le professeur Tanquerel a dit dans l'avis de droit que j'ai cité tout à l'heure.

Au-delà de ce problème fondamental, nous avons, dans le canton de Vaud et dans de nombreux cantons, un mécanisme qui vise tout de même – et ce sont les Constitutions qui le prévoient – à s'assurer du bon fonctionnement de la justice dans une optique, si on utilise le jargon moderne à la sauce américaine, d'efficience. Est-ce que les ressources allouées, est-ce que le fonctionnement général, sont satisfaisants? Et en cela

je me distingue peut-être du procureur Bertossa ; je pense que le Parlement a un rôle à jouer s'il n'excède pas ces tâches-là. Pour le jouer, il doit pouvoir travailler de façon intelligente et je vous donne un exemple des difficultés que nous avons rencontrées avec la Commission de haute surveillance dans ces fameuses visites que nous sommes autorisés à faire au sein de l'ordre judiciaire vaudois pour nous assurer que tout fonctionne. Il faut vous imaginer comment ça se passe: vous avez une délégation de deux députés qui se rend dans un office ou dans un tribunal quelconque, partie donc de l'ordre judiciaire vaudois, et vous vous retrouvez face à des magistrats de première instance, des préposés aux offices des faillites de première instance en quelque sorte, qui vous donnent leur impression sur le fonctionnement de leur office, qui vous donnent des informations quand vous leur demandez des informations et puis, vous devez faire un rapport alors que vous n'êtes pas juriste, vous n'avez pas d'expert à vos côtés, vous n'avez pas de quoi apprécier la qualité du travail ou très difficilement. Et ça, ça rend le travail de la Commission de haute surveillance – je salue son président qui est ici avec nous – extraordinairement difficile. Pour réaliser la tâche qui lui est confiée par la Constitution, donc de veiller à une bonne efficacité, un bon fonctionnement de la justice, il faut qu'elle en ait les moyens, mais je pense ici en des termes qualitatifs et non pas forcément quantitatifs. En d'autres termes, pour répondre à la question, ce n'est pas uniquement une question de moyens financiers, d'argent, mais c'est aussi une question institutionnelle de fonctionnement pour que la qualité de la haute surveillance puisse être au rendez-vous.

Lienhard Andreas, Ordinarius für öff. Recht und Staatsrecht (Uni Bern): Hat das Parlament genügend Mittel, um seine Funktion wahrnehmen zu können?

Ich denke, wenn das Parlament sich konzentriert auf die Funktion, die es wahr-

nehmen soll – eine politische Kontrolle, eine Oberaufsicht, die von einer gewissen Distanz geprägt ist und sich im Grundsatz nicht in einzelne Bereiche hineinver tiefert –, dann hat das Parlament genügend Ressourcen, weil es sich eben selbst beschränkt. Im Übrigen hat das Parlament falls nötig zusätzliche Mittel zur Verfügung, wenn wir an die Parlamentsdienste, Kommissionen, die Unterstützung von Finanzkontrollorganen denken. Das sind alles zusätzliche finanzielle und personelle Mittel, die zur Verfügung stehen.

Haben die Gerichte genügend Mittel zur Verfügung, um ihre Aufsicht wahrnehmen zu können?

Ich denke, das ist eine ganz essentielle Frage vor dem Hintergrund der Funktion der parlamentarischen Oberaufsicht. Wenn sich diese zurücknimmt, dann ist es umso wichtiger, dass die Gerichte selbst ihre Aufsicht sicherstellen und dafür auch genügend Ressourcen, finanzielle Mittel, bereitstellen. Das ist gewissermassen der Preis der zurückgenommenen Oberaufsicht, dass die Gerichte selbst ihre Aufsicht sicherstellen müssen. Und die Aufsicht der Gerichte selbst ist auch eine Konsequenz der Selbstverwaltung. Die Gerichte haben sich ihre Selbstverwaltung erkämpft – auf Bundesebene aber auch in den Kantonen – und die Konsequenz davon ist, dass sie sich führen, sich beaufsichtigen und dementsprechend genügend Mittel zur Verfügung stellen müssen.

Karl Güntzel, Kantonsrat (SG): Ich danke vorerst für die Schilderung der Ausgangslage von vier Fachleuten. Ich habe festgestellt, dass es im Grundsatz nicht grosse Differenzen sind, auch wenn die Positionen differenziert tönten, insbesondere diejenige von Herrn Bertossa. Trotzdem glaube ich, dass wir nicht so weit auseinander sind. Ich hätte viel zu sagen und konzentriere mich auf drei Punkte.

Vorweg zu Ihrem Verständnis: Ich bin Anwalt, seit 26 Jahren Mitglied des Parla-

ments des Kantons St. Gallen, aktuell Mitglied der Rechtspflegekommission, die im Kanton St. Gallen für die Oberaufsicht über die Justiz zuständig ist und die gleichzeitig bei der Richterauswahl auf kantonaler Ebene eine Rolle spielt. Ich bin seit 10 Jahren auch Mitglied des Universitätsrates St. Gallen.

Erstens, meine Feststellungen und Überlegungen, dass diese Positionen gar nicht so weit auseinander liegen: Ich meine, ein Teil der Differenzen hängt auch mit dem schweizerischen Föderalismus oder mit Traditionen zusammen. Ich glaube aber, dass das Grundverständnis im Parlament gross ist, dass wir nicht in die Rechtsprechung, in die aktive Justiz eingreifen sollen, sondern höchstens in die organisatorische. Zweitens: Einer der Sprecher hat gesagt, dass das Gericht nicht Recht setzt. Ich persönlich vertrete jedoch die Meinung, dass die richterliche Rechtsprechung und Gesetzgebung in Einzelfällen weit über die Lückenfüllung hinausgeht. Und da, meine ich, hätte die Politik durchaus das Recht, die Frage, ob es nur um Lückenfüllung geht oder eben auch um richterliche Rechtsprechung, zu beurteilen. Diese Frage ist nicht nur Sache der Justiz.

Drittens und da kehre ich das Tagesthema ein bisschen um: Hier geht es ja um die Frage, wie weit wir, die Politik, uns einmischen dürfen beziehungsweise Aufgaben in den Gerichten wahrnehmen dürfen, die über die Wahlen hinausgehen. Wenn sich aber, meine Damen und Herren, die Politik nicht in die Justiz und in die Wissenschaft – ich erwähne die Wissenschaft eben auch als Mitglied des Universitätsrates – einmischen soll, was ich immer wieder höre, auch von der Wissenschaft, dürfen wir dann von der Politik nicht auch erwarten, dass sich Justiz und Wissenschaft nicht in die Politik einmischen?

