



**UNION DEMOCRATIQUE DU  
CENTRE**  
**Secrétariat général**  
Rue de la Louve 1- 1003 Lausanne  
Tél. 021 806 32 90 [www.udc-  
vaud.ch](http://www.udc-vaud.ch)  
E-mail : [secretariat@udc-vaud.ch](mailto:secretariat@udc-vaud.ch)

Me Jean-Luc Schwaar  
Direction générale des affaires  
institutionnelles et des communes  
Place du Château 1  
1014 Lausanne

Lausanne, le 14 septembre 2020

## **Mise en consultation sur l'avant-projet de loi sur le Conseil de la magistrature – positions de l'UDC Vaud**

Cher Monsieur,

Par la présente, l'UDC vaudoise a l'honneur de répondre au courrier du 18 mai et de vous transmettre ses déterminations sur la consultation citée en titre.

Les quatre thèmes suivants sont analysés dans les présentes déterminations :

- I. La situation actuelle fonctionne bien et ne nécessite pas de changements.
- II. Le projet se prévaut du rapport Marty mais n'en reprend pas les éléments essentiels.
- III. Le Conseil prévu par le projet pose des problèmes institutionnels (4<sup>e</sup> pouvoir, indépendance de la justice, légitimité moindre que celle du Grand Conseil).
- IV. Les inconvénients concrets du projet (composition du Conseil, coûts, inutilité d'une nouvelle autorité en plus des Commissions maintenues, etc.).

### **I. La situation actuelle fonctionne bien et ne nécessite pas de changements**

L'objet de la présente note est d'exposer brièvement pourquoi, contrairement à ce qui est soutenu dans l'avant-projet de la loi sur le conseil de la magistrature, la mise en place d'un CSM n'est pas nécessaire, le système actuel étant efficace, économique et adapté à la taille de notre ordre judiciaire. On examinera principalement deux aspects qui seraient fondamentalement modifiées par la



**UNION DEMOCRATIQUE DU  
CENTRE**  
**Secrétariat général**  
Rue de la Louve 1- 1003 Lausanne  
Tél. 021 806 32 90 [www.udc-  
vaud.ch](http://www.udc-vaud.ch)  
E-mail : [secretariat@udc-vaud.ch](mailto:secretariat@udc-vaud.ch)

création du CSM, à savoir la surveillance des magistrats d'une part, et le mode d'élection des magistrats d'autre part.

## **I. Le système actuel de surveillance**

### **1. Haute surveillance et surveillance administrative**

La **haute surveillance** est exercée par la CHSTC. Elle porte sur la gestion du TC (art. 107 al. 1 et 135 Cst-VD). Ainsi, la haute surveillance ne peut porter ni sur l'exercice des compétences juridictionnelles (soit l'ensemble des activités qui conduisent au prononcé d'un jugement) ni sur le contrôle du contenu d'un jugement (contrôle qui s'exerce, cas échéant, par les voies de recours ouvertes à son encontre). Les moyens à disposition de l'autorité de haute surveillance sont principalement les rapports annuels de gestion élaborés par le TC et, exceptionnellement, un pouvoir d'investigation. Ces limites tracées à la haute surveillance sont fondamentales pour respecter les principes de séparation des pouvoirs (art. 89 Cst-VD), de l'indépendance des autorités judiciaires (art. 126 al. 1 Cst-VD) et du droit à un tribunal indépendant et impartial (art. 126 al. 2 Cst-VD).

Quant à la **surveillance**, elle permet au TC, en qualité d'autorité administrative, de contrôler l'OJV. Elle comporte, d'une part, la **surveillance administrative** (soit le fonctionnement efficace des tribunaux) et, d'autre part, le **pouvoir disciplinaire** (soit la faculté de sanctionner le magistrat qui violerait les devoirs de sa charge). Si la Cour plénière du TC a encore pour tâches principales d'adopter les règlements et tarifs que lui soumet la CA (Cour administrative) et de nommer le Président du TC ainsi que les deux autres membres de la CA, les magistrats professionnels de première instance et le Secrétaire général de l'Ordre judiciaire, la gestion courante et la surveillance sur les offices judiciaires sont assumées par la CA, composée du président, du vice-président et d'un juge cantonal (art. 11 RAOJ).

### **2. Surveillance des magistrats de première instance et magistrats cantonaux**

Aujourd'hui, le pouvoir disciplinaire sur les **magistrats de première instance** est exercé par l'Autorité de surveillance distincte de la CA, composée de trois juges cantonaux. Les recours contre les décisions rendues en matière disciplinaire par la CA s'exercent auprès du Tribunal neutre (art. 31c al. 1 LOJV).

En ce qui concerne le régime disciplinaire des **magistrats cantonaux**, il appartient au Bureau du GC de décider de l'ouverture d'une enquête disciplinaire (art. 37, let. a LOJV), celui-ci désignant ensuite l'enquêteur.



**UNION DEMOCRATIQUE DU  
CENTRE**  
**Secrétariat général**  
Rue de la Louve 1- 1003 Lausanne  
Tél. 021 806 32 90 [www.udc-  
vaud.ch](http://www.udc-vaud.ch)  
E-mail : [secretariat@udc-vaud.ch](mailto:secretariat@udc-vaud.ch)

### 3. Critiques et avantages du système actuel

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'avant-projet crée au contraire une confusion entre ces deux concepts, mettant ainsi clairement en péril la séparation des pouvoirs.
  
- le système actuel de surveillance est efficace :
  - o **surveillance disciplinaire** des magistrats : en cas de dysfonctionnement d'un magistrat cantonal, une enquête est ouverte par le bureau du GC. Dans les cas les plus graves, le 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 sorte que le GC demeure libre, en cas de grave dysfonctionnement, de ne pas réélire un magistrat cantonal.  
Quant aux magistrats de première instance, la surveillance disciplinaire est exercée par l'Autorité de surveillance composée de 3 juges cantonaux.  
  
