

**RAPPORT DE MINORITÉ DE LA COMMISSION THÉMATIQUE DES AFFAIRES  
JUDICIAIRES**

**chargée d'examiner l'objet suivant:**

**Exposé des motifs relatif à la réforme de la juridiction civile - Codex 2010 volet "procédure civile"**

**et projets de :**

- Code de droit privé judiciaire vaudois
- loi sur la juridiction du travail
- loi sur la juridiction en matière de bail

**et projets de lois modifiant :**

- la loi du 21 novembre 1938 sur les associations illicites (LASSI)
- la loi du 16 mai 1961 sur la responsabilité de l'Etat, des communes et de leurs agents (LRECA)
- la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil (LGC)
- la loi du 12 novembre 2001 sur le personnel de l'Etat de Vaud (LPers-VD)
- la loi du 12 décembre 1979 d'organisation judiciaire (LOJV)
- la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA)
- la loi d'application dans le Canton de Vaud de la loi fédérale du 24 mars 1995 sur l'égalité entre femmes et hommes (LVLEg)
- la loi du 28 février 1956 sur les communes (LC)
- la loi du 5 septembre 1944 sur la représentation des parties (LReP)
- la loi du 24 septembre 2002 sur la profession d'avocat (LPAv)
- la loi du 29 juin 2004 sur le notariat (LNo)
- la loi du 20 mai 1957 sur la profession d'agent d'affaires breveté (LPAg)
- la loi du 25 novembre 1987 sur l'état civil (LEC)
- la loi du 19 décembre 2006 d'application dans le Canton de Vaud de la loi sur le partenariat (LVLPart)
- le Code rural et foncier du 7 décembre 1987 (CRF)
- la loi du 13 septembre 1993 d'application de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LVLDFR)
- la loi du 23 mai 1972 sur le registre foncier, le cadastre et le système d'information sur le territoire

(LRF)

- la loi du 10 septembre 1986 d'application de la loi fédérale du 4 octobre 1985 sur le bail à ferme agricole (LVLBFA)
- la loi du 18 mai 1955 d'application dans le Canton de Vaud de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (LVLP)
- la loi du 14 décembre 1937 sur la presse (LPresse)
- la loi du 10 décembre 1969 sur la protection de la nature, des monuments et des sites (LPNMS)
- la loi du 22 février 2005 sur les subventions (LSubv)
- la loi du 4 juillet 2000 sur les impôts directs cantonaux (LI)
- la loi du 27 février 1963 concernant le droit de mutation sur les transferts immobiliers et l'impôt sur les successions et les donations (LMSD)
- la loi du 5 décembre 1956 sur les impôts communaux (LCom)
- la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC)
- la loi du 25 novembre 1974 sur l'expropriation (LE)
- la loi du 3 décembre 1957 sur la police des eaux dépendant du domaine public (LPDP)
- la loi du 10 mai 1926 sur le marchepied le long des lacs et sur les plans riverains (LML)
- la loi du 30 novembre 1964 sur la distribution de l'eau (LDE)
- la loi du 5 septembre 1944 sur l'utilisation des lacs et cours d'eau dépendant du domaine public (LLC)
- la loi du 15 mai 1984 d'application de la loi fédérale sur la responsabilité civile en matière nucléaire du 18 mars 1983 (LVLRCN)
- la loi du 5 septembre 2006 sur la gestion des déchets (LGD)
- la loi du 17 septembre 1974 sur la protection des eaux contre la pollution (LPEP)
- la loi du 17 janvier 2006 sur l'assainissement des sites pollués (LASP)
- la loi du 28 octobre 2003 sur la prévention et le règlement des conflits collectifs (LPRCC)
- la loi du 9 septembre 1975 sur le logement (LL)
- la loi du 4 mars 1985 concernant la démolition, la transformation et la rénovation de maisons d'habitation, ainsi que l'utilisation de logements à d'autres fins que l'habitation (LDTR)
- la loi du 29 novembre 1961 sur les améliorations foncières (LAF)
- la loi du 27 décembre 1911 sur la procédure à suivre en matière de garantie dans le commerce du bétail (LGCB)
- la loi forestière du 19 juin 1996 (LVLFo)
- la loi du 31 mai 2005 sur l'exercice des activités économiques (LEAE)
- la loi du 17 novembre 1952 concernant l'assurance des bâtiments et du mobilier contre l'incendie et les éléments naturels (LAIEN)

