



Conseil de la magistrature

Place du Château 1

1014 Lausanne

24_PAR_13

Conseil de la magistrature

Rapport d'activité pour l'année 2023

Mai 2024

TABLE DES MATIERES

1. INTRODUCTION	3
2. ORGANISATION DU CONSEIL DE LA MAGISTRATURE	3
2.1 Membres et présidence	3
2.2 Mise en place	4
2.3 Finances	4
2.4 Personnel	4
2.5 Informatique et locaux	5
3. SEANCES DU CONSEIL DE LA MAGISTRATURE	5
4. ACTIVITES DU CONSEIL DE LA MAGISTRATURE	6
4.1 Elections judiciaires	6
4.2 Surveillance du Tribunal cantonal et du Ministère public	6
4.3 Surveillance disciplinaire	7
4.4 Autres compétences	7
5. CONCLUSION	8
6. LISTES DES ABREVIATIONS ET DES ACRONYMES UTILISES	9

1. INTRODUCTION

Entré en fonction le 1^{er} janvier 2023 à la suite de la votation populaire du 25 septembre 2022 acceptant la révision partielle de la Constitution vaudoise (Cst-VD ; BLV 101.01), le Conseil de la magistrature est chargé de veiller au bon fonctionnement de la justice. Il exerce la surveillance administrative sur le Tribunal cantonal et le Ministère public, la surveillance disciplinaire sur les membres des autorités judiciaires et du Ministère public et il émet des préavis sur l'élection des magistrates et magistrats élus par le Grand Conseil.

Le Conseil de la magistrature est chargé d'établir annuellement un rapport qui a pour but de renseigner le Grand Conseil, qui exerce la haute surveillance sur le Conseil de la magistrature, mais aussi d'informer le public sur les activités qu'il a déployées.

2. ORGANISATION DU CONSEIL DE LA MAGISTRATURE

2.1 Membres et présidence

Les membres ordinaires ainsi que les membres suppléantes et suppléants du Conseil de la magistrature ont été élus par le Grand Conseil entre le 13 décembre 2022 et le 4 avril 2023 pour une durée de cinq ans. Durant l'année 2023, la composition du Conseil de la magistrature était la suivante :

Présidence :

- M. Jean Métral, juge cantonal (jusqu'au 30 juin 2023) ;
- M. Alex Dépraz, juge cantonal (depuis le 1^{er} juillet 2023).

Vice-présidence :

- Me Antonella Cereghetti, avocate, ancienne Bâtonnière de l'Ordre des avocats vaudois.

Membres :

- Mme Sandra Rouleau, juge cantonale ;
- M. Alexandre Feser, président du Tribunal d'arrondissement de Lausanne ;
- M. Christian Buffat, procureur au Ministère public central ;
- Mme Marlène Collaud, procureure au Ministère public de l'arrondissement de la Côte ;
- Me Aline Bonard, avocate ;
- M. Philippe Conus, directeur régional pour la Suisse occidentale de la SUVA ;
- M. François Paychère, magistrat à la Cour des comptes du Canton de Genève, ancien juge dans le Canton de Genève.

Membres suppléants :

- M. Alex Dépraz, juge cantonal (jusqu'au 30 juin 2023) ;
- Mme Odile Brélaz Braillard, juge cantonale (depuis le 1^{er} juillet 2023) ;
- M. Joël Krieger, juge cantonal ;
- Mme Sabine Kulling Weber, juge de paix à la Justice de paix du district de la Riviera – Pays d'Enhaut ;
- M. Anton Rüschi, procureur au Ministère public central ;
- M. Bernard Dénéreaz, premier procureur au Ministère public de l'arrondissement de Lausanne ;
- Me François Roux, avocat, ancien Bâtonnier de l'Ordre des avocats vaudois ;
- Me Jacques Haldy, avocat ;
- M. Jean-Yves Pidoux, ancien municipal de la Ville de Lausanne, ancien député au Grand Conseil ;
- Mme Claire-Lise Mayor Aubert, superviseure, ancienne juge du Tribunal régional des montagnes et du Val-de-Ruz du Canton de Neuchâtel.

