

RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :

Postulat Stéphane Rezso et consorts – l'aide judiciaire des sous du contribuable pour attaquer les communes et l'Etat ?

1. PRÉAMBULE

La commission nommée pour étudier ce postulat s'est réunie le lundi après-midi 6 juin 2016 à la Salle de conférence, Avenue de Montchoisi 35, à Lausanne, de 14h00 à 15h10. Elle était composée de Mesdames les Députées Isabelle Freymond, Muriel Thalmann ; Messieurs les Députés Olivier Golaz, Denis-Olivier Maillefer, Pierre-André Pernoud, Michel Rau, Stéphane Reszo ainsi que du soussigné, confirmé dans le rôle de président-rapporteur.

Madame la Conseillère d'État Béatrice Métraux, Cheffe du Département des institutions et de la sécurité (DIS) était également présente à cette séance ainsi que Me Jean-Luc Schwaar, Chef du Service juridique et législatif (SJL). Les notes de séance ont été prises par Fabrice Lambelet, Secrétaire de commissions au Secrétariat général du Grand Conseil (SGC), que nous remercions pour la qualité des notes de séance.

2. POSITION DU POSTULANT

Ce postulat, déposé au mois de novembre 2015, concerne l'augmentation des montants de l'aide judiciaire. Dans les faits, le montant, dans le budget du canton, a passé de CHF 5'756'000 en 2015 à CHF 7'428'700 en 2016 en matière d'aide judiciaire au niveau pénal. Par rapport aux comptes 2015, un crédit supplémentaire de CHF 2'800'000, partiellement compensé, a été octroyé à l'Ordre judiciaire vaudois (OJV), afin de payer les frais effectifs en matière pénale. Une des raisons du dépôt de cet objet réside dans l'attaque d'une commune par un quérulent, sans domicile connu et en situation de faillite personnelle, ayant bénéficié de l'aide judiciaire de la part de cette commune : cela est surréaliste. Si la séparation des pouvoirs entre le pouvoir judiciaire et le pouvoir législatif n'est pas contestable, il est estimé, toutefois, que le parlement pourrait être renseigné sur les conditions d'octroi de l'aide judiciaire et le remboursement des montants de l'aide judiciaire.

3. POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

En guise de préambule, l'aide judiciaire est un droit garanti par la Constitution fédérale à son article 29, alinéa 3¹ ainsi que par la Constitution vaudoise (Cst-VD) à son article 27, alinéa 3². Ce principe de droit à l'assistance judiciaire contient des questions devant être examinées : qu'est-ce que l'indigence ? Quelles sont les chances de succès ? Qu'est-ce que la désignation d'un défenseur nommé d'office ? Quelle autorité peut octroyer l'assistance judiciaire ?

Concernant les conditions d'octroi de cette aide judiciaire, elles sont au nombre de trois :

1. une personne doit se trouver en situation effective d'indigence, ce qui veut dire qu'elle ne soit pas en mesure de subvenir à ses frais de procès. L'examen d'une telle situation porte sur les

¹ « Toute personne qui ne dispose pas de ressources suffisantes a droit, à moins que sa cause paraisse dépourvue de toute chance de succès, à l'assistance judiciaire gratuite. Elle a en outre droit à l'assistance gratuite d'un défenseur, dans la mesure où la sauvegarde de ses droits le requiert ».

² « Toute personne sans ressources suffisantes a droit à l'assistance judiciaire aux conditions fixées par la loi ».

revenus et charges courantes d'une personne. À partir de cela, est établi un budget permettant d'analyser si cette personne peut supporter ses frais de procès ;

2. les chances de succès : si une personne requiert l'aide judiciaire, elle doit avoir des chances de gagner son procès. Ses chances de succès doivent être notablement plus élevées que les risques d'échec : c'est un examen « *prima facie* » auquel va procéder le juge. Par rapport aux quérulents notoires, ceux-ci n'ont plus le droit à l'assistance judiciaire au bout d'un certain nombre de procès perdus ;
3. l'assistance d'un avocat : il doit être démontré, dans un procès, la nécessité d'avoir recours à un avocat. Dans le cadre d'un procès civil, il est quasiment admis d'office tant la procédure est complexe et à la condition que les deux premières conditions d'octroi soient remplies. Par contre, dans la procédure des grâces, il s'agit d'une procédure simple où l'assistance d'un avocat n'est pas admise.

