

**RAPPORT DE MINORITÉ DE LA COMMISSION THÉMATIQUE DES AFFAIRES  
JURIDIQUES**

**chargée d'examiner l'objet suivant :**

**Exposé des motifs et projets de lois**

**sur le conseil de la magistrature ;**

**modifiant la loi du 19 mai 2009 sur la médiation administrative (LMA ; BLV 170.31) ;**

**modifiant la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil (LGC ; BLV 171.01) ;**

**modifiant la loi du 11 septembre 2007 sur la protection des données (LPrD ; BLV  
172.65) ;**

**modifiant la loi du 12 décembre 1979 d'organisation judiciaire (LOJV ; BLV 173.01) ;**

**modifiant la loi du 19 mai 2009 sur le Ministère public (LMPu ; BLV 173.21) ;**

**modifiant la loi du 19 mai 2009 d'introduction du Code de procédure pénale suisse  
(LVCPP ; BLV 312.01) ;**

**modifiant la loi du 12 mars 2013 sur la Cour des comptes (LCComptes ; BLV 614.05) ;**

**modifiant la loi du 12 mars 2013 sur le Contrôle cantonal des finances (LCCF ; BLV  
614.11) ; et**

**Projets de décrets**

**abrogeant la loi du 8 mars 2011 sur la haute surveillance du Tribunal cantonal  
(LHSTC ; BLV 173.35) ;**

**ordonnant la convocation des électeurs pour se prononcer sur la révision partielle de la  
constitution liée à la création d'un Conseil de la magistrature ; et**

**Rapports du Conseil d'État au Grand Conseil**

**sur le postulat Marc-Olivier Buffat en vue d'une modification de l'article 162 de la loi  
sur le Grand Conseil et pour une clarification de la procédure de réélection des Juges  
cantonaux, respectivement des Juges cantonaux suppléants et du Procureur général  
(12\_POS\_008) ;**

**sur le postulat Nicolas Mattenberger sur la nécessaire cohérence législative des  
autorités désignées par la loi pour statuer sur les sanctions disciplinaires infligées aux  
magistrats (13\_POS\_026) ;**

**sur le postulat 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  
; 13\_POS\_034) ;**

**sur le postulat Raphaël Mahaim pour une autorité indépendante de (haute)  
surveillance de la justice et du Ministère public (12\_MOT\_011 ; 13\_POS\_035) ;**

## 1. PRÉAMBULE

La commission s'est réunie à sept reprises : les 27 août, 10 septembre, 8 octobre, 1<sup>er</sup> novembre, 19 novembre, 10 décembre 2021 et 11 janvier 2022. Tout au long de ses travaux, elle a siégé à la Salle du Bicentenaire, Place du Château 6, à Lausanne.

## 2. POSITION DE LA MINORITÉ DE LA COMMISSION

La minorité de la commission composée de Messieurs Yvan Pahud, Cédric Weissert et Sylvain Freymond s'oppose à la mise en place d'un Conseil de la magistrature (CM) pour les raisons ci-dessous et pour les mêmes raisons que le Tribunal cantonal (TC) que vous trouverez sous le chapitre 3 : Prise de position et audition du TC et de la CHSTC.

### 2.1 Un système actuel efficace

Le système actuel fonctionne et moyennant quelques adaptations, il ne nécessite pas la mise en place d'un système lourd et coûteux tel que proposé.

L'efficacité de la justice dans le canton de Vaud est reconnue tant par les professionnels du droit que par les justiciables, en termes de qualité et de célérité des décisions rendues, ainsi que de gestion et de direction de l'Ordre judiciaire vaudois (OJV). Il n'y a pas lieu d'affaiblir cette efficacité.

Deux aspects seront fondamentalement modifiés par la création du CM, à savoir la surveillance des magistrats et la haute surveillance d'une part, et le mode d'élection des magistrats d'autre part.

