



GRAND CONSEIL

JUILLET 2020

GC 140

**RAPPORT DE LA COMMISSION
DE HAUTE SURVEILLANCE DU TRIBUNAL CANTONAL
chargée de contrôler la gestion du Tribunal cantonal**

Année 2019

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	2
COMPOSITION DE LA COMMISSION DE HAUTE SURVEILLANCE DU TRIBUNAL CANTONAL	3
RAPPORT GENERAL	4
RAPPORT ANNUEL DE L'ORDRE JUDICIAIRE VAUDOIS 2019	6
CONSIDERATIONS RETENANT TOUT PARTICULIEREMENT L'ATTENTION DE LA CHSTC	11
VISITES DES SOUS-COMMISSIONS	18
JUSTICES DE PAIX	18
<i>1^{ère} Observation</i> <i>Communication des besoins métier entre l'OJV et la DGIP</i>	29
CONCLUSION.....	30
ANNEXE 1 : LISTE DES PRINCIPAUX ACRONYMES.....	31

**COMPOSITION DE LA COMMISSION DE HAUTE SURVEILLANCE DU
TRIBUNAL CANTONAL**

COMMISSAIRES

Président et rapporteur général	Régis Courdesse
Vice-présidente	Rebecca Joly
Membres	Pierrette Roulet-Grin Alexandre Rydlo Muriel Thalmann Maurice Treboux Philippe Vuillemin
Secrétaire	Cédric Aeschlimann
Secrétariat de la commission	Place du Château 6, 1014 Lausanne 021 316 05 90 cedric.aeschlimann@vd.ch

RAPPORT GENERAL

M. Régis Courdesse, président de la Commission de haute surveillance du Tribunal cantonal, rapporteur :

1.1 Plan du rapport

Le présent rapport s'articule de la façon suivante. Après une première partie consacrée aux généralités et au fonctionnement de la Commission de haute surveillance du Tribunal cantonal (CHSTC), il sera consacré à l'étude du rapport annuel de l'Ordre judiciaire vaudois 2019, aux considérations retenant tout particulièrement l'attention de la CHSTC et aux visites d'offices.

Pour faciliter la lecture, une liste des acronymes est disponible en annexe (annexe 1).

1.2 Généralités

Depuis le dépôt de son dernier rapport, en juin 2019, la CHSTC a tenu 9 séances.

Conformément à la pratique établie, la CHSTC a rencontré la Cour administrative (CA) du Tribunal cantonal à deux reprises, le 27 novembre 2019 et le 18 juin 2020. La première rencontre a été consacrée à l'évaluation de la situation de l'Ordre judiciaire vaudois (OJV) au second semestre 2019 ; la seconde au Rapport annuel 2019 de l'OJV.

Egalement en conformité avec la pratique établie, la CHSTC a rencontré le Conseil de l'ordre de l'Ordre des avocats vaudois (OAV) lors de sa séance du 24 septembre 2019.

1.3 Pétitions et courriers

En 2019, la CHSTC a été saisie de deux pétitions. Dans le cadre du traitement des pétitions, la CHSTC a modifié sa pratique et décidé d'auditionner systématiquement les pétitionnaires. La commission a recommandé le classement de la pétition (19_PET_032) pour dénoncer et demander une action concrète pour combattre le racisme, la xénophobie et la corruption dans la justice en Suisse. Le pétitionnaire a été entendu par la commission le 9 octobre 2019. Interrogé par la commission sur des cas concrets de racisme à son égard, le pétitionnaire s'est plaint en général de l'attitude de certains juges, procureur ou avocat. Il n'a pas pu démontrer de cas concret. Pour la commission, l'audition n'a pas apporté d'éléments déterminants par rapport au volumineux dossier reçu. Le Grand Conseil a suivi cette recommandation et classé la pétition le 11 février 2020.

La pétition (19_PET_035), intitulée « Denis de justice divers, inconstitutionnalité de décisions du Tribunal cantonal, médiation, pétition » est encore en cours de traitement.

La commission a reçu quelques courriers signalant des situations que les auteurs considéraient comme des dysfonctionnements de l'OJV. Après étude des documents fournis, la CHSTC a considéré qu'aucune des situations signalées ne révélait de tels dysfonctionnements. Elle a néanmoins intégré les thématiques soulevées à ses visites et investigations. Confrontée à des justiciables qui ne semblent parfois pas comprendre les décisions qui leur sont communiquées, elle a également mené une réflexion sur la « pédagogie judiciaire » et a rencontré à cet effet le Bureau cantonal de médiation administrative (BCMA) lors de sa séance du 26 février 2020. Le chapitre 3.11 p. 15 de ce rapport y est consacré.

1.4 Objets déposés, suivi et consultation

Un projet de Haute surveillance des autorités judiciaires est à l'étude depuis 2015. Les quatre commissions du Grand Conseil en charge de l'OJV (CHSTC, CTAFJ, CPPRT, COGES) et le Bureau ont été consultées. Une position commune a été transmise au Conseil d'Etat en juin 2017. L'aboutissement de ce projet aura des conséquences sur les commissions parlementaires. Au moment de la rédaction du présent rapport, un avant-projet de Conseil de la magistrature a été mis en consultation.

Suite au dépôt le 10 janvier 2017 par la CHSTC d'un postulat demandant l'étude d'une instance intermédiaire en matière de Police des étrangers (17_POS_224), le Conseil d'Etat a adopté le 12 juin

2019 l'exposé des motifs et projet de loi (EMPL 149) modifiant la loi du 18 décembre 2007 d'application dans le Canton de Vaud de la législation fédérale sur les étrangers (LVLEtr). La Commission des affaires juridiques (CTAFJ) a été chargée de rapporter sur cet objet pour le Grand Conseil. Dans le cadre de ses travaux, la CTAFJ a entendu le président de la CHSTC lors de sa séance du 29 novembre 2019 pour connaître la position de la commission. Le rapport de la commission a été envoyé aux députés le 23 avril 2020. L'objet a été adopté par le Grand Conseil le 9 juin 2020 et la loi est en attente de sa mise en vigueur.

La CHSTC a également suivi avec attention l'exposé des motifs et projets de lois modifiant la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985, la loi sur l'expropriation du 25 novembre 1974 (EMPL 191). Traité par une commission ad hoc le 7 février 2020, avec rapport envoyé aux députés le 20 février 2020. L'objet a été adopté par le Grand Conseil le 23 juin 2020 et la loi est en attente de sa mise en vigueur.

Suite à la publication en septembre 2018 du rapport Rouiller relative à l'enquête administrative sur les manquements imputables à l'Autorité de protection de l'enfance et au Service de protection de la jeunesse (SPJ), le Bureau du Grand Conseil a chargé les commissions de surveillance de s'assurer que les recommandations énoncées par l'expert seront bien exécutées, dans des délais courts. Le chapitre 3.1 page 11 de ce rapport est dédié au suivi de cette demande. La commission a par ailleurs mis l'accent sur les Justices de Paix (JP) lors de ses visites en 2019-2020.

1.5 Composition de la commission et secrétariat

La CHSTC, formée des représentants des groupes politiques constitués au début de la législature, se compose, comme indiqué en préambule de ce rapport de Régis Courdesse (V'L), Rebecca Joly (VER), Pierrette Roulet-Grin (PLR), Alexandre Rydlo (SOC), Muriel Thalmann (SOC), qui a remplacé Nicolas Rochat-Fernandez dès le 02.07.2019, Maurice Treboux (UDC) et Philippe Vuillemin (PLR), qui a remplacé Christelle Luisier Brodard dès le 27.02.2020.

Les fonctions de président et de vice-président de la CHSTC étant renouvelables chaque année, la CHSTC a désigné, pour 2019-2020, M. Régis Courdesse à sa présidence et Mme Rebecca Joly à sa vice-présidence lors de sa séance du 5 juin 2019.

Le secrétariat continue à être tenu avec compétence par M. Cédric Aeschlimann, qui est la mémoire de la commission.

1.6 Documentation

Dans le cadre de ses travaux, la commission a reçu les documents suivants :

- Rapport annuel de gestion 2019 de l'OJV
- Eléments fournis par l'Ordre Judiciaire vaudois pour le rapport annuel de gestion 2019 du Conseil d'Etat
- Rapports du Contrôle cantonal des finances (CCF) concernant l'OJV pour l'année 2019
- Cour des comptes, 6ème rapport de suivi des recommandations au 31.12.2019, Inventaire des recommandations non traitées au 31.12.2019, Rapport d'activité 2019
- Rapport d'activité du Tribunal neutre pour l'année 2019

RAPPORT ANNUEL DE L'ORDRE JUDICIAIRE VAUDOIS 2019

M. Régis Courdesse, président de la Commission de haute surveillance du Tribunal cantonal, rapporteur :

Chaque année (le 6 avril 2020 pour l'année 2019), le Tribunal cantonal (TC) publie le rapport annuel de l'Ordre judiciaire vaudois (OJV). Le rapport 2019 a été discuté avec le TC en date du 18 juin 2020. La commission a également rencontré le TC lors de d'une séance commune le 27 novembre 2019.

2.1 Regards croisés sur la collaboration CHSTC-TC

Les relations CHSTC-TC sont bonnes, avec des sujets communs de préoccupation et des échanges constructifs. L'année 2019-2020 a vu plusieurs objets parlementaires avancer (police des étrangers, modifications de la LATC) et passer devant le Grand Conseil. Il n'y a aucun sujet de divergences entre les deux pouvoirs. L'implication de la CHSTC doit être vue comme la possibilité d'améliorer le fonctionnement de la justice.

2.2 Délais de traitement

De manière générale, sur la base de l'analyse des statistiques, la situation est relativement stable au niveau du traitement des dossiers. Globalement, le nombre de cas traités correspond à celui de cas rentrés.

Durant ces 5 dernières années, le nombre d'affaires traitées était supérieur à celui des nouvelles affaires, ce qui a permis à la pile de diminuer. Même si en 2018 – 2019, un équilibre a été quasiment atteint, l'augmentation du nombre de nouvelles affaires ne permettra plus de faire baisser la pile.

Cette augmentation se conjugue également avec une complexification des affaires, notamment en droit de la famille, avec ses nouvelles normes dans le Code civil en matière de fixation des pensions. Cette thématique représente une grosse part d'activité des Tribunaux d'arrondissement (TDA). Le traitement des dossiers prend plus de temps, le législateur ayant complexifié la procédure, ce qui impacte la durée des audiences.

Au niveau des conséquences concrètes, il faut dès lors soit en augmenter la durée (mais en diminuer le nombre), soit les suspendre pour en refixer plus tard, soit rendre des décisions plus rapides qui seront contestées en appel, avec un recours potentiel au TC, qui recommencera la procédure. Des ajustements peuvent être trouvés au niveau des effectifs, notamment au niveau des greffiers et des gestionnaires, la question des locaux pour accueillir ce personnel supplémentaire étant posée. Dans cette perspective, le télétravail semble être une option intéressante et existe déjà dans certaines circonstances. Pour le moment, cette solution est difficilement généralisable dans la mesure où le dossier physique doit rester à l'office. Cette problématique pourra évoluer dans quelques années, avec la numérisation informatique des dossiers ; ainsi ces renforts pourraient être accueillis sans nécessiter de locaux supplémentaires.

Il est à noter que depuis mars 2020, la crise covid a provoqué le report d'environ 2'400 audiences, toutes juridictions confondues. Des mesures ont été prises par le TC, telles la nomination de vice-présidents supplémentaires pour tenir des audiences ou encore la demande aux présidents en place de tenir des demi-journées d'audiences supplémentaires au détriment du temps de préparation. Le tout dans un contexte où la disponibilité des salles d'audiences est réduite d'environ 40 %, en raison des mesures de distanciation sanitaire à respecter. La commission restera attentive aux conséquences de la crise covid sur le fonctionnement de l'OJV.

Pour l'année 2019, la commission s'est en particulier intéressée aux délais de traitement de trois cours.

