Conseil de la magistrature

Place du Château 1

1014 Lausanne

Conseil de la magistrature

Rapport d'activité pour l'année 2024

Mai 2025

Conseil de la magistrature
www.vd.ch/cm - T + 41 21 338 47 27
conseil.magistrature@vd.ch

TABLE DES MATIERES

1. INTRODUCTION 3

2. ORGANISATION DU CONSEIL DE LA MAGISTRATURE 3

2.1 Membres et présidence 3
2.2 Finances 4
2.3 Personnel 4
2.4 Locaux 4
2.5 Séances du Conseil de la magistrature 4
2.6 Rencontres avec d'autres institutions 5

3. ÉLECTIONS JUDICIAIRES 6

3.1 Rappel du cadre légal 6
3.2 Préavis du Conseil de la magistrature en matière d'élections et de réélections 7
3.2.1 Tribunal cantonal 7
3.2.2 Ministère public 9
3.3 Bilan et observations 9

4. SURVEILLANCE ADMINISTRATIVE 11

4.1 Rappel du cadre légal 11
4.2 Activités de surveillance administrative en 2023 et en 2024 11
4.2.1 Activités de surveillance administrative en 2023 12
4.2.2 Activités de surveillance administrative en 2024 13
4.3 Recommandations émises par le Conseil de la magistrature (art. 29 LCMag) 15
4.3.1 Recommandations adressées au Tribunal cantonal 15
4.3.2 Recommandations adressées au Ministère public 18
4.4 Bilan et observations 19

5. SURVEILLANCE DISCIPLINAIRE 20

5.1 Rappel du cadre légal 20
5.2 Activité disciplinaire en 2024 20
5.3 Bilan et observations 22

6. CONCLUSION 24

7. LISTE DES ABRÉVIATIONS ET DES ACRONYMES UTILISÉS 25

1. INTRODUCTION

Entré en fonction le 1er janvier 2023 à la suite de la votation populaire du 25 septembre 2022 acceptant la révision partielle de la Constitution vaudoise, le Conseil de la magistrature est chargé de veiller au bon fonctionnement de la justice. Il exerce la surveillance administrative sur le Tribunal cantonal et le Ministère public, ainsi que la surveillance disciplinaire sur les membres des autorités judiciaires et du Ministère public. Il émet en outre des préavis sur l'élection des magistrates et magistrats élus par le Grand Conseil.

Le Conseil de la magistrature est chargé d'établir annuellement un rapport qui a pour but de renseigner le Grand Conseil, lequel exerce la haute surveillance sur le Conseil de la magistrature, mais aussi d'informer le public sur les activités qu'il a déployées.

2. ORGANISATION DU CONSEIL DE LA MAGISTRATURE

2.1 Membres et présidence

Les membres ordinaires ainsi que les membres suppléantes et suppléants du Conseil de la magistrature sont élus par le Grand Conseil, pour une durée de 5 ans.

Durant l'année 2024, la composition du Conseil de la magistrature était la suivante :

Présidence :

- M. Alex Dépraz, juge cantonal.

Vice-présidence :

- Me Antonella Cereghetti, avocate, ancienne Bâtonnière de l'Ordre des avocats vaudois.

Membres :

- Mme Sandra Rouleau, juge cantonale ;
- M. Alexandre Feser, président du Tribunal d'arrondissement de Lausanne ;
- M. Christian Buffat, procureur au Ministère public central ;
- Mme Marlène Collaud, procureure au Ministère public d'arrondissement de La Côte ;
- Me Aline Bonard, avocate ;
- M. Philippe Conus, directeur régional pour la Suisse occidentale de la SUVA ;
- M. François Paychère, magistrat à la Cour des comptes du Canton de Genève, ancien juge dans le Canton de Genève.

Membres suppléantes et suppléants :

- Mme Odile Brélaz Braillard, juge cantonale ;
- M. Joël Krieger, juge cantonal ;
- Mme Sabine Kulling Weber, juge de paix à la Justice de paix du district de la Riviera-Pays-d'Enhaut ;
- M. Anton Rüsch, procureur au Ministère public central ;
- M. Bernard Dénéréaz, premier procureur au Ministère public d'arrondissement de Lausanne ;
- Me François Roux, avocat, ancien Bâtonnier de l'Ordre des avocats vaudois ;
- Me Jacques Haldy, avocat ;
- M. Jean-Yves Pidoux, ancien municipal de la Ville de Lausanne, ancien député au Grand Conseil ;
- Mme Claire-Lise Mayor Aubert, superviseure, ancienne juge du Tribunal régional des Montagnes et du Val-de-Ruz du Canton de Neuchâtel.

2.2 Finances

Dès 2024, le Conseil de la magistrature a été intégré dans les comptes de l'État de Vaud en tant qu'unité budgétaire, administrativement rattachée au Département des institutions, du territoire et du sports (DITS).

Pour l'année 2024, il s'est vu allouer un budget de 465'800 francs. Ce montant comprend notamment l'imputation interne des salaires correspondant aux décharges accordées aux magistrates et magistrats (juges, procureures et procureurs) membres du Conseil par l'institution à laquelle ils appartiennent, par 105'800 francs. Cette écriture interne reste neutre au niveau de la comptabilité globale de l'État de Vaud.

À teneur des comptes 2024, les charges du Conseil de la magistrature se sont élevées à 398'452 francs, soit un montant inférieur au budget proposé.

Durant l'année 2024, une délégation du Conseil de la magistrature a été auditionnée à deux reprises par une sous-commission de la Commission des finances du Grand Conseil : le 2 mai 2024 dans le cadre de l'adoption des comptes 2023, puis le 3 octobre 2024 dans le cadre du processus d'adoption du budget 2025.

Le Conseil de la magistrature tient ici à remercier le Secrétariat général du Département des institutions, du territoire et du sports (DITS) – en particulier Mme Nadine St-Pierre, responsable financière départementale – pour son appui dans l'élaboration du budget et la tenue des comptes.

2.3 Personnel

En 2024, le Conseil de la magistrature n'a pas connu de changement au niveau de son personnel. Le secrétariat juridique était assuré par Mme Pascale Berseth à un taux d'activité de 80%, et le secrétariat administratif par Mme Claudia Bruni à 40%. Le taux d'activité de cette dernière sera augmenté à 50% dès le 1er janvier 2025.

2.4 Locaux

Au cours de sa deuxième année d'activité, le Conseil de la magistrature a poursuivi la mise en place de son organisation. Dans ce cadre, il a notamment finalisé l'aménagement des locaux dans lesquels son secrétariat s'était installé en novembre 2023, à la place du Château 1 à Lausanne, et où il tient ses séances plénières depuis la fin de l'année 2024.

2.5 Séances du Conseil de la magistrature

En 2024, le Conseil de la magistrature a tenu 23 séances plénières (15 janvier, 26 janvier, 23 février, 4 mars, 15 mars, 19 avril, 29 avril, 13 mai, 24 mai, 3 juin, 14 juin, 24 juin, 10 juillet, 26 août, 2 septembre, 9 septembre, 23 septembre, 7 octobre, 28 octobre, 11 novembre, 18 novembre, 25 novembre et 9 décembre 2024). Les séances des 26 janvier et 9 décembre 2024 ont réuni l'ensemble des membres ordinaires et des membres suppléants.

La plupart des séances plénières se sont déroulées dans les salles du bâtiment du Grand Conseil. Le Conseil de la magistrature tient à remercier le Secrétariat général du Grand Conseil qui lui a gracieusement mis à disposition ses salles de réunion en attendant l'aménagement définitif des locaux du Conseil de la magistrature réalisé à la fin 2024.

Des délégations du Conseil de la magistrature ont en outre siégé à une trentaine de reprises, notamment pour les visites des offices, l'instruction des enquêtes disciplinaires et la préparation des élections judiciaires.

Les membres suppléantes et les membres suppléants ont remplacé les membres ordinaires lorsque ceux-ci étaient absents ou s'étaient récusés. Ils ont également participé aux délégations chargées d'effectuer des visites des offices, d'instruire des procédures disciplinaires ou d'auditionner des candidats aux élections judiciaires.

2.6 Rencontres avec d'autres institutions

Dans le cadre de son activité ordinaire de surveillance administrative, le Conseil de la magistrature a tenu trois séances avec la Cour administrative du Tribunal cantonal et deux avec le Collège des procureurs.