Nous n'avons pas connaissance de cas disciplinaires (que ce soit pour des magistrats cantonaux ou de première 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.
  - o **haute surveillance** : nous n'avons pas connaissance de cas pour lesquels le système de haute surveillance exercé par la CHSTC ne donnerait pas satisfaction.



**UNION DEMOCRATIQUE DU  
CENTRE**  
**Secrétariat général**  
Rue de la Louve 1- 1003 Lausanne  
Tél. 021 806 32 90 [www.udc-  
vaud.ch](http://www.udc-vaud.ch)  
E-mail : [secretariat@udc-vaud.ch](mailto:secretariat@udc-vaud.ch)

- **surveillance administrative** : la surveillance administrative de l'OJV exercée par la CA est particulièrement efficace, dès lors qu'elle est exercée par trois membres (juges cantonaux), qui sont rompus au fonctionnement de l'ordre judiciaire.
  
- 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>ère</sup> et 2<sup>ème</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'avant-projet prévoit la création d'une institution non seulement inefficace, 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.

## **II. Le mode d'élection des magistrats**

Selon le système actuel, les **magistrats de première instance** sont nommés par la Cour plénière du TC. Il n'est pas prévu de changement à cet égard par l'avant-projet.

Quant aux **magistrats cantonaux**, ils sont élus par le GC, sur préavis de la Commission de présentation qui procède à leur audition. L'avant-projet prévoit un important changement sur le mode d'élection des juges cantonaux. Tout en maintenant les attributions de la Commission de présentation, il ajoute une étape inutile supplémentaire en prévoyant que le CSM 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 conseil de la magistrature, etc. Mais surtout, cela ôte la légitimité démocratique dont était pourvue la Commission de présentation, composée uniquement de députés du GC. Quoiqu'il en soit, on ne voit pas concrètement en quoi le système actuel d'élection des juges cantonaux ne fonctionnerait pas. Au contraire de simplifier le système comme le prétend l'avant-projet, il l'alourdit et le complique de manière inutile.



**UNION DEMOCRATIQUE DU  
CENTRE**  
**Secrétariat général**  
Rue de la Louve 1- 1003 Lausanne  
Tél. 021 806 32 90 [www.udc-  
vaud.ch](http://www.udc-vaud.ch)  
E-mail : [secretariat@udc-vaud.ch](mailto:secretariat@udc-vaud.ch)

## **II. Le projet se prévaut du rapport Marty mais n'en reprend pas les éléments essentiels**

### *Contexte*

Le Rapport explicatif situe la création d'un Conseil de la magistrature dans le contexte historique du Rapport intitulé « Haute surveillance et la surveillance des autorités judiciaires dans le Canton de Vaud : situation actuelle et solutions possibles », déposé par M. Dick Marty le 14 novembre 2014 (ci-après : rapport Marty), sur mandat du Conseil d'Etat (Rapport explicatif, p. 3).

Cet expert estimait que l'instauration d'un Conseil de la magistrature serait une solution adéquate pour le Canton de Vaud. Le Rapport explicatif indique encore que c'est sur cette base qu'en février 2015, une large consultation des milieux intéressés a été lancée par le Département des institutions et de la sécurité sur les conclusions du rapport Marty (Rapport explicatif, p. 4).

Le Rapport laisse ainsi entendre que l'Avant-projet s'inspire des recommandations de l'expert en matière d'indépendance de la justice, de haute surveillance et de surveillance.

Il n'est donc pas inutile de se pencher sur les considérations du Rapport Marty.

### *Que préconisait le rapport Marty ?*

Le Rapport Marty préconisait principalement 5 « suggestions »

1.- L'institution d'un Conseil supérieur de la Magistrature. En relation avec la composition de cet organe :

« Il serait souhaitable que le monde universitaire soit représenté dans ce conseil et qu'on y trouve également un ancien magistrat. Rappelons que selon les directives du Conseil de l'Europe, les magistrats de l'ordre judiciaire devraient représenter une partie importante, sinon la majorité du Conseil de la Magistrature » (Rapport Marty, p. 24 ch. 5.1.1).

2.- La sélection et l'élection des magistrats de l'ordre judiciaire :

Le Conseil de la Magistrature met au concours les postes de juges conjointement avec un collège d'experts (Rapport Marty, p. 26 ch. 5.2)

3.- La durée du mandat des magistrats :

« Les magistrats de l'ordre judiciaire sont élus pour une période indéterminée. Cette solution est également conforme aux standards reconnus en matière d'indépendance de la justice. La loi devrait prévoir, en détail, les motifs de



**UNION DEMOCRATIQUE DU  
CENTRE**

**Secrétariat général**

Rue de la Louve 1- 1003 Lausanne

Tél. 021 806 32 90 [www.udc-](http://www.udc-vaud.ch)

[vaud.ch](http://www.udc-vaud.ch)

E-mail : [secretariat@udc-vaud.ch](mailto:secretariat@udc-vaud.ch)

révocation, pour raison disciplinaire, pour incapacité ou pour le cas où les conditions d'éligibilité ne seraient plus remplies. La révocation serait prononcée par le Conseil de la Magistrature selon une procédure fixée dans la loi. Comme nous l'avons déjà indiqué, la révocation pourrait aussi être prononcée par le Grand Conseil sur proposition du CSM ; autre solution possible, le CSM prononce la révocation et le Grand Conseil décide en tant qu'instance de recours » (Rapport Marty, p. 26 ch. 5.3).

Dans ses explications préalables, le Rapport Marty relève que c'est le système d'une élection pour une durée indéterminée qui s'avère le plus conforme aux standards internationaux et assure une meilleure indépendance à la justice (Rapport Marty, p. 20-21 ch. 4.2).