2.2.1 Cour de droit administratif et public (CDAP)

Selon les graphiques disponibles, l'analyse remonte jusqu'à 2015, soit pour 5 années d'exercice. L'évolution n'est pas significative puisque la fluctuation des affaires réglées en moins d'une année oscille entre 81 et 89%. Selon le TC, ce constat est raisonnable et rassurant, surtout si on le compare

avec la situation désastreuse d'il y a 15 ans. Il est toutefois difficile de comprendre la réalité de l'activité d'un tribunal à la seule aune de statistiques multicritères. Dès lors, une attention particulière a également été portée sur le nombre de dossiers pendants à la fin d'une année. S'il peut sembler inquiétant que ce taux se situe à 81% à la fin 2019, il faut prendre en compte la baisse significative du nombre de dossiers pendants à ce même moment (858), par rapport à la centaine de dossiers en plus à fin 2018 (956). Ces deux paramètres se compensent largement et permettent de considérer la situation comme non inquiétante.

2.2.2 Cour des assurances sociales (CASSO)

La situation dans cette cour est considérée comme relativement stable entre 2019 (65% des dossiers traités en moins une année) et 2018 (66%). Ce taux n'est pas préoccupant, car, tout comme la CDAP, la CASSO est l'unique instance judiciaire qui statue au niveau cantonal. Cela signifie qu'elle connaît directement les décisions des assureurs ou de l'administration et qu'elle doit établir les faits d'office. Sur les 35% de dossiers restants non jugés dans l'année, une grande partie concerne les dossiers d'assurance invalidité où il faut soigneusement établir les atteintes à la santé et à la capacité de travail des assurés. Pour ce faire, les assurés produisent en général des rapports médicaux, rédigés par des spécialistes, dont l'administration des preuves prend un certain temps ; ce délai, parfois couplé à la nécessité de mettre en œuvre des expertises judiciaires, est au bénéfice du justiciable. S'agissant des affaires pendantes, le nombre de nouvelles affaires a augmenté de 30% ces dernières années, avec en 2019 plus de 1'000 nouvelles affaires. Grâce à un effort de la cour, le stock des affaires pendantes a pu être réduit de 969 à 948 et le but est de continuer sur cette lancée afin de pouvoir faire face aux nouveaux litiges prévisibles en matière d'allocation pour perte de gain (réduction de l'horaire de travail) qui résultent des différentes ordonnances du Conseil fédéral. Ce flux provient tant des caisses de chômage et que de compensation AVS qui ont octroyé des prestations de manière assez large, avec parfois des demandes de restitutions pour des prestations octroyées indûment.

2.2.3 Tribunal des prud'hommes de l'administration cantonale (Tripac)

Dans l'ensemble, cette cour a été saisie 19 fois et a jugé 49 causes en 2019. En comparaison à des tribunaux des prud'hommes, le TC explique que le rythme de traitement du Tripac est plus lent et ce pour deux raisons. La première est due au fait que la valeur litigieuse est illimitée, contrairement aux tribunaux des prud'hommes ; la seconde découle du fait que là où les tribunaux des prud'hommes traitent souvent des affaires relativement simples avec des employeurs démunis (p.ex. pour défaut de paiement des heures supplémentaires), le Tripac doit analyser des dossiers plus complexes, avec l'Etat en tant qu'employeur. Selon le TC, si une affaire arrive au Tripac, c'est en conséquence qu'elle est soit plus grave, soit plus compliquée – et donc avec une procédure plus longue qu'au Tribunal des prud'hommes. A titre d'exemple et pour mémoire dans le cadre de la réforme DECFO-SYSREM, le Tripac a reçu, de manière extraordinaire en 2009, 2'521 dossiers, alors qu'il en traite en général 50 par année ; à l'heure actuelle, 12 de ces dossiers sont encore pendants. Ces dossiers posent des questions difficiles à résoudre concernant l'enclassement de domaines professionnels complexes nécessitant une expertise. Paradoxalement, la clôture d'un ancien dossier diminue le stock d'affaires en suspens, mais péjore dans le même temps la statistique de durée de traitement d'une affaire, car cette statistique ne tient justement pas compte des anciens dossiers en suspens. Cet effet de rattrapage a donc un effet de bord statistique.

2.3 Personnel

2.3.1 Politique RH en matière de temps partiel (magistrats/collaborateurs)

Sur 128 magistrats, 75 exercent à un taux de 100% et 53 bénéficient d'un temps partiel, soit une répartition d'environ 60% (taux plein) vs 40% (temps partiel). Avec une répartition du même ordre (taux plein – temps partiel), les collaborateurs bénéficient de la même politique d'ouverture lors de demandes, souvent pour des raisons familiales, par des femmes, mais aussi par des hommes. La question de l'organisation de l'office se pose forcément pour décider si la réponse peut être positive, ce qui est très souvent le cas. Une autre solution peut aussi résider dans un transfert, si une fonction comparable existe, vers l'un des 33 autres offices que compte l'OJV. Les rares fois où la demande a été refusée concernaient des collaborateurs avec des fonctions particulières, notamment dans

l'encadrement. Cette souplesse permet de fidéliser les collaborateurs et est bénéfique pour l'employeur sur le moyen à long terme.

Pour les magistrats, l'OJV prône une politique ouverte sur les temps partiels, notamment pour les JP : sur 35 juges, 5 sont des hommes qui sont à 100%. Tous les autres postes sont occupés par des femmes à temps partiel (entre 50 à 80%). La fonction de juge de paix est très féminisée et sa rémunération a été revue à la hausse. Les demandes de réduction du taux activité, notamment suite à un congé maternité, sont en principe acceptées, pour autant que le bon fonctionnement de l'office soit garanti et qu'une compensation de la réduction du taux d'activité soit possible au sein de la structure. Mais même avec un temps partiel, il faudrait pouvoir maintenir un degré de responsabilité identique et éviter que la demande de temps partiel découle sur un transfert vers un autre office, avec des dossiers moins intéressants.

Pour les collaborateurs, la secrétaire générale de l'OJV est l'autorité d'engagement au sens de la LPers ; c'est elle qui prend la décision. Le collaborateur fait sa demande à son chef d'office qui lui remet un préavis. Parfois, la personne peut renoncer après une discussion informelle avec son chef d'office et la secrétaire générale n'en est pas informée, mais il peut également arriver qu'elle reçoive directement des demandes qui ne transitent pas par la hiérarchie intermédiaire, en raison d'un manque d'ouverture. Parfois, le chef d'office préavis négativement pour des raisons d'organisation ; parfois, c'est elle qui va à l'encontre de préavis défavorables. Avec le temps, cette notion de travail à temps partiel est devenue une évidence, car auparavant les professions d'huissiers, par exemple, étaient très masculines et plutôt à 100%, alors que maintenant un poste d'huissier-chef à 50% est envisageable.

2.3.2 Adéquation effectifs / tâches à accomplir

Les effectifs sont constants, avec un nombre d'affaires en augmentation dans les tribunaux et les Offices des poursuites et faillites (OPF). Depuis plusieurs années, dans les greffes des tribunaux, les gestionnaires de dossier ont des difficultés à accomplir leur charge de travail, qui comprend désormais de nombreuses tâches de reporting. Les OPF se caractérisent également par une surcharge de travail. Pour les offices des faillites, un budget correspondant à 5 ETP d'auxiliaires a été octroyé. Pour les offices des poursuites, la rationalisation du travail par la dématérialisation des documents devrait permettre de gagner du temps.

Sur le long terme, il sera difficile d'absorber la masse de travail, d'autant qu'elle augmentera en raison de la crise sanitaire. Pour les greffes, dans les TDA, des postes supplémentaires devront être demandés dans le cadre du budget afin de répondre aux conséquences de la crise sanitaire.

De plus, le projet de renforcement de la protection de l'enfant est en cours et nécessitera un renfort pour les justices de paix.

Dans les offices des poursuites, un montant sera demandé pour engager des auxiliaires pour gérer les dossiers en lien avec la covid.

2.3.3 Statistiques des collaborateurs en fonction de l'âge, du genre, de la classe salariale

Les statistiques des collaborateurs en fonction de l'âge, du genre, de la classe salariale ne figurent pas dans le rapport annuel de l'OJV, ce que la commission appelle de ses vœux. En raison de leurs activités, de fonctions, de types de collaborateurs et de classes salariales différents, les chiffres suivants opèrent une distinction entre les autorités judiciaires (tribunaux, justices de paix), les OPF et le Registre du commerce (RC).

Les autorités judiciaires regroupent 512 personnes hors magistrats, dont 80% de femmes. Environ 50% des personnes ont moins de 40 ans. Les classes salariales vont de 5 à 14, avec les chaînes des gestionnaires de dossiers, des greffiers et des cadres.

Les OPF comptent 270 personnes, dont 70 % sont des femmes et dont 60 % ont moins de 40 ans. La répartition hommes-femmes selon l'échelle des salaires révèle une décroissance. Les classes 5 à 6 correspondent aux gestionnaires de dossiers, où les femmes sont représentées à 90 %. Pour les classes 7 à 9 des huissiers et huissiers-chefs, la parité hommes-femmes est quasiment atteinte. Les échelons 10 à 14 sont ceux des cadres et des préposés substitués, et concernent en majorité des hommes.

Le RC est composé de 16 personnes : 68 % sont des femmes, 45 % ont moins de 40 ans. Il existe trois grandes catégories de fonctions : les gestionnaires de dossiers (classes 5-6), uniquement des femmes ; les juristes, en classe 11, comptent 50 % de femmes, le préposé et le substitut sont deux hommes.

2.3.4 Statistiques sur les fluctuations et l'absentéisme

Les statistiques des collaborateurs sur les fluctuations et l'absentéisme ne figurent pas non plus dans le rapport annuel de l'OJV. Or ces statistiques seraient intéressantes et utiles également pour le TC, car elles peuvent indiquer un dysfonctionnement.

A l'heure actuelle, un collaborateur du Secrétariat général de l'OJV traite l'ensemble des dossiers, avec une vue d'ensemble. En cas de nombreux départs dans une période restreinte, un suivi est réalisé. Un questionnaire de départ est également proposé à la personne quittant l'entité.

Le système de timbrage Mobatime, récemment revu et remis en production avec de nouveaux codes permettra d'extraire des chiffres liés à ces indicateurs à la fin 2020.

2.3.5 Harcèlement

Pour l'OJV en tant qu'employeur, des contacts ont été pris avec le Groupe impact, qui a dispensé une formation « objectif cadres » pour les chefs d'office et les cadres intermédiaires, qui comprend un volet sur le harcèlement. Elle était obligatoire pour tous les magistrats chefs d'office. Les magistrats viennent aussi représenter leur office à tour de rôle lors de ces colloques consacrés à la violence domestique. Chaque office y est représenté. Mais il n'y a pas de formation spécifique pour les juges en tant que magistrats.

Dans la formation des apprentis, la prévention également est abordée. La question ne s'est pas encore posée pour les collaborateurs, mais est à étudier. En revanche, cette thématique peut très bien faire l'objet d'une sollicitation, de la même manière qu'une formation spécifique a eu lieu au sujet de l'audition des enfants. La commission restera attentive à ce sujet.

2.4 Réformes et projets

2.4.1 Extension du Tribunal cantonal

La mise à l'enquête du projet d'extension du Tribunal cantonal est terminée. Les oppositions se montent à huit, dont six individuelles et deux émanant, pour l'une, du groupement entre Pro Natura, l'ATE, le WWF et Helvetia Nostra, et, pour l'autre, des Verts lausannois. Le motif principal mis en avant est l'intégration de l'extension du bâtiment dans le paysage. La Municipalité de Lausanne traitera les oppositions et le Tribunal neutre, les éventuels recours. Le projet est réglementaire et ne demande aucune dérogation. La Direction générale des immeubles et du patrimoine (DGIP) construit l'extension. La commission soutient ce projet qui répond à la nécessité de réunir l'ensemble des cours du TC.

2.4.2 LOVD – Projet pilote concernant la surveillance électronique des auteurs

Concernant le projet pilote en matière de protection des victimes de violence domestique, le rapport de l'OJV mentionne que la surveillance électronique ne pourra pas être introduite avant 2022 afin de laisser le temps aux cantons de s'organiser (pages 22 et 23 du rapport annuel 2019 de l'OJV). La commission s'est dès lors intéressée aux conditions pour utiliser ce moyen et améliorer la protection des victimes de violences.

La violence domestique est une notion du droit civil. L'intervention de la police peut s'accompagner d'une dénonciation pénale, l'infraction étant poursuivie d'office. Toutefois, le processus pénal, avec enquête du procureur, est plus long que le processus civil.

Le cadre légal fédéral permet la surveillance électronique uniquement pour les infractions pénales. Tant que le cadre légal civil n'est pas modifié, le juge civil ne peut pas prononcer la mesure, et seul le procureur le peut. La modification du Code civil interviendra le 1er janvier 2022.