**et projets de décrets :**

- abrogeant la loi du 5 septembre 1944 sur la représentation des parties (LReP)
- abrogeant le décret du 20 mai 1996 relatif à l'attribution au Tribunal cantonal des assurances de la compétence du contentieux des assurances complémentaires à l'assurance maladie (DTAs-AM)
- autorisant le Conseil d'Etat à dénoncer le Concordat sur l'entraide judiciaire en matière civile du 15 avril 1975 (C-EJMC)
- autorisant le Conseil d'Etat à dénoncer le Concordat libérant le demandeur de l'obligation de fournir

caution pour les frais de procès (caution " judicatum solvi ") du 5 novembre 1903 (C-JS)

- autorisant le Conseil d'Etat à dénoncer le Concordat sur l'exécution des jugements civils du 20 juin 1977 (C-EJC)

- autorisant le Conseil d'Etat à dénoncer le Concordat sur l'arbitrage du 27 août 1969 (C-Arb)

- autorisant le Conseil d'Etat à dénoncer le Concordat sur l'entraide judiciaire pour l'exécution des prétentions de droit public du 20 décembre 1971 (C-EJP)

**et réponse du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur :**

- la motion Philippe Leuba demandant l'introduction d'un faible émolument judiciaire dans les procédures devant le Tribunal des baux

**et rapports du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur :**

- le postulat Luc Recordon sur le calcul des dépens

- le postulat Jean-Marie Béguin et consorts demandant la modification de la Loi sur la juridiction du travail (LJT) afin de permettre l'accession des personnes étrangères, jouissant des droits politiques au niveau communal, à la fonction de juge assesseur au sein des tribunaux de prud'hommes

- le postulat Michel Golay en vue de modifier l'âge limite de certains magistrats exerçant la fonction de juges laïcs auprès des tribunaux d'arrondissement

**Introduction**

La minorité de la commission est composée de Mmes Cesla Amarelle, Anne Baehler Bech de MM. Nicolas Rochat (qui a remplacé Philippe Dériaz), Stéphane Montangero, Jean-Michel Dolivo, Raphael Mahaim et du rapporteur soussigné.

Le présent rapport de minorité porte sur les questions suivantes :

- Couverture par la décision de l'assistance judiciaire des frais de médiation lorsque celle-ci est recommandée par le juge ;

- Extension de la compétence du tribunal des prud'hommes aux contestations dont la valeur litigieuse n'excède pas 100'000 francs ;

- Désignation en qualité de juge assesseur au tribunal des prud'hommes de ressortissants étrangers au bénéfice du droit de vote selon l'art. 142 litt. b) de la Constitution vaudoise ;

- Gratuité du tribunal des baux.

**a) Code de droit privé judiciaire vaudois :**

L'article 214 CPC prévoit qu'en cours de procédure le tribunal peut en tout temps conseiller aux parties de procéder à une médiation. Quant à l'article 218 CPC, il prescrit que les frais de médiation sont à la charge des parties et que le droit cantonal peut prévoir des dispenses de frais supplémentaires à celles prévues par le droit fédéral.

La possibilité donnée au juge d'inviter les parties à entamer une procédure de médiation en cours de procès a été introduite dans le code de procédure civile dans l'optique d'éviter que certaines procédures – on pense notamment ici à celles relatives au droit de la famille - ne se prolongent inutilement, ce particulièrement lorsque le nœud du litige porte plus sur des questions humaines que juridiques.

Dans son projet, le Conseil d'Etat n'a pas souhaité prévoir que les frais liés à une médiation puissent

être pris entièrement ou partiellement en charge par l'assistance judiciaire lorsqu'au moins l'une des parties est mise au bénéfice de dite assistance.

Le fait que les frais de médiation ne pourront pas être couverts par l'assistance judiciaire empêchera, dans de nombreux cas, le tribunal de faire application de l'article 214 al. 1 CPC, situation qui est pour le moins regrettable et qui rendra pour certains types de litiges totalement illusoire la possibilité de proposer une médiation.

A ce propos, il y a lieu de relever que l'Ordre judiciaire vaudois enregistre chaque année plus de 2600 causes de divorce. Pour sa part, le Bureau de l'assistance judiciaire rend 3200 décisions d'octroi par année. Le 75% de celles-ci concernent des litiges portant sur le droit de la famille. Sur la base de ces données, le Service juridique et législatif estime qu'une cause de divorce sur deux concerne des parties dont au moins l'une bénéficie de l'assistance judiciaire.