4.- Le Ministère Public :

« À notre avis, les procureurs devraient être élus, en tous cas ceux qui exercent des responsabilités particulières : en plus du Procureur général, les procureurs généraux adjoints et les premiers procureurs d'arrondissement » (Rapport Marty, p. 26-27 ch. 5.4).

5.- Le Grand Conseil :

« Le Grand Conseil continuerait à exercer la haute surveillance sur le pouvoir judiciaire et donc aussi sur le Ministère public. Une réorganisation des commissions et de leur travail serait nécessaire si la réforme suggérée venait à être réalisée. Actuellement, ce ne sont pas moins de quatre commissions qui s'occupent des problèmes liés à l'administration de la justice. Une rationalisation paraît possible et serait même souhaitable » (Rapport Marty, p. 27 ch. 5.5).

*Que retient l'Avant-projet ?*

1.- L'institution d'un Conseil supérieur de la Magistrature. En relation avec la composition de cet organe :

Selon la composition prévue par l'Avant-Projet (art. 5, Variantes 1 et 2), les représentants du monde judiciaire ne seront pas majoritaires à siéger au sein du Conseil supérieur de la Magistrature, puisqu'ils ne représentent, quelle que soit la variante retenue, que 4 membres sur 9.

L'avant-projet prévoit (art. 23) en outre que le Conseil de la Magistrature délibère valablement lorsque la majorité de ses membres sont présents. Ce quorum de cinq membres permet que des décisions disciplinaires rendues à l'encontre d'un magistrat soient prises par une autorité ne comptant aucun magistrat (juge ou procureur).

On est donc loin du respect des directives du Conseil de l'Europe, selon lesquelles les magistrats de l'ordre judiciaire devraient représenter une partie importante, sinon la majorité du Conseil de la Magistrature.



**UNION DEMOCRATIQUE DU  
CENTRE**  
**Secrétariat général**  
Rue de la Louve 1- 1003 Lausanne  
Tél. 021 806 32 90 [www.udc-  
vaud.ch](http://www.udc-vaud.ch)  
E-mail : [secretariat@udc-vaud.ch](mailto:secretariat@udc-vaud.ch)

2.- La sélection et l'élection des magistrats de l'ordre judiciaire :

L'Avant-Projet (p. 20 ad art. 42) explique qu'« Avant une élection aux postes de juges cantonaux, les candidats sont auditionnés deux fois : l'une par le Conseil de la magistrature qui évalue leur formation, leur expérience professionnelle, leurs connaissances juridiques et techniques et leurs qualités personnelles, l'autre par la Commission de présentation. Cette dernière procède à une évaluation politique des candidats ».

L'Avant-Projet prévoit donc une double audition. Cependant le recours aux experts préconisé par le Rapport Marty n'est pas prévu en relation avec le Conseil de la Magistrature, alors même que celui-ci est chargé d'évaluer les connaissances juridiques et techniques. Étonnamment, les experts interviennent lors de l'audition devant la Commission de présentation, qui n'est cependant chargée que l'évaluation politique des candidats.

Ce n'est évidemment pas dans ce sens d'une évaluation politique que le Rapport Marty envisageait l'intervention d'experts.

3.- La durée du mandat des magistrats :

L'Avant-Projet ne prévoit pas d'une élection pour une durée indéterminée (art. 42) et n'instaure aucune modification par rapport à la situation actuelle. Cette mesure préconisée par la Rapport Marty, parce qu'elle est la plus conforme aux standards internationaux et assure le mieux une meilleure indépendance à la justice, n'a pas du tout été prise en compte.

4.- Le Ministère Public :

Selon l'Avant-Projet (art. 45-46), le Procureur général et les procureurs généraux adjoints seront Le Procureur général et ses adjoints formeront ensemble le Collège des procureurs, qui éliront les autres procureurs.

Contrairement aux propositions du rapport Marty, les premiers procureurs d'arrondissement ne bénéficieront pas de la légitimité démocratique souhaitée.

5.- Le Grand Conseil :

L'Avant-projet ne supprime aucune des Commissions, mais se limite à réduire leurs compétences, et y ajoute encore un organe supplémentaire. La rationalisation souhaitée n'est pas atteinte, ni même visée.

### *Conclusions*

Sur cinq suggestions préconisées par le rapport Marty en relation avec l'indépendance de la justice, ainsi que la haute surveillance et la surveillance de la justice, l'Avant-projet n'en retient à proprement parler aucune. Le Rapport Marty se référait cependant à toute une série de standards internationaux, qui sont totalement ignorés par l'Avant-Projet.





**UNION DEMOCRATIQUE DU  
CENTRE**  
**Secrétariat général**  
Rue de la Louve 1- 1003 Lausanne  
Tél. 021 806 32 90 [www.udc-  
vaud.ch](http://www.udc-vaud.ch)  
E-mail : [secretariat@udc-vaud.ch](mailto:secretariat@udc-vaud.ch)

Il est donc pour le moins audacieux de se prévaloir de ce rapport pour justifier des changements dans le système actuel, puisque l'Avant-Projet écarte quasiment toutes les conclusions du Rapport.

Si le but de l'Avant-Projet était d'adapter le système judiciaire vaudois aux standards internationaux rappelés par le Rapport Marty, force est de constater qu'il manque totalement sa cible.

