

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET**du Bureau du Grand Conseil fixant le nombre de juges cantonaux ainsi que leur taux d'activité et le nombre d'assesseurs de la Cour de droit administratif et public et de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal pour la législature 2013-2017****1 RAPPEL DU CONTEXTE LÉGISLATIF**

Conformément à la Constitution (art. 131 Cst-VD), le Grand Conseil doit élire les différents magistrats du Tribunal cantonal, lequel se compose :

- de juges cantonaux occupant leurs fonctions à temps complet
- de juges cantonaux occupant leurs fonctions à temps partiel (au minimum à mi-temps)
- de juges cantonaux suppléants
- d'assesseurs de la Cour de droit administratif et public et de la Cour des assurances sociales.

Les juges cantonaux ont les mêmes compétences, qu'ils occupent leurs fonctions à temps complet ou à temps partiel.

Les juges cantonaux suppléants, au nombre de onze, sont des magistrats disposant d'une formation juridique, rémunérés par indemnités ; ils ne siègent ni en Cour plénière ni en Cour administrative (art. 68, al. 2 de la loi du 12 décembre 1979 sur l'organisation judiciaire ; LOJV, RSV 173.01). Les assesseurs de la Cour de droit administratif et public et de la Cour des assurances sociales ne siègent pas non plus en Cour plénière ni en Cour administrative (art. 68a LOJV).

Le Grand Conseil a adopté le 28 octobre 2008 une modification de la LOJV, qui avait notamment pour objectif de clarifier qui, du Grand Conseil ou du Conseil d'Etat, a la compétence d'élaborer le projet de décret fixant le nombre des juges cantonaux ainsi que leur taux d'activité et le nombre d'assesseurs du Tribunal cantonal. Selon l'article 68, al. 1 LOJV dans sa teneur modifiée, "*[s] ur proposition du Bureau du Grand Conseil, après consultation du Conseil d'Etat, le Grand Conseil détermine par décret au début de chaque législature le nombre de juges occupant leurs fonctions à temps complet et de juges occupant leurs fonctions à temps partiel (au minimum à mi-temps) pour la durée de la législature. Selon la même procédure, il peut augmenter par voie de décret le nombre de juges en cours de législature. L'effectif total des juges est d'au moins 25.5 postes équivalent plein temps*".

Il résulte de ce texte que le Grand Conseil est tenu de fixer, dans le projet de décret annexé, le nombre de juges cantonaux occupant leurs fonctions à temps complet et à temps partiel. Afin de préparer au mieux l'élection qui doit se dérouler conformément aux dispositions de la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil (art.154 ss LGC), il convient également de préciser dans le décret le taux d'activité des juges cantonaux occupant leurs fonctions à temps partiel. Seule cette solution, bien qu'elle empêche une certaine flexibilité, est en mesure de permettre aux candidats de s'inscrire pour l'élection en connaissance du taux d'activité. En outre, cette manière de procéder garantit que le Grand Conseil puisse assurer une représentation équitable des différentes sensibilités politiques au sein du Tribunal cantonal (art. 131 al. 3 Cst-VD).

Influence du projet CODEX 2010

En raison des réformes fédérales, le Tribunal cantonal a été confronté, depuis 2007, à de profonds changements dans ses compétences, qui ont eu un impact sur le nombre de juges cantonaux nécessaires à son fonctionnement. Ainsi, plusieurs modifications du présent décret sur le nombre des juges cantonaux ont dû être soumises au Grand Conseil lors de la précédente législature afin de tenir compte des compétences nouvelles octroyées au Tribunal cantonal.

Aujourd'hui, les réformes liées aux différents volets du projet "CODEX 2010" ont été adoptées et le Tribunal cantonal parvient à assumer ses tâches, comme cela ressort du rapport 2011 de la Commission de haute surveillance du Tribunal cantonal et du rapport annuel de gestion 2011 de l'Ordre judiciaire. Il apparaît, toutefois, que des ajustements internes ont été entrepris au sein des diverses instances du Tribunal cantonal, de sorte que l'édifice n'a pas encore son aspect final et que le recul suffisant à l'analyse fait défaut, faute de données acquises sur un moyen terme.

