



2005

XXX
(P.D. xx/05)

Avant-projet mis en consultation

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET

ordonnant la convocation du corps électoral cantonal pour se prononcer sur la modification des articles 131 al. 1^{er} et 178 de la Constitution du 14 avril 2003 du Canton de Vaud (élection des juges cantonaux)

1. RESUME

Il est apparu, au moment de préparer la révision de la loi sur le Grand Conseil concrétisant la commission de présentation qui préavisera pour l'élection des juges et des juges suppléants du Tribunal cantonal (art. 131 al. 1^{er} Cst-VD) et des membres de la Cour des comptes (art. 166 al. 1^{er} Cst-VD), que les nouvelles dispositions constitutionnelles sont de nature à conduire à une vacance du pouvoir judiciaire au début de chaque législature. La validité au-delà du 6 mai 2006 de l'élection des juges cantonaux et des juges administratifs est en outre sujette à discussion (art. 178 al. 1^{er} Cst-VD).

Plusieurs solutions sont envisageables : placer les élections judiciaires avant l'ouverture de la législature, les préparer pendant la législature et y procéder au tout début de la suivante, modifier la Constitution pour décaler de trois mois la législature judiciaire par rapport à la législature du Grand conseil et du Conseil d'Etat, ou le faire en portant ce décalage à six mois. Seules les deux dernières permettent d'assurer l'absence de lacune du pouvoir judiciaire. La comparaison des avantages et des inconvénients de ces deux solutions paraît conduire à privilégier celle qui fait commencer la législature judiciaire six mois après le début de la législature politique, soit le 1^{er} janvier de l'année qui suit le renouvellement du Grand Conseil, et à prolonger jusqu'au 31 décembre 2007 l'élection des membres de nos hautes cours.

Aussi est-il proposé au Grand Conseil de soumettre au corps électoral cantonal une modification des articles 131 et 178 de la Constitution du 14 avril 2003.

2. LES PROBLEMES

2.1 Le régime actuel

Jusqu'à la présent, la réélection des juges au Tribunal cantonal et au Tribunal administratif était réglée comme suit :

- a. La Constitution du 1^{er} mars 1885 disait que les députés étaient élus pour quatre ans (art. 33 al. 5) et que les juges cantonaux et les juges administratifs étaient élus par le Grand Conseil, pour quatre ans, dans la première année de chaque législature (art. 74).
- b. La loi sur le Grand Conseil prévoit que les élections générales pour le renouvellement du Grand Conseil ont lieu tous les quatre ans, le premier dimanche de mars (art. 3 LGC), et que le Grand Conseil élit pour quatre ans les juges cantonaux et administratifs, ainsi que leurs suppléants, au début de la première année de la législature (art. 175 al. 1 LGC). L'article 38 du Règlement d'application de la LGC précise que, dans les trois mois précédant les élections générales du Grand Conseil, le Bureau prend contact avec les juges, afin de savoir s'ils se représentent ou s'ils désirent quitter leurs fonctions, et que les juges font connaître leur détermination dans un délai échéant au 15 mars (art. 38 al. 1^{er} RLGC).
- c. Concrètement, les juges candidats à une réélection étaient élus 15 jours après l'installation du Grand Conseil. La dernière réélection a eu lieu le 6 mai 2002.

2.2 Le futur nouveau régime

La Constitution du 14 avril 2003 apporte deux changements :

- a. Les juges et les juges suppléants du Tribunal cantonal seront désormais élus par le Grand Conseil pour la durée de la législature (et non pour cinq ans), article 131 al. 1 Cst-VD ; si la législature n'est pas expressément définie, elle apparaît dans la note marginale de l'article 92, qui concerne le Grand Conseil.
- b. Ils seront élus sur préavis d'une commission de présentation désignée par le Grand Conseil (art. 131 al. 2 *in fine* Cst-VD).

2.3 Le droit transitoire

La durée des législatures passera de quatre à cinq ans et leur début sera fixé au 1^{er} juillet.