### **III. Le Conseil prévu par le projet pose des problèmes institutionnels**

#### **Préambule**

On rappellera que la haute surveillance telle qu'elle a été voulue par le Constituant vaudois en 2003 est exercée actuellement par la Commission de haute surveillance du Tribunal cantonal (CHSTC). Elle porte sur la gestion du Tribunal cantonal (art. 107 al. 1 et 135 Cst-VD). Ainsi, la haute surveillance ne peut porter ni sur l'exercice des compétences juridictionnelle (soit l'ensemble des activités qui conduisent au prononcé d'un jugement), ni sur le contrôle du contenu d'un jugement (contrôle qui s'exerce, cas échéant, par les voies de recours ouvertes à son encontre). La haute surveillance ne peut s'exercer qu'à l'égard du Tribunal cantonal (TC) et sur le contrôle qu'il exerce sur les autres offices appartenant à l'Ordre judiciaire (OJV). La haute surveillance ne porte en revanche pas directement sur ces derniers.

La surveillance exercée par le TC en qualité d'autorité administrative comporte, d'une part, la surveillance administrative (soit le fonctionnement efficace des tribunaux) et, d'autre part, le pouvoir disciplinaire (soit la faculté de sanctionner le magistrat qui violerait les devoirs de sa charge). Elle peut aussi avoir trait à la gestion administrative et financière des tribunaux. En revanche, la surveillance des tribunaux ne porte pas non plus sur leur activité juridictionnelle.

En ce qui concerne, le pouvoir disciplinaire sur les magistrats, il est exercé, pour les magistrats de première instance par la Cour administrative du TC (CA), composée de trois juges cantonaux. Les recours contre les décisions rendues en matière disciplinaire par la CA s'exercent auprès du Tribunal neutre (art. 31c al. 1 LOJV). En ce qui concerne le régime disciplinaire des magistrats cantonaux, il appartient au Bureau du Grand Conseil de décider de l'ouverture d'une enquête disciplinaire (art. 37, let. a LOJV), celui-ci désignant ensuite l'enquêteur.

Le projet de Conseil de la magistrature (CM) prévoit ainsi une entité dont les compétences regroupent celles du TC (et de la CA), du Bureau du Grand Conseil, de la CHSTC, de la Commission de présentation du Grand Conseil et du Tribunal neutre.





**UNION DEMOCRATIQUE DU  
CENTRE**  
**Secrétariat général**  
Rue de la Louve 1- 1003 Lausanne  
Tél. 021 806 32 90 [www.udc-  
vaud.ch](http://www.udc-vaud.ch)  
E-mail : [secretariat@udc-vaud.ch](mailto:secretariat@udc-vaud.ch)

En substance et selon le rapport explicatif sur l'avant-projet de loi sur le Conseil de la magistrature (AP), la surveillance administrative s'exercera par l'examen des rapports annuels élaborés par le TC et le Procureur général (PG), ainsi que par des visites annuelles du TC, du Ministère public (MP) et des offices qui en dépendent. Le CM sera également compétent pour traiter des plaintes concernant le fonctionnement d'un tribunal ou d'un office et il reprendra la surveillance exercée jusqu'à ce jour par la CHSTC.

La surveillance disciplinaire s'exercera sur l'ensemble des magistrats de l'OJV et du MP. Le CM ouvrira et instruira les procédures disciplinaires d'office ou sur requête. Après enquête, il pourra prononcer des sanctions à l'encontre du magistrat qui a enfreint les devoirs de sa charge ou adopté un comportement contraire à la dignité de la magistrature. Un recours sera ouvert contre les décisions du CM auprès du Tribunal neutre.

Le CM sera également chargé d'émettre des préavis sur les candidatures aux postes de juges cantonaux, de PG et de procureurs généraux adjoints à l'attention de la Commission de présentation du Grand Conseil.

Le CM établira un rapport annuel à l'intention du Grand Conseil sur l'ensemble de la surveillance effectuée. La haute surveillance sur le Conseil de la magistrature sera exercée par le Grand Conseil, en se fondant sur ce rapport annuel et sur l'audition du Président du Conseil de la magistrature.

### **Généralités :**

Tel que prévu par l'AP, 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, qui date d'avril 2003, prévoit l'indépendance de l'OJV, qui est soumis à la seule haute surveillance du Grand Conseil (art. 135 Cst-VD). Selon l'art. 132 al. 1 Cst-VD, le TC est autonome en matière d'organisation, d'administration et de finance dans le cadre du budget adopté par le Grand Conseil. Il s'agit d'une expression des principes de la séparation des pouvoirs (art. 89 Cst-VD), de la garantie de l'indépendance de l'OJV (art. 126 al. 1 Cst-VD) et du droit à un tribunal indépendant et impartial (art. 126 al. 2 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 Grand Conseil, par sa CHSTC, laquelle émet des critiques, des conseils et des recommandations qui sont suivies par le TC.



**UNION DEMOCRATIQUE DU  
CENTRE**  
**Secrétariat général**  
Rue de la Louve 1- 1003 Lausanne  
Tél. 021 806 32 90 [www.udc-  
vaud.ch](http://www.udc-vaud.ch)  
E-mail : [secretariat@udc-vaud.ch](mailto:secretariat@udc-vaud.ch)

Selon l'art. 107 al. 2 Cst, tel que modifié par l'AP, le Grand Conseil 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 Constitution, pourtant récente. Le CM ne saurait exercer qu'une haute surveillance et non une surveillance administrative ordinaire comme le prévoit le projet de loi.

### **Résumé des problèmes institutionnels soulevés par l'AP :**

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.

Il est également à craindre que le système proposé mette en péril les garanties fondamentales accordées aux justiciables, notamment aux articles 30 (garanties de procédure judiciaire) et 191c (indépendance des autorités judiciaires) de la Constitution fédérale.

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 Grand Conseil est remplacée par une surveillance administrative (art. 25-27) qui instaure un quasi 4<sup>ème</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 Grand Conseil 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 Grand Conseil, 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.