Actuellement, en cas de mesure d'éloignement prononcée par un tribunal civil, on ne peut pas utiliser le bracelet tout de suite. Toutefois, tous les cas de violence domestique font l'objet d'une procédure pénale, laquelle permet la surveillance électronique.

2.4.3 Assistance judiciaire – Modification du formulaire et effets sur les personnes vulnérables

Dans le système vaudois de l'assistance judiciaire, la défense d'office au pénal se distingue de l'assistance au civil et sur le plan administratif. Sur les 29 millions de francs environ totalisant les indemnités versées en 2019, 22 millions relèvent du civil. Le Conseil d'Etat a été interpellé sur l'augmentation des coûts de l'assistance judiciaire. Des mesures seront prises, mais elles ne lèseront personne.

La personne souhaitant bénéficier de l'assistance judiciaire doit connaître des difficultés financières et être dans l'impossibilité d'assumer les coûts d'un procès ; elle doit présenter une cause comportant des chances de succès. Une grande part de l'assistance judiciaire en matière civile porte sur le droit de la famille. Dans ce domaine, selon le TF, le critère de l'absence de chance de succès ne doit pas être pris en compte. En effet, dès lors que le juge doit statuer sur la pension et le droit de garde, il examine le dossier, et la notion de chance de succès peut se comprendre de différentes façons. C'est plutôt le critère financier qui est pris en compte.

Dans le canton de Vaud, la pratique est large en matière d'octroi de l'assistance judiciaire. Le taux d'octroi de l'assistance judiciaire s'élève à 95 % en première instance, pour les autorités civiles. En deuxième instance, le taux se monte encore à 93 %, le critère de chance de succès pouvant être pris en compte en droit de la famille.

L'explication principale de ces taux élevés découle de la subsidiarité de l'assistance judiciaire. En droit de la famille, l'argent du ménage doit permettre de financer le procès. L'époux qui n'en a pas les moyens doit demander à l'autre époux une provision pour les frais du procès. Dans le canton de Vaud, on ne le fait pas systématiquement. En effet, la pratique engendre d'importantes opérations sur le plan de la procédure, puisque tant que la question n'est pas réglée, les frais ne sont pas avancés, ce qui bloque le procès. Or, le volume d'affaires dans le canton ne permet pas d'appliquer tout le processus.

La personne demandeuse de l'assistance judiciaire doit remplir un formulaire pour apporter des renseignements sur sa situation financière. Or, le formulaire comprend des questions complexes d'ordre juridique. L'idée est donc de simplifier certaines questions et d'introduire de nouveaux éléments, par exemple pour demander la preuve que les frais et factures sont payés et effectifs, et non théoriques.

Une autre piste en réflexion porte sur l'information donnée en cours de mandat à la personne bénéficiaire de l'assistance, concernant la facture finale qu'elle recevra, une fois le dossier clos, puisque l'assistance est remboursable à l'Etat.

2.5 Télétravail au sein de l'OJV

Une politique permettant le télétravail était déjà en vigueur au sein de l'OJV avant la covid. Le télétravail a été rendu obligatoire pendant une période donnée, avec des résultats positifs. L'OJV tirera un bilan de cette expérience et identifiera ce qu'il faudra conserver pour aller de l'avant. Ces éléments pourront également être considérés au regard de la problématique des besoins en locaux. De plus, certains métiers, comme les huissiers ou les gestionnaires de dossiers ne peuvent pas télétravailler. Cette politique va encore évoluer ces prochaines années.

CONSIDERATIONS RETENANT TOUT PARTICULIEREMENT L'ATTENTION DE LA CHSTC

M. Régis Courdesse, président de la Commission de haute surveillance du Tribunal cantonal, rapporteur :

3.1 Suivi du rapport Rouiller : Groupe de travail chargé de proposer des pistes pour renforcer la protection de l'enfant

Comme indiqué dans son Rapport 2018, la CHSTC a été chargée par le Bureau du Grand Conseil de le renseigner concernant l'exécution des recommandations de l'expert.

C'est entre autres avec cet objectif que les visites 2019-2020 de la CHSTC ont été effectuées dans les justices de paix (voir p 18 et suivantes). Le TC a présenté sa stratégie le 17 janvier 2020 dans un communiqué qui a servi de document de travail pour les visites effectuées. Dans le suivi du rapport Rouiller avec le TC, la commission rappelle les points déjà évoqués dans son rapport 2018.

Un groupe de travail composé de 3 juges cantonaux, 2 juges de paix et la secrétaire générale adjointe de l'OJV a été mis sur pied par le TC le 12 octobre 2018. La structure du projet tourne autour de 4 axes, avec deux phases : l'organisation et la mise en œuvre.

Le projet s'articule autour de 3 groupes de travail :

- 1) l'organisation de la protection de l'enfant déclinée en 3 sous-groupes (autorités de protection, formation, signaux d'alerte et processus) ;
- 2) les mesures immédiates (ce qu'il est possible de modifier immédiatement sans effectifs et moyens supplémentaires, modification des lois) ;
- 3) la tenue des dossiers (chaque justice de paix a sa façon de tenir ses dossiers). Ce dernier point ressort du rapport Rouiller. La famille en cause qui a beaucoup déménagé a mis en évidence la nécessité d'uniformiser les dossiers, ce qui rendrait le suivi plus simple.

Les pistes mentionnées dans le rapport des groupes de travail ont été validées par la CA du TC. Celles-ci tournent autour de l'interdisciplinarité, des assesseurs et de la formation.

Dans sa composition (un juge de paix et deux assesseurs), la JP manque d'assesseurs issus du milieu de la protection des enfants. L'OJV peine à recruter au sein de professions telles que des assistants sociaux, des médecins ou encore des pédopsychiatres. Elle a en revanche de nombreux représentants des branches commerciales, bancaires. Cela s'explique par le rôle des assesseurs, qui sont chargés de vérifier les comptes des curateurs. Chaque assesseur peut être chargé de contrôler jusqu'à 80 comptes de curatelles. Or les assesseurs en charge de protection de l'enfant ne devraient faire que cela, car ils ne vont pas venir pour vérifier des comptes de curatelle.

Un autre volet important concerne les tarifs, également évoqué au chapitre 4.2 page 22. En effet, avec une indemnité de CHF 150.- la demi-journée, il n'est pas possible d'intéresser les professions précitées. Des médecins et des psychologues ne vont pas renoncer à leur travail pour être assesseurs. Au niveau organisationnel, des chambres spécialisées en matière de protection de l'enfant seront créées au sein de la JP, auxquelles les assesseurs spécialisés seront rattachés. A ce stade, trouver et rémunérer les assesseurs, et obtenir des postes supplémentaires, a un coût. Il ne sera pas possible de réaliser les objectifs si le budget ne suit pas.

La question de l'audition des enfants a aussi été mise en évidence par le TC. Même si les auditions devaient ne pas être systématiques, mais augmentées, cela impliquerait des besoins en magistrats, greffiers et gestionnaires de dossiers pour absorber le travail supplémentaire.

La formation sera plus ciblée pour les magistrats en charge de la protection de l'enfant, soit les juges de paix et les présidents de tribunaux, en charge des conflits matrimoniaux et des divorces, qui concernent aussi des enfants. L'UNIL est prête à organiser des formations sur mesure.

Une délégation du TC et du CE a été constituée suite au rapport Rouiller, avec les trois départements concernés (DSAS, DIS, DFJC). Elle se rencontre trois fois par an.

3.2 Influence des expertises sur la durée des procédures

La commission s'est intéressée à plusieurs reprises aux expertises, notamment psychiatriques, et à leur influence sur la durée des procédures. Quelle est l'évolution constatée depuis les rapports de gestion 2012 et 2013 de la CHSTC ? Cette question a été posée aussi bien à l'OAV qu'au TC, lors des séances annuelles avec ces instances.

Pour l'OAV, le choix de l'expert n'est pas la partie la plus compliquée. Mais une fois choisi par le juge, il faut que l'expert accepte son mandat et qu'il en estime le coût. Ensuite les parties doivent avancer les frais avant la mise en œuvre avec les parties. Le domaine médical est le domaine le plus problématique des expertises, car les experts sont les plus difficiles à trouver.

Pour le TC, les expertises, notamment pédopsychiatriques (voir chapitre 4.4.4 page 29), connaissent des délais d'attente longs devant les JP et les TDA. Le DSAS s'est saisi du problème et le centre d'expertise rattaché au département du CHUV a pu créer un certain nombre de postes d'experts. Il s'agit désormais de recruter les personnes et de rattraper le retard. Dès l'automne 2020, les délais devraient à nouveau être admissibles.

La Fondation de Nant, qui procède aux expertises psychiatriques pour l'Est-vaudois, refuse parfois des demandes, et la JP doit recourir à des experts privés, plutôt rares. L'Hôpital de Cery n'accepte pas de demandes d'expertise qui proviennent d'un autre secteur que le sien. L'Hôpital de Prangins compte désormais suffisamment de personnel pour assurer les expertises.

Se pose aussi la question des liens entre parties et experts, en matière économique, par exemple. Les affaires de responsabilités médicales sont parfois complexes, car les nombreux médecins consultés ne peuvent pas ensuite être experts. A la CASSO, les difficultés sont aussi liées aux problèmes de récusation des experts médicaux qui ont travaillé pour d'autres dossiers pour la SUVA ou l'AI, qui sont parties à la procédure.

Pour les expertises de manière générale, la situation n'a pas vraiment évolué. Au niveau de la liquidation des régimes matrimoniaux, qui sont les cas les plus problématiques, le nouveau code de procédure civile n'a pas changé la donne. Réservant auparavant un monopole aux notaires, il n'y a pas de constat que des avocats se soient spécialisés dans ce domaine. Lors de la rencontre annuelle avec l'Association des notaires vaudois (ANV), le TC est revenu sur le thème des délais. La seule sanction est de retirer le mandat et ne pas payer l'expert, ce qui peut poser problème, car les expertises sont obligatoires.

3.3 Dénis de justice

La commission n'est pas souvent interpellée concernant des dénis de justice récurrents, soit concernant le même juge ou la même cour. Cependant, un certain nombre de justiciables écrivent et se plaignent régulièrement auprès de la CHSTC. Mais il est délicat de dire si la commission est compétente dans de tels cas. Il s'agit très souvent de décisions de justice avec lesquelles les justiciables ne sont pas d'accord. Certains se plaignent de xénophobie des juges ou des avocats, de sexisme. Or la commission ne peut entrer en matière sur un jugement (principe de la séparation des pouvoirs). Si elle veut agir, la CHSTC doit pouvoir recevoir des informations. Elle rappelle que le TC dispose d'un organe de surveillance interne. Les justiciables peuvent aussi faire appel au Bureau cantonal de médiation administrative (BCMA), auquel un chapitre de ce rapport est consacré (chapitre 3.11, page 15).

Si les membres de l'OAV constatent un dysfonctionnement dans une autorité inférieure, ils doivent s'adresser à l'Autorité de surveillance du TC. Par expérience, mais sur une base écrite, le TC accepte systématiquement d'examiner s'il y a eu un dysfonctionnement avec un juge de première instance et se penche sur le dossier. La situation est donc tout-à-fait satisfaisante.

3.4 Flux financiers de l'assistance judiciaire

La réponse à l'interpellation (18_INT_183) concernant les flux financiers (charges et revenus) de l'assistance judiciaire a été publiée le 15 mai 2019. Cette question avait déjà été traitée dans le Rapport 2018 de la CHSTC. Le recouvrement des frais d'assistance judiciaire est compliqué car il est traité

directement dans les tribunaux par des assistants comptables. La réponse à l'interpellation permet de mieux comprendre le fonctionnement et le coût de l'assistance judiciaire. Même si la pratique est particulière, avec les recettes centralisées et les dépenses réparties sur plusieurs entités, le recouvrement est important, largement au-dessus de la moyenne, et le maintien de la pratique actuelle se justifie.

Cette question a été reprise lors de la séance du 24 septembre 2019 avec l'OAV. Pour ses représentants, les zones d'ombre n'ont pas été dissipées par cette réponse, dans le sens qu'une comptabilisation de l'entier des charges et des recettes par l'OJV n'est pas envisageable. Ainsi, il est impossible de détailler un poste, au niveau du remboursement, et des coûts, pour savoir quelle est la part d'indemnité des avocats, des frais de justice, des experts, etc. Dès lors, le risque est d'imputer le coût de l'assistance judiciaire aux seuls avocats. Concernant l'impossibilité d'estimer les indemnités servies aux avocats d'office, l'OAV s'en étonne, puisque chaque jugement contient les deux postes : frais pénaux et indemnisation des défenseurs d'office. Il devrait être possible de changer de formulaire et de conserver ces deux chiffres de manière distincte sans travail supplémentaire. Autre interrogation : pourquoi les experts ne sont-ils pas limités dans leur mandat ?

L'OAV mentionne une évolution dans les discussions avec le TC. Le règlement concernant les frais et débours en matière civile et pénale a été modifié. Mais la discussion de fond sur la taxation des opérations et sur le tarif demeure cependant ouverte. Une étude de HEC St Gall portant sur les tarifs des avocats d'office dans différents cantons suisses montre que le tarif est le même dans le Jura que dans le canton de Vaud (CHF 180.- de l'heure), alors que les coûts d'une étude ne peuvent être les mêmes.

3.5 Possibilité et/ou pertinence d'un changement de juge en cas de procédure civile de longue durée

La CHSTC a évoqué avec la CA le cas de justiciables et de juges, qui après des années de procédure, ne peuvent plus se voir. Elle s'est posé la question de savoir s'il était possible retirer une affaire ou de changer de juge. Avec les explications suivantes fournies par le TC, elle constate que ce n'est pas possible, sauf cas exceptionnel.

Pour le TC, le phénomène des demandes de récusation est en augmentation, notamment lorsque les décisions déplaisent. Cela met aussi en évidence le fait que les justiciables essaient de choisir leur juge, ce qui n'est pas possible. Une procédure peut durer sur plusieurs années, mais ce n'est pas parce que les décisions ne plaisent pas que le juge n'est pas indépendant et que la décision est partielle. Certains justiciables portent plainte pénale contre leur juge afin de pouvoir en changer. Malgré l'enquête du Ministère public (MP), cela ne permet pas encore de demander la récusation d'un juge. Les règles de la récusation doivent être respectées. Il y a des justiciables qui déposent parfois un recours par an en matière de prestations sociales. Le TC va faire en sorte que ce soit toujours le même juge qui reprenne le dossier, par souci d'efficacité et de synergie. Mais la lassitude peut s'installer, avec un risque de perte d'objectivité et le dossier peut être transmis à un collègue, à condition que le recours soit différent.

Le TC rappelle le règlement sur la composition des cours ainsi qu'une récente jurisprudence du Tribunal fédéral (TF) sur la désignation des juges. Si l'on change de juge dans un dossier, il est nécessaire de l'expliquer. Un juge qui ne veut plus s'occuper d'un dossier doit présenter un motif objectif pour pouvoir changer. En effet, un juge est choisi de manière aléatoire. Le TC recherche un équilibre entre la synergie et l'équilibre entre le juge et les parties.

Le juge a une certaine marge de manœuvre dans ses décisions. Mais lors de procès civils, qui peuvent être longs, la marge d'appréciation est faible. La matière est technique, et il n'y a en principe pas d'appréciation une fois les faits établis. La marge donnée au juge est le propre d'une justice humaine, même si cela peut faire débat, comme sur les peines plancher avec *via sicura*. Mais supprimer la marge de manœuvre implique de ne pas pouvoir tenir compte de circonstances particulières. Le tour de rôle est attribué au hasard. Et les voies de recours permettent d'évaluer la marge d'appréciation que le législateur a donnée au juge.

En conclusion, un changement de juge en cas de procédure civile de longue durée n'est en principe pas possible. Il convient néanmoins de retenir que dans de telles situations, ce n'est facile ni pour les juges, ni pour les justiciables.

3.6 Instance intermédiaire en matière de police des étrangers

Le postulat 17_POS_224 de la CHSTC a déjà été traité dans le Rapport général. L'EMPL 149 a été adopté par le Grand Conseil.

3.7 Procédure en cas d'expropriation matérielle

La motion précitée a déjà été traitée dans le Rapport général. L'EMPL 191 a été adopté par le Grand Conseil.

3.8 Agents d'affaires brevetés – Représentation des parties en procédure pénale

Lors de sa séance avec l'OAV, celui-ci évoque un arrêt rendu le 7 novembre 2018 par la Chambre des recours pénale du TC (ATF du 7 novembre 2018 - PE17.010369-MNU) mettant en évidence une lacune de la loi. Avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur la profession d'avocat (LPAV), les agents d'affaires pouvaient procéder devant le MP en matière pénale et avoir accès au dossier. Mais ils ne pouvaient pas représenter la défense pénale et encore moins les plaignants, parties civiles.

Dans cet arrêt, le TC constate une lacune qui fait qu'il n'y a plus de restriction dans la loi vaudoise qui empêcherait un agent d'affaires de procéder à côté d'un plaignant victime au tribunal pénal. Depuis l'entrée en vigueur de l'art. 6 al. 1 LPAV, la législation vaudoise ne comporte plus aucune disposition apportant des restrictions à l'art. 127 al. 4 1^{re} phrase CPP. Celui-ci prévoit que « peut représenter quelqu'un toute personne digne de confiance jouissant de la capacité civile et ayant une bonne réputation, la législation sur les avocats étant réservée ». Il y a une exception ; la défense du prévenu est réservée aux avocats. Le problème concerne donc le plaignant et la partie civile. Ainsi, d'après le code de procédure pénale, non seulement les agents d'affaires, mais finalement n'importe qui, peut défendre les parties civiles dans les procès pénaux. Et la LPAV prévoit que la législation fédérale règle la représentation professionnelle en matière de procédure civile et pénale.

Manifestement, une modification de l'article 6 de la LPAV devrait être effectuée, en ajoutant un alinéa concernant la représentation professionnelle. A cet effet une motion Rebecca Joly au nom de la CHSTC a été déposée le 23 juin 2020.

3.9 Faillites à répétition (Postulat (17_POS_252) Valérie Induni et consorts - Combattre l'exploitation des faillites à répétition)

Lors de son rapport 2018, la CHSTC avait formulé deux observations sur le même thème pour inviter le Tribunal cantonal à étudier la possibilité de créer un registre cantonal des faillites et un registre cantonal des poursuites.

3.9.1 Registre cantonal des poursuites

Dans sa réponse (Septembre 2019 – GC 98) pour le registre cantonal des poursuites (4^{ème} observation), le TC avait indiqué que souvent les adresses des débiteurs remises par les créanciers ne sont pas fiables, ce qui explique partiellement un taux de recouvrement de 43%. Mais ce faible taux s'explique le plus souvent par le fait que la poursuite est payée, et non par des problèmes de données. Il y a en effet une procédure entre les poursuites et les saisies exécutées, avec des oppositions, contre lesquelles le créancier ne va pas requérir de mainlevée, avec le débiteur qui va payer spontanément au guichet, etc. Finalement, le nombre de dossier où le débiteur ne peut être atteint est relativement faible. Le principe d'un identifiant commun basé sur le numéro AVS est en cours d'étude aux Chambres fédérales. Il permettra de bénéficier d'un identifiant commun qui pourrait désormais être introduit dans la base de données de l'OJV, ce que la commission appelle de ses vœux.

3.9.2 Registre cantonal des faillites

Pour la réponse au registre cantonal des faillites (5^{ème} observation), le TC avait indiqué que « La communication d'un extrait cantonal du registre des faillites est informatiquement envisageable depuis la mise en production en décembre 2017 de la nouvelle application métier de gestion des faillites. En

effet, cette application permet soit une gestion par arrondissement, soit une gestion cantonale du registre des faillites. »

La CHSTC a eu l'occasion de faire le point avec le TC lors de sa rencontre d'automne 2019. Un registre cantonal des faillites compilerait les données des 4 arrondissements de faillites d'aujourd'hui et créerait une base de données permettant des recherches complètes.

Depuis la réponse du TC, le Conseil d'Etat a publié son rapport sur le postulat Induni (Mars 2020 – 218). Ce rapport est en cours d'étude par une commission ad hoc du Grand Conseil. Dans ses conclusions, le Conseil d'Etat arrive à la même solution que le TC, soit la mise en œuvre d'un registre cantonal des faillites, nonobstant l'observation d'un délai d'attente significatif. Considérant l'utilisation de l'application informatique de gestion des faillites dès décembre 2017 et des renseignements sur les faillites sur 5 exercices, une réponse de niveau cantonal devrait attendre 2023. En outre, la reprise des données antérieures est clairement disproportionnée en termes de coûts.

3.10 Appui juridique pour la CHSTC

Pour répondre aux sollicitations qu'elle reçoit, la commission demande régulièrement un avis extérieur, notamment à l'autorité en charge du dossier, par exemple pour les courriers. Elle peut aussi demander un avis de droit au SJL, par exemple pour définir une notion juridique. Elle peut aussi demander un avis externe pour un cas spécifique, en mandatant un expert, un professeur d'Université par exemple. Les situations sont variées et gérées au cas par cas. Pour les courriers et les pétitions, la procédure en vigueur est de demander une détermination de l'autorité concernée avant la mise à l'ordre du jour.

3.11 Médiation administrative

Lors de sa séance du 26 février 2020, la CHSTC a eu un entretien instructif approfondi avec le médiateur cantonal et son adjoint. Cette rencontre avait pour objectif d'identifier si la médiation administrative pouvait donner des solutions à des justiciables auteurs de pétitions ou de courriers à la CHSTC. Ces personnes contestent souvent un arrêt qui leur donne tort et qui invoquent des dénis, le fait d'être maltraité par le juge, la xénophobie, le racisme, etc. Ces personnes espèrent que la commission pourra faire quelque chose pour eux. La CHSTC se demande alors si certains cas n'auraient pas dû être orientés vers le Bureau cantonal de médiation administrative (BCMA). Pour cela, les missions et compétences du BCMA ont été passées en revue.

Le BCMA a pour mission :

- a. aider les usagers dans leurs rapports avec les autorités et l'administration et de servir d'intermédiaire lors de différends ;
- b. favoriser la prévention ainsi que la résolution à l'amiable des conflits entre les autorités et l'administration d'une part, et les usagers d'autre part ;
- c. encourager les autorités et l'administration à favoriser de bonnes relations avec les usagers ;
- d. contribuer à améliorer le fonctionnement des autorités et de l'administration ;
- e. éviter aux autorités et à l'administration des reproches infondés.

Au niveau de ses compétences, le BCMA peut traiter des demandes concernant :

- l'administration cantonale vaudoise ;
- les personnes physiques et morales auxquelles l'Etat confie des tâches publiques, dans l'exécution des dites tâches ;
- les autorités et offices judiciaires, ainsi que le Ministère public.

Le BCMA ne peut pas traiter les demandes concernant les communes, les autres cantons ou les autorités fédérales. Son intervention ne suspend pas les délais de réclamation, d'opposition, de recours. Il ne peut pas modifier ou revoir le contenu de décisions judiciaires, ni exercer une influence sur ces décisions.

Le médiateur cantonal traite principalement avec les autorités administratives, avec une assez grande liberté de discussion, même si des décisions ont déjà été rendues. Il peut discuter avec le service concerné, poser des questions, relayer des arguments, négocier en vue d'une solution. Cela peut concerner tous les services de l'Etat de Vaud.

S'agissant des autorités judiciaires, les limites du BCMA sont les mêmes que pour la CHSTC concernant l'indépendance de la justice. Selon la loi, le BCMA se limite à un rôle d'information dans de tels cas. Le BCMA ne doit en aucun cas tenter d'avoir une influence sur les décisions prises. Le développement des relations avec les autorités judiciaires est un thème identifié et à développer. Dans ce domaine, le BCMA peut par exemple donner une orientation générale, comme devant quel tribunal aller, mais il ne donne pas de conseil juridique.

Lorsqu'une décision de justice est déjà disponible et que les justiciables sont mécontents, voudraient une autre décision, dans ce cas, l'action du bureau est parfois perçue comme peu utile. Cependant, les justiciables qui le demandent sont reçus, entendus, pour savoir ce qu'il y a derrière ce jugement. Cela permet aussi au médiateur de donner sa compréhension des décisions prises, par exemple sur la notion du droit d'être entendu.