L'article 178 al. 1 Cst-VD dit que le renouvellement des autorités aura lieu conformément à la Constitution « au printemps 2007 pour les autorités cantonales, la législature en cours prenant fin le 30 juin 2007 ».

2.4 Les aspects du problème

- a. En premier lieu, on doit se demander si la prolongation de la législature jusqu'au 30 juin 2007 vaut aussi pour les juges cantonaux. Le fait que les autorités judiciaires font partie des « autorités cantonales » en vertu de l'article 89 al. 2 Cst-VD qui les définit, d'une part, et la règle de l'élection par le Grand Conseil pour la durée de la législature (art. 131 CST-VD), d'autre part, plaident en faveur d'une réponse affirmative ; en revanche, la mention, dans la même phrase de l'article 178 al. 2 Cst-VD, que les autorités cantonales seront renouvelées au printemps 2007 laisse place à un doute. Or si l'article 178 Cst-VD ne s'applique pas aux juges cantonaux et administratifs, alors leur élection ne vaut que « pour quatre ans » (art. 74 aCst-VD) et leur mandat expire le 6 mai 2006 (l'élection a eu lieu le 6 mai 2002).
- b. Et si l'on admet que l'élection des juges cantonaux est prolongée par l'article 178 Cst-VD, elle l'est jusqu'à une date (le 30 juin 2007) qui est celle de la fin du mandat des députés, mais pas au-delà. Il en ira de même par la suite, puisque l'article 176 Cst-VD dit que ces magistrats judiciaires sont élus pour la durée de la législature.
- c. Le choix des candidats au Tribunal cantonal doit se fonder essentiellement sur leur formation juridique et leur expérience (art. 131 al. 2, première phrase, Cst-VD) - le Grand Conseil devant en outre veiller à une représentation équitable des différentes sensibilités politiques (art. 131 al. 2, seconde phrase). Le rôle de la commission de présentation, dans la conception de l'Assemblée constituante, est d'« examiner prioritairement les compétences des candidats » (cf. rapport de la commission thématique 5, p. 30). Cette commission ne doit dès lors pas forcément être le reflet des forces politiques présentes au Grand Conseil. Toutefois, une première analyse laisse entrevoir que les intentions du constituant seront difficilement réalisables sur le plan politique. En effet, dans l'hypothèse où cette commission serait composée majoritairement de députés, il paraît inévitable qu'elle soit désignée par le Grand Conseil nouvellement sorti des urnes et ne puisse commencer ses travaux avant l'entrée en fonction de celui-ci.
- d. La réélection des juges cantonaux prendra donc du temps, puisqu'elle sera précédée des opérations suivantes :

- installation du Grand Conseil (vérification des titres d'éligibilité, assermentation, élections statutaires) – en particulier, désignation de la commission de présentation, qui sera composée de députés et d'experts indépendants (art. 131 al. 2 Cst-VD) ;
- mise en place de la commission de présentation ;
- examen par elle des candidatures (avec sans doute des auditions et des demandes de renseignements) ;
- rédaction et dépôt du préavis ;
- étude par les députés.

Ces opérations débiteront début juillet, à la veille des vacances scolaires (et parlementaires). Ce fait est de nature à allonger les travaux de la commission de présentation (elle ne sera désignée qu'au début du mois de juillet et il est difficile d'escompter que tous ses membres seront pleinement disponibles d'emblée).

Il n'est pas possible d'estimer avec précision le temps que prendra cette procédure. Il dépendra notamment des délais que la loi sur le Grand Conseil (dont la révision sur cette question sera proposée prochainement) fixera à la commission de présentation et laissera aux députés pour prendre connaissance de son préavis. On ne devrait néanmoins guère se tromper en augurant d'une élection à la fin du mois d'août et plus vraisemblablement en septembre.

A cela s'ajoutent les délais d'une élection complémentaire, nécessaire pour tout nouveau juge (juge ne se représentant pas, juge supplémentaire si la mise en place de la double instance en fait apparaît le besoin, juge qui ne serait pas réélu).

