

Votation cantonale

25 septembre 2022

**Acceptez-vous
la révision partielle de la Constitution
du Canton de Vaud du 14 avril 2003 liée
à la création d'un Conseil de la magistrature?**



Pourquoi vote-t-on ?

**Les citoyennes et les citoyens vaudois
sont appelés à se prononcer
sur la création d'un organe
qui sera chargé de la surveillance de la justice,
le Conseil de la magistrature.**

**Ce projet nécessite une modification
de la Constitution cantonale
et par conséquent, une votation populaire.**

La question à laquelle vous devez répondre :

**Acceptez-vous
la révision partielle de la Constitution
du Canton de Vaud du 14 avril 2003 liée
à la création d'un Conseil de la magistrature?**



Toutes les informations
sur vd.ch/on-vote

Quels seront le rôle et les missions du Conseil de la magistrature ?

Le Conseil de la magistrature aura 3 missions principales :

- Exercer la surveillance administrative sur le Tribunal cantonal et le Ministère public. Il s'agit ici de veiller au bon fonctionnement des institutions judiciaires. Le Conseil de la magistrature s'assurera que l'organisation et le fonctionnement du Tribunal cantonal et du Ministère public leur permettent d'exécuter leurs missions conformément à la loi et de manière efficace;
- Exercer la surveillance disciplinaire sur l'ensemble des magistrates et des magistrats. Il s'agit ici de veiller à ce qu'elles et ils aient un comportement conforme aux devoirs et à la dignité de leur fonction. Le Conseil de la magistrature pourra enquêter, et cas échéant, sanctionner, les magistrates et les magistrats qui auraient enfreint leurs devoirs ou qui auraient adopté un comportement indigne de leur charge;
- Élaborer les préavis à l'intention du Grand Conseil après avoir entendu les candidates et les candidats aux postes de juge cantonal, de procureur général et de procureur général adjoint.

Chaque citoyenne ou citoyen pourra saisir le Conseil de magistrature pour dénoncer le dysfonctionnement d'une autorité judiciaire ou d'une/d'un magistrat.

L'instauration d'un Conseil de la magistrature permet de préciser les limites de la haute surveillance, mais ne modifie pas le pouvoir de haute surveillance sur la justice, confié par la Constitution actuelle au Grand Conseil, qui conserve cette prérogative.

Qui siègera au Conseil de la magistrature ?

Le Conseil de la magistrature sera composé de neuf membres, toutes et tous élus par le Grand Conseil parmi les candidates et les candidats qui auront été proposés par les autorités ou institutions dont ils émanent :

- Deux membres du Tribunal cantonal, proposés par la Cour plénière du Tribunal cantonal;
- Une ou un membre professionnel de la magistrature de première instance, proposé par ses pairs;
- Deux membres du Ministère public, dont au moins une ou un procureur d'arrondissement, proposés par le Collège des procureurs;
- Une ou un ancien Bâtonnier de l'Ordre des avocats vaudois ainsi qu'une avocate ou un avocat inscrit au registre cantonal vaudois des avocats depuis au moins 10 ans, proposés par la Commission de présentation du Grand Conseil;
- Deux autres personnes proposées par la Commission de présentation du Grand Conseil, disposant de compétences particulières, utiles au fonctionnement du Conseil de la magistrature, par exemple en ressources humaines ou en médiation.

Les différents échelons de la justice sont représentés et des compétences pluridisciplinaires et complémentaires sont réunies au sein du Conseil de la magistrature.

Pourquoi créer un Conseil de la magistrature ?

- Mieux garantir le respect de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance juridictionnelle, y compris en cas de crise, par la création d'un organe indépendant qui fera le lien entre le Grand Conseil et les autorités judiciaires;
- Simplifier le système de surveillance de la justice, en supprimant des organes de surveillance et en regroupant les compétences au sein du Conseil de la magistrature;
- Accroître l'indépendance du Ministère public par rapport au pouvoir exécutif;
- Atténuer l'aspect politique de l'élection des magistrates et des magistrats par l'évaluation préalable des candidatures par le Conseil de la magistrature;
- Instaurer une voie de recours contre les décisions du Tribunal neutre, inexistante à ce jour, ce qui est contraire au droit fédéral;
- Permettre une meilleure égalité de traitement et l'émergence d'une pratique disciplinaire uniforme pour l'ensemble des magistrates et des magistrats vaudois, avec une seule et même autorité chargée d'examiner tous les cas.

Contexte général

La création d'un Conseil de la magistrature est le fruit d'un long processus. Cette idée avait déjà été évoquée lors de la conception de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003, puis lors de l'élaboration de l'actuelle loi du 8 mars 2011 sur la haute surveillance du Tribunal cantonal. Peu après l'entrée en vigueur de cette loi, plusieurs députés ont déposé des interventions parlementaires en matière de surveillance et de haute surveillance de la justice.

En mars 2013, à la suite des tragiques événements dans «l'affaire Claude D.», (également connue sous le nom de «l'affaire Marie»), des difficultés institutionnelles sont apparues entre le Tribunal cantonal et la Commission chargée de sa haute surveillance. Dans ce cadre, plusieurs experts ont été mandatés et une réflexion approfondie a été menée sur la surveillance et la haute surveillance exercées sur les autorités judiciaires vaudoises. La large consultation des milieux intéressés lancée en 2015 a permis de dégager un consensus sur le fait que la situation actuelle n'était pas satisfaisante et qu'une réforme de la (haute) surveillance de la justice était souhaitable; l'idée de la création d'un Conseil de la magistrature était lancée.

Plusieurs modèles de surveillance de la justice ont été étudiés en profondeur entre 2015 et 2016, avant que différentes commissions du Grand Conseil ne se prononcent à une large majorité en faveur de la création d'un Conseil de la magistrature. L'élaboration du projet (2018-2020) a permis l'audition de nombreuses expertes et experts, des échanges réguliers avec les entités concernées (délégation du Grand Conseil, du Tribunal cantonal et du Ministère public, de l'Ordre des avocats vaudois, etc.) ainsi qu'une vaste consultation des milieux intéressés et des partis politiques. Le projet a été adopté à une large majorité par le Grand Conseil le 24 mai 2022 (76 oui, 31 non, 4 abstentions).

Enjeux

Le mécanisme actuel de surveillance de la justice vaudoise est complexe, avec de nombreuses autorités (six organes parlementaires en plus des organes internes du Tribunal cantonal et du Ministère public) qui exercent différentes fonctions. En outre, le système n'est pas conforme au droit fédéral car il ne prévoit pas de voie de recours à l'encontre des décisions du Tribunal neutre en matière disciplinaire. Sous l'angle de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance des tribunaux, le fait de confier des compétences étendues de surveillance de la justice à une commission du Grand Conseil ou au Conseil d'État présente un risque d'ingérence dans des dossiers particuliers. De plus, aujourd'hui, une autorité politique (le Bureau du Grand Conseil) décide de l'ouverture d'une enquête disciplinaire envers un juge cantonal ou le procureur général. Il en va de même s'agissant des compétences disciplinaires du Conseil d'État envers les autres procureures ou procureurs.

La création d'un Conseil de la magistrature, institution qui existe dans les cantons voisins (Genève, Fribourg, Neuchâtel, Valais, Jura, Tessin) et à l'étranger (France, Danemark, Belgique, Espagne, Irlande, Italie, Pays-Bas, Portugal, Suède, Canada, etc.) permet de corriger les problèmes évoqués et de garantir une surveillance de la justice conforme aux principes constitutionnels que sont la séparation des pouvoirs et l'indépendance de la justice.

Système proposé

Surveillance de la justice

Le Conseil de la magistrature exercera une surveillance globale sur le fonctionnement de la justice, à l'exclusion des jugements rendus par cette dernière, qui ne pourront toujours être remis en cause qu'au moyen des voies de recours ordinaires. Le Conseil de la magistrature exercera d'une part la surveillance administrative sur le Tribunal cantonal et le Ministère public, essentiellement sur la base de l'examen des rapports annuels de ces deux entités et par des visites de celles-ci ainsi que des offices qui en dépendent. Il pourra également mener des enquêtes en cas de problèmes de fonctionnement dans un office judiciaire et formuler des recommandations auprès des autorités judiciaires et des propositions à l'intention du Grand Conseil. D'autre part, le Conseil de la magistrature exercera la surveillance disciplinaire sur l'ensemble des magistrates et des magistrats (juges de première et de deuxième instance, procureures ou procureurs), ce qui implique l'instruction des enquêtes disciplinaires et le prononcé de sanctions éventuelles.

La surveillance hiérarchique, exercée à l'interne par la direction du Tribunal cantonal et du Ministère public, demeure inchangée, à l'exception du pouvoir disciplinaire sur les juges de première instance. Le Grand Conseil conserve la haute surveillance sur la justice, conformément aux dispositions



constitutionnelles en vigueur. Il l'exercera principalement sur la base des rapports que lui adressera le Conseil de la magistrature et l'audition d'une délégation du Conseil de la magistrature. Lorsqu'il l'estime nécessaire, le Grand Conseil pourra également entendre la présidente ou le président du Tribunal cantonal et/ou la ou le procureur général. Il pourra aussi demander un rapport complémentaire au Conseil de la magistrature chaque fois que les circonstances l'exigent.

Élection aux postes de juge cantonal, de procureur général et de procureur général adjoint

Le Conseil de la magistrature aura également pour mission d'entendre les candidates et les candidats aux postes de juge cantonal, de procureur général et de procureur général adjoint pour évaluer leurs formations, leurs expériences professionnelles, leurs connaissances juridiques et techniques, ainsi que leurs qualités personnelles. Il rendra un préavis à leur sujet à l'intention du Grand Conseil. Ce dernier poursuivra le processus de recrutement conformément à la loi sur le Grand Conseil.

Conséquences en cas d'acceptation de la révision partielle de la Constitution

Une assise constitutionnelle est nécessaire pour ancrer le Conseil de la magistrature sur le plan institutionnel vaudois. Dès lors, un nouvel article 136^d est introduit dans la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003. Il mentionne explicitement le rôle du Conseil de la magistrature et le fait qu'il respecte en tout temps l'indépendance juridictionnelle et l'autonomie du Tribunal cantonal et du Ministère public.

D'autres articles sont modifiés, notamment pour asseoir le nouveau statut du Ministère public, désormais mis sur un pied d'égalité avec le Tribunal cantonal en matière de surveillance.



L'acceptation de la révision constitutionnelle proposée entraînera l'entrée en vigueur de la loi sur le Conseil de la magistrature, l'abrogation de la loi sur la haute surveillance du Tribunal cantonal et la modification de différentes lois en lien avec la surveillance de la justice pour assurer la mise en œuvre d'un mécanisme légal cohérent et efficace.

Avis du Conseil d'État

La création d'un Conseil de la magistrature a pour mérite de mieux garantir l'indépendance juridictionnelle des tribunaux, en évitant toute ingérence du législatif ou de l'exécutif dans les affaires judiciaires. L'approche pragmatique adoptée par le projet de loi, qui définit clairement les moyens à disposition de l'autorité de surveillance (le Conseil de la magistrature) et ceux à disposition de l'autorité de haute surveillance (le Grand Conseil) permet d'éviter les questions d'interprétation sur l'étendue de l'une ou l'autre de ces notions de surveillance. En outre, la solution proposée permet de résoudre le problème de la surveillance disciplinaire des juges cantonaux, aujourd'hui réglée de manière insatisfaisante par la loi, notamment en raison de l'absence de voie de recours au niveau cantonal. Le fait d'instituer une seule autorité discipli-

naire pour l'ensemble des magistrates et des magistrats garantira la cohérence et l'unité de pratique en la matière. Le fait d'inclure le Ministère public dans la surveillance exercée par le Conseil de la magistrature lui donnera une indépendance plus grande, dès lors qu'il ne dépendra plus du Conseil d'État. De plus, la surveillance du Conseil de la magistrature s'exercera sur l'ensemble de la chaîne pénale, de la phase d'instruction à celle du jugement, lui permettant ainsi d'en avoir une vision globale.



De manière générale, le système de surveillance de la justice se trouve simplifié car la création du Conseil de la magistrature permet la suppression (ou la fusion) d'autorités et le regroupement de compétences de surveillance aujourd'hui disséminées entre plusieurs autorités.

En conclusion, la création d'un Conseil de la magistrature apportera de nombreux bénéfices à la justice vaudoise, en simplifiant le système actuel. La création d'un tel organe permettra de renforcer l'indépendance de la justice et la séparation des pouvoirs, tout en apportant plus de transparence et un meilleur contrôle de l'appareil judiciaire, en assurant notamment une meilleure égalité de traitement de toutes et tous les magistrats en matière disciplinaire.

**Le Conseil d'État
et le Grand Conseil
recommandent
par conséquent
au peuple vaudois
l'acceptation
de la révision partielle
de la Constitution.**

Avis des opposants

Le système actuel est efficace.

Il nécessite des adaptations précises plutôt qu'un chamboulement complet. Le projet manque clairement son but de simplification, car les instances critiquées ne disparaissent pas mais voient leurs compétences être réduites au profit du Conseil de la magistrature. En réalité, cela conduit surtout à la dilution des responsabilités dans diverses instances et à un **risque de blocages et de conflits**. En conséquence, le Conseil de la magistrature est non-seulement inutile, mais il est également **coûteux pour les contribuables**.

Le projet concentre les pouvoirs.

Le Conseil de la magistrature sera une mégastucture, appelée à se prononcer sur l'élection des juges cantonaux et parallèlement responsable de la surveillance administrative et disciplinaire des magistrats et des magistrats. Le fait qu'une seule instance réunisse toutes ces compétences est problématique, contrevient à la **séparation des pouvoirs** et nuit gravement à **l'indépendance de la justice**.

Le peuple est éloigné des responsabilités. L'introduction d'un nouvel échelon lors de la désignation des magistrates et des magistrats ôte la légitimité démocratique dont était pourvue la Commission de présentation. En ce qui concerne la surveillance, c'est encore une fois le peuple qui est le grand perdant, étant donné que les compétences de ses représentantes et représentants au Grand Conseil sont drastiquement réduites. Il s'agit d'une volonté inavouée des personnes partisans du projet : **remplacer l'ensemble des députés élus par des technocrates.** Rappelons que les citoyennes et citoyens vaudois ont montré leur attachement au système d'élection des juges, il y a moins d'un an, par plus de 75 % des voix !

Le Tribunal cantonal et nombre de professionnels du droit rejettent ce projet.

Bien placés pour se prononcer, ils craignent une perte d'efficacité de la justice et un recul de son autonomie. D'autres problèmes vont émerger, comme une confusion entre la « haute surveillance » et la « surveillance administrative », la présence du Ministère public au sein du Conseil de la magistrature et l'accès de ce dernier à des dossiers pendants.

TEXTE SOUMIS AU VOTE

Révision partielle de la Constitution du Canton de Vaud

du 14 avril 2003

Art. 90 **Sans changement**

¹ Les fonctions de membres du Grand Conseil, du Conseil d'Etat, d'une autorité judiciaire, du Ministère public et de la Cour des comptes ainsi que celle de médiatrice ou médiateur sont incompatibles. La loi peut prévoir des exceptions pour les membres non permanents d'une autorité judiciaire.

² Sans changement.

³ Sans changement.

⁴ Sans changement.

⁵ Sans changement.

Art. 106 **Sans changement**

¹ Sans changement.

a. Sans changement.

b. Sans changement.

c. Sans changement.

d. Sans changement.

e. Le procureur général et les procureurs généraux adjoints les membres du Conseil de la magistrature.

² Sans changement.

Art. 107 Sans changement

¹ Le Grand Conseil exerce la haute surveillance sur l'activité du Conseil d'État, sur celle du Conseil de la magistrature, ainsi qu'au travers de ce dernier, sur la gestion du Tribunal cantonal et du Ministère public. L'indépendance des jugements est réservée.

² Sans changement.

³ Sans changement.

