

RAPPORT DE LA COMMISSION THÉMATIQUE DES AFFAIRES JUDICIAIRES

Chargée d'examiner l'exposé des motifs et projets de lois relatif à la réforme de la juridiction administrative et de la juridiction des assurances sociales - CODEX 2010 volet "droit public" modifiant

- la loi du 9 mai 1983 sur le contrôle des habitants
- la loi du 21 novembre 1938 sur les associations illicites
- la loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques
- la loi du 24 septembre 2002 sur l'information
- la loi du 18 juin 1984 sur la Caisse de pensions de l'Etat de Vaud
- la loi du 12 décembre 1979 d'organisation judiciaire
- le décret du 24 septembre 2002 fixant les traitements de certains magistrats de l'ordre judiciaire
- la loi du 24 novembre 1981 sur l'assistance judiciaire en matière civile
- le code de procédure civile du 14 décembre 1966
- le code rural et foncier du 7 décembre 1987
- la loi du 15 septembre 1971 sur les garanties en matière de baux à loyer
- la loi du 16 décembre 1992 d'application de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur l'aide aux victimes d'infractions
- la loi scolaire du 12 juin 1984
- la loi du 19 septembre 1990 sur la formation professionnelle
- la loi du 11 septembre 1973 sur l'aide aux études et à la formation professionnelle
- la loi du 4 juillet 2000 sur les impôts directs cantonaux
- la loi du 27 février 1963 concernant le droit de mutation sur les transferts immobiliers et l'impôt sur les successions et les donations
- la loi du 26 novembre 1957 sur les hydrocarbures
- la loi du 3 décembre 1975 sur la police des eaux dépendant du domaine public
- la loi du 10 mai 1926 sur le marchepied le long des lacs et sur les plans riverains
- la loi du 10 décembre 1991 sur les routes
- la loi du 5 septembre 1944 sur l'utilisation des lacs et cours d'eau dépendant du domaine public
- la loi du 25 novembre 1974 sur la circulation routière
- la loi du 29 mai 1985 sur la santé publique
- la loi du 17 septembre 1974 sur la protection des eaux contre la pollution
- la loi du 5 juillet 2005 sur l'emploi
- la loi du 29 novembre 1965 sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité
- la loi du 25 juin 1996 d'application vaudoise de la loi fédérale sur l'assurance-maladie
- le décret du 23 septembre 1997 relatif à l'application dans le Canton de Vaud de l'article 41,

alinéa 3, de la loi fédérale sur l'assurance-maladie

- la loi du 30 novembre 1954 sur les allocations familiales
- la loi du 9 septembre 1975 sur le logement
- la loi du 24 janvier 2006 d'aide aux personnes recourant à l'action médico-sociale
- la loi du 26 mai 1965 sur l'organisation de la Caisse cantonale de compensation
- la loi du 12 juin 2007 sur l'appui au développement économique
- la loi du 29 novembre 1961 sur les améliorations foncières
- la loi du 27 mai 1987 sur la formation professionnelle agricole
- la loi du 21 novembre 1973 sur la viticulture
- la loi du 25 mai 1970 d'application de la législation sur les épizooties
- la loi du 28 février 1989 sur la faune
- la loi du 29 novembre 1978 sur la pêche
- la loi du 6 février 1891 sur les mines
- la loi du 27 mai 1970 sur la prévention des incendies et des dangers résultant des éléments naturels
- la loi du 17 novembre 1993 sur le service de défense contre l'incendie et de secours
- le décret du 12 juin 2007 sur l'adaptation terminologique de la législation vaudoise à la suite de la réunion du Tribunal cantonal et du Tribunal administratif
- le décret du 2 octobre 2007 fixant le nombre de juges cantonaux et leur taux d'activité ainsi que le nombre d'assesseurs de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal pour la législature 2008-2012

et

- PROJET DE DECRET ordonnant la convocation du corps électoral pour se prononcer sur la modification de l'article 131 de la Constitution du Canton de Vaud

et

- RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL sur la motion du Bureau du Grand Conseil demandant, dans le cadre de la fusion du Tribunal administratif avec le Tribunal cantonal voulue par la nouvelle Constitution, une réforme fondamentale du Tribunal administratif

et

- RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL sur le posulat Luc Recordon relatif au contentieux des affaires sociales

I. Discussion générale

Après une présentation générale du paquet législatif par le Conseil d'Etat, un débat sur les innovations du projet a eu lieu.