Si une personne doit mener une procédure en Suisse, le droit à l'assistance judiciaire s'effectue indépendamment de son domicile et de sa nationalité ; c'est un droit constitutionnel fédéral. L'assistance judiciaire diffère selon la nature de la procédure qui peut être civile, administrative ou pénale :

- l'assistance judiciaire en matière civile : le rapport annuel de l'OJV de 2015 montre que pour 4'319 demandes d'assistances judiciaires en 1^{re} instance, 3'151 le sont en droit de la famille pour des cas de divorces essentiellement. Depuis 2011 et l'entrée en vigueur du nouveau Code de procédure civile (CPC), ce sont les tribunaux qui octroient l'assistance judiciaire et qui, en cours de procès ou en fin de procès, établissent la liste de frais judiciaires. Le SJL s'occupe, quant à lui, des paiements et du recouvrement de ceux-ci. Il a été constaté une hausse s'agissant de ces paiements : cela a passé d'environ CHF 5 millions en 2000 à environ CHF 20 millions en 2015 (frais d'avocats et frais de justice compris). Toutefois, le SJL en était conscient avec l'entrée en vigueur du nouveau CPC. Par rapport au recouvrement de ces frais, celui-ci est effectif auprès des bénéficiaires solvables. Il s'agit, quelque part, d'un système de franchise où les personnes commencent à rembourser en fonction de leurs moyens. Par contre, les bénéficiaires du Revenu d'insertion (RI) ne remboursent pas et la procédure de recouvrement est suspendue jusqu'à qu'elles reviennent à meilleure fortune. Les recettes issues du recouvrement se chiffrent à CHF 12 millions annuels à l'État en 2015 ;
- l'assistance judiciaire en matière administrative : en 2^e instance, il y a eu seulement 93 requêtes d'assistance judiciaire ;
- l'assistance judiciaire en matière pénale : l'aide judiciaire est liée à la désignation d'un défenseur d'office selon l'article 132 du Code de procédure pénale suisse (CPP). L'indemnisation du défenseur d'office n'est effective que si le prévenu est condamné. Quant au recouvrement des frais judiciaires, celui-ci est couplé au recouvrement des frais pénaux. Aujourd'hui, ce sont près de CHF 11 millions qui ont été récupérés par l'État. Le système de recouvrement est efficace, car si le débiteur ne paie pas, il sera rapidement mis en poursuite. Néanmoins, le montant total du recouvrement des frais pénaux se monte à plus de CHF 30 millions.

4. DISCUSSION GÉNÉRALE

En soulignant le bien-fondé des questions posées par le postulant, il paraît important pour une commissaire de disposer d'un suivi et il demande concrètement quelle est la pratique, en matière d'investigation, pour vérifier la solvabilité d'une personne n'ayant pas de moyens, le département déclare que ce sont les tribunaux qui effectuent cet examen de solvabilité. Un juge en matière civile appréciera la situation financière sur la base notamment des fiches de salaires des six derniers mois, des relevés de tous les comptes bancaires et/ou postaux des six derniers mois; etc. Néanmoins, au vu du nombre de demandes d'assistance judiciaire en matière civile, il n'est pas possible matériellement d'effectuer un examen poussé à chaque fois. Dans le cas du recouvrement, le SJL peut requérir des décisions de taxation, et a, par le passé, dénoncé les cas abusifs, car des personnes à l'aide sociale ont pu dissimuler des biens ou des revenus.

Tout en souhaitant connaître le nombre de personnes occupant le secteur du recouvrement au SJL, un député demande également si ce secteur s'occupe uniquement du recouvrement pour l'aide judiciaire. Sur la base d'un rapide calcul, il s'agirait en moyenne de CHF 4'000.- par cas et il souhaite savoir si le SJL peut connaître ce que coûte effectivement chaque cas. Si cela ne peut être effectué concrètement, il demande alors une fourchette pour les cas de l'aide judiciaire en matière civile, le département explique que le SJL reçoit une facture des frais judiciaires sans connaître les détails en amont au regard de la séparation des pouvoirs. En effet, ce service ne dispose pas de la compétence et du suivi pour reprendre l'ensemble de la facturation établie par les tribunaux. Il y a actuellement une vingtaine de personnes travaillant au sein du secteur de recouvrement où il n'y a pas que les cas d'assistance judiciaire à traiter. Ce sont 80'000 dossiers qui sont ouverts à ce jour avec près de CHF 30 millions d'encaissements nets. Enfin, la fourchette est large : cela peut aller de quelques centaines de francs pour des mesures protectrices d'union conjugale à des procès en divorce, durant de plusieurs années, où cela peut se monter à plus de CHF 50'000.-.

Convaincu par les explications données par le département, un commissaire observe qu'il y a CHF 20 millions de paiements à encaisser en matière de procédure civile et demande ce qu'il en est de la procédure administrative. Si l'aide judiciaire n'est pas remise en cause, certains s'interrogent sur son degré d'efficacité. Selon ce même commissaire, l'augmentation des frais est due tant à la pression démographique qu'à l'introduction du nouveau CPC, le département répond qu'il n'existe pas de chiffres en matière administrative, car chaque autorité est compétente pour octroyer l'aide judiciaire. Il n'y a donc pas de recouvrement centralisé, même si le SJL est désormais mandaté par le Département de la formation, de la jeunesse et de la culture (DFJC) dans le cadre du recouvrement en matière scolaire (quelques décisions annuelles). Il peut être affirmé que les octrois en matière administrative sont moins nombreux qu'en matière civile. Par conséquent, les montants en lien avec les encaissements sont plus faibles également.