En lien avec ses compétences en matière d'élections judiciaires, le Conseil de la magistrature a rencontré la Cour administrative du Tribunal cantonal ainsi qu'une délégation du Conseil d'État dans le cadre de l'élaboration du projet de décret fixant la dotation du Tribunal cantonal pour la législature 2025-2029. Des délégations du Conseil de la magistrature ont en outre participé à des séances avec la Commission thématique des affaires juridiques du Grand Conseil (examen du rapport d'activité du Conseil de la magistrature pour l'année 2023) et la Commission de présentation du Grand Conseil (élections judiciaires).

Le Conseil de la magistrature a également rencontré diverses institutions et partenaires dont le domaine d'activité est lié au sien. En 2024, il a ainsi rencontré la Cour des comptes et le Contrôle cantonal des finances. Ces deux institutions exercent en effet aussi une surveillance sur l'Ordre judiciaire et le Ministère public ; même si la gestion financière est exclue de la surveillance administrative exercée par le Conseil de la magistrature (art. 26 al. 2 let. b LCMag [loi du 31 mai 2022 sur le Conseil de la magistrature]), il est parfois délicat de délimiter strictement ce qui relève du contrôle de l'utilisation de l'argent public – en particulier sous l'angle de l'efficacité – et du contrôle du bon fonctionnement d'une institution. Il est en outre apparu opportun de coordonner, si possible, les activités de surveillance vis-à-vis des offices concernés pour éviter des doublons.

En 2024, le Conseil de la magistrature a également rencontré le Conseil de l'Ordre des avocats vaudois (OAV). En tant qu'association faîtière des principaux représentants en justice professionnels, l'OAV constitue un interlocuteur naturel du Conseil de la magistrature pour les problèmes liés au bon fonctionnement des autorités judiciaires et du Ministère public, même si le Tribunal cantonal et le Collège des procureurs restent les partenaires privilégiés de l'OAV. Les problématiques liées au secret professionnel des avocats et des avocats-stagiaires en lien avec les procédures disciplinaires menées par le Conseil de la magistrature ont également été évoquées.

Sur le plan externe, une délégation du Conseil de la magistrature a participé le 6 décembre 2024 à une rencontre des conseils de la magistrature des cantons latins organisée par le Conseil de la magistrature du Canton du Valais. Cette journée a donné lieu à des échanges sur les thèmes de l'évaluation et de l'éthique des magistrats.

3. ÉLECTIONS JUDICIAIRES

3.1 Rappel du cadre légal

Élection des magistrates et magistrats par le Grand Conseil

Le Conseil de la magistrature est autorité de préavis pour l'élection des magistrates et des magistrats par le Grand Conseil, soit :

- les juges du Tribunal cantonal ;
- les juges suppléantes et suppléants du Tribunal cantonal ;
- les juges assesseures et assesseurs de la Cour de droit administratif et public et de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal ;
- le procureur général et les deux procureurs généraux adjoints.

La durée de fonction des magistrates et magistrats élus par le Grand Conseil est de 5 ans et débute désormais le 1er janvier de la 3ème année suivant le renouvellement des autorités politiques cantonales ; ces magistrats sont rééligibles (art. 23 al. 1 LOJV [loi du 12 décembre 1979 d'organisation judiciaire] ; art. 7 al. 1 et 3 LMPu [loi du 19 mai 2009 sur le Ministère public]). La nouvelle législature judiciaire a ainsi débuté le 1er janvier 2025 et se terminera le 31 décembre 2029.

L'activité du Conseil de la magistrature dans ce domaine a donc été particulièrement intense en 2024 puisque l'ensemble des magistrates et magistrats élus par le Grand Conseil – ce qui représente un total de 118 postes – était soumis à une réélection ou à une élection complémentaire pour lesquelles le Conseil de la magistrature a émis un préavis.

Nomination des autres magistrates et magistrats

Pour rappel, le Conseil de la magistrature ne dispose en revanche d'aucune compétence en matière de nomination et de réélection des autres magistrates et magistrats de l'Ordre judiciaire et du Ministère public.

Le Tribunal cantonal nomme les autres magistrats judiciaires pour une durée de 5 ans dans le mois de janvier de la 3ème année suivant le renouvellement des autorités politiques cantonales et ceux-ci entrent en règle générale en charge le 1er février suivant, soit le 1er février 2025 pour la nouvelle législature (art. 24 LOJV). La Cour plénière nomme les magistrats professionnels (env. 100 postes) sur préavis de la Cour administrative (art. 4 RAOJ [règlement du 13 novembre 2007 d'administration de l'ordre judiciaire]). La Cour administrative nomme les autres magistrats judiciaires (env. 700 postes ; art. 21 RAOJ). Ces magistrats sont rééligibles.

Le Collège des procureurs nomme les autres magistrats du Ministère public pour une durée de 5 ans à compter du 1er avril de la 3ème année suivant celle du renouvellement du Grand Conseil, soit le 1er avril 2025 pour la prochaine législature (art. 8 LMPu). Ces magistrats (env. 60 postes) sont également rééligibles.

Préavis du Conseil de la magistrature

Les mises au concours des différents postes sont désormais publiées non seulement dans la Feuille des avis officiels mais aussi sur les mêmes supports numériques que les offres d'emploi de l'Administration cantonale vaudoise.

Les candidatures sont réceptionnées par le Secrétariat général du Grand Conseil et transmises au Conseil de la magistrature.

Le Conseil de la magistrature procède d'abord à un premier examen des dossiers de candidature, ce qui permet notamment de vérifier que les candidates et candidats remplissent les conditions d'éligibilité. Les personnes remplissant les conditions d'éligibilité et correspondant au profil mis au

concours sont ensuite convoquées pour une audition devant le Conseil plénier ou devant une délégation de celui-ci.

Lors de l'audition, le Conseil de la magistrature examine les compétences professionnelles et personnelles des candidates et des candidats ; une éventuelle appartenance politique n'est pas prise en considération. À l'issue de l'audition, les candidats sont informés de la teneur du préavis du Conseil de la magistrature. Dans l'hypothèse d'un préavis négatif, un délai de réflexion leur est imparti pour déterminer s'ils maintiennent leur candidature ou s'ils la retirent, auquel cas le préavis est anonymisé.

Le Conseil de la magistrature adopte enfin son préavis, qu'il transmet à la Commission de présentation du Grand Conseil.

3.2 Préavis du Conseil de la magistrature en matière d'élections et de réélections

3.2.1 Tribunal cantonal

Dotation du Tribunal cantonal pour la législature 2025-2029

Le Grand Conseil fixe par décret au début de chaque législature la dotation maximale du Tribunal cantonal en juges cantonaux et le nombre maximal de postes de juges cantonaux pour la durée de la législature (art. 68 al. 1 LOJV).

Le Conseil de la magistrature était pour la première fois chargé d'élaborer et d'adopter un projet de décret. Cette compétence appartenait précédemment au Bureau du Grand Conseil.

Pour élaborer le projet de décret, le Conseil de la magistrature s'est notamment fondé sur les rapports annuels du Tribunal cantonal ainsi que sur les observations qu'il a pu faire dans le cadre de sa mission de surveillance. Il a également rencontré le 23 février 2024 la Cour administrative du Tribunal cantonal ainsi que, le 28 février 2024, une délégation du Conseil d'Etat composée de la Présidente du Conseil d'État et Cheffe du Département des institutions, du territoire et du sports (DITS), ainsi que de la Cheffe du Département des finances et de l'agriculture (DFA).

Le projet adopté par le Conseil de la magistrature le 15 mars 2024 prévoyait d'augmenter la dotation maximale du Tribunal cantonal d'1 ETP par rapport à la législature 2018-2022 pour la fixer à 42.4 ETP, et d'arrêter la dotation maximale à 48 postes (au lieu de 46 en 2018-2022). Cette augmentation visait notamment à tenir compte de la hausse des charges accessoires des juges cantonaux, de la complexité croissante des dossiers, ainsi que d'une probable augmentation de la charge du travail globale du Tribunal cantonal d'ici au 31 décembre 2029. Il était en outre proposé de fixer le nombre des juges suppléantes et suppléants du Tribunal cantonal à 10 (au lieu de 7 en 2018-2022) et le nombre des juges assesseures et assesseurs à 40 pour la Cour de droit administratif et public (inchangé) et à 20 pour la Cour des assurances sociales (inchangé).