Les chiffres susmentionnés démontrent à l'évidence que la médiation ne pourra être, dans les faits, que peu utilisée en matière de litiges familiaux, ce alors même que c'est dans ce domaine que celle-ci s'avère être –d'après les expériences faites dans d'autres pays - une mesure efficace permettant aux parties de trouver dans des délais raisonnables une solution au litige et d'éviter ainsi de charger inutilement la justice.

Dans les faits, la solution préconisée par le Conseil d'Etat crée une inégalité de traitement peu justifiable, en ce sens qu'elle privera une partie importante des justiciables de pouvoir bénéficier d'une médiation.

D'un point de vue financier, on doit retenir que l'assistance judiciaire n'est pas gratuite dans notre canton. Il s'agit d'une avance accordée par l'Etat, avance qui doit être remboursée par son bénéficiaire. Actuellement, le taux de recouvrement est de l'ordre de 70%.

Au vu de ce qui précède, les commissaires minoritaires proposent de modifier le présent texte légal afin que l'assistance judiciaire puisse couvrir les frais du médiateur, à la condition expresse que la médiation soit préconisée par le juge. Une telle proposition permet de garantir que les procédures de médiation couvertes par l'assistance soient uniquement celles qui, aux yeux du tribunal, constituent une mesure utile à la résolution d'un différend. De plus, seuls les honoraires d'un médiateur agréé par le Tribunal cantonal, soit ceux d'un professionnel disposant d'une formation reconnue, doivent pouvoir être couverts par l'assistance judiciaire.

Dès lors, la minorité propose d'amender **l'article 39a du code de droit privé judiciaire** en y ajoutant **un alinéa 8** dont la teneur est la suivante :

**"<sup>8</sup> Si le tribunal recommande la médiation, et pour autant qu'il s'agisse d'un médiateur agréé au sens de la présente disposition, la décision d'assistance judiciaire couvre les frais du médiateur. "**

## **b) Projet de loi sur la juridiction du travail :**

### **ba) Article 2 al. 1 :**

Dans son projet, le Conseil d'Etat n'entend pas étendre la compétence du tribunal des prud'hommes à des causes dépassant une valeur litigieuse de fr. 30'000.-.

La minorité de la commission regrette le fait que le Conseil d'Etat n'entende pas créer, comme c'est le cas dans le canton de Genève, une véritable juridiction du travail.

La valeur de fr. 30'000 telle que retenue par le projet ne correspond pas à la réalité actuelle du monde

du travail et n'est pas en adéquation avec le montant du salaire moyen versé dans notre pays.

Ainsi, il arrive fréquemment que des employés se voient contraints de réduire leurs prétentions, pourtant fondées, dans le but de rester dans la compétence du tribunal des prud'hommes et d'éviter ainsi de devoir affronter une longue et coûteuse procédure.

Par ailleurs, il faut noter que le droit fédéral donne compétence au tribunal des prud'hommes de connaître, sans limite de compétence, tous les litiges fondés sur la Loi sur l'égalité entre femmes et hommes (LEg). Dans ces conditions, force est de constater que le tribunal susmentionné devra, de toutes façons, trancher des différends dont la valeur litigieuse sera supérieure à fr. 30'000.-. A ce propos, il faut relever que la solution retenue par le Conseil d'Etat crée une incertitude grave portant sur la détermination du tribunal compétent lorsqu'il s'agira de trancher des litiges du droit du travail de valeur litigieuse supérieure à fr. 30'000.- et dont une partie des prétentions est fondée sur l'application de la LEg.

Il faut souligner ici que des situations de ce type ne sont pas rares. Souvent des prétentions fondées sur la LEg (harcèlement sexuel, discrimination salariale ou licenciement par exemples) vont de pair avec des prétentions fondées sur le Code des obligations (CO), comme le paiement d'heures supplémentaires ou la contestation d'un licenciement abusif.

Dans le but d'éviter ces conflits de compétence et dans l'esprit de créer une véritable juridiction du travail, la minorité de la commission propose d'amender comme suit **l'article 2 alinéa 1** :

#### **Art. 2 al. 1**

<sup>1</sup> Ces contestations relèvent des tribunaux suivants :

- a. du tribunal des prud'hommes, lorsque la valeur litigieuse n'excède pas ~~30'000 francs~~ **100'000 francs** ;
- b. ~~du tribunal d'arrondissement, lorsque la valeur litigieuse est supérieure à 30'000 francs et n'excède pas 100'000 francs~~ ;
- c. de la Chambre patrimoniale cantonale lorsque la valeur litigieuse est supérieure à ce montant.

