

Me Jean-Luc Schwaar  
Directeur général  
Direction générale des affaires  
institutionnelles et des communes  
Département des institutions et du territoire  
Place du Château 1  
1014 Lausanne

## Consultation sur l'Avant-projet de Loi sur le conseil de la magistrature

Cher Monsieur,

Dans le délai fixé pour la consultation portant sur l'Avant-projet de Loi sur le conseil de la magistrature (« apCM »), nous vous prions de trouver ci-après les commentaires et remarques émis par les Vert.e.s vaudois.e.s. Nous vous remercions d'avance de leur considération et prise en compte.

### Contexte général et objectifs de l'apCM

Dans l'ensemble, les Vert.e.s vaudois.e.s accueillent très favorablement l'apCM. Ils rappellent dans ce contexte que plusieurs de leurs élu.e.s se sont d'ailleurs particulièrement impliqués dans ce projet, dès ses débuts. L'importance d'assurer la confiance de tout.e citoyen.ne dans les institutions étatique – et en particulier le système judiciaire – est centrale pour le bon fonctionnement du système dans son ensemble. L'existence d'une forme de surveillance extérieur s'est par ailleurs avérée positive dans plusieurs autres domaines, tant sur la marche de l'institution en question que de la confiance en ses activités.

Ce constat, général, doit toutefois s'accompagner de précautions spécifiques à la nature du domaine judiciaire. La séparation des pouvoirs est en effet le fondement de notre système démocratique et la justice y représente l'un des trois piliers fondamentaux. Tout contrôle externe doit donc être limité au maximum de ce qui est nécessaire et laisser aux institutions judiciaires l'autonomie et l'indépendance qui leur est propre. Il est en particulier essentiel d'éviter que leurs membres ne puissent d'une quelconque manière être influencés dans la prise de leur décision par l'existence de cette surveillance – si ce n'est par un encouragement de toujours agir au mieux.

Autrement dit : la forme de surveillance issue de l'apCM a tout pour améliorer encore le système et accroître la confiance des citoyen.e.s dans l'appareil judiciaire. Elle doit cependant rester proportionnée aux buts poursuivis et strictement limitée à ce qui est requis pour les atteindre.

Ces remarques générales posées, les Vert.e.s vaudois.e.s détaillent leurs commentaires et remarques par chapitre de l'apCM.

## Chapitre 1 (Dispositions générales)

Le principe central de l'indépendance est posé à l'art. 3, ce qui est évidemment une bonne chose. En tant qu'il s'agit du cœur du système prévu – et d'un élément garant de son fonctionnement – les Vert.e.s vaudois.e.s estiment que la rédaction doit venir souligner plus clairement encore l'importance de cette règle. Ainsi, il serait nécessaire de modifier cet article pour y prévoir expressément le fait que l'indépendance est non seulement structurelle (comme cela est prévu dans la version actuelle de l'apCM), mais qu'elle doit guider l'entier de l'activité du Conseil de la magistrature.

En outre, il est important aussi de rappeler que le Conseil de la magistrature doit respecter en tout temps la séparation des pouvoirs. Ceci peut être fait par une référence tant à l'indépendance aux pouvoirs législatifs, exécutifs et judiciaires – comme c'est actuellement le cas dans l'apCM – que par une mention explicite de cette autonomie par rapport à ceux-ci.

Ainsi, l'art. 3 devrait être modifié comme suit : « L'indépendance fonde et guide l'organisation ainsi que l'entier de l'activité du Conseil de la magistrature. Il est indépendant des pouvoirs législatifs, exécutifs et judiciaires, dont il respecte en tout temps l'autonomie. ».

## Chapitre 2 (Composition)

L'art. 5 de l'apCM est une disposition clef par le fait qu'elle arrête la composition du Conseil de la magistrature. Celle-ci doit permettre d'assurer à la fois une bonne connaissance du système, une compréhension de ses rouages et assurer l'indépendance nécessaire à ses activités, telle que rappelée expressément à l'art. 3. Cette composition doit en particulier permettre d'éviter des conflits d'intérêts, de même que toute influence externe dans l'activité des magistrats surveillés. Ceci notamment par une influence indirecte sur leurs activités juridictionnelle (qui est d'ailleurs exclue de la surveillance conformément à l'art. 26 al. 2 let. a apCM).