Schmid Reto: Vielleicht zur Frage der Prüfung, ob Gesetzeslücken zurecht und in angemessener Weise gefüllt wurden: Wäre

dies ein Grund, eine Legitimierung für eine parlamentarische Einmischung?

Bertossa Bernard : La solution trouvée au niveau de la justice fédérale, c'est l'obligation pour les tribunaux fédéraux de signaler au Parlement, dans le rapport d'activité, les points sur lesquels il serait heureux, nécessaire, indispensable que le législateur intervienne. Ça ne peut être qu'une suggestion du Pouvoir judiciaire à l'égard du Pouvoir législatif. Il n'y a aucune contrainte dans cela. Simplement, ce sont des situations – assez rares au demeurant – dans lesquelles le juge est obligé de suppléer la carence de certaines dispositions légales, soit qu'elles ne sont pas complètes, soit qu'elles sont contradictoires. Sur ces points-là, c'est la justice qui attire l'attention du Parlement.

Meylan Jean-François, président du Tribunal cantonal (VD): Quelques remarques, plus que des questions, sans vouloir faire évidemment un débat vaudois, puisqu'il n'y a pas beaucoup de députés vaudois présents aujourd'hui, ça n'aurait que peu d'intérêt.

La première remarque va dans le sens un petit peu de M. le Procureur général Bertossa, sans vouloir le solliciter. J'observe, que cela soit chez les députés ou chez les magistrats, qu'il y a une forme de déficit de connaissances institutionnelles. Les grands principes doivent être rappelés, connus et être expliqués. Je donne un exemple concernant les magistrats, donc une forme d'autocritique: les magistrats revendiquent leur indépendance; ce qui est garanti, c'est l'indépendance des jugements, ce n'est pas l'indépendance du « je fais comme je veux, je travaille comme je veux, selon les méthodes de travail que je choisis, sans tenir compte du contexte organisationnel ».

Un petit complément sur deux points: Dans son exposé sur la situation vaudoise, M. le Député Mahaim a parlé de la problé-

matique de l'interprétation de cette notion de «circonstances exceptionnelles», qui permet à la Commission de haute surveillance d'intervenir. J'aimerais rappeler que le projet du Conseil d'Etat ne prévoyait pas cette notion de «circonstances exceptionnelles» et que c'est le Parlement lui-même – le Tribunal cantonal n'était pas favorable d'ailleurs – qui avait rajouté cet élément. Donc, le ver qui a été mis dans le fruit législatif était le propre fait du Parlement.

La deuxième chose, s'agissant du rapport d'enquête / avis de droit du prof. Tanquerel, j'aimerais quand même le dire, cela a été dit, mais je le souligne, ce rapport a conclu expressément au fait que la Commission de haute surveillance du Parlement avait violé le principe de la séparation des pouvoirs et le principe de l'indépendance des jugements.

J'en viens à une question intéressante: est-ce que la justice a les moyens de se surveiller elle-même? Dans le canton de Vaud, cela a été dit, c'est le Tribunal cantonal, par sa cour administrative, qui représente la Direction de l'ordre judiciaire, qui surveille les tribunaux de première instance. Et là, nous avons tout à fait les moyens de le faire, les moyens matériels, les moyens informatiques, par le biais de statistiques, de rapports, de visites, d'examins de situations particulières. Là, c'est une question évidemment de législation – la législation vaudoise le permet – et aussi une question de volonté de l'autorité judiciaire supérieure, ce que le canton de Vaud a.

J'aimerais peut-être, avant de poser une question à mon collègue juge cantonal fribourgeois, rappeler quand même un mot que je n'ai pas entendu ce matin, c'est le mot «confiance». Il manque parfois de la confiance entre les partenaires de l'Etat institutionnel, exécutif, législatif et judiciaire. Je ne parle pas là évidemment des rapports personnels que nous avons les uns avec les autres, qui sont globalement

bons, mais il y a là un problème de manque de confiance qui paraît se poser de manière générale, chacun pouvant en faire évidemment sa propre analyse.

J'aimerais terminer par une question à M. le Président du Conseil de la magistrature du canton de Fribourg, qui, comme chacun – pour moi, c'est la même chose – défend le système dans lequel il baigne: que pensez-vous de l'avis du procureur général Gasser, exprimé dans un article scientifique, selon lequel dans le système d'organisation judiciaire fribourgeois, il n'y a pas de pilote dans l'avion?

Urwyler Adrian: Diese Frage betrifft die *Justizorganisation* und nicht die *Justizaufsicht*. In der Justizorganisation hat der Kanton Freiburg in der Tat ein System gewählt, das jeder Justizbehörde die Organisationsautonomie gewährt. So betrachtet ist die Aussage richtig. Wir haben insgesamt 36 verschiedene Justizbehörden und diese organisieren sich selbst. Wir haben also 36 Kleinflugzeuge, die im Kanton unterwegs sind und Sie sehen, da ist die Aufsicht doch ein zentrales Thema bei uns. Ich weiss nicht, ob ich damit die Frage beantwortet habe.

Eines wurde noch angesprochen – und ich habe es bereits gesagt: Im Jahre 2013 war ich Präsident des Kantonsgerichts und ich sass zu Hause am Fernsehen und ich sah Jean-Francois, einen Kollegen, mit 20 Mikrofons vor dem Mund. Ich wusste, das hätte auch ich sein können. Das hätte auch mir, das hätte auch bei uns passieren können. Es kann überall passieren. Ich habe mich damals gefragt: Hätten wir jetzt das bessere System, um zu antworten? Im Grossen und Ganzen kennt der Kanton Waadt das System, das wir vor der Einführung unseres Justizrates hatten, vor der Änderung der Justizverfassung. Ich hoffe, dass es so ist. Weil: Was in diesem Zeitpunkt verloren geht, ist das Vertrauen, das Vertrauen in die Justiz. Und wenn bei der Bevölkerung das Vertrauen in die Justiz verloren geht,

dann geht enorm viel verloren und es ist sehr schwierig, dieses wieder herzustellen. Wir bei uns im Kanton Freiburg brauchten 10 bis 15 Jahre dafür. Heute können wir wieder erhobenen Hauptes hinstehen und sagen: Ja, ich arbeite bei der Freiburger Justiz. Als ich im Jahre 2000 ans Kantonsgericht gewählt wurde, stand in der Presse: «Ne dites pas à ma mère que je suis juge à Fribourg, elle me croit pianiste dans un bordel.» Sehen Sie, wo wir waren? Heute kann ich erhobenen Hauptes hier sitzen und unser System präsentieren.

