

RAPPORT DE MINORITE DE LA COMMISSION THEMATIQUE DES AFFAIRES

JUDICIAIRES chargée d'examiner l'objet suivant :

Motion Jean-Michel Dolivo et consorts visant à faciliter l'accès à la justice pour les justiciables non assistés d'un mandataire

La minorité de la commission, composée de Mmes Anne Baehler Bech et Michèle Gay Vallotton et de MM. François Cherix, Pierre Zwahlen, Jean-Michel Dolivo et Raphaël Mahaim (rapporteur), recommande au Grand Conseil de transmettre la motion au Conseil d'Etat.

Dans le domaine des assurances sociales, des justiciables non assistés de mandataires se voient régulièrement refuser l'accès à la justice pour de simples motifs de forme ou de petites irrégularités de procédure. S'il est totalement légitime de poser un certain nombre de conditions pour le dépôt des recours et la procédure administrative en général, il importe de ne pas tomber dans l'excès. En particulier, il s'agit de tout mettre en œuvre pour faciliter l'accès à la justice aux personnes qui ne sont pas assistés d'un mandataire professionnel. Pour atteindre cet objectif, deux modifications légales sont proposées dans la motion. Il convient de distinguer ces deux aspects dans les considérations qui suivent.

1. La question de l'avance des frais (art. 47 LPA)

La motion demande d'assouplir quelque peu les règles relatives à l'avance de frais. En effet, la pratique actuelle fondée sur l'art. 47 LPA peut s'avérer particulièrement dure. Lorsque l'avance de frais n'est pas payée dans le délai imparti, le recours est automatiquement déclaré irrecevable. Ainsi, si en raison d'événements tels que la maladie, l'accident ou en raison de difficultés personnelles passagères, un justiciable ne s'exécute pas dans les temps, il perd la possibilité de faire valoir ses prétentions en justice.

Une telle rigidité se justifie parfaitement pour les justiciables assistés de mandataires professionnels. L'aide fournie par un professionnel du droit a précisément pour but d'éviter de voir son recours déclaré irrecevable pour des motifs de délai ou de forme. En revanche, les justiciables non assistés d'un mandataire sont dans une situation beaucoup plus inconfortable : ils ne connaissent souvent pas les conséquences légales des vices de procédure et sont clairement plus démunis face à la justice.

La solution préconisée par la motion consiste à prévoir l'octroi d'un second délai dans le cas où le premier délai n'est pas respecté. Ce second délai serait alors définitif. En cas de non-respect de celui-ci, l'irrecevabilité du recours serait prononcée. En d'autres termes, il s'agit d'une "seconde chance" permettant d'éviter les situations douloureuses connues dans la pratique. Cette solution correspond à la pratique prévue en droit fédéral pour la procédure devant le Tribunal fédéral (art. 62 al. 3 LTF), si bien que la motion est tout sauf révolutionnaire.

A l'appui de sa position, la majorité de la commission avance que les justiciables ont d'ores et déjà la possibilité de demander une prolongation de délai (art. 21 LPA) ou une restitution de délai (art. 22 LPA) en cas de maladie ou d'accident par exemple. Cet argument est dénué de pertinence pour les personnes qui ne sont pas assistées d'un mandataire et qui n'ont donc le plus souvent pas connaissance de ces possibilités offertes par la loi. La majorité de la commission raisonne comme si tous les justiciables confrontés à des litiges d'assurance sociale étaient assistés d'un avocat.

La majorité de la commission soutient également que les procédures en matière d'assurance sociale sont le plus souvent gratuites. Cet argument n'est que très partiellement recevable, dès lors que la gratuité ne s'applique pas à l'assurance invalidité (AI) et à la prévoyance professionnelle (PP), qui sont des domaines très importants en pratique !

Les soussignés reconnaissent toutefois que la formulation de la modification légale proposée dans la motion n'est peut-être pas assez précise. En réalité, puisque ce sont les cas de justiciables non assistés qui sont visés, il s'agirait de trouver une formulation permettant d'éviter l'octroi automatique d'un second délai à tous les justiciables. La minorité de la commission ne s'oppose pas à ce que le Conseil d'Etat mène une réflexion allant dans ce sens dans le cadre de la réponse à la motion.

2. Exigences relatives au contenu d'un recours

La seconde proposition contenue dans la motion vise à rendre moins strictes les exigences de rédaction des motifs et des conclusions des recours. Pour les justiciables non assistés de mandataires professionnels, il est demandé qu'un recours soit déclaré recevable dès le moment où l'autorité comprend ce que le recourant a la volonté de contester ou ce qu'il entend obtenir. Une telle formulation correspond à la pratique jurisprudentielle relative à la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA), si bien qu'il ne s'agit en réalité que de la reprise dans la loi d'une pratique admise en droit des assurances sociales. Une modification du droit cantonal permettrait d'ancrer définitivement cette pratique auprès des autorités de recours vaudoises compétentes en matière d'assurance sociale.

La majorité de la commission estime que les garanties existantes sont déjà largement suffisantes. Il serait notamment possible pour les justiciables confrontés à une décision d'irrecevabilité de déposer un recours pour violation de l'interdiction du formalisme excessif. A nouveau, la majorité de la commission part du principe que les justiciables non assistés d'un avocat sont suffisamment informés de différentes protections dont ils disposent en vertu de la loi. Ce raisonnement n'est pas soutenable pour la plupart des recourants agissant sans avocat.

Au vu de ce qui précède, la minorité de la commission recommande au Grand Conseil d'accepter le renvoi de la motion au Conseil d'Etat.

Morges, le 20 avril 2011.

Le rapporteur :
(Signé) *Raphaël Mahaim*