Le 22 mars 2024, une délégation du Conseil de la magistrature a participé à la séance de la Commission thématique des affaires juridiques du Grand Conseil, qui a examiné le projet de décret.

Le Grand Conseil a adopté le projet de décret tel que proposé par le Conseil de la magistrature dans sa séance du 30 avril 2024.

Réélection des juges du Tribunal cantonal, des juges suppléantes et suppléants du Tribunal cantonal et des juges assesseures et assesseurs de la Cour de droit administratif et public et de la Cour des assurances sociales

Le 30 avril 2024, le Bureau du Grand Conseil a interpellé les magistrates et magistrats en fonction pour savoir s'ils sollicitaient le renouvellement de leur mandat pour la durée de la nouvelle législature et leur a imparti un délai pour fournir des extraits du casier judiciaire et du registre des poursuites de leur lieu de domicile. Ces documents ont ensuite été transmis au Conseil de la magistrature.

Conformément à l'intention du législateur, le Conseil de la magistrature n'a pas procédé à l'audition systématique des magistrates et magistrats sollicitant leur réélection. Sauf à connaître des éléments pouvant justifier une non-réélection, le Conseil de la magistrature a émis des préavis positifs sur la base des dossiers. Il a procédé à l'audition d'un magistrat candidat à sa réélection qui faisait l'objet d'une procédure disciplinaire. Au vu du préavis négatif du Conseil de la magistrature, ce magistrat a retiré sa candidature.

Le 28 juin 2024, le Conseil de la magistrature a préavisé positivement la réélection de 43 juges au Tribunal cantonal, représentant 40.6 ETP, de 5 juges suppléantes et suppléants au Tribunal cantonal, de 28 juges assesseures et assesseurs de la Cour de droit administratif et public et de 12 juges assesseures et assesseurs de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal.

Dans sa séance du 10 septembre 2024, le Grand Conseil a réélu l'ensemble des magistrates et magistrats qui sollicitaient un nouveau mandat de 5 ans.

Élections complémentaires au Tribunal cantonal

Pendant l'année 2024, le Conseil de la magistrature a émis des préavis dans le cadre de plusieurs élections complémentaires nécessaires pour compléter l'effectif du Tribunal cantonal en vue de la législature débutant le 1er janvier 2025.

Élections complémentaires de 2 juges au Tribunal cantonal

Le 5 septembre 2024, le Conseil de la magistrature a émis un préavis pour l'élection complémentaire de 2 juges au Tribunal cantonal dès le 1er janvier 2025. Le 29 octobre 2024, le Grand Conseil a élu les 2 candidats préavisés positivement par le Conseil de la magistrature.

Élections complémentaires de 5 juges suppléantes et suppléants au Tribunal cantonal

Le 2 octobre 2024, le Conseil de la magistrature a adopté son préavis pour l'élection complémentaire de 5 juges suppléantes et suppléants au Tribunal cantonal.

Dans sa séance du 12 novembre 2024, le Grand Conseil a procédé à l'élection des 4 candidates et candidats préavisés positivement par le Conseil de la magistrature. Le poste restant vacant, ainsi qu'un poste devenu vacant à la suite de l'élection d'un juge suppléant en tant que juge ordinaire, ont été mis au concours à la fin de l'année 2024 ; cette procédure était toujours en cours au 31 décembre 2024.

Élections complémentaires de 12 juges assesseures et assesseurs de la Cour de droit administratif et public

Le 8 octobre 2024, le Conseil de la magistrature a adopté son préavis pour l'élection de 12 juges assesseures et assesseurs de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal. Au vu du nombre de candidatures à examiner, les auditions ont été confiées à une délégation du Conseil de la magistrature.

Le 12 novembre 2024, le Grand Conseil a procédé à l'élection de 8 des candidates et candidats préavisés positivement par le Conseil de la magistrature. Les 4 postes restant vacants ont été mis au concours à la fin de l'année 2024 ; cette procédure était toujours en cours au 31 décembre 2024.

Election complémentaire de 8 juges assesseures et assesseurs de la Cour des assurances sociales

Le 8 octobre 2024, le Conseil de la magistrature a adopté son préavis pour l'élection de 8 juges assesseures et assesseurs de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal. Au vu du nombre de candidatures à examiner, les auditions ont été confiées à une délégation du Conseil de la magistrature.

Le 12 novembre 2024, le Grand Conseil a procédé à l'élection de 4 des candidates et candidats préavisés positivement par le Conseil de la magistrature. Les 4 postes restant vacants ont été mis au concours à la fin de l'année 2024 ; cette procédure était toujours en cours au 31 décembre 2024.

3.2.2 Ministère public

La procédure d'élection des membres du Collège des procureurs présentait une particularité. En effet, si le Procureur général avait déjà été élu par le Grand Conseil en 2022, il s'agissait d'une première élection par le Grand Conseil pour les deux procureurs généraux adjoints, la durée de fonction des procureurs généraux adjoints nommés par le Conseil d'État ayant été prolongée jusqu'au 31 décembre 2024. D'entente avec le Grand Conseil, la procédure d'élection complémentaire (art. 155 LGC [loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil]) a donc été appliquée pour l'élection des deux procureurs généraux adjoints.

Réélection du Procureur général

Le 28 juin 2024, le Conseil de la magistrature a préavisé positivement la réélection du Procureur général sans procéder à son audition, aucun motif n'étant à sa connaissance susceptible de justifier sa non-réélection.

Dans sa séance du 10 septembre 2024, le Grand Conseil a réélu le Procureur général pour un nouveau mandat de 5 ans.

Élections complémentaires des 2 procureurs généraux adjoints

Le 19 septembre 2024, le Conseil de la magistrature a émis son préavis pour l'élection des 2 procureurs généraux adjoints.

Dans sa séance du 29 octobre 2024, le Grand Conseil a procédé à l'élection des 2 candidats préavisés positivement par le Conseil de la magistrature.

3.3 Bilan et observations

D'abord, le Conseil de la magistrature tient à souligner l'excellente collaboration avec les autres autorités, notamment avec le Grand Conseil par sa Commission de présentation, qui a permis au processus électoral de renouvellement des autorités judiciaires de se dérouler sans problème majeur. Les nouvelles compétences du Conseil de la magistrature ont été bien comprises et acceptées.

Le Conseil de la magistrature se félicite du fait que l'ensemble des magistrates et magistrats sollicitant leur réélection ont été réélus par le Grand Conseil sans que cette procédure ne donne lieu à des critiques de nature politique sur l'exercice de leur fonction ou sur le contenu de leurs décisions. Cette procédure de réélection est de nature à conférer une forte légitimité démocratique aux plus hautes autorités judiciaires du Canton que sont le Tribunal cantonal, autorité de direction de l'Ordre judiciaire et de nomination des autres juges, et le Collège des procureurs, autorité de direction du Ministère public et de nomination des autres procureurs, ainsi qu'à renforcer leur indépendance.

Compte tenu des réélections et des élections liées à la nouvelle législature, le travail effectué par le Conseil de la magistrature pendant l'année 2024 a été important et a mobilisé une bonne partie de ses ressources pendant le 2ème semestre. Sans compter l'élaboration du projet de décret fixant l'effectif du Tribunal cantonal, le Conseil de la magistrature a en effet procédé en Conseil plénier (pour 13 candidats) ou par délégation (pour 35 candidats) à l'audition de 48 personnes dans le cadre de l'élection de magistrates et magistrats par le Grand Conseil.

Le Conseil de la magistrature a désormais un processus bien établi qui lui permet d’assurer un traitement équitable des différentes candidatures et d’en garantir une évaluation aussi objective que possible. Il relève que certains aspects de la procédure d’élection pourraient être optimisés ; tel est notamment le cas d’une meilleure diffusion des mises au concours pour atteindre le public cible.

Le Conseil de la magistrature poursuivra en 2025 et dans les années suivantes son activité de préavis pour les élections des magistrates et magistrats élus par le Grand Conseil. Plusieurs procédures d’élections complémentaires ont ainsi été ouvertes à la fin de l’année 2024 pour compléter l’effectif des juges suppléantes et suppléants ainsi que des juges assesseures et assesseurs du Tribunal cantonal. Sans compter d’éventuelles démissions, des départs prévisibles à la retraite entraîneront en outre un renouvellement important des juges du Tribunal cantonal (au moins 10 juges sur 45) pendant la durée de la législature.