Noch kurz zwei Bemerkungen zu Fragen, die noch nicht vollständig beantwortet wurden.

Herr Karl Güntzel hat Fragen zur Rechtsprechung gestellt. Diese wird in der Tat bei uns respektiert.

Die Frage der Lückenfüllung kann ich nur auf kantonaler Ebene beantworten. Das funktioniert bei uns recht gut. Mit der Einführung der neuen Strafprozessordnung und Zivilprozessordnung waren kantonal auch Anpassungen nötig. In der Tat gab es einige Lücken zu füllen. Die Beziehung zum Parlament funktioniert bei uns sehr gut. Wenn wir eine Lücke füllen, wird diese in den nächsten zwei, drei Sessionen vom Parlament ins Gesetz übernommen. Ich glaube nicht, dass wir da ein Problem haben.

Und dann der Umkehrschluss des Tagungsthemas: Kann nicht die Politik auch auf die Justiz Einfluss nehmen, wenn sie eben solche Lücken füllt? Ich glaube, das ist ein grosses Feld. Denken Sie daran, Lücken werden gefüllt, wenn sie entstehen. Wann entstehen Lücken? Wenn Sie in der Gesetzgebungsarbeit zu wenig klar formulieren. Und wann formulieren Sie in der Gesetzgebungsarbeit zu wenig genau? Regelmässig dann, wenn die Kartoffel zu heiss ist, um die wirklichen Fragen anzusprechen und zu lösen.

Ich möchte daher den Ball zu diesem Thema an Sie zurückgeben. Sie sind der Gesetzgeber. Das Gesetz ist unser Stecken und Stab. Wir halten uns daran, aber

schreiben Sie hinein, was Sie meinen und wollen.

Mahaim Raphaël : Je trouve cette question soulevée par notre collègue saint-Gallois très intéressante. Le cas apaisé, où un tribunal dit qu'une loi est insuffisante et peu claire ou qu'il manque même une base légale, ça peut le plus souvent et ça doit même provoquer un signal qui va au Parlement et le Parlement ensuite se saisit du problème pour corriger la loi. Ça, c'est la situation idéale. C'est ainsi que l'on souhaite voir fonctionner le système globalement et c'est le plus souvent ainsi que cela se passe. Mais il y a, et M. Urwyler vient d'évoquer un cas, il y a deux cas opposés où ce scénario ne se produit pas, c'est le cas où le Parlement ne prend pas ses responsabilités et renvoie la patate chaude aux tribunaux. C'est un cas assez fréquent, aucun député, je pense, pourra prétendre que ça ne s'est jamais produit dans son activité parlementaire. Ça fait partie du système et dans ce cas-là, il faut que le Parlement accepte l'idée que s'il n'a pas réglé le problème de façon satisfaisante, complète, intelligente, eh bien, la justice s'en saisisse et fasse le travail à sa place. Pas de jalousie à avoir si le Parlement n'a pas pris ses responsabilités. Et il y a aussi le cas inverse, il faut quand même le dire, qui nous irrite beaucoup, nous, les députés, membres de Parlements, c'est une situation, où nous avons le sentiment d'avoir fait un bon travail, d'avoir donné une direction assez claire avec un débat parlementaire riche, qui fournit des détails pour l'interprétation d'un texte de loi et ensuite, on a le sentiment que les juges s'écartent parfois pour des motifs discutables de la volonté du Parlement. Les juristes connaissent la portée de ce qu'on appelle l'interprétation historique, la pratique consistant à se référer à la volonté du Parlement, c'est évidemment une grosse discussion, mais il faut aussi dire vu du côté parlementaire qu'il y a des situations où on a l'impression que

les modifications de lois ne provoquent pas beaucoup de sympathie du côté de la justice et parfois, de façon marginale bien sûr, car les juges, je ne veux pas les accuser, ils font leur travail d'application de la loi, mais parfois lorsqu'il s'agit de marges d'interprétation, de pesées d'intérêts par exemple dans des domaines très sensibles du droit public, parfois on a l'impression que la volonté parlementaire peut être, disons, interprétée de façon assez libre. C'est comme ça que je pourrais le dire. Tout cela fait partie des richesses de notre système ; et oui, la justice peut renvoyer la balle au Parlement, parfois le Parlement est un peu irrité et aurait aussi envie de renvoyer le compliment à la justice.

Lienhard Andreas: Zur Gesetzeslücke: Das ist ja ein Fall, bei welchem es im Einzelfall eine Rückkoppelung zwischen der Rechtsprechung und der Oberaufsicht gibt. Die Angelegenheit ist an sich eine einfache. Wenn es eine Gesetzeslücke gibt, und es ist eine echte Lücke, also eine sogenannte pflichtwidrige Unvollständigkeit des Gesetzgebers, dann darf oder muss das Gericht diese Lücke sogar füllen. Das ist seine Aufgabe. Das steht sogar im ZGB, wie wir wissen. Wenn das Parlament dann nicht einverstanden ist, wie das Gericht die Lücke gefüllt hat, dann ist es an ihm, in seiner Gesetzgebungsfunktion das Gesetz anzupassen. Insofern hat das Parlament die Hoheit, letztlich darüber zu befinden. Ist es eine sogenannte unechte Lücke, also eine rechtspolitische Lücke, die von Beginn weg durch den Gesetzgeber zu beantworten ist, dann darf das Gericht diese Lücke nicht schliessen und es ist von vornherein Sache des Parlaments, diese rechtspolitische Lücke zu schliessen. Insofern denke ich, sind die Kompetenzen korrekt verteilt. Vielleicht noch zum Vertrauen, das verschiedentlich angesprochen wurde heute. Ich habe bereits bei der Funktion gesagt: Es ist eine der zentralen Funktionen des Parlamentes, der Oberaufsichtsfunktion,

letztlich dafür besorgt zu sein, dass Vertrauen in die Gerichtsbarkeit besteht. Das ist die Funktion des Parlaments im Rahmen der Oberaufsicht. Gefordert sind damit aber die Gerichte. Die Gerichte müssen immer wieder das in sie gesetzte Vorschussvertrauen rechtfertigen. Und das tun sie unter anderem, indem sie Aufsichtsmechanismen bereitstellen, Qualitätssicherungsinstrumente bereitstellen, um permanent das in sie gesetzte Vertrauen rechtfertigen zu können.