### **Examen plus en détail de l'AP par ordre d'importance :**

#### **Principe, exercice et moyens d'intervention dans le cadre de la surveillance administrative (art. 26 à 28 AP)**

Le système mis en place ne veille pas au respect de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance de la justice, notamment en ce qui concerne la surveillance administrative.



**UNION DEMOCRATIQUE DU  
CENTRE**  
**Secrétariat général**  
Rue de la Louve 1- 1003 Lausanne  
Tél. 021 806 32 90 [www.udc-  
vaud.ch](http://www.udc-vaud.ch)  
E-mail : [secretariat@udc-vaud.ch](mailto:secretariat@udc-vaud.ch)

L'art. 26 prévoit que la surveillance administrative a pour but de s'assurer que les missions incombant au TC et au MP sont exécutées conformément à la loi et de manière efficace. L'EMPL (p.16) affirme que la seule compétence retirée par le présent projet de loi au TC est le pouvoir disciplinaire sur les magistrats de 1<sup>ère</sup> instance (art. 8 al. 2 LOJV et 31 ss LOJV). Toutes les autres compétences du TC sont conservées, en particulier celles de nommer les magistrats de première instance (art. 24 ss LOJV) et de gérer "les affaires courantes", ce qui implique la surveillance administrative hiérarchique des magistrats (soit le suivi du traitement des dossiers dans des délais raisonnables ou l'intervention en cas de dysfonctionnement d'un office ou d'un magistrat).

L'art. 26 ne délimite toutefois pas de manière suffisamment stricte et précise les compétences du CM. La différence entre la surveillance administrative et la haute surveillance est confuse dans l'AP et on ne comprend notamment pas comment se répartiraient les compétences entre le CM et la CHSTC, par exemple.

La notion de surveillance administrative n'est pas claire et se confond avec la haute surveillance, mais aussi avec les compétences soi-disant laissées au TC. Une telle surveillance administrative n'est pas acceptable, car elle va au-delà de la mission constitutionnelle définie à l'art. 107 al. 1 Cst-VD.

Les conflits avec l'OJV sont programmés si le CM interprète largement la notion de surveillance administrative. La distinction entre ce qui relève du juridictionnel et ce qui relève de la surveillance administrative est par ailleurs, dans bien des cas, très difficile à faire.

Les art. 26 et 27 AP ne sont pas assez claires. Interprétés littéralement, ils ouvrent une sorte de recours général contre les décisions du TC au CM. C'est effectivement l'un des risques de la réforme : que les parties tentent d'utiliser le CM comme autorité de recours.

Les compétences en matière d'organisation et d'administration de l'OJV risquent en outre d'être largement limitées. En effet, énonçant les moyens d'interventions du CM dans le cadre de la surveillance administrative, l'art. 28 al. 1 let. c AP prévoit que le CM peut émettre recommandations à l'attention du TC et du MP aux fins d'améliorer leur organisation et leur fonctionnement. Il induit aussi une confusion avec la surveillance supposée rester l'apanage du TC en tant qu'il prévoit la possibilité de formuler des propositions quant au fonctionnement "d'un office en particulier" (cf. art. 28 let. d AP): il faut ainsi constater que la surveillance administrative concerne en réalité l'ensemble de l'OJV. Cette disposition, intrusive, revient à porter atteinte à l'autonomie d'organisation et d'administration dont jouit le TC (qui lui sont garanties par la Constitution cantonale [art. 132] et qui contribue à assurer l'indépendance et l'autorité du TC vis-à-vis des autres pouvoirs).



**UNION DEMOCRATIQUE DU  
CENTRE**  
**Secrétariat général**  
Rue de la Louve 1- 1003 Lausanne  
Tél. 021 806 32 90 [www.udc-  
vaud.ch](http://www.udc-vaud.ch)  
E-mail : [secretariat@udc-vaud.ch](mailto:secretariat@udc-vaud.ch)

Une telle surveillance pourrait aussi lier le TC ou l'empêcher d'agir à temps dans la gestion quotidienne, alors que des décisions organisationnelles doivent pouvoir être prises rapidement

Bien que l'avant-projet s'en défende, la surveillance administrative par le CM limitera ainsi sensiblement l'autonomie d'organisation du TC et son rôle d'autorité judiciaire supérieure du canton qui est pourtant essentiel à l'équilibre des pouvoirs.

La surveillance administrative telle qu'elle est projetée permet également, selon la composition du CM et la personnalité de ses membres, une certaine forme de pression ou d'intervention sur l'organisation de la justice qui s'en trouverait affaibli.

Les instruments dont disposera le CM pour exercer la surveillance administrative sont également problématiques au niveau de l'indépendance de la justice. Ainsi, le secret de fonction ne pourra pas être opposé au CM (art. 27 al. 2 AP), sans aucune restriction. Plus grave encore est la possibilité prévue à la variante 1 de l'art. 28 al. 1 let. e AP permettant la consultation des dossiers d'affaires judiciaires en cours, sans aucune cautèle, et la consultation possibles de tous renseignements ou documents nécessaires à l'exercice de la surveillance administrative (art. 27 al. 2 AP). Cela paraît incompatible avec l'indépendance juridictionnelle et les droits des parties qui ne sont, en l'état, pas garantis par le projet.

#### La surveillance disciplinaire (art. 29 à 41 AP)

En ce qui concerne le pouvoir disciplinaire, il faut déplorer que la même entité possède à la fois un pouvoir disciplinaire et celui de surveillance.

La surveillance implique en effet que l'on soit amené à concevoir des sentiments favorables ou défavorables à l'égard des personnes sur lesquelles elle s'exerce. On court le risque que l'autorité disciplinaire (qui est aussi celle de surveillance) ait ainsi déjà une idée préconçue voire ait déjà envisagé une sanction avant même l'ouverture de la procédure. Cela n'est pas acceptable.

