

Séance du Grand Conseil

Mardi 9 juin 2015

de 9 h.30 à 17 h.00

ORDRE DU JOUR

OA = objet adopté sans modification
 OA+M = objet adopté avec modification
 RET = objet retiré
 REF = objet refusé
 REF-EM = objet refusé à l'entrée en matière
 TRAITE = objet traité

RENV-T = objet renvoyé par manque de temps
 RENV-C = objet renvoyé pour complément d'information
 RENV-SD = objet renvoyé suite débat
 RENV-COM = objet renvoyé en commission
 RENV-CE = objet renvoyé au Conseil d'Etat

Points 3 et 4 traités à 14 heures

Groupe de liaison GC/Eglises de 12h15 à 13h45

Groupe Culture de 12h15 à 13h45

Décision	N°		Dept	Rapporteurs maj. + min.	Date de renvoi
	1.	Communications			
	2.	Dépôts			
	3.	(GC 155) Assermentation de M. Alain Thévenaz, juge au Tribunal neutre - Législature 2012 - 2017			
	4.	(15_HQU_JUI) Heure des questions du mois de juin 2015, à 14 heures			
	5.	(15_INT_392) Interpellation Véronique Hurni - Solidarité oui, mais dans le respect des lois (Pas de développement)			
	6.	(15_INT_396) Interpellation Martial de Montmollin - Curieux exemple de concentration en périphérie ! (Développement)			
	7.	(GC 154) Assermentation de Mme Anne Cherpillod juge suppléante au Tribunal cantonal - Législature 2013 - 2017			
	8.	(15_POS_125) Postulat Nicolas Rochat Fernandez et consorts - Fermeture des bureaux postaux : pour une stratégie claire et anticipée du Conseil d'Etat afin de stopper l'hémorragie (Développement et demande de renvoi à commission avec au moins 20 signatures)			
	9.	(15_INI_011) Initiative Jacques-André Haury et consorts - Modification de la Loi sur la haute surveillance du Tribunal cantonal (LSTC) visant à adapter le calendrier du travail parlementaire y relatif. (Développement et demande de prise en considération immédiate)			
	10.	(151) Exposé des motifs et projet de loi sur la profession d'avocat(3ème débat)	DIS.	Mattenberger N.	
	11.	(233) Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la mise sous régie temporaire de la commune de La Chaux au sens de l'art. 139a LC	DIS.	Renaud M.	
	12.	(15_INT_387) Réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Pierrette Roulet-Grin - La Chaux (Cossonay) : municipal révoqué sans formalités	DIS.		

Séance du Grand Conseil

Mardi 9 juin 2015

de 9 h.30 à 17 h.00

ORDRE DU JOUR

OA = objet adopté sans modification
 OA+M = objet adopté avec modification
 RET = objet retiré
 REF = objet refusé
 REF-EM = objet refusé à l'entrée en matière
 TRAITE = objet traité

RENV-T = objet renvoyé par manque de temps
 RENV-C = objet renvoyé pour complément d'information
 RENV-SD = objet renvoyé suite débat
 RENV-COM = objet renvoyé en commission
 RENV-CE = objet renvoyé au Conseil d'Etat

Décision	N°		Dept	Rapporteurs maj. + min.	Date de renvoi
	13.	(176) Exposé des motifs et projet de décret portant adoption du Plan directeur des carrières 2014(1er débat)	DTE.	Yersin J.R.	
	14.	(218) Exposé des motifs et projet de loi modifiant la loi du 7 décembre 2004 sur les fusions de communes et Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat Maurice Neyroud et consorts « Gardons nos origines » (13_POS_048)(1er débat)	DECS.	Rey-Marion A.	
	15.	(219) Exposé des motifs et projet de décret sur la fusion des communes de Carrouge, Ferlens et Mézières (Jorat-Mézières) et projet de loi sur la modification de la loi du 30 mai 2006 sur le découpage territorial(1er débat)	DIS.	Rey-Marion A.	
	16.	(220) Exposé des motifs et projet de décret sur la fusion des communes de Brenles, Chesalles-sur-Moudon, Forel-sur-Lucens, Cremin, Lucens et Sarzens et projet de loi sur la modification de la loi du 30 mai 2006 sur le découpage territorial(1er débat)	DIS.	Rey-Marion A.	
	17.	(15_POS_102) Postulat Nicolas Rochat Fernandez et consorts au nom du groupe socialiste pour une réforme du processus et des modalités des fusions de communes	DIS	Jobin P.	
	18.	(15_PET_030) Pétition pour la sécurité du droit des citoyens, compléter les articles 100 et suivants de la LPA-VD, droit administratif, pour permettre la modification ou l'annulation de décisions qui se révèlent fausses, notamment quand une décision ultérieure applique tardivement la loi.	DIS	Trolliet D.	
	19.	(14_INT_262) Réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Catherine Labouchère et consorts - Violation de la propriété par des occupants illicites ("squatters"), cela suffit !	DIS.		

Séance du Grand Conseil

Mardi 9 juin 2015

de 9 h.30 à 17 h.00

ORDRE DU JOUR

OA = objet adopté sans modification
OA+M = objet adopté avec modification
RET = objet retiré
REF = objet refusé
REF-EM = objet refusé à l'entrée en matière
TRAITE = objet traité

RENV-T = objet renvoyé par manque de temps
RENV-C = objet renvoyé pour complément d'information
RENV-SD = objet renvoyé suite débat
RENV-COM = objet renvoyé en commission
RENV-CE = objet renvoyé au Conseil d'Etat

Décision	N°		Dept	Rapporteurs maj. + min.	Date de renvoi
	20.	(15_POS_099) Postulat Olivier Epars et consorts sur la biodiversité et les moyens mis en oeuvre par le canton ou, quand Vaud quittera-t-il la queue du peloton ?	DTE	Sonnay E. (Majorité), Richard C. (Minorité)	

Secrétariat général du Grand Conseil



Grand Conseil
Secrétariat général
Pl. du Château 6
1014 Lausanne

PAR COURRIEL

Mesdames et Messieurs les Conseillers d'Etat,
Mesdames et Messieurs les Secrétaires généraux,

Nous vous transmettons, ci-joint le tableau des questions orales déposées le mardi 2 juin 2015, concernant l'heure des questions du mardi 9 juin 2015.

DATE DE LA QUESTION	TEXTE DU DEPOT	REF.	DEPT
2 juin 2015	Question orale François Brélaz – Les personnes qui proposent des chambres d'hôtes ne devraient-elles pas être obligées de s'annoncer à l'autorité communale ?	15_HQU_192	DECS
2 juin 2015	Question orale Véronique Hurni - Législation cantonale sur les Drones, « Ne pas prévoir c'est déjà gémir » (Léonard de Vinci)	15_HQU_193	DECS

Le Secrétaire général

Igor Santucci

Lausanne, le 4 juin 2015



Grand Conseil
Secrétariat général
Pl. du Château 6
1014 Lausanne

Interpellation

(formulaire de dépôt)

A remplir par le Secrétariat du Grand Conseil

N° de tiré à part : 15-INT-392

Déposé le : 02.06.15

Scanné le : _____

Art. 115 et 116 LGC L'interpellation est une demande d'explications ou de précisions adressée au CE sur un fait du gouvernement ou de son administration. Elle porte sur une compétence propre ou déléguée du CE et peut être développée oralement devant le GC. Les questions qu'elle contient sont exprimées de telle manière que le CE puisse y répondre et sont suffisamment précises pour qu'une réponse courte y soit apportée dans le délai légal (attention : ne pas demander un rapport, auquel cas il s'agit d'un postulat).

Délai de réponse dès le renvoi au CE : trois mois.

Titre de l'interpellation

Solidarité oui mais dans le respect des lois

Texte déposé

Depuis le 08 mars 2015 l'église de St-Laurent accueille des requérants d'asile érythréens et éthiopiens suite à une décision de renvoi conformément aux accords Schengen-Dublin.

Cet état de fait est l'œuvre d'un petit nombre de pasteurs mais qui sont sous la responsabilité du Conseil synodal, autorité exécutive de l'église (Église évangélique réformée vaudoise EERV) et qui a dénoncé cette occupation comme un coup de force et une prise d'otage mais sans suivi d'effets à ce jour.

Le 30 septembre 2014 le Conseil d'État vaudois a signé une nouvelle convention de subventionnement avec les représentants des églises catholique, réformée et israélite pour la période 2015-2019 et qui prévoit une augmentation de la subvention d'environ **CHF 800'000,00**.

La subvention, conséquente, portée au budget 2015 pour l'EERV est de **CHF 34'961'300,00**.

Cet argent doit servir un certain nombre d'actions comme la vie communautaire et culturelle, la santé et la solidarité, la communication et le dialogue, la formation et l'accompagnement (p. ex, assemblées de paroisse, cultes, messes, célébrations diverses, sacrements, mariages, services funèbres, formation des enfants, jeunes, adultes, etc.), selon la mission au service de tous inscrite dans l'art. 7 LREEDP mais il me semble qu'elle ne doit nullement servir à appeler à la désobéissance civile et à bafouer nos lois.

Nous demandons à nos citoyens, qui financent ces subventions par le prélèvement d'impôts d'être respectueux des lois et de la Constitution Vaudoise et à contrario des pasteurs se permettent de ne pas respecter l'article 172 de notre Constitution Vaudoise qui dit que les églises et communautés reconnues jouissent de l'indépendance spirituelle et s'organisent librement **dans le respect de l'ordre juridique** et de la paix confessionnelle.

Dès lors je me permets de poser les questions suivantes au Conseil d'État :

- Comment le CE apprécie-t-il cette situation contraire à nos lois ?
- Que compte faire le CE pour remédier à cette situation ?
- Est-il normal de subventionner une église qui bafoue, notamment, l'article 172 de notre constitution ?
- Y aura-t-il des conséquences éventuelles sur le futur budget concernant le subventionnement ? Je

remercie le Conseil d'État pour ses réponses.

Commentaire(s)

Conclusions

Souhaite développer

Ne souhaite pas développer

Nom et prénom de l'auteur :

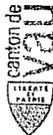
Signature :

HURNI Veronique, 02.06.2015



Nom(s) et prénom(s) du (des) consort(s) :

Signature(s) :



Déposé le 02.06.15

Scanné le _____

15-INT-396

Interpellation – Curieux exemple de concentration en périphérie !

Le 20 mai, la société COOP a annoncé le regroupement de ses services logistiques et administratifs de Suisse romande sur le site de Vufflens-Aclens. Le même jour, le Conseil d'Etat s'est félicité de ce regroupement via un communiqué de presse.

Or, sur les 340 places de travail ainsi aménagées, 270 sont des emplois administratifs actuellement situés au chemin du Chêne 5 à Renens, dans un lieu bien desservi par les transports publics.

A ce sujet, je prie le Conseil d'Etat de bien vouloir répondre aux questions suivantes:

- 1) Le Conseil d'Etat considère-t-il que de déplacer 270 emplois administratifs d'un lieu bien desservi par les transports publics à un lieu sans transports publics est bénéfique pour le canton?
- 2) Ce déplacement ne va-t-il pas à l'encontre des lignes d'action A1 (localiser l'urbanisation dans les centres) et A2 (développer une mobilité multimodale) du plan directeur cantonal?
- 3) La création de places de travail administratifs sur le site de Vufflens-Aclens ne va-t-elle pas à l'encontre de la politique des pôles de développement (PPDE, fiche 3A1), des dispositions du plan d'affectation et des autorisations fédérales délivrées lors de l'aménagement de cette zone industrielle prévue pour des emplois logistiques liés au rail ?
- 4) Y a-t-il un excès de surfaces administratives et commerciales libres dans l'Ouest lausannois et, dans l'affirmative, ce déplacement va-t-il accentuer ce phénomène ?
- 5) Le transport de substances dangereuses – en particulier du chlore – sur les voies attenantes rend une conversion dans le logement utopique. Quel peut être dès lors l'avenir du site renonais ?

Martial de Montmollin

SOUTHAUTE DEVELOPPER



Fermeture des bureaux postaux : pour une stratégie claire et anticipée du Conseil d'Etat afin de stopper l'hémorragie

Depuis 2001, le réseau postal a profondément été réorganisé dans la Suisse entière. En effet, le nombre de bureaux de poste, sur le plan national, est passé de 3400 à 1562 à la fin de l'année 2014¹.

Le canton de Vaud n'a pas été épargné par cette restructuration. En effet, depuis la publication de sa fameuse liste « d'analyse » de 48 bureaux de poste vaudois en 2009, la Direction de La Poste a décidé soit de supprimer ou remplacer lesdits bureaux par une agence postale ou par un service à domicile. Ces deux dernières années, l'hémorragie a continué avec des bureaux de poste qui n'étaient pas inscrits dans la liste des 48 bureaux.

Ces fermetures en chaîne ont, la plupart du temps, provoqué de vives réactions auprès de la population (manifestations, dépôt de pétitions). Notre Grand Conseil a également vu de nombreux dépôts/débats sur cette problématique (interpellation, résolution, détermination).

Tant la procédure d'annonce de fermeture des bureaux que les causes invoquées par le « Géant jaune » demeurent on ne peut plus opaque.

En effet, le processus de fermeture se fait sournoisement et par étape (diminution de personnel, réduction des horaires d'ouvertures). Avec l'écoulement du temps, la fermeture devient presque une lapalissade, tant l'offre de la prestation a diminué...

Toutefois, alors que la Direction de La Poste motivait ses fermetures par des questions de déficits, un document interne, rendu public en 2013, démontrait qu'il s'agissait d'un pur artifice comptable² *a fortiori* peu transparent.

Partant, les communes qui - selon la Loi afférente³ - ont une obligation d'être informées des projets de fermetures sont, la plupart du temps, mises devant le fait accompli.

Cette politique du fait accompli pousse les soussigné-e-s à demander au Conseil d'Etat de faire preuve d'une réelle anticipation dans ce dossier.

Par ailleurs, les soussigné-e-s sont d'avis qu'il y a lieu d'étudier toutes les possibilités afin de maintenir lesdits bureaux, par exemple en mandatant La Poste pour d'autres tâches de service publique de proximité actuellement effectuées uniquement dans des services urbains et/ou uniquement informatisés.

En effet, ces différentes fermetures ont eu pour conséquences non seulement la perte d'un service publique, dans des régions qui connaissent déjà des suppressions d'autres prestations publiques, mais également une perte substantielle de places de travail.

¹ Le Temps, édition du samedi 7 mars 2015

² Le Matin, édition électronique du 24 août 2013

³ Loi sur la poste (LPO), RS 783.0

Au vu de ce qui précède, les soussigné-e-s ont l'honneur de demander au Conseil d'Etat, par le présent postulat, d'étudier l'opportunité :

- de définir une stratégie pour pallier aux futures menaces des fermetures des offices de poste ;
- d'établir un dialogue régulier sur l'avenir du réseau postal avec la Direction de La Poste.



Nicolas Rochat Fernandez, député

Le Sentier, le 30 mai 2015

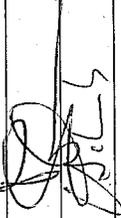
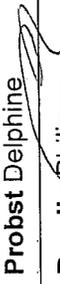
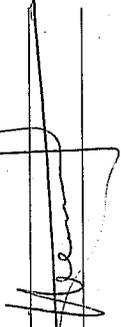
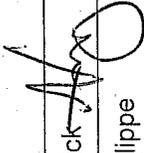
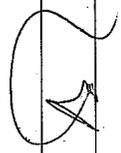
Renvoi en commission

Souhaite développer

Liste des députés signataires – état au 2 juin 2015

Aellen Catherine	Chappuis Laurent	Ehrwein Nihan Céline
Ansermet Jacques	Cherbuin Amélie	Epars Olivier
Apothéoz Stéphanie	Chevalley Christine	Favrod Pierre-Alain
Attinger Doepper Claire	Chollet Jean-Luc	Ferrari Yves
Aubert Mireille	Christen Jérôme	Freymond Cantone Fabienne
Baehler Bech Anne	Christin Dominique-Elle	Gander Hugues
Baillif Laurent	Collet Michel	Genton Jean-Marc
Bendahan Samuel	Cornamusaz Philippe	Germain Philippe
Berthoud Alexandre	Courdesse Régis	Glauser Alice
Bezençon Jean-Luc	Creteigny Gérald	Glauser Nicolas
Blanc Mathieu	Creteigny Laurence	Golaz Olivier
Bolay Guy-Philippe	Crottaz Brigitte	Grandjean Pierre
Bonny Dominique-Richard	De Montmollin Martial	Grobéty Philippe
Borloz Frédéric	Debluè François	Guignard Pierre
Bory Marc-André	Démétriadès Alexandre	Haldy Jacques
Bovay Alain	Desmeules Michel	Haury Jacques-André
Brélaz Daniel	Despot Fabienne	Hurni Véronique
Brélaz François	Devaud Grégory	Induni Valérie
Buffat Marc-Olivier	Divorne Didier	Jaccoud Jessica
Buffat Michaël	Dolivo Jean-Michel	Jaquet-Berger Christène
Butera Sonya	Ducommun Philippe	Jaquier Rémy
Cachin Jean-François	Dupontet Aline	Jobin Philippe
Calpini Christa	Durussel José	Jungclaus Delarze Suzanne
Capt Gloria	Duvoisin Ginette	Kappeler Hans Rudolf
Chapalay Albert	Eggenberger Julien	Kernen Olivier

Liste des députés signataires – état au 2 juin 2015

Kunze Christian	Nicolet Jean-Marc	Schelker Carole
Labouchère Catherine	Oran Marc 	Schobinger Bastien
Lachat Patricia 	Papilloud Anne	Schwaar Valérie 
Luisier Christelle	Pernoud Pierre-André	Schwab Claude 
Mahaim Raphaël	Perrin Jacques	Sonnay Eric
Maillefer Denis-Olivier	Pidoux Jean-Yves	Sordet Jean-Marc
Manzini Pascale	Pillonel Cédric 	Surer Jean-Marie
Marion Axel	Podio Sylvie	Thuillard Jean-François
Martin Josée	Probst Delphine 	Tosato Oscar 
Mattenberger Nicolas	Randin Philippe 	Treboux Maurice 
Matter Claude	Rapaz Pierre-Yves	Trolliet Daniel 
Mayor Olivier	Ravenel Yves	Tschopp Jean
Meienberger Daniel	Renaud Michel 	Uffer Filip 
Meldem Martine 	Rey-Marion Alette	Venezelos Vassilis 
Melly Serge	Rezso Stéphane	Voiblet Claude-Alain
Meyer Roxanne	Richard Claire	Volet Pierre
Miéville Laurent	Riesen Werner	Vuarnoz Annick 
Miéville Michel	Rochat Nicolas	Vuillemin Philippe
Modoux Philippe	Romano Myriam	Weber-Jobé Monique 
Mojon Gérard	Roulet Catherine 	Wehrli Laurent
Montangero Stéphane	Roulet-Grin Pierrette	Wüthrich Andreas
Mossi Michele	Rubattel Denis	Wyssa Claudine
Neiryck Jacques	Ruch Daniel	Yersin Jean-Robert 
Neyroud Maurice	Rydlo Alexandre 	Züger Eric
Nicolet Jacques	Schaller Graziella 	

Initiative

(formulaire de dépôt)

A remplir par le Secrétariat du Grand
Conseil

N° de tiré à part : 15-111-011

Déposé le : 02.06.15

Scanné le : _____

Art. 127 à 129 LGC L'initiative permet à un député de proposer un projet de loi, de décret ou de révision constitutionnelle partielle, de proposer d'exercer le droit d'initiative du canton auprès de l'Assemblée fédérale ou encore de proposer l'exercice du droit de référendum par le Canton. Elle touche à une compétence propre du GC.

Elle peut suivre deux procédures différentes : **(a) le renvoi à l'examen d'une commission.**

- Soit l'initiant demande expressément, dans son développement écrit, le renvoi direct de l'initiative à une commission du GC moyennant les signatures d'au moins 20 députés ; dans ce cas, il n'y a pas de débat.

- Soit, lors du développement en plénum et de la discussion, un député ou le CE demande le renvoi à une commission et le GC vote dans ce sens.

(b) la prise en considération immédiate. Un député ou le CE demande la prise en considération immédiate de l'initiative ; suite au vote du GC, elle est soit renvoyée au CE, soit classée.

Délai de réponse dès le renvoi au CE : une année

Titre de l'initiative

Modification de la Loi sur la haute surveillance du Tribunal cantonal (LSTC) visant à adapter le calendrier du travail parlementaire y relatif.

Texte déposé

Art. 11 Examen du rapport annuel de gestion du Tribunal cantonal

Inchangé

Art. 12 Rapport au Grand Conseil

1. La commission rapporte au Grand Conseil sur les résultats de son examen.
Elle coordonne la remise de son rapport avec celui de la commission de gestion.
2. *Inchangé*
3. *Inchangé*

Commentaire(s)

La LHSTC prévoit (art. 10) que la Commission de haute surveillance du Tribunal cantonal (CHSTC) a pour tâche "principalement d'examiner le rapport annuel de gestion du Tribunal cantonal et de rapporter au Grand Conseil à ce sujet".

Ce rapport est établi par le Tribunal cantonal (TC) durant le premier trimestre de l'année suivante et publié au début d'avril.

Par ailleurs, la LHSTC indique (art. 12) que la CHSTC "coordonne la remise de son rapport avec celui de la COGES".

C'est ainsi qu'a procédé la CHSTC pendant les premières années de son existence. Elle a ainsi, par exemple dans son rapport annuel 2014 déposé au début d'avril 2015, commenté à la fois le bref rapport que le TC remet au début de janvier au Conseil d'Etat pour qu'il figure dans son rapport annuel 2014, et sur le rapport détaillé 2013, qu'il avait reçu en avril 2014. Pratiquement, la CHSTC

rapporte donc près de deux années après les faits sur lesquels elle s'exprime.
A l'évidence, ce calendrier est inapproprié. Il serait beaucoup plus logique que, puisque le TC dépose son rapport annuel au début d'avril, la CHSTC ait quelques mois pour l'étudier et procéder à d'éventuelles investigations complémentaires, puis établisse son rapport au début de l'automne. C'est d'ailleurs ainsi que procède la COGES pour le rapport du Ministère public.
Nous proposons dès lors que l'obligation légale d'une coordination du rapport de la CHSTC avec celui de la COGES soit supprimé : c'est l'amendement proposé à l'art. 12, al.1.

Par ailleurs, la loi parle du "rapport du Tribunal cantonal" (Titre de l'art. 11) et du "rapport annuel de gestion du Tribunal cantonal" (art. 10). Dans les faits, le TC publie son rapport sous le titre de "Rapport annuel de l'ordre judiciaire vaudois". Pour éviter toute confusion, nous proposons que la dénomination "Rapport annuel de gestion du Tribunal cantonal", qui figure déjà à l'art. 10, figure également dans le titre de l'art. 11.

Avant de déposer cette initiative, qui répond aussi à une préoccupation exprimée par le Président du TC, la CHSTC s'est assurée qu'elle ne posait pas de problème juridique. Elle considère aussi que ce léger toilettage législatif, qui améliorera l'efficacité de son travail, peut être effectué sans délai, et indépendamment du chantier beaucoup plus complexe entrepris pour réexaminer les dispositifs de surveillance de l'Ordre judiciaire vaudois.
Dès lors, la CHSTC propose au Grand Conseil de transmettre directement la présente initiative au Conseil d'Etat.

