

**RAPPORT DE LA COMMISSION THÉMATIQUE DES AFFAIRES JURIDIQUES
chargée d'examiner l'objet suivant :**

Rapport d'activité du Conseil de la magistrature pour l'année 2024

1. PRÉAMBULE

La Commission thématique des affaires juridiques (CTAFJ) s'est réunie le vendredi 6 juin 2025, à la Salle du Bicentnaire, Place du Château 6, à Lausanne, afin de traiter de cet objet. Pour cette séance, la commission était composée de Mesdames les Députées Laurence Bassin (remplaçant Aurélien Clerc), Claude Nicole Grin, Patricia Spack Isenrich, Marion Wahlen (remplaçant Laurence Creteigny); Messieurs Vincent Bonvin (remplaçant Oleg Gafner), Grégory Bovay, Valentin Christe, Denis Dumartheray, Yann Glayre (remplaçant Maurice Treboux), Yves Paccaud (remplaçant Thanh-My Tran-Nhu), David Raedler, Jean-Louis Radice, Sébastien Pedroli, Nicolas Suter (remplaçant Xavier de Haller) et la soussignée, présidente-rapporteuse.

Mesdames Laurence Creteigny et Thanh-My Tran-Nhu; Messieurs Aurélien Clerc, Oleg Gafner, Xavier de Haller et Maurice Treboux étaient excusé-e-s pour cette séance.

Monsieur Alex Dépraz, président du Conseil de la magistrature (CM), Madame Antonella Cereghetti, vice-présidente du CM et Madame Pascale Berseth, secrétaire juridique du CM étaient présent-e-s à cette séance.

Le présent rapport a été élaboré avec le concours de Monsieur Fabrice Lambelet, secrétaire de commissions parlementaires au Secrétariat général du Grand Conseil (SGC). La présidente-rapporteuse soussignée et les membres de la commission l'en remercient vivement.

2. PRÉSENTATION DU RAPPORT D'ACTIVITÉ DU CONSEIL DE LA MAGISTRATURE

Le CM avait présenté à la CTAFJ en août 2024 un rapport d'activité succinct pour l'année 2023 axé sur son organisation et sa mise en place. Cela correspondait à sa première année d'activité, son entrée en fonction datant du 1^{er} janvier 2023. En effet, la création de cette nouvelle institution de surveillance de la justice vaudoise avait été acceptée en votation populaire en septembre 2022. Le rapport transmis cette année au Grand Conseil, conformément à l'article 53 de la loi sur le Conseil de la magistrature du 31 mai 2022 (LCMag), présente une vision plus claire de l'activité du CM.

Chapitre 3 : Élections judiciaires

Pour l'année 2024, ce point a occupé une importante partie de l'activité du CM, du fait qu'il s'agissait de l'année du renouvellement des autorités judiciaires vaudoises. La fin de la législature judiciaire a coïncidé non seulement avec la réélection des magistrats, mais aussi avec plusieurs démissions de magistrats. À cela s'ajoute l'octroi d'un poste de juge cantonal supplémentaire. Dans le cadre des réélections et des élections complémentaires de magistrats, le CM a mené une cinquantaine d'auditions. Certaines en séance plénière, d'autres par voie de délégation pour élaborer les préavis de nature technique à l'intention de la Commission de présentation (CPRT) avec laquelle la collaboration se déroule de manière optimale depuis le 1^{er} janvier 2023.

Chapitre 4 : Surveillance administrative

Le 1^{er} janvier 2023 est également entrée en vigueur une réforme organisationnelle des autorités judiciaires. Le Ministère public (MP), auparavant rattaché administrativement au Conseil d'État, est devenu une entité totalement autonome et indépendante au même titre que l'Ordre judiciaire vaudois (OJV), dirigé par le Tribunal cantonal. L'OJV compte 33 offices (Tribunaux d'arrondissement, Justices de paix, Tribunaux