S'agissant de l'introduction de la procédure de réclamation dans certains domaines du contentieux de masse, la Commission a demandé, pour pouvoir délibérer en connaissance de cause sur cette institution, la rédaction d'articles prévoyant les modalités de cette procédure de réclamation. Il en est résulté la proposition d'amendements qui seront analysés lors de l'examen des projets de lois.

En ce qui concerne la création d'une Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal, la Commission considère que la solution proposée, si elle accroît certes le nombre de juges cantonaux, est celle qui permet d'éviter toute controverse sur la notion de "tribunal supérieur" au sens de la LTF. De plus, elle permet d'éviter toute solution qui reviendrait, après la fusion du Tribunal administratif et du Tribunal cantonal, à recréer un ordre judiciaire bicéphale proscrit par la nouvelle Constitution.

La discussion générale a ensuite porté sur les conséquences du projet. Si la Commission considère que la solution proposée au niveau du nombre de magistrats est adéquate (la surcharge due aux nouvelles causes soumises à la Cour de droit administratif et public étant compensée par le filtre constitué par l'introduction de la procédure de réclamation), certains commissaires s'inquiètent de la diminution prévue des greffiers et du personnel administratif. Si cette diminution peut trouver une justification financière, il n'en reste pas moins que la charge de travail, ainsi que l'indique le Conseil d'Etat lui-même, reste similaire, compte tenu de l'augmentation des causes compensée par l'introduction de la procédure de réclamation. La Commission souhaite que les autorités judiciaires disposent du personnel nécessaire pour mener à bien avec diligence leurs tâches.

II. Discussion des objets soumis

La discussion a tout de suite porté sur les nombreux objets soumis au Grand Conseil dans ce paquet législatif. Par mesure de simplification, seuls seront abordés dans ce rapport les objets qui ont été discutés et où il n'y a pas eu de vote positif unanime. S'agissant de tous les autres objets, ainsi non traités expressément dans ce rapport, la Commission recommande au plenum d'entrer en matière et de les accepter.

1. Projet de loi modifiant la loi du 21 novembre 1938 sur les associations illicites (EMPL p. 59)

Compte tenu du caractère ancien de cette loi, introduit dans un contexte politique particulier, certains commissaires sont d'avis qu'elle est obsolète et ils se sont ainsi abstenus sur l'entrée en matière et les modifications prévues à l'article 2. Sur ces deux questions, il y a ainsi 5 abstentions, les autres votes étant positifs et unanimes sous cette réserve.

2. Projet de loi modifiant la loi du 12 septembre 1979 d'organisation judiciaire (EMPL p. 66)

Tant l'entrée en matière que les modifications ont été approuvées à l'unanimité, à l'exception de l'article 23 a OJV prévoyant le nombre maximum des assesseurs de la nouvelle Cour des assurances sociales. S'agissant de cet article, la modification a été approuvée avec 5 abstentions.

3. Projet de loi modifiant la loi du 19 septembre 1990 sur la formation professionnelle (EMPL p. 88)

La note marginale de l'article 95 doit être adaptée elle contiendra dorénavant les termes : "Frais et

dépens".

4. Projet de loi modifiant la loi du 11 septembre 1973 sur l'aide aux études et à la formation professionnelle (EMPL p. 90)

L'entrée en matière et les modifications ont été approuvées à l'unanimité. Conformément à la demande de la Commission, l'article 39 est complété comme il suit :

" Art. 39 (al. 1 et 2 sans changement).

La décision rendue par l'Office peut faire l'objet d'une réclamation.

La réclamation est adressée par écrit à l'Office dans les trente jours dès la notification de la décision. Elle est sommairement motivée. La réclamation a un effet suspensif. L'effet suspensif peut être levé, d'office ou sur requête, si un intérêt public prépondérant le commande.

L'Office dispose d'un plein pouvoir d'examen. Il peut entendre les parties d'office ou sous requête.

La procédure de réclamation est gratuite.

L'autorité statue dans un délai de trente jours dès le dépôt de la réclamation."