4. SURVEILLANCE ADMINISTRATIVE

4.1 Rappel du cadre légal

Avant le 1er janvier 2023, le Tribunal cantonal était exclusivement soumis à la haute surveillance du Grand Conseil, par l'intermédiaire de la Commission de haute surveillance du Tribunal cantonal. Quant à la surveillance du Ministère public, elle relevait du Conseil d'État et indirectement de la Commission de gestion du Grand Conseil.

Depuis le 1er janvier 2023, l'organisation et le fonctionnement du Tribunal cantonal et du Ministère public sont exclusivement soumis à la surveillance du Conseil de la magistrature, à l'exception de leur activité juridictionnelle et de la gestion financière. Le Conseil de la magistrature exerce la surveillance administrative par l'examen des rapports annuels de gestion du Tribunal cantonal et du Ministère public, les visites annuelles du Tribunal cantonal, du Ministère public et des offices qui en dépendent et le traitement des dénonciations concernant le fonctionnement d'un office judiciaire ou du Ministère public.

Le Conseil de la magistrature peut émettre des recommandations à l'intention du Tribunal cantonal et du Ministère public aux fins d'améliorer leur organisation et leur fonctionnement dans le respect de l'autonomie dont ils bénéficient. Il peut également faire des propositions au Grand Conseil pour améliorer le fonctionnement de la justice d'une manière générale ou d'un office en particulier.

4.2 Activités de surveillance administrative en 2023 et en 2024

En 2023, le Conseil de la magistrature a examiné les rapports annuels de gestion du Tribunal cantonal[1] et du Ministère public[2] pour l'année 2022. Il a entendu dans ce cadre la Cour administrative du Tribunal cantonal le 6 octobre 2023 et le Collège des procureurs le 13 octobre 2023. Ces auditions sont intervenues tardivement en raison du temps nécessaire à la mise en place du Conseil de la magistrature. Des délégations du Conseil de la magistrature ont procédé aux visites de 4 offices judiciaires et d'un office du Ministère public aux mois de novembre et décembre 2023.

Sur la base des constats opérés en 2023, le Conseil de la magistrature a adressé au début de l'année 2024 au Tribunal cantonal et au Ministère public des projets de recommandations, dont le contenu a été discuté avec chacune des deux institutions.

Le Conseil de la magistrature a procédé à l'examen des rapports annuels de gestion du Tribunal cantonal[3] et du Ministère public[4] pour l'année 2023 lors de séances avec la Cour administrative les 3 juin et 10 juillet 2024 et avec le Collège des procureurs le 14 juin 2024. Des délégations du Conseil de la magistrature ont procédé aux visites de 4 offices judiciaires et d'un office du Ministère public aux mois de septembre et octobre 2024.

Des recommandations finales ont été adressées au Tribunal cantonal et au Ministère public le 12 septembre 2024. Tant le Tribunal cantonal que le Ministère public se sont déterminés par écrit sur ces recommandations.

Enfin, le Conseil de la magistrature a rencontré les organes de direction du Tribunal cantonal et du Ministère public une 2ème fois en fin d'année 2024, respectivement les 18 et 25 novembre 2024. Cette 2ème séance a été consacrée à la restitution des visites des offices ainsi qu'au suivi des recommandations et à leur délai de mise en œuvre. Le Tribunal cantonal s'est encore déterminé par écrit sur ce dernier point le 23 janvier 2025.

[1] Rapport annuel_Tribunal cantonal_2022.pdf
[2] Rapport annuel_Ministère public_2022.pdf
[3] Rapport annuel_Tribunal cantonal_2023.pdf
[4] Rapport annuel_Ministère public_2023.pdf

Les activités de surveillance administrative décrites ci-après donnent une vision globale des constats effectués par le Conseil de la magistrature dans le cadre de son activité de surveillance administrative du Tribunal cantonal et du Ministère public tant en 2023 qu'en 2024.

4.2.1 Activités de surveillance administrative en 2023

Examen des rapports de gestion pour l'année 2022 (art. 27 al. 1 let. a LCMag)

Les éléments suivants ont fait l'objet d'une discussion avec la Cour administrative du Tribunal cantonal, respectivement avec le Collège des procureurs :

TRIBUNAL CANTONAL (séance du 6 octobre 2023)

- examen des outils de gestion des ressources humaines, en particulier des absences de longue durée ;
- analyse des stocks, en particulier dans certaines juridictions (Chambre patrimoniale cantonale, Cour civile du Tribunal cantonal, Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal) et examen des outils statistiques à disposition ;
- examen des mesures destinées à améliorer la sécurité des locaux ;
- état des lieux sur l'existence de règles déontologiques au sein de l'Ordre judiciaire.

MINISTÈRE PUBLIC (séance du 13 octobre 2023)

- mise en place de la nouvelle organisation du Ministère public ;
- examen des outils de gestion des ressources humaines, en particulier des absences de longue durée ;
- étendue du contrôle du Ministère public central sur les Ministères publics d'arrondissement ;
- répartition des dossiers entre le Ministère public central et les Ministères publics d'arrondissement ;
- examen des mesures destinées à améliorer la sécurité des locaux ;
- état des lieux sur l'existence de règles déontologiques au sein du Ministère public.

Visite des offices de l'année 2023 (art. 27 al. 1 let. b LCMag)

En 2023, le Conseil de la magistrature a procédé par voie de délégations, composées d'un magistrat, d'un avocat et d'une personne disposant de compétences particulières, à la visite du greffe du Tribunal cantonal, qui est au service des cours et sections du Tribunal cantonal (art. 42 ROTC [règlement du 13 novembre 2007 organique du Tribunal cantonal]), de trois offices de l'Ordre judiciaire et d'un office du Ministère public.

TRIBUNAL CANTONAL

Greffe du Tribunal cantonal (visite du 14 novembre 2023) :

La délégation a constaté que le greffe du Tribunal cantonal exerce les activités qui lui incombent de manière efficace et généralement satisfaisante. Elle a relevé des améliorations possibles du système sous la forme d'une harmonisation des fonctionnements entre les deux cours de droit public, d'une revalorisation des fonctions clés des cheffes et chefs de chancellerie et de leurs suppléantes et suppléants, ainsi qu'une pérennisation de postes de durée déterminée.

Tribunal d'arrondissement de l'Est vaudois (visite du 29 novembre 2023) :

Tout en relevant le bon fonctionnement de cet office, la délégation a formulé des propositions d'amélioration s'inscrivant dans un cadre plus général comme la centralisation de certains outils et processus, l'amélioration de l'information donnée aux nouveaux arrivants, l'amélioration de l'outil statistique, la gestion des remplacements, ainsi que la sécurisation des locaux du Tribunal

d'arrondissement en collaboration avec les services de l'État, notamment la Direction générale des immeubles et du patrimoine (DGIP).

Justice de paix des districts du Jura-Nord vaudois et du Gros-de-Vaud (visite du 2 novembre 2023) :

La délégation a constaté que l'office connaissait une importante surcharge générant du retard dans le traitement des affaires (qui se matérialisait également par des dossiers empilés dans divers endroits de l'office) et qu'il occupait des locaux trop exigus par rapport à ses besoins. La délégation a recommandé de visiter à nouveau cet office en 2024 pour assurer un suivi.

Office du registre du commerce (visite du 14 novembre 2023) :

La délégation a relevé les problèmes rencontrés par cet office dus notamment à plusieurs départs et absences ayant entraîné un retard dans le traitement des réquisitions. Elle a également constaté le retard pris par certains projets, notamment informatiques, ainsi qu'un relatif isolement géographique et organisationnel de cet office.

MINISTÈRE PUBLIC

Ministère public d'arrondissement de Lausanne (visite du 8 décembre 2023) :

La délégation a constaté que cet office exerçait ses activités de manière efficace et que son organisation et son fonctionnement étaient bons. Elle a toutefois relevé l'absence de critères de priorisation des dossiers, la problématique de la sécurité des locaux, notamment le week-end, ainsi que des difficultés liées au contrôle et à la réattribution des dossiers par le Ministère public central.

