



AVRIL 2012

GC 196

**RAPPORT DE LA COMMISSION
DE HAUTE SURVEILLANCE DU TRIBUNAL CANTONAL
chargée de contrôler la gestion du Tribunal cantonal**

Année 2011

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	2
COMPOSITION DE LA COMMISSION DE HAUTE SURVEILLANCE DU TRIBUNAL CANTONAL	3
RAPPORT GENERAL	4
RAPPORT ANNUEL DE GESTION 2011 DE L'OJV.....	8
VISITES DES SOUS-COMMISSIONS – PARTIE 1	10
VISITES DES SOUS-COMMISSIONS – PARTIE 2	12
VISITES DES SOUS-COMMISSIONS – PARTIE 3	15
VISITES DES SOUS-COMMISSIONS – PARTIE 4	18
CONCLUSION	19
ANNEXE 1 : LISTE DES PRINCIPAUX ACRONYMES.....	20

**COMPOSITION DE LA COMMISSION DE HAUTE SURVEILLANCE DU
TRIBUNAL CANTONAL**

COMMISSAIRES

Président et rapporteur général Jacques-André Haury

Vice-présidente Anne Baehler Bech

Membres
Jacques Haldy
Nicolas Mattenberger
Michel Mouquin
Anne Papilloud
Jean-Marc Sordet

RAPPORT GENERAL

M. Jacques-André Haury, président de la Commission de haute surveillance du Tribunal cantonal, rapporteur :

Généralités

La Commission de haute surveillance du Tribunal cantonal (CHSTC) a été instituée par la loi sur la haute surveillance du Tribunal cantonal du 8 mars 2011(LHSTC). Elle a pour tâches (article 10) :

- a. principalement d'examiner le rapport annuel de gestion du Tribunal cantonal et de rapporter au Grand Conseil à ce sujet ;
- b. de traiter les pétitions transmises par la Commission thématique des pétitions et autres courriers adressés au Grand Conseil en lien avec l'ordre judiciaire ;
- c. d'investiguer sur des circonstances exceptionnelles (dénis de justice récurrents notamment).

Le présent rapport fournit quelques éclairages sur le travail effectué par la commission au cours des neuf premiers mois de son existence, durée qui ne lui permet pas d'avoir le recul suffisant pour légitimer des conclusions définitives ou des observations formelles sur le fonctionnement de l'Ordre judiciaire vaudois (OJV).

Dans ce document, la forme masculine désigne, lorsqu'il y a lieu, aussi bien les femmes que les hommes. L'emploi du masculin a pour but de faciliter la texture du texte.

Composition de la commission

Le 28 juin 2011, le Grand Conseil a élu pour la première fois les membres de la CHSTC : Mmes Anne Baehler Bech, Anne Papilloud et MM. Jacques Haldy, Jacques-André Haury, Nicolas Mattenberger, Michel Mouquin et Jean-Marc Sordet.

La CHSTC s'est réunie en séance constitutive le 8 juillet 2011. Elle a désigné M. Jacques-André Haury à sa présidence et Mme Anne Baehler Bech à sa vice-présidence.

Secrétariat général du Grand Conseil

Le Secrétariat général du Grand Conseil a désigné M. Cédric Aeschlimann comme secrétaire permanent de la Commission.

COGES – COFIN

Suite à la modification de la loi sur le Grand Conseil (LGC) et à l'adoption de la loi sur la haute surveillance du Tribunal cantonal (LHSTC), la Commission de gestion (COGES) n'a plus la compétence de surveillance de la gestion du Tribunal cantonal (TC). Afin de déterminer le périmètre de compétence et les champs d'intervention des différentes commissions de surveillance du parlement, une rencontre a eu lieu entre la CHSTC, la présidente de la COGES ainsi que les sous-commissions DFIRE de la COGES et de la COFIN, anciennement en charge de l'OJV. Cette séance a également permis aux commissaires respectifs de mettre au point les modalités de communication et les questions de transversalité entre les sous-commissions des différentes commissions de surveillance.

Il a également été rappelé que selon l'article 12 al. 1 de la LHSTC, « la commission rapporte au Grand Conseil le résultat de son examen. Elle coordonne la remise de son rapport avec celui de la COGES ».

Ordre judiciaire vaudois

La CHSTC a reçu à deux reprises la Cour administrative du TC, qui exerce la direction générale de l'OJV. La première rencontre a été consacrée à la présentation respective des deux institutions, du périmètre de compétence de la CHSTC, des attentes du TC ainsi que des modalités de collaboration.

La seconde rencontre a été consacrée à la présentation du rapport annuel de gestion 2011 de l'OJV, aux questions de la commission et à une présentation du bilan intermédiaire et des perspectives de la CHSTC.

Travaux de la commission

Afin d'examiner la gestion 2011 de l'OJV, la CHSTC a tenu 8 séances plénières.

Pour obtenir du Tribunal cantonal les informations nécessaires à l'exercice de ses missions, la CHSTC a entendu des magistrats et collaborateurs de l'OJV et procédé à des visites d'offices rattachés à l'OJV (article 4 LHSTC). Les conclusions tirées de ces visites sont intégrées dans le rapport de la CHSTC au Grand Conseil.

Documentation

Dans le cadre de ses travaux, la commission a reçu les documents suivants :

- Rapport annuel de gestion 2011 de l'OJV
- Rapport annuel d'activité 2010 de l'OJV
- Rapports du CCF concernant l'OJV pour les années 2010 et 2011.

Rapports de l'OJV

D'emblée, il est apparu que, si la CHSTC devait examiner « principalement le rapport annuel de gestion du Tribunal cantonal », cette contrainte légale posait un problème de calendrier. Pour pouvoir coordonner son rapport avec celui de la COGES (article 12 LHSTC), il doit être déposé à la fin du mois de mars, date à laquelle le rapport de gestion de l'OJV pour l'année écoulée est également publié dans le cadre du rapport de gestion du Conseil d'Etat pour l'année écoulée. La CHSTC a donc pu bénéficier, de manière anticipée, d'une version provisoire du rapport annuel de gestion 2011 de l'OJV pour ses travaux. Sa présentation a fait l'objet d'une séance commune avec la Cour administrative du TC.