Pendant l'année 2023, la composition du Conseil de la magistrature a subi une modification : M. Jean Métral a démissionné du Tribunal cantonal avec effet au 30 juin 2023 ensuite de son élection au Tribunal fédéral, ce qui a également entraîné son retrait du Conseil de la magistrature et de la présidence de celui-ci. Le Grand Conseil a élu M. Alex Dépraz pour lui succéder et Mme Odile Brélaz Braillard comme membre suppléante ; le Conseil de la magistrature a désigné M. Alex Dépraz comme président du Conseil de la magistrature dès le 1^{er} juillet 2023 pour une durée de cinq ans.

2.2 Mise en place

Le Conseil de la magistrature est entré en fonction le 1^{er} janvier 2023, soit à peine plus de trois mois après la votation populaire du 25 septembre 2022. Ce court laps de temps n'a pas permis de mettre en place l'organisation du Conseil avant le début de ses activités.

Pendant l'année 2023, le Conseil de la magistrature a donc dû, parallèlement à ses activités ordinaires, se doter d'une organisation interne pour exercer ses tâches dans la durée. Rattaché administrativement au DITS, il a bénéficié de l'appui du Secrétariat général du DITS ainsi que des services transversaux de l'Etat, en particulier la DGIP et la DGNSI.

Le Conseil de la magistrature a ainsi procédé aux démarches suivantes :

- élaboration et adoption du règlement du 31 mars 2023 du Conseil de la magistrature (RCMag ; BLV 173.07.1) qui précise et complète la loi du 31 mai 2022 sur le Conseil de la magistrature (LCMag ; BLV 173.07);
- demande au Conseil d'Etat d'octroi d'un crédit supplémentaire pour l'année 2023 et intégration du Conseil de la magistrature en tant qu'unité budgétaire dans le budget 2024, avec l'appui du Secrétariat général du DITS (cf. infra ch. 2.3) ;
- rédaction de cahiers des charges pour le personnel du Conseil de la magistrature, mise au concours des postes et engagement du personnel, avec l'appui du Secrétariat général du DITS et de la DGRH (cf. infra ch. 2.4) ;
- recherche et aménagement de locaux pour le personnel et les séances du Conseil de la magistrature, avec l'appui de la DGIP (cf. infra ch. 2.5) ;
- communication informatique interne et externe, avec l'appui de la DGNSI (cf. infra ch. 2.5).

2.3 Finances

Pour permettre au Conseil de la magistrature de fonctionner pendant l'année 2023 en l'absence de budget, le Conseil d'Etat a accordé au Conseil de la magistrature un crédit supplémentaire partiellement compensé, d'un montant de 202'200 francs.

A teneur des comptes 2023, les charges du Conseil de la magistrature se sont finalement élevées à 216'463 francs. Une partie importante de ces coûts est constituée par les salaires correspondant aux décharges accordées aux magistrates et magistrats (juges, procureures et procureurs) membres du Conseil par l'institution à laquelle ils appartiennent. Cette imputation interne, introduite dans les comptes 2023 ensuite d'un amendement apporté par le Grand Conseil au projet de budget 2024, sera reprise dans les futurs budgets et comptes du Conseil de la magistrature afin d'avoir une vision aussi fidèle que possible de ses coûts de fonctionnement réels.

Dès l'année 2024, le Conseil de la magistrature est intégré comme unité budgétaire dans le budget de l'Etat de Vaud. Dans le cadre de l'examen du projet de budget par le Grand Conseil, une délégation du Conseil de la magistrature a été entendue par une sous-commission de la Commission des finances du Grand Conseil puis par la Commission plénière les 4 octobre et 6 novembre 2023.

Le Conseil de la magistrature tient ici à remercier le Secrétariat général du DITS – en particulier Mme Nadine St-Pierre, responsable financière départementale – pour son appui dans l'élaboration du budget et la tenue des comptes.

2.4 Personnel

Le Conseil de la magistrature a engagé dès le 15 mars 2023 Mme Pascale Berseth, qui occupait également la fonction de greffière au Tribunal cantonal, en tant que secrétaire juridique *ad hoc* à 30%, afin de soutenir la présidence dans ses tâches. Il a ensuite engagé par le biais de contrats de travail de

durée indéterminée Mme Pascale Berseth en tant que secrétaire juridique à 80% dès le 15 novembre 2023, puis Mme Claudia Bruni en tant que secrétaire administrative à 40% dès le 1^{er} décembre 2023. Le Conseil de la magistrature remercie le Secrétariat général du DITS – et plus particulièrement Mme Anne Grandjean, responsable RH départementale – pour son soutien.