Conclusions

Développement oral obligatoire (selon art. 120a LGC)

(a) renvoi à une commission avec au moins 20 signatures

(b) renvoi à une commission sans 20 signatures

(c) prise en considération immédiate

Nom et prénom de l'auteur :

Haury Jacques-André

Nom(s) et prénom(s) du (des) consort(s) :

Cretegnny Gérald

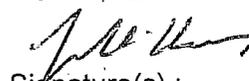
Mattenberger Nicolas

Mojon Gérard

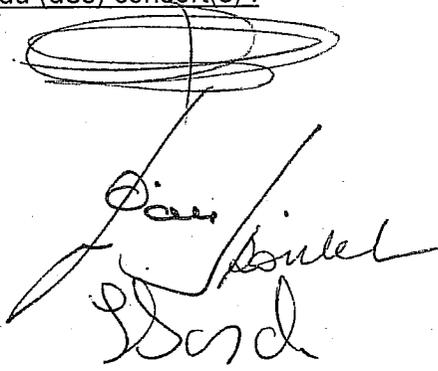
Roulet-Grin Pierrette

Sordet Jean-Marc

Signature :



Signature(s) :



Merci d'envoyer une copie à la boîte mail du Bulletin : bulletin.grandconseil@vd.ch

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE LOI sur la profession d'avocat

1 INTRODUCTION

L'actuelle loi sur la profession d'avocat (LPAv), qui date de 2002, a été élaborée suite à l'adoption par les Chambres fédérales de la loi du 23 juin 2000 sur la libre circulation des avocats (LLCA), qui unifie en partie les règles relatives à l'exercice indépendant de la représentation en justice au niveau suisse et institue, comme son nom l'indique, la libre circulation des avocats sur l'ensemble du territoire helvétique. Depuis l'entrée en vigueur de cette loi, les cantons ont perdu une partie de leurs compétences législatives en la matière. Ainsi, la loi fédérale institue des registres cantonaux des avocats auxquels il faut être inscrit pour pouvoir pratiquer la représentation en justice. Les conditions d'inscription, notamment en termes de formation (art. 7 LLCA) sont désormais réglées par le droit fédéral. Celui-ci contient en outre des dispositions sur les règles professionnelles à respecter par l'avocat, son secret professionnel, ainsi que les sanctions disciplinaires qu'il encourt. Le droit cantonal quant à lui règle en particulier la formation à suivre pour obtenir le titre d'avocat, les procédures d'inscription aux différents registres et tableaux prévus par le droit fédéral, la question des honoraires de l'avocat ainsi que la procédure disciplinaire. Dans ce contexte, on signale que les Chambres fédérales ont récemment renvoyé au Conseil fédéral une motion du Conseiller national Vogler visant à l'élaboration d'une loi réglant tous les aspects de la profession d'avocat. Cette motion vise en particulier à étendre le champ d'application personnel de la LLCA aux titulaires du brevet qui ne pratiquent pas la représentation en justice, à créer un registre central fédéral des avocats, à harmoniser au niveau fédéral les exigences en matière d'admission à la profession d'avocat et de régler la question de l'organisation des études d'avocats (constitution de sociétés d'avocats). La motion ayant été renvoyée au Conseil fédéral ce printemps, il ne faut pas s'attendre à une révision de la LLCA dans les tous prochains mois.

Depuis quelques années, le Tribunal cantonal, autorité de surveillance des avocats et qui, à ce titre, est chargé d'organiser les examens d'accession au brevet, et l'Ordre des avocats vaudois (OAV) sont confrontés à de nouveaux défis. Le premier et le plus important d'entre eux est l'augmentation importante du nombre de stagiaires et, donc, de candidats aux examens d'avocats. Il y a en effet aujourd'hui plus de 150 avocats stagiaires inscrits au registre idoine tenu par le Tribunal cantonal. Cette évolution, qui semble constituer une tendance lourde et non uniquement un phénomène conjoncturel, n'est pas sans poser des problèmes sérieux tant au niveau de la formation des stagiaires que de l'organisation des examens d'avocats.

Le second défi a trait à la multiplication des officines de conseil juridique tenues parfois par des personnes se prévalant d'un titre d'avocat. Or, contrairement aux avocats inscrits à un registre cantonal, ces personnes ne sont astreintes ni au secret professionnel, ni aux autres règles contenues dans la LLCA, notamment en matière d'indépendance. Cela pose problème sous l'angle de la protection du

public, lequel ne fait pas nécessairement la distinction entre les avocats inscrits au registre et ceux qui ne le sont pas, et pourrait ainsi se croire faussement protégé en consultant une personne non soumise aux règles professionnelles de la LLCA.

C'est dans ce contexte que l'OAV s'est approché du Tribunal cantonal et du Département de l'intérieur avec des propositions concrètes de réforme de la LPAv. Celles-ci ont été examinées dans le cadre de groupes de travail réunissant des représentants de l'OAV, du Tribunal cantonal et du Service juridique et législatif. Le présent projet est le fruit de ces travaux.

2 PRINCIPAUX POINTS DE LA RÉFORME

La présente réforme est avant tout d'ordre technique. Elle a principalement pour but de résoudre les problèmes rencontrés dans l'organisation des examens, ainsi que, surtout, dans la formation des avocats stagiaires. S'il aborde quelques autres thèmes décrits ci-dessous, le présent projet ne va pas plus loin, notamment en raison de la révision en cours de la LLCA, avec laquelle il est a priori totalement compatible.

La révision touchant néanmoins de nombreux articles de la loi actuelle, l'option d'une nouvelle loi a été retenue, afin de rendre le nouveau texte plus lisible et de pouvoir procéder aux modifications structurelles nécessaires.

2.1 Protection du public

Afin de répondre au problème décrit sous chiffre 1, soit l'augmentation du nombre de personnes se prévalant du titre d'avocat et offrant des conseils au public sans être soumis aux règles professionnelles, l'OAV avait dans un premier temps proposé de réserver, dans la LPAv, le titre d'avocat aux seuls inscrits à un registre cantonal. Cette proposition se heurte toutefois au droit fédéral : comme déjà mentionné, le champ d'application de la LLCA est limité aux avocats pratiquant la représentation en justice, donc participant au monopole des avocats dans ce domaine. Le législateur fédéral a en revanche expressément renoncé à réserver le titre d'avocat à ceux qui sont inscrits au registre. Selon le message, le système retenu consiste à fonder la distinction sur l'inscription, et non sur le titre : *"Le projet de loi proposé ici retient la solution suivante : les avocats indépendants mentionnent leur inscription à un registre des avocats, ce qui permet de déduire qu'ils sont soumis aux règles professionnelles et aux autorités de surveillance. C'est donc aux avocats inscrits à un registre qu'il appartient de montrer, par cette mention, qu'ils se distinguent des autres avocats"* (Feuille fédérale 1999, p. 5339). Dès lors, la doctrine considère que les avocats non inscrits au registre cantonal demeurent autorisés à se prévaloir de leur titre. Dans un arrêt relativement ancien, le Tribunal fédéral avait considéré que l'interdiction cantonale faite aux titulaires du brevet non inscrits au barreau de faire état de leur titre était contraire au principe de proportionnalité (ATF 112 Ia 318, consid. 2c). Dans un arrêt plus récent, le Tribunal fédéral a rappelé cette jurisprudence, et indiqué que l'entrée en vigueur de la LLCA n'avait rien changé à cet égard, insistant sur la mention de l'inscription au registre comme critère de distinction (ATF non publié n° 2P.159/2005 du 30 juin 2006, consid. 2.7). Au vu de cette jurisprudence, et du fait que le législateur fédéral a expressément renoncé à interdire aux avocats non inscrits de se prévaloir de leur titre (une seconde fois en 2006 lors d'une révision de la LLCA ; v. BO-CN du 13 juin 2006, p. 901-902), une législation cantonale allant dans ce sens paraît exclue. Tel est également l'avis de la doctrine (v. François Bohnet/Vincent Martenet, Droit de la profession d'avocat, Berne 2009, p. 323).

Toutefois, afin de renforcer la protection du public, il est proposé d'introduire une disposition dans la LPAv (art. 7) interdisant à toute personne non inscrite au registre cantonal de laisser croire qu'elle est soumise aux mêmes obligations que les avocats inscrits. Cette disposition, dont la violation fait l'objet d'une sanction pénale (art. 10 du projet) devrait permettre d'éviter à tout le moins les cas trop flagrants

dans lesquels une personne prodigue des conseils juridiques en laissant croire à sa clientèle qu'elle est soumise au secret professionnel et aux autres obligations de l'avocat inscrit, notamment en matière de conflit d'intérêts. Il en va de la protection du public, qui doit pouvoir se fier à la personne sollicitée pour un conseil et qui est à cette fin nantie d'informations souvent sensibles qui ne doivent pas être divulguées. Une telle disposition est compatible avec le droit fédéral, en tant qu'elle ne remet pas en cause l'utilisation du titre d'avocat par les personnes qui en sont titulaires, mais qui ne sont pas inscrites au registre.

2.2 Formation des stagiaires

L'avocat étant un auxiliaire de la justice bénéficiant d'un monopole de représentation devant la plupart des tribunaux civils et pénaux, il y a un intérêt public certain à ce que la formation conduisant au brevet d'avocat soit aussi complète et exigeante que possible. Actuellement, c'est l'OAV qui, avec des moyens financiers limités, et sans base légale, s'efforce de réaliser cet objectif. Il organise notamment une conférence du stage mensuelle ainsi qu'un week-end de formation continue, et finance une chaire du droit de l'éthique et de la profession d'avocat à l'Université de Lausanne. Il n'a en revanche que peu de prise sur le déroulement du stage au sein des études d'avocats.

L'augmentation sensible du nombre de stagiaires, cumulée à certaines modifications légales, comme la suppression de l'octroi des défenses d'offices en matière pénale aux avocats stagiaires, a amené de nouveaux problèmes. L'OAV constate ainsi des différences importantes d'une étude à l'autre, s'agissant des conditions dans lesquelles les stagiaires sont amenés à accomplir leur stage. Certains comparaissent régulièrement devant des tribunaux, voient fréquemment leur maître de stage et ont des contacts soutenus avec les clients de l'étude alors que d'autres sont laissés à eux-mêmes ou cantonnés à rédiger des notes pour leur maître de stage. Or, il n'y a actuellement aucun contrôle sur le déroulement du stage, ni aucun réel moyen d'intervention si celui-ci se passe mal.

Au vu de cette évolution, il s'avère nécessaire de mettre en place des structures aptes à garantir la qualité de la formation des futurs avocats. Sur la base du projet présenté par l'OAV, plusieurs mesures sont proposées dans la présente :

- tout d'abord la création d'une Chambre du stage, composée du Bâtonnier, de trois avocats et d'un juge cantonal, chargée de surveiller les conditions dans lesquelles se déroulent les stages et d'assurer la qualité de la formation. Pour ce faire, la Chambre pourra proposer des mesures au Tribunal cantonal en matière de règles à suivre par les avocats stagiaires, mais également par les maîtres de stage. Elle pourra également émettre des directives à l'intention des avocats stagiaires et les contraindre à suivre des cours sanctionnés par un examen dont la réussite constituera une condition d'admission aux examens du brevet. La Chambre disposera donc d'un pouvoir de surveillance et d'intervention relativement étendu ;
- ensuite, il est proposé de formaliser les relations contractuelles entre le maître de stage et son stagiaire, dans un souci de clarté et d'octroyer une certaine protection à l'avocat stagiaire. Il est proposé que le Conseil d'Etat édicte, sur proposition de la Chambre du stage, un contrat-type de travail applicable à l'ensemble des stagiaires du canton. A défaut, soit tant que le contrat-type n'aura pas été adopté, respectivement pour les points qu'il ne réglerait pas, ce seront vraisemblablement les règles en matière de contrat d'apprentissage qui s'appliqueront aux stagiaires (cf. ATF 132 III 753= JT 2007 I 239, consid. 2.1 et 2.2). En cas de besoin, soit si les partenaires de la branche ne s'entendent pas sur ce point, le Conseil d'Etat pourra introduire des règles en matière de rémunération des stagiaires dans le contrat-type.
- le projet fixe par ailleurs le cadre des obligations des maîtres de stage et des avocats

stagiaires. Les premiers devront veiller à la formation des seconds et, notamment, à leur permettre de représenter les parties en audience, ainsi qu'à leur laisser suffisamment de temps pour participer aux cours, séminaires et conférences organisés par l'OAV ;

- enfin, il est proposé de soumettre les avocats stagiaires et les maîtres de stage à une surveillance disciplinaire exercée par la Chambre des avocats, le cas échéant sur dénonciation de la Chambre du stage. Le projet prévoit des sanctions à la fois pour les stagiaires, qui se rapprochent de celles prévues par la LLCA pour les avocats, et pour les maîtres de stage, sous la forme d'un retrait de l'autorisation de former des stagiaires, à titre temporaire ou définitif.

Un tel dispositif devrait contribuer à garantir le bon déroulement du stage et que les candidats aux examens d'avocat soient suffisamment bien formés pour s'y présenter avec succès.

Le projet prévoit également une prolongation du stage en cas d'absence de longue durée, que ce soit pour des motifs de maladie, de maternité, de service militaire, etc. Il peut même s'agir d'une absence volontaire agréée par le maître de stage. Toute absence de plus d'un mois en sus des vacances usuelles donnera lieu à une prolongation du temps de stage, afin de garantir la qualité de la formation.

Suivant une proposition de l'Association Avocates à la Barre (ALBA), il est proposé d'introduire un stage à temps partiel, à l'image de ce que se passe dans les cantons de Neuchâtel et de Genève. Il s'agit ici de permettre l'accès au stage à des personnes dont la situation personnelle ne leur permettrait pas d'assumer un stage à temps complet. On pense notamment aux personnes en situation de handicap, mais également aux personnes dont la situation familiale impose une activité à temps partiel. Toutefois, il faut savoir qu'une telle possibilité est liée à l'allongement de la formation en conséquence, de sorte qu'un stage effectué à 50% devrait durer quatre ans pour permettre au stagiaire de se présenter aux examens d'avocat. Au demeurant, la rémunération d'un stage effectué à mi-temps ne permettrait certainement pas à l'avocat stagiaire concerné de subvenir à ses besoins. Il serait donc erroné de croire que l'introduction du stage à temps partiel permettrait d'ouvrir très largement la formation d'avocat par exemple à toutes les femmes qui ont des enfants à charge. En outre, il importe que l'efficacité et la qualité de la formation ne soient pas mises en péril par le stage effectué à temps partiel. Un trop faible taux d'occupation présente le risque que le stagiaire soit cantonné à des tâches subalternes et qu'il soit moins souvent envoyé en audience, en raison de la difficulté de fixer des dates compatibles avec ses jours de travail. Il convient également d'éviter que des stagiaires n'effectuent leur formation qu'en dilettantes, ayant le cas échéant une autre activité en parallèle. Afin d'assurer la qualité de la formation et de ne pas prolonger par trop le temps d'étude, le stage à temps complet doit ainsi demeurer la règle. En outre, afin de s'assurer que l'avocat stagiaire se consacre principalement à sa formation, il est proposé de fixer à 70% le taux d'occupation minimal du stagiaire. Cela permettra également de limiter le risque que le stagiaire soit cantonné à des tâches subalternes en raison d'une trop faible présence à l'étude. Il importe également de rendre le stage à temps partiel réalisable dans les faits, tant il est vrai qu'il serait difficile de trouver une place de stage à 50 %, de surcroît si le stage dure ensuite quatre ans.

En outre, il conviendra que le stage à temps partiel puisse être concilié avec les exigences posées par la Chambre du stage en termes de formation, soit avec la fréquentation de cours et autres séminaires qui pourraient avoir lieu durant les jours où le stagiaire ne travaille pas. Pour ces motifs, il est proposé que le stage à temps partiel fasse l'objet d'une autorisation du Tribunal cantonal, qui sera chargé d'en examiner notamment la compatibilité avec les exigences de la formation.

Sur le plan intercantonal, de contacts pris avec le canton de Genève, il ressort que le stage à temps partiel a été mis en place afin de permettre une transition plus aisée entre différentes phases de la formation. Ainsi, lors de la mise en place de l'école d'avocature en 2011, certaines personnes qui avaient déjà trouvé une place de stage ont été autorisées à suivre leur stage à temps partiel en parallèle

au début de leur formation à l'école d'avocature. Au-delà de cette période transitoire, il ne subsiste quasiment plus aucun cas de stage à temps partiel dans le canton de Genève. S'agissant de Neuchâtel, les autorisations de stages à temps partiel sont également extrêmement rares et accordées dans des cas exceptionnels, par exemple en cas d'accident lorsque le stagiaire n'est momentanément pas en mesure d'accomplir un stage à 100%. Il n'y a guère plus d'un cas par an dans ce canton. On voit donc que, dans ces cantons, le stage à temps partiel demeure l'exception.

2.3 Examens d'avocat

A l'heure actuelle, la commission d'examens d'avocats, nommée par le Tribunal cantonal pour une durée de deux ans, est composée de deux juges du Tribunal cantonal, dont l'un de la Cour de droit administratif et public, d'un président de tribunal d'arrondissement, d'un professeur à la Faculté de droit de l'Université de Lausanne et de deux avocats inscrits au registre cantonal. Chaque membre a deux suppléants. Quant à l'examen, il comporte cinq épreuves, soit quatre écrites et une orale. Dans un tel système, il n'est guère possible d'accueillir plus de 80 candidats par année, répartis sur quatre sessions, ce qui constitue déjà une charge de travail considérable pour les membres de la commission d'examen.

Au vu de l'augmentation du nombre d'avocats stagiaires et, donc, de candidats aux examens, il convient de concevoir un système qui, pour anticiper une évolution haussière future qui paraît plus que probable, puisse permettre d'accueillir 160 candidats par année. Pour ce faire, il est proposé dans un premier temps de modifier le mode de désignation de la commission d'examen : le Tribunal cantonal nommera pour deux ans un nombre suffisants de personnes, juges cantonaux, magistrats judiciaires de première instance, avocats, professeurs d'université, susceptibles de fonctionner au sein de la commission. Celle-ci sera ensuite composée par son président pour chaque session en fonction du nombre de candidats. Ce système offre une grande souplesse et permet de répondre à l'augmentation de la taille des sessions et, donc, du travail que représente le fonctionnement au sein de la commission d'examens. Il a en outre pour avantage de supprimer la notion de suppléants, qui laissait supposer que ces derniers ne fonctionnaient qu'en cas d'absence du titulaire, alors qu'ils faisaient en fait la plupart du temps partie intégrante de la commission, en plus du titulaire qu'ils étaient censés suppléer. La commission n'en demeure pas moins composée de la même manière qu'actuellement, soit de deux juges au Tribunal cantonal, d'un magistrat de première instance, d'un représentant de l'Université et de deux avocats inscrits au registre cantonal.

S'agissant du contenu et du déroulement des examens, l'option qui a été retenue dans le projet est de n'en fixer que les grandes lignes dans la loi, le détail étant contenu dans un règlement du Tribunal cantonal. Cette manière de faire permet de procéder plus aisément aux adaptations rendues nécessaires soit par le nombre de candidats, soit par l'évolution du droit. Il sera également plus aisé de tenir compte des constats posés par la commission d'examens lors des différentes sessions. Cela étant, une réflexion a également été menée au sujet du contenu des examens. Il est envisagé de procéder comme suit :

Les examens comprendraient deux épreuves écrites et une épreuve orale, qui donnent lieu à cinq notes au total. Les épreuves écrites comprendraient :

- a. la rédaction d'un ou plusieurs actes de procédure civile comportant une partie "droit", qui donnerait lieu à une note ;
- b. la résolution de plusieurs casus de droit public et de droit privé (y compris le droit international privé et la loi sur la poursuite pour dettes et la faillite), qui donnerait lieu à une note pour la partie de droit public et une note pour la partie de droit privé.

L'épreuve orale porterait quant à elle sur un casus de droit pénal et sur un casus de droit privé (y compris le droit international privé et la loi sur la poursuite pour dettes et la faillite) et comprendrait :

- a. une plaidoirie relative au casus de droit pénal ou de droit privé ;

- b. la résolution, sous la forme d'un entretien avec un client, du casus de droit pénal ou de droit privé, suivie de réponses aux questions de la commission.

Chacune des deux parties de l'épreuve orale donnerait lieu à une note. Ce système vise à conserver une épreuve écrite consistant en la rédaction d'un acte de procédure civile, qui constitue l'une des tâches les plus ardues et risquées du métier d'avocat. Il donne toutefois également plus de poids aux épreuves orales, qui correspondent également à une part importante de l'activité de l'avocat (entretien avec les clients, plaidoirie), et qui permettront à la commission d'examen d'accepter un nombre croissant de candidats.

S'agissant des innovations légales, il est prévu de faire passer de trois à deux le nombre de tentatives aux examens, afin que la première ne soit pas juste considérée comme un "coup d'essai". Afin de valoriser les examens, et au vu de l'important travail que cela représente pour la commission, cette réforme se justifie. Elle est accompagnée de délais pour se présenter aux examens entre la fin du stage et la première tentative (2 ans), respectivement entre celle-ci et la seconde (18 mois), de façon à garantir la continuité entre la formation et les examens et d'éviter que d'anciens stagiaires ne tentent de se présenter plusieurs années après la fin de leur formation, avec des risques d'échec importants. Des dispositions transitoires garantissent que ces règles ne préteriteront pas ceux qui seront déjà en stage.

2.4 Autres modifications

La présente révision est également l'occasion de revoir deux procédures prévues par la LPAv :

- la procédure de modération des honoraires de l'avocat, afin de préciser les cas dans lesquels celle-ci peut être requise et par qui. La Chambre des avocats a en effet reçu ces dernières années des demandes de modération soit pour des procédures ayant été menées hors du canton, soit par des avocats non inscrits au registre cantonal ;
- la procédure disciplinaire, qui se voit simplifiée dans un but de clarté et d'efficacité.

3 COMMENTAIRE ARTICLE PAR ARTICLE

Article premier

Cette disposition rappelle les trois buts de la LPAv :

- depuis l'entrée en vigueur de la LLCA, les cantons ont perdu plusieurs de leurs compétences législatives s'agissant de la profession d'avocat. Ainsi, le principe du registre et les conditions d'inscription, mais également les règles professionnelles et les sanctions disciplinaires sont désormais réglées dans la LLCA, dont la LPAv est une loi d'application, en tant qu'elle établit les autorités compétentes et les procédures que ce soit en matière d'inscription aux registres et tableaux, ou en matière disciplinaire par exemple ;
- comme déjà relevé, l'un des buts principaux de la LPAv est aujourd'hui de régler la formation professionnelle, soit le stage d'avocat, ainsi que les conditions d'obtention du brevet, ces matières demeurant de compétence cantonale ;
- enfin, dans la mesure du possible, la LPAv vise à protéger le public, en particulier en établissant une distinction entre les avocats inscrits au registre, qui doivent répondre à des obligations professionnelles, et en particulier sont tenus au secret, et ceux qui ne le sont pas.

Article 2

La LPAv ne s'applique qu'aux avocats inscrits au registre, aux avocats stagiaires et aux avocats-conseils. En revanche, une fois leur brevet obtenu, les avocats non inscrits ne sont plus soumis à la LPAv, pas plus qu'ils ne le sont à la LLCA, sous réserve évidemment des dispositions pénales, et en particulier de l'article 10 du projet.

Article 3

Afin de simplifier la lecture de la loi et d'éviter tout risque de confusion dans la définition de son champ d'application, il est proposé de définir ce qu'il est entendu par avocat au sens de la LPAv. Il va de soi que cette définition ne vise pas les dispositions dans lesquelles il est question de l'obtention du brevet d'avocat.

Article 4

Cette disposition correspond à l'article 7 de la loi actuelle. Comme relevé sous chiffre 2.1, à supposer qu'elle soit souhaitable, une loi cantonale empêchant les titulaires du brevet de se prévaloir du titre d'avocat, ce droit étant réservé aux seules personnes inscrites au registre, ne serait pas conforme au droit fédéral. On en reste donc au droit actuel.

Article 5

Cette disposition correspond à l'article 1 de la loi actuelle et rappelle les principales missions de l'avocat.

Article 6

Depuis l'entrée en vigueur des Codes de procédure civile (CPC) et pénale (CPP) suisses, la question de la représentation professionnelle des parties dans ces procédures échappe au droit cantonal. Pour mémoire, elle est réglée, pour la procédure civile, à l'article 68 CPC, et, pour la procédure pénale, à l'article 127, alinéa 5 CPP. Dans ce contexte, on rappelle également que l'article 21 de la loi d'introduction du CPP (LVCPP) exclut le monopole des avocats pour la représentation des prévenus devant les autorités administratives compétentes en matière de contraventions. L'article 6, alinéa 1 du projet ne constitue qu'un rappel du droit fédéral.

En revanche, la procédure administrative menée devant les instances cantonales demeurant de la seule compétence du canton. L'article 16 de la loi sur la procédure administrative (LPA-VD) ouvre la représentation très largement dans ce domaine. Vu le caractère particulier de cette procédure, gouvernée très largement par les maximes d'office (qui veut que l'objet du litige échappe à la disposition des parties) et inquisitoriale (selon laquelle l'autorité, respectivement le juge, doit établir d'office les faits et ne peut se contenter des preuves apportées par les parties), et s'appliquant dans de nombreux domaines, il n'a pas été jugé opportun d'y inscrire un monopole général des avocats, ne serait-ce que devant les tribunaux. En revanche, comme c'est le cas actuellement (art. 2, al. 3 LPAv), le monopole des avocats se justifie lorsque les tribunaux civils sont compétents, soit dans les affaires administratives qui font l'objet d'une action, et non d'un recours, et pour lesquelles la loi ne prévoit pas d'instance particulière. Il en va de même des affaires d'expropriation, qui s'apparentent à des affaires civiles dont elles suivent peu ou prou la procédure.