Dans le cadre de ses travaux, la CHSTC a également étudié le rapport annuel d'activité 2010 de l'OJV paru le 6 avril 2011. Ce rapport détaille toutes les activités du TC pour l'année écoulée, y compris l'activité juridictionnelle. Il comporte des statistiques sur les stocks, la durée de traitement d'un dossier, etc. Avec la réforme de la législation et son entrée en vigueur, il contient le suivi de l'application des nouvelles procédures. Le rapport de gestion en parle également. Le rapport annuel d'activité nécessite la récolte de statistiques qui ne sont pas encore disponibles lors de la publication du rapport de gestion. Il est beaucoup plus détaillé et sa rédaction nécessite plus de temps. Ceci a pour conséquence que le rapport annuel d'activité de l'année écoulée n'est pas disponible au moment de l'élaboration du rapport de la CHSTC. Ce rapport annuel d'activité servira de guide aux travaux de la CHSTC au cours de l'année 2012.

Rapports du CCF

Dans le cadre de sa mission de haute surveillance, la commission a demandé au Conseil d'Etat de pouvoir accéder aux rapports du CCF relatifs à l'OJV, ce qui lui a été accordé. L'étude des rapports du CCF concernant l'OJV amène à conclure qu'ils concernent avant tout la technique financière. Un regard transversal y a été porté : le constat général qui s'en dégage est qu'ils s'attachent non pas à des dysfonctionnements dont le justiciable pourrait être victime, mais strictement à des éléments comptables qui, de ce fait, ne concernent pas véritablement les tâches confiées à la CHSTC.

Plan du rapport

Afin de suivre une certaine logique, le présent rapport traitera en premier lieu quelques observations générales sur le fonctionnement de l'OJV, puis le rapport annuel de gestion 2011 de l'OJV. Il présentera ensuite les rapports des sous-commissions de la CHSTC concernant les visites ciblées qu'elles ont effectuées.

La Commission a choisi résolument de ne présenter aucune observation formelle dans ce premier rapport, considérant qu'elle n'avait pas le recul suffisant, après moins d'une année d'activité, pour légitimer ce type d'intervention.

Pour faciliter la lecture, une liste des acronymes est disponible en annexe (annexe 1).

Pétitions en lien avec l'OJV

La CHSTC a été saisie, entre juillet 2011 et la date de dépôt du présent rapport, de quatre pétitions, faisant l'objet de rapports au Grand Conseil. A ce stade, la CHSTC ne peut formuler aucune remarque générale sur le traitement de ces pétitions dans le cadre de la nouvelle procédure introduite par la LHSTC. Il n'a pas été constaté de dysfonctionnement de la justice pouvant rentrer dans le cadre des compétences de la commission. Il est à rappeler qu'en vertu de l'indépendance du pouvoir judiciaire et de l'indépendance des jugements qui sont garantis dans la Constitution, le contenu des décisions de justice ne peut pas être reconsidéré.

Considérations générales sur le fonctionnement de l'OJV

1. La CHSTC étant en fonction depuis à peine neuf mois au moment de la rédaction du présent rapport, elle tient à rappeler qu'elle est consciente de la précarité de ses premières considérations, lesquelles auront besoin d'être confirmées par son travail ultérieur ou, le cas échéant, infirmées.
2. Le Tribunal cantonal a dû, en peu d'années, faire face à des bouleversements importants. Il s'agit de la fusion du Tribunal cantonal avec le Tribunal administratif, faisant passer le nombre des juges cantonaux de 15 à 46. Les diverses étapes de Codex ont dû être appliquées. Et le 1^{er} janvier 2011 a vu l'entrée en vigueur des nouveaux Codes de procédure civile (CPC) et pénale (CPP), modifiant assez fondamentalement le fonctionnement de la justice civile et de la justice pénale. Globalement, l'OJV est néanmoins parvenu à assumer ses tâches en 2011. La CHSTC a pu notamment constater que le Tribunal cantonal procédait avec souplesse au déplacement de certains juges d'une cour à une autre en cas de surcharge passagère. Paramètre d'évaluation intéressant, le nombre des affaires en attente de jugement était en diminution entre le 31 décembre 2010 et le 31 décembre 2011. Mais trop d'éléments nouveaux intervenus en 2011 interdisent une appréciation définitive de l'effet des nouvelles procédures sur le fonctionnement global de la justice vaudoise.
3. La CHSTC s'est réjouie de constater que, dans l'ensemble, le Tribunal cantonal avait su anticiper les effets des nouvelles procédures introduites le 1^{er} janvier 2011. En collaboration avec le Conseil d'Etat et le Grand Conseil, les moyens nécessaires ont été planifiés et accordés.
4. La CHSTC s'est inquiétée du taux élevé de renouvellement des magistrats dans certains offices. Ces renouvellements rapides ralentissent le traitement des affaires. Il faut cependant relever que la récente réorganisation du Tribunal cantonal a contribué à ce phénomène qui ne devrait pas se poursuivre à un rythme aussi soutenu au cours des années à venir. La CHSTC demeurera attentive à cette évolution, en lien avec la grille salariale de l'OJV, actuellement en révision.
5. S'intéressant aux causes de certaines lenteurs dans les procédures, la CHSTC a pris conscience du fait que, pour une part importante, elles n'étaient pas dues au travail de l'OJV lui-même, mais au temps nécessaire à l'obtention de certains rapports externes. Les diverses expertises demandées par la justice ou par les parties prennent du temps et allongent les procédures. Parmi elles, il convient de mentionner les expertises psychiatriques, demandées dans un nombre d'affaires toujours plus important : il s'agit bien sûr d'affaires pénales, mais aussi de nombreuses autres affaires relevant du droit de la famille ou du droit des tutelles et curatelles. L'adéquation du nombre des expertises demandées avec le nombre d'experts disponibles constitue une préoccupation de la CHSTC.
6. Les effectifs non seulement des magistrats, mais aussi du personnel administratif, ont retenu l'attention de la CHSTC. Jusqu'ici, l'OJV est parvenu, par diverses démarches de rationalisation, à faire face à une augmentation régulière de sa charge. Mais, indépendamment de toute modification de notre société dans sa propension à recourir à l'intervention de la justice, la croissance démographique elle-même impose une augmentation proportionnelle des forces engagées dans l'OJV, à laquelle les autorités cantonales doivent se préparer. En outre, la CHSTC observe que les conditions salariales

dans l'OJV ne peuvent s'écarter de celles accordées, pour des fonctions analogues, dans le reste de l'Administration cantonale vaudoise, sans interférer avec les possibilités de recrutement dans les différents offices de la justice.