2.5 Informatique et locaux

Avec l'appui de la DGNSI, un environnement de travail informatique sécurisé a été mis en place. Les membres magistrats et leurs suppléants ont été dotés d'un nouveau compte utilisateur dédié au travail du Conseil de la magistrature, avec un identifiant distinct, et d'une adresse électronique spécifique. Un ordinateur portable a été mis à disposition des membres externes et leurs suppléants. Le Conseil de la magistrature tient ses dossiers de manière entièrement numérisée et les met à disposition de ses membres par le biais d'un disque partagé. Il dispose d'une page sur le site internet de l'Etat de Vaud où figurent des informations à destination du public et où sont publiées sous une forme anonymisée les décisions rendues en matière disciplinaire.

Avec le concours de la DGIP, le Conseil de la magistrature s'est vu attribuer des bureaux au rez-de-chaussée du bâtiment sis à la Place du Château 1 à Lausanne, où est situé son secrétariat et où il peut désormais tenir ses séances et ses audiences. Ces locaux sont clairement distincts de ceux de la Cheffe du DITS et de son Secrétariat général, de la DGAIC et de la Préfecture du district de Lausanne installés dans le même immeuble.

3. SEANCES DU CONSEIL DE LA MAGISTRATURE

En 2023, le Conseil de la magistrature a tenu 16 séances plénières (23 janvier, 10 février, 3 mars, 31 mars, 8 mai, 15 mai, 26 mai, 23 juin, 21 août, 1^{er} septembre, 25 septembre, 6 octobre, 13 octobre, 3 novembre, 4 décembre et 15 décembre). La séance du 3 novembre 2023 a réuni l'ensemble des membres ordinaires et des membres suppléants.

Des délégations du Conseil de la magistrature se sont en outre réunies à une dizaine de reprises, notamment pour la préparation des élections judiciaires, les visites des offices et l'instruction des enquêtes disciplinaires. Les membres suppléantes et les membres suppléants du Conseil de la magistrature ont remplacé les membres ordinaires lorsque ceux-ci étaient absents. Ils ont également siégé dans des délégations chargées d'instruire des procédures disciplinaires ou d'effectuer des visites des offices.

En 2023, la plupart des séances plénières et des délégations se sont déroulées dans les salles du bâtiment du Grand Conseil. Le Conseil de la magistrature tient à remercier le Secrétariat général du Grand Conseil qui lui a gracieusement mis à disposition ses salles de réunion dans l'attente que le Conseil dispose de ses propres locaux et de sa salle de réunion.

Des délégations du Conseil de la magistrature ont en outre participé à des séances avec la Commission thématique des affaires juridiques et la Commission de présentation ainsi qu'avec le Secrétariat général du Grand Conseil afin de mettre en place la collaboration entre les institutions et préparer les élections judiciaires de 2024 pour la législature 2025-2029.

Dans le cadre de son activité ordinaire de surveillance administrative (cf. infra ch. 4.2), le Conseil de la magistrature a rencontré la Cour administrative du Tribunal cantonal ainsi que le Collège des procureurs. Il prévoit de rencontrer en 2024 les autres institutions chargées de la surveillance en particulier financière – soit la Cour des comptes et le Contrôle cantonal des finances – ainsi que d'autres partenaires (Ordre des avocats vaudois notamment).

La vice-présidente du Conseil de la magistrature a en outre fait une présentation des activités du Conseil aux présidentes et présidents des tribunaux d'arrondissement dans le cadre de leur rencontre annuelle avec la Cour administrative du Tribunal cantonal.

Le Conseil de la magistrature tient ici à saluer de manière générale la qualité de sa collaboration avec les autres institutions du Canton.

Sur le plan externe, une délégation du Conseil de la magistrature a participé le 16 novembre 2023 à une rencontre réunissant les conseils de la magistrature des cantons latins organisée par le Conseil de la magistrature du Canton de Fribourg. Cette rencontre a été l'occasion d'un échange des pratiques et des

problèmes rencontrés par les institutions des différents cantons. Elle sera probablement renouvelée sur une base annuelle.

4. ACTIVITES DU CONSEIL DE LA MAGISTRATURE

4.1 Elections judiciaires

Au cours de l'année 2023, le Conseil de la magistrature a émis trois préavis à l'intention du Grand Conseil, soit à deux reprises pour l'élection complémentaire d'un juge cantonal à 100% et à une reprise pour l'élection d'un juge assesseur de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal. Lors de ces trois élections, le Grand Conseil, sur proposition de sa Commission de présentation, a suivi le préavis du Conseil de la magistrature.