Article 7

Cette disposition concrétise le souci de protection du public présenté sous chiffre 2.1 ci-dessus. Selon le droit fédéral (art. 11, al. 2 LLCA), c'est la mention de l'inscription au registre qui doit permettre de distinguer l'avocat soumis aux règles professionnelles de la LLCA, et notamment au secret professionnel, de celui qui ne l'est pas. Cette distinction n'est toutefois pas toujours très claire aux yeux d'une partie de la population, pour qui l'avocat qui a pignon sur rue est à même de la représenter et doit respecter les devoirs imposés tant par la LLCA que par la déontologie. Cela étant, comme déjà relevé, le législateur cantonal ne peut réserver l'utilisation du titre d'avocat aux seuls praticiens inscrits au registre. C'est pourquoi il est proposé une disposition qui, si elle ne contient pas une telle réserve, interdit néanmoins aux personnes non inscrites de se présenter de manière à faire croire qu'elles le sont. Concrètement, l'avocat qui ouvre une étude en se désignant comme tel sans être inscrit devra ainsi rendre ses clients attentifs au fait qu'il ne pourra pas les représenter devant les tribunaux civils et pénaux et qu'il n'est soumis ni aux règles professionnelles de l'avocat, ni au secret. L'utilisation d'autres

termes pour désigner une étude, comme l'indication "conseil juridique", paraît moins problématique, car elle prête moins à confusion. Cela étant, même dans ce cas, les personnes pratiquant le conseil juridique devront être attentives à ne pas créer la confusion auprès du public en laissant croire, par exemple, qu'ils sont soumis au secret, alors qu'une violation de ce dernier n'aurait aucune conséquence, seuls les avocats inscrits au registre encourant une sanction pénale au sens de l'article 321 du Code pénal suisse (CP).

Par ailleurs, les avocats font de plus en plus souvent état de spécialisations, notamment sur leur papier à en-tête. De fait, la Fédération suisse des avocats (FSA) a mis sur pied il y a quelques années un système de spécialisation dans divers domaines du droit. Les avocats y prétendant doivent suivre une formation pointue sanctionnée par un examen. Ensuite, ils doivent continuer à se former et publier dans leur domaine de spécialisation. On peut envisager d'autres formations certifiées donnant droit à l'utilisation de titres de spécialistes ou d'experts. Toutefois, afin d'éviter que ces qualificatifs ne soient galvaudés, et encore une fois dans un but de protection du public, il convient de réserver leur utilisation aux seuls titulaires d'une formation certifiée. Le présent projet fait œuvre de pionnier dans ce domaine, de telles dispositions devant, selon le souhait de la FSA, se retrouver également dans d'autres législations cantonales, voire dans le droit fédéral.

Article 8

Cette disposition reprend l'article 5 de la loi actuelle. L'option d'une suppression de l'incompatibilité entre les professions de notaire et d'avocat n'a pas été retenue, en particulier en raison des risques de confusion des rôles et de perte d'indépendance qu'elle représenterait.

Article 9

Cette disposition reprend l'article 6 de la loi actuelle. Les avocats stagiaires ne figurent plus dans cette disposition, puisqu'ils ne sont plus mandatés directement.

Article 10

Afin de garantir le respect des articles 4 (titre d'avocat), 7 (protection du public) et 8 (incompatibilités), il s'avère nécessaire de prévoir une sanction en cas de violation de ces dispositions. Conformément à l'article 21 de la loi sur les contraventions (LContr), l'amende peut atteindre un montant maximal de 10'000 francs. La poursuite de ces infractions sera confiée aux préfets, conformément à la LContr.

Par ailleurs, en particulier dans les cas de violation de l'article 7 relatif à la protection du public, le préfet pourra ordonner la publication de la condamnation, lorsqu'une personne aura tenté de tromper la population en se faisant passer, d'une manière ou d'une autre, pour un avocat inscrit au registre. Si l'information du public l'exige, afin d'éviter tout risque de récidive, une publication de l'ordonnance pénale pourra avoir lieu.

CHAPITRE II

Le chapitre II du projet, relatif aux autorités compétentes, a subi une réorganisation structurelle avec l'introduction de la Chambre du stage. Les deux premières sections ont trait aux deux chambres chargées de la surveillance des avocats (Chambre des avocats) et du suivi de la formation des stagiaires (Chambre du stage). La section 3 contient les dispositions communes aux deux entités.

Articles 11 et 12

Sous réserve d'adaptations formelles, les compétences et la composition de la Chambre des avocats demeurent les mêmes que dans la loi actuelle. Il est toutefois proposé de ne maintenir qu'une seule autorité disciplinaire pour l'ensemble des personnes soumises à la loi, de manière à éviter des procédures parallèles menées par deux autorités distinctes et difficiles à coordonner. Il est donc proposé que la Chambre des avocats soit également l'autorité disciplinaire des avocats stagiaires, la Chambre du stage n'ayant qu'une compétence de dénonciation dans ce domaine.

Article 13

Cette disposition reprend l'article 12 de la loi actuelle.

Article 14

Comme déjà relevé, la Chambre du stage aura pour tâche de superviser la formation des avocats stagiaires. De très grandes disparités ont été constatées ces dernières années dans le déroulement du stage. Si certains stagiaires plaident régulièrement devant les tribunaux et sont appuyés comme il se doit par leurs maîtres de stage, d'autres sont largement livrés à eux-mêmes ou cantonnés à effectuer des recherches juridiques. Or, l'OAV ne dispose actuellement d'aucun moyen de contrainte lui permettant d'éviter les abus dans la formation. Par ailleurs, certains maîtres de stage ne sont pas membres de l'OAV et, donc, pas soumis à son contrôle.

Dans cette situation, également compte tenu de l'augmentation sensible du nombre d'avocats stagiaires, le système actuel a trouvé ses limites. Afin de garantir la qualité de la formation des futurs avocats, il s'avère nécessaire de mettre sur pied une entité à même d'en assurer le suivi avec des moyens contraignants à sa disposition. La Chambre du stage aura ainsi la possibilité d'instituer des cours sanctionnés par un examen dont la réussite deviendra une condition pour se présenter aux examens finaux. Elle pourra de cette manière non seulement mettre une formation théorique à disposition des avocats stagiaires, ce que fait déjà l'OAV aujourd'hui, mais également s'assurer qu'ils l'ont effectivement suivie. Cela contraindra les stagiaires à suivre les cours mis sur pied et les maîtres de stage à leur laisser le temps nécessaire pour ce faire. La Chambre sera en outre le répondant des stagiaires, des maîtres de stage ou de toute autre personne constatant un problème dans le déroulement de la formation. Il n'est en effet pas évident aujourd'hui de savoir à qui s'adresser dans ce type de situation. Enfin, en cas de problème relevant de la responsabilité disciplinaire de l'avocat stagiaire ou de son maître de stage, la Chambre du stage aura la possibilité de dénoncer la situation à la Chambre des avocats.

Article 15

La Chambre du stage est composée de la même manière que la Chambre des avocats, à la différence près qu'elle sera présidée par le Bâtonnier de l'OAV. Ce choix se justifie par le fait que la formation des avocats stagiaires est traditionnellement organisée par l'OAV, celui-ci ayant la meilleure connaissance du terrain et pouvant ainsi plus aisément déterminer les domaines dans lesquels des cours doivent être dispensés. En tant qu'autorité officielle, la Chambre du stage sera ainsi pilotée par les avocats, même si un juge cantonal en fera partie. A noter que les membres de la Chambre devront être inscrits au registre, mais pas nécessairement membres de l'OAV.

Article 16

Cette disposition, qui s'applique à la fois à la Chambre des avocats et à celle du stage, reprend les règles figurant déjà dans la loi actuelle (art. 11 en particulier). Il est précisé que la Chambre ne peut statuer que si ses cinq membres sont présents, ce qui préserve l'équilibre de la composition des Chambres sans pour autant compromettre son fonctionnement, chaque membre ayant un suppléant à même de prendre sa place en cas d'empêchement. En particulier, la Chambre des avocats étant appelée à prendre des décisions qui pourraient s'avérer lourdes de conséquences, notamment en matière disciplinaire, il est important qu'elle le fasse lorsqu'elle est au complet.

Article 17

Par rapport à la loi actuelle (art. 13), le projet est simplifié en tant qu'il ne fait plus que désigner les autorités compétentes pour statuer. Pour le reste, les Chambres étant soumises à la LPA-VD, les règles sur la récusation contenues dans cette loi (art. 9ss.) s'appliquent.

Article 18

Cette disposition reprend l'article 16, alinéa 2 *in fine* de la présente loi. Les membres des deux

chambres seront indemnisés conformément à l'arrêté sur les commissions.

Article 19

Cette disposition reprend l'article 9, alinéa 6 de la loi actuelle.

Article 20

Les dispositions de la loi actuelle relatives au Tribunal cantonal sont reprises dans le projet, mais d'une manière un peu différente. Les voies de droit sont ainsi placées en fin de loi, comme c'est le cas usuellement, de manière à montrer que toutes les décisions rendues en application de la LPAv, quelle que soit l'autorité qui les rend, peuvent faire l'objet d'un recours. Quant aux dispositions relatives aux émoluments et à la rémunération des chambres des avocats et du stage, elles sont désormais contenues aux articles 18 et 19. Pour le reste, l'article 20 du projet reprend l'article 16 de la loi actuelle.

Article 21

Cette disposition reprend, dans son contenu, l'article 17 de la loi actuelle. A l'alinéa 2, il est précisé que l'avocat stagiaire doit produire soit l'attestation de l'avocat qui deviendra son maître de stage, soit l'autorisation du Tribunal cantonal permettant qu'une partie du stage soit accomplie soit auprès d'un ministère public ou d'une autorité judiciaire, soit d'un avocat ou d'une autorité sis dans un pays membre de l'Union européenne (UE) ou de l'Association européenne de libre échange (AELE ; v. art. 25 du projet). Par ailleurs, il est précisé qu'il appartient au Tribunal cantonal, après consultation de l'Université, de fixer les titres requis pour entrer en stage.

Article 22

Afin de garantir la qualité de la formation des avocats stagiaires, il se justifie de relever légèrement l'exigence de durée de pratique pour être admis en qualité de maître de stage. Pour le même motif, il est proposé de préciser qu'un maître de stage ne peut avoir plus d'un stagiaire à la fois, sauf dans des cas particuliers, tels que le décès d'un associé ou la prolongation du stage liée à l'échec aux examens, dûment autorisés par la Chambre du stage pour une durée déterminée.

Pour le surplus, cette disposition reprend l'article 18 de la loi actuelle.

Article 23

Cette disposition reprend l'article 19 de la loi actuelle, qui établit en particulier l'autorité compétente pour tenir le registre des avocats stagiaires. Par analogie avec celui des avocats, il paraît logique de confier cette tâche au Tribunal cantonal.

Article 24

Cette disposition reprend l'article 20 de la loi actuelle.

Article 25

La durée du stage, de deux ans actuellement, paraît à même de garantir la qualité de la formation. Il est donc proposé de la maintenir. Toutefois, comme c'est le cas aujourd'hui déjà, il sera possible d'accomplir une partie du stage soit auprès d'un ministère public ou d'une autorité judiciaire suisse, soit auprès d'une autorité ou d'un avocat européen. Le Tribunal cantonal devra toutefois autoriser ce type de stage, ce qui lui permettra d'en vérifier l'adéquation avec les objectifs de formation fixés par le projet. En outre, comme corollaire à cette possibilité, et conformément à une pratique actuelle, il sera possible au Tribunal cantonal d'autoriser une diminution de la durée du stage de six mois au maximum pour les personnes ayant déjà travaillé comme greffiers auprès d'une autorité judiciaire ou du Ministère public, pour autant que cette activité ait duré au moins six mois. Cette manière de procéder permet de ne pas préteriter ces personnes par rapport à celles qui accompliraient une partie de leur stage auprès des mêmes autorités.

Le stage étant avant tout destiné à préparer à l'exercice de la profession d'avocat, l'alinéa 3 prévoit que dans tous les cas, le stagiaire devra effectuer au moins 18 mois auprès d'un avocat inscrit au registre.

Cela signifie qu'il ne sera pas possible, par exemple, de cumuler la réduction prévue à l'alinéa 1 et le stage alternatif de l'alinéa 2, si ce cumul aboutit à une durée de plus de six mois. Ainsi, le greffier qui a obtenu la réduction maximale de la durée de son stage ne pourra plus obtenir d'autorisation au sens de l'alinéa 2.

Pour les motifs exposés sous chiffre 2.2, il est proposé d'instaurer un stage à temps partiel, autorisé par le Tribunal cantonal et dont le plancher serait limité à 70 %. Cela permettra d'ouvrir le stage aux personnes qui n'auraient pas la possibilité de le suivre à temps complet, tout en garantissant la qualité de la formation et en n'allongeant pas trop le temps de formation, la durée du stage étant augmentée en fonction du taux d'occupation. Le stage à temps complet doit toutefois demeurer la règle.

L'alinéa 6 vise les cas d'absence de longue durée due notamment à une maladie ou un accident, ou à l'accomplissement d'un service militaire obligatoire, ou ceux où, par exemple, l'avocate stagiaire enceinte ou allaitante exercerait son droit à être dispensée de travailler (v. notamment art. 35a de la loi fédérale sur le travail). Il vise également les absences volontaires allant au-delà des vacances usuelles, soit 4-5 semaines par an. Afin d'éviter que le stage ne soit ainsi trop réduit et que la qualité de la formation ne s'en trouve affectée, il est proposé que le stage soit prolongé du temps d'absence si celui-ci, cumulé, dépasse un mois sur l'ensemble du stage.

Article 26

Actuellement, il n'existe pas toujours de contrat écrit entre le maître de stage et le stagiaire. En outre, même lorsqu'il existe, son contenu peut varier considérablement d'un avocat à l'autre. Les pratiques sont donc très disparates dans ce domaine, ce qui pose problème notamment sous l'angle de la protection des avocats stagiaires. En effet, vu le nombre insuffisant de places de stage par rapport à celui des stagiaires, il n'est pas rare qu'une attente de plusieurs mois, voire plusieurs années, soit nécessaire avant d'entrer en stage, impliquant un risque que les avocats stagiaires se voient imposer des contrats qui leurs sont défavorables. Par ailleurs, l'existence d'un contrat équilibré, dans lequel les droits, mais aussi les obligations de chacune des parties sont reconnus, constitue également un élément susceptible de garantir la qualité de la formation. C'est pourquoi il est proposé que, d'une part, le principe d'un contrat de stage écrit soit inscrit dans la loi, et que, d'autre part, le Conseil d'Etat, autorité compétente en vertu de l'article 63 de la loi sur l'emploi (LEmp), édicte un contrat-type de travail pour les stagiaires, contrat élaboré par la Chambre du stage et applicable ensuite en principe à l'ensemble des stages effectués dans le canton. Il faut en effet rappeler ici la teneur de l'article 360 du Code des obligations (CO), applicable ici s'agissant de contrats de droit privé, et qui réserve expressément les accords contraires. Il ne sera donc pas possible d'imposer le contrat-type à l'ensemble des maîtres de stage. Cette solution permettra toutefois d'uniformiser la pratique en matière de contrats de stage, d'assurer la protection des stagiaires, partie faible du contrat, et de permettre une clarification des rapports entre ces derniers et les maîtres de stage. Dans ce contexte, il est proposé de mentionner que le cas échéant, soit si les partenaires de la branche ne parviennent pas à s'entendre, le Conseil d'Etat pourra introduire des dispositions en matière salariale dans le contrat-type. Il n'est juridiquement pas envisageable d'aller plus loin et de fixer des règles contraignantes dans la loi à ce sujet. En effet, s'il a été jugé admissible de fixer un plancher salarial de manière générale, dans le but de lutter contre la pauvreté (v. notamment ATF n° 1C_357/2009 du 8 avril 2010, relatif à l'initiative populaire genevoise sur le salaire minimum), il est très douteux, pour ne pas dire exclu, que l'Etat intervienne directement dans un rapport de travail particulier, aux fins de protéger l'une des parties, car il empiéterait alors certainement sur le domaine réglé par le droit fédéral. La solution du contrat-type constitue donc le maximum de ce qui peut être fait aujourd'hui pour protéger les avocats stagiaires.

Au cas où le contrat-type de travail ne réglerait pas l'ensemble des questions relatives aux rapports contractuels, il est vraisemblable que ce soient les règles du contrat d'apprentissage, qui sont les plus proches du contrat de stage, qui trouvent application. Cela étant, s'agissant d'un contrat de droit privé,

il n'appartient pas au législateur cantonal de légiférer à ce sujet.

Article 27

Outre l'aspect contractuel, la Chambre du stage doit, pour que son travail soit efficace, avoir la possibilité de proposer au Tribunal cantonal d'adopter des règles relatives au déroulement du stage. Celles-ci permettront notamment de préciser les devoirs des deux parties au contrat de formation, concrétisant ainsi les articles 30 et 31 du projet.

Article 28

Cette disposition reprend l'article 22 de la loi actuelle, dont elle simplifie le texte sans pour autant en modifier la portée. On rappelle ici que, depuis l'entrée en vigueur du CPP, il n'est plus possible de désigner directement un stagiaire en qualité de défenseur d'office d'un prévenu, cette tâche étant réservée aux avocats inscrits au registre (art. 127, al. 5 CPP). Ces derniers peuvent naturellement ensuite déléguer la conduite de certaines défenses d'office à leurs stagiaires, mais uniquement sous leur responsabilité.

Article 29

Cette disposition reprend l'article 23 de la loi actuelle. Il s'agit d'une conséquence du fait que les stagiaires ne peuvent travailler que sous la responsabilité de leurs maîtres de stage (art. 28 du projet).

Article 30

Cette nouvelle disposition vise à ancrer dans la loi les principaux devoirs des maîtres de stage. Comme déjà relevé, cette disposition pourra être concrétisée par le Tribunal cantonal dans le cadre du pouvoir réglementaire que lui confère l'article 27. Il s'agit encore une fois ici d'instaurer une relation équilibrée entre le maître de stage et son stagiaire afin de garantir la qualité de la formation du second nommé.

A cet égard, l'article rappelle qu'il appartient au maître de stage de veiller à cette dernière et d'y consacrer le temps nécessaire. Il est en effet important que les stagiaires ne soient pas livrés à eux-mêmes ou cantonnés à des tâches subalternes n'apportant aucune plus-value en matière de formation. Il est ainsi hors de question, comme cela s'est vu, qu'un stagiaire soit placé seul dans un bureau hors de l'étude de son maître de stage, qu'il ne voit que très épisodiquement.

Quant au contenu de la formation, la disposition précise que le stagiaire devra recevoir les bases de la déontologie, avoir la possibilité de rédiger des actes de procédure, de recevoir des clients et de les représenter en audience, ainsi que de plaider. Le stage ne doit en effet pas se limiter à un travail de recherche juridique pour l'avocat. Le stagiaire doit au contraire être confronté directement au métier d'avocat sous tous ses aspects et être placé dans toutes les situations qu'il pourrait rencontrer ensuite dans sa pratique.

Enfin, le stagiaire doit avoir la possibilité de fréquenter les cours organisés par la Chambre du stage, dont certains à tout le moins seront sanctionnés par un examen dont la réussite constituera une condition d'admission à l'examen final, mais également ceux qui pourraient, en dehors, s'avérer utiles à sa formation. Le maître de stage doit donc lui laisser le temps nécessaire pour suivre ces cours, respectivement pour préparer les examens qui les sanctionnent.

Article 31

Les avocats stagiaires sont également astreints à certaines obligations, dont la première est de suivre les instructions de leurs maîtres de stage, sous la responsabilité duquel ils travaillent. Ils doivent également se conformer aux directives de la Chambre du stage relatives à leur formation.

Par ailleurs, dans le cadre de leur activité, les avocats stagiaires sont soumis aux mêmes règles que les avocats (art. 12 et 13 LLCA), et en particulier au secret professionnel. La violation de ces règles peut entraîner une sanction disciplinaire.

Article 32

La production de trois attestations de plaidoirie (art. 26, al. 1, let. c aLP Av) n'est plus une condition d'admission aux examens, car il est envisagé de réintroduire la plaidoirie dans les examens.

Deviennent en revanche des conditions d'admission, le fait d'avoir suivi les cours de formation imposés par la Chambre du stage et passé avec succès les examens y relatifs (al. 1, let. c) et d'avoir rempli les autres conditions imposées par le Tribunal cantonal ou la Chambre du stage (let. d).

L'alinéa 3 introduit un délai de deux ans dès la fin du stage pour se présenter aux examens d'avocat et un délai de dix-huit mois pour se représenter en cas d'échec. Il s'agit en effet d'éviter que des candidats ne se présentent aux examens, pour la première fois, que plusieurs années après la fin de leur stage, respectivement qu'ils attendent des années avant de se représenter, ayant ainsi perdu tout le bénéfice de leur formation, avec le risque d'échec que cela implique. Cette disposition est ainsi instituée surtout dans l'intérêt des avocats stagiaires.

Le délai de deux ans commencera à courir dès le lendemain de la date effective de fin du stage, telle qu'elle figure dans l'attestation du maître de stage. Le délai de 18 mois partira quant à lui de la date de la communication de l'échec, soit de la réception du courrier indiquant ce dernier. Les délais seront respectés si la demande d'admission est adressée à la commission d'examens au plus tard le dernier jour du délai.

L'article 26, alinéa 3 de la loi actuelle selon lequel "le candidat adresse au Tribunal cantonal une demande d'admission, en produisant les documents nécessaires" est déplacé dans le règlement.

Article 33

Comme déjà relevé, l'augmentation du nombre de candidats aux examens impose une réorganisation de la commission d'examens. Ainsi, il est proposé que le Tribunal cantonal nomme pour deux ans un nombre de personnes suffisant pour permettre de composer une commission d'examens pour chaque session, en tenant compte du nombre prévisible de candidats. Impropre, la notion de suppléants est supprimée, les personnes appelées à fonctionner au sein de la commission en étant membres à part entière.

Dans le cadre du bassin de recrutement constitué conformément à l'alinéa 1, le président de la commission désigne, pour chaque session, les membres de la commission, en respectant dans toute la mesure du possible le nombre minimum et la proportion prévue à l'alinéa 2. A cet égard, il n'y a plus lieu de distinguer entre juges du Tribunal cantonal et de la Cour de droit administratif et public, qui en fait partie. Cette formulation semble au demeurant exclure sans raison les juges de la Cour des assurances sociales. La loi actuelle mentionne la possibilité de désigner un second juge au Tribunal cantonal ou un président de tribunal d'arrondissement, alors qu'en pratique, les commissions comportent toujours un président, ce qui paraît judicieux. Il convient dès lors d'ancrer dans la nouvelle loi la participation d'un magistrat de première instance, qui pourra être un président de tribunal d'arrondissement ou un autre magistrat (président du tribunal des baux, juge de paix, etc.), d'où la formulation proposée.

Autre innovation importante : l'alinéa 3 consacre le système de délégation à des sous-commissions, en particulier pour faire passer et apprécier les épreuves orales, dont le poids sera renforcé dans le futur système. Cette manière de faire, déjà connue dans d'autres cantons, permettra un gain de temps significatif.

A l'heure actuelle, sur la base de l'arrêté sur les commissions, les seuls membres de la commission d'examens d'avocat à bénéficier d'une indemnité sont les avocats. Le rapport concernant la modification de l'organisation des examens d'avocat relève que, face à une augmentation significative des candidats et de la charge de travail des examinateurs, qui n'aura plus rien de commun avec la participation avec d'autres groupes de travail ou commissions, il convient d'améliorer les conditions de

rémunération des membres de la commission d'examens. L'alinéa 5 prévoit dès lors que tous les membres de la commission, y compris ceux qui sont salariés par l'Etat, sont rémunérés et que le Tribunal cantonal fixe le montant de cette rémunération.

Article 34

Afin de maintenir une certaine souplesse dans l'organisation des examens et de pouvoir tenir compte plus aisément des expériences faites dans ce domaine, il est proposé de renvoyer pour l'essentiel au règlement du Tribunal cantonal s'agissant du contenu des examens. C'est d'ailleurs déjà le cas aujourd'hui. Néanmoins, ce qui est prévu à cet égard est présenté sous chiffre 2.3 ci-dessus.

