

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Christiane Jaquet-Berger et consorts – À quoi rime la limitation de l'âge d'engagement des assesseurs des Justices de Paix ? (15_INT_342)

Rappel de l'interpellation

Le 10 février 2015, Madame la Députée Christiane Jaquet-Berger a déposé l'interpellation suivante, renvoyée au Conseil d'Etat le 17 février 2015.

Lors des divers débats concernant le nouveau droit de protection de l'adulte ou le système des curatelles dans notre canton, il a plusieurs fois été évoqué le manque d'assesseurs des Justices de Paix issus des milieux médicaux et sociaux. D'ailleurs, dans l'une des dernières annonces de mise au concours d'un tel poste, il est mentionné expressément que " des compétences dans le domaine social, médical ou socio-éducatif sont des avantages ". Mais il est aussi tout aussi clairement indiqué qu'une des conditions est " d'avoir moins de 65 ans ". Notons qu'il s'agit d'une activité accessoire de quelques heures par mois. Interpellée par cette limite d'âge à l'engagement, je pose les questions suivantes au Conseil d'Etat :

- 1. Comment concilier une limite d'âge à l'engagement pour un poste d'assesseur avec l'article 8, alinéa 2, de la Constitution fédérale " Nul ne doit subir de discrimination du fait notamment (...), de son âge, (...) " ?*
- 2. Vu la difficulté à repourvoir des postes d'assesseurs dans les domaines sociaux et médicaux, ne conviendrait-il pas d'offrir une possibilité d'accès plus large — auprès de jeunes retraités par exemple — quitte à éventuellement limiter la durée du mandat pour de tels postes ?*
- 3. Le Conseil d'Etat est-il prêt à assouplir l'âge d'engagement aux postes d'assesseurs des Justices de Paix ?*
- 4. Le canton avait fait connaître son souhait de se montrer moins restrictif sur les limites d'âge et a déjà pris un certain nombre de mesures. A-t-il vérifié que ce souhait a été concrétisé au sein de l'ensemble de l'administration et des diverses entités dépendant du canton ?*

Réponse du Conseil d'Etat

1 INTRODUCTION

L'assesseur de justice de paix est un magistrat non professionnel nommé par la Cour administrative du Tribunal cantonal. Il n'est pas lié par un contrat de travail et est rémunéré par indemnités.

L'assesseur est membre de la justice de paix comme autorité de protection de l'adulte et de l'enfant et participe donc aux audiences et aux délibérations tenues par cette dernière. Son activité consiste principalement à :

- rechercher des personnes en mesure d'assumer un mandat de curateur ou de tuteur ;
- donner au curateur ou au tuteur les instructions, les conseils et le soutien dont il a besoin pour

accomplir ses tâches ;

- collaborer à l'établissement de l'inventaire établi à l'entrée en fonction du curateur ;
- vérifier préalablement les comptes soumis à l'approbation de l'autorité de protection et examiner les rapports adressés à celle-ci.

Les tâches qui peuvent lui être déléguées sont notamment décrites à l'article 6 de la loi d'application du droit fédéral de la protection de l'adulte et de l'enfant (LVP AE).

S'agissant de l'âge limite pour exercer la charge d'assesseur des Justices de paix, l'art. 48 al. 2 de la loi du 12 décembre 1979 d'organisation judiciaire (ci-après : LOJV) prévoit que les magistrats judiciaires non affiliés à la Caisse de pensions de l'Etat de Vaud – ce qui est le cas d'un assesseur auprès des Justices de paix – sont tenus de résigner leurs fonctions à l'âge de 65 ans révolus. L'art. 48 al. 3 LOJV précise toutefois qu'avec l'accord de l'intéressé, le Tribunal cantonal peut prolonger au-delà de 65 ans les fonctions d'un magistrat nommé par lui. Cette prolongation, valable pour une année et renouvelable, ne peut être accordée aux personnes ayant plus de 70 ans révolus.

Le 12 novembre 2013, à la suite d'une pétition déposée en janvier 2012 par le député Raymond Durussel et tendant à demander que soit examinée la possibilité d'également prolonger la durée de fonction des assesseurs de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal (ci-après : CDAP) au-delà de l'âge de 65 ans, le Grand Conseil a voté la modification des art. 23 et 48 LOJV. Depuis le 1^{er} janvier 2014, les assesseurs du Tribunal cantonal (CDAP et CASSO) peuvent prolonger leur fonction au maximum jusqu'à l'âge de 70 ans révolus, même s'ils atteignent cet âge avant la fin de la législature pour laquelle ils ont été élus.

En ce qui concerne les assesseurs des Justices de paix et d'une façon générale, pour les magistrats qu'il nomme, le Tribunal cantonal utilise la possibilité offerte par l'art. 48 al. 3 LOJV et prolonge les fonctions des magistrats non professionnels au-delà de 65 ans lorsque les intéressés le demandent et que les activités de l'autorité judiciaire le requièrent.

Ainsi, un assesseur nommé avant 65 ans peut être prolongé dans ses fonctions jusqu'à l'âge de 70 ans révolus. Il ne peut en revanche pas entrer en fonction après 65 ans révolus.