Le Conseil de la magistrature a en outre rendu trois préavis pour les élections de deux assesseurs de la Cour de droit administratif et public et d'un assesseur de la Cour des assurances sociales, qui étaient encore en cours au 31 décembre 2023.

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.

En 2024, le Conseil de la magistrature devra préavis à l'intention du Grand Conseil la réélection des magistrats élus par le Grand Conseil, dont la durée de fonction a été prolongée jusqu'au 31 décembre 2024, ainsi que procéder aux éventuelles élections complémentaires nécessaires, ce qui impliquera un travail important.

4.2 Surveillance du Tribunal cantonal et du Ministère public

Le Conseil de la magistrature a procédé à l'examen des rapports d'activité annuels 2022 du Tribunal cantonal sur l'OJV¹ et du Collège des procureurs sur le Ministère public².

Le Conseil de la magistrature a rencontré la Cour administrative du Tribunal cantonal ainsi que la Secrétaire générale de l'OJV le 6 octobre 2023, et le Collège des procureurs ainsi que le Directeur administratif du Ministère public le 13 octobre 2023.

Afin d'avoir une vision d'ensemble du fonctionnement des autorités judiciaires et du Ministère public et de comparer les gestions des deux institutions, certaines problématiques transversales telles que les ressources humaines, notamment la gestion des absences de longue durée, les différents outils statistiques, la sécurité des locaux ainsi que la déontologie des magistrats ont été approfondies.

Le Conseil de la magistrature a en outre procédé en 2023 aux visites de cinq offices :

- pour l'OJV : le greffe du Tribunal cantonal, le Tribunal d'arrondissement de l'Est vaudois, la Justice de paix du Nord-vaudois et du Gros-de-Vaud et l'office du registre du commerce ;
- pour le Ministère public : le Ministère public de l'arrondissement de Lausanne (hors section Strada).

Le Conseil de la magistrature n'a pas eu à traiter de dénonciation particulière concernant le fonctionnement d'un office judiciaire. Il entend toutefois veiller à ce que les justiciables, les auxiliaires de justice ainsi que les collaboratrices et les collaborateurs de l'OJV et du Ministère public puissent lui signaler d'éventuels problèmes de fonctionnement.

Le Conseil de la magistrature n'a rencontré aucun problème particulier dans le cadre de l'exercice de sa mission de surveillance administrative. Il tient à souligner l'excellente collaboration tant du Tribunal cantonal que du Ministère public ainsi que celle des magistrates, magistrats, collaboratrices et collaborateurs des deux institutions.

Sur la base de son examen des rapports annuels 2022, des auditions de la Cour administrative et du Collège des procureurs ainsi que des constats effectués lors des visites des offices, le Conseil de la magistrature émettra un certain nombre de recommandations au Tribunal cantonal et au Ministère

¹ https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/ojv/RA_stats/Rapport_annuel_OJV_2022.pdf

² https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/ministere_public/fichiers_pdf/Rapport_annuel_MP_VD_2022.pdf

public. Il informera par l'intermédiaire de ses prochains rapports annuels le Grand Conseil du suivi de ses recommandations.

4.3 Surveillance disciplinaire

Durant sa première année d'activité, le Conseil de la magistrature a ouvert 51 dossiers en relation avec son activité de surveillance disciplinaire, comprenant 4 affaires reçues en 2022 par les autorités de surveillance antérieurement compétentes et transmises au Conseil comme objet de sa compétence ensuite de son entrée en fonction le 1^{er} janvier 2023.

- 51 dénonciations reçues :
 - 46 dénonciations adressées par des justiciables ;
 - 3 dénonciations du Procureur général en lien avec des enquêtes pénales ouvertes contre des magistrats ;
 - 2 dénonciations de la Cour administrative du Tribunal cantonal en lien avec des possibles infractions disciplinaires constatées dans l'exercice de son activité de surveillance.
- Traitement des dénonciations :
 - 36 décisions de classement (non entrée en matière), dont 4 ont fait l'objet d'un recours au Tribunal neutre, pendants au 31 décembre 2023 ;
 - 7 ouvertures d'enquête dont :
 - 1 décision prononçant une sanction contre un magistrat (relative à deux dénonciations qui ont été jointes) ;
 - 3 causes suspendues au 31 décembre 2023 en raison de procédures pénales en cours ;
 - 2 causes en cours d'instruction au 31 décembre 2023 ;
 - 8 dénonciations en cours d'examen au 31 décembre 2023.

