

**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 2023

1. PRÉAMBULE

La Commission thématique des affaires juridiques (CTAFJ) s'est réunie le vendredi 30 août 2024, à la Salle du Bulletin, Rue Cité-Devant 13, à Lausanne, afin de traiter de cet objet. Pour cette séance, la commission était composée de Mesdames les Députées Laurence Cretegny, Claude Nicole Grin, Patricia Spack Isenrich, Thanh-My Tran-Nhu ; Messieurs les Députés Aurélien Clerc, Nicola Di Giulio, Kilian Duggan, Denis Dumartheray, Xavier de Haller, Olivier Petermann (remplaçant Grégory Bovay), Jean-Louis Radice, Maurice Treboux et la soussignée, présidente-rapporteuse.

Messieurs Grégory Bovay, Sébastien Pedroli et David Raedler étaient excusés pour cette séance.

Madame la Conseillère d'État Christelle Luisier Brodard, cheffe du Département des institutions, du territoire et du sport (DITS), Monsieur Alex Dépraz, président du Conseil de la magistrature (CM), Me 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. POSITION DU CONSEIL DE LA MAGISTRATURE

Le Président du CM présente les éléments saillants de son rapport pour l'année 2023. Une des particularités de cette première année d'exercice a été le changement de présidence puisque Jean Métral a dû démissionner de ses fonctions de juge cantonal et de président du CM avec effet au 30 juin 2023 à la suite de son élection comme juge au Tribunal fédéral (TF) ; l'actuel président lui a succédé à compter du 1er juillet 2023.

Ce premier rapport annuel est une photographie de la situation de cet organe au 31 décembre 2023. L'année 2023 a été marquée notamment par la mise en place de cette institution avec l'élaboration de son règlement, la recherche de locaux et la négociation d'un crédit supplémentaire, afin de fonctionner, car le CM n'était pas inscrit au budget de l'État de Vaud pour 2023. Le délai de trois mois entre la votation populaire ayant entériné la création du CM et son entrée en fonction était court. De plus, les élections des différents membres de cette institution se sont échelonnées dans le temps et elle a été au complet qu'au mois d'avril 2023. Parallèlement à ces questions d'intendance, il a exercé les trois missions principales confiées par la Constitution du canton de Vaud du 14 avril 2003 (Cst-VD) et par la loi sur le Conseil de la magistrature du 31 mai 2022 (LCMag) : la formulation des préavis pour les (ré)élections judiciaires, la surveillance administrative et la surveillance disciplinaire.

Cette année a été calme avec la formulation de 2 préavis pour l'élection complémentaire d'un juge cantonal et d'un préavis pour l'élection complémentaire d'un assesseur de la Cour des assurances sociales (CASSO). Un processus électoral était en cours au 31 décembre 2023. L'année 2024 est plus chargée, avec de nombreuses réélections et élections complémentaires à mener.

La surveillance administrative du Tribunal cantonal (TC) et du Ministère public (MP) s'opère par plusieurs biais : l'examen de leurs rapports annuels, les visites d'offices et, le cas échéant, les dénonciations reçues en cas de dysfonctionnements. Si ce premier rapport est succinct, cela s'explique par des raisons de calendrier.

En effet, la première rencontre avec la Cour administrative (CA) et le Collège des procureurs pour discuter de leurs rapports annuels respectifs a eu lieu en octobre 2023, tandis que les visites d'offices ont eu lieu entre les mois de novembre et de décembre 2023. Les recommandations du CM à l'intention au TC et du MP figureront dans le prochain rapport annuel. Pour 2024, il est déjà prévu de rencontrer 2 fois la CA et le Collège des procureurs : au mois d'avril, puis au mois de novembre après les visites d'offices avec un bilan de la surveillance administrative pour l'année 2023.

Enfin, s'agissant de la surveillance disciplinaire, 51 dénonciations ont été déposées auprès du CM pendant l'année 2023. 36 ont donné lieu à une décision de classement. 7 ont mené à l'ouverture d'une enquête et 8 étaient en cours d'examen au 31 décembre 2023 avec pour la plupart une décision de classement. Une seule enquête a fait l'objet d'une sanction avec une décision publiée, de manière anonymisée, sur le site Internet du CM.

3. DISCUSSION GÉNÉRALE ET ÉTUDE DU RAPPORT

2. ORGANISATION DU CONSEIL DE LA MAGISTRATURE

2.5 Informatique et locaux

Les locaux du CM sont désormais utilisables. Cependant, cet organe rencontre, parfois, des problèmes, surtout lorsqu'il y a des auditions à mener dans le cadre des élections de magistrats ; il doit alors se replier sur des locaux du Parlement. Il y a lieu de réfléchir au réagencement des locaux du CM dans l'optique de recevoir plus de personnes.