Il est donc probable que le Tribunal cantonal ne sera valablement constitué que deux bons mois après le début de la législature et tout à fait envisageable qu'il ne sera au complet que plusieurs semaines plus tard. On court donc le risque d'une vacance du pouvoir judiciaire depuis le 1^{er} juillet 2007 jusqu'à l'élection du Tribunal cantonal.

3. SOLUTIONS ENVISAGEABLES, SOLUTION PROPOSEE

3.1 Election des juges du Tribunal cantonal avant le 1^{er} juillet 2007

Avec cette solution, c'est le Grand Conseil s'appêtant à sortir de charge qui élit le pouvoir judiciaire pour la législature suivante. Or dans l'esprit du constituant c'est le nouveau Grand Conseil qui doit élire le nouveau Tribunal cantonal (bulletin de séance du 27 avril 2001, p. 66, Ostermann). Cette solution est au

surplus contraire à l'esprit qui préside à l'organisation des pouvoirs cantonaux, de sorte qu'elle doit être écartée.

3.2 Préparer les élections judiciaires pendant la législature en cours – les élections ont lieu au tout début de la nouvelle législature

Cette solution implique que le préavis soit donné par la commission de présentation désignée par le Grand Conseil dans sa configuration antérieure aux nouvelles élections générales, que cette commission travaille entre ces élections générales et la fin juin et que le Grand Conseil traite le sujet en toute priorité, dès sa première réunion.

Elle a les avantages suivants :

- conformité au texte constitutionnel ;
- rôle de la commission moins politique, se limitant à l'examen des compétences des candidats.

Elle présente en revanche six inconvenients :

- laisser un trou, même de courte durée, entre le début de la législature et la constitution du Tribunal cantonal (risque de vacance du pouvoir judiciaire) ;
- par là même, laisser dans l'incertitude la date à laquelle la réunion du TC et du TA en un seul Tribunal cantonal pourra prendre effet ;
- laisser planer l'incertitude sur la validité de l'élection des juges au-delà du 6 mai 2006 ;
- mettre une très forte pression de temps sur la réélection du Tribunal cantonal (l'élection devrait avoir lieu dans les tous premiers jours de juillet 2007);
- ne pas permettre les élections complémentaires à temps, donc n'assurer la réélection dans un premier temps que d'un Tribunal cantonal incomplet ;
- ne pas s'appuyer sur une commission de présentation désignée pour la législature concernée et représentative du résultat des nouvelles élections, avec le risque qu'un ou des députés commissaires ne soient plus présents pour fournir des explications en plénum ou que le préavis de l'« ancienne » commission perde de sa crédibilité face au « nouveau » Grand Conseil.

3.3 Réviser la Constitution : revenir à une élection « pour cinq ans », dire que ces cinq ans commencent trois mois après le début de la législature et prolonger la validité de l'élection en cours au 30 septembre 2007 (droit transitoire)

Elle suppose deux modifications de la Constitution disant en substance

- l'une, que les juges et les juges suppléants du Tribunal cantonal sont élus par le Grand Conseil *pour une durée de cinq ans à compter du 1^{er} octobre de l'année où le Grand Conseil est renouvelé*, sur préavis d'une commission de présentation (modification de l'art. 131 al. 1 Cst-VD),
- l'autre, que *l'élection des juges et des juges suppléants du Tribunal cantonal et du Tribunal administratif est prolongée jusqu'au 30 septembre 2007* (modification de la disposition transitoire de l'art. 178 Cst-VD, par l'adjonction d'un alinéa 4).

Cette solution résulte du constat que les juges cantonaux étant élus par le parlement, il est logique que ces deux autorités n'entrent pas en fonction simultanément. Elle signifie que le Grand Conseil, dès son entrée en fonction, désigne sa commission de présentation, qu'il procède à l'élection sur la base du préavis de cette commission et que pendant ce temps, limité à trois mois, les autorités judiciaires supérieures restent au bénéfice de l'élection précédente. Elle implique aussi que la réunion du Tribunal cantonal et du Tribunal administratif prenne effet le 1^{er} octobre 2007, de façon à ce que le Grand Conseil élise d'emblée la nouvelle Cour cantonale.