#### **bb) Article 6 al. 1:**

La juridiction des prud'hommes est composée de manière paritaire, soit d'un(e) président(e) et deux assesseurs représentant respectivement les employés et les employeurs. Actuellement, les personnes d'origine étrangère ne peuvent pas siéger au sein de ce tribunal, ce alors même qu'un grand nombre d'entre elles exercent une activité professionnelle dans notre canton.

Ainsi, plusieurs secteurs d'activités professionnelles connaissent des difficultés à être représentés au sein du tribunal de prud'hommes en raison du fait que très peu de personnes de nationalité suisse exercent leur emploi dans dits secteurs. Une meilleure représentation de ces domaines d'activités permettrait d'apporter au tribunal des connaissances complémentaires utiles à la résolution de litiges et serait de nature, en fonction du type d'affaires en cause, à faciliter la phase de conciliation.

La minorité relève également que l'instauration du droit de vote et d'éligibilité des étrangers au niveau communal a contribué à renforcer le fonctionnement de nos institutions. Elle signale également que participer à l'activité prud'hommale signifie prendre part à tous les aspects de la vie collective de la société économique et sociale puisque chaque affaire traitée concerne un problème de la vie en général que chacun peut rencontrer. Accorder ce droit aux immigrés revient à favoriser leur intégration dans des domaines de la société très diversifiés et à préparer ainsi une volonté de naturalisation par identification à un système social qui permet une participation généralisée.

Dès lors, il y a lieu de permettre aux étrangers qui possèdent le droit de vote au niveau communal de

pouvoir accéder à la fonction de juge assesseur au sein des tribunaux des prud'hommes. Une telle mesure va dans le sens d'un prolongement de ce droit dans un domaine qui concerne de nombreuses personnes de nationalité étrangère.

Dans cette optique, la minorité propose d'amender l'art. 6 al 1. litt b) comme suit :

**Art. 6 al. 1 litt. b)**

1 Le tribunal de prud'hommes est formé :

b. de juges assesseurs représentatifs des milieux d'employeurs et de travailleurs ; **en dérogation avec l'article 16 OJV, peuvent être désignés juges assesseurs les ressortissants étrangers au bénéfice du droit de vote selon l'article 142 litt. b) de la Constitution vaudoise.**

**c) Projet de loi sur la juridiction en matière de bail :**

Dans son projet, le Conseil d'Etat entend supprimer le principe de la gratuité pour les procédures en matière de baux d'habitation. En lieu et place, il propose que soit perçu pour les procédures au fond en matière de baux à loyer ou à ferme un émolument correspondant à la moitié du tarif ordinaire des frais judiciaires en matière civile.

La minorité de la commission ne peut en aucun cas adhérer à cette proposition qui remet fondamentalement en cause la possibilité donnée aux locataires de faire facilement valoir leurs droits devant le tribunal des baux.

Le principe de la gratuité des procédures devant ce tribunal résulte d'une initiative populaire acceptée en votation en 1983. Il est principalement fondé sur le fait que le logement constitue un bien essentiel de la vie et qu'il y a lieu, dans ces conditions, de faciliter l'accès à une autorité judiciaire pour permettre à tout un chacun de faire valoir ses droits.

Contrairement à ce que prétend le Conseil d'Etat, l'introduction d'un émolument ne sera pas de nature à faire fondamentalement baisser le nombre de causes portées devant le Tribunal des baux. Ainsi, il est totalement contesté que la surcharge que connaît ce tribunal soit à rechercher dans sa gratuité.

En réalité, une telle surcharge résulte principalement de la situation de pénurie de logements qui existe, depuis plusieurs années, dans notre canton, situation qui conduit certains bailleurs à profiter de l'état de dépendance dans lequel se trouvent de nombreux locataires face à eux.

Il est ainsi illusoire de penser que l'introduction d'un émolument constitue véritablement une mesure qui soit de nature à freiner les bailleurs ou les locataires dits " quérulents " à saisir le tribunal des baux. Ceux-ci devraient, dans la pratique, être plus régulièrement reconnus comme étant des plaideurs téméraires et se voir mettre à leur charge les frais de la procédure et être condamnés à payer des dépens à la partie adverse.

La proposition du Conseil d'Etat ne permettra pas non plus de diminuer les charges d'exploitation du tribunal puisque du personnel devra spécialement être affecté, au sein du greffe, à des tâches de fixation, de gestion et de perception d'avances de frais.

Le réel but de cette mesure est celui de tenter de limiter l'accès au tribunal des baux, en décourageant une partie des locataires à faire valoir leurs droits par l'instauration d'une contrainte financière.