On relèvera au niveau disciplinaire que le projet prévoit un système de "mise sous surveillance" par le CM d'un magistrat pour une durée limitée prévue (art. 32 AP). Or, un tel système est aussi de nature à mettre à mal l'indépendance et l'impartialité du magistrat concerné et peut le placer dans une situation délicate vis-à-vis des parties, des avocats et procureurs dans les procédures qu'il instruit "sous surveillance". A ce titre, seule une surveillance interne (chefs d'office ou CA) est à même d'assurer l'impartialité.

On relèvera toujours au niveau des peines disciplinaires prévues à l'art. 31 AP que la destitution devrait rester de la compétence de l'autorité de nomination, à savoir le Grand Conseil, sous peine également d'impartialité et par parallélisme des formes avec l'élection.



**UNION DEMOCRATIQUE DU  
CENTRE**  
**Secrétariat général**  
Rue de la Louve 1- 1003 Lausanne  
Tél. 021 806 32 90 [www.udc-  
vaud.ch](http://www.udc-vaud.ch)  
E-mail : [secretariat@udc-vaud.ch](mailto:secretariat@udc-vaud.ch)

### Élection et réélection des juges cantonaux (art. 42 à 44 AP)

Une réélection périodique des juges cantonaux (art. 44 AP), 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 AP) et l'autorité disciplinaire de ces mêmes juges (art. 29ss AP), 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 Commission de présentation 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.

A ce titre, on relèvera également que la Commission de présentation a une légitimité démocratique que le CM n'aura pas puisque ces membres seront élus selon des règles contraignantes par le Grand Conseil.

La compétence de préavis du CM en matière d'élections judiciaires contribuerait à une certaine politisation de celui-ci, alors que cela n'est pas souhaitable dans le domaine disciplinaire.

### La composition du CM (art. 5 AP)

La composition du CM (art. 5 AP) pose aussi des problèmes institutionnels, compte tenu de ses compétences projetées. Ainsi, la présence d'un membre du MP, qui est une partie dans les causes pénales, pose des difficultés s'agissant de l'indépendance des juges et peut provoquer des conflits d'intérêts. Il en est de même de la présence d'avocats qui seraient amenés à statuer disciplinairement sur un magistrat, et à préavis sur leur réélection, alors même qu'ils sont susceptibles d'intervenir ou d'être intervenus dans des causes judiciaires instruites par ledit magistrat. De même deux juges cantonaux pourraient être amenés à statuer disciplinairement ou à préavis sur la réélection de leurs propres collègues.

L'avant-projet prévoit que les représentants du monde judiciaire ne seront pas majoritaires afin de conférer au CM un maximum d'indépendance et de légitimité (EMPL p. 13). Or, les juges devraient représenter une partie importante, sinon la majorité de ses membres, étant précisé que pour les membres de l'OJV, les procureurs ne sauraient être considérés comme des pairs pour les raisons mentionnées ci-dessus inhérentes à leur qualité de parties aux procès pénaux.

Les sièges attribués à des "représentants de la société civile" laissent aussi craindre l'intervention de militants, défenseurs de causes les plus diverses, dont



**UNION DEMOCRATIQUE DU  
CENTRE**  
**Secrétariat général**  
Rue de la Louve 1- 1003 Lausanne  
Tél. 021 806 32 90 [www.udc-  
vaud.ch](http://www.udc-vaud.ch)  
E-mail : [secretariat@udc-vaud.ch](mailto:secretariat@udc-vaud.ch)

la motivation ne serait pas de vérifier si les tribunaux font leur travail dans le cadre des lois existantes, mais d'influencer leurs pratiques – ce qui pose également de problème dans le cadre d'une activité judiciaire indépendante et sereine.

### Secrétariat et greffe (art. 17 AP)

L'AP prévoit que le greffe et le secrétariat du CM sont assurés par la Direction des affaires juridiques du Département en charge des affaires institutionnelles (art. 17 AP). Il est contraire au principe d'indépendance (et à l'art. 3 AP) de confier le greffe et le secrétariat, qui seront chargés de la préparation et de la rédaction des décisions, au secrétariat d'un département, soit d'une autorité administrative qui n'est pas indépendante. On rappelle que le Conseil d'État et son administration sont parties à de procédures, devant la CDAP notamment. Le secrétariat d'un CM, par la préparation et la rédaction des décisions, exercera une influence considérable. Il doit disposer de son propre secrétariat indépendant.

### Délégation de tâches

L'indépendance de la justice est également mise en danger avec le pouvoir du CM ou de ses membres de déléguer des enquêtes à un "expert" (art. 22, 32 AP) qui n'en fait pas partie et qui risque d'avoir, pour l'enquête en cause, un rôle prépondérant. Une telle délégation à un membre extérieur – sans légitimité démocratique - n'est pas acceptable.

### Rapport avec le Grand Conseil

La haute surveillance exercée par le Grand Conseil sur le CM n'est pas suffisamment définie (art. 47 à 48 AP). Le CM paraît être devenu le 3<sup>ème</sup> pouvoir à la place de l'OJV, si on se réfère aux art. 3, 25 et 47 AP notamment. Il est légitime que le Grand Conseil, en tant que premier pouvoir élu par le peuple, exerce une haute surveillance sur le pouvoir judiciaire. Il ne l'est pas qu'une entité élue selon des règles compliquées et contraignante par le Grand Conseil, exerce sur le pouvoir judiciaire une surveillance doublée d'un pouvoir disciplinaire et intervienne encore dans l'élection des juges. Un tel organe, doté de peu de légitimité démocratique, aurait de fait tout pouvoir sur les juges et serait lui-même presque incontrôlable, le rôle de la CHSTC et celui de la Commission de présentation étant par ailleurs très réduit.