Gretillat Jonathan, député (NE) : J'aurais une question que je souhaiterais adresser à M. Bertossa, enfin une question et une remarque à la fois:

Concernant le principe de la séparation des pouvoirs, on a vu, comme le relève Montesquieu, que le pouvoir doit arrêter le pouvoir. Mais ça implique également que chaque pouvoir doit rendre des comptes au pouvoir qui l'élit. Le législatif ou l'exécutif, selon le niveau auquel on se situe, devront rendre des comptes soit à un législatif ou alors au peuple. Du coup, ma question, c'est: comment et à qui le pouvoir judiciaire doit-il rendre des comptes selon votre appréciation, M. Bertossa?

Concernant les mesures disciplinaires et la révocation des magistrats, si on admet que le Parlement n'a aucun rôle à jouer et que ça doit rester du ressort du troisième pouvoir, est-ce vraiment pertinent, selon vous, de confier ce genre de tâche à un organe qui serait composé justement de personnes – des pairs, des collègues – appelées à être contrôlées et est-ce que ça ne poserait pas d'autres problèmes comme celui des conflits d'intérêts ou celui du manque d'indépendance ?

Bertossa Bernard : Comme je vous l'ai dit, l'élection des juges – enfin à mon avis – par le Parlement n'est qu'un succédané de l'élection des juges par le peuple, laquelle serait en théorie la règle. Dès l'instant où les juges une fois élus sont, devraient être

sur un pied d'égalité avec le Parlement qui les a élus, il n'y a aucune raison fondamentale pour que le juge aient à rendre des comptes au Parlement. Maintenant, ça dépend de quel compte. Votre question est tellement vaste qu'il faudrait pouvoir la décomposer. S'il s'agit de rendre des comptes financiers, on est bien d'accord que dès l'instant où c'est le Parlement qui est compétent pour voter les budgets, la justice doit rendre compte de l'utilisation qu'elle fait des deniers publics. Quant à rendre compte de ses décisions, surtout pas, puisque c'est le cœur même de son indépendance que de rendre des décisions, d'appliquer des lois générales à des cas particuliers. Quant à la question de la discipline, je ne vois pas où est le problème si on confie la compétence de régler les questions disciplinaires à la justice elle-même plutôt qu'au Parlement. Vous parlez du risque de conflits d'intérêts. Mais il n'y a pas plus de conflits d'intérêts entre deux magistrats de l'ordre judiciaire qu'entre un magistrat de l'ordre judiciaire et un député. Cette question de conflit d'intérêts peut être personnelle, *ad personam*, par rapport à la fonction ou non. Vous avez dans les Parlements des avocats qui ont certainement de très bonnes raisons d'en vouloir à des juges ou à des procureurs. On dirait alors que si c'est de la discipline à régler par le Parlement, il y a bien plus de risques de conflits d'intérêts dans ce scénario-là que si c'est la justice elle-même qui fait le ménage parmi les siens.

Thalmann Balthasar Président des Gemeinderats der Stadt Uster: Wir haben gar nichts mit dieser Frage zu tun. Dennoch habe ich nicht ganz verstanden: Dieser Justizrat im Kanton Freiburg, ist das nicht eine Kapitulation des Parlaments, eine Weigerung Verantwortung wahrzunehmen? Das Parlament wählt den Justizrat und dieser Justizrat soll schauen, dass alles in Ordnung ist. Und wenn dann Schlechtwetter kommt, dann ist der Justizrat verantwort-

lich und nicht das Parlament. Wird hier eine Verantwortung abgeschoben? Oder ist es ein Bekenntnis, dass das Parlament etwas überfordert ist mit dieser Gewaltenteilung oder dieser heiklen Gratwanderung, die es zu vollziehen hat?

Urwyler Adrian: Weder noch. Im Kanton Freiburg haben wir drei Räte: den Grossen Rat, das ist die erste Gewalt, den Staatsrat, das ist die zweite Gewalt, die Exekutive, und den Justizrat, der für die dritte Gewalt steht. Und es ist so, dass der Grosse Rat die Mitglieder des Justizrates wählt. Die Zusammensetzung ist in der Verfassung verankert – das gibt ihm eine starke Stellung – und die einzelnen Mitglieder werden durch ihre Korporationen gewählt. Der Staatsrat entsendet sein Mitglied, der Grosse Rat wählt und entsendet sein Mitglied, gleiches gilt für die Gerichte, die Staatsanwaltschaft, den Anwaltsverband, der auch einen ständigen Sitz innehat und seinen Vertreter auswählt. Dasselbe gilt für die Juristische Fakultät. Diese Vertreter werden dann vom Grossen Rat gewählt und bestätigt. Es ist also keineswegs eine Kapitulation. Es ist auch keine «Décharge», sondern die Art und Weise, wie wir im Kanton Freiburg die Justizaufsicht geregelt haben. Diese Art erlaubt es dem Grossen Rat – das ist zumindest mein Gefühl –, seine Oberaufsicht etwas zurückzufahren und von weit her zu schauen: Funktioniert es oder funktioniert es nicht? Der Justizrat hat einen guten Kontakt zur Justizkommission, wo Probleme angesprochen werden und regelmässig Aussprachen stattfinden. Der Jahresbericht wird im Parlament präsentiert, da stehe ich dem Grossen Rat für Fragen zur Verfügung. Es ist also keineswegs eine Kapitulation sondern eine Form, wie man Justizaufsicht organisieren kann.