4. ACTIVITÉS DU CONSEIL DE LA MAGISTRATURE

4.1 Élections judiciaires

En réponse à une question demandant au CM quels sont ses constats à la lecture du point suivant « *En collaboration avec la Commission de présentation du Grand Conseil, le Conseil de la magistrature restera attentif aux améliorations qui pourraient être apportées à la procédure d'élection, notamment pour assurer une meilleure diffusion des annonces pour les postes de magistrates et magistrats et disposer ainsi d'un nombre plus élevé de candidatures* », le président du CM répond que, lors des premières élections complémentaires, il y a eu au maximum 2 candidatures. Dans l'idée de dépolitiser le processus d'élection – l'un des buts de l'instauration du CM –, il a été voulu une meilleure diffusion qu'une publication des annonces dans la Feuille des avis officiels (FAO). Cela a été mis en place avec l'appui de la Commission de présentation (CPRT) et de son secrétariat. Pour les élections complémentaires de 2024, il a été décidé de les publier aussi sur le site de l'État de Vaud et LinkedIn. Il est encore précisé que cela concerne principalement les assesseurs qui ne lisent pas la FAO toutes les semaines. Cela élargit le bassin de recrutement, car il y a des domaines où il est compliqué de recruter des assesseurs.

4.2 Surveillance du Tribunal cantonal et du Ministère public

Un commissaire pose 2 questions en lien avec la possibilité pour le CM d'émettre des recommandations :

- la procédure concernant l'émission de ces recommandations est-elle analogue à celle de la Cour des comptes (CC) ? ;
- peut-il être donné des exemples du type de recommandations (organisationnels, de gestion, etc.) ?

Le président du CM explique que le conseil a eu un dialogue avec la CA et le Collège des procureurs sur les recommandations qu'il envisageait d'effectuer. Il est essentiel d'instaurer un rapport de confiance avec les instances surveillées. Il s'agit aussi pour le CM de ne pas renoncer à une recommandation parce qu'elle ne serait pas acceptée par ces instances. L'idée est que ce processus continue parce qu'ensuite il y a le suivi des recommandations – la loi le prévoit à son article 29 – comme c'est le cas pour la CC. Ni le TC ni le MP ne sont tenus de suivre ces recommandations, même si l'objectif est qu'elles soient suivies. Sur leur nature, ce sont des recommandations de type organisationnel ou de portée générale, mais cela pourrait évoluer en fonction du travail du CM.

2 commissaires évoquent l'aspect sécuritaire des offices judiciaires et du MP, déjà évoqué par l'ancienne Commission de Haute surveillance du Tribunal cantonal (CHSTC).

Le président du CM déclare que c'est l'un des sujets à empoigner qui était d'ailleurs une préoccupation de la CHSTC ; cela a fait l'objet de discussions avec l'Ordre judiciaire vaudois (OJV) et le MP. L'un des buts des visites est de voir sur place comment les choses se passent et les conditions de travail sur le plan matériel pour les collaborateurs de ces 2 instances : cela n'est pas mentionné dans les rapports de l'OJV et du MP.

La vice-présidente du CM relève qu'une recommandation en ce sens figurera dans le prochain rapport d'activité. Il y a une situation difficile quant à la sécurité et au confort des locaux qui sont parfois inadaptés ; cela dure depuis plusieurs années avec une aggravation évidente. Le CM exprime son inquiétude sur cette question tout comme l'avait exprimé la CSTHC en son temps.

Un autre commissaire rebondit sur cette préoccupation en demandant s'il s'agit de la protection de la santé des collaborateurs sur leur lieu de travail ou de locaux qui ne seraient plus aux normes.

La vice-présidente du CM déclare que c'est avant tout une question sécuritaire dans les locaux des autorités ayant des contacts directs avec les justiciables comme les tribunaux d'arrondissement, le MP et les justices de paix (JP) où des questions de droit de la famille échauffent de plus en plus les esprits avec des passages à l'acte de personnes agressives et énervées.

Un commissaire souhaite davantage d'informations sur le processus de communication d'éventuels problèmes de la part d'offices des entités surveillées au CM.

Le président du CM signale que les visites d'offices sont, pour l'instant, le moyen principal d'aller au contact des magistrats et des collaborateurs. Lors de celles-ci, il peut être évoqué d'éventuels dysfonctionnements. Il existe aussi la possibilité de la saisine du CM, même si ce dernier n'a pas encore fait une démarche proactive dans ce domaine. Des dénonciations reçues étaient en lien avec des dysfonctionnements. Pour les autres aspects, cela est en réflexion comme l'éventuelle mise en place de signalements comme le fait la CC.

Il est constaté que le rapport pour l'année 2023 sur les visites est succinct, notamment concernant l'Office cantonal du registre du commerce (OCRC).