**UNION DEMOCRATIQUE DU  
CENTRE**  
**Secrétariat général**  
Rue de la Louve 1- 1003 Lausanne  
Tél. 021 806 32 90 [www.udc-  
vaud.ch](http://www.udc-vaud.ch)  
E-mail : [secretariat@udc-vaud.ch](mailto:secretariat@udc-vaud.ch)

#### **IV. Les inconvénients du projet**

La modification complète de la situation actuelle telle que prévue par l'avant-projet présente de nombreux inconvénients concrets ainsi que des difficultés de plusieurs ordres, notamment au niveau de la composition du Conseil de la magistrature (ci-après : CM), des coûts et de l'enchevêtrement des compétences compte tenu notamment du maintien des Commissions du Grand conseil.

##### **1. Composition du conseil**

###### **1.1. Les difficultés liées au nombre de membres**

L'avant-projet prévoit que le CM est composé de neuf membres, soit deux magistrats de l'ordre judiciaire, deux magistrats du Ministère public, un avocat, trois personnes proposées par la Commission de présentation du Grand Conseil et un professeur de droit (art. 5).

Ce chiffre élevé augmente les difficultés à réunir le collège dans des délais et à un rythme efficace. On a essayé d'anticiper le problème en permettant au CM de statuer valablement si au moins cinq membres sont présents afin d'éviter qu'il se trouve empêché d'agir en cas d'absence de membre et de leur suppléant (art. 23). Or, il est à craindre que, pour des raisons pratiques, le CM statue régulièrement dans ce quorum restreint, de sorte que la composition pluridisciplinaire voulue à l'origine ne reste qu'un vœu pieux.

###### **1.2. Les inconvénients liés à la qualité de leurs membres**

En raison des compétences exorbitantes qui seraient confiées au CM, la composition d'un tel organe pose nécessairement des complications insolubles.

Tout d'abord, le fait que les représentants de l'ordre judiciaire soient totalement sous-représentés constitue un vrai problème. Les magistrats bénéficient de la compétence métier dont les autres membres ne disposent pas. Le rapport explicatif de l'avant-projet relève que la surveillance exercée par des pairs est un modèle qui fonctionne bien et est généralement plus sévère que ne le serait un autre modèle de surveillance et pourtant, de manière incompréhensible, il ne laisse que deux sièges aux magistrats de l'ordre judiciaire.

Le fait de gonfler le nombre de magistrats en y ajoutant deux représentants du Ministère public n'est pas satisfaisant dès lors que ces magistrats n'exercent leur compétence qu'en matière pénale, alors que les magistrats de l'ordre judiciaire ont des compétences dans des domaines multiples et variés en matière civile et





**UNION DEMOCRATIQUE DU  
CENTRE**  
**Secrétariat général**  
Rue de la Louve 1- 1003 Lausanne  
Tél. 021 806 32 90 [www.udc-vaud.ch](http://www.udc-vaud.ch)  
E-mail : [secretariat@udc-vaud.ch](mailto:secretariat@udc-vaud.ch)

administrative. En outre, comme on l'a vu, le CM délibère valablement lorsque cinq de ses membres sont présents, ce qui signifie qu'il pourrait décider sans qu'un représentant des magistrats de l'ordre judiciaire ne soit présent, ce qui lui ôte toute légitimité. Il est en effet essentiel que les compétences métier des personnes soumises à la surveillance disciplinaire du CM soient bien représentées au sein de cet organe.

Puis la présence du même nombre de procureurs que de magistrats de l'ordre judiciaire ne tient pas compte du nombre de magistrats largement supérieurs aux procureurs qui seraient soumis au CM.

A cela s'ajoute que le Ministère public est une partie intervenant dans les procès pénaux, ce qui peut poser problème dans les rapports professionnels entre les magistrats de l'ordre judiciaire et les procureurs en question. Il en est de même de l'avocat.

La participation de deux juges cantonaux au préavis de la réélection de leurs propres collègues est pour le moins délicate ; on peut imaginer que la sérénité des uns et des autres dans leur collaboration dans leur activité juridictionnelle pourrait être mise à mal.

La présence de trois personnes choisies par la Commission de présentation pose problème dans le sens où ce nombre est important alors que des compétences métier ne sont pas exigées pour ces sièges. Si on peut comprendre le souhait d'intégrer un regard externe au sein du CM, il s'agit de ne pas laisser un poids trop lourd à ces regards externes qui pourraient être majoritaires dans une délibération à cinq et rendre des décisions ne tenant pas compte du fonctionnement du système judiciaire vaudois.

### **1.3. Conclusion**

Au final, la composition du CM est problématique tant dans la quotité que dans la qualité de ses membres. Il lui sera difficile d'exercer ses attributions de manière efficace, avec les compétences métier suffisantes et dans le respect de l'indépendance de ses membres.

## **2. Les coûts**

L'institution d'un CM tel que prévu représente des coûts importants puisqu'il sera composé de neuf membres et de neuf membres suppléants, alors que les tâches qui lui sont confiées sont actuellement exercées à satisfaction par des personnes dans le cadre de leurs fonctions respectives (Commission de présentation,



**UNION DEMOCRATIQUE DU  
CENTRE**  
**Secrétariat général**  
Rue de la Louve 1- 1003 Lausanne  
Tél. 021 806 32 90 [www.udc-  
vaud.ch](http://www.udc-vaud.ch)  
E-mail : [secretariat@udc-vaud.ch](mailto:secretariat@udc-vaud.ch)

Commission de haute surveillance du Tribunal cantonal, Bureau du Grand Conseil, Tribunal cantonal, Tribunal neutre).