Le Conseil d'Etat est sensible à la problématique soulevée par l'interpellatrice. Il est vrai que, dans des fonctions telles que les assesseurs de la justice de paix, l'apport de jeunes retraités peut s'avérer précieux, à une époque où de plus en plus de personnes atteignent l'âge de la retraite dans un excellent état de forme tant physique que mental. Le Conseil d'Etat estime donc qu'il y a lieu d'aller dans le sens de l'interpellation et de permettre au Tribunal cantonal de nommer des personnes âgées de plus de 65 ans, surtout dans la situation actuelle où il est difficile de recruter des assesseurs ayant les connaissances nécessaires pour compléter l'autorité interdisciplinaire voulue par le droit fédéral (art. 440 du Code civil suisse ; CC). La limite d'âge fixée à 70 ans peut également, de l'avis du Conseil d'Etat, être revue pour être placée à 75 ans, bien des personnes de cet âge disposant encore des aptitudes requises pour exercer une fonction d'assesseur.

2 RÉPONSES AUX QUESTIONS POSÉES DANS LE CADRE DE L'INTERPELLATION

Comment concilier une limite d'âge à l'engagement pour un poste d'assesseur avec l'article 8, al. 2 de la Constitution fédérale " Nul ne doit subir de discrimination du fait notamment..., de son âge,... " ?

La protection de l'égalité (art. 8 Cst.) et celle contre l'arbitraire (art. 9 Cst.) sont étroitement liées. Une norme ou une décision est arbitraire lorsqu'elle ne repose pas sur des motifs sérieux ou si elle est dépourvue de sens et de but (ATF 136 I 241 consid. 3.1 p. 250). Elle viole le principe de l'égalité de traitement consacré à l'art. 8 al. 1 Cst. lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer ou qu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances (ATF 137 V 121 consid. 5.3 p. 125 et les

références). Au principe d'égalité de traitement, l'art. 8 al. 2 Cst. ajoute une interdiction des discriminations. Selon cette disposition, nul ne doit subir de discrimination du fait notamment de son origine, de sa race, de son sexe, de son âge, de sa langue, de sa situation sociale, de son mode de vie, de ses convictions religieuses, philosophiques ou politiques ni du fait d'une déficience corporelle, mentale ou physique. On est en présence d'une discrimination selon l'art. 8 al. 2 Cst. lorsqu'une personne est traitée différemment en raison de son appartenance à un groupe particulier qui, historiquement ou dans la réalité sociale actuelle, souffre d'exclusion ou de dépréciation. Le principe de non-discrimination n'interdit toutefois pas toute distinction basée sur l'un des critères énumérés à l'art. 8 al. 2 Cst., mais fonde plutôt le soupçon d'une différenciation inadmissible. Aussi bien des inégalités qui résultent d'une telle distinction doivent-elles faire l'objet d'une justification particulière (ATF 137 V 334 consid. 6.2.1 p. 348 ; 135 I 49 consid. 4.1 p. 53).

Concernant les distinctions fondées sur l'âge, il est admis qu'avec le temps, les facultés intellectuelles, physiques ou mentales, de même que l'aptitude à s'adapter aux conditions nouvelles ainsi qu'à l'évolution des connaissances et de la technique, sont susceptibles de s'altérer. Pour remédier à ce risque, plusieurs systèmes sont concevables. On peut opter pour une méthode subjective, consistant à examiner de cas en cas, périodiquement à partir d'un certain âge, si les intéressés peuvent continuer à exercer leur charge, ou choisir une méthode objective, consistant à appliquer à tous une limite unique. Ainsi, les fonctionnaires, magistrats et autres membres d'autorités sont assez généralement soumis au système objectif. La limite d'âge est fixée très souvent en fonction de l'âge AVS, certaines catégories ne devant toutefois cesser leur activité qu'à l'âge de 70 ans (ATF 124 I 297 consid. 4c).

La fixation d'une limite d'âge à l'engagement pour un poste d'assesseur correspond ainsi au système objectif appliqué également à d'autres fonctions et n'est ainsi en rien contraire au principe d'égalité de traitement. Le problème n'est donc pas juridique.

Vu la difficulté à repourvoir des postes d'assesseurs dans les domaines sociaux et médicaux, ne conviendrait-il pas d'offrir une possibilité d'accès plus large – auprès de jeunes retraités par exemple -, quitte à éventuellement limiter la durée du mandat pour de tels postes ?