spécialisés, Offices des poursuites et faillites, et Registre du commerce) et le MP en compte 5 (dans 4 régions plus un Ministère public central – MPC). Ces 2 institutions, séparées et autonomes, possèdent historiquement des cultures différentes et sont désormais toutes deux soumises à la surveillance du CM. La Cour administrative (CA) dirige le TC et le Collège des procureurs dirige le MP. Le CM a des liens avec ces 2 directions qu’il a rencontrées à 4 reprises pour la CA et à 3 reprises pour le Collège des Procureurs entre 2023 et 2024. Il est fixé une rencontre bisannuelle, afin d’examiner la gestion de ces institutions qui s’effectue sous la forme de l’examen de rapports annuels adoptés par ces 2 autorités. Prochainement, le CM discutera avec la CA et le Collège des procureurs des rapports de l’année 2024. Parallèlement à cela, le CM opère des visites annuelles dans les offices par le biais d’une délégation de 3 membres ou membres suppléants, afin d’échanger avec les collaborateurs et les magistrats en fonction, d’apprécier les éventuelles difficultés liées aux infrastructures et de vérifier la concordance entre les informations transmises en amont et la réalité du terrain. Dans le cadre de cette surveillance, le CM collabore avec les 2 autorités de direction dans une optique d’amélioration du fonctionnement du service public avec une vision des problèmes à terme. L’une des compétences du CM est d’adresser des recommandations directement au Tribunal cantonal ou au MP. Dans ce rapport, le CM leur a adressé des recommandations qui ont fait l’objet de discussions. Il a défini certains sujets transversaux, afin d’analyser la gestion de ces 2 institutions et les problèmes rencontrés, notamment la gestion des ressources humaines (RH) en lien avec les absences, la formation des magistrats, les statistiques, les locaux et la déontologie des magistrats professionnels en vue de la surveillance disciplinaire. En outre, il a été formulé des recommandations spécifiques élaborées sur la base des visites d’offices, notamment pour 2 offices judiciaires se trouvant dans une situation délicate. Pour le MP, il s’agit davantage de recommandations liées à la réorganisation intervenue à la suite des modifications constitutionnelles et législatives, dont il n’avait pas été totalement mesuré les conséquences, même si celles-ci sont aujourd’hui en grande partie assimilées. Sur le contenu des recommandations, le Président du CM insiste sur un point, partagé par le Tribunal cantonal et le MP, concernant les locaux. Le CM s’est rendu compte qu’un certain nombre de locaux étaient inadaptés avec des problèmes évidents de sécurité, de trop grande exigüité et de vétusté marquée, et de manque de séparation claire avec l’espace public, voire de commerces (l’exemple du Tribunal d’arrondissement de Vevey est criant à cet égard). Récemment, le Grand Conseil a adopté 2 décrets, dont l’un, pour la Justice de paix (JP) du district de Lausanne et l’autre pour l’acquisition du site des Baumettes. Le Tribunal cantonal est lui bien pourvu, puisque son nouveau bâtiment sera inauguré en octobre 2025. D’ailleurs, une autre des recommandations évoque une vision stratégique à plus long terme nécessitant une réflexion sur l’organisation territoriale en lien avec ces problèmes de locaux.

Chapitre 5 : Surveillance disciplinaire

Cette surveillance du CM s’applique à l’ensemble des magistrats. Les magistrats professionnels sont au nombre d’environ 210 : 150 pour l’OJV et 60 procureurs au MP. À cela s’ajoutent les assesseurs de différentes juridictions ; cela représente près de 1’000 personnes entre l’OJV et le MP.

Dans le cadre de cette activité, le CM examine, la plupart du temps, des dénonciations émanant de justiciables ou d’avocats à l’encontre de magistrats traitant leur dossier. Le CM n’est pas une autorité de recours, puisqu’il ne dispose pas de compétence lui permettant de revoir les décisions prises par les magistrats. C’est le principe cardinal de l’indépendance juridictionnelle des tribunaux et des décisions du MP qui guide le CM. Cela explique le nombre élevé de dénonciations de justiciables qui font alors l’objet d’un classement. Un juge peut prendre une mauvaise décision, mais cela ne justifie pas une intervention du CM. En outre, un certain nombre de dénonciations émane des autorités elles-mêmes. La loi prévoit que le MP informe le CM de l’ouverture d’une procédure pénale à l’encontre d’un magistrat. En règle générale, la procédure disciplinaire ouverte est suspendue dans l’attente du résultat de la procédure pénale ; il est aussi tenu compte de la gravité de l’infraction. La surveillance disciplinaire en raison de procédures pénales a concerné en priorité des assesseurs, qui ne sont pas des magistrats de carrière. Il y a eu aussi certaines dénonciations émanant du TC pour des comportements problématiques de magistrats, notamment à l’égard de leurs collègues ou collaborateurs. L’une de ces procédures disciplinaires a donné lieu à une décision faisant actuellement l’objet d’un recours au Tribunal neutre (TN) et une autre s’est terminée par un classement, puisque le magistrat visé a démissionné. Le CM a également ouvert 3 procédures disciplinaires sur la base de dénonciations de justiciables ou d’avocats portant sur des problèmes concernant des magistrats dans l’exercice de leur fonction. Il appartient au CM de décider de l’ouverture d’une enquête disciplinaire ou non ; aucune instruction ne peut être donnée par le