La grande proportion de classements s'explique par le fait que la plupart des dénonciations portent sur le bien-fondé des décisions rendues par les magistrates et magistrats dans le traitement des dossiers dont ils avaient la charge, et non sur le comportement du magistrat lui-même. Or, sauf circonstances particulières, l'activité juridictionnelle des magistrats n'est pas soumise à la surveillance du Conseil de la magistrature. D'autres dénonciations ayant fait l'objet d'un classement relèvent plutôt de demandes de renseignements ou d'autres sollicitations diverses sortant du domaine de compétence du Conseil de la magistrature.

Hormis les décisions de classement, la seule décision rendue en 2023 par le Conseil de la magistrature en matière disciplinaire sanctionne un magistrat professionnel d'un blâme en raison de propos inadéquats prononcés en audience. Elle a été publiée dans une forme anonymisée sur la page internet du Conseil de la magistrature.

4.4 Autres compétences

- Domicile des procureurs

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 ; BLV 173.21) quatre dérogations à des procureures 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, le domicile d'un magistrat devant sauf exception se situer dans le Canton de Vaud.

- Ouverture d'enquête pénale

Le Conseil de la magistrature n'a pas eu à statuer sur une demande d'ouverture d'une poursuite pénale contre une juge cantonale, un juge cantonal, le Procureur général ou ses adjoints.

5. CONCLUSION

Le Conseil de la magistrature a commencé à exercer sa mission de surveillance de la justice vaudoise le 1^{er} janvier 2023, un peu plus de trois mois après la votation populaire du 25 septembre 2022, alors qu'il n'existait pratiquement que sur le papier. Une année plus tard, cette nouvelle institution a déployé sa nouvelle activité tout en se dotant d'une organisation lui permettant d'atteindre ses objectifs. Elle le doit notamment à l'implication intense de l'ensemble de ses membres et de ses collaboratrices, ainsi qu'à l'appui du DITS et des services transversaux de l'Etat.

Cette première année d'activité a été marquée par une énergie considérable consacrée à la mise en place de l'institution. L'existence d'un nouvel organe de l'Etat en matière de surveillance de la justice modifie les rapports entre les autorités judiciaires et les autorités politiques et nécessite quelques réglages qui se résolvent par le dialogue institutionnel. Il est dès lors prématuré de vouloir tirer un bilan de l'activité du Conseil de la magistrature.

Si l'année 2023 était relativement calme sur le plan électoral, l'année 2024 représente un important défi de ce point de vue puisque les mandats de l'ensemble des magistrates et magistrats élus par le Grand Conseil doivent être renouvelés pour une période de cinq ans.

En matière disciplinaire, le Conseil de la magistrature a traité un nombre élevé de dénonciations. Même si le nombre de procédures ouvertes et de sanctions prononcées reste heureusement faible, la charge de travail que représentent ces enquêtes pour le Conseil de la magistrature est importante.

Enfin, s'agissant de la surveillance administrative, après l'examen des rapports annuels 2022 du Tribunal cantonal et du Ministère public et les visites des offices effectuées, le Conseil de la magistrature constate que la justice vaudoise fonctionne globalement bien et salue l'investissement remarquable de l'ensemble des personnes – magistrates et magistrats, collaboratrices et collaborateurs – qui travaillent quotidiennement au service des autorités judiciaires ; il poursuivra ses efforts, avec la collaboration du Tribunal cantonal et du Ministère public et dans le respect de leur autonomie, pour améliorer les points qui peuvent l'être et garantir aux citoyennes et aux citoyens une justice diligente, indépendante et accessible.

En conclusion, le Conseil de la magistrature prie le Grand Conseil de bien vouloir prendre acte du présent rapport.

6. LISTES DES ABREVIATIONS ET DES ACRONYMES UTILISES

BLV	Base législative vaudoise
DGAIC	Direction générale des affaires institutionnelles et des communes
DGIP	Direction générale des immeubles et du patrimoine
DGNSI	Direction générale du numérique et des systèmes d'information
DGRH	Direction générale des ressources humaines
DITS	Département des institutions, du territoire et du sport
OJV	Ordre judiciaire vaudois
SG-DITS	Secrétariat général du Département des institutions, du territoire et du sport