Cette solution offre les avantages suivants :

- permanence du pouvoir judiciaire (pas de trou entre deux législatures) ;
- procédure de réélection entièrement comprise dans la nouvelle législature (la commission de présentation est désignée par le nouveau Grand Conseil) ;
- le Tribunal cantonal peut désigner les autres magistrats judiciaires (art. 131 al. 4 et 133 al. 2 litt. b Cst-VD) avec effet au 1^{er} janvier suivant ;
- opportunité de repousser de juin à septembre 2006 l'adoption des dispositions légales concrétisant la réunion du TC et du TA, par conséquent d'alléger un programme parlementaire particulièrement chargé au printemps 2006 (LGC, LOCE, nouveaux districts,...) et mettre davantage de temps à la disposition de ce projet délicat.

Les principaux inconvenients sont :

- délai de trois mois comprenant les vacances estivales et donc les indisponibilités de tel ou tel commissaire ;
- temps probablement insuffisant pour procéder aux élections complémentaires ;
- proposition au corps électoral de revenir sur des dispositions constitutionnelles qu'il a acceptées le 22 septembre 2002 ;

- pour la première législature, prolongation du mandat des juges de dix-sept mois en tout à compter de l'élection pour quatre ans de mai 2002 (dont trois à compter du début de la nouvelle législature).

3.4 Même solution, le commencement de la législature judiciaire étant toutefois fixé au 1^{er} janvier de l'année suivant le renouvellement du Grand Conseil, l'élection des juges et des juges suppléants du Tribunal cantonal et du Tribunal administratif étant prolongée jusqu'au 31 décembre 2007

Cette solution s'apparente à celle qui a été retenue pour ces autres magistrats que sont les préfets. Elle présente, par rapport au report de trois mois évoqué ci-dessus, plusieurs avantages supplémentaires :

- délai permettant de mieux tenir compte de la période des vacances estivales ;
- temps suffisant pour assurer non seulement la réélection des juges qui y sont candidats, mais aussi les élections complémentaires, de sorte que la nouvelle législature judiciaire commencera avec un Tribunal cantonal entièrement constitué – en revanche, l'avantage de la désignation des autres magistrats judiciaires pour le 1^{er} janvier tombe ;
- pour la première législature :
 - possibilité de repousser de quatre-six mois l'adoption des dispositions légales concrétisant la réunion du TC et du TA ;
 - avec une entrée en fonction du nouveau Tribunal cantonal le 1^{er} janvier 2008, intégration d'emblée du budget de la nouvelle entité dans la procédure d'élaboration du budget de cette année-là.

Les principaux inconvenients sont :

- proposition au corps électoral de revenir sur des dispositions constitutionnelles qu'il a acceptées le 22 septembre 2002 (*idem que ci-dessus*) ;
- pour la première législature, prolongation du mandat des juges de vingt mois en tout à compter de l'élection pour quatre ans de mai 2002 (dont six à compter du début de la nouvelle législature) ;
- un juge qui par hypothèse ne serait pas réélu resterait en fonction plusieurs semaines après sa non réélection.

3.5 Solution proposée

Seules les solutions 3 et 4 assurent qu'il n'y aura pas de vacance du pouvoir judiciaire tous les cinq ans, lors du changement de législature, tout en permettant au Grand Conseil de veiller à une représentation équitable des

différentes sensibilités politiques (art. 131 al. 3 *in fine* Cst-VD) exprimées par les électeurs.

La solution 4 présente un avantage supplémentaire qui paraît décisif : assurer que la législature judiciaire commence avec un Tribunal cantonal entièrement constitué (réélection générale et élections complémentaires).