2 PROCÉDURE D'ÉLABORATION DU DÉCRET

Le présent projet de décret a été adopté par le Bureau du Grand Conseil. Il a été préparé par une délégation du Grand Conseil issue du Bureau (M. Philippe Martinet, Président du Grand Conseil, et M. Grégory Devaud, Membre), de la Commission thématique des affaires judiciaires (M. Nicolas Mattenberger, Président, et M. Jacques Haldy, Vice-président), de la Commission de présentation (Mmes Anne Baehler Bech et Fabienne Despot, Membres) et de la Commission de haute surveillance du Tribunal cantonal (M. Jacques-André Haury, Président, et M. Raphaël Mahaim, Vice-Président). Ces députés, secondés par le Secrétariat général du Grand Conseil, ont bénéficié du soutien de M. Jean-Luc Schwaar, chef du Service de justice et législation (S JL), cela en application de l'art. 29 LGC.

Deux séances ont eu lieu pour préparer ce projet de décret, durant le mois d'août 2012. Au cours de la première séance, une délégation du Tribunal cantonal (composée de Mme la Présidente M. Epard et de MM. les Juges J.-F. Meylan et X. Michellod, membres de la Cour administrative, ainsi que de M. Pierre Schobinger, Secrétaire général de l'Ordre judiciaire) a été auditionnée afin d'entendre ses observations sur l'adéquation actuelle des effectifs des juges cantonaux. Cette rencontre a aussi été l'occasion d'appréhender de manière plus détaillée les procédures de travail du Tribunal cantonal suite aux réformes susmentionnées.

Par ailleurs, la délégation a décidé de ne pas auditionner les deux membres des sous-commissions DFIRE de la Commission de gestion 2007-2012, en charge des relations du Conseil d'Etat avec l'Ordre judiciaire, les deux commissaires concernés considérant ne pas pouvoir apporter des éléments déterminants à la réflexion de la délégation.

Outre le rapport annuel 2011 de l'Ordre judiciaire vaudois, la délégation s'est fondée sur des statistiques émanant du Tribunal cantonal sur le nombre d'affaires liquidées par année et par cour.

Pour fonder sa décision quant à l'effectif des juges du Tribunal cantonal, la délégation du Grand Conseil a pris note du désir exprimé par la Cour administrative du Tribunal cantonal de pouvoir continuer à fonctionner avec 42.4 postes de juges cantonaux et de voir ses effectifs actuels reconduits.

La délégation s'est ralliée à cette position de statu quo sans perdre de vue que le calendrier d'adoption du présent projet de décret prévoit une entrée en vigueur avant la fin de l'année et, dans le prolongement du vote du plénum sur le décret, l'élection des juges cantonaux (au plus tard fin octobre, sur la base du préavis de la commission de présentation).

L'application des nouvelles procédures fédérales, notamment en matière civile et pénale, n'a pas permis à la délégation de tirer des conclusions définitives qui pourraient justifier soit une augmentation, soit une réduction de l'effectif des juges du Tribunal cantonal. Les statistiques fournies par l'Ordre judiciaire témoignent de ces facteurs d'incertitude, qui empêchent de tirer des conclusions évidentes.

2.1 Proposition de la Délégation du Grand Conseil

Dans ces circonstances, la délégation a opté pour une reconduction du nombre de juges, tout en soulignant les points suivants :

- cette proposition n'exclut pas toutefois une modification en cours de législature, lorsque le bilan des deux premières années de la législature permettra de mieux apprécier les effets des nouvelles procédures.
- Ce pointage intermédiaire pourrait être réalisé par la Commission de présentation du Grand Conseil, sous forme d'un mandat attribué par le Bureau du Grand Conseil.
- Dans une idée de souplesse de la gestion de l'Ordre judiciaire, il serait judicieux de vérifier avant la fin de la législature si l'effectif des juges cantonaux est toujours adéquat et si un redéploiement des forces à l'interne de l'Ordre judiciaire, en englobant par exemple l'activité juridictionnelle de première instance, est opportun.
- L'évolution pourrait ainsi laisser apparaître la nécessité d'augmenter avant tout le nombre de collaborateurs-trices juridiques attachés aux juges (les greffiers rapporteurs notamment), cette thématique devant être empoignée au niveau des discussions sur le budget de l'Ordre judiciaire et nécessitant une vue plus large des défis se posant à ce dernier.
- L'effectif des juges pourra être revu en cours de législature compte tenu également de statistiques comparatives que les différents Ordres judiciaires cantonaux sont en train d'élaborer et qui mettront en perspective, avec certaines réserves (différences notables par exemple entre les cantons présentant une structure judiciaire centralisée ou décentralisée, comptant un nombre plus ou moins important de collaborateurs juridiques par juge ou dotés d'un tribunal de commerce) la relation entre les effectifs de population et de juges cantonaux dans chaque canton.