Lienhard Andreas: Ich würde mich gerne zur Institution des Justizrates äussern, weil das beschäftigt, auch mit Blick aufs

Ausland. In der Schweiz haben wir fünf Kantone, die einen solchen haben. Ein sechster Kanton – das Wallis, meinte ich – ist daran, sich das zu überlegen und es stellt sich die Frage: Warum die anderen nicht? Ich denke, es gibt drei gewichtige Gründe, die für einen Justizrat sprechen. Um es vorweg zu nehmen: Die Dissertation, die ich angesprochen habe, ist zum Ergebnis gekommen, dass Justizräte nicht notwendig sind in unserem System. Sie sind eine mögliche Lösung, aber sie sind insofern nicht *notwendig*. Die Kantone, die keine Justizräte geschaffen haben, sind immer noch im Rahmen der Verfassung. Drei Gründe also, die dafür sprechen könnten, Justizräte einzurichten:

Ein erster Grund besteht darin, die Administrativaufsicht von der Verwaltung, von einem Justizdepartement, wegzunehmen und einem neutralen Gremium zu übertragen – sofern das noch der Fall ist. In der Schweiz und im Ausland ist das teilweise der Fall. Das ist ein gewichtiger Grund, Justizräte einzusetzen.

Ein zweiter möglicher Grund ist, dass man die Disziplinaufsicht, die Amtsenthebungskompetenz, von den Parlamenten wegnimmt und einem neutralen Gremium überträgt, insbesondere, um den Rechtsschutz zu gewähren. Ich glaube, es ist essentiell, dass bei Disziplinarmassnahmen, Amtsenthebungen der Rechtsschutz spielen muss. Bei Entscheiden des Parlamentes ist das bekanntlich etwas schwierig.

Ein dritter Grund ist, dass auch die oberen Gerichte einer Aufsicht unterstellt werden und nicht nur einer Oberaufsicht. Da gibt es im System ohne Justizrat ein gewisses Vakuum. Die oberen Gerichte können nur durch das Parlament beaufsichtigt werden. Und diese Aufsicht ist eben eine Oberaufsicht. Und wie wir gesehen haben, hat die Oberaufsicht gewisse andere Funktionen und andere Instrumente. Dies ist der dritte Grund, auch die oberen Gerichte einer eigentlichen Aufsicht zu unterstellen.

Mahaim Raphaël: Je pense aussi que l'instauration d'un conseil de la magistrature – à noter qu'en français on parle souvent de conseil *supérieur* de la magistrature, le terme *supérieur* n'est pas indispensable – permet en termes qualitatifs de veiller à mettre, si vous me passez cette expression, de l'huile dans les rouages institutionnels. C'est un avis personnel que j'exprime ici et je pense, comme député, que le Parlement n'a pas de crainte à avoir, ça répond à votre question indirectement, Monsieur n'a pas de crainte à avoir de se décharger de sa responsabilité parce que ces tâches-là, qui sont confiées à un conseil de la magistrature, dans tous les cas, *lui* ne peut pas les exercer. Ce qu'il doit et devra encore exercer bien sûr, c'est une forme de haute surveillance avec l'élection des magistrats, avec probablement des compétences pour l'approbation du budget et ses tâches habituelles comme le prévoient la plupart des systèmes cantonaux. Les tâches qui sont dévolues à un conseil de la magistrature ne viennent pas dépouiller ou déresponsabiliser le Parlement mais lui donnent une position à mon avis plus confortable du point de vue institutionnel et réduisent les risques de politisation de la justice ; concrètement, par mauvais temps, le risque d'avoir des députés qui viennent se mêler d'une décision de justice et réclamer des interventions au sein de l'ordre judiciaire, ça me paraît gravement dangereux et les dangers de ce type, on doit les éviter avec l'objectif inverse évidemment, inverse et complémentaire, qui est de veiller à une bonne efficience de la justice, un bon fonctionnement de la justice et j'ai l'impression que pour ces deux objectifs complémentaires, le conseil de la magistrature représente une alternative intéressante, c'est l'avis subjectif d'un député.

Bertossa Bernard : J'aimerais juste rappeler, peut-être en référence à ce qui m'a été demandé tout à l'heure, que dès l'instant

où il faut admettre que le Parlement est compétent pour élire les juges et les procureurs, il est aussi compétent pour ne pas les réélire et si un Parlement a des griefs à faire valoir à l'égard d'un magistrat, il peut toujours ne pas le réélire. Je n'ai pas cessé de dire à mes collègues, à mes substituts : vous n'avez pas, comme juges, vous n'avez pas un droit d'être réélus. Il n'y a pas de droit à la réélection. C'est une possibilité pour le Parlement d'intervenir à l'égard d'un magistrat individuel s'il a des griefs à faire valoir à son égard.

Schmid Reto : J'aimerais boucler la boucle ici pour en revenir au point de départ du débat vaudois. Selon l'adage américain, *hard cases make bad law* – les affaires graves engendrent de mauvaises lois. Au vu de la gravité des affaires dont on nous a parlé aujourd'hui, dont ont parlé Mme la Conseillère d'Etat et M. le Député, on devrait donc s'attendre à de très mauvaises lois. J'ai bon espoir, toutefois, que des rencontres comme celles d'aujourd'hui, que des discussions, des débats comme ceux d'aujourd'hui puissent contribuer à ce que les affaires graves produisent aussi de temps à autre de *bonnes* lois.

Lustenberger Ruedi, Präsident SGP: Als ehemaliger Präsident der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates und gleichzeitig Mitglied der Subkommission über die Gerichte habe ich hier selbstverständlich sehr aufmerksam zugehört. Ich gebe es gerne zu, es wäre reizvoll gewesen, neben Herrn Bertossa an diesem Podium aktiv teilzunehmen. Es wäre dann allenfalls noch etwas kontroverser herausgekommen.

Ich möchte den vier Referenten ganz herzlich danken. Das war eine sehr interessante Diskussion. Die Tatsache, dass Sie sich aktiv in diese Diskussion eingemischt haben, geschätzte Kolleginnen und Kollegen, ist der Beweis, dass das Thema attraktiv war.

●



Forum der Parlamentsdienste vom 6. Oktober 2017: Übermittlung von Dokumenten zwischen Legislative und Exekutive

Rund 60 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Parlamentsdiensten trafen sich am Freitag, 6. Oktober 2017 im Stadthaus von Uster (ZH) zur jährlichen Tagung ihres Forums der Parlamentsdienste. Der Präsident des Gemeinderates von Uster, Balthasar Thalmann, und der 1. Vizepräsident des Gemeinderates, Matthias Bickel, hiessen die Gäste aus der ganzen Schweiz – es waren u.a. sogar Delegationen aus den Kantonen Genf, Neuenburg, Waadt und Wallis angereist – in dem nach den Plänen vom Architekten Bruno Giacometti (1907–2012) im Jahre 1962 erbauten Stadthaus willkommen.