Afin de tempérer les risques d'influence extérieure, les Vert.e.s vaudois.e.s serait d'avis d'augmenter le nombre de juges élus au Conseil de la magistrature à en tout cas trois au lieu de deux actuellement dans le projet. Ce siège devrait venir en remplacement de l'un des deux sièges revenant à des magistrats du Ministère public. Il est précisé que la Commission de Venise a recommandé dans un rapport de 2010<sup>1</sup> qu'une partie importante – voire la majorité – des membres de l'organe de surveillance soit composée de juges. Les Vert.e.s vaudois.e.s se rallient à cette recommandation, dans le but d'éviter au maximum les risques d'influence extérieure.

Pour le surplus, les Vert.e.s vaudois.e.s sont en faveur de la variante 2, tant par le fait qu'elle ne précise pas l'instance à laquelle appartiennent les magistrats proposés par la

---

<sup>1</sup> Rapport sur l'indépendance du système judiciaire, Partie I : l'indépendance des juges, 2010, par. 31 (n° 50) et 32.

Cour plénière du Tribunal cantonal et par la référence explicite à la nécessité d'avoir au moins un membre du Conseil de la magistrature provenant d'un autre canton. Sur le premier point, il s'agit en effet au Tribunal cantonal de choisir librement quel.les représentant.e.s il souhaite élire au sein du Conseil de la magistrature, considérant quoi qu'il en soit que les juges de première instance sont nommés justement par lui. Sur le second élément, la possibilité de bénéficier d'un regard externe au Canton est essentielle pour tempérer tout risque de conflit d'intérêts ou de biais pouvant résider dans l'appréciation.

S'agissant des incompatibilités détaillées à l'art. 10, les Vert.e.s vaudois.e.s considèrent qu'il est important de ne pas exclure ad eternam certaines personnes du cercle de celles et ceux pouvant être élu.e.s. Ainsi, et à l'image de ce qui est prévu à l'art. 10 al. 1 let. c, les Vert.e.s vaudois.e.s proposent de prévoir un délai de carence de 10 ans pour les anciens membres du Conseil d'Etat et du Grand conseil. Celles-ci et ceux-ci auront en effet souvent une vision pouvant s'avérer utile pour le fonctionnement et les activités du Conseil de la magistrature, à laquelle il serait contreproductif de renoncer. L'imposition d'un délai de carence de 10 ans suffit dans ce contexte à exclure les risques de conflits d'intérêts ou de proximité avec les magistrat.es surveillé.es, qui pourraient exister s'il n'était pas prévu.

### Chapitre 3 (Organisation)

S'agissant spécifiquement de la présidence (art. 16), les Vert.e.s vaudois.e.s considèrent qu'il n'est pas opportun de prévoir une durée de 5 ans pour cette charge. En tant qu'elle correspond à la durée du mandat (art. 11), elle confie une responsabilité importante à une seule personne durant l'entier du mandat. Or, vu la composition diverse du Conseil de la magistrature, cela pourrait entraîner un déséquilibre dans la répartition des responsabilités et pouvoirs.

En conséquence, les Vert.e.s vaudois.e.s proposent que la présidence soit confiée pour une année, renouvelable une fois.

Par ailleurs, les Vert.e.s vaudois.e.s s'opposent à ce que le greffe et le secrétariat du Conseil de la magistrature soient intégrés au Département en charge des affaires institutionnelles. Considérant l'importance centrale de son indépendance, il est également requis que toutes les personnes impliquées dans la prise et rédaction de décisions soient également indépendantes. Dès lors, tant le greffe que le secrétariat doivent être propres au Conseil de la magistrature. Ceci est en ligne d'ailleurs avec le principe posé à l'art. 3 apCM.

### Chapitre 4 (Compétences)

#### Section 1

Les Vert.e.s vaudois.e.s saluent spécialement la référence explicite au fait que la surveillance administrative n'inclut pas l'activité juridictionnelle. Ceci constitue un garde-fou essentiel à toute ingérence dans les activités juridictionnelles des magistrats et donc un point central à en assurer l'indépendance complète.

Pour ce qui est spécifiquement des moyens d'intervention (art. 28), les Vert.e.s vaudois.e.s sont en faveur de la variante 1 permettant aux membres du Conseil de la magistrature de consulter les dossiers d'affaires en cours. Cela peut en effet permettre de comprendre cas échéant certains éléments qui entrent dans l'objet de la surveillance. En outre, tant par le secret de fonction des membres du Conseil de la magistrature que par l'exclusion de tout examen de l'activité juridictionnelle, les garde-fous suffisants existent pour éviter une ingérence.

Cela étant, les Vert.e.s vaudois.e.s estiment tout de même que le Conseil de la magistrature ne devrait pas avoir un accès entièrement libre à toutes les pièces d'un dossier, mais uniquement à ce qui est absolument nécessaire. Pour éviter de retarder la procédure, un tri préalable par un expert ne serait pas opportun. Il s'agit plutôt de rappeler expressément l'importance du principe de proportionnalité dans l'activité du Conseil de la magistrature, par l'ajout d'un nouvel art. 28 al. 2 (repoussant l'alinéa 2 actuel en alinéa 3) qui disposerait comme suit : « Dans l'identification des moyens d'intervention et leur mise en œuvre, le Conseil de la magistrature s'assure en particulier du respect du principe de proportionnalité ».

## Section 2

S'agissant encore de la surveillance disciplinaire, les Vert.e.s vaudois.e.s l'accueillent également favorablement, en tant qu'elle permet de viser des fautes pouvant s'avérer graves. L'application de la LPA-VD dans ce contexte (art. 29) est essentielle, notamment par les droits et garanties procéduraux qu'elle offre.

## Section 3

Les Vert.e.s vaudois.e.s considèrent que le Conseil de la magistrature ne doit pas être impliqué dans les procédures d'élection des magistrats. En effet, cela pourrait impacter négativement son indépendance, par le fait qu'il devrait être amené à surveiller et sanctionner une personne qu'il avait lui-même préavisé favorablement pour son élection. Cas échéant en pouvant être influencé par la qualité de son dossier ou du préavis ainsi formulé.

Le système actuel quant à l'élection, réparti entre le Grand conseil et le Tribunal cantonal (selon les personnes concernées), fonctionne correctement. Afin d'assurer que les meilleures compétences se retrouvent aux postes de magistrats mis au concours, les Vert.e.s vaudois.e.s serait en faveur de l'appel à des experts spécifiques pour des élections et – si nécessaire – réélection. Ces experts devraient cependant être indépendants du Conseil de la magistrature et non intégrés à son fonctionnement.

S'agissant de la réélection des magistrats, il fait par contre sens d'impliquer le Conseil de la magistrature, dans la mesure où ses activités et rapports doivent influencer la possibilité de réélire un magistrat. Cette implication devrait cependant se limiter à l'éventualité d'un préavis négatif. Ce dernier devrait détailler les motifs du préavis, notamment si une sanction disciplinaire a été prononcée ou si la surveillance administrative a mis en lumière des problèmes. A l'inverse, aucun préavis positif devrait être exigé du Conseil de la magistrature – là également pour éviter que ses activités ne

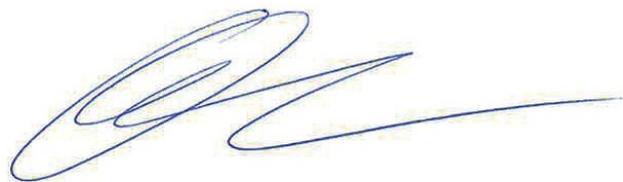
puissent être influencées par l'existence d'un rapport expressément positif sur un magistrat.

La référence au préavis « négatif » en cas de réélection devrait en conséquence figurer à l'art. 44 de l'apCM.

\* \* \*

En vous remerciant de la prise en considération des remarques et commentaires qui précèdent, nous vous prions de recevoir, Cher Monsieur, l'expression de nos sentiments distingués.

Pour le Bureau des Vert.e.s vaudois.e.s



David Raedler