Conformément à l'art. 68, al. 1 LOJV, le Conseil d'Etat a été consulté pour qu'il donne son point de vue au sujet de l'effectif souhaitable des juges du Tribunal cantonal.

3 NOMBRE ET TAUX D'ACTIVITÉ DES JUGES CANTONAUX

3.1 Effectif actuel

Actuellement, et conformément au décret sur le nombre de juges cantonaux du 1er octobre 2009, adopté le 15 décembre 2009, le Tribunal cantonal se compose de:

- 35 juges cantonaux exerçant leurs fonctions à temps complet ;
- 3 juges cantonaux exerçant leurs fonctions à un taux d'activité de 80% ;
- 5 juges cantonaux exerçant leurs fonctions à un taux d'activité de 70% ;
- 3 juges cantonaux exerçant leurs fonctions à un taux d'activité de 50%.

En termes d'équivalents plein temps, le nombre de juges cantonaux s'élève à 42,4 postes équivalents plein temps.

Le Tribunal cantonal procède avec souplesse au déplacement de certains juges d'une cour à une autre en cas de surcharge passagère due à un mouvement important de dossiers. Il procède de même avec les postes de greffiers. Cette souplesse est d'autant plus nécessaire que le Tribunal cantonal se caractérise par une activité variée et multiple.

3.2 Proposition du Bureau pour la législature 2013-2017

Le Bureau du Grand Conseil, suivant les recommandations de la délégation du Grand Conseil, propose de fixer l'effectif du Tribunal cantonal à 42,4 juges à temps plein et à temps partiel.

Concernant le nombre d'affaires, la tendance actuelle est plutôt à une résorption des dossiers, quand bien même trop d'incertitudes liées aux nouveaux Codes de procédure fédéraux interdisent une appréciation définitive. Il est rappelé ici que la comparaison entre les différentes cours du Tribunal cantonal bute contre une limite, à savoir que les différentes procédures applicables ont un impact sur la gestion des dossiers, lesquels sont caractérisés par leur singularité.

Par ailleurs, les prévisions sur le nombre de dossiers à traiter suite aux réformes Codex se sont révélées globalement justes (une planification avait été établie et a permis de déployer les ressources pour tenir compte des innovations).

Concernant la répartition de l'effectif des juges cantonaux entre postes à temps complet et à temps partiel, le Bureau du Grand Conseil a consulté les juges en fonction souhaitant se représenter, afin de déterminer s'ils étaient intéressés à modifier leur taux d'activité. Pour tenir compte des retours enregistrés par le Secrétariat général du Grand Conseil, le Bureau a redéfini le nombre de postes à temps complet et à temps partiel, comme cela ressort de la fin du point 4.2, en réduisant de 30% un poste à 100% et en augmentant de 10% trois postes à 70%. Préalablement, il s'est assuré auprès du Tribunal cantonal de la praticabilité de la mise en œuvre des changements proposés et de leur compatibilité avec le bon fonctionnement des diverses cours du Tribunal cantonal.

4 COMMENTAIRE ARTICLE PAR ARTICLE

4.1 Art. 1 – Effectif des juges cantonaux

Cette disposition fixe l'effectif total des juges cantonaux en équivalents plein temps (ETP) pour la législature judiciaire débutant le 1^{er} janvier 2013. Compte tenu de l'effet des réformes judiciaires fédérales sur le fonctionnement de la justice vaudoise et des constats qui seront effectués, l'effectif des juges cantonaux pourra, si besoin, être augmenté pendant la durée restante de la législature. En revanche, il n'est pas possible de diminuer cet effectif en cours de législature (interprétation de l'art. 68 al.1 LOJV, a contrario).