C'est pourquoi il est proposé au Grand Conseil d'adopter le projet d'une modification des articles 131 al. 1^{er} et 178 (alinéa 4 nouveau) de la Constitution, qui serait soumise, par référendum obligatoire, au vote du corps électoral (articles 83, alinéa 1, lettre a et 174 de la Constitution). Ces articles disposeraient ce qui suit :

Article 131 al. 1^{er} : Les juges et les juges suppléants du Tribunal cantonal sont élus par le Grand Conseil pour une durée de cinq ans à compter du 1^{er} janvier de l'année qui suit le renouvellement du Grand Conseil (*actuellement : pour la durée de la législature*), sur préavis d'une commission de présentation.

Article 178 al. 4 (les alinéas 1 à 3 demeurant inchangés) : L'élection des juges et des juges suppléants du Tribunal cantonal et du Tribunal administratif est prolongée jusqu'au 31 décembre 2007

4. CONSEQUENCES DU PROJET

Pour le canton

La révision proposée évitera que le Canton soit dépourvu d'autorités judiciaires pendant un certain temps au début de chaque législature. Elle permet une mise en place de l'ensemble des autorités et institutions cantonales, au début de chaque législature, qui soit conforme à l'esprit de la Constitution, à la souveraineté du parlement et au fonctionnement général de nos institutions.

Pour les finances de l'Etat

Agissant uniquement sur le calendrier des élections judiciaires, le projet n'affecte en aucune façon les finances cantonales.

Sur la nouvelle Constitution et sa mise en œuvre

Le projet consiste en une révision partielle, de nature essentiellement technique, de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003. Il complète la liste des révisions constitutionnelles d'ores et déjà envisageables ou prévues (initiative CIVIC pour un authentique droit d'initiative en matière communale, initiative pour des places suffisantes en nurseries et garderies, initiative pour sauver Lavaux, initiative la parole aux communes, initiative contre le droit de vote et

d'éligibilité des étrangers, projet de modification de l'article 108 sur les participations).

S'agissant des travaux législatifs de mise en œuvre de la Constitution, cette révision pourrait permettre de reporter l'adoption de la législation concrétisant la réunion du Tribunal cantonal et du Tribunal administratif, actuellement prévue pour mai-juin 2006, à la fin de l'été 2006 et ainsi de décongestionner la programme du Grand Conseil pour le printemps 2006, qui s'annonce chargé à la limite du tolérable, et de procurer davantage de temps à ce projet délicat.

Autres conséquences

Pas d'autres conséquences notables ne sont à signaler.

5. CONCLUSIONS

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil :

- d'adopter le projet de décret ordonnant la convocation du corps électoral pour se prononcer sur la modification des articles 131 al. 1^{er} et 178 de la Constitution du 14 avril 2003 du Canton de Vaud.

PROJET DE DECRET

ordonnant la convocation du corps électoral pour se prononcer sur la modification des articles 131 al. 1^{er} et 178 de la Constitution du 14 avril 2003 du Canton de Vaud

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

Vu l'article 174 de la Constitution vaudoise du 14 avril 2003

Vu le projet de décret présenté par le Conseil d'Etat

décète

Article premier.– Les électeurs en matière cantonale seront convoqués par un arrêté du Conseil d'Etat afin de répondre à la question suivante :

Acceptez-vous la modification suivante des articles 131 et 178 de la Constitution du 14 avril 2003 du Canton de Vaud :

Art. 131.–

Les juges et les juges suppléants du Tribunal cantonal sont élus par le Grand Conseil pour une durée de cinq ans à compter du 1^{er} janvier de l'année qui suit le renouvellement du Grand Conseil, sur préavis d'une commission de présentation.

(Al. 2 à 4 sans changement)

Art. 178.–

(Al. 1 à 3 sans changement)

L'élection des juges et des juges suppléants du Tribunal cantonal et du Tribunal administratif est prolongée jusqu'au 31 décembre 2007.

Art. 2.– Le résultat de la votation sera communiqué au Grand Conseil.

Art. 3.– Le Conseil d'Etat est chargé de la publication et de l'exécution du présent décret.