Le président du CM répond que cela figurera dans le prochain rapport. Ensuite, il sera élaboré une synthèse de toutes les constatations par le CM.

4.3 Surveillance disciplinaire

Le traitement des dénonciations aboutit à 80% de décisions de non-entrée en matière. Une commissaire demande s'il s'agit de justiciables mal informés des compétences du CM ou de querulents.

Le président du CM répond que le panel est large. Il y a des gens mal informés parce qu'ils se plaignent de choses en lien avec le traitement de leur dossier, mais qui ne relèvent pas de la procédure disciplinaire. Pour ouvrir une enquête, il faut un soupçon de faute dans l'exercice des fonctions d'un magistrat. Le CM a pu investiguer à la suite d'une dénonciation reçue en lien avec le traitement d'un dossier ; cela peut être le symptôme d'un dysfonctionnement d'office (retard excessif dans le traitement des dossiers, etc.) sans que cela relève du droit disciplinaire. Pour d'autres dénonciations, le CM peut être confondu avec une voie de recours. Néanmoins, il vaut mieux que les gens s'adressent au CM, car il existe le risque qu'un véritable problème ne soit alors pas détecté.

Un commissaire constate que le chiffre de 51 dénonciations n'est pas négligeable, même s'il est difficile de tirer des enseignements après une année de fonctionnement. Il souhaite savoir si le CM dispose de moyens en suffisance ou s'il s'inquiète déjà d'un volume de travail trop important ces prochaines années en lien avec cette thématique.

Le président du CM déclare qu'il faut regarder cela globalement parce que la masse de travail ne concerne pas que la surveillance disciplinaire. Concernant le nombre de dénonciations, un chiffre similaire à 2023 se profile pour 2024. En général, une délégation de 2 à 3 membres du CM est chargée de mener la procédure d'instruction. Pour le moment, cette charge est gérable sous réserve d'un nombre acceptable d'enquêtes disciplinaires à mener de front. Cependant, le CM peut compter sur la disponibilité de ses membres d'une part, et sur des mandats externes qui sont possibles avec une ligne budgétaire dédiée à cela d'autre part.

À ce même commissaire intéressé à connaître le traitement des requêtes, le président du CM indique que cela figure dans le règlement du Conseil de la magistrature du 10 mars 2023 (RCMag). Un tri s'effectue d'abord par la présidence. Ensuite, il y a un classement si toute l'affaire est claire ou sinon, en cas de doute de la

présidence, cela est soumis au conseil plénier, afin de décider ou non l'ouverture d'une enquête disciplinaire. En cas d'ouverture, plusieurs membres désignés, ordinaires ou suppléants, mènent l'enquête et effectuent les mesures d'instruction.

La vice-présidente du CM précise que les membres suppléants fonctionnent aussi pour éviter des conflits d'intérêts potentiels. Dans la composition du CM, il y a un juge de paix et un président de tribunal d'arrondissement. Si une enquête concerne un des leurs collègues, il sera fait appel à des membres suppléants.

Un commissaire parcourt le rapport annuel du TC pour l'année 2022 où il est mentionné 5 situations ayant donné lieu à des dénonciations de magistrats professionnels et non professionnels à l'Autorité de surveillance de ce tribunal. Il s'interroge si ce chiffre correspond plus ou moins aux 7 ouvertures d'enquête mentionnées à ce point.

Le président du CM répond que c'est le cas. En 2023, le CM a reçu 2 dénonciations de la part de la CA. Certaines dénonciations datant de 2022 ont vu une procédure pénale contre des magistrats professionnels ou non professionnels avec, pour effet, une suspension de la procédure disciplinaire, et ce dans l'attente du résultat de la procédure pénale ; elles ont donc été transmises au CM.

4.4 Autres compétences

Une commissaire donne lecture de la phrase suivante : « *En 2023, le Conseil de la magistrature a accordé en application de l'art. 10 de la loi du 19 mai 2009 sur le Ministère public (LMPu) quatre dérogations à des procureurs et procureurs en fonction domiciliés hors du Canton de Vaud. D'entente avec le Collège des procureurs, il sera fait à l'avenir un usage restrictif de cette possibilité* ». Elle souhaite savoir si c'est une demande émanant du Collège des procureurs ou si c'est le CM qui souhaite être plus strict.

Le président du CM répond que ce constat est partagé par ces 2 entités. Une situation n'avait pas été réglée sous l'empire de l'ancienne législation ; la nouvelle législation sur le MP clarifie les choses désormais.

4. VOTE DE LA COMMISSION

<p><i>La commission recommande au Grand Conseil d'accepter le rapport du Conseil de la magistrature à l'unanimité des membres présents.</i></p>

Lausanne, le 19 mars 2025.

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