La loi du 29 mai 2012 d'application du droit fédéral de la protection de l'adulte et de l'enfant (LVP AE) prévoit à son art. 4 al. 2 que lors de la désignation des assesseurs, le Tribunal cantonal veille à ce que l'interdisciplinarité soit garantie. Dans ce cadre, la Commission de haute surveillance du Tribunal cantonal a, dans son dernier rapport, constaté que le recrutement des assesseurs au sein des Justices de paix ne parvenait pas à satisfaire aux exigences légales et a invité le Tribunal cantonal à proposer des pistes de modifications pour y remédier. Le rapport relève ainsi : "*Le recrutement d'assesseurs est une tâche difficile et les JP affirment ne pas parvenir à trouver les assesseurs qui leur permettraient de se mettre en conformité avec la loi. La limite d'âge pour la nomination fixée à 65 ans empêche des retraités de s'engager dans cette fonction. Le Grand Conseil vient d'élever à 70 ans l'âge limite pour l'activité des assesseurs. L'on peut se demander si l'on ne devrait pas aller même jusqu'à 75 ans, qui est la limite d'âge au Tribunal neutre. Par ailleurs, la fonction d'assesseur est interdite à tout employé de l'Etat, y compris le personnel soignant et le personnel enseignant. Enfin, certaines tâches administratives confiées aux assesseurs dissuadent certains candidats.*" (Rapport de la Commission de haute surveillance du Tribunal cantonal chargée de contrôler la gestion du Tribunal cantonal, avril 2014, p. 17).

Il apparaît ainsi qu'une réflexion doit effectivement être envisagée sur les possibilités et les moyens de recruter de nouveaux assesseurs. Dans ce contexte, l'engagement de personnes ayant plus de 65 ans doit être envisagé, même si une telle mesure ne permettrait vraisemblablement pas de résoudre l'entier du problème relevé. De même, suivant l'avis de la CHSTC, le Conseil d'Etat va présenter prochainement un projet de loi au Grand Conseil prévoyant de fixer désormais la limite d'âge à 75 ans pour les assesseurs de la justice de paix.

Quant à la durée des mandats, comme le Grand Conseil l'a finalement retenu dans le cadre de l'examen de l'EMPL n° 37 relatif aux assesseurs de la CDAP, il ne paraît pas justifié de prévoir des renouvellements plus fréquents pour les assesseurs âgés de plus de 65 ans. Cela aurait pour inconvénient de multiplier les procédures de nomination et de créer une certaine instabilité au sein des justices de paix, alors que le travail d'assesseur est relativement complexe et nécessite une certaine expérience qu'un mandat trop court ne permettrait pas d'acquérir.

En revanche, le Conseil d'Etat entend mener une réflexion générale sur la durée des mandats dans ce type de fonction. Dans ce cadre, il étudiera toutes les options : il pourra selon les cas augmenter l'âge limite ou limiter le nombre de mandats, cette dernière piste paraissant plus adaptée dans des cas ne relevant pas de relations de travail.

Le Conseil d'Etat est-il prêt à assouplir l'âge d'engagement aux postes d'assesseurs des Justices de Paix ?

Comme déjà relevé, le Conseil d'Etat est sensible à la problématique soulevée par l'interpellatrice. Il ne voit a priori aucune raison pour laquelle les assesseurs de la justice de paix ne pourraient pas être nommés au-delà de 65 ans, alors que ceux de la CDAP le peuvent. Le Conseil d'Etat présentera donc au Grand Conseil, dans le cadre d'un EEMPL en préparation portant sur plusieurs mesures techniques dans le domaine judiciaire, un projet de modification de l'article 48 LOJV allant dans ce sens et calqué sur l'article 23, alinéa 3 LOJV, récemment modifié. Comme déjà indiqué, l'âge limite des assesseurs sera par ailleurs élevé à 75 ans.

Le canton avait fait connaître son souhait de se montrer moins restrictif sur les limites d'âge et a déjà pris un certain nombre de mesures. A-t-il vérifié que ce souhait a été concrétisé au sein de l'ensemble de l'administration et des diverses entités dépendant du canton ?

Comme relevé ci-dessus, la possibilité de prolonger l'engagement des assesseurs du Tribunal cantonal au-delà de 65 ans et jusqu'à 70 ans a également été introduite.

Plusieurs possibilités existent d'ores et déjà de prolonger au-delà de l'âge de la retraite et jusqu'à 70 ans son activité professionnelle au sein de l'Etat. L'âge limite pour les personnes qui reçoivent une rémunération de la part de l'Etat est toutefois fixé à 70 ans révolus.

On peut encore signaler que la limite de 70 ans a également été fixée par le Grand Conseil :

- pour la fin de l'activité de notaire (art. 28, ch. 4 de la loi sur le notariat),
- pour la fin de la mission des représentants de l'Etat au sein des personnes morales (art. 10, al. 1^{er} de la loi sur la participation de l'Etat et des communes à des personnes morales),
- pour les membres du conseil d'administration de la Banque cantonale vaudoise (art. 12, al. 5 de la loi organisant la Banque cantonale vaudoise).

On voit à travers ces exemples que cette limite est assez généralement pratiquée. Cela étant, le Conseil d'Etat estime aujourd'hui nécessaire d'aller plus loin. Il proposera prochainement au Grand Conseil d'élever la limite à 75 pour les assesseurs de la justice de paix et a chargé la Chancellerie d'Etat d'établir un état des lieux des dispositions prévoyant des âges limites. Il étudiera ensuite dans chaque cas ce qui, entre la limitation des mandats et de leur durée et la fixation d'un âge limite, constitue la solution la plus appropriée.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le .

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean