



# Elections judiciaires dans le Canton de Vaud. Un rôle accru du Parlement

Olivier Rapin, Secrétaire général du Grand Conseil du Canton de Vaud

En quelques années, le Grand Conseil vaudois a pris une part plus importante dans la détermination du nombre de juges cantonaux et dans leur processus d'élection.

Durant les législatures précédentes, le Grand Conseil n'avait pour compétence que de procéder à l'élection des juges cantonaux ; la réélection des juges cantonaux n'était qu'une formalité et la désignation des juges de première instance relevait (et relève toujours) de la compétence du Tribunal cantonal.

Deux éléments ont concouru à ce renforcement des pouvoirs de l'autorité législative : – la mise en œuvre de la nouvelle Constitution, entrée en vigueur le 14 avril 2003 – les difficultés et retards de l'ancien Tribunal administratif.

## a. Rôle du Grand Conseil avant 2002

La loi sur le Grand Conseil de 1998 prévoyait trois articles sur l'élection et la réélection des juges cantonaux (et des juges du Tribunal administratif, les deux instances étaient séparées; il y avait 15 juges cantonaux, 9 juges administratifs et un certain nombre de suppléants, eux aussi élus par le Parlement). Il s'agissait de dispositions relatives à la procédure de publicité et d'inscription des candidats pour les postes nouveaux, de délais formels. Aucune disposition n'était prévue pour définir la manière dont était émis un préavis à l'intention des députés, avant la mise à l'ordre du jour du Parlement de ces élections.

Dans la réalité, la réélection des juges en place ne posait aucun problème et la question n'était même pas discutée... Au final, seul différait le nombre de voix des juges qui, tous réélus, pouvaient mesurer leur «taux de popularité» auprès des députés: 98% ou 92,5%...

Le Grand Conseil a toutefois lui-même prévu dès 1998, qu'une délégation des groupes politiques auditionnerait les candidats à un poste de nouveau juge cantonal et qu'un membre de celle-ci transmettrait le préavis à ses collègues. Cela s'est fait jusqu'en juin 2007, moment auquel la révision totale de la loi sur le Grand Conseil est entrée en vigueur, avec la nouvelle législation.

## b. Evolution du rôle du Grand Conseil

Deux éléments tout à fait différents ont contribué à faire évoluer le rôle du Grand Conseil: la nouvelle Constitution et une affaire délicate touchant le Tribunal administratif:

1) La nouvelle Constitution votée par le peuple en septembre 2002 et entrée en vigueur le 14 avril 2003, soit 200 ans jour pour jour après l'entrée du Canton dans la Confédération, prévoyait à la fois des dispositions sur la haute surveillance (voir ci-dessous) et, pour l'élection des juges cantonaux, le préavis formel d'une commission de présentation. Selon l'art. 131 al. 2 Cst, «cette commission est composée de députés et d'experts indépendants»; selon l'al. 3, «le choix des candidats au Tribunal cantonal se fonde essentiellement sur leur formation juridique et leur expérience. Le Grand Conseil veille en outre à une représentation équitable des différentes sensibilités politiques»:

2) Durant la législature 2002–2007, un avocat vaudois a dénoncé, en termes très virulents, les lenteurs récurrentes dans le fonctionnement du Tribunal administratif: une disposition de la loi sur la procédure administrative prévoyait un délai maximal d'une année entre le dépôt d'un recours et le prononcé de la décision; dans un certain nombre de procédures, elle n'était pas respectée, parfois de manière sensible. Le Grand Conseil étant autorité d'élection des juges, c'est son Bureau qui était légalement en charge de déterminer si une enquête disciplinaire devait être ouverte ou non, une disposition qui était restée lettre morte. Dans le cas d'espèce, le Bureau a désigné, en la personne de l'ancien président du Tribunal fédéral Claude Rouiller, un expert pour une «pré-enquête». A l'issue de celle-ci-, dont le Bureau a repris pour l'essentiel les conclusions (qui dénonçaient des dysfonctionnements de l'institution et non des carences spécifiques à certains des juges dénoncés), des moyens temporaires visant à renforcer le Tribunal administratif ont été alloués; ces moyens ont permis une résorption des stocks de dossiers en retard, cela avant la fin de la législature. C'était d'autant plus nécessaire que, au terme de celle-ci, les deux Tribunaux – cantonal et administratif – ont fusionné en un seul Tribunal cantonal, en application de la Constitution. Au-delà de l'émotion suscitée par cette

affaire, on peut considérer, avec le recul, qu'elle a permis une meilleure collaboration entre le Tribunal cantonal et le Parlement. En effet, les juges administratifs n'avaient pas réussi à faire entendre ou comprendre leur surcharge par le Parlement, entre autres raisons parce que leurs demandes devaient passer par le «filtre» de l'exécutif qui, en période de difficultés financières, n'avait guère relayé les demandes de moyens supplémentaires des magistrats, pour faire diminuer les stocks d'affaires pendantes.

Au début de la présente législature, le Bureau du Grand Conseil a, en application des éléments précités, élaboré un projet de décret fixant le nombre des juges cantonaux, non sans avoir dû, avis de droit à l'appui, faire admettre au Conseil d'Etat que cette prérogative pouvait aussi être assumée par le législatif... Les organes du Grand Conseil, à la suite d'une modification législative consécutive à ce conflit de compétences, sont désormais seuls en charge de la rédaction d'un tel projet de décret, rédigé après consultation du Tribunal cantonal et des services «métier» de l'Exécutif ; la compétence du Bureau du Grand Conseil, dans son projet de décret, consiste aussi dans la fixation du nombre de juges à temps plein et de juges à temps partiel, ce qui a quelques incidences sur le fonctionnement du Tribunal cantonal et sur celui de ses cours; ces propositions sont insérées dans des articles du décret, soumis à amendements.

De plus, la composition de la commission de présentation a été fixée dans la loi: elle comprend 9 députés, issus de tous les groupes politiques et 4 experts élus par le Grand Conseil. Ces 13 personnes préavisent non seulement pour l'élection des juges cantonaux nouveaux, mais aussi pour la réélection des juges cantonaux sollicitant le renouvellement de leur mandat; la commission a décidé d'auditionner toutes les personnes concernées, ce qui n'était pas le cas auparavant. Cette «innovation», qui était pleinement justifiée par les nouvelles dispositions constitutionnelles et légales, a suscité quelques grincements de dents au sein du Tribunal cantonal; mais la procédure s'est bien terminée puisque tous les juges candidats à une réélection ont été réélus!

On ajoutera que la commission de présentation comprend, pour l'élection des membres de la Cour des comptes cantonale, les mêmes 9 députés, mais 4 experts diffé-



rents, parce que choisis pour leurs compétences en matière financière et comptable.

### c. Rôle actuel du Grand Conseil

Outre la haute surveillance exercée sur la gestion du Tribunal cantonal par le Parlement (art. 107 et 135 Cst.), le Grand Conseil a donc les missions suivantes:

– élaborer lui-même le projet de décret relatif à l'effectif des juges cantonaux dans les trois hypothèses suivantes:

A. fixation du nombre de juges cantonaux en début de législature;

B. modification du nombre de juges cantonaux en cours de législature, à la suite de modifications dans l'organisation judiciaire du Canton ayant des implications sur l'ampleur de la tâche du Tribunal cantonal. A cet égard, les conséquences des réformes fédérales de la justice sur l'organisation judiciaire vaudoise seront considérables et toucheront également l'effectif des juges cantonaux. Il est précisé ici que le Canton de Vaud les «digère» par paquets successifs (procédure administrative, déjà traitée; procédure pénale, en cours d'examen devant le Parlement; procédure civile, encore en travail auprès des services du Conseil d'Etat);

C. modification du nombre de juges cantonaux en cours de législature, pour renforcer (temporairement ou définitivement) l'effectif, notamment à cause d'une surcharge ou d'une augmentation du nombre de causes ne permettant plus au Tribunal cantonal d'assumer ses missions légales dans les délais prescrits par l'ordre juridique

– procéder aux élections des juges cantonaux, selon une procédure légale qui devra être simplifiée, notamment quant aux délais, sur la base du préavis de la commission de présentation. Cette commission de présentation a un énorme travail en début de législature (auditionner tous les juges se représentant, ainsi que tous les candidats aux postes à renouveler ou aux postes nouveaux), dans des délais extrêmement serrés, sachant que les autorités législative et exécutive entrent en fonction le 1<sup>er</sup> juillet et que le Tribunal cantonal entre en fonction six mois plus tard, soit le 1<sup>er</sup> janvier de l'année suivante. On mesure l'ampleur de la tâche, lorsque l'on sait que, actuellement, le Canton de Vaud compte 37 juges au Tribunal cantonal (pour un équivalent de 34,4 équivalents plein temps) et que, avec les réformes découlant de la mise en œuvre du droit fédéral en matières pénale et civile, le nombre de juges s'accroîtra encore.

– procéder à l'élection des 40 assesseurs aux Cours de droit administratif et public (CDAP) et des Assurances sociales (20

assesseurs), sur la base du préavis de la commission de présentation. Celle-ci se prononce sur dossier et a, avant d'examiner ceux-ci des contacts avec les deux cours susmentionnées pour déterminer les profils professionnels adéquats et le nombre d'assesseurs par profil professionnel, cela afin que les assesseurs puissent pleinement jouer leur rôle aux côtés des magistrats.

Le Grand Conseil examinera prochainement une législation d'application de l'art. 135 Cst vaudoise qui dispose: «*Sauf l'indépendance des jugements, le Tribunal cantonal est placé sous la haute surveillance du Grand Conseil*»; une motion largement acceptée par le plénum presse le Conseil d'Etat de présenter rapidement ce projet.

En conclusion, on constate que le rôle du Grand Conseil vaudois se renforce et qu'un certain rééquilibrage des pouvoirs est en cours, parallèlement à une évolution qui voit le Tribunal cantonal évoluer lui aussi vers des relations plus claires avec le premier pouvoir, le législatif. Tant la nouvelle Constitution que les problèmes rencontrés par les autorités judiciaires, résolus par une concertation avec le Législatif et l'Exécutif y ont contribué. Au final, il importe que chaque autorité assume son rôle et ses missions légales, dans la concertation certes, mais aussi dans le respect des dispositions en vigueur. Le soussigné considère que la récente évolution des rôles dans le Canton de Vaud y contribue notablement et l'on peut s'en réjouir.