La Chambre du stage assurant le suivi de la formation des avocats stagiaire, il paraît logique qu'elle soit consultée sur le contenu des examens.

Article 35

L'alinéa 1 institue l'autorité compétente pour délivrer le brevet d'avocat et constitue une reprise de l'article 29, alinéa 1 de la loi actuelle.

Afin de contraindre les candidats à se préparer consciencieusement aux examens finaux, il est proposé de réduire le nombre de tentatives. Il ne sera plus possible de se présenter que deux fois aux examens. Vu l'important travail que cela représente pour la commission d'examens, dans le but de valoriser ledit examen et d'éviter qu'il ne s'écoule trop de temps entre la fin du stage et la présentation aux examens (cela peut déjà durer presque quatre ans ; v. art. 32, al. 3 du projet), une telle réforme se justifie pleinement. Il est important que la première tentative ne soit pas simplement considérée comme un "coup d'essai", mais que les candidats soient d'emblée bien préparés.

Article 36

Cette disposition comble un vide de la loi actuelle, qui ne permet pas de sanctionner les tricheries aux examens. Ladite sanction est toutefois proportionnée, la fraude entraînant un échec lors de la session, et non un échec définitif, de sorte que le candidat pourra, s'il ne s'agit pas de sa seconde tentative, se représenter.

Articles 37 à 39

Ces dispositions reprennent le droit actuel (art. 30 à 32). L'article 33 n'a pas été repris, car il n'apparaît plus utile, vu le développement d'Internet et la possibilité d'y trouver aisément les coordonnées des avocats. L'article 35 a été supprimé car il a été jugé inutile, la réinscription étant bien évidemment possible si les conditions de l'article 8 LLCA sont à nouveau remplies. Quant à l'article 36, il a été regroupé avec d'autres dispositions dans un chapitre consacré à la suppléance.

Article 40

Cette disposition reprend également dans les grandes lignes le droit actuel. Cependant, une innovation a été introduite : dans un but de protection du public, il paraît important que les décisions de radiation puissent prendre effet dès qu'elles sont rendues, et qu'un éventuel recours à leur encontre ne soit donc pas assorti d'un effet suspensif automatique, comme c'est le cas d'ordinaire (art. 80 LPA-VD). Il importe en effet que l'avocat sous le coup d'une radiation, notamment d'une mise sous curatelle ou d'une condamnation pénale (art. 8, al. 1, let. a et b LLCA) ne puisse pas poursuivre son activité sans autres par le seul effet du recours qu'il aurait déposé. Il appartiendra à l'autorité de recours, soit au Tribunal cantonal, de juger si l'effet suspensif peut être octroyé dans les cas où l'intérêt privé du recourant l'emporte sur celui, public, à la protection de sa clientèle.

Articles 41 et 42

Ces dispositions reprennent également le droit actuel dans ses grandes lignes, mais en le précisant. Le titre d'avocat-conseil n'existant pas dans le droit fédéral, ceux qui le portent ne sont pas soumis à la LLCA. C'est donc exclusivement le droit cantonal qui règle cette catégorie particulière de praticiens.

Pour mémoire, l'avocat-conseil est le titulaire du brevet d'avocat qui pratique à titre indépendant sans pour autant participer au monopole de l'avocat, soit à la représentation en justice. Les avocats-conseils sont en règle générale soit d'anciens magistrats, soit des avocats en fin de carrière qui conservent une activité au sein de l'étude dans laquelle ils ont travaillé sans plus pratiquer la représentation en justice devant les juridictions civiles et pénales. A noter que l'on peut exercer à titre indépendant de cette manière sans être inscrit au registre cantonal des avocats-conseils. Ainsi, contrairement à l'inscription au registre des avocats, obligatoire pour ceux qui souhaitent pouvoir plaider devant les tribunaux civils et pénaux, l'inscription au registre des avocats-conseils est un acte volontaire. En ce sens, il ne paraît pas contraire au droit fédéral de prévoir que les avocats-conseils sont soumis aux mêmes règles professionnelles que les avocats inscrits au registre. En effet, celui qui souhaite exercer à titre indépendant sans être soumis à ces règles peut le faire sans être contraint de solliciter son inscription au registre des avocats-conseils. Ceux qui le font choisissent eux-mêmes de se soumettre aux règles strictes de la LLCA. Ainsi, vis-à-vis du public, le port du titre d'avocat-conseil inscrit au registre présente également un intérêt, les clients potentiels sachant ainsi que leur conseil est notamment soumis au secret professionnel.

La notion d'avocat-conseil étant désormais définie à l'article 3, il n'est plus nécessaire de la rappeler ici. En revanche, les conditions d'inscription doivent être précisées, puisqu'elles ne sont pas définies par le droit fédéral. Cela étant, comme c'est le cas actuellement, il est proposé d'appliquer l'article 8 LLCA également aux avocats-conseils, les conditions personnelles fixées par cette disposition paraissant également applicables à cette catégorie de praticiens.

Il en va de même des règles professionnelles : l'article 39 actuel manquant de précision, en tant qu'il renvoie aux dispositions de la loi cantonale, alors que les règles professionnelles de l'avocat sont désormais ancrées dans la LLCA, il est proposé de renvoyer expressément aux articles 12 et 13 de cette loi, à l'exception de l'obligation d'accepter des défenses d'office et des mandats d'assistance judiciaire (art. 12, let. g LLCA), ce qui va de soi puisque l'avocat-conseil ne pratique plus la représentation en justice.

Articles 43 à 45

Ces dispositions reprennent aussi le droit actuel, à une nuance près : l'entretien de vérification prévu par l'article 32 LLCA pour les avocats des Etats membres de l'UE ou de l'AELE qui souhaitent s'inscrire au registre cantonal ne sera plus conduit par la commission d'examen dans son entier, mais par une délégation désignée par le Tribunal cantonal. Par ailleurs, l'actuel article 42, relatif aux avocats européens dispensés d'inscription, n'a pas été repris, l'article 22 LLCA paraissant suffisant pour permettre aux autorités judiciaires vaudoises de vérifier la qualité d'avocat de ces personnes.

Articles 46 à 48

Ces dispositions reprennent partiellement les articles 45 à 49 de la loi actuelle. Les redondances avec d'autres dispositions légales (art. 37 du code de droit privé judiciaire vaudois pour la fixation du tarif des dépens ; art. 12 LLCA pour la note d'honoraires) ont été supprimées. Pour le reste, le contenu du droit actuel a été repris.

Article 49

Cette disposition précise les cas dans lesquels la modération des honoraires de l'avocat, soit leur fixation par l'autorité, peut être requise. Il faut en effet savoir qu'une telle procédure, simple et rapide, n'est pas connue dans tous les cantons. Les avocats exerçants dans des endroits où elle n'est pas pratiquée pourraient dès lors être tentés de la solliciter sur sol vaudois, avec le risque d'engorger l'autorité compétente hors procédure. Il faut rappeler ici que si la décision de modération ne constitue pas un titre exécutoire permettant l'octroi d'une mainlevée définitive, elle lie en revanche le juge civil à la fois sur le nombre d'heures de travail effectuées et sur le tarif horaire (v. ATF

n° 4A_346/2008 du 6 novembre 2008, consid. 4.3.1).

Ainsi, il s'avère nécessaire de préciser le champ d'application à la fois personnel et territorial de la procédure de modération : elle est ouverte pour l'activité déployée devant les tribunaux vaudois, quelle que soit l'origine de l'avocat, et, pour les activités extrajudiciaires, uniquement aux avocats inscrits au registre cantonal. Ainsi, l'avocat genevois qui plaide devant le Tribunal pénal fédéral ne pourra requérir la modération dans le Canton de Vaud, même si le prévenu est vaudois.

Article 50

Cette disposition reprend le droit actuel. Elle précise néanmoins que lorsqu'il est compétent sur le fond, le procureur est également compétent pour la modération. Par ailleurs, lorsque le litige au fond a été soumis à une autorité collégiale, ce sera le juge délégué qui s'occupera de la modération.

Article 51

Cette disposition contient quelques règles relatives à la procédure de modération. Tout d'abord, il est précisé que dans ce cadre, l'avocat est relevé *ex lege* de son secret professionnel dans la mesure nécessaire pour mener la procédure, respectivement pour y défendre sa position. Ensuite, cette disposition confère à l'autorité de modération la possibilité d'obtenir d'un avocat nouvellement mandaté qu'il lui remette les pièces nécessaires à la modération. Enfin, il arrive parfois que la conciliation soit à même de régler le litige entre l'avocat et son client. Dans ces cas, il paraît important que l'autorité puisse la tenter.

Article 52

L'article 31 du projet institue des devoirs pour les avocats stagiaires. En particulier, ceux-ci sont soumis, dans leur activité, aux mêmes obligations que les avocats, et par conséquent aux règles professionnelles décrites aux articles 12 et 13 LLCA. Ils doivent également se conformer aux instructions données par leurs maîtres de stage et par la Chambre du stage.

Ces devoirs n'auraient guère de poids si leur violation ne pouvait être sanctionnée. Or, la loi actuelle est muette sur ce point, si ce n'est un renvoi peu clair de l'article 25 aux autres dispositions de la LPAv. De plus, comme déjà relevé, l'article 321 CP ne vise que les avocats disposant de l'autorisation requise pour intervenir devant les tribunaux, soit ceux qui sont inscrits au registre cantonal. Il est donc très peu vraisemblable qu'un avocat stagiaire qui viole son secret professionnel puisse être poursuivi pénalement.

Pour ces motifs, il se justifie d'introduire dans la LPAv des sanctions disciplinaires à l'encontre des avocats stagiaires qui violeraient leurs devoirs ou la promesse qu'ils ont solennisée. Les sanctions sont inspirées de celles prévues par l'article 17 LLCA. Le blâme n'a pas été retenu car son effet est jugé très relatif et il fait en quelque sorte double emploi avec l'avertissement. Le montant de l'amende a également été revu à la baisse, vu les moyens financiers souvent limités dont disposent les avocats stagiaires. Il s'agit là d'appliquer le principe de proportionnalité. Enfin, les deux sanctions les plus graves ont trait à l'interdiction temporaire ou définitive d'accomplir un stage dans le canton, et donc d'accéder à la profession d'avocat. Il va de soi que de telles sanctions ne pourront être prononcées que dans des cas particulièrement graves.

Article 53

Pour les mêmes motifs que ceux exposés ci-dessus à l'égard des avocats stagiaires, il se justifie de prévoir des sanctions disciplinaires particulières à l'égard des maîtres de stage. Ceux-ci ayant désormais des obligations clairement décrites par la loi, il importe que leur violation puisse être sanctionnée. La seule sanction spécifique possible est l'interdiction temporaire ou définitive de former des stagiaires. Cette disposition ne préjuge d'ailleurs pas d'autres sanctions susceptibles d'être prononcées à l'encontre du maître de stage si la violation de ses obligations constitue également une violation des règles professionnelles décrites aux articles 12 et 13 LLCA.

Article 54

Comme déjà exposé, la procédure disciplinaire est actuellement particulièrement compliquée, puisqu'elle prévoit une première instruction par le président, avec audition des parties, puis une première décision de classement ou de transmission à la Chambre des avocats, celle-ci pouvant ensuite statuer séance tenante dans certains cas, mais devant procéder à une seconde enquête dans d'autres.

Afin de clarifier ces dispositions, il y a lieu de s'inspirer des procédures prévues par la loi sur le notariat (LNo ; art. 104 et 105) et la loi sur la profession d'agent d'affaires breveté (LPAg ; art. 67 à 68). Dans ce contexte, on rappelle également que, en tant que procédure administrative, la procédure disciplinaire est régie par la LPA-VD, laquelle contient déjà des dispositions notamment sur les droits de parties, l'administration des preuves, etc...

En l'occurrence, la compétence d'ouvrir la procédure demeure dévolue au président de la Chambre des avocats, comme c'est le cas actuellement. Celui-ci n'est en revanche plus chargé d'une instruction préalable. Il peut écarter les dénonciations manifestement mal fondées, soit celles qui, sans qu'il soit besoin d'instruire, ne reposent à l'évidence sur aucun fait établi, respectivement ne portent pas sur une violation des règles professionnelles de l'avocat. Si, en revanche, la dénonciation n'apparaît pas d'emblée infondée, respectivement s'il estime que la poursuite doit être ouverte d'office, le président désigne un enquêteur parmi les membres de la Chambre ou hors de cette dernière.

Article 55

Cette disposition reprend partiellement la teneur de l'actuel article 57 LPAv. L'alinéa 2 selon lequel une sanction disciplinaire demeure possible quelle que soit l'issue de l'action civile ou pénale a été supprimé, car elle est inutile, l'autorité disciplinaire n'étant liée ni par le jugement pénal, ni par le jugement civil rendu à l'encontre d'un avocat.

S'agissant de la prescription, l'article 19 LLCA, qui règle la matière, précise déjà que tout acte d'instruction interrompt le délai de prescription. La mention figurant à l'article 53, alinéa 2 de la loi actuelle n'est donc pas nécessaire. On rappelle ici que le délai de prescription relative prévu par l'article 19, alinéa 1 LLCA est d'une année à compter du jour où l'autorité disciplinaire a eu connaissance des faits justifiant l'ouverture de la procédure.

Article 56

L'article 58 de la loi actuelle contient plusieurs déclinaisons du droit d'être entendu qui figurent désormais également dans la LPA-VD. Il est donc inutile de les répéter dans la LPAv. En revanche, il est apparu opportun de prévoir une conciliation en cours d'enquête, de façon à permettre, dans la mesure du possible, la résolution des litiges entre les avocats et leurs clients dans le cadre de la procédure disciplinaire, même si celle-ci est gouvernée par la maxime d'office et ne prend donc pas fin en cas d'accord. Par ailleurs, l'enquêteur entendra l'avocat ou à l'avocat stagiaire incriminé et le dénonciateur en principe oralement. Si les circonstances le justifient, par exemple lorsque le dénonciateur est à l'étranger et ne peut se déplacer, des déterminations écrites pourront être sollicitées.

Cette disposition précise également les prérogatives de l'enquêteur, qui peut procéder à d'autres actes d'instruction, comme solliciter des pièces ou entendre des témoins. Il en informera toutefois le Président de la Chambre des avocats, de façon à ce que ce dernier conserve un regard sur le déroulement de l'enquête.

Article 57

Le rapport d'enquête, qui pourra contenir le cas échéant des propositions concernant la sanction à prononcer à l'encontre de la personne visée, doit être soumis aux parties pour déterminations. Il s'agit là d'une composante du droit d'être entendu qui est rappelée ici.

Il appartient à la Chambre au complet de statuer sur une sanction disciplinaire, le cas échéant après avoir elle-même auditionné l'avocat ou l'avocat stagiaire incriminé et le dénonciateur.

Pour le reste, cette disposition reprend les règles contenues à l'actuel article 59 LPAv, sous réserve de celles déjà contenues dans la LPA-VD ou découlant à l'évidence du respect du droit d'être entendu (notamment l'obligation de motiver la décision). Il est néanmoins précisé que, conformément à la pratique actuelle, les séances de la Chambre des avocats ne sont pas ouvertes au public, la Chambre pouvant, si cela lui semble justifié, faire exception à ce principe.

Article 58

Cette disposition reprend l'actuel article 61 LPAv. Elle correspond également à l'article 70 LPAg, dans sa version très récemment adoptée par le Grand Conseil.

Article 59

Le dénonciateur n'ayant pas qualité de partie (art. 13, al. 2 LPA-VD), il est proposé de l'associer à la procédure en permettant à la Chambre des avocats de lui notifier la décision rendue suite à sa dénonciation, si les circonstances le justifient. Cela lui permettra de savoir ce qu'il est advenu de son signalement. Il s'agit là de garantir une certaine transparence dans les procédures disciplinaires.

La question de la publication des décisions relève quant à elle essentiellement de la protection du public. Il y a en effet un intérêt public à ce que les décisions portant sur une interdiction de pratiquer soient publiées, de sorte que la clientèle de l'avocat sanctionné puisse en avoir connaissance. De même, la désignation de l'avocat suppléant doit également être publiée. Il s'agit certes d'une mesure susceptible d'affecter fortement l'avocat sanctionné, surtout dans les cas d'interdiction temporaire, la reprise d'activité étant ensuite rendue naturellement plus délicate par la publicité donnée à la suspension. Cela étant, l'intérêt public à ce que la clientèle, existante ou potentielle, ait connaissance de telles mesures, qui sont les plus graves prévues par l'article 17 LLCA et ne sont donc pas prononcées à la légère, l'emporte sur l'intérêt privé de l'avocat à ce qu'elles demeurent confidentielles. Il s'agit d'ailleurs déjà du système retenu par le droit actuel (art. 65 LPAv).

Article 60

Cette disposition reprend la teneur de l'article 63 de la loi actuelle, avec une innovation : il est précisé que l'article 19 LLCA, relatif à la prescription de l'action disciplinaire pour les avocats, s'applique également aux avocats stagiaires et aux maîtres de stage, dont les sanctions disciplinaires sont prévues par la LPAv et non par la LLCA.

Article 61

Les cas de suppléance, aujourd'hui éparpillés dans deux dispositions (art. 36 et 64), ont été réunis au sein d'un seul article. Il s'agit d'une part des cas dans lesquels une interdiction temporaire ou définitive de pratique a été prononcée. Dans ces situations, il apparaît nécessaire de désigner un suppléant d'office, dans l'intérêt des clients. D'autre part, la Chambre des avocats ordonnera une suppléance lorsqu'un avocat est décédé, radié conformément à l'article 40 de la présente loi ou durablement empêché de travailler et que la sauvegarde des intérêts de sa clientèle l'exige. Cela pourra arriver par exemple lorsqu'un avocat exerçant seul décède subitement ou devient très rapidement incapable de poursuivre son activité sans avoir pu prendre de disposition pour que l'un de ses confrères puisse reprendre ses dossiers. Pour autant, il n'a pas été jugé utile de reprendre formellement la procédure prévue à l'article 36 de la loi actuelle. La Chambre n'interviendra que si cela est nécessaire. Il ne sera plus requis qu'à chaque cessation d'activité, pour un motif ou pour un autre, la Chambre soit informée de la manière dont les dossiers de l'avocat en cause sont repris. Il n'y aura en outre suppléance au sens de la présente loi que lorsque celle-ci sera ordonnée par la Chambre.

Sans que cela soit expressément mentionné dans la loi, il sera loisible au suppléé ou à ses proches de faire des propositions de suppléants, par exemple un avocat travaillant au sein de la même étude.

Article 62

La mission première, si ce n'est exclusive, du suppléant sera de sauvegarder les intérêts de la clientèle

du suppléé. A cette fin, il devra veiller à ce que les procédures introduites par ce dernier puissent se poursuivre sans préjudice pour les clients. Dans ce cadre, il veillera en particulier à éviter qu'un défaut soit constaté. Il s'assurera que les délais impartis aux clients du suppléé soient sauvegardés, et que la prescription ou la péremption d'un droit ne puissent lui être opposés. Il veillera en outre à ce que les dossiers du suppléés soient sauvegardés dans des locaux adéquats et sécurisés, de manière à ce que leur contenu ne puisse pas être porté à la connaissance de personnes non autorisées.

Pour le surplus, il appartiendra à la Chambre de définir plus en détail les tâches confiées au suppléant.

Article 63

Comme dans le droit actuel (art. 64, al. 3 LPAv), il appartient en premier lieu à l'avocat suppléé ou, en cas de décès, à ses ayants droit, de rémunérer le suppléant. Ce n'est qu'en cas de défaut que l'indemnité est versée par l'Etat.

L'expérience montre que lorsque la suppléance dure un certain temps et qu'elle est complexe, la question de la rémunération du suppléant peut donner lieu à litige. Il s'avère donc nécessaire d'indiquer clairement dans la loi que dans ces situations, le suppléant ou le suppléé, respectivement ses ayants droit, peuvent s'adresser à la Chambre qui sera compétente pour statuer sur l'indemnité. Il en ira de même lorsque celle-ci sera versée par l'Etat.

Article 64

Cette disposition reprend en les regroupant plusieurs articles de la loi actuelle (art. 14, 15, 29, 32, 51 et 60) qui traitent des voies de recours contre les différentes décisions rendues en application de la présente loi. Il paraît plus clair de prévoir une seule disposition en fin de texte, selon les règles usuelles en matière législative, qui précise que l'ensemble des décisions rendues en application de la LPAv peuvent faire l'objet d'un recours au Tribunal cantonal, et ce qu'elles soient rendues par la Chambre des avocats, par la Cour administrative ou encore par l'autorité de modération. Dans tous les cas, le recours s'exercera auprès du Tribunal cantonal, lequel désignera la ou les cours compétentes pour en connaître.

Par ailleurs, s'agissant de décisions de nature administrative, il est proposé de renvoyer simplement à la LPA-VD s'agissant du délai, de la forme et de la procédure de recours.

La règle de récusation particulière contenue aux articles 15, alinéa 2 et 29, alinéa 4 de la loi actuelle n'est pas reprise ici, puisqu'elle ressort déjà de l'article 9, lettre b LPA-VD.

Article 65

Au vu des modifications introduites dans les conditions d'admission aux examens, ainsi que du nombre de tentatives autorisées (un seul échec admis au lieu de deux actuellement), il s'avère nécessaire de prévoir des dispositions transitoires permettant aux personnes ayant déjà débuté, voire même terminé leur stage d'avocat de pouvoir continuer à bénéficier des conditions sur la base desquelles elles se sont engagées. Il en va du respect du principe de prévisibilité.

Ainsi, les personnes se trouvant déjà en fin de stage ou l'ayant terminé ne sauraient se voir imposer des conditions d'admission, notamment en termes de formations certifiées (v. art. 14, al. 2 et 32, al. 1, let. c et d du projet) qui n'existent pas dans le droit actuel et seraient difficiles à remplir pour eux. Leur imposer ces nouvelles conditions reviendrait en effet, dans certains cas, à les contraindre à prolonger leur stage ou leur temps de préparation, ce qui poserait problème notamment sous l'angle de l'égalité de traitement avec les candidats qui les ont immédiatement précédés. Il est donc proposé que les avocats stagiaires qui déposent leur demande d'admission dans l'année dès l'entrée en vigueur de la présente loi puissent encore bénéficier des conditions d'admission de l'ancien droit. En revanche, les dispositions relatives au déroulement et au contenu des examens eux-mêmes s'appliqueront dès l'entrée en vigueur de la loi. Par ailleurs, il appartiendra à la Chambre du stage, lorsqu'elle édictera de nouvelles conditions pour l'admission aux examens, conformément à l'article 32, alinéa 1, lettres c et d de la présente loi, de prévoir également les dispositions transitoires nécessaires pour ne pas placer des

stagiaires en cours de formation devant le fait accompli.

S'agissant du délai dans lequel les candidats doivent se présenter à compter de la fin de leur stage, il y a lieu d'éviter que des personnes ayant terminé leur stage depuis plus de deux ans ne puissent plus se présenter, alors que la règle n'existe pas actuellement. Il y a également lieu de ne pas placer des personnes ayant terminé leur stage depuis moins de deux ans, mais ayant pris des engagements professionnels par exemple, de devoir les rompre avec effet immédiat pour se présenter aux examens. A cette fin, il est proposé que le délai de deux ans prévu par l'article 32, alinéa 3 du présent projet ne commence à courir qu'à l'entrée en vigueur de la loi pour les personnes qui ont déjà terminé leur stage à cette date. De cette manière, aucune d'entre elles ne sera soit définitivement écartée des examens, soit contrainte de s'y présenter très rapidement, sans avoir pu s'y préparer dans de bonnes conditions.

L'article 35, alinéa 2 du présent projet réduit à deux le nombre de tentatives aux examens. Il est proposé que cette nouvelle ne s'applique pas aux personnes déjà inscrites aux examens, et qui l'ont fait en tablant sur trois tentatives, ainsi qu'à celles qui ont déjà échoué à une ou deux reprises. Là encore, l'application stricte de cette disposition à ces personnes serait disproportionnée, car elle les mettrait dans une situation difficile qu'elles n'auraient pu anticiper.

Enfin, s'agissant du délai de 18 mois pour se présenter une seconde fois aux examens, il est proposé de ne le faire courir qu'à compter de l'entrée en vigueur de la loi pour les personnes ayant déjà échoué à une ou deux reprises. En revanche, afin de rendre cette norme applicable rapidement, il est également proposé de l'appliquer aux personnes qui disposeraient encore de trois tentatives, conformément à l'alinéa précédent, et qui auraient (à nouveau) échoué après l'entrée en vigueur de la présente loi. Dans ces cas, le délai de 18 mois s'appliquerait également, de la même manière que pour les candidats soumis entièrement au nouveau droit.