Évoquant les personnes dépendantes du RI et requérant l'aide judiciaire, nous nous interrogeons, si ces personnes reviennent à meilleure fortune, quelle est la priorité d'un remboursement de l'aide judiciaire à l'État par rapport à d'autres charges financières notamment. En outre, il souhaite connaître la proportion des personnes au RI touchant l'aide judiciaire de manière générale, le département répond que le remboursement de l'aide judiciaire est en 3^e place. Quant à la seconde question, l'administration ne dispose pas de chiffres. Concrètement, ce n'est de loin pas la majorité des personnes en matière civile. Pour information, tous les débiteurs, au RI ou non, sont suivis, avec une relance de la part de l'administration dans un délai compris généralement de six à douze mois, afin de connaître leur situation financière.

Un commissaire requiert l'avis des représentants du DIS si :

- les montants de l'aide judiciaire en matière civile risquent de continuer à augmenter, sachant qu'actuellement un mariage sur deux se termine en divorce. Le département répond qu'effectivement il y a une augmentation constante, appelée à se poursuivre, de l'aide judiciaire qui s'explique notamment, depuis 2007, par l'augmentation du tarif horaire de l'avocat désigné d'office de CHF 160 à 180.-. Il est évident que le nombre de divorces pèse dans les coûts de l'assistance judiciaire en matière civile. Il est même observé que l'écart entre les frais à payer et le recouvrement tend à se creuser ;
- le suivi en matière de recouvrement pour une personne au RI par exemple peut s'effectuer sur plusieurs années (entre dix à quinze ans), la question du délai de prescription se pose, selon le département, pour le recouvrement des créances qui est de cinq ans en matière civile et de dix ans en matière pénale. Toutefois, ces délais peuvent être interrompus lorsqu'un débiteur agit.

Sur la base d'un exemple, il est indiqué qu'un tribunal a suggéré à une personne de prendre un avocat et un commissaire s'interroge si cela n'engendre pas des coûts supplémentaires, le département déclare que les tribunaux ont tendance, dans les procédures civiles se révélant complexes, à pousser les personnes à prendre un avocat.

Rebondissant sur cet exemple, il est demandé si les tribunaux tentent de plutôt pousser les gens vers la médiation civile, procédure nettement moins rigide, le département affirme que cela est prévu par le CPC. Les personnes peuvent être orientées vers une procédure de médiation civile, mais la volonté et

l'accord des deux parties sont nécessaires. Au final, le département n'a aucune prise sur ces questions de société.

Il est souhaité de savoir comment un avocat facture son tarif horaire, le département mobilise un exemple datant d'il y a quelques années d'un avocat de Bienne. Ses charges fixes étaient de l'ordre de CHF 12'000.- à CHF 13'000.- mensuelles. Cela comprenait le salaire de la secrétaire, les frais de loyers, les charges d'études, le salaire d'un comptable, le maintien du matériel informatique, etc. Cela représente des charges lourdes. Par rapport au tarif horaire de CHF 180.- en matière d'assistance judiciaire, un avocat ne pourrait pas sortir son salaire. C'est pour cette raison que le tarif horaire devrait être de l'ordre de CHF 200.- à 250.- selon l'Ordre des avocats vaudois (OAV) ; cela couvrirait au moins le paiement des charges fixes.

Mme la Conseillère d'État revient sur la conclusion du postulat dont elle donne lecture d'une partie : «...*de faire des propositions pour empêcher d'utiliser l'argent des contribuables pour attaquer des collectivités publiques* ». Clairement, le gouvernement ne pourra pas répondre sur ce point précis par respect de la séparation des pouvoirs. L'objet devrait demander uniquement l'évolution des coûts judiciaires, ceci plaidant alors pour une prise en considération partielle du postulat.

Les commissaires souscrivent à une prise en considération partielle de ce postulat en mettant l'accent sur le fait que le rapport du CE, en cas de renvoi de cet objet par le Grand Conseil (GC), soit de nature à favoriser une information et non pas une remise en cause de l'aide judiciaire qui serait de nature à créer des polémiques inutiles.

Le postulant se rallie officiellement à une prise en considération partielle de son objet avec une suppression dans la conclusion de celui-ci, en se concentrant uniquement sur une demande de rapport sur l'évolution des coûts de l'aide judiciaire : « *Bien conscient de la séparation des pouvoirs, nous demandons au Conseil d'État : D'établir un rapport sur l'évolution des coûts de l'aide judiciaire et de faire des propositions pour empêcher d'utiliser l'argent des contribuables pour attaquer des collectivités publiques* ».

5. VOTE DE LA COMMISSION

Prise en considération partielle du postulat

La commission recommande au Grand Conseil de prendre partiellement en considération ce postulat à l'unanimité des membres présents, et de le renvoyer au Conseil d'État.

Luins, le 24 septembre 2016.

Le président-rapporteur :
(Signé) Jean-Marc Sordet