#### 2.1.1 La surveillance et haute surveillance

En substance, les critiques du système actuel font valoir à tort que la surveillance des magistrats n'est ni adéquate ni efficace. Or, les avantages du système actuel sont les suivants :

- le système actuel présente l'avantage de faire une distinction claire entre « haute surveillance » et « surveillance administrative » qui sont exercées par deux organes distincts. L'Exposé des motifs et projets lois (EMPL) tel que proposé crée au contraire une confusion entre ces deux concepts, mettant ainsi clairement en péril la séparation des pouvoirs ;
- le système actuel de surveillance des magistrats est efficace : en cas de dysfonctionnement d'un magistrat cantonal, une enquête est ouverte par le Bureau du Grand Conseil (BUR). Dans les cas les plus graves, le Grand Conseil (GC) peut se prononcer sur une destitution d'un juge cantonal. Ce système a pour avantage de respecter le parallélisme des formes, à savoir que c'est le même organe (le GC) qui à la fois élit et a la compétence de révoquer un magistrat cantonal. Il sied encore de rappeler que les magistrats cantonaux sont élus pour une durée déterminée (une législature de cinq ans), de sorte que le GC demeure libre, en cas de grave dysfonctionnement, de ne pas réélire un magistrat cantonal. Quant aux magistrats de 1<sup>re</sup> instance, la surveillance est exercée par l'Autorité de surveillance composée de trois juges cantonaux. Lors des auditions menées dans le cadre de cet objet, la commission n'a pas eu connaissance de cas disciplinaires (que ce soit pour des magistrats cantonaux ou de 1<sup>re</sup> instance), pour lesquels la surveillance disciplinaire aurait été « inefficace », ou de cas de graves dysfonctionnements qui n'auraient pas donné lieu à une enquête/sanction disciplinaire. De plus, les cas sont très rares;
- le système actuel de la haute surveillance est efficace : la commission n'a pas connaissance de cas pour lesquels le système de haute surveillance exercé par la CHSTC ne donnerait pas satisfaction ;
- le système actuel de la surveillance administrative est efficace: la surveillance administrative de l'OJV exercée par la Cour administrative (CA) du TC est particulièrement efficace, dès lors qu'elle est exercée par trois membres (juges cantonaux), qui sont rompus au fonctionnement de cet ordre.

Concernant la surveillance et la haute surveillance, le système actuel est rationnel au niveau des coûts : il sied de rappeler à cet égard que le nombre de magistrats professionnels dans le canton (1<sup>re</sup> et 2<sup>e</sup> instance) est faible en comparaison internationale, dès lors qu'il ne s'agit pas de créer une institution qui serait chargée de la surveillance de tous les magistrats regroupant tous les cantons, mais uniquement limitée aux magistrats

vaudois.

L'EMPL prévoit donc la création d'une institution non seulement peu efficace, mais aussi très lourde sur le plan administratif et financier, ce qui est hautement disproportionné au vu du nombre de magistrats concernés et de cas de dysfonctionnements à traiter.

### **2.1.2 Le mode d'élection des magistrats**

Selon le système actuel, les magistrats de 1<sup>re</sup> instance sont nommés par la Cour plénière (CPL) du TC. Il n'est pas prévu de changement à cet égard avec ce projet.

Quant aux magistrats cantonaux, ils sont actuellement élus par le GC, sur préavis de la Commission de présentation (CPRT) qui procède à leur audition.

L'EMPL prévoit un important changement sur le mode d'élection des juges cantonaux. Tout en maintenant les attributions de la CPRT, il ajoute une étape inutile supplémentaire en prévoyant que le CM serait chargé d'émettre des préavis sur les candidatures aux postes de juges cantonaux. Cela pose divers problèmes tels qu'au niveau de la représentation politique, de l'influence de la composition du CM, etc., mais surtout, cela ôte la légitimité démocratique dont était pourvue la CPRT, composée uniquement de députés.

Actuellement, il n'est pas évident de voir concrètement en quoi le système actuel d'élection des juges cantonaux ne fonctionnerait pas, celui-ci a fait ses preuves. Au contraire de simplifier le système, l'EMPL l'alourdit et le complique de manière inutile.

Une réélection périodique des juges cantonaux, soumise au préavis d'une autorité qui serait également l'autorité de surveillance administrative (traitant en particulier les dénonciations ou les plaintes concernant les juges; art. 27, al. 1, let. c) du projet de loi sur le CM) et l'autorité disciplinaire de ces mêmes juges, ne saurait respecter l'indépendance des juges.