4 CONSEQUENCES

4.1 Constitutionnelles, légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)

Révision complète de la loi sur la profession d'avocat.

4.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

En soi, la présente loi n'implique pas de charges supplémentaires. La rémunération des membres des Chambres des avocats et du stage sera fixée par le Tribunal cantonal, en principe conformément à l'arrêté sur les commissions. A signaler que selon le projet, l'ensemble des membres de la commission d'examens seront rémunérés. Dite rémunération sera fonction du nombre de candidats et, donc, de sessions.

4.3 Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financier et économique

Néant.

4.4 Personnel

Néant.

4.5 Communes

Néant.

4.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant.

4.7 Programme de législature et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

4.8 Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA

Néant.

4.9 Découpage territorial (conformité à DecTer)

Néant.

4.10 Incidences informatiques

Néant.

4.11 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

4.12 Simplifications administratives

Néant.

4.13 Protection des données

Néant.

4.14 Autres

Néant.

5 CONCLUSION

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil d'adopter le projet de loi sur la profession d'avocat ci-après.

PROJET DE LOI sur la profession d'avocat

du 9 avril 2014

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat

décète

Chapitre I Dispositions générales

Art. 1 But

¹ La présente loi a pour but :

- a. de mettre en œuvre la loi fédérale sur la libre circulation des avocats (LLCA) dans le Canton de Vaud ;
- b. de régler la formation et les conditions d'accès à la profession d'avocat ;
- c. d'assurer la qualité des prestations de services fournies par les avocats ainsi que la protection du public.

Art. 2 Champ d'application personnel

¹ La présente loi s'applique aux avocats, aux avocats conseils et aux avocats stagiaires, ainsi qu'aux avocats inscrits au registre d'un autre canton ou ressortissants d'un Etat membre de l'UE ou de l'AELE et qui exercent leur activité dans le canton.

Art. 3 Définitions

¹ Au sens de la présente loi, on entend par :

- a. avocat : tout titulaire du brevet d'avocat inscrit au registre cantonal des avocats ;
- b. avocat-conseil : tout titulaire du brevet d'avocat inscrit au registre cantonal des avocats-conseils, qui pratique à titre indépendant mais ne participe pas à l'activité monopolistique de l'avocat ;
- c. avocat stagiaire : toute personne suivant la formation pratique en vue d'obtenir le brevet d'avocat et inscrite au registre cantonal des avocats stagiaires.

Art. 4 Titre d'avocat

¹ Nul ne peut se prévaloir du titre d'avocat sans être titulaire d'un brevet d'avocat.

Art. 5 Mission de l'avocat

¹ L'avocat a pour mission de conseiller les justiciables, de les assister, de les représenter et de les défendre en justice.

Art. 6 Représentation professionnelle

¹ La législation fédérale règle la représentation professionnelle en matière de procédure civile et de procédure pénale.

² En matière administrative, le mandat exclusif de l'avocat est limité à la juridiction exercée par les tribunaux civils ou pénaux et aux causes qui appellent l'application de la loi cantonale sur l'expropriation.

Art. 7 Protection du public

¹ Il est interdit à toute personne non inscrite au registre cantonal des avocats ou à un autre registre cantonal d'offrir ses services au public dans une forme qui puisse faire croire qu'elle est soumise aux mêmes obligations que les avocats inscrits, en particulier en matière de secret professionnel.

² L'avocat ne peut utiliser le qualificatif de spécialiste, d'expert ou tout terme analogue que s'il lui a été décerné par une université suisse, la Fédération suisse des avocats ou un autre organisme reconnu par la Chambre des avocats.

Art. 8 Incompatibilités

¹ Les lois qui régissent les magistratures et les fonctions officielles déterminent les incompatibilités entre celles-ci et la profession d'avocat.

² La profession d'avocat est incompatible avec les professions de notaire et d'agent d'affaires.

³ L'avocat ne peut être associé qu'avec un autre avocat inscrit à un registre cantonal ou un avocat conseil.

Art. 9 Procuration

¹ La procuration délivrée à l'avocat est dispensée de la légalisation.

Art. 10 Dispositions pénales

¹ Toute personne qui commet une contravention aux articles 4, 7 et 8 précédents est punie de l'amende.

² La poursuite est exercée conformément aux dispositions de la loi sur les contraventions.

³ Si l'intérêt public l'exige, la publication du jugement dans un ou plusieurs journaux, aux frais du condamné, peut être ordonnée.

Chapitre II Autorités compétentes

SECTION I CHAMBRE DES AVOCATS

Art. 11 Compétences

¹ La Chambre des avocats est l'autorité cantonale chargée de la surveillance des avocats.

² Elle se saisit d'office, sur plainte ou sur dénonciation, de toute question concernant l'activité professionnelle d'un avocat.

³ Elle est également l'autorité disciplinaire des avocats stagiaires.

Art. 12 Composition

¹ La Chambre des avocats est composée de cinq membres et de cinq membres suppléants.

² Elle comprend un juge cantonal qui la préside, le Bâtonnier de l'Ordre des avocats et trois autres membres choisis parmi les avocats inscrits au registre cantonal et qui ont au moins dix ans de pratique dans le canton.

³ Les membres et membres suppléants sont nommés par le Tribunal cantonal sur préavis de l'Ordre des avocats pour une période de cinq ans. Ils sont rééligibles.

⁴ Le Tribunal cantonal nomme, pour la même période, un suppléant pour chaque membre.

⁵ La Chambre des avocats est pourvue d'un secrétariat tenu par le Tribunal cantonal. Un greffier du Tribunal cantonal fonctionne comme secrétaire de la Chambre.

Art. 13 Relations avec les autres autorités de surveillance

¹ Le président de la Chambre est chargé des relations avec les autorités de surveillance des autres cantons et Etats, ainsi que de toute communication prévue par le droit fédéral.

SECTION II CHAMBRE DU STAGE

Art. 14 Compétences

¹ La Chambre du stage est l'autorité cantonale chargée de surveiller les conditions dans lesquelles se déroule le stage et de veiller à la qualité de la formation des avocats stagiaires.

² La Chambre du stage peut subordonner l'admission aux examens d'avocats à la fréquentation de cours spécifiques liés à la pratique du droit ou à la profession d'avocat, et à la réussite des examens y relatifs.

³ Elle se saisit, d'office, sur plainte ou sur dénonciation, de toute question concernant le déroulement du stage ou la formation des avocats stagiaires.

⁴ Elle dénonce d'office à la Chambre des avocats les cas pouvant donner lieu à une action disciplinaire.

Art. 15 Composition

¹ La Chambre du stage est composée de cinq membres et cinq membres suppléants.

² Elle comprend le Bâtonnier de l'Ordre des avocats qui la préside, un juge cantonal et trois avocats choisis parmi les avocats inscrits au registre cantonal et qui ont au moins dix ans de pratique dans le canton.

³ Les membres sont nommés par le Tribunal cantonal, sur préavis de l'Ordre des avocats vaudois, pour une période de deux ans.

⁴ Le Tribunal cantonal nomme, pour la même période, un suppléant pour chaque membre.

⁵ Les membres et leurs suppléants sont rééligibles deux fois.

SECTION III DISPOSITIONS COMMUNES À LA CHAMBRE DES AVOCATS ET À LA CHAMBRE DU STAGE

Art. 16 Organisation

¹ La Chambre délibère à cinq membres.

² Son président prend part au vote. En cas d'égalité, sa voix est prépondérante.

³ Pour le surplus, la Chambre s'organise elle-même.

Art. 17 Récusation

¹ Le président de la Chambre statue sur les demandes de récusation de l'un de ses membres.

² Le Tribunal cantonal statue sur les demandes de récusation du président.

Art. 18 Rémunération

¹ Le Tribunal cantonal fixe la rémunération des membres de la Chambre.

Art. 19 Emoluments

¹ La Chambre ou son président peuvent percevoir un émolument pour les décisions et attestations qu'ils rendent. Le montant de l'émolument est fixé par le Tribunal cantonal.

Art. 20 Compétences

¹ Le Tribunal cantonal organise les examens d'avocat ainsi que les autres épreuves d'aptitude prévues par la législation fédérale.

² Il édicte les règlements d'application de la présente loi.

Chapitre III De l'obtention du brevet d'avocat

SECTION I DU STAGE

Art. 21 Conditions d'admission

¹ Peut requérir son inscription au registre cantonal des avocats stagiaires tout titulaire d'une licence ou d'un bachelors universitaire en droit suisse délivré par une université suisse ou tout titulaire d'un diplôme équivalent, délivré par une université de l'un des Etats qui ont conclu avec la Suisse un accord de reconnaissance mutuelle de diplômes.

² L'avocat stagiaire doit également satisfaire aux conditions personnelles de l'article 8, alinéa 1 LLCA et produire la déclaration d'un avocat habilité à former des avocats stagiaires, certifiant son entrée en stage ou l'autorisation préalable du Tribunal cantonal, au sens de l'article 25, alinéa 2 de la présente loi.

³ Après consultation de l'Université de Lausanne, le Tribunal cantonal détermine les titres requis pour l'inscription au registre des avocats stagiaires.

Art. 22 Avocats habilités à former des stagiaires

¹ Sont habilités à former des avocats stagiaires les avocats qui ont au moins sept ans de pratique en tant qu'avocats inscrits à un registre cantonal, dont deux au cours des deux dernières années.

² Nul ne peut former des avocats stagiaires s'il a fait l'objet, au cours des cinq dernières années :

- a. d'une mesure disciplinaire lui interdisant de former des avocats stagiaires ou ;
- b. d'une mesure disciplinaire lui interdisant de pratiquer de manière temporaire ou ;
- c. d'une condamnation pénale pour des faits incompatibles avec l'exercice de la profession, à moins que cette condamnation ne figure plus sur l'extrait privé du casier judiciaire.

³ Un avocat ne peut avoir plus d'un avocat stagiaire sous sa responsabilité. Lorsque des circonstances particulières le justifient, et sur demande motivée, la Chambre du stage peut l'autoriser à avoir deux avocats stagiaires sous sa responsabilité pour une période déterminée.

Art. 23 Registre des avocats stagiaires

¹ Le Tribunal cantonal dresse et tient à jour le registre cantonal des avocats stagiaires.

² Il renseigne sur les conditions d'accès au stage et à l'examen.

Art. 24 Serment

¹ Avant de procéder à l'inscription au registre cantonal des avocats stagiaires, le Tribunal cantonal leur fait solenniser la promesse suivante :

"Je promets, comme avocat stagiaire, d'exercer ma fonction avec dignité, conscience, indépendance, probité et humanité et de respecter les obligations professionnelles prévues par la loi".

Art. 25 **Durée du stage**

¹ La durée du stage est de deux ans. Sur requête, le Tribunal cantonal peut la réduire jusqu'à 18 mois si le candidat atteste d'une activité de 6 mois au moins en qualité de greffier d'une autorité judiciaire ou au Ministère public.

² Avec l'autorisation du Tribunal cantonal :

- une partie du stage, limitée à six mois au maximum, peut être effectuée dans un autre canton ou auprès d'une autorité judiciaire ou d'un Ministère public suisse ;
- une partie du stage, d'une durée de trois mois au maximum, peut être effectuées dans un autre Etat membre de l'UE ou de l'AELE auprès d'un avocat ou d'une autorité offrant des conditions de formation équivalentes.

³ La durée du stage effectuée sous la responsabilité d'un avocat inscrit au registre cantonal des avocats ne doit pas être inférieure à dix-huit mois.

⁴ Le stage doit être effectué à plein temps.

⁵ A titre exceptionnel, le Tribunal cantonal peut autoriser un stage à temps partiel, si la situation personnelle ou la formation de l'avocat stagiaire l'exige. Le taux d'occupation de l'avocat-stagiaire ne peut être inférieur à 70%. La durée du stage est prolongée proportionnellement au taux d'occupation.

⁶ Si, en sus des vacances usuelles, l'avocat stagiaire est absent durant plus d'un mois sur l'ensemble du stage, la durée de celui-ci est prolongée en conséquence.

Art. 26 **Contrat de stage**

¹ Un contrat de stage écrit est établi entre le maître de stage et l'avocat stagiaire.

² Sur préavis de la Chambre du stage, le Conseil d'Etat édicte un contrat-type de stage applicable pour l'ensemble du territoire cantonal. Le cas échéant, le Conseil d'Etat peut y introduire des dispositions en matière salariale.

Art. 27 **Déroulement du stage**

¹ Sur proposition de la Chambre du stage, le Tribunal cantonal fixe par règlement les règles à suivre par les avocats stagiaires et les avocats qui les forment, afin d'assurer la qualité de leur formation.

Art. 28 **Responsabilité des avocats stagiaires**

¹ Dans les limites de la loi, les avocats stagiaires peuvent, sous la direction et responsabilité de leur maître de stage, conseiller, assister et représenter les parties devant les juridictions civile, pénale et administrative.

² La police d'assurance responsabilité professionnelle du maître de stage doit couvrir la responsabilité professionnelle de l'avocat stagiaire.

Art. 29 **Signature des pièces de procédure**

¹ Les avocats signent les pièces de procédure que rédigent leurs avocats stagiaires. Ils en sont responsables comme de tout écrit qui émane d'eux-mêmes.

Art. 30 **Devoirs des maîtres de stage**

¹ Le maître de stage veille, de manière régulière et attentive à la formation de l'avocat stagiaire dont il a la responsabilité.

² Il le forme à la déontologie et à la pratique de la profession d'avocat, et présente, à cet effet, la disponibilité nécessaire.

³ Il veille à ce que l'avocat stagiaire puisse exercer des tâches impliquant la rédaction de mémoires et d'actes de procédures, la réception de clients, la gestion de dossiers, les démarches en justice, l'assistance ou la représentation des parties en audience, la plaidoirie

⁴ Le maître de stage laisse à l'avocat stagiaire le temps nécessaire pour participer aux cours, séminaires et conférences destinées à compléter sa formation professionnelle.

Art. 31 Devoirs des avocats stagiaires

¹ Les avocats stagiaires suivent les directives et instructions de leur maître de stage et de la Chambre du stage relatives à leur formation et activité professionnelles.

² Dans les causes qui leurs sont confiées par leurs maîtres de stage, les avocats stagiaires sont astreints aux mêmes obligations que les avocats.

SECTION II DES EXAMENS D'AVOCAT

Art. 32 Conditions d'admission

¹ Pour être admis aux examens d'avocat, le stagiaire doit :

- a. être titulaire soit d'un bachelor universitaire en droit suisse et d'un master universitaire en droit suisse ou d'un master en droit jugé équivalent selon l'article 7 LLCA, soit d'une licence en droit suisse ;
- b. avoir accompli le stage prévu à la section I du présent chapitre ;
- c. avoir suivi les cours de formation imposés par la Chambre du stage et passé avec succès les éventuels examens y relatifs ;
- d. avoir rempli les autres conditions imposées par le Tribunal cantonal ou la Chambre du stage.

² Les conditions de l'article 8, alinéa 1 LLCA doivent être remplies.

³ Le candidat dispose d'un délai de deux ans dès la fin de son stage pour se présenter aux examens d'avocat. En cas d'échec, il dispose d'un délai de dix-huit mois depuis la communication dudit échec pour se représenter.

⁴ Après consultation de l'Université de Lausanne, le Tribunal cantonal détermine les titres donnant accès aux examens d'avocat.

Art. 33 Commission d'examens

¹ En fonction du nombre prévisible de candidats et de sessions d'examens, le Tribunal cantonal nomme pour deux ans les personnes susceptibles de fonctionner dans la commission d'examens.

² Pour chaque session, le président de la commission d'examens désigne, parmi les personnes mentionnées à l'alinéa 1, les membres de la commission, qui comprend au moins six membres, soit :

- deux juges au Tribunal cantonal, dont le président ;
- un magistrat de première instance ;
- un professeur, maître d'enseignement, privat-docent ou chargé de cours à la Faculté de droit de l'Université de Lausanne proposé par le conseil de cette faculté ;
- deux avocats inscrits au registre cantonal.

³ Cette proportion doit dans la mesure du possible être respectée si la commission comprend plus que le nombre de membres minimum.

⁴ La commission siège au complet lorsqu'elle approuve le rapport destiné à la Cour administrative. Elle peut siéger en délégation de deux membres au moins pour faire passer et apprécier les épreuves d'examens.

⁵ Pour le surplus, la commission s'organise elle-même.

⁶ Tous les membres de la commission sont rémunérés. Le Tribunal cantonal fixe le montant de cette rémunération.

Art. 34 Contenu des examens

¹ Les examens comprennent des épreuves propres à contrôler les connaissances théoriques et pratiques des candidats, et leur capacité à les utiliser dans des situations concrètes.

² Après consultation de la Chambre du stage, le Tribunal cantonal édicte un règlement déterminant l'organisation, le contenu, le mode d'appréciation des examens, ainsi que la finance d'inscription.

Art. 35 Résultat des examens

¹ La commission adresse un rapport sur le résultat des examens à la Cour administrative du Tribunal cantonal, laquelle accorde ou refuse le brevet d'avocat.

² Un deuxième échec est définitif.

Art. 36 Fraude

¹ Le candidat qui influe ou tente d'influer de manière illicite sur le résultat des examens, notamment en utilisant des moyens non autorisés, est exclu de la session et considéré comme y ayant échoué.

Chapitre IV De l'inscription au registre ou au tableau des avocats

SECTION I REGISTRE CANTONAL DES AVOCATS

Art. 37 Tenue du registre

¹ La Chambre des avocats dresse et tient à jour le registre cantonal des avocats. Elle peut déléguer cette compétence à son président.

Art. 38 Inscription

a) Conditions

¹ Tout avocat titulaire d'un brevet d'avocat qui veut requérir son inscription au registre cantonal des avocats doit satisfaire aux conditions des articles 7, alinéas 1 et 2, et 8 LLCA.

² Le Tribunal cantonal, sur préavis du département en charge des liens avec l'Ordre judiciaire, dresse la liste des organisations reconnues d'utilité publique (art. 8, al. 2 LLCA).

Art. 39 b) Procédure

¹ La Chambre des avocats vérifie si les conditions d'inscription sont remplies et procède, le cas échéant, à l'inscription. A cet effet, elle est habilitée à requérir toute pièce justificative utile.

² La Chambre peut déléguer cette compétence à son président.

³ L'inscription au registre est publiée dans la Feuille des avis officiels.

Art. 40 Radiation

¹ Lorsque l'avocat ne remplit plus les conditions prescrites pour l'exercice de la profession selon l'article 8 LLCA, la Chambre des avocats procède d'office à la radiation du registre.

² Le recours dirigé contre une décision de radiation du registre n'a pas d'effet suspensif, sauf décision contraire de l'autorité de recours.

SECTION II *REGISTRE CANTONAL DES AVOCATS-CONSEILS*

Art. 41 **Inscription et tenue du registre**

¹ L'avocat-conseil qui a son adresse professionnelle principale dans le Canton de Vaud doit requérir son inscription au registre cantonal des avocats-conseils.

² L'inscription est subordonnée au respect de l'article 8 LLCA.

³ La Chambre des avocats dresse et tient à jour le registre des avocats-conseils. Elle peut déléguer cette compétence à son président.

⁴ L'inscription est publiée dans la Feuille des avis officiels.

Art. 42 **Règles professionnelles**

¹ Les articles 12, lettres a à f et h à j, et 13 LLCA sont applicables aux avocats-conseils.

SECTION III *TABLEAU DES AVOCATS RESSORTISSANTS DES ETATS MEMBRES DE L'UNION EUROPEENNE OU DE L'ASSOCIATION EUROPEENNE DE LIBRE-ÉCHANGE*

Art. 43 **Exercice permanent par des avocats des Etats membres de l'UE ou de l'AELE (art. 27 ss LLCA)**

¹ La Chambre des avocats dresse et tient à jour le tableau des avocats ressortissants des Etats membres de l'Union européenne (ci-après : UE) ou de l'Association européenne de libre-échange (ci-après : AELE) autorisés à pratiquer à titre permanent dans le canton, sous leur titre professionnel d'origine.

² La Chambre des avocats vérifie si les conditions d'inscription sont réalisées et procède à l'inscription. A cet effet, elle est habilitée à requérir toute pièce justificative utile.

³ Elle peut déléguer ces compétences à son président.

⁴ L'inscription est publiée dans la Feuille des avis officiels.

Art. 44 **Inscription d'avocats des Etats membres de l'UE ou de l'AELE au registre cantonal des avocats (art. 30 ss LLCA)**

¹ L'avocat inscrit au tableau des avocats ressortissants des Etats membres de l'UE ou de l'AELE peut solliciter son inscription au registre cantonal des avocats aux conditions de l'article 30 LLCA.

² Le Tribunal cantonal détermine l'organisation et le contenu de l'épreuve d'aptitude prévue à l'article 31 LLCA. La commission d'examens ou une délégation de celle-ci fait passer l'épreuve d'aptitude.

³ Le Tribunal cantonal désigne la délégation de la commission d'examens chargée d'organiser et de conduire l'entretien de vérification au sens de l'article 32 LLCA.

SECTION IV *AVOCATS RESSORTISSANTS D'ETATS NON MEMBRES DE L'UNION EUROPEENNE OU DE L'ASSOCIATION EUROPEENNE DE LIBRE-ÉCHANGE*

Art. 45 **Conditions pour exercer dans le canton**

¹ La Chambre des avocats peut autoriser un avocat ressortissant d'un Etat non membre de l'UE ou de l'AELE à plaider dans un cas spécial devant les juridictions vaudoises. Les articles 21 et suivants LLCA sont applicables par analogie.

² La Chambre peut déléguer cette compétence à son président.

³ L'avocat doit, en même temps qu'il présente sa requête, soumettre les pièces justifiant de sa qualité d'avocat et de son droit de plaider dans l'Etat où il exerce sa profession.

Chapitre V Des honoraires de l'avocat

SECTION I PRINCIPES

Art. 46 Fixation

¹ L'avocat a droit à des honoraires fixés en tenant compte du temps consacré à l'exécution du mandat, des difficultés et des délais d'exécution de celui-ci, de l'importance des intérêts en cause, du résultat obtenu et de son expérience.

Art. 47 Droit aux honoraires et débours alloués par jugement

¹ L'avocat a un droit personnel exclusif aux honoraires et débours qui sont alloués par le jugement ou l'arrêt à titre de dépens, sous réserve de règlement de compte avec son client.

² Lorsque plusieurs avocats se sont occupés de la même affaire, le montant total des dépens alloués est recouvré par celui qui a procédé en dernier lieu devant les tribunaux du canton, sous réserve de répartition en proportion des opérations effectuées par chacun d'eux.

Art. 48 Cession des droits litigieux

¹ Toute convention par laquelle l'avocat soumis à la présente loi se fait céder des droits litigieux à titre de rémunération complète ou partielle est nulle et de nul effet.

SECTION II MODÉRATION

Art. 49 Principe

¹ En cas de contestation relative à la note d'honoraires et de débours, l'avocat ou son client peuvent la soumettre à modération.

² La modération est ouverte :

- lorsque la note a trait à une activité judiciaire, pour toutes les affaires portées devant une autorité judiciaire du canton ;
- lorsque la note a trait à des activités extrajudiciaires, uniquement aux avocats inscrits au registre cantonal.

Art. 50 Autorité de modération

¹ L'autorité de modération est :

- lorsqu'une procédure a été ouverte, le juge ou le procureur dont relève le litige. En cours de procès, ce magistrat transmet la requête de modération à un autre magistrat de même rang;
- lorsqu'aucune procédure n'a été ouverte, le président de la Chambre des avocats.

Art. 51 Procédure

¹ L'avocat justifie ses opérations en produisant le dossier de l'affaire. Il est délié du secret professionnel dans la mesure nécessaire.

² Le client produit toutes les pièces en sa possession ou qu'il a remises à un avocat ultérieurement consulté. Au besoin, l'autorité de modération se fait remettre les pièces par celui-ci.

³ L'autorité de modération peut demander des observations écrites aux magistrats qui ont connu l'affaire.

⁴ Elle peut également tenter une conciliation.

⁵ Elle statue uniquement sur pièces.

Chapitre VI Discipline

Art. 52 Sanctions disciplinaires

a) à l'encontre des avocats stagiaires

¹ L'avocat stagiaire qui, soit intentionnellement, soit par négligence, commet une infraction à la présente loi ou à ses dispositions d'application, viole ses devoirs professionnels ou la promesse qu'il a solennisée est passible d'une peine disciplinaire.