Der Ratspräsident wies in seinem Grusswort darauf hin, dass Entscheidungsprozesse für Dritte nachvollziehbar dargestellt werden müssten. Und bei der Archivierung elektronischer Daten dürfe «digital» nicht mit «delete» gleichgesetzt werden.

In einer szenischen Annäherung, vorbereitet vom Sekretär der SGP, Reto Schmid, wurde auf humorvolle Art und Weise zum Ausdruck gebracht, dass die Daten- und Dokumentenübermittlung zwischen Exekutive und Legislative von vielen Doppelspurigkeiten begleitet würde, die einen Mehraufwand generierten, der bei guter Planung vermieden werden könnte.

Im Hauptreferat wies Daniel Petitjean, Informatikleiter Parlamentsdienst des Grossen Rats und Projekt-Koordinator für den Staatsrat des Kantons Wallis, darauf hin, dass Reorganisationen und die Einführung neuer Aufgaben ohne Personalaufstockung gute Zeitpunkte für Digitalisierung seien. Im Kanton Wallis bestehen seit 2013 virtuelle Arbeitsplätze für die Parlamentsmitglieder und -dienste.

Das Tagungsthema wurde in Gruppengesprächen vertieft und dabei zeigte sich in der anschliessenden Auswertung im Plenum, dass in den Parlamenten und ihren Diensten heterogene Lösungen bestehen. In den einen Parlamenten sind Lösungen mit Ratsinformationssystem (RIS) und Extranet erfolgreich eingeführt worden, in anderen bestehen bereits Verknüpfungen über Geschäftsverwaltungsdatenbanken mit den Exekutiven und umgekehrt. Zu vermeiden ist eine Verdoppelung von Dokumenten und die Sicherstellung der Erfassung sämtlicher Dokumente in den Datenbanken. Auch die Verarbeitung von parlamentarischen Vorstössen erfolgt in unterschiedlicher Weise – auf Papier oder nur noch digital. Digitalisierung lässt sich nicht aufhalten, soll aber – wenn sie erfolgreich und akzeptiert werden soll – schrittweise erfolgen.

Abgeschlossen wurde der Anlass mit einem herbstlichen Apéritif im Stadthaus von Uster. Das Werkheim Uster wusste dabei die Gäste aus nah und fern mit einem herbstlichen Menu zu verwöhnen.

Daniel Reuter,
Vizepräsident der SGP
daniel.reuter@uster.ch



Korrespondenten – Correspondents – Corrispondenti

Bund

Bundesversammlung

Ruth Lüthi, stv. Sekretärin der Staatspolitischen Kommissionen, Parlamentsdienste der eidg. Räte, 3003 Bern, T: 058 322 98 04, F: 058 322 98 67, E: ruth.lueithi@parl.admin.ch

Kantone – Cantons – Cantoni

Kantonsrat Zürich

Moritz von Wyss, Leiter Parlamentsdienste Kantonsrat Zürich, Postfach, 8090 Zürich, T: 043 259 20 07, F: 043 259 51 88, E: moritz.vonwyss@pd.zh.ch

Grosser Rat Bern – Grand Conseil Berne

Patrick Trees, Generalsekretär des Grossen Rates, Postgasse 68, 3000 Bern 8, T: 031 633 75 82, F: 031 633 75 88, E: patrick.trees@parl.be.ch

Kantonsrat Luzern

Karin Schuhmacher, Leiterin Parlamentsdienst, Staatskanzlei, Bahnhofstrasse 15, 6002 Luzern, T: 041 228 50 17, E: karin.schuhmacher@lu.ch

Landrat Uri

Kristin Arnold Thalmann, Landratssekretärin, Rathaus, 6460 Altdorf, T: 041 875 20 06, F: 041 870 66 51, E: kristin.arnold@ur.ch

Kantonsrat Schwyz

Mathias Brun, Staatssekretär, Staatskanzlei, 6431 Schwyz, T: 041 819 11 24, F: 041 819 26 19, E: mathias.brun@sz.ch

Kantonsrat Obwalden

Nicole Frunz Wallimann, Ratssekretärin, Ratssekretariat Kantonsrat, Rathaus, Postfach 1562, 6061 Sarnen, T: 041 666 62 02, F: 041 660 65 81, E: nicole.frunz@ow.ch

Landrat Nidwalden

Armin Eberli, Landratssekretär, Regierungsgebäude, Postfach, 6371 Stans, T: 041 618 79 01, F: 041 618 79 11, E: armin.eberli@nw.ch

Landrat Glarus

Hansjörg Dürst, Ratssekretär, Regierungskanzlei des Kantons Glarus, 8750 Glarus, T: 055 646 69 66, F: 055 646 32 91, E: hansjoerg.duerst@gl.ch

Kantonsrat Zug

Tobias Moser, Landschaftssekretär, Regierungsgebäude, Postfach, 6301 Zug, T: 041 728 31 10, F: 041 728 37 01, E: tobias.moser@zg.ch

Grand Conseil Fribourg – Grosser Rat Freiburg

Mireille Hayoz, Secrétaire générale du Grand Conseil, Rue de la Poste 1, 1701 Fribourg, T: 026 305 10 52, F: 026 305 10 49, E: mireille.hayoz@fr.ch

Kantonsrat Solothurn

Michael Strebel, Sekretär des Kantonsrates, Rathaus, 4500 Solothurn, T: 032 627 20 79, E: michael.strebel@sk.so.ch

Grosser Rat Basel-Stadt

Thomas Dähler, Leiter Parlamentsdienst, Rathaus, 4001 Basel, T: 061 267 40 15, M: 078 713 59 06, E: thomas.daehler@bs.ch

Landrat Basel-Landschaft

Alex Klee, Leiter Parlamentsdienst, Landeskanzlei Basel-Landschaft, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal, T: 061 552 50 27, F: 061 552 69 65, E: alex.klee@bl.ch

Kantonsrat Schaffhausen

Martina Harder, Sekretärin des Kantonsrats, Regierungsgebäude, Beckenstube 7, 8200 Schaffhausen, T: 052 632 73 63, F: 052 632 70 69, E: martina.harder@ktsh.ch

Grosser Rat Appenzell UR

Markus Dörig, Ratssekretär, Rathaus, Marktgasse 2, 9050 Appenzell, T: 071 788 93 11, F: 071 788 93 39, E: markus.doerig@rk.ai.ch