L'intervention du CM dans le processus d'élection et de réélection des juges cantonaux avec le maintien d'une partie des compétences de la CPRT est donc aussi problématique, sans compter le fait que cela crée un doublon avec dite commission et des possibilités de blocage entre les deux entités.

À ce titre, il est relevé également que la CPRT a une légitimité démocratique que le CM n'aura pas puisque ces membres seront élus selon des règles contraignantes par le GC.

La CPRT, assistée d'experts métiers telle qu'elle est composée et fonctionne aujourd'hui, a toute légitimité pour élire les juges cantonaux sans que ce système n'ait présenté une quelconque difficulté. L'intervention du CM dans ce processus n'apporte aucune légitimité supplémentaire et ne fait que le compliquer et même affaiblir la légitimité de l'élection en cas de préavis contradictoires.

En résumé, la CPRT ne fera plus le travail de sélection des juges, qui incombera désormais au CM. La CPRT devra donc uniquement valider le préavis fourni par le CM. Cette perte de contrôle du politique sur la représentation des juges en fonction des forces politiques est un changement radical.

## **2.2 Le Conseil prévu par l'EMPL pose des problèmes institutionnels**

Pour rappel, le GC est la chambre des représentants du peuple. Actuellement la constitution attribue au GC la tâche de contrôler le bon fonctionnement du système judiciaire vaudois. Par le biais du GC, c'est donc un regard du peuple sur la justice vaudoise. Or le GC, et donc le peuple, est le grand perdant de la mise en place d'un CM, puisque celui-ci réduit drastiquement les prérogatives du Parlement. Ce dernier et plus particulièrement les commissions sont au final réduites à de simples chambres d'enregistrements avec comme option de préavis sur des préavis établis par le CM ou valider des rapports.

En effet, tel que prévu par l'EMPL, le CM est donc chargé à la fois de la surveillance (et non plus de haute surveillance) sur l'OJV, d'un pouvoir disciplinaire et d'un pouvoir relatif à l'élection et la réélection des juges cantonaux. Il bouleverse ainsi l'organisation voulue par le Constituant en 2003, puis par le législateur, et concentre en mains de quelques personnes un pouvoir en lien avec l'administration et la surveillance de la justice.

La Constitution vaudoise (Cst-VD), qui date d'avril 2003, prévoit l'indépendance de l'OJV, qui est soumis à la seule haute surveillance du GC (art. 135 de la Cst-VD). Selon l'art. 132, al. 1 de la Cst-VD, le TC est autonome en matière d'organisation, d'administration et de finance dans le cadre du budget adopté par le GC. Il s'agit d'une expression des principes de la séparation des pouvoirs (art. 89 de la Cst-VD), de la garantie de l'indépendance de l'OJV (art. 126, al. 1 de la Cst-VD) et du droit à un tribunal indépendant et impartial (art. 126, al. 2 de la Cst-VD).

L'efficacité de l'OJV découle précisément de cette autonomie qui lui est garantie, et qui s'exerce sous la haute surveillance du GC, par sa CHSTC, laquelle émet des critiques, des conseils et des recommandations qui sont suivies par le TC.

Selon l'art. 107, al. 2 de la Cst-VD, tel que modifié par l'EMPL, le GC exerce la haute surveillance sur la gestion du TC par l'intermédiaire du CM. Un tel système à trois niveaux est déjà clairement contraire à la Cst-VD, pourtant récente.

### **2.2.1 Résumé des problèmes institutionnels soulevés par l'EMPL**

Comme évoqué, une telle concentration de pouvoirs présente un risque pour l'indépendance de la justice ainsi qu'un déficit démocratique. Il est sérieusement à craindre que, malgré une garantie formelle de l'indépendance de la justice, une telle concentration ne nuise en réalité à celle-ci.

Les compétences respectives du TC, du CM et des commissions parlementaires ne sont pas clairement délimitées ou définies et se chevauchent. Cela promet des blocages et de l'inefficacité, avec des risques de conflits de compétences également. Les commissions parlementaires étant maintenues, cela accentue les risques de crises institutionnelles.

La haute surveillance du GC est remplacée par une surveillance administrative (art. 25-27 du projet de loi sur le CM) qui instaure un quasi un 4<sup>e</sup> pouvoir alors même que le CM n'aura pas la même légitimité démocratique que le GC ou ses commissions.