Tribunal cantonal, le MP, le Grand Conseil ou le Conseil d'État. L'immense majorité des magistrats ne pose pas de problème de type disciplinaire.

Il est évoqué 2 problématiques, rencontrées par le CM dans le cadre de cette surveillance, qui pourraient nécessiter de prochaines modifications législatives. La première concerne le secret de fonction. Dans le cadre de procédures disciplinaires, le CM est amené à entendre des magistrats, mais aussi des collaborateurs de l'OJV. Ceux-ci doivent être relevés du secret de fonction, mais cela n'est pas clairement indiqué par la législation. À la suite de circonstances délicates où le secret n'a été levé qu'avec réserve, il faut clarifier cette question dans la loi en ce sens que le secret de fonction ne peut pas être opposé au CM. La seconde concerne les compétences disciplinaires du CM. La sanction d'un magistrat suppose une faute de sa part. En revanche, si un magistrat n'est plus en état d'exercer sa fonction pour des raisons de santé, y compris psychique, tant le Tribunal cantonal que le CM, comme autorité disciplinaire, ne possèdent de moyens d'intervenir. Cette lacune légale doit être comblée, afin de prévoir une procédure de révocation pour des motifs de santé.

Dans le cadre de la surveillance disciplinaire, le CM a recommandé, avec l'accord des 2 autorités de direction, la promotion et la mise en place d'un code de déontologie définissant les bonnes pratiques professionnelles des magistrats.

3. DISCUSSION GÉNÉRALE

S'agissant du code de déontologie, celui-ci a été recommandé tant au Tribunal cantonal qu'au MP, lesquels l'ont, selon un commissaire, accepté. Un projet ayant été annoncé pour le 31 mars 2025, il s'interroge sur l'existence d'un suivi par le CM. Le président de ce dernier indique à cet égard qu'un point régulier est assuré dans le cadre des rencontres semestrielles avec le Collège des procureurs et la CA (en juin et en novembre). La première séance de 2025 n'ayant pas encore eu lieu, la question sera abordée à cette occasion. Il précise encore qu'un projet, initié il y a plusieurs années, a récemment été relancé, sans que son aboutissement ne soit, à ce stade, clairement établi.

Le même commissaire aborde ensuite la question de la sécurisation des locaux. Déjà discutée l'an dernier, cette problématique oppose la nécessité de renforcer la sécurité des bâtiments judiciaires aux craintes d'une sur-sécurisation susceptible de nuire au bon fonctionnement de la justice, comme observé dans le canton de Genève. Il s'enquiert de l'existence d'études comparatives intercantionales prises en compte par le CM. Le président du CM rappelle que la mise en œuvre concrète de ces mesures relève des autorités de direction (Collège des procureurs et CA). Il souligne toutefois que le niveau actuel de sécurisation est jugé insuffisant, constat établi notamment à la suite de plaintes recueillies lors de visites d'offices. La vice-présidente du CM qualifie la situation de particulièrement préoccupante, tout en précisant qu'une mise à niveau ciblée serait suffisante à certains endroits. Le CM appelle par ailleurs le Grand Conseil à adopter une vision à long terme, intégrant l'évolution du volume des affaires, du nombre de magistrats, de la population ainsi que la transformation des types de contentieux. Il est par ailleurs relevé que le Rapport de gestion de l'État de Vaud 2024 contient déjà une observation sur ce point et souligne que la sécurisation doit également porter sur les données, certains dossiers étant encore entreposés dans des conditions inadéquates.