7. En application de la loi sur le Ministère public (LMPu) et de la LHSTC, la CHSTC n'exerce pas sa surveillance sur le Ministère public, lequel devrait relever des compétences de la COGES. Il est probable que ces dispositions légales aient créé une incohérence dans l'organisation de la haute surveillance sur la justice vaudoise, voulue par le Grand Conseil en application de la Constitution, et qu'elles soient appelées à être révisées.

RAPPORT ANNUEL DE GESTION 2011 DE L'OJV

M. Jacques-André Haury, président de la Commission de haute surveillance du Tribunal cantonal, rapporteur :

Généralités

Dans son rapport annuel de gestion 2011, le Tribunal cantonal insiste à diverses reprises sur les particularités de cette année de transition, qui font planer une grande incertitude sur les conclusions que l'on peut tirer des chiffres figurant dans ce rapport. La CHSTC à son tour insiste sur cette incertitude et se garde de toute interprétation définitive de ce rapport annuel de gestion 2011.

Activité juridictionnelle pénale

En 2011, le nombre des affaires pénales renvoyées devant les tribunaux a diminué d'environ 30%. Cette baisse des affaires entrantes est attribuée au démarrage de Codex et à la complexité de la procédure d'instruction. Cette situation a permis la liquidation d'affaires en stock.

La constatation de baisse vaut en particulier pour le Tribunal des mineurs. Le nombre d'affaires entrantes ordinaires, à l'exclusion des contraventions, a diminué. En revanche, le Tribunal des mineurs s'est vu confier, dès le 1^{er} janvier 2011, les contraventions, auparavant de la compétence des préfets. Ainsi, le Tribunal des mineurs traite autant d'affaires qu'avant, mais à importance égale, il y a moins d'affaires en 2011 que durant les années précédentes.

Pour les majeurs, le MP a rendu beaucoup plus d'ordonnances pénales en 2011 que les années précédentes. Il y a aussi beaucoup plus d'oppositions des justiciables aux ordonnances pénales qu'avant. Un certain nombre d'affaires sont plus longues à instruire. Il est donc possible que la baisse des affaires renvoyées devant les Tribunaux corresponde à des retards au MP.

Activité juridictionnelle civile

Le nombre de dossiers en matière de droit de la famille est stable depuis des années alors que le nombre de causes pécuniaires augmente, peut-être en lien avec l'augmentation de la population. Ce nombre augmente de manière substantielle : le nombre d'ouvertures d'action au fond devant les Tribunaux d'arrondissements pour les causes pécuniaires de CHF 10'000.- à CHF 100'000.- était de 1'369 en 2010 et de 1'517 en 2011, soit une augmentation alors même que, en principe, la procédure de conciliation s'est déroulée auparavant. Cette situation inquiète le TC qui s'attendait à moins d'ouvertures d'action au fond, en tout cas dans un premier temps, compte tenu du fait de l'obligation de passer par une conciliation pour la majorité des affaires.

La Cour civile du TC a pu résorber le stock d'affaires selon l'ancienne procédure, qui a diminué de 808 à 607. Il est à rappeler que les anciennes procédures se terminent également selon l'ancienne procédure. Il y a donc deux types de procédures dans les statistiques. Mais avec une année de recul, il est trop tôt pour tirer un bilan.

Concernant l'assistance judiciaire, la charge de travail est plus élevée que ce qui avait été estimé. Si la nouveauté et la formation des greffes y sont pour quelque chose, les magistrats observent que le travail engendré est plus important que ce qui était le cas pour une demande d'assistance judiciaire complète : la demande d'assistance judiciaire ne vaut que pour l'instance concernée (soit l'union conjugale, les mesures de protections, le divorce, l'appel, etc.) et doit donc être répétée à chaque étape. Des difficultés dans ce domaine étaient attendues car le processus est assez lourd. Ce domaine n'est pas encore complètement rodé et un certain nombre d'ajustements s'imposeront ; des simplifications seront examinées.

Activité juridictionnelle en matière de tutelles et de curatelles

Le TC a fait part d'une augmentation du nombre de mesures instituées qui reste inexplicée. Grâce au travail des assesseurs, les justices de paix (JP) sont parvenues à garder un taux d'opposition des tuteurs et curateurs à leur nomination constant à 7.7%.

Offices des poursuites et faillites

En 2010, l'on avait déjà atteint le record absolu de 372'648 poursuites introduites. En 2011, elles étaient 386'864 soit 14'000 de plus. Entre 2009 et 2010 l'on était déjà passé de 326'493 à 372'648, soit près de 50'000 de plus. La même tendance concernant les ouvertures de faillite est à signaler avec 1500 en 2009, 1624 en 2010 et 1771 en 2011. Cette augmentation ne s'explique pas seulement par l'augmentation de la population ; elle préoccupe le TC.

Les effectifs des offices des poursuites et faillites sont stables depuis 1992. La charge supplémentaire a pu être absorbée grâce à l'engagement du personnel et au développement de l'informatique. Sur l'ensemble des poursuites de 2011, 120'000 d'entre-elles ont été reçues par voie électronique, faisant du Canton de Vaud le canton de tête dans ce domaine (en comparaison Genève en a reçu quelques dizaines et Zurich quelques centaines). Cette saisie électronique a permis une économie de temps considérable. Si ce chiffre peut encore être amélioré, il subsistera toujours un tiers de poursuites provenant de créanciers non institutionnels, qui n'utilisent pas les programmes de transmission électronique. La saisie, soit le résultat de la poursuite, doit quant à elle se faire sur place avec les personnes concernées (débitur, etc.). Cette phase humaine ne peut être raccourcie. En d'autres termes, les processus de rationalisation et d'informatisations ont atteint leur limite.

Gestion du personnel

Tout comme la CHSTC, le TC est préoccupé par le taux important de renouvellement dans certaines fonctions, notamment dans les JP.