La haute surveillance de l'OJV par une commission du GC se justifie par la légitimité démocratique de ce dernier. Tel ne serait pas le cas d'une surveillance exercée par un organe autre, même s'il est élu par le GC, dont le choix sera limité, compte tenu de la composition de ses membres et des incompatibilités qui seront réglementées, ainsi que des compétences métiers qui seront indispensables.

### **2.2.2 Importance de la CHSTC avec les prérogatives actuelles**

Régulièrement, la CHSTC entend des citoyens vaudois interrogatifs, perplexes ou encore frustrés par le fonctionnement de la justice, ces doléances sont examinées, discutées avec la CA du TC. Chaque requérant reçoit ainsi les explications nécessaires et si un dysfonctionnement est identifié, les adaptations essentielles sont rapidement mises en place par le TC. Le cadre constitutionnel actuel garantit ainsi aux citoyens vaudois une écoute attentive et un accès au système judiciaire vaudois.

En résumé, la CHSTC devient une commission alibi, car vidée de ses compétences, puisque c'est le CM qui exercera la surveillance sur le système judiciaire vaudois. De plus, celle-ci n'aura même plus la possibilité d'effectuer des visites, pourtant très appréciée par les offices visités permettant d'échanger dans un climat serein et de remonter des préoccupations.

Seule la surveillance du CM par le biais d'un rapport annuel restera dans les attributions de cette commission.

### **3. PRISE DE POSITION ET AUDITION DU TC ET DE LA CHSTC**

#### **3.1 Prise de position du TC**

« Communiqué du TC » publié le 4 septembre 2020

##### **3.1.1 Avant-projet de loi sur le Conseil de la magistrature**

Le TC a transmis au Conseil d'État (CE) ses déterminations relatives à l'avant-projet de loi sur le CM. Il considère que l'avant-projet manque clairement son but de simplification par rapport au système actuel. En outre, en conférant au CM des compétences trop étendues, il porterait gravement atteinte à l'indépendance de la justice et engendrerait un important déficit démocratique. De son avis, si un CM devait être instauré, il devrait uniquement être en charge des questions disciplinaires sur l'ensemble des magistrats.

L'avant-projet de loi mis en consultation par le CE vise à instaurer un CM chargé à la fois de la surveillance administrative de l'Ordre judiciaire, de l'exercice de l'autorité disciplinaire sur les magistrats et de la procédure d'élection et de réélection des juges cantonaux.

##### **3.1.2 Une modification constitutionnelle fondamentale**

Actuellement, la surveillance administrative sur l'Ordre judiciaire est exercée par le TC et la haute surveillance sur le TC par le GC, à travers sa CHSTC. En confiant au CM une compétence en matière de surveillance administrative du TC, avec des pouvoirs d'investigation extrêmement étendus sur l'ensemble de l'Ordre judiciaire, l'avant-projet induirait une modification constitutionnelle fondamentale, qui bouleverserait l'équilibre des trois pouvoirs. L'autonomie d'organisation et d'administration du TC et son rôle d'autorité judiciaire supérieure du canton s'en trouveraient en effet limités, alors que, maintenus par la Constituante, ils sont garantis par la Cst-VD (à ses art. 132 et 133).

##### **3.1.3 Une concentration de pouvoirs excessive**

Pour le TC, l'accumulation de compétences prévue par l'avant-projet serait néfaste, étant de nature à porter atteinte à l'indépendance de la justice, qui est un pilier de notre État de droit. Le CM reprendrait des fonctions actuellement exercées par le TC, la CPRT et la CHSTC. Le modèle proposé n'apporterait pourtant aucune simplification, puisque ces autorités parlementaires verraient leurs compétences réduites, mais ne disparaîtraient pas. Au contraire, en dotant des organes distincts de pouvoirs similaires, un important risque de conflits et de blocages est à prévoir.

Confier au CM le pouvoir disciplinaire sur l'ensemble des magistrats du canton représenterait certes une simplification par rapport au système actuel. En revanche, il ne serait guère admissible que cet organe exerce à la fois le pouvoir de surveillance administrative et le pouvoir disciplinaire. L'indépendance et l'objectivité de l'organe compétent en matière disciplinaire ne sont aucunement garanties si ce dernier a préalablement exercé la surveillance administrative.