Kantonsrat Appenzell AR

Anja Jenny, Assistentin Kantonsrat, Parlamentsdienste, Regierungsgebäude, 9102 Herisau, T: 071 353 62 34, E: anja.jenny@ar.ch

Kantonsrat St. Gallen

Lukas Schmucki, Vizestaatssekretär/Leiter Parlamentsdienste, Staatskanzlei, Regierungsgebäude, Postfach, 9001 St.Gallen, T: 058 229 32 56, E: lukas.schmucki@sg.ch

Grosser Rat Graubünden

Domenic Gross, Leiter Ratssekretariat, Staatskanzlei Graubünden, 7001 Chur, T: 081 257 22 32, F: 081 257 21 88, E: ratssekretariat@staka.gr.ch

Grosser Rat Aargau

Rahel Ommerli, Leiterin Parlamentsdienst, Regierungsgebäude, 5001 Aarau, T: 062 835 13 61, F: 062 835 13 59, E: rahel.ommerli@ag.ch

Grosser Rat Thurgau

Ricarda Zurbuchen, Leiterin Parlamentsdienste, Regierungsgebäude, Zürcherstrasse 188, 8510 Frauenfeld, T: 058 345 53 12, F: 058 345 53 54, E: ricarda.zurbuchen@tg.ch

Gran Consiglio Ticino

Gionata P. Buzzini, Segretario del Gran Consiglio, Palazzo governativo, 6510 Bellinzona, T: 091 814 43 25, E: gionata.buzzini@ti.ch

Grand Conseil Vaud

Igor Santucci, Secrétaire général du Grand Conseil, Grand Conseil, Place du Château 6, 1014 Lausanne, T: 021 316 05 19, F: 021 316 40 19, E: igor.santucci@vd.ch

Grand Conseil Valais – Grosser Rat Wallis

Claude Bumann, Chef du Service parlementaire, Grand Conseil, Service parlementaire, Grand-Pont 4, 1951 Sion, T: 027 606 21 87, E: claude.bumann@parl.vs.ch

Grand Conseil Neuchâtel

Janelise Pug, Secrétaire générale du Grand Conseil, Château, 2000 Neuchâtel, T: 032 889 40 15, E: janelise.pug@ne.ch

Grand Conseil Genève

Laurent Koelliker, Sautier, Rue de l'Hôtel de Ville, 1211 Genève 3, T: 022 327 97 00, F: 022 327 97 19, E: laurent.koelliker@etat.ge.ch

Parlement Jura

Jean-Baptiste Maître, secrétaire du Parlement, Parlement de la République et Canton du Jura, Hôtel du Parlement, Rue de l'Hôpital 2, 2800 Delémont, T: 032 420 72 22 / 23, F: 032 420 72 21, E: jean-baptiste.maitre@jura.ch

Gemeinden – Communes – Comuni

Stadt Baden

Marco Sandmeier, Stadtschreiber II, Stadthaus,
Rathausgasse 1, 5401 Baden, T: 056 200 82 04, F: 056 200 83 26,
E: marco.sandmeier@baden.ag.ch

Stadt Bern

Daniel Weber, Ratssekretariat des Stadtrats, Predigerstrasse 12,
Postfach, 3000 Bern 1, T: 031 321 79 20, F: 031 321 79 22,
E: ratssekretariat@bern.ch

Stadt Biel – Ville de Bienne

Regula Klemmer, Ratssekretärin, Ratssekretariat des
Stadtrates, Mühlebrücke 5a, 2502 Biel-Bienne, T: 032 326 11 73,
F: 032 326 11 92, E: regula.klemmer@biel-bienne.ch

Gemeinde Davos

Michael Straub, Landschreiber, Berglistutz 1, Postfach,
1720 Davos Platz 1, T: 081 414 30 41, F: 081 414 30 49,
E: michael.straub@davos.gr.ch

Stadt Dietikon

Uwe Krzesinski, Sekretär des Gemeinderates, Stadthaus,
Bremgartenstrasse 22, 8953 Dietikon, T: 044 744 36 31,
E: uwe.krzesinski@dietikon.ch

Ville de Fribourg – Stadt Freiburg

Mathieu Maridor, collaborateur scientifique en charge du
secrétariat du Conseil général, Ville de Fribourg,
Place de l'Hôtel-de-Ville 3, 1700 Fribourg, T: 026 351 71 12,
E: mathieu.maridor@ville-fr.ch

Ville de Genève

Marie-Christine Cabussat, Cheffe du Secrétariat du
Conseil municipal, Rue de la Croix Rouge 4, 1204 Genève,
T: 022 418 29 66, E: infocm@ville-ge.ch

Stadt Gossau

Toni Inauen, Stadtschreiber, Stadtkanzlei, Rathaus,
9201 Gossau, T: 071 388 41 11, E: toni.inauen@stadtgossau.ch

Gemeinde Köniz

Verena Remund-von Känel, Parlamentssekretärin, Direktion
Präsidielles und Finanzen, Fachstelle Parlament, Landorfstr. 1,
3098 Köniz, T: 031 970 92 06, F: 031 970 92 17,
E: verena.remund@koeniz.ch

Stadt Kreuzlingen

Thomas Niederberger, Stadtschreiber der Stadt Kreuzlingen
und Sekretär des Gemeinderates, Stadtkanzlei, Hauptstrasse
62, 8280 Kreuzlingen, T: 071 677 62 10, F: 071 671 11 30,
E: thomas.niederberger@kreuzlingen.ch

Ville de Lausanne

Frédéric Tétaz, Secrétaire du Conseil communal de Lausanne,
Hôtel de ville, Pl. de la Palud 2, 1003 Lausanne, T: 021 315 21 01,
F: 021 315 20 02, E: frederic.tetaz@lausanne.ch

Stadt Luzern

Brigitte Koller, Leiterin Sekretariat Grosser Stadtrat,
Hirschengraben 17, 6002 Luzern, T: 041 208 88 76,
E: grstr@stadtluzern.ch

Stadt Opfikon

Willi Bleiker, Ratssekretär, Stadtverwaltung Opfikon,
Oberhauserstrasse, 8152 Opfikon, T: 01 829 82 27,
F: 01 829 82 42, E: willi.bleiker@opfikon.ch

Gemeinde Riehen

Urs Denzler, Sekretär des Einwohnerrates,
Gemeindehaus, 4125 Riehen, T: 061 646 82 18,
E: urs.denzler@riehen.ch