Statistiques des nouvelles demandes au BCMA en lien avec l'OJV

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
autorités administratives AA	111	138	138	148	167	159	315	342
aut. judiciaires AJ	18	17	23	20	21	29	38	37
aut. administratives et judiciaires AA&AJ	2	10	12	18	11	16	17	19
hors du champ d'application de la LMA	85	92	72	61	51	57	104	118
total des nouvelles demandes de l'année	216	257	245	247	250	261	474	516

AJ + AA&AJ	20	27	35	38	32	45	55	56
Proportions sur demandes dans CA	15%	16%	20%	20%	16%	22%	15%	14%

(Source : Rapport annuel 2019 du BCMA)

D'une façon générale, le nombre de cas traités ayant rapport avec l'OJV est faible. Il est compliqué de tirer des conclusions à partir d'une situation individuelle. C'est la raison pour laquelle une rencontre annelle a lieu avec les directions des principaux services pour faire part de constats, pour savoir si les cas relèvent de pratiques générales. Les questions qui posent problème sont souvent liées à la communication. Une culture d'accueil différente pourrait intervenir, ce qui pourrait réduire les plaintes. Selon les statistiques du BCMA, tous les types d'offices de l'OJV ont fait l'objet de demandes et qu'il n'y a pas un office en particulier sur lequel de nombreux cas se concentrent. Les thèmes des demandes sont également variés, et peuvent concerner l'assistance judiciaire, le comportement d'un juge, un conseil juridique, ou encore un litige ou un besoin d'explications au sujet d'une décision judiciaire.

Il ressort du traitement des demandes, qu'avec certains justiciables, aucune discussion ne peut les faire changer. Mais de nombreuses personnes montrent surtout une profonde incompréhension concernant le fonctionnement du système. Les échanges peuvent être intéressants, avec un interlocuteur qui prend le temps, de manière raisonnable, et prend la personne au sérieux, même si en matière judiciaire, il n'y a pas beaucoup de possibilités. Cela peut permettre de faire baisser la pression et changer la perspective des gens, avec un autre regard.

Dans les cas de pétition contre un arrêt rendu, la CHSTC ne peut que préavisier en faveur du classement. Cela amplifie le sentiment de frustration des pétitionnaires. Mais institutionnellement, la commission ne peut rien faire d'autre. L'avantage du BCMA est de ne pas avoir à prendre position dans un tel cas.

Suite aux visites d'offices judiciaires, la CHSTC a l'impression que certains justiciables ont besoin d'explication, car ils n'ont pas compris ce qui leur arrive. En raison de manque de ressources, les tribunaux ont de moins en moins de temps à consacrer aux justiciables. Une audience dure entre 15 et 30 minutes, et doit permettre d'établir des faits et de juger. Ce n'est pas le rôle des tribunaux de faire de la pédagogie judiciaire. La commission a demandé l'avis du médiateur sur ce besoin.

Pour le médiateur, le rôle de pédagogie et d'explication des décisions judiciaire entre dans le champ du BCMA, mais il est pour l'heure peu sollicité sur ces aspects. Le BCMA est un intermédiaire entre les personnes et leurs problèmes, et l'administration. Le BCMA n'a pas un rôle d'assistant social, même si parfois il arrive à la limite du social ou du conseil juridique. La discussion doit avoir lieu avec l'autorité concernée indépendamment du cas concret.

Le BCMA saisit l'autorité concernée pour qu'elle explique ce qui s'est passé. Il est intrusif et ne dépend pas du CE. Il entend les deux parties, avec une posture de médiateur, directement élu par le GC et rencontre la COGES une fois par année.

En conclusion, la CHSTC remarque que, dans un processus idéal, les justiciables pourraient d'abord s'adresser au BCMA, afin de comprendre la décision judiciaire, avant de saisir la commission. Cela permettrait d'en vulgariser le contenu pour un non juriste, et d'expliquer le rôle et les limites de la commission, même s'il demeure également important d'être à l'écoute des personnes pour rester connecté à la réalité.

En principe, une rencontre annuelle a lieu entre le BCMA et le TC, avec l'idée de faire remonter des informations. Les magistrats et préposés ont connaissance de l'existence de ce bureau. La commission constate cependant, que les cas concernant l'OJV sont peu nombreux et que ce volet devrait être mieux développé pour éviter certains recours.

Après cette expérience positive d'échanges, la CHSTC et le BCMA se rencontreront au moins une fois par année. La commission exprime le souhait d'être informée de cas particuliers. Elle se réserve la possibilité de recommander un justiciable au BCMA pour lui expliquer un jugement.

VISITES DES SOUS-COMMISSIONS

JUSTICES DE PAIX

Ayant décidé d'attacher une importance particulière cette année aux Justices de paix (JP), notamment dans la perspective de la mission du Bureau quant au suivi du rapport Rouiller, la CHSTC a procédé à la visite de l'ensemble des Justices de paix (JP) selon la répartition ci-dessous.

Entité	Sous- commission
Justice de paix du district de l'Ouest lausannois	Muriel Thalmann – Christelle Luisier Brodard
Justice de paix du district de Lausanne	Muriel Thalmann – Christelle Luisier Brodard
Justice de paix du district de Morges	Muriel Thalmann – Christelle Luisier Brodard
Justice de paix du district d'Aigle	Pierrette Roulet-Grin – Alexandre Rydlo
Justice de paix du district de la Riviera-Pays-d'Enhaut	Pierrette Roulet-Grin – Alexandre Rydlo
Justice de paix du district de Nyon	Pierrette Roulet-Grin – Alexandre Rydlo
Justice de paix du district de la Broye-Vully	Rebecca Joly – Maurice Treboux
Justice de paix des districts du Jura-Nord vaudois et du Gros-de-Vaud	Rebecca Joly – Maurice Treboux
Justice de paix du district de Lavaux-Oron	Rebecca Joly – Maurice Treboux

La Justice de Paix traite 3 domaines de compétences :

- L'autorité de protection de l'adulte et de l'enfant
- Le contentieux (mise à ban [stationnement], litiges inférieurs à 10'000 CHF, poursuites pour dettes et faillites, séquestres, code rural et foncier, expulsion pour défaut de paiement de loyer)
- L'autorité successorale

Les sous-commissions ont procédé aux visites en mettant l'accent sur des thèmes suivis par la CHSTC depuis plusieurs années. Un premier volet des échanges concernait les PLAFAs. Il s'inscrit dans le contexte du suivi des observations et des chapitres ayant traité ce sujet dans les rapports précédents (Rapport de gestion 2013, page 16 ; rapport de gestion 2014, pages 15 et 16, rapport de gestion 2017, pages 9, 13 et 14, 18).

Un second volet concernait la composition de la Justice de paix. Il s'inscrit dans le contexte du suivi des observations et des chapitres ayant traité ce sujet dans les rapports précédents (Rapport de gestion 2014, page 17).

Le troisième volet concernant l'organisation de la protection de l'enfant, dans le contexte de suivi du rapport Rouiller, déjà évoqué au chapitre 3.1, page 11 de ce rapport.

4.1 Placements à des fins d'assistances (PLAFA)

4.1.1 PLAFA prononcés par les Justices de paix

Le tableau ci-dessous indique précisément le nombre de PLAFAs prononcés par chaque Justice de paix au cours de ces dernières années

PLAFA prononcés par les Justices de paix depuis 2014 :

	2018											
	Mesures instituées				Mesures levées				Mesures en cours au 31.12			
	Mesures ambulatoires	PLAFA - Provisoire	PLAFA	TOTAL	Mesures ambulatoires	PLAFA - Provisoire	PLAFA	TOTAL	Mesures ambulatoires	PLAFA - Provisoire	PLAFA	TOTAL
JPX Aigle	6	4	8	18	6	6	12	24	10	1	18	29
JPX Lausanne	9	69	20	98	10	59	25	94	39	54	69	162
JPX Lavaux-Oron	7	10	5	22	6	8	4	18	8	10	14	32
JPX Morges	4	19	11	34	2	14	8	24	8	14	26	48
JPX Nyon	2	8	8	18	2	5	6	13	4	4	23	31
JPX Ouest-lausannois	2	11	7	20	3	11	11	25	10	3	10	23
JPX Broye-Vully	0	13	6	19	3	12	6	21	3	9	8	20
JPX Riviera-Pays-d'Enhaut	16	31	22	69	7	24	22	53	34	15	57	106
JPX Jura-Nord vaudois et Gros-de-Vaud	11	33	11	55	9	27	7	43	35	29	42	106
Total	57	198	98	353	48	166	101	315	151	139	267	557

	2017											
	Mesures instituées				Mesures levées				Mesures en cours au 31.12			
	Mesures ambulatoires	PLAFA - Provisoire	PLAFA	TOTAL	Mesures ambulatoires	PLAFA - Provisoire	PLAFA	TOTAL	Mesures ambulatoires	PLAFA - Provisoire	PLAFA	TOTAL
JPX Aigle	7	8	8	23	3	10	16	29	9	3	23	35
JPX Lausanne	16	69	24	109	7	33	22	62	38	46	74	158
JPX Lavaux-Oron	7	9	9	25	3	5	9	17	13	5	12	30
JPX Morges	8	15	16	39	3	8	15	29	8	10	21	39
JPX Nyon	1	2	6	9	1	4	9	14	4	1	22	27
JPX Ouest-lausannois	0	7	10	17	2	7	7	16	10	4	19	33
JPX Broye-Vully	4	12	8	24	2	4	9	15	6	8	11	25
JPX Riviera-Pays-d'Enhaut	12	21	13	46	8	18	38	64	26	8	58	92
JPX Jura-Nord vaudois et Gros-de-Vaud	17	37	8	62	7	20	14	41	34	25	36	95
Total	72	180	102	354	36	109	142	287	148	110	276	534

	2016											
	Mesures instituées				Mesures levées				Mesures en cours au 31.12			
	Mesures ambulatoires	PLAFA - Provisoire	PLAFA	TOTAL	Mesures ambulatoires	PLAFA - Provisoire	PLAFA	TOTAL	Mesures ambulatoires	PLAFA - Provisoire	PLAFA	TOTAL
JPX Aigle	3	0	10	13	0	0	21	21	4	0	35	39
JPX Lausanne	10	0	14	24	7	0	30	37	27	0	71	98
JPX Lavaux-Oron	5	0	4	9	1	0	10	11	8	0	13	21
JPX Morges	5	0	16	21	2	0	20	22	3	0	22	25
JPX Nyon	2	0	5	7	0	0	7	7	4	0	24	28
JPX Ouest-lausannois	4	0	4	8	1	0	7	8	12	0	15	27
JPX Broye-Vully	0	0	9	9	1	0	19	20	3	0	11	14
JPX Riviera-Pays-d'Enhaut	7	0	13	20	5	0	25	30	23	0	68	91
JPX Jura-Nord vaudois et Gros-de-Vaud	5	0	12	17	9	0	23	32	22	0	45	67
Total	41	0	87	128	26	0	162	188	106	0	304	410

	2015											
	Mesures instituées				Mesures levées				Mesures en cours au 31.12			
	Mesures ambulatoires	PLAFA - Provisoire	PLAFA	TOTAL	Mesures ambulatoires	PLAFA - Provisoire	PLAFA	TOTAL	Mesures ambulatoires	PLAFA - Provisoire	PLAFA	TOTAL
JPX Aigle	2	0	10	12	0	0	8	8	2	0	42	44
JPX Lausanne	13	0	34	47	3	0	26	29	25	0	93	118
JPX Lavaux-Oron	2	0	6	8	0	0	10	10	4	0	20	24
JPX Morges	0	0	17	17	0	0	15	15	1	0	30	31
JPX Nyon	0	0	1	1	0	0	7	7	1	0	26	27
JPX Ouest-lausannois	5	0	4	9	3	0	13	16	8	0	18	26
JPX Broye-Vully	0	0	24	24	1	0	22	23	4	0	19	23
JPX Riviera-Pays-d'Enhaut	13	0	29	42	4	0	26	30	20	0	83	103
JPX Jura-Nord vaudois et Gros-de-Vaud	9	0	16	25	6	0	16	22	27	0	52	79
Total	44	0	141	185	17	0	143	160	92	0	383	475

	2014											
	Mesures instituées				Mesures levées				Mesures en cours au 31.12			
	Mesures ambulatoires	PLAFA - Provisoire	PLAFA	TOTAL	Mesures ambulatoires	PLAFA - Provisoire	PLAFA	TOTAL	Mesures ambulatoires	PLAFA - Provisoire	PLAFA	TOTAL
JPX Aigle	0	0	12	12	0	0	10	10	0	0	40	40
JPX Lausanne	5	0	26	31	1	0	24	25	17	0	80	97
JPX Lavaux-Oron	1	0	10	11	0	0	7	7	2	0	17	19
JPX Morges	0	0	10	10	0	0	15	15	1	0	28	29
JPX Nyon	1	0	7	8	0	0	7	7	1	0	27	28
JPX Ouest-lausannois	2	0	13	15	0	0	14	14	3	0	26	29
JPX Broye-Vully	0	0	8	8	1	0	8	9	4	0	19	23
JPX Riviera-Pays-d'Enhaut	3	0	13	16	0	0	22	22	12	0	78	90
JPX Jura-Nord vaudois et Gros-de-Vaud	18	0	19	37	1	0	26	27	21	0	53	74
Total	30	0	118	148	3	0	133	136	61	0	368	429

(Source : Secrétariat général OJV 2019)

En premier lieu, il est difficile d'appréhender les chiffres concernant le nombre de dossiers ouverts au total, car certains cas reviennent plusieurs fois. Très souvent un dossier commence par un PLAFa provisoire pour terminer par un PLAFa. Les décisions PLAFa sont réexaminées 6 mois après leur prononcé, puis une fois par an. Le nombre de PLAFa a évolué depuis les Assises, puis s'est stabilisé. Des facteurs conjoncturels ont été évoqués pour les PLAFa de courtes durées.