4.2 Art. 2 et 3

La loi d'organisation judiciaire prévoit trois catégories de juges cantonaux :

- les juges cantonaux à temps plein (travaillant à 100%) ;
- les juges cantonaux à temps partiel (travaillant à 50% au moins, mais à moins de 100%) ;
- les juges cantonaux suppléants.

S'agissant des deux premières catégories de juges mentionnées ci-dessus, la loi prévoit que, dans le décret fixant l'effectif des juges, il y a lieu de détailler combien de juges cantonaux travaillent à temps plein et combien de juges cantonaux travaillent à temps partiel. Il n'est en effet pas possible, pour des raisons juridiques et pratiques, de fixer globalement le nombre d'ETP de juges cantonaux, à charge ensuite pour le Grand Conseil lors des élections judiciaires, et, avant lui, la commission de présentation, de déterminer combien de juges cantonaux oeuvrent à temps plein et combien oeuvrent à temps partiel. Le présent décret doit donc détailler le nombre de juges à temps plein, le nombre de juges à temps partiel, ainsi que leur temps de travail.

La délégation du Grand Conseil à l'origine de cet exposé des motifs et projet de décret déplore les limites imposées par la formulation actuelle de l'art. 68 LOJV, privant le Grand Conseil de souplesse dans la répartition future des postes au sein du Tribunal cantonal. Elle préconise à ce sujet une évolution de la législation, à l'exemple de celle encadrant l'activité des juges du Tribunal administratif fédéral, permettant de faire preuve de plus de flexibilité dans la détermination des taux d'activité des juges, lesquels sont contraints aujourd'hui de se porter candidats pour un poste à un pourcentage déterminé et, en cas d'élection, de s'y tenir pendant cinq ans. La délégation est consciente des nécessaires garde-fous qui devraient accompagner cette évolution, afin que les questions organisationnelles internes au Tribunal cantonal ne deviennent un frein (en évitant toute gestion « à la carte ») et que les fonctions de présidents de cours puissent continuer à être assumées par des juges garantissant une présence continue. Elle a aussi pris acte que le socle incompressible de 50% n'est pas remis en question.

Enfin, la délégation s'interroge sur l'opportunité, lors d'un départ d'un juge cantonal, pour un juge en fonction intéressé à changer son taux d'activité, de se porter candidat sans devoir postuler à nouveau. Le même raisonnement s'applique à une éventuelle permutation entre deux juges cantonaux actifs au sein d'une même cour, sans que cette rocade ne modifie l'effectif global de juges cantonaux.

Sachant que :

- le Bureau a décidé de fixer l'effectif des juges à 42,4 ETP, confirmant la dotation précédente de juges au Tribunal cantonal ;
- le législateur a décidé de promouvoir la fonction de juge à temps partiel ;
- il s'agit de favoriser la mobilité au sein du Tribunal cantonal unifié ;
- le cadre légal impose une certaine rigidité qu'il s'agit de corriger dans la mesure des moyens à disposition du Grand Conseil,

Le Bureau a décidé, à l'unanimité, pour atteindre les 42,4 ETP mentionnés plus haut, de confirmer la composition du Tribunal cantonal telle que résultant de la précédente législature, en proposant la répartition suivante entre juges à temps complet et à temps partiel :

- 34 juges cantonaux exerçant leurs fonctions à temps complet ;
- 6 juges cantonaux exerçant leurs fonctions à un taux d'activité de 80% ;
- 3 juges cantonaux exerçant leurs fonctions à un taux d'activité de 70% ;
- 3 juges cantonaux exerçant leurs fonctions à un taux d'activité de 50%.

C'est dans ce sens et selon cette répartition que sont rédigés les articles 2 et 3 du projet de décret.

5 CONSEQUENCES

5.1 Légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)

La dotation de juges cantonaux proposée permet de tenir compte des changements induits par les nouveaux Codes de procédure fédéraux dans le droit vaudois. En ce sens, le présent décret est garant d'une continuité par rapport aux évolutions procédurales au niveau du droit fédéral, entrées en vigueur lors de la précédente législature.

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

Les conséquences financières de la décision proposée ci-dessous (soit la fixation de l'effectif des juges cantonaux à 42,4 ETP) seront inchangées par rapport au budget 2012 de l'Ordre judiciaire vaudois.