A ce sujet, il faut relever que la grande majorité des demandes introduites par les locataires devant le tribunal des baux l'est pour des motifs juridiquement pertinents.

Dans de nombreux cas, la partie locataire est contrainte de saisir le tribunal en raison du fait que le bailleur a refusé, sans motif pertinent, de fournir, au stade de la procédure de conciliation, les pièces

nécessaires à juger le bien-fondé ou non d'une prétention. On pense ici notamment aux litiges portant sur la fixation du loyer initial, sur ceux relatifs à la répercussion sur les loyers de travaux de rénovation d'un immeuble et sur ceux portant sur des demandes de baisse ou de hausse de loyers.

Introduire, pour ces locataires, l'obligation d'effectuer une avance de frais pour leur permettre d'avoir accès à des documents qui auraient dû leur être remis est choquant et constitue, sans nul doute, une incitation donnée aux bailleurs peu scrupuleux de continuer à agir de la sorte.

De plus, la suppression de la gratuité va, dans certaines situations, empêcher des locataires de contester des prétentions infondées de bailleurs, prétentions dont l'enjeu financier est certes peu important, mais qui portent néanmoins sur des questions d'application de principes de droit. A terme, si ces comportements abusifs ne sont plus sanctionnés, de nombreux bailleurs se sentiront autorisés à procéder de manière contraire au droit. Ainsi, la situation générale des locataires se péjorera au profit des bailleurs susmentionnés, lesquels s'enrichiront au dépens des locataires ; " les petites rivières font les grands fleuves " !

Les commissaires minoritaires estiment que c'est en amont, soit au stade des commissions de conciliation, que des mesures doivent être prises en vue de diminuer le nombre d'affaires qui sont introduites devant le tribunal des baux. Cet avis se fonde principalement sur le fait que plus de la moitié des causes portées devant cette instance sont réglées à l'amiable ou par décisions ne statuant pas sur le fond du litige (transaction hors audience, passé expédient, déclinatoire...). Ainsi, si ces causes étaient mieux instruites devant les autorités de conciliation, de nombreux cas pourraient être traités à ce stade de la procédure au lieu d'être ultérieurement portés devant le tribunal des baux.

A noter que cet avis est partagé par les représentants des milieux de défense des propriétaires et de défense des locataires qui ont été auditionnés par la commission thématique des affaires judiciaires.

Ceux-ci ont regretté, lors de leur audition, le fait que les commissions de conciliation dans le canton de Vaud, à l'instar de ce qui se passe dans d'autres cantons romands, ne fonctionnent pas de manière satisfaisante.

Dans l'optique de tenter de remédier à cette situation, nous vous invitons à accepter l'amendement de la majorité de la commission qui tend à exiger que le préfet qui fonctionne comme président de l'autorité de conciliation dispose d'une formation juridique complète ou d'une formation spécifique en droit du bail.

Cela étant dit et fondée sur ce qui précède, la minorité propose de maintenir le système actuellement en vigueur et d'amender comme suit **l'article 12** :

#### **Art. 12**

~~<sup>+</sup> Le Tribunal cantonal fixe le tarif des frais judiciaires du Tribunal des baux.~~

<sup>1</sup> **La procédure devant le tribunal est gratuite.**

~~<sup>2-</sup> Il n'est pas alloué de dépens, sauf si une partie agit de façon téméraire ou complique inutilement le procès. Dans ce cas, elle peut être astreinte à payer à l'autre partie des dépens fixés conformément au tarif des dépens en matière civile, mais n'excédant par 1'500 francs.~~

<sup>2</sup> **Une partie qui agit de façon téméraire ou qui complique inutilement le procès peut être tenue de payer un émolument de 500 francs au maximum.**

<sup>3</sup> **Elle peut aussi être astreinte à payer à l'autre partie des dépens d'un montant maximum de 1500 francs.**

#### **Art. 12a (nouveau)**

<sup>1</sup> **En dérogation à l'article 12, lorsque le litige concerne un bail commercial et que les circonstances ou la situation des parties ne s'y opposent pas, les articles 95 à 103 du code de**

**procédure civile relatifs aux frais judiciaires, aux dépens et aux sûretés sont applicables à la procédure devant le tribunal.**

**<sup>2</sup> Le tribunal cantonal fixe le tarif des frais judiciaires du tribunal des baux. Il correspond au maximum à la moitié du tarif ordinaire des frais judiciaire en matière civile.**

La Tour-de-Peilz, le 20 octobre 2009.

Le rapporteur :  
(Signé) *Nicolas Mattenberger*