² Les peines disciplinaires sont :

- a. l'avertissement ;
- b. une amende de 5000 francs au plus ;
- c. l'interdiction temporaire d'effectuer un stage dans le Canton de Vaud pour une durée maximale de deux ans ;
- d. l'interdiction définitive d'effectuer un stage dans le Canton de Vaud.

Art. 53 b) A l'encontre des maîtres de stage

¹ L'avocat qui, en sa qualité de maître de stage, enfreint, soit intentionnellement, soit par négligence, la présente loi ou de ses dispositions d'application, ou compromet de toute autre manière la formation de son avocat stagiaire, peut se voir retirer l'autorisation de former des avocats stagiaires, à titre temporaire ou définitif.

Art. 54 Procédure disciplinaire

a) Ouverture

¹ Le président de la Chambre des avocats ouvre la procédure disciplinaire d'office ou sur requête.

² Le président peut refuser de donner suite à une dénonciation manifestement mal fondée.

³ Dans les autres cas, il ouvre l'enquête disciplinaire et désigne un membre de la Chambre ou un tiers en qualité d'enquêteur.

Art. 55 b) Suspension de l'instruction

¹ L'instruction peut être suspendue jusqu'à droit connu sur une action judiciaire.

² La prescription relative ne court pas durant la suspension.

Art. 56 c) Procédure d'enquête

¹ L'enquêteur tente la conciliation.

² Il entend l'avocat ou l'avocat stagiaire et le dénonciateur.

³ Il peut procéder à d'autres opérations d'instruction. Il en informe le président de la Chambre.

Art. 57 d) Procédure devant la Chambre

¹ Une fois l'enquête terminée, l'enquêteur transmet son rapport à la Chambre des avocats.

² Ce rapport est soumis à l'avocat ou à l'avocat stagiaire visé pour déterminations.

³ Celle-ci siège en séance plénière. En principe, les séances ne sont pas publiques.

⁴ La Chambre des avocats peut auditionner le dénonciateur et l'avocat ou l'avocat stagiaire, et ordonner des mesures d'instruction complémentaire.

⁵ Elle délibère et statue à huis clos à la majorité des voix.

Art. 58 e) Emolument et frais d'enquête

¹ La Chambre des avocats peut mettre un émolument de cent à cinq mille francs ainsi que les frais d'enquête en tout ou partie à la charge de l'avocat ou de l'avocat stagiaire lorsqu'une peine disciplinaire est prononcée contre lui ou lorsque, à défaut de sanction, il a provoqué ou compliqué l'enquête par son attitude.

² Elle peut mettre les mêmes frais et émoluments à la charge du dénonciateur en cas de dénonciation abusive.

Art. 59 f) Publication et notification

¹ La Chambre des avocats peut, si les circonstances le justifient, notifier la décision au dénonciateur.

² Les décisions portant sur l'interdiction temporaire ou définitive de pratiquer et la désignation de l'avocat suppléant sont publiées dans la Feuille des avis officiels.

Art. 60 Extinction de l'action disciplinaire

¹ L'action disciplinaire s'éteint :

- par la prescription (art. 19 LLCA) ;
- avec le décès de l'avocat ou de l'avocat stagiaire mis en cause.

² L'article 19 LLCA est applicable à la prescription de l'action disciplinaire à l'encontre des avocats stagiaires et des maîtres de stage.

Chapitre VII Suppléance

Art. 61 Cas de suppléance

¹ La Chambre des avocats désigne un suppléant à l'avocat :

- qui fait l'objet d'une interdiction temporaire ou définitive de pratiquer ;
- qui est décédé, radié ou durablement empêché de pratiquer, lorsque la sauvegarde des intérêts des clients l'exige.

Art. 62 Missions de l'avocat suppléant

¹ L'avocat suppléant doit effectuer toutes les opérations nécessaires à la sauvegarde des intérêts des clients.

² Il doit veiller à la conservation des dossiers de l'avocat suppléé.

³ La Chambre peut confier d'autres missions à l'avocat suppléant.

Art. 63 Rémunération de l'avocat suppléant

¹ L'avocat suppléé ou ses ayants droit indemnisent l'avocat suppléant et supportent les autres frais de la suppléance.

² Lorsque l'avocat suppléé ou ses ayants droit font défaut, l'indemnité est versée par l'Etat.

³ En cas de divergence au sujet de l'indemnité due à l'avocat suppléant, ou lorsqu'elle doit être versée par l'Etat, la Chambre en fixe le montant.

Chapitre VIII Voies de droit

Art. 64 Recours

¹ Les décisions rendues en application de la présente loi peuvent faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal cantonal.

² Le recours s'exerce conformément à la loi sur la procédure administrative.

Chapitre IX Dispositions transitoires et finales

Art. 65 Disposition transitoire

¹ Les conditions d'admission aux examens posées par l'article 26 de la loi du 24 septembre 2002 sur la profession d'avocat demeurent applicables aux candidats qui adressent leur demande d'admission au plus tard une année après l'entrée en vigueur de la présente loi ou une nouvelle demande d'admission après un échec.

² Pour les personnes qui ont terminé leur stage à l'entrée en vigueur de la présente loi, le délai de deux ans prévu à l'article 32, alinéa 3 commence à courir à la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

³ L'article 29, alinéa 2 de la loi du 24 septembre 2002 sur la profession d'avocat demeure applicable aux personnes qui, à l'entrée en vigueur de la présente loi,

- ont déjà échoué à une ou deux reprises aux examens d'avocat ou
- sont déjà inscrites à une session d'examen.

⁴ Pour les personnes qui ont déjà échoué à une ou deux reprises aux examens d'avocat, le délai de 18 mois prévu à l'article 32, alinéa 3 commence à courir à la date d'entrée en vigueur de la présente loi. En cas de nouvel échec, si une nouvelle tentative est possible conformément à l'alinéa 3, le candidat dispose à nouveau d'un délai de 18 mois dès la communication de l'échec pour se présenter à nouveau.

Art. 66 Abrogation

¹ La loi du 24 septembre 2002 sur la profession d'avocat est abrogée.

Art. 67 Exécution

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte, conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a) de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 9 avril 2014.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean

**RAPPORT DE LA COMMISSION THEMATIQUE DES AFFAIRES JUDICIAIRES
chargée d'examiner l'objet suivant :**

Exposé des motifs et projet de loi sur la profession d'avocat

1. PRÉAMBULE

La commission thématique des affaires judiciaires s'est réunie à cinq reprises : les jeudis 12 juin 2014 (14h-17h : Salle des Armoiries), 11 septembre 2014 (14h-15h30 : Salle du Sénat), 30 octobre (15h30 - 17h : Salle du Sénat), 27 novembre (15h - 17h : Salle du Sénat) et le vendredi 16 janvier 2015 (10h - 12h : Salle du Sénat), afin de traiter cet objet.

Présidée par M. le député Nicolas Mattenberger, elle était composée de Mmes les députées Monique Weber-Jobé, Gloria Capt et Anne Baehler Bech ainsi que de MM. les députés Jean-Luc Bezençon, Mathieu Blanc, Marc-André Bory, François Brélaz, Marc-Olivier Buffat, Régis Courdesse, Jacques Haldy, Raphaël Mahaim, Yves Ravenel, Michel Renaud et Jean Tschopp.

S'agissant des personnes absentes, le 12 juin 2014 : Mme Anne Baehler Bech était remplacée par Mme Sylvie Podio, M. Marc-André Bory par M. Laurent Chappuis et M. Jean Tschopp par M. Filip Uffer ; le 11 septembre 2014 M. Michel Renaud était remplacé par M. Hugues Gander ; le 30 octobre Mme Gloria Capt était excusée, Mme Anne Baehler Bech était remplacée par M. Jean-Marc Chollet et M. Michel Renaud par M. Hugues Gander ; le 27 novembre 2014 Mme Anne Baehler Bech était excusée, Mme Gloria Capt était remplacée par M. Olivier Golaz et M. Michel Renaud par M. Hugues Gander ; le 16 janvier 2015 M. Marc-Olivier Buffat était excusé.

La commission a été assistée dans ses travaux par Mme Béatrice Métraux, Cheffe du Département des institutions et de la sécurité (DIS), ainsi que par M. Jean-Luc Schwaar, Chef du Service juridique et législatif (SJL) et Mme Alexia Mayer, Conseillère juridique au SJL. Les notes de séances ont été tenues par M. Fabrice Lambelet, secrétaire de commissions parlementaires au Secrétariat général du Grand Conseil (SGC), pour lesquelles il est ici remercié.

2. PRÉSENTATION DE L'EMPL

Depuis l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur la libre circulation des avocats (LLCA), les cantons suisses ont perdu une grande partie de leurs prérogatives législatives. Ce texte légal fédéral institue des registres cantonaux des avocats auxquels il faut être inscrit pour pouvoir pratiquer la représentation en justice. Il contient également des dispositions régissant les règles professionnelles à respecter par l'avocat, fixe des conditions en matière de formation et contient les sanctions disciplinaires que l'avocat encourt. Quant au droit cantonal, il règle en particulier la formation à suivre pour obtenir le brevet d'avocat, les procédures d'inscription aux différents registres et tableaux prévus par le droit fédéral, la question des honoraires de l'avocat ainsi que la procédure disciplinaire.

Le monde judiciaire, soit le Tribunal cantonal (TC) et l'Ordre des avocats vaudois (OAV), doit faire face à deux nouveaux défis :

- 1) Le nombre d'avocats-stagiaires est actuellement important : 150 sont inscrits au registre tenu par le TC. Il s'agit d'une évolution constante et non uniquement d'un phénomène conjoncturel. En lien avec cette augmentation, l'OAV a constaté des différences notables entre les études d'avocats en lien avec la qualité de la formation des stagiaires. De même,

ladite augmentation pose un certain nombre de problèmes pour l'organisation des examens qui est de la compétence du TC.

2) La multiplication des officines de conseils juridiques tenues parfois par des personnes se prévalant d'un titre d'avocat est problématique. Cette situation constitue un problème sous l'angle de la protection du public, lequel peut ignorer le fait que ces personnes ne sont soumises ni aux règles professionnelles ni aux règles déontologiques régissant le métier d'avocat.

Dans ce contexte, l'OAV s'est approché du TC et du DIS pour discuter et proposer une réforme de la loi sur la profession d'avocat (LPAv), qui est le fruit des travaux d'un groupe de travail réunissant des représentants de ces trois entités.

3. AUDITIONS

a) Les Juristes progressistes vaudois (JPV) : Me Patrick Mangold, avocat et président du JPV et Me Charlotte Iselin, avocate et vice-présidente du JPV.

La position des JPV vise principalement quatre points :

1. La composition de la Chambre du stage (articles 14 et 15 de la loi) : Les JPV saluent la création de la Chambre du stage dont l'un des buts sera de vérifier les conditions du stage. Toutefois, la composition de cette chambre prête à interrogation, car il n'y a pas un représentant des stagiaires. Les JPV proposent d'y faire siéger un stagiaire de la Conférence du stage qui pourrait relayer les préoccupations de ceux-ci. De plus, les JPV ne comprennent pas pourquoi seul un avocat, ayant dix ans de pratique, peut siéger au sein de cette chambre. Pour les JPV, tous les avocats ayant un brevet devraient pouvoir y siéger sans se préoccuper de leur ancienneté. Enfin, ils estiment que le Tribunal cantonal devrait pouvoir nommer les membres de la Chambre du stage sans devoir au préalable être obligé de requérir le préavis de l'OAV (article 15 al. 3).

2. Le stage à temps partiel (article 25) : Les JPV regrettent que la possibilité d'effectuer un stage à temps partiel soit restreinte par trois cautèles. Ils sont d'avis qu'une telle possibilité d'organisation du temps de travail peut répondre à un besoin familial ou professionnel. Une activité à temps plein est de moins en moins la norme. Le projet retient une volonté de contrôler et de restreindre le stage à temps partiel alors qu'il relève de la liberté contractuelle. Le taux de 70 % fixé dans la loi constitue une avancée, mais il serait plus opportun de retenir un taux de 50% à l'instar de ce qui est prévu dans les cantons de Genève et de Neuchâtel. A ce propos, une analogie peut être établie avec les médecins dont le stage peut être effectué à 50%.

3. Les JPV saluent l'existence de l'article 26 consacré au contrat de stage et approuvent la possibilité qui est donnée au Conseil d'Etat d'établir un contrat-type. Cette possibilité s'inscrit à la suite de constatations d'abus au niveau de la rémunération et des conditions de travail imposées à certains avocats-stagiaires.

4. Enfin, l'association est opposée au fait de réduire de trois à deux le nombre de tentatives aux examens (article 35).

b) Avocates à la barre (Alba) : Me Elisabeth Chappuis, avocate et présidente d'Alba et Me Valentine Gétaz Kunz, avocate et membre du comité d'Alba.

Alba se dit satisfaite que le projet de loi prévoie, à son article 25, la possibilité d'effectuer un stage à temps partiel. Toutefois, l'association milite pour que le taux minimal soit fixé à 50% au lieu de 70%. De même, il n'est pas opportun de donner la compétence au TC d'autoriser ou non le suivi d'un stage à temps partiel. De plus, l'association accueille favorablement la possibilité légale d'édicter un contrat type avec l'introduction d'un salaire minimal. Enfin, il est erroné de baisser à deux le nombre de tentatives aux examens, car la formation d'avocat est très lourde. De plus, une telle limitation pourrait

mettre la pression sur l'examineur et, par voie de conséquence, les critères pourraient être revus à la baisse afin de garantir la réussite du stagiaire.

c) Ordre des avocats vaudois (OAV) : Me Elie Elkaim, avocat et Bâtonnier de l'OAV, Me Antonella Cereghetti Zwahlen, avocate et Vice-Bâtonnière de l'OAV et Me Robert Fox, avocat et membre du Conseil de l'OAV

Pour l'OAV, il s'agit d'un projet de loi qualifié de satisfaisant. Il vise deux objectifs : la nécessité de protéger le titre d'avocat face aux risques de confusion pouvant « égarer » le justiciable dans de nombreux domaines de la vie (multiplication des officines juridiques, abus du titre d'avocat alors que ceux-ci sont soumis à des règles professionnelles et déontologiques importantes, etc.) et assurer au justiciable qu'il s'adresse à un avocat compétent. Aujourd'hui, il y a entre 150 et 160 stagiaires et la formation des avocats n'est pas réglementée. De plus, il existe des situations inégalitaires entre les études d'avocats au niveau de la formation des stagiaires qui se révèlent problématiques. Ainsi, l'institution d'une Chambre du stage permettrait de pouvoir disposer d'une véritable institution qui puisse prendre des décisions contraignantes en matière de formation des avocats. Le Bâtonnier se montre plutôt favorable à la possibilité d'intégrer un stagiaire dans cette chambre, pour autant qu'il ne s'agisse pas d'un simple alibi. Par ailleurs, il émet le souhait que soit organisé un secrétariat en lien avec la Chambre de avocats, afin d'assurer un suivi administratif.

Le fait qu'un maître de stage doive disposer d'au moins sept années de pratique (article 22) – au lieu de cinq actuellement – recueille l'approbation l'OAV. Par contre, l'ordre se montre peu favorable à la possibilité de pouvoir effectuer un stage à temps partiel, estimant que la formation d'avocat mène à un métier comportant de lourdes responsabilités et qu'il est, en conséquence, nécessaire de rendre la formation exigeante pour les maîtres de stage et les stagiaires. De plus, il existe également le risque que certains maîtres de stage ne paient une personne qu'à hauteur de 70% tout en lui demandant de fournir un travail au-delà de ce pourcentage.

L'OAV est favorable au principe d'un contrat type (article 26). Néanmoins, il convient de s'entendre sur ses modalités du fait que les études d'avocats forment un tissu hétérogène. Si besoin en est, il faudrait laisser la compétence à la Chambre du stage d'établir ce contrat type avec l'appui du département.

Sur la question du nombre de tentatives de se présenter aux examens, il a été constaté que les brevets délivrés lors de la 3^e tentative concernent que très peu de stagiaires, de telle sorte que l'OAV soutient la proposition du Conseil d'Etat qui est celle d'abaisser ce chiffre à deux tentatives.

Enfin, l'OAV souhaite une rédaction plus large de l'article 7, alinéa 2 du projet de loi concernant la protection du public en raison du fait qu'une personne peut revendiquer le terme de spécialiste sans pour autant avoir suivi une formation reconnue par la Fédération Suisse des avocats (FSA) ou une université. Dans ce sens, il faudrait donner à la Chambre des avocats la compétence de pouvoir autoriser un avocat à utiliser le qualificatif de spécialiste.

d) Le Tribunal cantonal (TC) : M. Pierre Muller, (Vice-président du TC) et M. Blaise Battistolo, (Juge cantonal et Juge suppléant à la Cour administrative).

Pour le TC, l'augmentation du nombre de stagiaires entraîne des problèmes et des inégalités dans leur formation. Le système actuel ne permet plus de faire face à cette augmentation lors des examens notamment. Au travers de la formation des avocats stagiaires est visée avant tout la protection des justiciables. Ainsi, le TC accueille favorablement la création de dispositions réglant les devoirs du maître de stage dans la formation du stagiaire.

Actuellement, il y a 80 candidats par année qui se présentent aux examens, ce qui représente déjà une importante charge au niveau de l'organisation de ceux-ci. Partant de ce constat, le groupe de travail a tenté de trouver un système permettant de faire passer les examens à 160 candidats par année. La loi actuelle prévoit cinq épreuves (quatre épreuves écrites et une épreuve orale). Différentes hypothèses ont été étudiées pour réformer les modalités d'organisation des examens. La solution qui a été retenue

est celle de prévoir deux épreuves écrites consistant à rédiger un acte de procédure civile, et une résolution de questions en droit privé et en droit public. En plus de cela, une épreuve orale double est imaginée : un entretien avec un client et une plaidoirie sur un autre cas (droit privé et droit pénal). Les modalités d'organisation des examens devraient, selon le TC, être fixées dans un règlement d'application, et non pas dans la loi, afin de garder une certaine souplesse. Ainsi, il adhère à la formulation proposée à l'article 33 du présent projet.

Pour le TC, la possibilité d'effectuer un stage à temps partiel n'améliorera pas la qualité de la formation. Toutefois, celle-ci ne devrait pas être rejetée. Enfin, la multiplication des officines juridiques tenues par des personnes se prétendant être avocat pose actuellement problème en matière de protection du public notamment.

e) Jeune Barreau Vaudois (JBVD) : Me Raphaël Brochellaz, avocat et Président du JBVD, Me Fabien Hohenauer, avocat et Vice-président du JBVD et Me Aurélie Cornamusaz, avocate et membre du JBVD.

Pour l'association susmentionnée, l'instauration de la Chambre du stage constitue un véritable progrès pour tous les futurs avocats stagiaires. Il exprime le vœu que cette chambre puisse apporter une meilleure connaissance du terrain et disposer des prérogatives nécessaires pour assurer la formation des stagiaires. Il suggère qu'un membre du JBVD soit présent dans cette chambre pour défendre le point de vue des stagiaires. En cas d'impossibilité de satisfaire à une telle demande, le JBVD souhaite qu'il puisse être consulté lors de l'établissement du préavis de l'OAV portant sur les candidats de la Chambre du stage.

Le JBVD trouve opportun que les possibilités d'édicter un contrat-type et de fixer un salaire minimum soient inscrites dans la loi. En revanche, il lui paraît préférable que cette compétence soit confiée à la Chambre du stage plutôt qu'au Conseil d'Etat (CE).

La réinstauration d'un examen de plaidoirie est saluée, car cette activité est étroitement liée au métier de l'avocat. Par contre, le JBVD a été « choqué » de lire dans l'exposé des motifs que la 1^{re} tentative de se présenter aux examens constituerait « un coup d'essai ». Tel n'est pas le cas au regard des études qu'un candidat a dû suivre et de la difficulté que présentent ces examens. En conclusion, il faudrait revoir le régime transitoire si le nombre de tentatives est réduit à deux. Cette disposition devrait s'appliquer à l'ensemble des stagiaires déjà inscrits au registre au moment de l'entrée en vigueur de la loi et permettre ainsi à ceux-ci de pouvoir continuer à disposer de trois tentatives.

4. DISCUSSION GÉNÉRALE

La commission a accueilli favorablement le projet du CE et notamment la création d'une Chambre du stage, qui sera amenée à améliorer les conditions et les exigences de formation des avocats-stagiaires. De même, elle s'est ralliée à la proposition de donner la possibilité, si besoin en est, au gouvernement d'édicter un contrat-type de stage sur préavis de la Chambre du stage.

Cela étant dit, les débats de la commission ont principalement porté sur les points suivants :

- L'opportunité de prévoir une disposition fixant les modalités de reconnaissance de la qualification de spécialiste ;
- La composition et la modalité de procédure de nomination des membres de la Chambre des avocats ;
- La composition de la Chambre du stage et l'opportunité qu'un jeune avocat ou avocat-stagiaire siège au sein de celle-ci ;
- La possibilité d'effectuer un stage d'avocat à temps partiel (50%) ;
- Le contenu des examens d'avocats ;
- Le nombre de tentatives pour se présenter aux examens ;
- La possibilité d'exclure définitivement un candidat en cas de fraude grave ;

- La détermination d'une autorité de modération cantonale lorsque la note d'honoraires a trait à l'activité judiciaire d'un avocat inscrit au registre cantonal devant une autorité judiciaire fédérale ;
- Le remaniement des dispositions régissant les procédures disciplinaires.

5. DISCUSSION ET VOTES

Article 1 : But

L'article 1 est adopté à l'unanimité de la commission, sans commentaire.

Article 2 : Champ d'application personnel

L'article 2 est adopté à l'unanimité de la commission, sans commentaire.

Article 3 : Définitions

L'article 3 est adopté à l'unanimité de la commission, sans commentaire.

Article 4 : Titre d'avocat

L'article 4 est adopté à l'unanimité de la commission, sans commentaire.

Article 5 : Mission de l'avocat

L'article 5 est adopté à l'unanimité de la commission, sans commentaire.

Article 6 : Représentation professionnelle

L'article 6 est adopté à l'unanimité de la commission, sans commentaire.

Article 7 : Protection du public

L'alinéa 1 est adopté à l'unanimité de la commission

Alinéa 2

Par 9 voix et 5 abstentions, un amendement visant à supprimer l'alinéa 2 a été adopté par la commission

La majorité des membres de la commission considère que les modalités de reconnaissance de la qualification de spécialiste, fixées par cette disposition, ne sont pas opportunes et qu'elles sont sujettes à créer des inégalités de traitement qui ne sont au final pas de nature à protéger le public. Ainsi, il n'est notamment pas admissible de déléguer à une association privée (FSA en l'occurrence) le droit de déterminer qui peut se prévaloir d'un titre d'expert, ce d'autant que les formations dispensées par ladite association ne couvrent pas tous les domaines du droit. Ainsi, plusieurs commissaires jugent qu'il est réducteur de qualifier de spécialiste que les avocats possédant l'agrément de la FSA. Enfin, il y a lieu de relever que la rédaction de cette disposition pourrait poser des problèmes de compatibilité avec le droit fédéral, en l'occurrence avec l'article 12 (lettre d) de la LLCA.

L'article 7, amendé, est adopté à l'unanimité de la commission.

Article 8 : Incompatibilités

L'article 8 est adopté à l'unanimité de la commission, sans commentaire.

Article 9 : Procuration

L'article 9 est adopté à l'unanimité de la commission, sans commentaire.

Article 10 : Dispositions pénales

L'article 10 est adopté à l'unanimité de la commission, sans commentaire.

Article 11 : Compétences

L'article 11 est adopté à l'unanimité de la commission, sans commentaire.

Article 12 : Composition

Les alinéas 1 et 2 sont adoptés à l'unanimité de la commission.

Alinéa 3

A l'unanimité de ses membres, la commission estime que, hormis le juge cantonal qui la préside et le Bâtonnier de l'OAV, les autres postes de membres ou de membres suppléants de la Chambre des avocats doivent être désignés par le TC après qu'une mise au concours ait eu lieu au travers d'une publication dans la Feuille des avis officiels (FAO). La Chambre des avocats est l'autorité de surveillance de tous les avocats, même de ceux qui ne sont pas membres de l'OAV. Dans ces conditions, une procédure par cooptation n'est plus opportune. A l'unanimité, la commission propose d'amender comme suit l'alinéa 3 :

Les membres et membres suppléants sont nommés par le Tribunal cantonal ~~sur préavis de l'Ordre des avocats~~, après mise au concours, pour une période de cinq ans. Ils sont rééligibles.