5.3 Conséquences en termes de risques et d'incertitudes sur les plans financier et économique

Néant.

5.4 Personnel

La pérennisation des 42,4 ETP de juges cantonaux au Tribunal cantonal va de pair avec la confirmation de l'engagement, effectué lors de la précédente législature et à durée indéterminée, de greffiers, secrétaires et huissiers supplémentaires. A l'époque, le ratio suivant a été appliqué pour effectuer le calcul des effectifs susmentionnés : 1 heure juge = 2,4 heures greffier = 1,6 heures secrétaire = 0,2 heure huissier. Ce ratio est traduit en jours, puis en ETP (la base de calcul étant de 1'880 heures travaillées par an et par ETP).

5.5 Communes

Néant.

5.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant.

5.7 Programme de législature (conformité, mise en oeuvre, autres incidences)

Néant.

5.8 Loi sur les subventions (application, conformité)

Néant.

5.9 Constitution (conformité, mise en oeuvre, autres incidences)

Néant.

5.10 Plan directeur cantonal (conformité, mise en oeuvre, autres incidences)

Néant.

5.11 RPT (conformité, mise en oeuvre, autres incidences)

Néant.

5.12 Simplifications administratives

Sensible à la situation vécue actuellement par le Tribunal cantonal, localisé sur plusieurs sites, la Délégation du Grand Conseil et le Bureau sont convaincus que l'efficacité et la polyvalence des juges cantonaux serait accrue avec un Tribunal cantonal établi sur un seul site, de même qu'une telle implantation ouvrirait la voie à plusieurs mesures de simplifications administratives.

5.13 Autres

Néant.

6 CONCLUSION

Au vu de ce qui précède, le Bureau du Grand Conseil a l'honneur de proposer au Grand Conseil :

d'adopter le projet de décret fixant le nombre de juges cantonaux et leur taux d'activité ainsi que le nombre d'assesseurs de la Cour de droit administratif et public et de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal pour la législature 2013-2017.

PROJET DE DÉCRET

fixant le nombre de juges cantonaux et leur taux d'activité ainsi que le nombre d'assesseurs de la Cour de droit administratif et public et de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal pour la législature 2013-2017

du 23 août 2012

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de décret présenté par le Bureau du Grand Conseil

décète

Art. 1 Effectif des juges cantonaux

¹ L'effectif total des juges cantonaux pour la législature judiciaire débutant le 1^{er} janvier 2013 est de 42,4 postes équivalent plein temps.

Art. 2 Juges cantonaux à temps complet

¹ Le Tribunal cantonal est composé, pour la législature judiciaire débutant le 1^{er} janvier 2013, de 34 juges cantonaux occupant leurs fonctions à temps complet.

Art. 3 Juges cantonaux à temps partiel

¹ Le Tribunal cantonal est composé, pour la législature judiciaire débutant le 1^{er} janvier 2013, de six juges cantonaux occupant leurs fonctions à un taux d'activité de 80%.

² Le Tribunal cantonal est composé, pour la législature judiciaire débutant le 1^{er} janvier 2013, de trois juges cantonaux occupant leurs fonctions à un taux d'activité de 70%.

³ Le Tribunal cantonal est composé pour la législature judiciaire débutant le 1^{er} janvier 2013, de trois juges cantonaux occupant leurs fonctions à un taux d'activité de 50%.

Art. 4 Assesseurs de la Cour de droit administratif et public et de la Cour des assurances sociales

¹ Pour la législature 2013-2017, l'effectif total des assesseurs de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal est de 40.

² Pour la législature 2013-2017, l'effectif total des assesseurs de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal est de 20.

Art. 5 Abrogation

¹ Le décret du 1^{er} octobre 2009 fixant le nombre de juges cantonaux et leur taux d'activité ainsi que le nombre d'assesseurs de la Cour de droit administratif et public et de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal pour la législature 2008-2012 est abrogé.

Art. 6 Exécution et entrée en vigueur

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

Ainsi adopté, en séance du Bureau du Grand Conseil, à Lausanne, le 23 août 2012.

Le président :

Le Secrétaire général :

P. Martinet

O. Rapin