Stadt Thun

Remo Berlinger, Vize-Stadtschreiber, Rathaus, 3602 Thun,
T: 033 225 82 17, E: remo.berlinger@thun.ch

Stadt Schaffhausen

Gabriele Behring, Ratssekretärin Grosser Stadtrat
Schaffhausen, Stadthaus, 8200 Schaffhausen, T: 052 632 53 14,
E: gabriele.behring@stsh.ch

Stadt St. Gallen

Manfred Linke, Stadtschreiber, Rathaus, 9001 St.Gallen,
T: 071 224 53 22, F: 071 224 57 01,
E: manfred.linke@stadt.sg.ch

Stadt Uster

Daniel Reuter, Leiter Parlamentarische Dienste, Bahnhofstrasse
17, 8610 Uster, T: 044 944 73 32, E: daniel.reuter@uster.ch

Stadt Wetzikon

Franziska Gross, Ratssekretärin des Grossen Gemeinderates,
Bahnhofstrasse 167, 8622 Wetzikon, T: 044 931 32 15,
E: franziska.gross@wetzikon.ch

Stadt Winterthur

Marc Bernhard, Ratsschreiber Grosser Gemeinderat der
Stadt Winterthur, Stadtkanzlei Winterthur, Pionierstrasse 7,
8403 Winterthur, T: 052 267 51 58, F: 052 267 59 35,
E: marc.bernhard@win.ch

Stadt Zug

Martin Würmli, Stadtschreiber, Stadthaus, Postfach 1258,
6301 Zug, T: 041 728 21 02, F: 041 728 23 71,
E: martin.wuermli@stadtzug.ch

Stadt Zürich

Andreas Ammann, Leiter Parlamentsdienste des
Gemeinderates, Stadthausquai 17, Postfach, 8022 Zürich,
T: 044 412 31 10, F: 044 412 31 12,
E: andreas.ammann@zuerich.ch

Vorstand SGP – Comité SSP – Comitato SSP

Präsident

Ruedi Lustenberger, a. Nationalrat, Romoos LU

Vizepräsident

Daniel Reuter, Leiter Parlamentsdienste der Stadt Uster, Zürich

Sekretär

Reto Schmid, stv. Generalsekretär des Grossen Rates FR,
Freiburg

Kassiererin

Sabine Canton, Leiterin Ratsdienste des Kantons Basel-Stadt,
Basel

Webmaster

Reto Rudolf, Gemeinderat Stadt Zürich, Zürich

Redaktorin Mitteilungsblatt

Ruth Lüthi, stv. Sekretärin der SPK NR/SR, Burgdorf

Jacques-André Aubry, Député au Parlement jurassien,
Les Breuleux; Gionata Buzzini, segretario generale del
Gran Consiglio TI, Minusio; Hansjörg Dürst, Ratsschreiber,
Staatskanzlei GL, Glarus; Regula Klemmer, secrétaire du
Conseil de ville de la Ville de Bienne, Bienne; Laurent Koelliker,
Sautier du Grand Conseil GE, Genève; Igor Santucci, Secrétaire
général du Grand Conseil du canton de Vaud, Echallens; Rolf
Steiner, dipl. Chemiker, a. Kantonsratspräsident, Dietikon;
Michael Strebel, Ratssekretär Kanton SO, Solothurn; Felix
Uhlmann, Professor für Staats- und Verwaltungsrecht
und Rechtssetzungslehre, Basel; Moritz von Wyss, Leiter
Parlamentsdienste Kantonsrat ZH, Zürich

Das Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen erscheint 3-mal jährlich und wird durch die Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen herausgegeben.

Sekretär der Gesellschaft:
Reto Schmid, stv.
Generalsekretär des
Grossen Rates FR,
Tel. 026 305 10 55

Sekretariat und Vertrieb:
Sekretariat SPK,
Parlamentsdienste,
3003 Bern,
Tel. 058 322 99 44

Redaktion: Ruth Lüthi,
Parlamentsdienste,
3003 Bern,
Tel. 058 322 98 04

Redaktionsschluss
der nächsten Nummer:
20. März 2018.

Die von den Autorinnen und Autoren vertretenen Meinungen müssen sich mit denjenigen der Redaktion nicht decken. Die Verantwortung für die einzelnen Beiträge liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Mitteilungen können direkt an die Redaktion gesandt werden, vorzugsweise per E-Mail
(ruth.luethi@parl.admin.ch).

Le bulletin d'information SSP paraît 3 fois l'an et est publié par la Société suisse pour les questions parlementaires.

Secrétaire de la Société:
Reto Schmid, secrétaire
général adjoint du Grand
Conseil FR,
Tél. 026 305 10 55

Secrétariat et distribution:
Secrétariat CIP, Services du
Parlement, 3003 Berne,
Tél. 058 322 99 44

Rédaction: Ruth Lüthi,
Services du Parlement,
Tél. 058 322 98 04

Délai rédactionnel du prochain numéro:
20 mars 2018.

Les avis exprimés par les auteurs sont de leur seule responsabilité et ne reflètent pas nécessairement celles de la rédaction.

Les nouvelles peuvent être transmises directement à la rédaction, si possible par voie électronique
(ruth.luethi@parl.admin.ch).

Il bollettino d'informazione SSP viene pubblicato 3 volte all'anno dalla Società svizzera per le questioni parlamentari (SSP).

Segretario della Società:
Reto Schmid, secrétaire
général adjoint du Grand
Conseil FR,
Tél. 026 305 10 55

Segretariato e distribuzione:
Segretariato CIP, Servizi del
Parlamento, 3003 Berna,
Tel. 058 322 99 44

Redazione: Ruth Lüthi,
Servizi del Parlamento,
Tel. 058 322 98 04

Termine redazionale
della prossima edizione:
20 marzo 2018.

Le opinioni espresse dagli autori non collimano necessariamente con quelle della redazione. Gli autori sono responsabili delle loro opinioni. Le informazioni possono essere trasmesse direttamente alla redazione, possibilmente per e-mail
(ruth.luethi@parl.admin.ch).

Produktion/Production/
Produzione:
Dike Verlag AG
Weinbergstrasse 41
8006 Zürich
Tel.: 044/251 58 30
www.dike.ch

Bildquelle / source de
l'image / origine fotografia:
www.parlament.ch



Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen
Société suisse pour les questions parlementaires
Società svizzera per le questioni parlamentari