La commission s'est posée la question de savoir s'il était juridiquement possible de donner à la Chambre des avocats la compétence de se prononcer sur l'application de l'article 12 (lettre c) de la LLCA, qui traite des conflits d'intérêts. Une telle compétence vaudrait aussi bien pour les causes qui portent sur des affaires pénales, civiles ou administratives. Une note juridique du SJL a été remise aux membres de la commission. Il ressort de celle-ci que, depuis l'entrée en vigueur des nouveaux codes de procédures fédéraux, une telle solution n'est vraisemblablement pas compatible avec le droit fédéral. Pour cette raison, la commission a renoncé à déposer un amendement à ce propos.

L'article 12, amendé, est adopté à l'unanimité de la commission.

Article 13 : Relations avec les autres autorités de surveillance

L'article 13 est adopté à l'unanimité de la commission, sans commentaire.

Article 14 : Compétences

L'article 14 est adopté à l'unanimité de la commission, sans commentaire.

Article 15 : Composition

Alinéa 2

A l'unanimité, la commission considère que la Chambre du stage doit avoir parmi ses membres un jeune avocat breveté en raison du fait que celui-ci est mieux à même de connaître les préoccupations des stagiaires et des jeunes avocats. Par contre, ce n'est que par 9 voix contre 4 que la commission a retenu qu'un avocat-stagiaire peut également être désigné en qualité de membre de la dite chambre. Pour la minorité de la commission, il n'est pas opportun qu'une personne n'ayant pas encore terminé sa formation puisse faire partie d'une autorité qui peut être amenée à proposer que des mesures soient prises à l'encontre d'un avocat breveté.

Du fait que la Chambre du stage peut dénoncer à la Chambre des avocats les cas donnant lieu à une action disciplinaire, il n'est pas souhaitable d'un point de vue de l'indépendance dont doivent faire preuve les membres d'une autorité disciplinaire que ceux-ci puissent siéger dans les deux chambres. Dans ces conditions, la commission a accepté à l'unanimité un amendement prévoyant que les membres de la Chambre du stage ne peuvent pas être membres de la Chambre des avocats. Par 9 voix contre 4, la commission propose d'amender comme suit l'alinéa 2 :

Elle est présidée par un membre du conseil de l'Ordre des avocats vaudois. Elle est composée :

- **de deux avocats choisis parmi ceux inscrits au Registre et ayant au moins dix ans de pratique dans le canton,**
- **d'un avocat ayant moins de cinq ans de pratique ou un avocat stagiaire,**

- d'un juge cantonal.

Les membres de la Chambre du stage ne peuvent être membres de la Chambre des avocats.

Alinéas 3 et 4

Du fait que la commission est d'avis que la Chambre du stage doit avoir en son sein un jeune avocat ou un avocat stagiaire, il y a lieu de donner à l'association du JBVD la compétence de préavis sur le choix du candidat à nommer. L'alinéa 4 doit en conséquence être également modifié en vue de tenir compte de cette proposition. La commission a accepté, à l'unanimité, les amendements suivants à l'alinéa 3 :

³Les membres sont nommés pour une période de deux ans par le Tribunal cantonal,

- sur préavis de l'OAV pour les avocats ayant plus de dix ans de pratique,
- sur préavis du Jeune Barreau pour l'avocat ayant moins de cinq ans de pratique ou l'avocat stagiaire.

⁴ Sur la base des mêmes préavis, le Tribunal cantonal nomme, pour la même période, un suppléant pour chaque membre.

L'article 15, amendé, est adopté à l'unanimité de la commission. Sa teneur finale est la suivante :

Art. 15 Composition

¹ La Chambre du stage est l'autorité cantonale chargée de surveiller les conditions dans lesquelles se déroule le stage et de veiller à la qualité de la formation des stagiaires.

² Elle est présidée par un membre du conseil de l'Ordre des avocats vaudois. Elle est composée :

- de deux avocats choisis parmi ceux inscrits au Registre et ayant au moins dix ans de pratique dans le canton,
- d'un avocat ayant moins de cinq ans de pratique ou un avocat stagiaire,
- d'un juge cantonal.

Les membres de la Chambre du stage ne peuvent être membres de la Chambre des avocats.

³ Les membres sont nommés pour une période de deux ans par le Tribunal cantonal,

- sur préavis de l'OAV pour les avocats ayant plus de dix ans de pratique,
- sur préavis du Jeune Barreau pour l'avocat ayant moins de cinq ans de pratique ou l'avocat stagiaire.

⁴ Sur la base des mêmes préavis, le Tribunal cantonal nomme, pour la même période, un suppléant pour chaque membre.

⁵ Les membres et leurs suppléants sont rééligibles deux fois.

Article 16 : Organisation

L'article 16 est adopté à l'unanimité de la commission, sans commentaire.

Article 17 : Récusation

L'article 17 est adopté à l'unanimité de la commission, sans commentaire.

Article 18 : Rémunération

L'article 18 est adopté à l'unanimité de la commission, sans commentaire.

Article 19 : Emoluments

L'article 19 est adopté à l'unanimité de la commission, sans commentaire.

Article 20 : Compétences

L'article 20 est adopté à l'unanimité de la commission, sans commentaire.

Article 21 : Conditions d'admission

L'article 21 est adopté à l'unanimité de la commission, sans commentaire.

Article 22 : Avocats habilités à former des stagiaires

L'article 22 est adopté à l'unanimité de la commission, sans commentaire.

Article 23 : Registre des avocats stagiaires

L'article 23 est adopté à l'unanimité de la commission, sans commentaire.

Article 24 : Serment

L'article 24 est adopté à l'unanimité de la commission, sans commentaire.

Article 25 : Durée du stage

Les alinéas 1 à 3 sont acceptés à l'unanimité par les membres de la commission.

Alinéas 4 à 6

La commission a longuement discuté de la question portant sur la possibilité d'effectuer un stage à temps partiel. Par 13 voix contre une, les membres de la commission ont estimé qu'il ne doit pas être de la compétence du TC de se prononcer sur les modalités d'exercice du stage, considérant que cette question relevait en premier lieu d'un rapport de droit privé – liberté contractuelle- entre l'avocat-stagiaire et le maître de stage.

Par contre, la commission a été plus partagée s'agissant de savoir si la loi doit ou non mentionner un taux minimal d'activité. Certains membres de la commission considèrent qu'un stage d'avocat ne peut être effectué qu'à plein temps, d'autres estiment que le taux de 70% proposé par le CE doit être baissé à 50%. Enfin, certains commissaires ont soutenu qu'il n'appartient pas au législateur de régler cette question qui relève principalement de la liberté contractuelle. Au final, la commission a décidé à l'unanimité qu'il y a lieu de supprimer l'alinéa 4 qui prévoit que « Le stage doit être effectué à plein temps ». Enfin, par 7 voix contre 7 (voix prépondérante du président), elle a préavisé en faveur d'un taux d'activité d'au moins 50% et a rejeté (10 voix contre, 3 pour et 1 abstention) l'amendement suivant :

*« A titre exceptionnel, le Tribunal cantonal peut autoriser **une occupation** à temps partiel, **à 30% au maximum, à coté du stage lorsque** la situation personnelle ou la formation de l'avocat stagiaire l'exige. ~~Le taux d'occupation de l'avocat stagiaire ne peut être inférieur à 70%. La durée du stage est prolongée proportionnellement au taux d'occupation~~ ».*

A noter que les lois genevoise et neuchâteloise prévoient la possibilité d'effectuer un stage d'avocat à 50%.

Au terme de ses débats, la commission propose au GC par 10 voix contre 2 et 2 abstentions, d'amender comme suit amendé l'alinéa 4 :

Art. 25. – Durée du stage	Art. 25 – Durée du stage
⁴ Le stage doit être effectué à plein temps.	⁴ A titre exceptionnel, Le Tribunal cantonal peut autoriser un stage à temps partiel, si la situation personnelle ou la formation de l'avocat stagiaire l'exige. Le taux d'occupation de l'avocat-stagiaire ne peut être inférieur à 70% 50%. La durée du stage est prolongée proportionnellement au taux

Enfin, la commission a accepté à l'unanimité de supprimer les alinéas 5 et 6 de l'article 25.

L'article 25, amendé, est adopté à l'unanimité de la commission.

Article 26 : Contrat de stage

L'article 26 est adopté à l'unanimité de la commission, sans commentaire.

Article 27 : Déroulement du stage

L'article 27 est adopté à l'unanimité de la commission, sans commentaire.

Article 28 : Responsabilité des avocats stagiaires

L'article 28 est adopté à l'unanimité de la commission, sans commentaire.

Article 29 : Signature des pièces de procédure

L'article 29 est adopté à l'unanimité de la commission, sans commentaire.

Article 30 : Devoirs des maîtres de stage

Par 10 voix et 5 abstentions, la commission a rejeté un amendement visant la création d'un 5^{ème} alinéa, dont la teneur est la suivante :

« *L'avocat-stagiaire est au moins rémunéré jusqu'à la fin de la première session d'examens à laquelle il se présente, pour autant qu'il s'agisse de la première session utile définie à l'article 32, alinéa 2^{bis} de la présente loi* ».

Cette proposition est à mettre en lien avec un autre amendement tendant à la création d'un alinéa 2^{bis} à l'article 32:

« *Sous réserve de circonstances exceptionnelles, notamment pour des raisons médicales, l'avocat-stagiaire s'inscrit à la première session utile d'examens d'avocat suivant la fin de la durée du stage* ».

Ces amendements constituent une reprise d'une directive de 2013 émanant de OAV. Selon son auteur, ceux-ci offriraient aux stagiaires les garanties suivantes :

- les avocats-stagiaires pourraient se présenter, tout de suite, à leurs examens à l'issue de leur stage, d'où la mention de la 1^{re} session utile ;
- l'assurance d'une rémunération jusqu'à la fin de leur stage pour éviter une période sans salaire et sans pouvoir trouver un autre emploi.

Pour la majorité de la commission, il n'est pas souhaitable d'introduire une règle fixant une obligation pour le stagiaire ayant fini sa formation de se présenter à une session bien précise d'examens. Une telle contrainte serait de nature à créer des inégalités de traitement en fonction de la date à laquelle se termine le stage. Par ailleurs, et compte tenu du nombre d'avocats stagiaires, il n'est pas certain qu'un candidat puisse s'inscrire à la 1^{re} session utile, car il y a déjà, actuellement, beaucoup de candidats se présentant aux sessions d'examens. De plus, il faut laisser le choix à l'avocat-stagiaire de décider du temps qu'il lui faut pour préparer ses examens.

Enfin, la possibilité d'édicter un contrat-type, prévue par la nouvelle base légale, permettra, si besoin en est, de régler les modalités de rémunération du candidat au terme de son stage.

Par 12 voix et 3 abstentions, l'article 30 est adopté par la commission.

Article 31 : Devoirs des avocats stagiaires

L'article 31 est adopté à l'unanimité de la commission, sans commentaire.

Article 32 : Conditions d'admission

Pour les motifs exposés sous le commentaire portant sur l'article 30, la commission a rejeté, par 12 voix et 3 abstentions, un amendement visant à la création d'un alinéa 2^{bis} : « *Sous réserve de circonstances exceptionnelles, notamment pour des raisons médicales, l'avocat-stagiaire s'inscrit à la première session utile d'examens d'avocat suivant la fin de la durée du stage* ».

L'article 32 est adopté par la commission à l'unanimité.

Article 33 : Commissions d'examens

L'article 33 est adopté par la commission à l'unanimité, sans commentaire.

Article 34 : Contenu des examens

La commission a retenu que cette disposition, telle que rédigée, est presque vidée de toute sa substance en comparaison avec ce que prévoit l'article 28, al. 1 de la loi actuelle, soit : « *Les examens comprennent quatre épreuves écrites qui portent sur la rédaction d'actes de procédure ou de consultations juridiques et un examen oral, qui porte sur l'exposé d'un cas pratique* ».

Pour les commissaires, il est nécessaire de prévoir suffisamment d'épreuves lors des examens, afin d'avoir une moyenne significative. Toute exigence ne doit pas être abandonnée du fait que la tendance est de prévoir de moins en moins d'épreuves à cause du nombre toujours plus croissant de candidats. Par rapport à la situation actuelle, la commission a estimé que la loi doit continuer à prévoir quatre épreuves écrites et une épreuve orale. Il y a lieu de préciser que cette épreuve pourra consister en l'exposé d'un cas pratique ou en un examen de plaidoirie.

Sur la base de ce qui précède, la commission a adopté, à l'unanimité, l'amendement suivant à l'alinéa 1 de l'article 34:

Les examens comprennent **quatre épreuves écrites qui portent sur la rédaction d'actes de procédure ou de consultations juridiques et un examen oral.**

L'article 34, amendé, est adopté par la commission à l'unanimité.

Article 35 : Résultat des examens

La majorité des membres de la commission a estimé qu'il n'y a pas lieu de modifier la pratique actuelle, qui est celle de permettre à un candidat de pouvoir disposer de trois tentatives pour se présenter aux examens et non de deux comme le propose le CE. Le constat selon lequel les candidats se prépareraient insuffisamment à la 1^{re} tentative du fait qu'ils savent qu'ils disposent par la suite encore de deux chances n'a pas convaincu la commission. Par ailleurs, il ressort de la comparaison intercantonale ci-dessous que tous les cantons romands prévoient trois tentatives, soit :

Genève : article 36 al.4 du Règlement d'application de la loi sur la profession d'avocat

En cas d'échec, le candidat à l'examen final peut se représenter deux fois, aucune note n'étant acquise.

Neuchâtel : article 25 al.3 du règlement d'exécution de la loi sur la profession d'avocat ou d'avocate

Le candidat ou la candidate qui ne s'est pas inscrit-e ou réinscrit-e dans le délai fixé, ou qui a échoué trois fois, n'est plus admis-e à l'examen.

Valais : article 8 al.3 de la loi sur la profession d'avocat pratiquant la représentation en justice

L'échec au troisième examen est définitif. Entre le deuxième et le troisième examen, il doit s'écouler au moins une année.

Fribourg : article 23 al.3 de la loi sur la profession d'avocat

Après un troisième échec, la personne concernée n'est plus admise à se présenter aux épreuves.

Par 9 voix contre 4 et 2 abstentions, la commission a accepté d'amender l'alinéa 2 de l'article 35 comme suit :

Un **troisième** échec est définitif.

Par 10 voix et 5 abstentions, l'article 35, amendé, est adopté par la commission.

Article 36 : Fraude

La commission a considéré que la loi doit permettre à l'autorité administrative de pouvoir exclure de manière définitive un candidat en fonction la gravité de la faute qu'il a commise. Ainsi, elle a accepté à l'unanimité un amendement visant la création d'un alinéa 2 à l'article 36, dont la teneur est la suivante :

La Cour administrative du Tribunal cantonal peut, selon la gravité de la faute, exclure de manière définitive le candidat qui ne pourra plus se représenter aux examens.

L'article 36, amendé, est adopté par la commission à l'unanimité.

Article 37 : Tenue du registre

L'article 37 est adopté à l'unanimité de la commission, sans commentaire.

Article 38 : Inscription

a) Conditions

L'article 38 est adopté à l'unanimité de la commission, sans commentaire.

Article 39 : b) Procédure

L'article 39 est adopté à l'unanimité de la commission, sans commentaire.

Article 40 : Radiation

L'article 40 est adopté à l'unanimité de la commission, sans commentaire.

Article 41 : Inscription et tenue du registre

L'article 41 est adopté à l'unanimité de la commission, sans commentaire.

Article 42 : Règles professionnelles

L'article 42 est adopté à l'unanimité de la commission, sans commentaire.

Article 43 : Exercice permanent par des avocats des Etats membres de l'UE ou de l'AELE (art. 27 ss LLCA)

L'article 43 est adopté à l'unanimité de la commission, sans commentaire.

Article 44 : Inscription d'avocats des Etats membres de l'UE ou de l'AELE au registre cantonal des avocats (art. 30 ss LLCA)

L'article 44 est adopté à l'unanimité de la commission, sans commentaire.

Article 45 : Conditions pour exercer dans le canton

L'article 45 est adopté à l'unanimité de la commission, sans commentaire.

Article 46 : Fixation

L'article 46 est adopté à l'unanimité de la commission, sans commentaire.

Article 47 : Droit aux honoraires et débours alloués par jugement

L'article 47 est adopté par la commission à l'unanimité, sans commentaire.

Article 48 : Cession des droits litigieux

L'article 48 est adopté par la commission à l'unanimité, sans commentaire.

Article 49 : Principe

Un commissaire a fait remarquer à la commission que cette disposition est lacunaire en ce sens qu'elle ne prévoit pas une procédure de modération pour les activités judiciaires qui se déroulent devant des instances fédérales et qui sont menées par des avocats inscrits au registre cantonal. Sur la base de cette remarque, la commission a accepté à l'unanimité l'amendement suivant à l'alinéa 2 de l'article 49 :

La modération est ouverte :

- lorsque la note a trait à une activité judiciaire, pour toutes les affaires portées devant une autorité judiciaire du canton ;
- lorsque la note a trait à des activités extrajudiciaires, uniquement aux avocats inscrits au registre cantonal ;
- **lorsque la note a trait à l'activité judiciaire d'un avocat inscrit au registre cantonal devant une autorité judiciaire fédérale.**

L'article 49, amendé, est adopté par la commission à l'unanimité.

Article 50 : Autorité de modération

Vu le contenu de l'amendement qui a été accepté à l'article 49, il y a lieu de prévoir une autorité compétente pour statuer sur une demande de modération lorsqu'il s'agit d'une procédure qui s'est tenue devant une autorité judiciaire fédérale. A l'unanimité, la commission a accepté un amendement tendant à donner cette compétence au président de la Chambre des avocats.

¹ L'autorité de modération est :

- lorsqu'une procédure a été ouverte, le juge ou le procureur dont relève le litige. En cours de procès, ce magistrat transmet la requête de modération à un autre magistrat de même rang ;
- lorsqu'aucune procédure n'a été ouverte **ou qu'elle l'a été devant une autorité judiciaire fédérale**, le président de la Chambre des avocats.

L'article 50, amendé, est adopté par la commission à l'unanimité.

Article 51 : Procédure

A l'unanimité, la commission a considéré que la rédaction l'alinéa 2 n'est pas compatible avec le secret professionnel de l'avocat. En effet, il n'est pas possible d'exiger de l'avocat, qui n'a pas été délié du secret professionnel, de remettre un dossier concernant un client à une autorité judiciaire. Dès lors, à l'unanimité, les membres de la commission ont accepté à l'alinéa 2 l'amendement suivant :

Le client produit toutes les pièces en sa possession ou qu'il a remises à un avocat ultérieurement consulté. ~~Au besoin, l'autorité de modération se fait remettre les pièces par celui-ci.~~

Par ailleurs, la commission a retenu que l'autorité de modération doit pouvoir, en fonction de la nature de la cause sur laquelle elle doit se prononcer, tenir si besoin en est une audience. La formulation de l'alinéa 5 n'offre pas le droit à une telle mesure d'instruction. Dans ces conditions, l'amendement suivant a été accepté à l'unanimité des membres de la commission.

Elle statue **en principe** sur pièces.

L'article 51, amendé, est adopté par la commission à l'unanimité.

Articles 52 à 53 bis : Sanctions disciplinaires

La commission a retenu que l'articulation des articles 52 et 53 manque de cohérence en ce sens que sont traitées en premier lieu les sanctions disciplinaires à l'encontre des avocats stagiaires, alors qu'il y aurait eu lieu de commencer par celles touchant les avocats. De même et d'un point de vue

didactique, il est préférable de mentionner expressément dans la loi cantonale que les sanctions à l'encontre des avocats sont régies par une loi fédérale.

A l'unanimité, la commission a accepté ce qui suit :

- Introduire, une nouvelle disposition générale (nouvel article 52) concernant les sanctions à l'encontre des avocats, avec la mention du renvoi à la loi fédérale,
- suivi de la disposition (article 53) concernant les sanctions disciplinaires à l'encontre des maîtres de stage,
- puis de la disposition (article 53 bis) concernant les sanctions disciplinaires à l'encontre des avocats-stagiaires.

Art. 52. Sanctions disciplinaires

a) à l'encontre des avocats

¹ Les sanctions disciplinaires à l'encontre des avocats sont prévues par la LLCA.

Art. 53. b) à l'encontre des maîtres de stage

L'avocat qui, en sa qualité de maître de stage, enfreint, soit intentionnellement, soit par négligence, la présente loi ou de ses dispositions d'application, ou compromet de toute autre manière la formation de son avocat stagiaire, peut se voir retirer l'autorisation de former des avocats stagiaires, à titre temporaire ou définitif.

Art. 53 bis. c) à l'encontre des avocats stagiaires

¹ L'avocat stagiaire qui, soit intentionnellement, soit par négligence, commet une infraction à la présente loi ou à ses dispositions d'application, viole ses devoirs professionnels ou la promesse qu'il a solennisée est passible d'une peine disciplinaire.

² Les peines disciplinaires sont :

- a) l'avertissement ;
- b) une amende de 5000 francs au plus ;
- c) l'interdiction temporaire d'effectuer un stage dans le canton de Vaud pour une durée maximale de deux ans ;
- d) l'interdiction définitive d'effectuer un stage dans le canton de Vaud.

L'article 52 à 53bis, amendés, sont adoptés par la commission à l'unanimité.

Article 54 : Procédure disciplinaire

A l'unanimité, la commission a approuvé un amendement à l'alinéa 3 qui prescrit que la personne à qui la Chambre des avocats peut, si besoin en est, déléguer l'enquête doit être un expert et non n'importe quel tiers, comme le prévoit le projet du CE.

³ Dans les autres cas, il ouvre l'enquête disciplinaire et désigne un membre de la Chambre ou **un expert** en qualité d'enquêteur.

L'article 54, amendé, est adopté par la commission à l'unanimité.

Article 55 : b) Suspension de l'instruction

L'article 55 est adopté par la commission à l'unanimité, sans commentaire.

Article 56 : c) Procédure d'enquête

L'article 56 est adopté par la commission à l'unanimité, sans commentaire.

Article 57 : d) Procédure devant la Chambre

L'article 57 est adopté par la commission à l'unanimité, sans commentaire.

Article 58 : e) Emolument et frais d'enquête

L'article 58 est adopté par la commission à l'unanimité, sans commentaire.

Article 59 : f) Publication et notification

L'article 59 est adopté par la commission à l'unanimité, sans commentaire.

Article 60 : Extinction de l'action disciplinaire

S'agissant de cette disposition, la commission s'est posé la question de savoir si l'action disciplinaire s'éteignait lorsqu'un avocat demandait sa désinscription du barreau, situation qui pourrait nécessiter de devoir introduire dans la loi une disposition similaire à l'article 99 de Loi sur le notariat (LNo) qui prévoit que « *L'action disciplinaire s'éteint par la renonciation du notaire à sa patente. Toutefois, si le notaire requiert par la suite une nouvelle patente, celle-ci ne lui est délivrée que moyennant conclusion de l'enquête disciplinaire interrompue et à la condition que l'autorité n'ait alors pas eu à conclure à une destitution ou à une suspension qui serait encore en force* ».