Ce phénomène a été lié à l'introduction de Codex. Une grande opération mobilité du personnel a été menée en 2010 dans le cadre de la nouvelle procédure car il y avait partout de nouveaux postes et possibilités. Ces possibilités, avec des changements de taux, de lieu ou d'instance, ont été offertes à tout le personnel de l'OJV, afin de favoriser le personnel en place dans les nouveaux postes. Elles ont évidemment suscité pas mal de mouvement. Pour les magistrats, les choses se sont stabilisées en 2011. En revanche, le tournus des greffiers a lieu partout, essentiellement pour des raisons de carrière, ces personnes venant pour 3 à 4 ans avant de passer un brevet d'avocat.

Concernant les JP, deux phénomènes sont à distinguer. D'une part, les JP sont les offices qui offrent le plus de postes à temps partiel, intéressant en majorité des femmes jeunes avec des enfants. D'autre part, ces postes sont moins bien rétribués que les autres magistrats. L'OJV connaît trois catégories de magistrats : les juges de paix (22 à 23), les présidents de tous les tribunaux (40 à 45), et les juges cantonaux (46). Les juges de paix ont donc de bonnes perspectives de carrière dans les tribunaux. Les JP sont de fait la porte d'entrée pour les jeunes dans la magistrature.

La rémunération assez basse du personnel administratif, dont certains sont en classe 5, est un souci dont le TC est conscient. Leur passage visé en classe 6 permettrait de satisfaire quelques demandes et de stabiliser des postes. Ces discussions, qui font suite à DECFO, sont encore en cours.

Localisation du Tribunal cantonal

Le TC a exprimé son souhait de se voir réuni sur un site unique. Un projet d'extension sur le site de l'Hermitage est à l'étude. A la suite des divers contacts qu'elle a pu établir et des visites qu'elle a effectuées, la CHSTC appuie cette démarche, qui devrait aboutir à une rationalisation du fonctionnement du TC.

VISITES DES SOUS-COMMISSIONS – PARTIE 1

Mme Anne Baehler Bech, rapportrice : — Durant cette première année de fonctionnement de la CHSTC, la sous-commission constituée des députés Anne Baehler Bech et Michel Mouquin a rendu visite à l'Office des poursuites de Lausanne, à l'Office des faillites de Morges ainsi qu'au Tribunal des mesures de contraintes et Juge d'application des peines (TMCAP). Ils ont de même rencontré une délégation de la cour plénière du TC.

Offices consultés :

- Office des faillites de Lausanne
- Office des poursuites du district de Morges
- Tribunal des mesures de contrainte et Juge d'application des peines

Les commissaires ont été bien accueillis au cours de leurs visites et ont reçu les informations demandées. Les échanges avec le personnel de terrain ont été fructueux et ont permis aux commissaires de mieux appréhender les problématiques spécifiques des personnes et lieux concernés.

Office des faillites de Lausanne

Il y a 4 offices des faillites (OF) dans le canton et celui de Lausanne est le plus grand. Les commissaires ont pu constater le bon fonctionnement de cet office. Les délais pour traiter les faillites sont tenus. Il faut toutefois signaler que l'office travaille en flux tendus. Avec 12 ETP, il ne serait vraisemblablement pas à même de traiter les dossiers dans des délais acceptables s'il y avait une forte recrudescence de faillites ou une plus grande complexité de celles-ci. Il est relevé la qualité et la bonne collaboration avec le coordinateur-répondant au sein du TC. Les commissaires ont enfin été informés que l'outil informatique dont dispose les offices de faillites n'est plus performant et devrait être remplacé rapidement.

Office des poursuites de Morges

Le canton compte désormais 10 offices des poursuites (OP). Le remodelage de ces offices s'est terminé en mars 2011. C'est donc la première année de fonctionnement en tant que tel de l'Office des poursuites de Morges. Les commissaires ont pu constater le bon fonctionnement de cet office. Les délais sont tenus et l'office a pu faire face à la hausse du nombre de poursuites grâce à la souplesse des employés. Une augmentation du personnel serait nécessaire si cette hausse perdurait (le nombre d'ETP est en effet stable depuis 10 ans). Il est relevé la bonne collaboration entre les offices (en cas de maladie par exemple) de même que les nombreux transferts de personnel entre les offices de poursuites et de faillites. La nouvelle classification des employés (DECFO-SYSREM) de l'office ne donne pas satisfaction et fait courir le risque de voir les employés, dûment formés par l'office des poursuites, quitter l'office pour trouver ailleurs des conditions salariales plus avantageuses.

Les offices des poursuites disposent d'un outil informatique qui donne satisfaction. Son développement futur n'est toutefois pas garanti. Enfin, une réorganisation et un réaménagement des box et guichets pour les clients seraient souhaitables afin de leur garantir un minimum de confidentialité.

Tribunal des mesures de contraintes et Juge d'application des peines

Il s'agit de la première année de fonctionnement de ce tribunal. Cette année s'est avérée difficile pour les magistrats qui se déclarent surchargés. Le tribunal compte 21,5 ETP dont 7 magistrats. Il est relevé une certaine inadéquation entre le nombre de magistrats et le personnel administratif. De plus, les magistrats sont de « piquet » le week-end toutes les 7 semaines et il est constaté qu'un tel rythme n'est pas exigé des procureurs. Le bâtiment de Longemalle ne répond pas pleinement aux attentes de ses usagers et la question de la sécurité devra être réétudiée.

Les commissaires observent cependant d'une part que les délais stricts imposé par la procédure sont respectés et que le justiciable ne pâtit pas des problèmes de fonctionnement du tribunal, et d'autre part que les magistrats dressent un bilan positif de la réunion sous un même toit de juges chargés de l'application des peines et de ceux chargés des mesures de contraintes.

Le Tribunal cantonal est conscient des difficultés rencontrées par le TMCAP et que les nouvelles procédures nécessitent du temps. La commission attend avec intérêt les résultats de l'audit demandé. Des mesures sont proposées pour rationaliser, modéliser le travail et améliorer la conduite interne du tribunal.

Une évaluation devra être faite pour voir si celles-ci suffisent.

VISITES DES SOUS-COMMISSIONS – PARTIE 2

Mme Anne Papilloud et M. Jacques Haldy, rapporteurs : — La sous-commission, composée des députés Anne Papilloud et Jacques Haldy, a procédé à la visite de la Cour des assurances sociales (CASSO). Pour examiner la conciliation et l'assistance judiciaire, la sous-commission a procédé à une visite de la Chambre patrimoniale cantonale et du Tribunal d'arrondissement de Lausanne.