Concernant le Registre du commerce, un commissaire indique partager le constat du CM. Si le Tribunal cantonal relève une amélioration, celle-ci ne lui apparaît pas concrètement. Il souhaite savoir si un suivi sera assuré, afin d'éviter toute nouvelle dégradation. Le président du CM confirme l'existence d'un suivi, tout en relevant que la recommandation ayant été refusée, ses modalités futures restent à déterminer : une nouvelle visite avant la fin de la législature judiciaire ou l'émission d'une nouvelle recommandation en cas de signalements. Il est mentionné qu'une motion déposée par Monsieur le Député Philippe Miauton voulait rattacher le Registre du commerce au Département en charge de l'économie. Des retours du terrain font état non seulement de problèmes de ressources, mais aussi d'orientation des dossiers, justifiant la poursuite de la surveillance de ce secteur.

Un commissaire aborde ensuite la question du secret de fonction, problématique en raison du fait que l'employeur est également l'autorité compétente pour en prononcer la levée. Il interroge le CM sur les pistes envisageables pour clarifier cette situation. Le président du CM relève que certains cantons, tels que Fribourg et Valais, prévoient que le secret de fonction ne soit pas opposable dans le cadre d'une procédure disciplinaire. Il précise qu'à l'ouverture d'une telle procédure, le CM informe l'autorité de direction concernée ainsi que le

chef d'office. Il souligne toutefois que la compétence de lever le secret appartient à la Secrétaire générale de l'OJV, en sa qualité d'autorité d'engagement, situation qu'il qualifie de problématique.

Interrogé sur un éventuel conflit d'intérêts pour les magistrats siégeant au CM, le président rappelle que la loi prévoit une composition majoritairement issue de magistrats en fonction. Si ceux-ci exercent leur mandat en toute indépendance, il reconnaît qu'une difficulté subsiste sous l'angle de l'apparence, notamment en cas de procédure disciplinaire visant un juge cantonal ou lors de visites d'offices. Il indique, à titre personnel, se récuser dans de telles situations et s'abstenir de participer aux travaux susceptibles de créer un conflit, notamment au sein des instances auxquelles il appartient.

Enfin, un commissaire évoque le cas d'un magistrat dont l'état de santé ne permettrait plus l'exercice de ses fonctions. Il s'interroge sur l'autorité compétente pour intervenir dans une telle situation. Le président du CM souligne la nécessité d'une base légale explicite pour agir, relevant que certains cantons prévoient des mécanismes de révocation, y compris pour des fonctions électives. Il précise qu'une telle mesure, fondée sur des motifs de santé, soulève des enjeux délicats, notamment lorsque la personne concernée n'a pas conscience de son incapacité. Il est relevé qu'une telle compétence pourrait être attribuée au CM dans la LCMag, sous réserve des cas relevant strictement de la maladie et non du disciplinaire.

4. ÉTUDE DU RAPPORT

4. SURVEILLANCE ADMINISTRATIVE

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

4.3.1 Recommandations adressées au Tribunal cantonal

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

À la question de savoir si l'OJV ne pourrait-il pas se doter d'un logiciel centralisé existant de l'État de Vaud pour gérer les absences, le président du CM indique que cet organe formule uniquement une recommandation, parce qu'il revient à la CA de choisir l'outil adéquat. La fonction de magistrat présente des particularités du point de vue de son indépendance et de son autonomie. Cela justifierait la mise en place d'un outil moins intrusif que Mobatime et permettant à l'autorité de direction de voir si, par exemple, des magistrats ne prennent jamais de vacances ; cela sous-tendrait un problème, personnel ou structurel, sur lequel il conviendrait d'intervenir.