Pour les mêmes motifs, il n'est pas davantage souhaitable que l'organe chargé de cette double surveillance soit encore investi de compétences pour l'élection des juges cantonaux, compétences qui échapperaient partiellement au GC.

Le TC rappelle enfin que l'efficacité de la justice dans le canton de Vaud est reconnue tant par les professionnels du droit que par les justiciables, en termes de qualité et de célérité des décisions rendues, ainsi que de gestion et de direction de l'Ordre judiciaire. Il n'y a pas lieu d'affaiblir cette efficacité.

#### **3.2 Audition du TC : Monsieur Eric Kaltenrieder, son président et président de la CA, Monsieur Christophe Maillard, son vice-président et vice-président de la Cour administrative et Madame Tania Di Ferro Demierre, membre suppléante de la CA**

La CPL du TC a été consultée et, de manière unanime, elle n'est pas favorable, sur le principe, à l'instauration d'un CM, avec des divergences sur quelques points particuliers. Le TC souligne deux éléments rencontrant son approbation :

- la question disciplinaire : le pouvoir disciplinaire sur les juges de 1<sup>re</sup> instance est exercé par une commission du TC composée de trois juges cantonaux qui ne sont pas membres de la CA. Le pouvoir disciplinaire sur les juges cantonaux est exercé par le BUR et le Tribunal neutre (TN). La réunion de ces deux compétences au sein du CM est vue positivement ;
- la question des élections et réélections : il peut vivre avec les compétences techniques du CM pour le préavis avec le maintien du préavis politique de la CPRT.

Le TC n'est pas favorable à l'instauration d'un CM pour les raisons suivantes : un des objectifs de l'instauration d'un CM était la volonté de simplifier et de rationaliser le système de la haute surveillance de la justice, notamment suite à l'affaire Claude D., de mieux garantir la séparation des pouvoirs et l'indépendance de la justice et de transférer les compétences des commissions du GC vers le CM. Or, cet objectif n'est pas atteint et aboutit même à une complexification par rapport au système actuel qui fonctionne bien. Le projet propose une surveillance sur trois niveaux : la haute surveillance sur la justice exercée par la CTAJ fusionnée avec la CHSTC, la surveillance de la justice par le CM et la surveillance interne de la justice exercée par la CA.

Il manifeste son désaccord sur un point précis : la surveillance administrative et la haute surveillance. De par l'art. 133 de la Cst-VD, le pouvoir judiciaire dirige et surveille l'OJV. Le CM exercera une surveillance administrative tout comme le TC sur les autorités judiciaires vaudoises. Il faut s'interroger pourquoi ne pas conférer uniquement des compétences de haute surveillance au conseil. Une surveillance, au lieu d'une haute surveillance, ne garantira pas une indépendance de la justice sans parler de la concentration de compétences au sein de ce nouvel organe. Cela créera un doublon, alourdira le système, perdra en efficacité, ouvrira la porte à des conflits, car le conseil n'aura qu'un aperçu de la gestion et de l'administration de la justice vaudoise. Il s'interroge aussi si l'indépendance de la justice ne sera pas mise à mal, car un accès aux dossiers judiciaires en cours à certaines conditions est garanti.

Le projet propose un conseil à neuf membres (deux juges cantonaux, un juge de 1<sup>re</sup> instance, deux procureurs. S'agissant de la composition, le TC se réjouit d'avoir été entendu sur le fait de prévoir une majorité de magistrats. Par contre, la présence d'un avocat pourrait s'avérer problématique pour l'indépendance de la justice. Néanmoins, le fait de prévoir que cela soit le Bâtonnier laisse penser qu'il saura prendre la hauteur nécessaire. Le TC n'a pas d'opposition de principe pour les personnes issues de la société civile qui auront des compétences particulières et un regard différent. Le véritable problème concerne la présence de deux procureurs. Le Ministère public (MP) étant l'autorité de poursuite pénale devant les tribunaux, il représente, en qualité de partie, l'État dans toutes les procédures. Il est délicat d'octroyer aux procureurs des pouvoirs importants sur l'OJV, en particulier face aux juges devant lesquels ils procèdent. Le pouvoir du CM s'appliquera aux sept cent soixante-quatre magistrats de l'OJV (cent vingt-sept magistrats professionnels et six cent trente-sept magistrats non professionnels), ainsi qu'aux cinquante-deux membres du MP. Il y a dès lors une disproportion et il paraît justifié de réduire le nombre de membres du MP à un et d'augmenter le nombre de magistrats à quatre (deux juges cantonaux et deux juges de 1<sup>re</sup> instance). Comme le TC soutient une réduction des compétences du CM, la présence de neuf membres pourrait être perçue comme trop conséquente et il pourrait se rallier à un organe à sept membres (deux juges cantonaux, un juge de 1<sup>re</sup> instance, un procureur, le Bâtonnier et deux membres de la société civile).