Offices consultés :

- Cour des assurances sociales
- Chambre patrimoniale cantonale
- Tribunal d'arrondissement de Lausanne

La Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal (CASSO)

La Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal (CASSO) a été créée le 1^{er} janvier 2009 ; elle a remplacé le Tribunal des assurances. Il s'agit ainsi d'une nouvelle institution dont il paraît utile d'examiner si son fonctionnement donne satisfaction, compte tenu en particulier de la charge héritée du Tribunal des assurances.

Nous aborderons successivement trois thèmes, soit l'activité de la Cour des assurances sociales, la procédure devant cette autorité et les perspectives.

L'activité de la Cour des assurances sociales

Avant d'examiner le volume des affaires traitées, il convient de préciser que le champ d'application de la Cour des assurances sociales est large. Si les dossiers AI constituent approximativement la moitié de l'activité, la CASSO traite également des affaires concernant d'autres assurances sociales, telles que la LPP, l'assurance maladie, la LAA, l'assurance chômage et l'AVS.

Depuis le mois de juillet 2010, la CASSO exerce ses activités à proximité du Palais de l'Hermitage, à la route du Signal 11. La sous-commission a procédé à une visite de ces locaux, qui ont assurément un certain charme, mais qui ne sont pas véritablement adaptés au fonctionnement d'un tribunal, en particulier de par l'absence de toute salle d'audience. Par ailleurs, la séparation physique d'avec le reste du Tribunal cantonal ne favorise pas la collaboration entre les juges et collaborateurs des différentes cours.

Si l'on en vient maintenant à l'activité juridictionnelle proprement dite, le Tribunal des assurances a laissé au 1^{er} janvier 2009 un stock de 1'237 dossiers pendants. Au 1^{er} janvier 2010, le stock de la Cour des assurances sociales était de 1'506, alors qu'il a passé au 1^{er} janvier 2011 à 1'388, puis au 1^{er} janvier 2012 à 1'071. On constate ainsi que, après la mise en place du nouveau tribunal, la situation s'est notablement améliorée, puisque le nombre de dossiers liquidés excède le nombre de dossiers entrants (causes introduites en 2011 : 910 ; causes liquidées en 2011 : 1'177). Cette amélioration est due à un certain nombre de mesures et d'aides, qui sont essentiellement les suivantes :

- la Cour de droit administratif et public (CDAP) a accepté de traiter un certain nombre de dossiers d'assurance chômage (qu'elle traitait avant la création de la Cour des assurances sociales) ;
- un juge, qui a quitté la Cour des assurances sociales, a accepté de terminer les dossiers dont il avait la charge ;
- le Tribunal cantonal a mis à disposition de la Cour un ETP (0,9 depuis 2012) supplémentaire par rapport à la dotation de la Cour (7,3).

On constate ainsi qu'il y a un effort de solidarité au sein du Tribunal cantonal et de ses membres pour résoudre la situation et la charge héritée du Tribunal des assurances. Si les circonstances ne se modifient pas, l'on devrait ainsi aboutir à une situation d'équilibre d'ici quelques années, avec un

nombre de dossiers introduits correspondant au nombre de dossiers liquidés, sans qu'il ne soit plus nécessaire de faire appel à d'autres forces au sein du Tribunal cantonal.

Perspectives

Comme cela ressort des observations ci-dessus, la sous-commission a constaté que le président et les membres de la Cour des assurances sociales ont consacré des efforts importants à améliorer le fonctionnement de la cour pour assurer un traitement rapide et diligent des dossiers. Les statistiques montrent que ces efforts ont porté leurs fruits. Cela étant, ces efforts doivent être poursuivis et, dans cette perspective, les commissaires évoquent deux réflexions :

- il est souhaitable que la Cour des assurances sociales soit dotée d'une composition stable de juges et de greffiers, en évitant des transferts trop fréquents d'une cour à une autre. Il est légitime et même bénéfique que les juges cantonaux changent parfois de cour, ce qui permet de porter un regard neuf sur différents domaines du droit en évitant une trop grande spécialisation (raison qui avait d'ailleurs incité les constituants à fusionner le Tribunal cantonal et le Tribunal administratif) mais il faut tout de même assurer une certaine stabilité, de sorte que les juges ne quittent pas leur cour à un moment où ils donnent leur pleine mesure après quelques années de fonctionnement ;
- la réunion sur un seul site des locaux de travail et des salles d'audience serait opportune, vœu qui ne dépend au demeurant pas uniquement de l'OJV.

Chambre patrimoniale cantonale et Tribunal d'arrondissement de Lausanne

Pour examiner la conciliation et l'assistance judiciaire, qui ont été choisis en raison des nouveautés importantes initiées par l'entrée en vigueur du CPC, la sous-commission a procédé à une visite de la Chambre patrimoniale cantonale et du Tribunal d'arrondissement de Lausanne. En ce qui concerne la Chambre patrimoniale, la sous-commission a constaté qu'elle était composée exclusivement de présidents du Tribunal de Lausanne, quand bien même l'article 96 f al. 3 LOJV prévoit que le Tribunal cantonal « désigne, parmi l'ensemble des présidents des tribunaux d'arrondissement, les magistrats qui composent cette chambre ». Il nous a cependant été assuré qu'un appel avait été fait auprès de l'ensemble des présidents de tribunaux et que seuls des présidents de Lausanne avaient répondu à cet appel.

La conciliation

Le CPC a imposé une procédure de conciliation préalable en principe obligatoire pour toutes les causes patrimoniales. Cette innovation a été accueillie avec réticence par les Romands qui craignaient qu'elle représente seulement un alourdissement de la procédure. Pour permettre de donner le plus de chances possibles à cette institution, le Grand Conseil a prévu que le juge de la conciliation doit en principe être un juge différent de celui du fond, afin, en particulier, que les parties puissent s'exprimer librement sans crainte d'exposer des concessions qui pourraient leur être préjudiciables par la suite en cas d'échec de la conciliation. Dans son rapport de gestion 2010, le Tribunal cantonal a considéré qu'il s'agissait d'une vaudoiserie de nature à compliquer la tâche des tribunaux. Il a dès lors paru intéressant à la commission d'examiner, après une année d'expérience, quel était le bilan en l'état et si les choix effectués par le législateur fédéral et cantonal ont été ou non judicieux.