La Commission considère que les amendements proposés pour les modalités de la procédure de réclamation sont adéquats, en particulier le délai de trente jours donné à l'administration pour statuer sur la procédure de réclamation.

5. Projet de loi modifiant la loi du 4 juillet 2000 sur les impôts directs cantonaux (EMPL p. 92)

Toutes les modifications ainsi que l'entrée en matière ont été votées à l'unanimité. Avec 11 oui et 3 abstentions, la Commission propose en outre de compléter l'article 239 en ajoutant la fixation d'un délai pour statuer sur la réclamation ; compte tenu de la complexité des dossiers fiscaux, le délai proposé dans cet amendement conjoint Capt-Amarelle est d'une année, le texte suivant étant ainsi proposé pour l'art. 239 al. 1 :

" A l'exception des décisions rendues en application de l'article 233, les décisions rendues par l'autorité fiscale en application du présent titre peuvent faire l'objet d'une réclamation. L'autorité statue dans un délai d'une année dès le dépôt de la réclamation. Les articles 185 à 188 sont applicables."

6. Projet de loi modifiant la loi du 27 février 1963 concernant le droit de mutation sur les transferts immobiliers et les impôts sur les successions et donations (EMPL p. 96)

Le même ajout est voté par 11 oui avec 3 abstentions à l'article 67 b al. 1 dont la teneur proposée est la suivante :

" A l'exception des décisions rendues en application des articles 60 et 67 a, les décisions rendues en application du présent chapitre peuvent faire l'objet d'une réclamation. L'autorité statue dans un délai d'une année dès le dépôt de la réclamation."

7. Projet de loi modifiant la loi du 25 novembre 1974 sur la circulation routière (EMPL p. 113)

Conformément à la demande de la Commission, les modalités de la procédure de réclamation sont prévues, l'article 21 étant adopté (avec 2 abstentions) dans la teneur suivante :

" Lorsque le département envisage de prononcer à l'égard d'un conducteur une mesure de retrait de permis, d'interdiction de conduire ou un avertissement, il en avise l'intéressé en lui donnant un délai raisonnable pour consulter le dossier et se déterminer oralement ou par écrit."

La décision rendue par le département peut faire l'objet d'une réclamation.

La réclamation est adressée au département dans les trente jours dès la notification de la décision.

Elle est sommairement motivée.

La réclamation a un effet suspensif. L'effet suspensif peut être levé, d'office ou sur requête, si un intérêt public prépondérant le commande.

Le département dispose d'un plein pouvoir d'examen. Il peut entendre les parties d'office ou sur requête.

La procédure de réclamation est gratuite."

7. Projet de loi modifiant la loi du 29 mai 1985 sur la santé publique (EMPL p. 116)

A l'unanimité, la Commission s'oppose à l'abrogation de l'article 13 al. 1 chiffre d, considérant qu'il convient que, nonobstant la loi sur la protection des données personnelles, le Conseil de santé continue à donner son préavis sur la transmission de données tirées de fichiers de l'administration, lorsque ces données relèvent du secret professionnel.

La Commission unanime propose dès lors la mouture suivante pour l'art. 13 al. 1 lettre d :

" La transmission de données tirées de fichiers de l'administration, lorsque ces données relèvent du secret professionnel."

8. Projet de loi modifiant la loi du 14 septembre 1974 sur la protection des eaux contre la pollution (EMPL p. 119)

Outre l'entrée en matière et les modifications proposées par le Conseil d'Etat acceptées à l'unanimité, la Commission, également à l'unanimité, propose les amendements suivants :

Article 25 :

Remplacer la note marginale "*plan d'exécution*" par la nouvelle note marginale suivante : "*enquête publique*" cela correspond davantage au contenu de l'article.

Toujours s'agissant de l'article 25, la Commission propose d'une façon unanime la précision suivante à l'alinéa 3 : "*il est donné avis de ce dépôt par deux insertions dans la "Feuille des Avis Officiels" et une dans un journal local au moins. "*

9. Projet de loi modifiant la loi du 29 novembre 1978 sur la pêche (EMPL p. 150)

A l'unanimité, et par souci de cohérence par rapport à la modification prévue à l'alinéa 1 de l'article 56, la Commission propose la modification suivante à l'article 56 al. 3 : "*Avant de prendre sa décision, l'autorité compétente consulte les communes intéressées*".