Les PLAFa civils (98 en 2018), concernés par cette statistique, nécessitent une grande collaboration avec les médecins. Ces mesures ont été systématiquement décidées sur la base d'une expertise et font l'objet d'un échéancier. Les personnes peuvent à chaque fois être entendues, voire recourir contre une mesure. Environ 90% des personnes placées ne recourent pas.

Les PLAFa médicaux, beaucoup plus nombreux (2'258 en 2018), ne figurent pas dans cette statistique. Il n'y a en effet pas de statistiques spécifiques par district car les Justice de paix ne sont pas informées des PLAFa médicaux. Ce sont les médecins, psychiatres, et médecins de premier recours qui prennent la décision. Il y a une notification, avec un délai de 10 jours pour faire recours auprès de la Justice de paix.

Une fois par année, les juges de paix ont une formation continue avec le corps médical (hôpitaux régionaux) qui est très utile. Une autre formation a lieu avec le TC.

Certains cas litigieux durent plus d'une année et l'Etat ne paie plus à double le loyer de l'appartement et le placement dans une institution. Il convient donc d'attendre avant de lancer l'expertise, le temps que les personnes âgées se rendent compte que ce n'est plus possible de rentrer chez elles afin d'éviter de surcharger les centres d'expertise.

Lors des échanges, une sous-commission a pu constater qu'il n'y avait pas de médecin-délégué dans le district Lavaux-Oron. La commission a sollicité le médecin cantonal à ce sujet, et les éléments suivants peuvent être retenus de sa réponse. Le rôle de médecin-délégué nécessite une expertise, une disponibilité et une éthique de travail qui rendent cette fonction difficile à pourvoir notamment dans les districts où il existe peu de médecins de premier recours. L'Office du médecin cantonal a toutefois mis en place un système de délégation qui assure la disponibilité d'au moins un médecin-délégué par district. Pour celui de Lavaux-Oron, cette fonction est assurée ad interim depuis le 1er février 2017.

4.1.2 Principaux mandants d'un PLAFa

La plupart des PLAFa sont médicaux et sont dus à l'absence d'une situation de soins stable, du réseau social à mettre en place, etc. Les médecins traitants ou les médecins hospitaliers sont donc les principaux mandants, souvent après plusieurs consultations. Ces cas concernent régulièrement des personnes avec des problèmes d'alcool, parfois de drogues, de schizophrénie, ou alors en décompensation / décompression. Les signalements par les médecins traitants sont des situations délicates parce qu'ils ne veulent pas prononcer le PLAFa pour éviter de rompre le lien thérapeutique. Il arrive que des assistants médicaux écrivent à la JP pour lui demander d'intervenir. Pour les personnes âgées, ce sont plutôt les CMS qui procèdent aux annonces.

Lorsque la personne est sous curatelle, souvent le curateur détecte assez tôt si la situation se péjore. Les curateurs avaient la possibilité de prononcer un PLAFa avant 2013 ; les curateurs professionnels doivent désormais passer par un médecin ou un juge de paix pour signaler un cas problématique.

Le signalement d'autres sources, comme les proches, est traité avec des réserves. S'il y a une urgence sanitaire, l'office renvoie aux autorités sanitaires et ne prononce pas lui-même un PLAFa urgent. Les médecins-délégués peuvent aussi estimer l'urgence. Le juge ne peut pas estimer la situation d'un point de vue médical. Dans ces cas, le juge ouvre une enquête sur la base d'une expertise. Parfois la JP envoie la police. Parfois, le cas ne nécessite pas d'intervention, la marginalité étant aussi un droit.

Pour les décisions concernant les mesures ambulatoires, sans placement (personnes soignées en dehors des institutions PLAFa), c'est le médecin de référence qui définit le meilleur traitement ambulatoire et qui doit prévenir la Justice de paix si la personne concernée ne se présente pas. Il y a 2 cas de figure :

- La personne concernée n'est pas d'accord avec les mesures ambulatoires prononcées, mais entre dans le lien thérapeutique et en voit les effets ;

- La personne concernée n'est pas opposée mais demande à la justice d'intervenir, car elle a besoin d'une pression.

Les PLAFAs civils (décrétés après la procédure judiciaire) concernent plutôt les personnes qui, à terme, pourraient revenir dans la vie sociale, car la procédure est très lourde (expertise, etc.).

Les affaires personnelles des personnes placées ont fait l'objet d'une observation de la commission dans son rapport 2018, qui a soulevé la question du rôle des curateurs. Pour la JP, ce problème se pose surtout pour les entrées en EMS.

Pour rappel, la formation des curateurs est assurée par le Bureau d'aide aux curateurs privés (BAC) qui dépend du Service des curatelles et tutelles professionnelles (SCTP). Le curateur privé peut également s'adresser au BAC pour obtenir des conseils ou du soutien dans le cadre de démarches administratives, sociales et juridiques.

Les démarches liées à la remise d'un appartement et à la liquidation du ménage lors d'une entrée en EMS ou en institution sont traitées dans le cadre des cours dispensés et font également l'objet d'un chapitre dans le « Manuel à l'attention des curateurs » (chapitre 10.3.4, p. 192-193)

Ce chapitre indique notamment que les affaires doivent être réparties en catégories, si possible selon discussion avec la personne concernée (à prendre avec elle en EMS/institution, à donner, à vendre ou à débarrasser).

4.1.3 Répartition des PLAFAs en fonction de la durée

PLAFA levés entre le 01.01.2014 et le 31.12.2018 par Justice de paix selon la durée

Justice de paix	Durée				Durée %			
	<31 j.	<1an	>1an	Total	<31	<1an	>1an	Total
JPX Aigle	3	38	52	93	3.2%	40.9%	55.9%	100%
JPX Broye-Vully	11	49	30	90	12.2%	54.4%	33.3%	100%
JPX Gros-de-Vaud	1	7	9	17	5.9%	41.2%	52.9%	100%
JPX Jura-Nord vaudois	4	66	90	160	2.5%	41.3%	56.3%	100%
JPX Lausanne	18	122	120	260	6.9%	46.9%	46.2%	100%
JPX Lavaux	3	29	33	65	4.6%	44.6%	50.8%	100%
JPX Morges	21	47	46	114	18.4%	41.2%	40.4%	100%
JPX Nyon	4	17	31	52	7.7%	32.7%	59.6%	100%
JPX Ouest-lausannois	4	35	45	84	4.8%	41.7%	53.6%	100%
JPX Riviera-Pays-d'Enhaut	13	68	122	203	6.4%	33.5%	60.1%	100%
Total	82	478	578	1138	7.2%	42.0%	50.8%	100%

(Source : Secrétariat général OJV 2019)

De manière générale, les JP essaient d'éviter autant que possible de prononcer des PLAFAs.

Parfois, les PLAFAs sont prolongés au-delà de six semaines pour mettre en place le suivi thérapeutique, ensuite la mesure est levée par le centre de psychiatrie compétent.

Les PLAFAs jusqu'à un an concernent surtout les personnes âgées en attente d'EMS. Il n'y a pas d'expertise dans ces cas-là.

Si le PLAFA dure plus d'un an, il y a besoin d'une expertise. Si le délai est trop long, la possibilité existe de faire appel à des experts privés, outre les centres de psychiatrie.

En cas de placement durable, les personnes changent de domicile, avec des dossiers qui peuvent changer de districts, selon la répartition sur le territoire des institutions pour majeurs ou des EMS.

4.1.4 Procédure et délai d'examen d'une demande de libération selon l'article 426 al 4. CC

Cette procédure est très rare. Selon certains juges de paix, il y a eu un certain changement de culture entre les médecins et les juges depuis les assises de la PLAFA. Il y a une meilleure culture de l'information entre le médecin et le patient notamment. La collaboration est également meilleure avec les centres psychiatriques. A l'inverse, d'autres juges expliquent la rareté de la procédure parce que les médecins ne sont pas très enclins à informer les patients de ce genre de droit.

Une personne placée peut demander en tout temps d'être libérée. Selon l'article 426 al. 4 CC, « la décision doit être prise sans délai ». Or, des disparités apparaissent en matière de délai de traitement d'une telle demande. Cette différence s'explique avant tout par la taille de l'Office. Elle dépend aussi

des mesures d'instructions (interpellations des médecins, foyers, curateurs qui ont 20 jours pour faire un rapport). Une fois que l'audience a eu lieu, le délai de notification de la décision est généralement de 15 jours. L'OJV dispose d'un outil informatique, GDC (Gestion Dossier Civil), pour gérer les délais, mais il n'y a pas de statistiques des notifications.

Si le médecin d'un établissement de placement décide qu'une personne peut être libérée, la libération intervient généralement assez rapidement. Les décisions sont notifiées dans les 15 jours. Les établissements ne veulent pas garder les personnes plus que nécessaire. Les cas de demande de libération en EMS sont rares. Les libérations sont plutôt demandées par les personnes dépendantes (alcooliques, toxicomanes, ...).

Si le médecin de l'établissement de placement dit qu'une personne ne peut malheureusement pas être libérée, la mesure est prolongée, mais sur la base d'une expertise. Sitôt le rapport à disposition, la Justice de Paix convoque une nouvelle séance dans un délai d'un mois.

4.1.5 Procédure et délai de l'appel au juge prévu par l'art. 439 CC

La procédure d'appel dépend uniquement du juge, elle permet d'examiner si le PLFA de 6 semaines, institué par le médecin, remplit les conditions requises.

L'audience est organisée dans la semaine (439 al.3, qui renvoie au 450 e, al. 5 du Code civil et Directive de la Cour administrative (2016)) et les décisions sont rendues dans les 2-3 jours.

La demande d'expertise sommaire est faite au centre d'expertise psychiatrique, par un médecin indépendant (donc ni le médecin traitant, ni le médecin de l'institution dans lequel le patient est placé).

Quelque 5% d'appels sont admis, généralement en raison de l'amélioration de l'état de santé entre le moment où le PLFA a été décidé et l'audience.

La JP est soumise aux réalités du terrain. Il arrive parfois que les délais ne soient pas tenus aussi pour prendre en compte un suivi ambulatoire ou un encadrement qui n'est pas prêt, notamment avant les week-end. Parfois aussi, il faut aller auprès du patient (à cause du manque de transportabilité ou aussi de la violence du patient).

Ces dossiers sont traités de manière prioritaire. Les offices de tiennent pas de statistiques des délais.

4.1.6 Recours contre les décisions de PLFA

Selon les JP, l'explication donnée au faible taux de recours dans les statistiques suivantes s'expliquent par le fait que les décisions s'appuient sur des expertises psychiatriques.