S'agissant de l'institution même de la conciliation préalable, les premières expériences sont contrastées. Si, pour les causes dont la valeur litigieuse est située entre CHF 10'000.– et CHF 100'000.–, le taux de conciliation paraît très satisfaisant (environ 35 % à Lausanne, sans tenir compte des défauts, qui représentent une minorité de causes), il est logiquement moins élevé devant la Chambre patrimoniale cantonale pour les dossiers d'une valeur litigieuse supérieure à CHF 100'000.– (environ 12 % de conciliations). Il faut cependant relever que la possibilité de renoncer à la conciliation (article 199 CPC) pour ce type de litige d'une valeur litigieuse supérieure à CHF 100'000.– est pour l'heure peu utilisée et pourrait l'être davantage une fois que les parties et leurs conseils auront mieux apprivoisé ces articles du CPC, ce qui pourrait ainsi améliorer le taux de conciliation à l'audience prévue à cet effet. S'agissant des litiges de moins de CHF 100'000.–, l'institution semble ainsi apporter un bilan globalement positif, le surcroît de travail provoqué par cette

procédure de conciliation étant plus que compensé par le taux de réussite, qui permet d'éviter nombre de procédures au fond.

Une mention particulière doit être apportée s'agissant du Tribunal des prud'hommes, le taux de conciliation étant très différent selon les arrondissements. Il paraît cependant prématuré de tirer un bilan significatif avant quelques années, soit le temps nécessaire pour que les tribunaux soient bien rôdés et que l'on connaisse le taux de conciliation, en tenant compte de celles qui interviennent lors du déroulement de la procédure au fond. L'une des pistes de réflexion réside dans le temps nécessaire réservé pour ces audiences de conciliation. Il semble que la pratique n'est pas uniforme selon les arrondissements et il conviendrait d'examiner si cela a un impact sur le taux de conciliation.

S'agissant de la question du magistrat tentant la conciliation, différent de celui du fond, les premières expériences apparaissent largement positives ; ce ne sont pas seulement les parties, mais aussi les juges qui sont beaucoup plus libres de s'exprimer, ce qui facilite les conciliations et permet des résultats évitant ainsi des procédures judiciaires au fond. Cela justifie ainsi le choix fait par le Grand Conseil, le Tribunal cantonal admettant lui-même dans son rapport 2011 que ses craintes se sont révélées injustifiées, à l'exception de certaines justices de paix ne comportant que deux ou trois magistrats. C'est cependant précisément dans ce type d'hypothèses que le Grand Conseil a précisé que l'on pouvait exceptionnellement ne pas appliquer le principe du juge différent de la conciliation et du fond.

En conclusion, les premières expériences en matière de conciliation sont pour l'essentiel positives, en relevant que l'institution de la médiation (pouvant remplacer la conciliation selon le CPC) n'est quasiment pas utilisée. Il en va de même de la possibilité pour les parties d'être assistées d'une « personne de confiance », les parties se présentant soit seules soit assistées d'un conseil juridique. Il s'agit cependant de nouveautés qui pourraient être davantage utilisées lorsqu'elles seront bien connues.

L'assistance judiciaire

Le fait que l'assistance judiciaire (AJ) est désormais accordée par le juge rend la tâche des tribunaux plus lourde. Il semble cependant que le système fonctionne en relevant que, en raison de l'augmentation du montant des avances de frais en début de procès, les demandes AJ sont beaucoup plus nombreuses. Le taux d'acceptation des demandes est très important. Les refus sont presque toujours justifiés par l'absence des conditions relatives à l'indigence ; en revanche, les refus pour causes dépourvues de chances raisonnables de succès sont rarissimes ; il en résulte que la disposition adoptée par le Grand Conseil, en vertu de laquelle le juge qui refuse l'assistance judiciaire pour ce motif ne peut s'occuper du fond, ne présente pas de difficultés, les craintes exprimées par le Tribunal cantonal à ce sujet dans le rapport 2010 se révélant en conséquence également injustifiées.

Le système de la franchise mensuelle, validé par la jurisprudence, est appliqué dans la majorité des causes, sans cependant que les tribunaux n'aient de retour sur le suivi, savoir si les mensualités sont réellement acquittées par les bénéficiaires de l'assistance judiciaire.

VISITES DES SOUS-COMMISSIONS – PARTIE 3

M. Nicolas Mattenberger et M. Jean-Marc Sordet, rapporteurs : — La sous-commission, composée des députés Jean-Marc Sordet et Nicolas Mattenberger, a procédé à la visite de cinq offices de paix. Elle a également rencontré les membres de la Cour administrative du Tribunal cantonal et le Secrétaire général de l'ordre judiciaire.

Offices consultés :

- Justice de paix du district de Nyon
- Justice de paix du district de la Riviera Pays-d'Enhaut
- Justice de paix des districts du Jura Nord-Vaudois et du Gros de Vaud
- Justice de paix du district de l'Ouest lausannois
- Justice de paix du district de Lausanne

Résumés des visites

Les visites des justices de paix peuvent brièvement être résumées comme suit :

Visite du jeudi 15 décembre 2011 - Justice de paix du district de Nyon.

La justice de paix fonctionne bien sans retard et tout se passe à satisfaction. Cette situation s'explique notamment par les conditions sociales locales et par une population ayant moins de problèmes sociaux s'agissant des tutelles et curatelles. Un autre élément d'explication est le constat d'une certaine pérennité des magistrats qui sont en place depuis longtemps. Le choix des tuteurs et curateurs se fait par l'intermédiaire des assesseurs qui prennent préalablement contact avec ces personnes, ce qui limite les échecs, refus ou opposition.

Visite du vendredi 13 janvier 2012 - Justice de paix du district de la Riviera-Pays-d'Enhaut.

La Justice de paix a connu quelques soucis notamment la démission de 7 assesseurs sur 20. Pour le choix de ceux-ci, une présélection est effectuée, elle n'est pas politique. Les assesseurs prennent contact avec les futurs curateurs ou tuteurs.

Pour l'heure, seule la justice de paix du district de la Riviera-Pays-d'Enhaut (projet pilote) applique les nouvelles dispositions légales concernant les cas lourds, celles-ci exigent que le dossier du pupille soit mis en ordre avant d'être adressé à un tuteur ou curateur. Les retards pris dans la gestion des dossiers sont en phase d'être corrigés et les délais respectés.