4.2.2 Activités de surveillance administrative en 2024

Examen des rapports de gestion pour l'année 2023 (art. 27 al. 1 let. a LCMag)

Lors de l'examen des rapports de gestion pour l'année 2023, les éléments suivants ont fait l'objet d'une discussion avec la Cour administrative du Tribunal cantonal, respectivement avec le Collège des procureurs :

TRIBUNAL CANTONAL (séances des 3 juin 2024 et 10 juillet 2024)

- recours aux contrats de durée déterminée pour les collaboratrices et collaborateurs de l'Ordre judiciaire ;
- outil de suivi des absences des magistrates et magistrats et gestion de leurs remplacements ;
- formation initiale et continue des magistrates et magistrats et des collaboratrices et collaborateurs ;
- outils statistiques utiles à la gestion des stocks ;
- mesures visant à garantir la sécurité des locaux et incidents de sécurité survenus en 2023 et 2024 ;
- élaboration d'un code de déontologie à l'intention des magistrates et magistrats professionnels ;
- situation de la Justice de paix des districts du Jura-Nord vaudois et du Gros-de-Vaud ;
- situation de l'Office du registre du commerce ;
- rôle de support du Secrétariat général pour les offices ;
- projet pilote visant à favoriser le consensus parental (Copar) au sein du Tribunal d'arrondissement de l'Est vaudois ;
- programme de numérisation de la justice vaudoise ;
- projet de modification des compétences de la Chambre patrimoniale cantonale ;
- situation du Tribunal des mineurs ;
- situation du Tribunal des baux ;
- durée de traitement de certains dossiers au Tribunal des mesures de contrainte.

MINISTÈRE PUBLIC (séance du 14 juin 2024)

- mise en place de la nouvelle organisation du Ministère public central ;
- étendue de la surveillance du Ministère public central sur les Ministères publics d'arrondissement et répartition des dossiers ;
- priorisation dans le traitement des dossiers et marge de manœuvre du Ministère public ;
- mesures visant à garantir la sécurité des locaux et incidents de sécurité survenus en 2023 et 2024 ;
- élaboration d'un code de déontologie à l'intention des procureurs ;
- nombre de procédures ouvertes à la suite de procédures en lien avec des suicides assistés ;
- durée des enquêtes du Ministère public central ;
- formation initiale et continue des procureures et procureurs et des collaboratrices et collaborateurs.

Visite des offices pour l'année 2024 (art. 27 al. 1 let. b LCMag)

En 2024, le Conseil de la magistrature a procédé par voie de délégations, composées d'un magistrat, d'un avocat et d'une personne disposant de compétences particulières, à la visite de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal, de trois offices judiciaires – dont un qui avait déjà été visité en 2023 – et d'un office du Ministère public.

TRIBUNAL CANTONAL

Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal (2 octobre 2024) :

La délégation a relevé de manière générale que la Cour de droit administratif et public traitait les recours avec diligence. Elle a noté que le taux de liquidation des dossiers de droit des étrangers méritait un suivi en 2024. Elle a également constaté l'existence d'un climat de travail serein qui devrait favoriser le bon déroulement du prochain déménagement de cette cour sur le site de l'Hermitage. Elle a enfin relevé l'existence de démarches bienvenues de formation continue sur le plan interne qui pourraient être étendues aux autres juridictions.

Tribunal des mineurs (8 octobre 2024) :

La délégation a relevé que la situation de cet office semblait satisfaisante et que des mesures – notamment de renfort de personnel – avaient permis de stabiliser le stock de dossiers en cours. Elle a toutefois exposé sa préoccupation par rapport aux locaux occupés par le Tribunal et aux institutions disponibles pour accueillir des délinquants mineurs, notamment en lien avec la fermeture temporaire de la structure de Valmont. Elle a également recommandé que des mesures soient prises pour garantir la conservation des archives du Tribunal, dont les conditions actuelles ne sont pas bonnes.

Justice de paix du district de Lausanne (20 septembre 2024) :

La délégation a relevé le bon fonctionnement de cet office ainsi que la qualité de l'organisation et de l'ambiance de travail. Cet office ne souffre pas de retard endémique même s'il peut y avoir des moments de tension lors de départs ou d'absences prolongées. La délégation a également souligné l'importance que cet office puisse disposer, après la résiliation du bail des locaux qu'il occupe, de locaux appropriés et surtout sécurisés, ce qui paraît se concrétiser avec l'adoption par le Grand Conseil du décret d'investissement en lien avec l'aménagement des locaux situés à l'avenue de Provence.

Justice de paix des districts du Jura-Nord vaudois et du Gros-de-Vaud (11 octobre 2024) :

Une délégation du Conseil de la magistrature a effectué en 2024 une visite de suivi de sa visite de 2023, qui a permis de constater une amélioration globale de la situation. Une démarche de diagnostic

et d'accompagnement a été initiée par le Tribunal cantonal. Il conviendra d'attendre les conclusions de ce rapport pour déterminer s'il convient de recommander d'autres mesures organisationnelles pour améliorer la situation de cet office.

MINISTÈRE PUBLIC

Ministère public d'arrondissement de La Côte (27 septembre 2024) :

La délégation n'a rien relevé de particulier s'agissant du fonctionnement de cet office. En revanche, elle a constaté que ses locaux, situés à Morges, étaient inadaptés à plusieurs titres, et en particulier en matière de sécurité et de confidentialité : isolation phonique insuffisante ; absence de séparation claire entre les espaces public et privé ainsi qu'entre les différents services administratifs occupant le bâtiment ; surface trop petite pour l'ensemble du personnel ; problèmes de ventilation rendant les températures excessivement chaudes l'été et froides l'hiver. Ces problèmes, sur lesquels la direction du Ministère public a alerté de longue date la Direction générale des immeubles et du patrimoine (DGIP), n'ont pas pu trouver de solutions acceptables.

Traitement des dénonciations concernant le fonctionnement d'un office judiciaire ou du Ministère public (art. 27 al. 1 let. c LCMag)

Le Conseil de la magistrature a été saisi de plusieurs dénonciations qui concernaient directement ou indirectement le fonctionnement d'un office du Tribunal cantonal ou du Ministère public, portant par exemple sur le retard jugé excessif dans le traitement d'un dossier, l'absence de réponse à une intervention ou encore des changements estimés trop fréquents de magistrates ou magistrats en charge d'une affaire. Les investigations menées dans ce cadre n'ont pas abouti au constat d'un dysfonctionnement d'un office judiciaire ou du Ministère public justifiant une intervention du Conseil de la magistrature.

4.3 Recommandations émises par le Conseil de la magistrature (art. 29 LCMag)

Le 12 septembre 2024, le Conseil de la magistrature a adressé des recommandations au Tribunal cantonal et au Ministère public sur la base des constats effectués dans son activité de surveillance administrative. Pour une lecture facilitée, ces recommandations sont reprises ci-dessous sous une forme résumée, de même que les déterminations du Tribunal cantonal et du Ministère public auxquelles elles ont donné lieu. La version intégrale de ces documents sont disponibles sur la page internet du Conseil de la magistrature (www.vd.ch/cm).

4.3.1 Recommandations adressées au Tribunal cantonal

- *Recommandation 1 : limiter autant que possible les recours aux contrats de durée déterminée au profit d'engagements par contrats de durée indéterminée pour les collaboratrices et collaborateurs de l'Ordre judiciaire*

  Résumé : le Conseil de la magistrature a constaté que le recours trop fréquent à des contrats de durée déterminée au sein des offices générait un renouvellement important du personnel et un investissement conséquent dans la formation. Il recommande au Tribunal cantonal de renoncer autant que possible à ces contrats au profit d'engagements pérennes suffisants pour pallier les déficits de ressources de certains offices.

  Déterminations du Tribunal cantonal : la recommandation est refusée, l'Ordre judiciaire limitant d'ores et déjà le recours aux contrats de durée déterminée autant que possible. Le Tribunal cantonal continuera à faire valoir la nécessité d'obtenir des postes supplémentaires auprès des autorités politiques.

- *Recommandation 2 : se doter d'un outil de suivi des absences des magistrates et des magistrats et de gestion des remplacements*

  Résumé : le Conseil de la magistrature considère nécessaire que le Tribunal cantonal dispose d'un instrument centralisé de contrôle et de gestion des présences et absences de l'ensemble des magistrates et magistrats pour lui permettre d'anticiper et d'agir en cas de problèmes au sein des juridictions.