Recours contre les décisions de PLFA en 2018

	Recours total contre les décisions PLFA*	Recours admis	Recours admis avec renvoi	Recours partiellement admis
JPX Aigle	6			
JPX Broye-Vully	12			
JPX Gros-de-Vaud	1			
JPX Jura Nord-Vaudois	11		1	
JPX Lausanne	36	5	1	1
JPX Lavaux - Oron	10			
JPX Morges	10			
JPX Nyon	11	1		
JPX Ouest Lausannois	15	1		
JPX Riviera - Pays-d'Enhaut	22	3		
TOTAL	134	10	2	1

*Nombre total de recours contre toute décision en matière de PLFA (pas uniquement contre les PLFA institués)

(Source : Secrétariat général OJV 2019)

4.2 Composition de la Justice de Paix

Les assesseurs de JP exercent leur activité par intérêt pour la société. Comme déjà mentionné au chapitre 3.1 page 11, ils sont rétribués par CHF 150.-/demi-journée et CHF 30.-/dossier qui donne lieu à une audition. Les postes sont peu attractifs (pas de garantie d'activité et revenu) et ce sont surtout les

audiences qui attirent les assesseurs. Le travail principal consiste cependant à contrôler les comptes, et il semblerait plus logique de mandater des fiduciaires pour faire ce travail.

4.2.1 Nombre d'assesseurs par Justice de paix

Nombre d'assesseurs par Justice de paix en 2019

Justices de paix	
JPX Aigle	9
JPX Broye-Vully	14
JPX Gros-de-Vaud	12
JPX Jura-Nord vaudois	27
JPX Lausanne	38
JPX Lavaux-Oron	11
JPX Morges	25
JPX Nyon	9
JPX Ouest lausannois	12
JPX Riviera-Pays-d'Enhaut	21
Total	178

(Source : Secrétariat général OJV 2019)

Les profils des assesseurs sont très variés : il y a des jeunes retraités, des actifs et des retraités qui avaient commencé lors de leur vie active. Plusieurs JP ont encore beaucoup d'assesseurs qui sont actifs depuis des années, et notamment des agriculteurs. Les nouveaux profils sont plutôt des anciens employés de banque ou des personnes du milieu médical et social. La responsabilité en matière de vérification des comptes s'est accrue, donc il y a besoin de personnes issues du milieu bancaire ou financier.

Pour plusieurs JP, il est néanmoins difficile de recruter des professionnels du secteur social ou médical parce qu'ils/elles n'ont pas d'affinité avec les chiffres. Or c'est l'essentiel du travail d'assesseur.

Les assesseurs travaillent avec tous les juges. Ils peuvent gérer jusqu'à 80 dossiers, et gardent la possibilité, en cas de surcharge temporaire ou de difficultés personnelles, de demander à être moins sollicité ou déchargé.

Concernant leur disponibilité, notamment lorsqu'ils sont encore en activité au niveau professionnel, les assesseurs sont sensibilisés au moment de leur recrutement aux implications que cette charge peut engendrer. Ainsi, la personne qui entend être nommée doit disposer de temps pour effectuer les tâches qui lui seront confiées et pour répondre aux sollicitations des curateurs.

Certaines JP fixent les audiences en début d'année, avec entre quatre et six séances par année pour chaque assesseur. Les audiences sont réparties entre les assesseurs en tenant compte dans la mesure du possible de leurs compétences. Chacun a son dossier et fait appel aux compétences spécifiques des autres assesseurs lorsqu'il a des problématiques spécifiques à traiter (placement de fortunes, travaux à domicile, etc.). Certaines JP ont mis en place un assesseur-référent, qui peut aider les autres et décharger un peu l'office.

L'importance d'avoir une certaine mixité au sein des assesseurs (hommes/femmes, âges, interdisciplinarité, etc.) a été soulignée.

4.2.2 Type de professions/formations exercées par les assesseurs

Type de professions/formations exercées par les assesseurs en 2019

Justice de paix	Professions/formations						Totaux
	1	2	3	4	5	6	
JPX Aigle	0	4	3	0	1	1	9
JPX Broye-Vully	4	3	5	0	0	2	14
JPX Gros-de-Vaud	2	0	8	0	2	0	12
JPX Jura-Nord vaudois	4	8	9	0	3	3	27
JPX Lausanne	0	12	17	3	1	5	38
JPX Lavaux-Oron	0	4	5	0	2	0	11
JPX Morges	0	6	13	2	4	0	25
JPX Nyon	1	1	6	1	0	0	9
JPX Ouest lausannois	0	3	5	0	2	2	12
JPX Riviera-Pays-d'Enhaut	0	8	11	2	0	0	21
Total	11	49	82	8	15	13	178
	6.2%	27.5%	46.1%	4.5%	8.4%	7.3%	100%

Catégories : formations

1. agricole/viticole (agriculteur, vigneron)
2. médicale/sociale/enseignement (infirmier, assistant social, éducateur, enseignant, psychologue, médiateur, etc.)
3. commerciale (employé de commerce/banque, assureur, comptable, cadre administratif, etc.)
4. juridique (juriste, avocat, etc.)
5. technique (électricien, ingénieur, informaticien, laborantin, libraire, vendeur, couvreur, vétérinaire, etc.)
6. autre (vente, métiers du bâtiment, etc.)

(Source : Secrétariat général OJV 2019)

4.2.3 Nominations et démissions d'assesseurs

Plusieurs JP ont fait part d'une excellente ambiance, avec peu de turnover et une bonne dynamique.

Au niveau des départs, les principales raisons invoquées concernent des raisons personnelles, comme un changement d'emploi, une augmentation du taux d'activité, l'âge de 75 ans. D'autres raisons évoquées concernent par exemple la charge de contrôle des comptes des curateurs trop importante, la non-réélection de personnes ayant des problèmes psychiques, la démission suite à une enquête disciplinaire.

Il n'y a pas de délai de démission, donc parfois les départs sont précipités. Afin d'avoir une marge de manœuvre, certaines JP disposent dès lors de plus d'assesseurs que la loi ne l'oblige. Cela ne crée pas de coût supplémentaire car ils sont rémunérés à la tâche.

Nombre de postes en cours de nomination par Justice de paix

Justices de paix	
JPX Aigle	4
JPX Broye-Vully	0
JPX Gros-de-Vaud	0
JPX Jura-Nord vaudois	0
JPX Lausanne	6
JPX Lavaux-Oron	0
JPX Morges	0
JPX Nyon	0
JPX Ouest lausannois	3
JPX Riviera-Pays-d'Enhaut	0
Total	13

(Source : Secrétariat général OJV 2019)

Nombre de démissions d'assesseurs au cours des deux dernières années et motif de leur démission

	2018	2019
Renonciation à la réélection ou pas réélu en 2018	13	---
Démission	7	12
Retraite	3	0
Décès	1	0

(Source : Secrétariat général OJV 2019)

4.2.4 Types de tâches assumées par les assesseurs

Le cahier des charges des assesseurs de JP, adopté par la CA le 15 mai 2017, comporte cinq missions :

- Siéger au sein de la justice de paix, comme membre de l'autorité de protection de l'adulte et de l'enfant (art. 107 et 110 LOJV)
- Assurer le soutien dont le curateur privé a besoin pour accomplir ses tâches, en lui proposant un accompagnement et en lui donnant les instructions et les conseils nécessaires (art. 6 al. 1 let. d et e LVP AE)
- Assurer la vérification préalable des comptes soumis à l'approbation de l'autorité de protection et l'examen des rapports adressés à celle-ci (art. 6 al. 1 let. h LVP AE)
- Assurer l'exécution de toute tâche déléguée par le président de l'autorité de protection (art. 6 al. 1 LVP AE)
- Rechercher, de manière facultative, des curateurs volontaires (art. 6 al. 1 let. c LVP AE)

4.2.4.1. Siéger au sein de la justice de paix, comme membre de l'autorité de protection de l'adulte et de l'enfant

Dans le cadre de cette mission, les activités consistent à :

- Prendre connaissance des dossiers en vue de participer aux audiences et délibérations
- Participer aux audiences et délibérations de l'autorité de protection
- Participer à la prise de décision de l'autorité de protection en tant que membre de l'autorité collégiale

4.2.4.2. Assurer le soutien dont le curateur privé a besoin pour accomplir ses tâches, en lui proposant un accompagnement et en lui donnant les instructions et les conseils nécessaires

Dans le cadre de cette mission, les activités consistent à :

- Assurer son soutien de manière harmonisée aux curateurs privés dans toutes les étapes du mandat, en étant joignable facilement et largement, et en répondant aux questions dans de brefs délais
- Assurer le soutien au curateur privé au début de son mandat
- Assurer le soutien au curateur privé tout au long de son mandat
- Assurer le soutien au curateur privé à la fin de son mandat

4.2.4.3. Assurer la vérification préalable des comptes soumis à l'approbation de l'autorité de protection et l'examen des rapports adressés à celle-ci

Dans le cadre de cette mission, les activités consistent à :

- Assurer de manière uniforme le contrôle préalable du compte annuel du curateur avant de le soumettre au président de l'autorité de protection. Cas échéant, lui signaler les anomalies constatées
- Vérifier l'exactitude, la légalité et l'opportunité des opérations et s'assurer de l'existence des biens appartenant à la personne concernée sur la base des pièces justificatives, en vue d'une approbation du compte dans les trois mois
- Demander toutes explications au curateur et, s'il y a lieu, lui fixer un délai pour compléter ou rectifier le compte ou y pourvoir lui-même

4.2.4.4. Assurer l'exécution de toute tâche déléguée par le président de l'autorité de protection

Dans le cadre de cette mission, les activités consistent à :

- Assurer les tâches suivantes, sur délégation du président de l'autorité de protection :
 - Invitation expresse aux parents de tenter une médiation (art. 314 al. 2 CC) ;
 - Intervention pour assurer la sauvegarde des biens de l'enfant dans les cas prévus par les art. 318 à 322 CC.
- Assurer toute tâche d'instruction sur délégation du président de l'autorité de protection.
- Assurer toute tâche générale sur délégation du président de l'autorité de protection.
- Tenir à jour la liste des compétences sociales et professionnelles acquises et/ou mobilisées dans le cadre de la fonction de curateur volontaire en vue d'établir un certificat final ou intermédiaire attestant de l'engagement.

4.2.4.5. Rechercher, de manière facultative, des curateurs volontaires

Dans le cadre de cette mission, les activités consistent à :

- Rechercher, de manière facultative, des personnes acceptant d'assumer un mandat de curatelle et de suivre la formation dispensée par le Bureau d'aide aux curateurs privés et transmettre leur nom à la justice de paix (maintien du réseau existant).

4.2.5 Curatelles de portée générale instituée par la Justice de paix et curatelles de portées générales attribuées à l'OCTP par la Justice de Paix

Curatelles de portée générale instituée en 2018 par la Justice de paix

Justice de paix	Curatelles de portée générale	Total autres types de curatelles majeurs	Pourcentages de curatelles de portée générale
JPX Aigle	9	139	6.5%
JPX Jura-Nord vaudois et Gros-de-Vaud	21	387	5.4%
JPX Lausanne	65	615	10.6%
JPX Lavaux-Oron	3	148	2.0%
JPX Morges	11	257	4.3%
JPX Nyon	12	165	7.3%
JPX Ouest-lausannois	9	208	4.3%
JPX Broye-Vully	22	106	20.8%
JPX Riviera-Pays-d'Enhaut	21	308	6.8%
Total	173	2333	7.4%

(Source : Secrétariat général OJV 2019)

Les curatelles représentent une partie importante du travail des JP. Les situations peuvent être très variables. Parfois un dossier n'est pas actif pendant toute l'année et parfois il y a des décisions tous les mois. Les cas avec des droits de visite avec des enfants nécessitent plusieurs séances et sont parfois lourds. Cela pose des questions de ressources pour ces situations. L'état actuel des ressources date de 2013, alors qu'il y a eu une augmentation de 35 % des cas de protection de l'adulte et de l'enfant. Selon les JP, ce travail ne peut notamment pas être facilité par la numérisation.

Les statistiques fournies ne mentionnent pas les anciens cas de "prolongation de l'autorité parentale", qui sont devenu des curatelles. Il y a beaucoup de curatelle de portée générale pour cause d'illettrisme. Il y a aussi une certaine "migration" de personnes socialement défavorisées et un isolement social qui expliquent la part importante de ces curatelles dans certaines régions. La part de curateurs privés varie également en fonction des régions. De manière générale, le SCTP se charge surtout des cas lourds et peut aussi pallier l'urgence.