Visite du lundi 16 janvier 2012 - Justice de paix des districts du Jura-Nord vaudois et du Gros-de-Vaud

Dans cette justice de paix, les problèmes constatés ces dernières années sont en phase d'amélioration. Les délais de traitement des dossiers diminuent. Des renforts ont été attribués par le Tribunal cantonal afin de pallier cet état de fait. Ceux-ci devraient être pérennisés.

Les problèmes dans cet office sont également liés au fait que la majeure partie des juges sont en fonction que depuis peu de temps, ainsi qu'au départ du premier greffier qui était expérimenté. Les assesseurs sont responsables de chercher et trouver des tuteurs et curateurs sur la base des listes du contrôle des habitants.

Visite du lundi 16 janvier 2012 - Justice de paix du district de l'Ouest lausannois

La justice de paix de l'Ouest lausannois a ouvert ses portes le 31 mars 2011 et est devenue indépendante de Lausanne. Les débuts ont été difficiles avec le transfert des dossiers et une surcharge de travail. Actuellement, le fonctionnement est bon et les délais respectés. Le choix des tuteurs et curateurs se fait selon la liste du contrôle des habitants, les assesseurs demandent les noms des

personnes âgées de 30 à 55 ans de chaque commune et écrivent ensuite aux candidats pour leur proposer une entrevue. La juge évite de désigner des personnes contre leur gré.

Notre interlocutrice émet également certaines plaintes à l'encontre du Service de protection de la jeunesse (SPJ), lequel ne respecte souvent pas les délais qui lui sont impartis. Or, les rapports de dit service sont importants pour des mesures de limitation de l'autorité parentale.

Visite du jeudi 9 février 2012 - Justice de paix du district de Lausanne

La justice de paix est en réorganisation après la création de l'Office de l'Ouest lausannois. Les moyens ETP supplémentaires récemment fournis par le Tribunal cantonal ont permis de rattraper une partie importante du retard dans le traitement des dossiers et la motivation de la cheffe d'office influence favorablement cet état de fait.

Les assesseurs cherchent les tuteurs et curateurs sur la base de la liste du contrôle des habitants. Un courrier préalable est envoyé à la personne choisie pour un entretien et un préavis est établi avant la désignation. Le taux d'opposition est de 12,5 %. Le recrutement ne se fait plus selon les listes électorales. Le problème pour obtenir des rapports SPJ sont aussi évoqués. Il ne s'agit pas d'un problème relationnel. Les juges ont reconnu que le SPJ dispose d'une superstructure pour tous les cas urgents où la police doit intervenir et que ces personnes font très bien leur travail. Par contre, le suivi des dossiers laisse à désirer, ce qui ralentit la prise de décision. Il arrive aussi que des assistants sociaux ne viennent pas aux audiences lorsqu'ils sont convoqués, ce qui donne une mauvaise image.

Constats et remarques générales

Au terme des visites que nous avons effectuées, nous avons pu constater que les difficultés rencontrées ces dernières années par les justices de paix sont principalement à rechercher dans un manque de moyens mis à leur disposition.

Ce constat vaut tout particulièrement pour les effectifs en personnel rattachés aux greffes de dites justices (gestionnaires de dossiers et, dans certains cas, greffiers). Ainsi, il nous a été rapporté qu'il manque dans presque chaque office visité quelques postes ou pourcentages supplémentaires. Cette situation a pour conséquence que les employés travaillent en permanence à flux tendus et qu'il leur est dès lors difficilement possible de combler d'éventuelles absences liées notamment à des cas de maladie. De même, il n'est pas, dans ces conditions et par manque de temps à disposition, aisé pour ceux-ci de pouvoir se familiariser et s'adapter aux nombreuses réformes qui ont déjà touché et qui vont encore toucher ces prochains mois les justices de paix (Code de procédure civile fédéral, cas lourds en matière de tutelles, nouveau droit de la protection de l'adulte).

Une telle situation ne saurait perdurer au risque d'entraîner d'importants retards dans le traitement des dossiers qui, vu leur nature, nécessitent que des décisions puissent être rendues de manière diligente. A ce constat s'ajoute le fait que les justices susmentionnées seront appelées à appliquer, à partir du 1^{er} janvier 2013, les nouvelles dispositions et procédures relatives à la révision du droit de la protection de l'adulte et de l'enfant. L'entrée en vigueur de celles-ci va inmanquablement entraîner pour les offices de paix une nouvelle surcharge de travail. Enfin, le rythme imposé ne permet pas d'offrir aux collaborateurs des justices de paix de bonnes conditions de travail, ceux-ci étant trop souvent surchargés (risque de surmenage, de démotivation...).

Le Tribunal cantonal est conscient de la situation susmentionnée et voue, depuis plusieurs années déjà, une attention particulière au suivi de celle-ci. Ainsi, le vice-président du Tribunal cantonal et une collaboratrice du Secrétariat général de l'OJV consacrent une part importante de leur activité à ce dossier. Nous avons pu constater que ce suivi est effectué avec sérieux et que certaines solutions concrètes ont déjà pu être apportées afin de remédier à cette problématique.

La Cour administrative a indiqué aux membres de la sous-commission que le manque de moyens accordés aux justices de paix remonte principalement à la date à laquelle celles-ci ont été réformées en vue d'être entièrement étatisées. Dans le cadre de cette opération, la détermination des besoins en effectifs a été établie sur la base de chiffres fournis par des juges de paix et des greffiers qui n'étaient alors pas des employés de l'Etat de Vaud ; ceux-ci étant uniquement rémunérés par émoluments.

Ces données ont été interprétées de manière trop restrictive, de telle sorte que, dès la mise en œuvre du nouveau système, les justices de paix ont été sous-dotées en personnel. Par la suite, celles-ci ont encore connu de nouvelles réformes qui ont eu des répercussions sur leur mode de fonctionner (nombre d'offices de paix passant de 19 à 7 entre 2004 et 2007, nouveau code de procédure civile entré en vigueur le 1er janvier 2011).

Au cours des années 2006 et 2007, les justices de paix se sont vues accorder 12 ETP supplémentaires qui ont pu être pérennisés.