Il fonctionnera avec un secrétariat et un greffe (art. 17). Afin de diminuer les coûts de cette organisation, l'avant-projet prévoit que le secrétariat et le greffe seront assurés par le Service juridique du département en charge des affaires institutionnelles, ce qui est totalement contraire au principe de l'indépendance. Cela signifie concrètement que la gestion des cas et la rédaction des décisions sera confiée à des collaborateurs de ce département, ce qui est évidemment inadmissible.

En outre, les processus seront plus longs et plus complexes dès lors que le CM s'ajoute aux différentes institutions qui seront mises à contribution à divers échelons. En ajoutant une couche au mille-feuilles des organes qui s'occupent de l'ordre judiciaire, sans supprimer les autres, on augmente les coûts de la surveillance tout en diminuant l'efficacité.

### **3. Les compétences du CM**

Tel que présenté, le CM regroupe les compétences du Tribunal cantonal (ci-après : TC), du Bureau du Grand Conseil, de deux commissions du Grand Conseil et du Tribunal neutre, tout en maintenant toutes ces autorités avec des compétences réduites. Il se voit ainsi attribuer de larges compétences dans la surveillance administrative sur le Tribunal cantonal et le Ministère public, la surveillance disciplinaire sur les magistrats de l'ordre judiciaire et du Ministère public et le préavis sur l'élection des juges cantonaux et du procureur et ses adjoints (art. 25).

#### **3.1. La surveillance administrative**

L'organisation de l'ordre judiciaire est actuellement soumise au TC et à la haute surveillance du Grand Conseil par le biais de la Commission de haute surveillance du Tribunal cantonal (CHSTC), qui émet des critiques, des recommandations et des conseils, ce qui est conforme aux principes de l'indépendance et de la séparation des pouvoirs. Avec l'avant-projet de loi, on passerait à une surveillance administrative directe de l'activité du TC et des offices judiciaires par le CM, ce qui est contraire à la Constitution.

L'avant-projet prévoit d'ailleurs comme moyen d'intervention notamment la consultation des dossiers (art. 28), ce qui n'est pas conforme au respect de l'indépendance juridictionnelle et de la séparation des pouvoirs ; le droit des



**UNION DEMOCRATIQUE DU  
CENTRE**  
**Secrétariat général**  
Rue de la Louve 1- 1003 Lausanne  
Tél. 021 806 32 90 [www.udc-  
vaud.ch](http://www.udc-vaud.ch)  
E-mail : [secretariat@udc-vaud.ch](mailto:secretariat@udc-vaud.ch)

parties concernées par ces dossiers à la confidentialité de leurs affaires sera également touché.

Dans les faits, l'organisation judiciaire sera ainsi soumise à deux instances, le TC et le CM, lui-même surveillé par le Grand Conseil. Les compétences du CM étant très mal définies, les risques de conflits de compétences sont inéluctables. Puis le maintien de la CHSTC ne semble plus vraiment avoir de sens dans cette configuration. Encore une fois, on souhaite imposer un CM dans une tâche qui ne saurait lui revenir. Or, l'indépendance de l'ordre judiciaire et la séparation des pouvoirs exigent que le TC exerce la surveillance administrative sur l'ordre judiciaire. La haute surveillance telle qu'exercée jusque-là par la CHSTC est légitime et suffisante.

### **3.2. La surveillance disciplinaire**

La surveillance des juges de première instance reviendrait au CM et dans une moindre mesure au TC (surveillance interne), en lieu de la seule Autorité de surveillance du TC actuellement, et la surveillance des juges cantonaux au CM et également de manière réduite à la cour administrative du TC (surveillance interne), à la place du Bureau du Grand Conseil.

La bonne connaissance des spécificités du fonctionnement de l'ordre judiciaire vaudois et la présence permanente des personnes actuellement chargées de la surveillance disciplinaire la rendent efficace. Dans cette configuration, l'institution d'un CM dont le fonctionnement sera beaucoup plus lourd ne paraît pas utile.

### **3.3. Le préavis dans l'élection des juges cantonaux et des magistrats du Ministère public**

L'avant-projet de loi suppose une élection des juges cantonaux soumise à trois instances, soit le CM, la Commission de présentation et le Grand Conseil. Ainsi, l'audition et le préavis des candidatures aux postes de juges cantonaux sont dévolus au CM, qui évaluera la formation des candidats, leur expérience professionnelle, leurs connaissances juridiques et techniques et leurs qualités personnelles (art. 42). La compétence de la commission de présentation (qui perd ses experts) est réduite à une audition en vue de procéder à simple une évaluation politique des candidats, si l'on en croit le rapport explicatif de l'avant-projet. Pour la réélection des juges cantonaux, soumise également au préavis du CM, la commission de présentation ne pourra réentendre le candidat que si le CM émet un préavis négatif (art. 44). Le principal risque d'une telle double évaluation réside dans le fait que les préavis du CM et de la commission de présentation ne soient



**UNION DEMOCRATIQUE DU  
CENTRE**  
**Secrétariat général**  
Rue de la Louve 1- 1003 Lausanne  
Tél. 021 806 32 90 [www.udc-  
vaud.ch](http://www.udc-vaud.ch)  
E-mail : [secretariat@udc-vaud.ch](mailto:secretariat@udc-vaud.ch)

pas les mêmes et que l'une ou l'autre des institutions, a priori le CM, se retrouve régulièrement décrédibilisée.

La commission de présentation, 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.

### **3.4. Conclusion**

En définitive, à chaque fois on ajoute 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 le rend plus inefficace et est 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 maintenus en place, on ne voit pas l'utilité concrète que son institution pourrait apporter.

Pour toutes les raisons invoquées ci-dessus, l'UDC Vaud ne peut aucunement envisager d'accepter l'avant-projet tel que présenté.

Avec nos meilleures salutations.

**Union démocratique du centre du Canton de Vaud**

  
Kevin Grangier  
Président du parti

  
Nicolas Fardel  
Secrétaire général