  Déterminations du Tribunal cantonal : la recommandation est acceptée. Un projet spécifique sera initié afin d'identifier les besoins organisationnels dans les offices, en prévision du développement d'un outil adapté. Délai de mise en œuvre : 31.12.2025.

- *Recommandation 3 : améliorer la formation initiale ainsi que la formation continue des magistrates et des magistrats*

  Résumé : le Conseil de la magistrature estime nécessaire de s'assurer qu'une magistrate ou un magistrat nouvellement nommé bénéficie, dans les premiers mois de sa fonction, d'une formation initiale et du soutien individualisé d'un magistrat plus expérimenté (mentorat), et de veiller à ce qu'il se forme régulièrement une fois en fonction.

  Déterminations du Tribunal cantonal : la recommandation est partiellement acceptée, des formations initiales et continues étant déjà rendues obligatoires autant pour les magistrats professionnels que pour les magistrats non professionnels. S'agissant de l'accompagnement lors de l'entrée en charge, des entretiens sont organisés avec la Présidente du Tribunal cantonal. Un projet spécifique sera toutefois initié afin d'adapter les outils actuels de suivi des formations des magistrats. Délai de mise en œuvre : 31.12.2025.

- *Recommandation 4 : se doter de statistiques utiles à la gestion des stocks dans toutes les juridictions*

  Résumé : le Conseil de la magistrature estime que les données figurant dans le rapport annuel du Tribunal cantonal ne permettent pas de s'assurer du bon fonctionnement des autorités judiciaires, notamment quant aux différentes étapes de traitement des dossiers ou en fonction de la durée souhaitable de leur traitement. Le Conseil de la magistrature considère aussi que le Tribunal cantonal devrait disposer de statistiques individualisées pour toutes les juridictions.

  Déterminations du Tribunal cantonal : la recommandation est partiellement acceptée, l'Ordre judiciaire disposant déjà de différentes statistiques pour contrôler l'état des stocks et prendre les mesures nécessaires le cas échéant. Un projet est en outre en cours dans le cadre du programme eJustice.VD pour améliorer le pilotage par la donnée. Délai de mise en œuvre : 31.12.2028 ou 31.12.2030 en fonction de la mise en production par phases des nouvelles versions de l'application métier eGDX (pénal, civil et administratif) prévue en l'état sur 3 ans.

- *Recommandation 5 : garantir la sécurité et l'adéquation des locaux*

  Résumé : le Conseil de la magistrature est préoccupé par la sécurisation insuffisante de certains locaux, l'exiguïté de certains d'entre eux, ainsi que de la collaboration parfois compliquée avec la Direction générale des immeubles et du patrimoine (DGIP) compte tenu notamment des ressources insuffisantes de cette autorité. Il recommande au Tribunal cantonal d'accélérer les projets visant à améliorer la sécurité des magistrates et magistrats, des collaboratrices et collaborateurs ainsi que des usagères et usagers de locaux occupés par l'Ordre judiciaire, et de mettre à disposition des offices concernés des locaux adaptés à leurs besoins. Il suggère également au Tribunal cantonal d'examiner l'opportunité d'élaborer un

plan stratégique sur le long terme (horizon 20 à 30 ans) prenant notamment en compte les besoins futurs en locaux.

Déterminations du Tribunal cantonal : la recommandation est partiellement acceptée, l'Ordre judicaire ayant déjà pris diverses mesures en lien avec la sécurité et la planification des travaux à effectuer. Un projet est en outre en cours, en collaboration avec la Direction générale des immeubles et du patrimoine (DGIP), pour adapter les différents sites aux exigences sécuritaires. Plusieurs chantiers sont en cours ou débuteront prochainement afin de garantir l'adéquation des locaux. Des discussions ont en outre trait aux besoins sur le long terme avec les services compétents.

- *Recommandation 6 : élaborer un code de déontologie à l'intention des magistrates et magistrats professionnels*

Résumé : le Conseil de la magistrature recommande au Tribunal cantonal l'élaboration d'un code de déontologie valant en tout cas pour les magistrates et magistrats professionnels. Ces principes de bonne conduite, qu'il appartient au Tribunal cantonal de définir dans le respect de son autonomie, pourront servir de référence commune pour déterminer les comportements qui doivent être adoptés. De telles règles pourront aussi être utiles à l'autorité disciplinaire pour déterminer dans quelles circonstances une magistrate ou un magistrat commet une faute disciplinaire.

Déterminations du Tribunal cantonal : la recommandation est acceptée, des réflexions étant en cours à ce sujet et une première démarche concrète étant prévue lors du renouvellement des autorités judiciaires de première instance. Délai de mise en œuvre : 31.12.2025.

- *Recommandation 7 : prendre des mesures pour rétablir la situation de la Justice de paix des districts du Jura-Nord vaudois et du Gros-de-Vaud*

Résumé : le Conseil de la magistrature recommande au Tribunal cantonal de prendre les mesures nécessaires pour rétablir le bon fonctionnement de cet office et de soutenir le Premier juge de paix dans la mise en place des mesures d'amélioration envisagées.

Déterminations du Tribunal cantonal : la recommandation est acceptée. Le Tribunal cantonal continuera de développer le soutien et l'analyse situationnelle permettant de rétablir la situation auprès de la Justice de paix des districts du Jura-Nord vaudois et du Gros-de-Vaud. Délai de mise en œuvre : mesures urgentes au 31.03.2025 et mesures à moyen terme du 01.04.2025 au 30.06.2025.

- *Recommandation 8 : prendre des mesures pour rétablir la situation de l'Office du registre du commerce*

Résumé : le Conseil de la magistrature a constaté sur la base de la visite de sa délégation que la situation de cet office n'était pas satisfaisante. Même si les retards dans le traitement des dossiers paraissent avoir été résorbés, la situation reste préoccupante. Le Conseil de la magistrature prend acte des mesures prises et recommande à la Cour administrative du Tribunal cantonal de suivre attentivement le fonctionnement de cet office.

Déterminations du Tribunal cantonal : la recommandation est refusée. La situation de l'Office du registre du commerce est stabilisée et des mesures ont déjà été prises pour anticiper les besoins futurs.

4.3.2 Recommandations adressées au Ministère public

- *Recommandation 1 : mettre en place la nouvelle organisation du Ministère public et clarifier les relations entre le Ministère public central et les Ministères publics d'arrondissement*

  Résumé : le changement de gouvernance du Ministère public au 1er janvier 2023 impacte son organisation interne, qui doit être adaptée et améliorée s'agissant notamment des relations entre le Ministère public central et les procureures et procureurs d'arrondissement.

  Déterminations du Ministère public : le Ministère public a informé le Conseil de la magistrature du fait que le nouveau règlement d'organisation et de fonctionnement du Ministère public (ROFMPu) a été adopté le 23 août 2024 et est entré en vigueur le 1er octobre 2024, et que le Collège des procureurs, dans sa nouvelle composition, mettra concrètement en œuvre la nouvelle organisation dès le 1er janvier 2025. Un concept de communication avec les procureures et procureurs d'arrondissement a été mis en place.

- *Recommandation 2 : réexaminer la répartition des dossiers et des tâches de surveillance entre les divisions spécialisées du Ministère public central et les Ministères publics d'arrondissement*

  Résumé : les modalités de répartition des dossiers entre le Ministère public central et les Ministères publics d'arrondissement ne sont pas claires et parfois mal comprises par ces derniers. La proportion très faible de décisions contestées par le Ministère public central par rapport au nombre de décisions contrôlées laisse penser qu'une amélioration du périmètre du contrôle du Ministère public central est à tout le moins possible.

  Déterminations du Ministère public : les modalités et le périmètre du contrôle de certaines décisions des procureurs d'arrondissement vont être redéfinis sur la base des résultats des réflexions d'un groupe de travail. S'agissant de la répartition des dossiers, le nouveau règlement d'organisation a concrétisé la procédure qui était déjà suivie en pratique.

- *Recommandation 3 : établir des priorités en matière de politique criminelle*

  Résumé : le Ministère public est invité à utiliser toute la marge de manœuvre dont il dispose pour établir des priorités dans le traitement des dossiers afin d'éviter une trop grande dispersion des moyens.