10. Projet de décret sur l'adaptation terminologique de la législation vaudoise à la suite de la réunion du Tribunal cantonal et du Tribunal administratif (EMPL p. 160)

Par souci de cohérence et de précision, la Commission unanime propose à l'article 1 un ajout réservant l'OJV ; l'article adopté a ainsi la teneur suivante : "*A l'exception de la loi du 12 décembre 1979 d'organisation judiciaire, les termes "Cour de droit administratif et public" sont remplacés par les termes "Tribunal cantonal" dans l'ensemble de la législation vaudoise.*"

11. Projet de décret fixant le nombre de juges cantonaux et leur taux d'activité ainsi que le nombre d'assesseurs de la Cour de droit administratif et public et de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal pour la législature 2008/2012 (EMPL p. 161)

Curieusement, le débat le plus animé relatif à ce paquet législatif a porté sur le projet de décret du Conseil d'Etat déterminant le nombre de juges cantonaux et d'assesseurs pour tenir compte des modifications législatives proposées, en particulier la création de la Cour des assurances sociales du

Tribunal cantonal. Le débat n'a pas porté sur le fond du décret mais sur la forme, à savoir s'il appartient au Conseil d'Etat de le présenter ou s'il eût fallu adopter la procédure utilisée au début de législature, avec une préparation et une présentation du décret par le bureau du Grand Conseil.

On rappelle que cette question a donné lieu à un litige d'interprétation sur lequel un avis de droit du Professeur Mahon a été rendu. Ce dernier a conclu qu'en l'état du droit, tant le Conseil d'Etat que le Grand Conseil est habilité à présenter un projet de décret, étant naturellement précisé que la compétence pour adopter le décret revient au Grand conseil.

La minorité de la Commission considère que le projet de décret n'aurait pas dû être présenté par le Conseil d'Etat, mais par le Bureau du Grand Conseil. Pour la majorité de la Commission, compte tenu en particulier de l'avis du Professeur Mahon, il serait erroné d'adopter une position par trop dogmatique. En l'espèce, dès lors qu'il s'agit d'adapter le nombre de magistrats aux modifications législatives proposées, il paraît cohérent que le Conseil d'Etat ait préparé simultanément le projet de décret, sans qu'il doive s'agir d'un précédent qui justifierait la présentation dans tous les cas par le Conseil d'Etat du projet de décret. On relèvera d'ailleurs que l'hypothèse de l'été dernier n'est pas la même que celle d'espèce : l'article 68 al. 1 OJV prescrit que "*le Grand Conseil détermine par décret au début de chaque législature le nombre des juges occupant leur fonction à temps complet et de juges occupant leur fonction à temps partiel (...) pour la durée de la législature (...)*". En l'espèce, l'hypothèse est différente puisqu'il s'agit d'adapter en cours de législature le nombre de magistrats en fonction des modifications législatives, ce qui peut justifier une solution qui n'est pas forcément uniforme et dogmatique.

Pour la majorité de la Commission, il serait quoi qu'il en soit excessivement formaliste de rejeter l'entrée en matière sur le projet de décret simplement pour provoquer une nouvelle procédure sans qu'il n'y ait divergence de fond. Alors qu'il y a urgence à mettre en place ces réformes, cela constituerait un retard inutile.

Cela étant, il serait à tout le moins souhaitable pour l'avenir que le Conseil d'Etat associe le Grand Conseil à la préparation du projet de décret tant que la loi ne clarifie pas définitivement cette question de compétence. Il paraît en effet conforme à un esprit consensuel que le Grand Conseil associe le Conseil d'Etat lorsqu'il prépare le projet de décret pour la législature (ce qui a d'ailleurs été fait l'été dernier), la réciproque s'appliquant lorsque le Conseil d'Etat propose d'adapter le décret en cours de législature en vertu des modifications législatives qu'il propose.

Pour toutes ces raisons et compte tenu de ces réflexions, la majorité de la Commission (6 oui y compris le vote du président contre 6 non avec 2 abstentions) vous propose d'entrer en matière sur le projet de décret et d'adopter les modifications proposées (qui ont obtenu en Commission le même score que celui précité s'agissant de l'entrée en matière).

Lausanne, le 14 mars 2008.

Le rapporteur :
(Signé) *Jacques Haldy*