Enfin, s'agissant de l'organisation, le rattachement du greffe et du secrétariat à la Direction générale des affaires institutionnelles et des communes (DGAIC) est problématique. Cela n'est pas acceptable même s'il pourrait en disposer en fonction de son travail à entreprendre. Le canton de Vaud serait le seul canton à prévoir cela. Pour garantir son indépendance, il doit disposer de ses propres ressources avec un secrétariat indépendant de l'administration moyennant des coûts et des difficultés logistiques.

### **3.3 Audition de la présidente de la CHSTC : Madame Graziella Schaller**

Il s'agit du fruit d'observations et d'interrogations de la CHSTC à la lecture d'un objet constituant une réflexion nécessaire pour simplifier la surveillance de la justice vaudoise.

En 1<sup>er</sup> lieu, la composition du conseil prévoit une majorité de magistrats avec une présidence assurée par l'un d'eux. Cela pose des questions au niveau de la neutralité et de la récusation avec de possibles conflits d'intérêts par rapport aux entités judiciaires à surveiller.

En 2<sup>e</sup> lieu, les visites, effectuées actuellement par la CHSTC, avaient été ajoutées au projet initial de la LHSTC. Pour les avoir vécues comme députée, il s'agit d'un lien important et clair avec les offices visités permettant d'échanger dans un climat serein et de remonter des préoccupations : cela fait suite aux grandes tensions passées entre la CHSTC et l'OJV. Cela ne sera plus possible avec un CM qui rédigera un rapport des visites examiné par la CTAFJ. De plus, ses membres seront très occupés et la crainte est de savoir s'ils auront du temps à consacrer à ces visites. À cela s'ajoutent plusieurs autres problèmes : le profil de ces membres, leur proximité avec les personnes des offices visités et le nombre élevé d'offices à visiter.

En 3<sup>e</sup> lieu, le nouveau système ne garantira pas la dépolitisation des juges même si la désignation est validée par le GC sur préavis de la CPRT.

En 4<sup>e</sup> lieu, l'attribution du secrétariat et du greffe du CM à la DGAIC. Pour éviter un problème d'indépendance, la nomination des employés du greffe et du secrétariat doit être de la compétence du conseil.

En 5<sup>e</sup> et dernier lieu, si la présence de suppléants au conseil représente une garantie d'avoir le nombre de personnes nécessaires, ceux-ci siègeront à la demande et ne disposeront donc pas d'une vue d'ensemble : cela peut être problématique.

#### **4. CONCLUSION**

En définitive, cet EMPL propose une autorité supplémentaire pour exercer des tâches aujourd'hui exercées à satisfaction par d'autres institutions, lesquelles seront en outre maintenues avec des compétences plus limitées.

Cet enchevêtrement des compétences et la complexité du système tel que proposé le rend peu efficace et source de potentiels conflits entre les institutions.

Dans la mesure où le CM n'a pas d'attributions nouvelles et ne fait que s'approprier des tâches exercées actuellement par d'autres organismes qui seront de toute manière maintenues en place, il n'est pas vu l'utilité concrète que son institution pourrait apporter.

*Pour toutes les raisons invoquées ci-dessus, la minorité de la commission vous recommande de ne pas entrer en matière et de refuser cet EMPL.*

L'Auberson, le 28 avril 2022.

Le rapporteur de minorité :  
(Signé) Yvan Pahud