  Déterminations du Ministère public : la marge de manœuvre du Ministère public est limitée compte tenu du caractère impératif de la poursuite pénale (art. 7 al. 1 CPP [code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007]) qui l'empêche de renoncer à poursuivre certaines infractions. Le Ministère public a décidé de la création des trois pôles de compétence (cybercriminalité, violences domestiques et criminalité économique) pour augmenter l'efficacité de la poursuite dans ces domaines sensibles jugés prioritaires. Le Ministère public reste aussi attentif aux projets visant à encourager les modes alternatifs de résolution des conflits.

- *Recommandation 4 : garantir la sécurité et l'adéquation des locaux*

  Résumé : le Conseil de la magistrature est préoccupé par la sécurisation insuffisante de certains locaux ainsi que par la collaboration parfois compliquée avec la Direction générale des immeubles et du patrimoine (DGIP) compte tenu notamment des ressources insuffisantes de cette autorité. Il recommande au Ministère public d'accélérer les projets visant à améliorer la sécurité des magistrates et magistrats, des collaboratrices et collaborateurs ainsi que des usagères et usagers de locaux occupés par le Ministère public, et de mettre à disposition des offices concernés des locaux adaptés à leurs besoins. Il suggère également au Ministère

public d'examiner l'opportunité d'élaborer un plan stratégique sur le long terme (horizon 20 à 30 ans) prenant notamment en compte les besoins futurs en locaux.

Déterminations du Ministère public : des discussions sont en cours avec la Direction générale des immeubles et du patrimoine (DGIP) sur des mesures urgentes à prendre. Des agents de sécurité ont été demandés dans le cadre du budget 2025. Le Ministère public a évalué ses besoins en matière de locaux à un horizon de 20 à 25 ans en tenant compte de l'évolution démographique prévisible. Il n'existe actuellement pas de solution permettant de satisfaire ces besoins.

- *Recommandation 5 : élaborer un code de déontologie à l'intention des procureures et procureurs*

  Résumé : le Conseil de la magistrature recommande au Collège des procureurs de mener des travaux en vue de l'élaboration d'un code de déontologie. Ces principes de bonne conduite pourront servir de référence commune pour déterminer les comportements qui doivent être adoptés et pourront aussi être utiles à l'autorité disciplinaire pour déterminer dans quelles circonstances une procureure ou un procureur commet une faute disciplinaire.

  Déterminations du Ministère public : un groupe de travail a été mis en œuvre au sein du Ministère public et doit élaborer un premier projet de code de déontologie d'ici au 31 mars 2025.

4.4 Bilan et observations

Le Conseil de la magistrature tient à rappeler que, d'une manière générale, le Tribunal cantonal et le Ministère public sont des institutions qui peuvent compter sur l'engagement des magistrates et des magistrats ainsi que de l'ensemble des collaboratrices et des collaborateurs qui travaillent en leur sein.

Le Conseil de la magistrature exprime à l'attention du Grand Conseil sa grande préoccupation quant à l'état de certains locaux abritant des offices de l'Ordre judiciaire et du Ministère public. A court terme, des investissements urgents sont indispensables à certains endroits pour assurer la sécurité des personnes et éviter que ne survienne un incident grave. Pour une vision à plus long terme, une planification stratégique des besoins en locaux tenant compte de l'organisation territoriale et de la numérisation de la justice paraît indispensable.

Le Conseil de la magistrature informera le Grand Conseil du suivi des recommandations adressées au Tribunal cantonal et au Ministère public.

5. SURVEILLANCE DISCIPLINAIRE

5.1 Rappel du cadre légal

Le Conseil de la magistrature exerce la surveillance disciplinaire sur tous les membres des autorités judiciaires, y compris les juges assesseures et assesseurs, et tous les membres du Ministère public.

Le Conseil de la magistrature se saisit d'office ou sur dénonciation. Les dénonciations peuvent émaner des autorités (notamment du Tribunal cantonal et du Ministère public) ou des parties à une procédure (représentées ou non par une avocate ou un avocat), voire de tiers.

La présidence du Conseil de la magistrature procède d'abord, avec l'assistance du secrétariat juridique, à un examen préliminaire des dénonciations. Si nécessaire, des déterminations peuvent être requises de la magistrate ou du magistrat concerné. A l'issue de cet examen préliminaire, soit la dénonciation est classée sans suite si elle apparait manifestement mal fondée, soit il est proposé au Conseil plénier d'ouvrir une procédure disciplinaire. Le classement de la dénonciation est communiqué à la magistrate ou au magistrat concerné ainsi qu'à la dénonciatrice ou au dénonciateur s'il en a fait la demande.

En cas d'ouverture d'une procédure disciplinaire, le Conseil plénier en confie l'instruction à une délégation généralement composée de trois membres, soit une magistrate ou un magistrat, une avocate ou un avocat et une membre ou un membre disposant de compétences particulières. L'ouverture de l'enquête est communiquée à la personne dénoncée, au Tribunal cantonal ou au Ministère public ainsi qu'à la cheffe ou au chef de l'office concerné. La délégation procède aux mesures d'instruction, notamment à l'audition de la magistrate ou du magistrat visé, ainsi qu'éventuellement à celle de témoins. A la fin de son instruction, la délégation rend un rapport à l'intention du Conseil plénier, qui est transmis à la personne mise en cause.

Le Conseil plénier peut ordonner d'autres mesures d'instruction s'il le juge nécessaire et entendre la magistrate ou le magistrat dénoncé, qui peut également requérir son audition. Il délibère et rend sa décision. S'il considère que le magistrat dénoncé a commis une faute disciplinaire, il prononce une sanction. Il peut également renoncer à toute sanction et prononcer un avertissement en cas de faute légère. La décision est ensuite rédigée et notifiée au magistrat concerné. La dénonciatrice ou le dénonciateur est informé du résultat de la procédure s'il en fait la demande. Sauf décision contraire du Conseil plénier, la décision anonymisée est publiée sur la page internet du Conseil de la magistrature.

5.2 Activité disciplinaire en 2024

Dénonciations	**2023**	**2024**
Dénonciations	47	47
Dénonciations reportées de l'année précédente au stade de l'examen préliminaire	3	8
Classements	36	38
Dénonciations en cours d'examen préliminaire au 31.12	8	13
Ouvertures de procédure disciplinaire	6	4

Procédures disciplinaires	**2023**	**2024**
Ouvertures de procédure disciplinaire	6	4
Procédures disciplinaires reportées de l'année précédente	1	5
Décisions de radiation du rôle	0	2
Décisions finales	1 (*)	1
Procédures disciplinaires en cours d'instruction au 31.12	2	2
Procédures disciplinaires suspendues au 31.12	3	4

(*) pour deux causes jointes

Recours	**2023**	**2024**
Nouveaux recours au Tribunal neutre	4	0
Recours au Tribunal neutre reportés de l'année précédente	0	4
Arrêts du Tribunal neutre	0	4
Nouveaux recours au Tribunal fédéral	0	2
Recours au Tribunal fédéral reportés de l'année précédente	0	0
Arrêts du Tribunal fédéral	0	2

Commentaires

Depuis le 1er janvier 2023, le Conseil de la magistrature a ouvert ou repris 11 procédures disciplinaires (dont certaines sont encore en cours de traitement) contre des magistrates et magistrats, qui peuvent être réparties en trois catégories.

- 6 procédures disciplinaires ont été ouvertes sur information du Ministère public ou de la Cour administrative du Tribunal cantonal de l'existence d'une procédure pénale contre une magistrate ou un magistrat pour des faits commis en dehors de l'exercice de sa fonction. Lorsqu'une procédure pénale est ouverte dans le Canton de Vaud contre un magistrat, le Ministère public informe le Conseil de la magistrature (art. 19 al. 2 LVCPP [loi du 19 mai 2009 d'introduction du Code de procédure pénale suisse]) ; dans d'autres cas, le Conseil de la magistrature a été informé de l'existence d'une procédure pénale par l'autorité dont dépend le magistrat. En règle générale, une procédure disciplinaire est systématiquement ouverte en cas d'ouverture d'une instruction pénale. La procédure disciplinaire est généralement suspendue jusqu'à la fin de la procédure pénale ; le magistrat visé peut être provisoirement suspendu dans sa fonction par le Président du Conseil de la magistrature pendant la durée de la procédure disciplinaire, notamment si les faits sont susceptibles de porter une atteinte grave à la dignité de la magistrature.