Curatelles de portées générales attribuées au SCTP en 2018 par la Justice de Paix

Justice de paix	Curatelles de portée générale
JPX Aigle	2
JPX Jura-Nord vaudois et Gros-de-Vaud	12
JPX Lausanne	31
JPX Lavaux-Oron	2
JPX Morges	6
JPX Nyon	1
JPX Ouest-lausannois	6
JPX Broye-Vully	6
JPX Riviera-Pays-d'Enhaut	7
Total	73

(Source : Secrétariat général OJV 2019)

4.2.6 Contrôle des curateurs par les assesseurs

Il y a jusqu'à 80 dossiers par assesseur. Il ressort des visites qu'en principe ce nombre est inférieur. L'assesseur propose un accompagnement en donnant au curateur les instructions et les conseils nécessaires (art. 6 al. 1 let. d et e LVP AE).

Il assure le soutien dans toutes les étapes du mandat. L'assesseur a au minimum un entretien par semestre avec le curateur.

Il vérifie une fois par année l'exactitude des comptes finaux établis par les curateurs privés et professionnels. Un rapport annuel du curateur est établi concernant l'état de la personne, les démarches effectuées, le potentiel d'autonomisation.

Il n'existe pas de contrôles inopinés des curateurs par les assesseurs.

4.3 Organisation de la protection de l'enfant

De manière générale, les Justices de paix ont accueilli positivement les propositions du TC quant à l'organisation de la protection de l'enfant, même s'il est difficile de se prononcer sur ce qui n'est pas encore en place.

4.3.1 Remarques des JP sur le projet

Plusieurs points ont fait l'objet de remarques. La question de créer un Tribunal de l'enfant, avec des magistrats uniquement dévolus à cela, a été mise en évidence, avec la crainte d'un turnover très important dû à la proportion de cas lourds.

Plusieurs offices se sont aussi interrogés sur le fait que le volume d'affaires soit suffisant pour se spécialiser. La volonté politique d'avoir une JP par district est également à considérer en regard des petits offices pour lesquels la question d'une fusion se pose.

Le recours à des spécialistes pour se prononcer est considéré comme intéressant, mais il a été souligné que si ces experts n'interviennent qu'en fin de procédure, cela ne servirait pas à grand-chose.

Le fait d'instaurer une hiérarchie entre les assesseurs n'est pas forcément bien perçu. Cela impliquera notamment des problèmes logistiques dans l'organisation des séances, et financiers si des assesseurs ne viennent que pour une séance.

4.3.2 Conséquences du projet

Avec la nouvelle organisation, la JP devra entendre les enfants plus qu'avant.

La spécialisation dans le domaine de la protection de l'enfant pourrait amener des magistrats intéressés par ce domaine. De nombreux offices se sont montrés favorables à une formation continue renforcée, tout en tenant compte du temps et de la disponibilité du personnel pour le faire.

Il sera nécessaire de bénéficier d'assesseurs spécialisés, avec notamment des pédopsychiatres. Les assesseurs seront mieux formés. Et enfin sur le terrain, les juges estiment que le SPJ, qui enquête auprès des enfants et des familles, devrait être renforcé en premier.

Aujourd'hui, plusieurs instances s'occupent des enfants (TDA et JP), ce qui peut être compliqué pour le justiciable. Une instance unique serait assurément plus facile pour le justiciable, mais pas forcément profitable pour le magistrat. En effet, cela implique que des magistrats soient d'accord de se consacrer uniquement à ce domaine du droit, émotionnellement compliqué.

4.4 Préoccupations issues des visites aux Justices de paix

4.4.1 Statut des juges de paix

Selon le TC, tous les magistrats sont considérés de la même manière, mais il est vrai que cette fonction peut, aux yeux de certains justiciables et mandataires, être considérée comme de seconde catégorie, avec un comportement inadéquat notamment en termes de communication. Le TC et la commission déplorent évidemment cette situation et ce déficit d'image, car aujourd'hui la fonction s'est professionnalisée : tous les juges de paix sont juristes ce qui n'était pas le cas auparavant.

La démonstration que ces juges de paix ne sont pas des magistrats de seconde catégorie s'est concrétisée par la mise à niveau salariale, dans la même classe, de tous les magistrats de première instance. Sous réserve du rattrapage de la caisse de pension, cette opération n'a rien coûté à l'Etat, car un poste de juge cantonal n'a pas été renouvelé et a permis cette augmentation de traitement. A terme, le système vaudois sera peut-être comparable à celui d'autres cantons, avec une nomination de magistrats simplifiée. Mais les mentalités doivent encore évoluer pour tendre vers une seule catégorie de magistrats.

Si la fonction de juge de paix continue à être un rouage essentiel du système judiciaire vaudois, il ressort néanmoins des visites de la commission que ces magistrats se sentent perçus comme les parents pauvres de l'OJV. Malgré les mesures prises avec notamment la revalorisation salariale, le constat négatif perdure et dépasse visiblement la question financière. Le titre de juge de paix n'est pas encore suffisamment considéré. Or si les juges de paix sont des juristes et des juges de première instance comme le sont les présidents de TDA, il n'y a par exemple pas de titre de président de Tribunal de Paix. Les aspects logistiques, liés aux locaux, les défraiements ou encore le plafond des montants des affaires dont ils ont la charge sont également des éléments à mettre dans la balance.

Actuellement, il n'existe pas de plateforme ou d'espace pour échanger entre juges de paix, ce qui serait un véritable atout pour bénéficier d'un échange entre pairs. Les réunions actuelles sont soit administratives (premiers et premières juges et Cour administrative) ou juridiques (uniformisation de la pratique entre juges de paix).

Jusqu'en 2010, il existait une association des juges de paix, qui était un partenaire de discussion important. Depuis, cette structure a été dissoute. Lors de la rencontre annuelle de la CA avec les juges de paix, le président du TC a émis le souhait que cette association soit réactivée pour pouvoir aborder les thématiques transverses à l'ensemble des offices du canton, avec un interlocuteur unique. Cette proposition ne s'est pas concrétisée. La CHSTC encourage les juges de paix à réactiver leur association.

4.4.2 Locaux

Les offices ont des besoins logistiques parfois mal couverts, notamment en termes de locaux, de matériel, d'aménagement. Il y a un problème d'étroitesse des locaux mentionné à plusieurs reprises, y compris en termes de bureaux pour les juges, ou encore pour que les assesseurs viennent consulter les dossiers ou rencontrer les curateurs.

La visite des locaux a permis de constater que parfois, ceux-ci sont peu adaptés à un office de justice. Il y a des problèmes d'accès pour les personnes à mobilité réduite, les personnes malentendantes, qui sont des problématiques qui vont devenir de plus en plus courantes. Les problèmes de ventilation et de températures sont également préoccupants, même s'ils sont connus depuis plusieurs années. Il n'y a de plus pas de mesures particulières pour la sécurité du personnel, un thème auquel la commission reste attentive.

Le bâtiment de la JP de Payerne, qui vient d'être construit, est particulièrement révélateur des difficultés de prise en compte des besoins métier par la DGIP. En dépit de nouveaux locaux, le local de l'huissière n'est par exemple pas conforme, car il ne donne pas d'accès visuel aux salles

d'audience. Mais il faut aussi relever que certains projets se passent très bien, à l'exemple de l'OPF de Lavaux-Oron à Cully. L'OJV n'est pas maître d'ouvrage dans le domaine des bâtiments. Il est tributaire de la DGIP, que ce soit pour des problèmes de maintenance des locaux, de questions de ventilation, d'acoustique, de sécurité entre parties publiques et parties privées, de circulation des magistrats, etc. Il est essentiel que la DGIP puisse tenir compte des besoins métier de l'OJV.

Ce problème concerne le suivi des projets de construction ou de transformation avec la DGIP. Un chef de projet est nommé par la DGIP, qui est l'interlocutrice de l'OJV lors des séances de commission de construction. Il mandate un bureau d'architecte qui va suivre le projet et conduire les travaux. Les problèmes de communication concernant les besoins métier interviennent parce que l'architecte ne participe pas aux commissions de construction.

1^{ère} Observation

Communication des besoins métier entre l'OJV et la DGIP

Plusieurs services transversaux assurent des prestations pour l'OJV. Ainsi que mentionné précédemment, l'OJV n'est pas maître d'ouvrage dans le domaine des bâtiments. Il est tributaire de la DGIP pour toutes les questions qui concernent ses locaux.

- *Le Tribunal cantonal est invité à étudier des mesures organisationnelles et de communication qui permettraient d'améliorer la prise en compte de ses besoins métier dans le domaine des bâtiments.*

La CHSTC est consciente que la question est liée au fonctionnement de la DGIP, qui relève de la haute surveillance de la Commission de gestion. Elle se coordonnera avec la COGES sur cette question, qui a par ailleurs déjà été thématiquée pour d'autres services de l'Etat de Vaud (voir rapport COGES 2019, page 136).

4.4.3 Démographie et ressources

La mise en œuvre de la chambre de protection de l'enfant va amplifier un problème de ressources existant pour assumer les tâches supplémentaires. De plus, la population augmente, de même que le nombre de cas. Les aspects qualitatifs sont également à considérer, avec des disparités de cas entre les districts.

A la question d'une personne de référence en matière de protection de l'enfant par office, le TC répond que le dispositif prévoit plutôt un référent par région, considérant ainsi les offices qui comptent peu de juges.

Les gestionnaires de dossier ont vu leur salaire réévalué, ce qui les met à égalité avec les postes de même type dans le reste de l'administration. Donc de ce côté, il y a eu une amélioration.

4.4.4 Expertises pédopsychiatriques

De manière générale, les expertises en pédopsychiatrie posent problème (Cf. chapitre 3.2 page 12). Disposer d'un pôle d'experts constituerait un atout, de même qu'un renforcement des centres d'expertise pédopsychiatriques

Le manque d'experts prêts à accepter des mandats renchérit les coûts.

Les médecins sont de plus en plus chargés par le travail administratif. Il y a dans ce domaine de moins en moins de médecins francophones, capables de réaliser une expertise.

Selon les juges de paix, les rapports d'expertise pour les enfants mettent parfois trop de temps à parvenir aux JP et sont par ailleurs chers.

Les arrondissements sanitaires ne correspondent pas aux districts, comme pour Lavaux-Oron. Cela ne constitue pas forcément un problème, car une certaine masse critique est nécessaire pour faire fonctionner les services de psychiatrie.

CONCLUSION

La commission formule les réserves d'usage au cas où des documents, des renseignements ou des faits susceptibles de modifier ses considérations n'auraient pas été portés à sa connaissance au cours de ses travaux.

La commission propose au Grand Conseil d'accepter la gestion de l'Ordre judiciaire vaudois pour l'année 2019.

ANNEXE 1 : LISTE DES PRINCIPAUX ACRONYMES

AI	Assurance-invalidité
ANV	Association des notaires vaudois
ATE	Association transports et environnement
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
BAC	Bureau d'aide aux curateurs privés
BCMA	Bureau cantonal de médiation administrative
CA	Cour administrative du Tribunal cantonal
CASSO	Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal
CCF	Contrôle cantonal des finances
CDAP	Cour de droit administratif et public
CE	Conseil d'Etat
CHSTC	Commission de haute surveillance du Tribunal cantonal
COGES	Commission de gestion
CHUV	Centre hospitalier universitaire vaudois
CPPRT	Commission de présentation
CTAFJ	Commission thématique des affaires judiciaires
DFJC	Département de la formation, de la jeunesse et de la culture
DGIP	Direction générale des immeubles et du patrimoine
DIS	Département des institutions et de la sécurité
DSAS	Département de la santé et de l'action sociale
EMPL	Exposé des motifs et projet de loi
ETP	Equivalent temps plein
GDC	Gestion Dossier Civil
JP	Justice de paix
LOVD	Loi vaudoise d'organisation de la prévention et de la lutte contre la violence domestique
LPAv	Loi sur la profession d'avocat
LPers-VD	Loi sur le personnel de l'Etat de Vaud
LVLEtr	Loi d'application dans le Canton de Vaud de la législation fédérale sur les étrangers
LVP AE	Loi d'application du droit fédéral de la protection de l'adulte et de l'enfant
MP	Ministère public
OAV	Ordre des avocats vaudois
OJV	Ordre judiciaire vaudois
OPF	Office des poursuites et faillites
PLAFA	Placement à des fins d'assistance
RC	Registre du commerce
SCTP	Service des curatelles et tutelles professionnelles
SPJ	Service de protection de la jeunesse
Suva	Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents
TDA	Tribunal d'arrondissement
TC	Tribunal cantonal
TF	Tribunal fédéral
Tripac	Tribunal des Prud'hommes de l'Administration cantonale
UNIL	Université de Lausanne
WWF	World Wildlife Fund