Après Art. 125

Section V Abrogé

Art. 125a Abrogé

¹ Abrogé.

² Abrogé.

³ Abrogé.

⁴ Abrogé.

Chapitre IV Tribunaux et Ministère public

Art. 126 Sans changement

¹ L'indépendance des tribunaux et du Ministère public est garantie.

² Les juges et les magistrats du Ministère public exercent les fonctions judiciaires d'une manière indépendante et impartiale.

³ Sans changement.

Art. 127 Organisation judiciaire, interdiction des juridictions d'exception

¹ La loi détermine le nombre, l'organisation et les compétences des tribunaux et du Ministère public.

² Il ne peut être instauré de juridictions d'exception, sous quelque dénomination que ce soit.

Art. 128 Sans changement

¹ Le Grand Conseil accorde aux autorités judiciaires et au Ministère public des moyens suffisants pour garantir la célérité et la qualité de la justice.

Art. 129a Haute surveillance

¹ Sauf l'indépendance juridictionnelle, le Tribunal cantonal et le Ministère Public sont placés sous la haute surveillance du Grand Conseil.

² La Haute surveillance s'exerce au travers du Conseil de la magistrature.

Art. 131 Sans changement

¹ Les juges et les juges suppléants du Tribunal cantonal sont élus par le Grand Conseil, sur préavis du Conseil de la magistrature et d'une commission de présentation.

² Cette commission est désignée par le Grand Conseil. Elle est composée de députés.

³ Sans changement.

⁴ Sans changement.

⁵ Les juges et juges suppléants du Tribunal cantonal sont élus pour une durée de cinq ans qui débute le 1er janvier de la troisième année suivant celle du renouvellement du Grand Conseil.

Art. 132 Sans changement

¹ Sans changement.

² Chaque année, il soumet son budget et ses comptes au Grand Conseil, par l'intermédiaire du Conseil d'État.

Art. 135 Abrogé

¹ Abrogé

Après Art. 136

Section IV Ministère public

Art. 136a Compétences

¹ Le Ministère public est l'autorité chargée de mener l'instruction pénale et de soutenir l'accusation.

² Il jouit d'une totale indépendance dans l'exercice de ses tâches légales.

Art. 136b Organisation et autonomie

¹ Le Ministère public est autonome en matière d'organisation, d'administration et de finances dans le cadre du budget adopté par le Grand Conseil.

² Chaque année, il soumet son budget et ses comptes au Grand Conseil, par l'intermédiaire du Conseil d'État.

Art. 136c Élection du Procureur général et des procureurs généraux adjoints

¹ L'article 131 s'applique par analogie à l'élection du Procureur général et des procureurs généraux adjoints.

Section V Conseil de la magistrature

Art. 136d Conseil de la magistrature

¹ Le Conseil de la magistrature assure la surveillance du Tribunal cantonal et du Ministère public ainsi que de leurs magistrats, dans le respect de leur indépendance juridictionnelle et de leur autonomie.

² Il rapporte au Grand Conseil sur son activité.

³ Pour le surplus, la loi fixe sa composition, son organisation et ses compétences.

⁴ La loi peut confier des fonctions du Conseil de la magistrature à une instance intercantonale.

Art. 179a Disposition transitoire de la révision partielle du ...

¹ La durée de fonction des juges cantonaux ainsi que celle du Procureur général, est prolongée jusqu'au 31 décembre 2024.

**Toute révision, même partielle,
de la Constitution du Canton de Vaud
du 14 avril 2003 est soumise
à votation populaire.**

**Dans la mesure où la création
d'un Conseil de la magistrature nécessite
l'introduction d'un nouvel article
et entraîne la modification de certaines
dispositions constitutionnelles,
les citoyennes et les citoyens vaudois
sont appelés à se prononcer à ce sujet.**

Acceptez-vous la révision partielle
de la Constitution du Canton de Vaud
du 14 avril 2003 liée à la création
d'un Conseil de la magistrature ?

**Le Conseil d'État et le Grand Conseil
recommandent de voter**

OUI



Toutes les informations
sur vd.ch/on-vote