- 2 procédures disciplinaires ont été ouvertes sur dénonciation de la Cour administrative du Tribunal cantonal en lien avec le comportement de magistrats vis-à-vis de leurs collègues et/ou des collaboratrices et collaborateurs sur leur lieu de travail.
- 3 procédures disciplinaires (dont 2 concernant le même magistrat ont été jointes) ont été ouvertes sur dénonciation de justiciables se plaignant de la manière dont des magistrats ont agi dans l'exercice de leur fonction.

Deux procédures disciplinaires sont devenues sans objet en 2024 en raison du fait que les personnes visées ont quitté leur fonction, ce qui a mis fin à la procédure disciplinaire. Dans un des cas, la démission du magistrat mis en cause est intervenue alors que l'instruction de la procédure disciplinaire avait déjà donné lieu à de nombreuses auditions. Ces deux décisions ont été publiées sous une forme anonymisée sur le site internet du Conseil de la magistrature.

En 2024, le Conseil de la magistrature a également rendu une décision sanctionnant un magistrat d'un blâme, qui fait l'objet d'un recours au Tribunal neutre déposé au début de l'année 2025.

Au 31 décembre 2024, 4 procédures étaient suspendues en raison d'une procédure pénale en cours et 2 procédures disciplinaires étaient en cours, l'une en mains d'une délégation chargée de son instruction et l'autre devant le Conseil plénier.

Le nombre de dénonciations par année est stable et s'établit à 47 pour les deux premières années sous revue. Environ 80% des affaires font l'objet d'un classement (non-entrée en matière). Il s'agit en général de dénonciations de parties à une procédure portant sur le contenu des décisions judiciaires (par exemple, condamnation qui aurait été prononcée à tort ou autorité parentale d'une ou d'un enfant qui aurait été retirée à tort, de l'avis de la dénonciatrice ou du dénonciateur). Le Conseil de la magistrature n'étant pas une autorité de recours, ces dénonciations sont en principe classées sans suite et transmises le cas échéant à l'autorité de recours compétente.

En 2024, le Tribunal neutre a déclaré irrecevables 4 recours déposés en 2023 par des justiciables qui contestaient le classement de leur dénonciation. Le Tribunal neutre a retenu que les dénonciatrices et dénonciateurs n'avaient pas qualité de partie dans la procédure administrative et étaient dépourvus de la qualité pour recourir. Deux de ces arrêts ont été contestés devant le Tribunal fédéral, qui a rejeté le premier recours et déclaré irrecevable le second.

Enfin, le Conseil de la magistrature a adopté le 2 septembre 2024 son règlement sur les émoluments, les frais et les dépens pour les procédures disciplinaires (RE-CMag). Le règlement est disponible sur la page internet du Conseil de la magistrature (www.vd.ch/cm).

5.3 Bilan et observations

Le nombre de procédures disciplinaires ouvertes par le Conseil de la magistrature n'est heureusement pas très élevé, ce qui témoigne du fait que, dans l'immense majorité des cas, le comportement des magistrates et magistrats – qu'ils exercent leur fonction à titre professionnel ou accessoire – ne pose pas de problème. Toutefois, certaines procédures disciplinaires ouvertes par le Conseil de la magistrature soulèvent des questions délicates de procédure et de fond et nécessitent des instructions approfondies. Deux problématiques méritent en particulier d'être mises en évidence.

D'abord, le Conseil de la magistrature a été confronté à la difficulté de savoir si le secret de fonction pouvait lui être opposé dans le cadre de son activité disciplinaire. En effet, il peut être amené à entendre aussi bien les magistrates et les magistrats faisant l'objet de la procédure que des collaboratrices et des collaborateurs des autorités judiciaires. Ces personnes doivent en principe être relevées du secret de fonction par l'autorité compétente avant d'être entendues, ce qui pose des problèmes notamment de confidentialité de l'enquête disciplinaire. Ni la loi ni le règlement ne contenant de dispositions sur cette question, le Conseil de la magistrature estime qu'il conviendrait

d’examiner l’opportunité de préciser ce point dans la législation (à l’instar de ce qui existe dans d’autres cantons) afin d’éviter toute ambiguïté sur l’opposabilité du secret de fonction.

Ensuite, une procédure disciplinaire a mis en évidence des problèmes liés à la capacité du magistrat d’exercer sa fonction notamment pour des raisons de santé. Le Conseil de la magistrature étant exclusivement une autorité disciplinaire, il ne peut prononcer une mesure qu’en présence d’une faute. Il ne peut donc intervenir lorsqu’un magistrat est dans l’incapacité d’exercer sa fonction sans sa faute. La législation ne prévoyant rien s’agissant de l’autorité compétente ni de la procédure à suivre dans une telle situation, l’opportunité de la compléter devrait être examinée.

6. CONCLUSION

Depuis le 1er janvier 2023, le Conseil de la magistrature est chargé de veiller au bon fonctionnement de la justice. Après une première année consacrée en partie à sa mise en place, il peut désormais compter sur une organisation lui permettant d'exercer pleinement ses compétences.

L'année 2024 a ainsi été marquée par les opérations électorales liées à la nouvelle « législature judiciaire » qui débute dorénavant avec un décalage de 2.5 ans sur la législature politique. Le Tribunal cantonal et le Ministère public disposent d'une durée de 5 ans pour exercer leurs tâches de direction des autorités judiciaires.

Dans le cadre de son activité de surveillance, le Conseil de la magistrature a pu constater que tant l'Ordre judiciaire que le Ministère public – indépendant depuis le 1er janvier 2023 – doivent faire face à de nombreux défis : augmentation du nombre et de la complexité des nouvelles affaires avec un effectif relativement constant ; infrastructures vieillissantes et parfois inadaptées ; numérisation de la justice (eJustice.VD) qui arrive enfin dans sa phase de mise en œuvre. Le tout dans un contexte général incertain et avec des finances cantonales qui laissent désormais augurer de moyens limités. Le Conseil de la magistrature poursuivra ses efforts, dans le respect des compétences du Tribunal cantonal et du Ministère public, pour améliorer la qualité de la justice vaudoise en restant particulièrement attentif à ce que les autorités judiciaires disposent des moyens suffisants pour exercer leur mission.

Enfin, le Conseil de la magistrature reçoit un nombre relativement stable de dénonciations de justiciables parfois représentés par leurs avocats se plaignant du fonctionnement de la justice. Certes, la plupart des mécontentements trouvent leur origine dans une décision judiciaire défavorable qu'il n'appartient pas au Conseil de la magistrature de revoir. Plus rarement, ces plaintes mettent aussi en lumière des comportements ou des pratiques qui ne devraient pas exister au sein des institutions judiciaires. Le Conseil entend maintenir des exigences élevées, tant s'agissant de l'exemplarité du comportement des magistrates et magistrats que de la manière dont ceux-ci exercent leur fonction au service des citoyennes et des citoyens.

En conclusion, le Conseil de la magistrature prie le Grand Conseil de bien vouloir prendre acte du présent rapport.

7. LISTE DES ABRÉVIATIONS ET DES ACRONYMES UTILISÉS

BLV	Base législative vaudoise
CPP	Code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 (RS 312.0)
ETP	Equivalent temps plein
LCMag	Loi du 31 mai 2022 sur le Conseil de la magistrature (BLV 173.07)
LGC	Loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil (171.01)
LMPu	Loi du 19 mai 2009 sur le Ministère public (BLV 173.21)
LOJV	Loi du 12 décembre 1979 d'organisation judiciaire (BLV 173.01)
LVCPP	Loi du 19 mai 2009 d’introduction du Code de procédure pénale suisse (BLV 312.01)
OAV	Ordre des avocats vaudois
OJV	Ordre judiciaire vaudois
RE-CMag	Règlement du 2 septembre 2024 sur les émoluments, les frais et les dépens pour les procédures disciplinaires devant le Conseil de la magistrature (BLV 173.07.2)
RAOJ	Règlement du 13 novembre 2007 d’administration de l’ordre judiciaire (BLV 173.01.3)
ROFMPu	Règlement du 23 août 2024 d’organisation et de fonctionnement du Ministère public (BLV 173.21.1)
ROTC	Règlement du 13 novembre 2007 organique du Tribunal cantonal (BLV 173.31.1)
RS	Recueil systématique