Dans le courant de l'année 2011, le Tribunal cantonal a décidé de fournir aux offices de paix des renforts qui correspondent à 7 ETP. Dits renforts ont été pris sur des effectifs initialement destinés aux divers greffes du Tribunal cantonal dans le cadre des réformes Codex. Ces postes ont été mis au concours à la fin du mois de janvier 2012 et devraient permettre d'améliorer concrètement la situation.

Exceptée une péjoration de la situation dans un autre office de l'OJV, l'intention de la Cour administrative est d'affecter de manière pérenne ces postes aux justices de paix. Cette mesure est, aux yeux des sous-commissaires, totalement justifiée et indispensable. De plus, il est également prévu la création de postes supplémentaires dans le cadre de la mise en vigueur du nouveau droit de la protection de l'adulte et du mineur. Dans le courant de l'année 2013, une attention particulière devra être portée aux conséquences en termes de surplus de travail que risque d'entraîner cette réforme et, le cas échéant, d'immédiatement intervenir afin d'éviter que le système ne se grippe.

Il y a lieu de noter que certains juges de paix ont l'impression que leur fonction est dévalorisée par rapport à celles occupées par d'autres magistrats de première instance. Ce sentiment ne résulte pas exclusivement de la différence de salaires existant entre dits magistrats, mais également de la manière dont ceux-ci sont considérés aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'OJV. Un travail de réflexion devrait être, à notre avis, mené à ce propos. Il en est de même s'agissant des questions salariales.

Les visites effectuées nous ont également permis de constater que la désignation des personnes appelées à assumer une fonction de tuteur ou de curateur ne se fait pas selon une procédure qui reposerait sur des listes électorales. Dans la majeure partie des cas, ce sont les listes du contrôle des habitants qui sont utilisées. Par ailleurs, la personne choisie est préalablement informée du fait qu'un mandat de tutelle ou de curatelle va lui être attribué. De plus, la possibilité lui est donnée de préalablement faire part d'éventuels motifs d'opposition. Certains offices organisent même une rencontre préalable avec un assesseur.

Cette manière de procéder a permis de diminuer de manière conséquente le nombre d'oppositions à des décisions de désignation de tuteurs ou de curateurs. Cela étant dit, la difficulté de trouver des personnes disposées à accepter d'assumer une telle fonction est plus importante en milieu urbain, ce qui entraîne pour certains offices et assesseurs un travail important de recherche et de conviction. Certains juges considèrent que le système est à bout de souffle et qu'un régime de professionnalisation des tuteurs et curateurs devrait être étendu.

La Cour administrative du Tribunal cantonal suit également ce dossier avec attention. Elle nous a informés de l'existence d'un groupe de travail pluridisciplinaire dont la mission est notamment d'étudier les possibilités d'éviter que certains acteurs sociaux ne requièrent des mesures tutélaires pour des situations qui ne le nécessitent pas réellement et qui pourraient être assumées par leurs propres soins.

VISITES DES SOUS-COMMISSIONS – PARTIE 4

M. Jacques-André Haury, président de la Commission de haute surveillance du Tribunal cantonal, rapporteur : — Le président de la commission a été reçu par la présidente du TC, le président de la Chambre des recours pénale et la première greffière du Tribunal cantonal.

Offices consultés :

Chambre des recours pénale

Chambre des recours pénale (CRP)

Au niveau de ses compétences, la Chambre des recours pénale (CRP) est l'autorité cantonale compétente pour statuer sur les recours formés contre :

1. les décisions du Ministère public
2. les décisions du Tribunal des mesures de contrainte
3. les décisions des juges d'application des peines
4. les décisions de la police
5. les décisions des commissions de police et des préfets
6. les décisions des Tribunaux d'arrondissement sur les procédures avant décision finale

En outre, elle est appelée à se prononcer sur les demandes de récusations.

Composée de quatre juges cantonaux, cette cour représente 1,8 ETP, ce qui est relativement peu compte tenu de sa mission. En tant qu'autorité de recours, elle n'est pas soumise aux mêmes délais que le MP. Cependant les recours concernant des mesures provisionnelles ainsi que les effets suspensifs nécessitent des permanences, notamment pendant les longs week-ends.

Cette cour est particulièrement concernée par l'introduction du nouveau CPP le 1.1.2011. En termes de volume, avec 670 recours en 2011, la CRP est dans la cible qui était prévue par le TC. 441 concernaient le MP.

Il importe de relever que, s'agissant du Tribunal des mesures de contrainte, on peut estimer que, dans 95 % des cas, il suit la proposition du Ministère public.

Pour l'instant, sur la base des recours qu'elle est appelée à traiter, la CRP semble considérer que l'OJV s'est bien adapté au nouveau code de procédure. Mais elle est particulièrement bien placée pour détecter les dysfonctionnements qui pourraient en résulter.

Si aucune conclusion ne peut être tirée pour l'heure, la CHSTC entend établir des liens réguliers avec la CRP, laquelle constitue un observatoire privilégié du fonctionnement de la justice pénale.

CONCLUSION

La commission formule les réserves d'usage au cas où des documents, des renseignements ou des faits susceptibles de modifier ses considérations n'auraient pas été portés à sa connaissance au cours de ses travaux.

La commission propose au Grand Conseil d'accepter la gestion de l'Ordre judiciaire vaudois pour l'année 2011.

ANNEXE 1 : LISTE DES PRINCIPAUX ACRONYMES

AI	Assurance-invalidité
AJ	Assistance judiciaire
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
CASSO	Cour des assurances sociale du Tribunal cantonal
CDAP	Cour de droit administratif et public
CHSTC	Commission de haute surveillance du Tribunal cantonal
Codex	Programme regroupant plusieurs réformes judiciaires initiées par la Confédération
COGES	Commission de gestion du Grand Conseil
COFIN	Commission des finances du Grand Conseil
CPC	Code de procédure civile
CPP	Code de procédure pénale
CRP	Chambre des recours pénale
LGC	Loi sur le Grand Conseil
JP	Justice de paix
LAA	Loi fédérale sur l'assurance-accidents
LHSTC	Loi sur la haute surveillance du Tribunal cantonal
LMPu	Loi sur le Ministère public
LOJV	Loi d'organisation judiciaire
LPP	Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité
OF	Office des faillites
OJV	Ordre judiciaire vaudois
OP	Office des poursuites
SPJ	Service de protection de la jeunesse
TC	Tribunal cantonal
TMCAP	Tribunal des mesures de contraintes et juge d'application des peines