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

Un commissaire constate que beaucoup de JP sont surchargées et sous-dotées. Dans le canton de Fribourg, elles sont également surchargées, mais il a su mettre en place un système de juge itinérant aidant les tribunaux en cas de surcharge. Il demande si une telle solution pourrait être étudiée dans le canton de Vaud. Le président du CM affirme que ce problème se retrouve dans plusieurs recommandations, dont la numéro 1 concernant la limitation des contrats à durée déterminée (CDD). La pratique actuelle vise à nommer un greffier du Tribunal cantonal comme magistrat ad hoc pour une durée déterminée. Il faut former ces personnes qui, parfois, partent après quelques mois. Disposer d'un vivier de magistrats mobilisables pouvant intervenir quelque temps dans les offices en cas d'absence ou de surcharge lui paraîtrait adéquat. Néanmoins, cette question est liée aux moyens à disposition. Au niveau des arrondissements, un poste de juge itinérant peut être rattaché à l'un ou l'autre des offices. Il y a une demande d'assouplissement au niveau de la nomination des magistrats, afin d'intervenir en cas d'accumulation de travail.

5. SURVEILLANCE DISCIPLINAIRE

5.2 Activité disciplinaire en 2024

À une question demandant si le CM dispose d'un moyen de comparaison entre l'ancienne procédure disciplinaire des magistrats - où l'ouverture de procédures était éclatée au sein de plusieurs entités - et la nouvelle procédure désormais centralisée au CM, le président du CM répond que cela n'a pas été effectué. Au niveau des procédures ouvertes par le Bureau du Grand Conseil (BUR), il n'y en a presque pas eu. Pour le MP,

il n'a pas été demandé de statistiques au Conseil d'État. Quant à l'ancienne autorité des magistrats du Tribunal cantonal, cela représente des chiffres similaires avec, toutefois, une légère hausse ces 2 dernières années.

À un commissaire demandant si le CM dispose de capacités suffisantes à l'interne pour éviter un report des dénonciations d'une année à l'autre qui risque d'entraîner une augmentation continue au fil des années, son président répond que cet organe a géré cela avec ses propres moyens jusqu'à ce jour. L'instruction de ces procédures a toujours été confiée à des délégations de membres ou membres suppléants du CM. Certaines affaires ont nécessité un engagement important de leur part en menant de longues auditions, par exemple. Sur les procédures reportées, cela s'explique par leur lancement en fin d'année. Le CM a toujours agi dans des délais raisonnables. Il existe une ligne budgétaire permettant la délégation de ce genre de procédure à un expert externe. En cas de demande de crédit supplémentaire pour ce faire, le CM interpellerait le Grand Conseil par le biais de la cheffe de département en charge des institutions.

À la question demandant des précisions sur les suspensions provisoires prononcées dans le cadre des procédures disciplinaires, le président répond qu'elles n'ont jusqu'ici été appliquées qu'à des juges assesseurs pour des faits liés à l'exercice de leur activité professionnelle (avec des répercussions sur les apparences) ou des faits de nature privée (conflits familiaux, par exemple), la suspension de fonction étant prononcée pour la durée de la procédure disciplinaire. Il est alors demandé si la présentation d'un extrait de casier judiciaire vierge est requise pour exercer la fonction d'assesseur, le président du CM indique qu'il ne faut pas avoir été condamné pour des faits pouvant nuire à la fonction. Il ne connaît pas la pratique de la CA concernant la nomination des assesseurs de première instance, mais sait qu'un extrait de casier judiciaire est demandé aux candidats. Pour les assesseurs du Tribunal cantonal, le CM est réservé si une condamnation est encore inscrite au casier d'une personne, même pour des faits n'ayant aucun lien avec l'activité juridictionnelle.

Constatant de nouveaux recours introduits devant le Tribunal fédéral, une commissaire demande s'ils le sont à l'initiative du CM et si le Tribunal fédéral lui a donné raison dans les 2 arrêts mentionnés pour 2024, le président du CM explique que les recours au TN, excepté un cas pendant de sanction contre un magistrat, ont toujours été le fait de dénonciateurs où le CM a procédé au classement de dénonciations parce que cela ne relevait pas de sa compétence. D'après la LCMag, le dénonciateur n'a pas qualité de partie, mais peut être informé du résultat de la dénonciation. Ne pouvant pas recourir contre le classement de la dénonciation, tant le TN que le Tribunal fédéral ont jugé ces recours comme étant irrecevables.

5. VOTE DE LA COMMISSION

La commission recommande au Grand Conseil d'accepter le rapport du Conseil d'État à l'unanimité des membres présents.

Lausanne, le 14 avril 2026.

La présidente-rapporteuse :
(Signé) Florence Bettschart-Narbel