Au sujet de cette problématique, le SJL a remis à la commission l'avis juridique mentionné ci-dessous :

*Bien que pour le Conseil fédéral, un avocat menacé d'une poursuite disciplinaire pourrait y échapper en demandant à être radié du registre (Message p. 5374), cet avis n'est pas suivi par la doctrine qui considère que la **demande de radiation d'un avocat n'empêche ni l'ouverture ni la poursuite d'une procédure disciplinaire motivée par des faits qui se sont produits auparavant**. Le facteur temporel décisif est l'inscription au moment des faits constitutifs d'une violation des règles professionnelles. Il n'est pas concevable qu'un avocat puisse utiliser ce procédé pour se soustraire à sa responsabilité disciplinaire. Au demeurant, le prononcé de mesures disciplinaires sanctionnant des manquements professionnels, nonobstant la radiation de l'avocat, présente un intérêt évident dans la perspective d'une demande de réinscription au registre cantonal des avocats (Bohnet/Martenet droit de la profession d'avocat n°2041).*

*Le TF partage apparemment cette opinion. Sans se prononcer formellement sur la question, il a en effet rejeté le recours de droit administratif formé par un avocat contre la décision de l'autorité de surveillance, confirmé en instance cantonale de recours, lui infligeant une interdiction de pratiquer d'une durée de deux ans pour diverses violations des règles professionnelles et ordonnant de surcroît sa radiation du registre cantonal des avocats en raison d'un acte de défaut de bien (TF, Revue de l'avocat 2005 p.219). Le Tribunal fédéral relève dans son arrêt 2P.194/2004 c.3.5 concernant un avocat qui s'est vu infliger une interdiction définitive de pratiquer, **"qu'il est sans pertinence que le recourant a lui-même requis sa radiation du barreau à la fin décembre 2002, car la sanction prononcée vise aussi à empêcher de demander sa réinscription et de pratiquer à nouveau comme avocat"**.*

*Plus récemment, le TF s'est prononcé dans un arrêt 137, II, 425 c. 7.2 : il faut distinguer la mesure administrative que représente la radiation du registre prévue à l'art. 9 LLCA, de l'interdiction de pratiquer, mesure disciplinaire au sens de l'art. 17 LLCA. Les deux procédures sont indépendantes. **La radiation d'un avocat du registre n'empêche ainsi ni l'ouverture ni la poursuite d'une procédure disciplinaire** (BAUER/BAUER, in Commentaire romand, Loi sur les avocats [...], Michel Valticos et al. [éd.], 2010, n° 20 ad art. 17 LLCA p. 226; cf. arrêt 2P.194/2004 du 23 mars 2005 consid. 3.5). Un avocat interdit de pratiquer au sens de l'art. 17 al. 1 let. d LLCA n'est pas rayé du registre s'il remplit toujours les conditions des art. 7 et 8 LLCA (STAEHELIN/OETIKER, op. cit., n° 8 ad art. 9 LLCA p. 102), mais l'interdiction sera inscrite au registre (cf. art. 20 LLCA; BOHNET/MARTENET, op. cit., n. 2239 p. 913).*

Ainsi, il semblerait que la radiation d'un avocat du registre ne mette pas fin à la procédure disciplinaire en cours. Dès lors, il n'est pas nécessaire de modifier l'article 60 LPAv.

Au vu des conclusions de cet avis, la commission n'a pas jugé utile d'amender l'article 60.

L'article 60 est adopté par la commission à l'unanimité.

Article 61 : Cas de suppléance

L'article 61 est adopté par la commission à l'unanimité, sans commentaire.

Article 62 : Missions de l'avocat suppléant

L'article 62 est adopté par la commission à l'unanimité, sans commentaire.

Article 63 : Rémunération de l'avocat suppléant

L'article 63 est adopté par la commission à l'unanimité, sans commentaire.

Chapitre VIII Voies de droit

Article 64 : Recours

L'article 64 est adopté par la commission à l'unanimité, sans commentaire.

Article 65 : Disposition transitoire

Si le GC accepte l'amendement de la commission à l'article 35 alinéa 3, soit de maintenir le droit à trois tentatives pour se présenter aux examens, l'alinéa 3 de l'article 65 n'aura plus lieu d'être et devra être supprimé.

~~³ L'article 29, alinéa 2 de la loi du 24 septembre 2002 sur la profession d'avocat demeure applicable aux personnes qui, à l'entrée en vigueur de la présente loi,~~

~~— ont déjà échoué à une ou deux reprises aux examens d'avocat ou~~

~~— sont déjà inscrites à une session d'examen.~~

Si le GC ne devait pas suivre la proposition de la commission touchant l'article 35 alinéa 3, celle-ci se réserve le droit de présenter à l'article 65 alinéa 3 un amendement visant à permettre aux personnes, ayant commencé leur stage avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, de pouvoir continuer à disposer, après l'entrée en vigueur de celle-ci, de trois tentatives pour se présenter aux examens.

Du fait que la nouvelle loi exige qu'un avocat ait pratiqué sept ans pour pouvoir former un stagiaire, au lieu de cinq ans actuellement, la commission a admis à l'unanimité un amendement visant à permettre aux avocats, ayant moins de sept années de pratique et qui sont responsables d'un stagiaire, de finir d'achever la formation de celui-ci

⁵ Les avocats qui, au jour de l'entrée en vigueur de la présente loi, forment des stagiaires, peuvent en achever la formation même s'ils ne remplissent pas les conditions prévues par l'art. 22 al.1 et 3 relatives à la durée de pratique et au nombre de stagiaires autorisé.

L'article 65, amendé, est adopté par la commission à l'unanimité.

Article 66 : Abrogation

L'article 66 est adopté par la commission à l'unanimité, sans commentaire.

Article 67 : Exécution

L'article 67 est adopté par la commission à l'unanimité, sans commentaire.

6. VOTE FINAL SUR LE PROJET DE LOI

La Commission thématique des affaires judiciaires adopte le projet de loi sur la profession d'avocat tel qu'amendé à l'unanimité de ses membres.

7. ENTRÉE EN MATIÈRE SUR LE PROJET DE LOI

La Commission thématique des affaires judiciaires recommande à l'unanimité au Grand Conseil d'entrer en matière sur le présent exposé des motifs et projet de loi.

La Tour-de-Peilz, le 23 avril 2015

Le Président-rapporteur :
(Signé) Nicolas Mattenberger

PROJET DE LOI

sur la profession d'avocat

du 9 avril 2014

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat

décète

Art. 22 Avocats habilités à former des stagiaires

¹ Sont habilités à former des avocats stagiaires les avocats qui ont au moins sept ans de pratique en tant qu'avocats inscrits à un registre cantonal, dont deux au cours des deux dernières années.

² Nul ne peut former des avocats stagiaires s'il a fait l'objet, au cours des cinq dernières années :

- a. d'une mesure disciplinaire lui interdisant de former des avocats stagiaires ou ;
- b. d'une mesure disciplinaire lui interdisant de pratiquer de manière temporaire ou ;
- c. d'une condamnation pénale pour des faits incompatibles avec l'exercice de la profession, à moins que cette condamnation ne figure plus sur l'extrait privé du casier judiciaire.

³ Un avocat ne peut avoir plus d'un avocat stagiaire sous sa responsabilité. Lorsque des circonstances particulières le justifient, et sur demande motivée, la Chambre du stage peut l'autoriser à avoir deux avocats stagiaires sous sa responsabilité pour une période déterminée.

Chapitre VIII Voies de droit

PROJET DE LOI

sur la profession d'avocat

du 9 avril 2014

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat

décète

Art. 22 Avocats habilités à former des stagiaires

¹ Sont habilités à former des avocats stagiaires les avocats qui ont au moins cinq ans de pratique en tant qu'avocats inscrits à un registre cantonal, dont deux au cours des deux dernières années.

² Nul ne peut former des avocats stagiaires s'il a fait l'objet, au cours des cinq dernières années :

- a. d'une mesure disciplinaire lui interdisant de former des avocats stagiaires ou ;
- b. d'une mesure disciplinaire lui interdisant de pratiquer de manière temporaire ou ;
- c. d'une condamnation pénale pour des faits incompatibles avec l'exercice de la profession, à moins que cette condamnation ne figure plus sur l'extrait privé du casier judiciaire.

³ Un avocat ne peut avoir plus d'un avocat stagiaire sous sa responsabilité. Lorsque des circonstances particulières le justifient, et sur demande motivée, la Chambre du stage peut l'autoriser à avoir deux avocats stagiaires sous sa responsabilité pour une période déterminée.

Chapitre VIII Voies de droit

Texte à l'issue du 1er débat au Grand Conseil

Chapitre IX Dispositions transitoires et finales

Art. 65 Disposition transitoire

¹ Les conditions d'admission aux examens posées par l'article 26 de la loi du 24 septembre 2002 sur la profession d'avocat demeurent applicables aux candidats qui adressent leur demande d'admission au plus tard une année après l'entrée en vigueur de la présente loi ou une nouvelle demande d'admission après un échec.

² Pour les personnes qui ont terminé leur stage à l'entrée en vigueur de la présente loi, le délai de deux ans prévu à l'article 32, alinéa 3 commence à courir à la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

³ L'article 29, alinéa 2 de la loi du 24 septembre 2002 sur la profession d'avocat demeure applicable aux personnes qui, à l'entrée en vigueur de la présente loi,

- ont déjà échoué à une ou deux reprises aux examens d'avocat ou
- sont déjà inscrites à une session d'examen.

⁴ Pour les personnes qui ont déjà échoué à une ou deux reprises aux examens d'avocat, le délai de 18 mois prévu à l'article 32, alinéa 3 commence à courir à la date d'entrée en vigueur de la présente loi. En cas de nouvel échec, si une nouvelle tentative est possible conformément à l'alinéa 3, le candidat dispose à nouveau d'un délai de 18 mois dès la communication de l'échec pour se présenter à nouveau.

⁵ Les avocats qui, au jour de l'entrée en vigueur de la présente loi, forment des stagiaires, peuvent en achever la formation même s'ils ne remplissent pas les conditions prévues par l'art. 22 al.1 et 3 relatives à la durée de pratique et au nombre de stagiaires autorisés. Il en va de même pour les avocats qui ont signé un contrat de stage avant l'entrée en vigueur de la présente loi et pour autant que l'entrée en stage s'effectue dans le délai d'une année.

Texte à l'issue du 2e débat au Grand Conseil

Chapitre IX Dispositions transitoires et finales

Art. 65 Disposition transitoire

¹ Les conditions d'admission aux examens posées par l'article 26 de la loi du 24 septembre 2002 sur la profession d'avocat demeurent applicables aux candidats qui adressent leur demande d'admission au plus tard une année après l'entrée en vigueur de la présente loi ou une nouvelle demande d'admission après un échec.

² Pour les personnes qui ont terminé leur stage à l'entrée en vigueur de la présente loi, le délai de deux ans prévu à l'article 32, alinéa 3 commence à courir à la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

³ L'article 29, alinéa 2 de la loi du 24 septembre 2002 sur la profession d'avocat demeure applicable aux personnes qui, à l'entrée en vigueur de la présente loi,

- ont déjà échoué à une ou deux reprises aux examens d'avocat ou
- sont déjà inscrites à une session d'examen.

⁴ Pour les personnes qui ont déjà échoué à une ou deux reprises aux examens d'avocat, le délai de 18 mois prévu à l'article 32, alinéa 3 commence à courir à la date d'entrée en vigueur de la présente loi. En cas de nouvel échec, si une nouvelle tentative est possible conformément à l'alinéa 3, le candidat dispose à nouveau d'un délai de 18 mois dès la communication de l'échec pour se présenter à nouveau.

⁵ Les avocats qui, au jour de l'entrée en vigueur de la présente loi, forment des stagiaires, peuvent en achever la formation même s'ils ne remplissent pas les conditions prévues par l'art. 22 al.1 et 3 relatives à la durée de pratique et au nombre de stagiaires autorisés.

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL
sur la mise sous régie temporaire de la commune de La Chaux au sens de l'art. 139a LC

Introduction

Dans le cadre de son préavis municipal No 31/2011-2016, daté du 29 janvier 2015, la Municipalité de La Chaux a proposé au Conseil général de la commune d'adopter une convention de fusion avec Cossonay et Dizy.

Toutefois, ce projet a fait l'objet d'une opposition conduite par le municipal de Police de La Chaux, qui a pris la tête d'un collectif qui comprenait onze habitants de La Chaux – dont un ancien syndic – et six de Dizy.

A la suite d'une séance publique portant sur la présentation de la convention de fusion en date du 12 mars 2015, le municipal précité s'est d'ailleurs vu reprocher d'avoir rompu la collégialité, ce qu'il a contesté en déclarant avoir été élu lors d'une complémentaire en novembre 2014 et n'avoir donc pas participé aux travaux préparatoires du projet.

Le lundi 23 mars 2015, le Conseil général de La Chaux a refusé la fusion. A noter qu'à cette occasion, 106 habitants de la commune se sont fait assermenter, faisant passer le Conseil général de 73 à 179 membres.

Il a résulté de cette situation de très fortes tensions entre les membres de la Municipalité de cette commune.

Finalement, le 9 avril 2015, Madame Claire DE POURTALÈS, Municipale, a démissionné. Le 5 mai 2015, Monsieur Paul-Henri MARGUET, Syndic et Messieurs Dominique GUEX et Pascal ROSSY, Municipaux, ont à leur tour démissionné.

Conséquences pour la commune

Il ressort de l'art. 65 de la loi sur les communes (LC) que pour pouvoir valablement délibérer, le nombre des membres présents d'une Municipalité doit former la majorité absolue du nombre total de ses membres, ce qui n'est plus le cas ici.

Dans ce type de situation, il appartient au Conseil d'Etat de repourvoir aux sièges vacants ou de mettre la commune sous régie (art. 139a LC) jusqu'à ce que des élections complémentaires puissent être organisées. Dans ce contexte, il paraît important de souligner que la loi sur les communes institue deux cas de mise sous régie, fort différents l'un de l'autre. L'exposé des motifs y relatif les présente ainsi : *"celui d'une municipalité qui s'est écarté de son devoir, et celui où elle ne peut pas être régulièrement constituée. Dans la première éventualité, la régie est une sanction ; elle comporte, pour les administrateurs éliminés, un blâme qui rejaillit, peu ou prou, sur la commune entière. Dans l'autre hypothèse, il s'agit d'une simple impossibilité matérielle, laquelle peut tenir, par exemple, au manque*

de candidats, au refus d'un groupe d'électeurs de collaborer avec l'autre, ou encore au fait qu'une règle sur l'incompatibilité s'oppose à la nomination d'un tel homme capable" (BGC 30 août 1955, p. 855).

En l'occurrence, nous nous trouvons dans la seconde hypothèse, soit celle dans laquelle la Municipalité de La Chaux ne peut plus fonctionner, en raison des démissions intervenues. Dès lors, le Conseil d'Etat disposait des deux options prévues par l'article 139a LC :

- il pouvait repourvoir les sièges vacants ;
- il pouvait mettre la commune sous régie, ce qui conduisait à l'application de la procédure prévue aux articles 151 et suivants LC.

Si la première option est en principe privilégiée, il est des situations dans lesquelles elle n'est pas envisageable, en particulier lorsqu'elle ne paraît pas propre à permettre à la municipalité considérée de fonctionner à satisfaction.

1 DÉCISIONS DE CONSEIL D'ETAT

1.1 Mise sous régie temporaire de la commune de La Chaux au sens de l'art. 139a LC

Le Conseil d'Etat a pris connaissance de la situation particulière de cette commune et a constaté que dite situation résultait de très fortes tensions au sein de son exécutif, sans que pour autant, l'on puisse lui reprocher d'éventuels manquements. Compte tenu des circonstances, il a considéré qu'il n'était pas envisageable de repourvoir temporairement les quatre sièges laissés vacants. En effet, les démissions résultent, selon ceux qui les ont présentées, de l'impossibilité de collaborer avec le seul municipal demeuré en place, et ce indépendamment de la question de la fusion. Le Conseil d'Etat devait prendre très rapidement les décisions nécessaires afin de permettre le fonctionnement des autorités communales et de la Municipalité en particulier, et n'entendait pas prendre position sur les affirmations et les responsabilités de chacun dans ce qu'il faut bien qualifier d'implosion de la Municipalité, à laquelle s'ajoute la démission en bloc du Bureau du Conseil général.

Afin de garantir que la mesure prise puisse atteindre son but, le Conseil d'Etat a opté pour la mise sous régie provisoire, le choix d'un régisseur neutre répondant à la volonté de trouver une solution simple, rapide et d'apaisement, la mieux à même de prévenir tout risque de fonctionnement conflictuel. A cela s'ajoute le fait qu'une mise sous régie temporaire, suivie très rapidement de la réélection de la Municipalité, apparaît plus démocratique que celle consistant à recomposer de sa propre autorité une municipalité, le cas échéant jusqu'à la fin de la législature. Le procédé choisi rend l'intervention étatique la plus courte possible et permet de rendre très rapidement ses prérogatives au corps électoral de La Chaux.

Comme déjà relevé, il ne s'agit pas ici de prononcer une sanction à l'égard de l'un ou l'autre membre de la Municipalité, démissionnaire ou non, mais bien de permettre à cet organe de fonctionner dans l'attente de sa reconstitution par le corps électoral de La Chaux, laquelle interviendra rapidement.

Certes, il résulte des articles 152 et 164 LC que la Municipalité est remplacée par un régisseur ou un conseil de régie, puis réélue dans son ensemble une fois la mesure levée. Cela signifie que le dernier membre de la Municipalité de La Chaux encore en place perd son mandat par la mise sous régie. Il s'agit d'une conséquence légale de cette mesure, et en aucun cas d'une destitution au sens de l'article 139b LC, laquelle répond à des conditions et à une procédure entièrement différentes.

Le Conseil d'Etat a donc décidé la mise sous régie temporaire de la commune de La Chaux en nommant un régisseur unique (art. 152 al. 1 LC). Son rôle sera de prendre les décisions strictement indispensables à la bonne marche de la commune jusqu'à ce qu'un nouvel exécutif soit élu et entre en fonction. Monsieur Marc-Etienne Piot, ancien Préfet du district du Gros-de-Vaud, a accepté d'occuper cette fonction.

1.2 Election complémentaire à La Chaux

Comme indiqué plus haut, le Conseil d'Etat souhaite que la mise sous régie de cette commune conserve un caractère strictement temporaire et soit la plus brève possible. Il a donc chargé le DIS, en collaboration avec la préfète du district de Morges, d'organiser une élection complémentaire (art. 78 LEDP, applicable par analogie conformément à l'art. 82 al. 2). Cette élection aura lieu le 28 juin 2015. Conformément à l'art. 164 al. 1 LC, elle concernera l'entier de la Municipalité, y compris le Municipal qui n'a pas démissionné de ses fonctions.

1.3 Ratification de la mise sous régie temporaire par le Grand Conseil

Bien que la mise sous régie intervienne pour une période brève et déterminée, le Conseil d'Etat doit adresser un rapport au Grand Conseil (art. 151 LC), ce dernier ayant compétence de confirmer ou révoquer la mesure prise.

Le présent rapport vise donc à soumettre la décision de mise sous régie temporaire prise par le Conseil d'Etat au Grand Conseil pour ratification. Il s'agit également d'informer ce dernier des démarches entreprises pour permettre le bon fonctionnement de l'administration communale de La Chaux jusqu'à la prise de fonction d'une nouvelle Municipalité.

1.4 Conclusions

Le Conseil d'Etat demande également au Grand Conseil de :

- confirmer la mise sous régie temporaire de la commune La Chaux en application des articles 139a et 151 LC ;
- prendre acte, en application de l'art. 164 LC, que cette mesure sera levée dès que le nouvel exécutif de la commune entrera dans ses fonctions suite à l'élection du 28 juin 2015.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 20 mai 2015.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean

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

**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la mise sous régie temporaire de la
commune de La Chaux au sens de l'art. 139a LC**

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le vendredi 29 mai 2015 à la salle de conférences 403 du DTE, Place du Château 1, à Lausanne. Elle était composée de Mmes Anne Baehler Bech et Claire Richard, de MM. Jean-Luc Bezençon, Pierre Grandjean, Daniel Meienberger, Olivier Kernen, Philippe Jobin, Jean-Marc Sordet, ainsi que du soussigné Michel Renaud, confirmé dans son rôle de président et rapporteur.

Mme Béatrice Métraux (cheffe du DIS) était accompagnée de Mme Corinne Martin (cheffe du SCL), ainsi que de MM. Jean-Luc Schwaar (chef du SJL) et Siegfried Chemouny (chef section affaires communales et droits politiques au SCL).

Le Secrétariat du Grand Conseil était représenté par M. Jérôme Marcel, secrétaire de commission. Le Conseil d'Etat ayant demandé l'urgence pour cet objet qu'il a adopté le 20 mai 2015, afin de permettre un traitement en plénum dans la séance du 9 juin 2015, M. Marcel a directement rédigé un projet de rapport, la commission se contentant d'un procès-verbal décisionnel.

2. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseil d'Etat s'est trouvé confronté à une situation difficile :

- le 5 mai 2015, trois membres de la municipalité de La Chaux démissionnaient, alors que celle-ci était d'ores et déjà réduite à quatre membres suite à une première démission intervenue le 9 avril 2015 ;
- dans la foulée, le bureau du Conseil Général ainsi que la plupart des scrutateurs démissionnaient également.

La Chaux s'est donc retrouvée dépourvue d'institutions démocratiquement désignées, une situation exceptionnelle, le Conseil d'Etat, mis devant le fait accompli, n'ayant pas pu offrir ses bons offices. Certes, cette situation couvrait dans la commune de La Chaux depuis des mois vu les tensions extrêmes liées au projet de fusion avec les communes de Dizy et Cossonay (dont la convention a été refusée par le Conseil Général de La Chaux dans une séance où, sur 179 membres, 106 avaient été assermentés le jour même). Or, l'art. 65, al. 1 de la Loi sur les communes (LC) stipule que « *la municipalité ne peut délibérer que si le nombre des membres présents forme la majorité absolue du nombre total de ses membres* », situation cumulée en l'espèce avec la démission du bureau du Conseil Général. En l'absence totale

d'institutions à même de prendre même les nécessaires décisions courantes, le Conseil d'Etat se devait d'agir rapidement afin de permettre le fonctionnement des autorités communales.

Dans cette situation, la LC stipule que « *lorsque la municipalité ne peut être constituée ou n'est provisoirement plus constituée, le Conseil d'Etat repourvoit les sièges vacants ; il s'adresse à cet effet de préférence à des électeurs domiciliés dans la commune. Il peut aussi, au besoin, prononcer la mise sous régie de la commune* » (art. 139a LC, introduit et entré en vigueur le 1^{er} juillet 2005). Le Conseil d'Etat a dès lors été face au choix soit de repourvoir temporairement les quatre sièges vacants de la municipalité, soit de procéder à une mise sous régie de la commune de La Chaux.

Si la mise sous régie d'une commune peut être prononcée lorsque ses autorités « *se sont écartées de leurs devoirs* » (art. 150, al. 1 LC), tel n'est pas le cas : on se situe ici dans un tout autre cas de figure, soit celui visé par l'article 139a, qui ne constitue pas une sanction mais vise à pallier un vide institutionnel, même si de fait cette mesure signifie que le dernier municipal en place perd de fait son mandat par la mise sous régie de la commune.

Vu les circonstances de tensions extrêmes au sein de la commune dans lesquelles il ne souhaitait pas prendre parti, vu la crise institutionnelle que traversait la commune de La Chaux et vu que suite à la première démission au sein de la municipalité une date pour une élection complémentaire avait d'ores et déjà fixée le 28 juin 2015, le Conseil d'Etat a dès lors opté à l'unanimité pour une mise sous régie temporaire de la commune de La Chaux. Le terme de temporaire étant à comprendre que, dans le présent rapport, le Conseil d'Etat demande simultanément au Grand Conseil de confirmer la mise sous régie de la commune de La Chaux et de prendre acte que cette mesure sera levée dès que le nouvel exécutif issu des élections qui auront lieu le 28 juin 2015 entrera en fonction. Vu le caractère urgent et temporaire, le Conseil d'Etat a choisi de nommer un régisseur unique, en la personne d'un ancien préfet reconnu.

3. DISCUSSION GENERALE

Cette mise sous régie, même temporaire, constitue un fait exceptionnel. Il s'agit en effet de la première fois que le Conseil d'Etat met en œuvre l'article 139a LC, introduit et entré en vigueur le 1^{er} juillet 2005. Ce qui exclut la comparaison avec certaines affaires antérieures.

La discussion a bien entendu longuement tourné sur les causes et les origines de cette crise institutionnelle, issue d'un processus de fusion qui a échoué et a entraîné d'importantes tensions dans la commune. Bien sûr, après coup on ne peut que regretter cette situation, et constater que le Conseil d'Etat – mis devant le fait accompli – n'a pas été en mesure de proposer ses bons offices. On peut également regretter que plusieurs municipaux, en mettant devant le fait accompli de leur démission tant le préfet, le Service des communes et du logement que la cheffe du département en charge des communes, ont d'une certaine manière failli à leur devoir moral : la démocratie, c'est en effet non seulement savoir accepter qu'un organe législatif refuse le projet d'un exécutif mais aussi prendre la mesure de l'importance de garantir un fonctionnement des institutions, même minimal. On peut également regretter que les discussions autour du projet de fusion ait généré à La Chaux des tensions telles que cette commune se soit retrouvée dépourvue de toute institution démocratiquement élue à même de la gérer. On ne refait pas l'histoire et on ne peut aujourd'hui qu'espérer que cette mise sous régie temporaire produira l'effet escompté : un électrochoc salutaire.

Mais la loi et le fonctionnement des institutions, ce n'est pas qu'une question d'espoir et de regrets. Le Conseil d'Etat ne pouvait rester les bras croisés face à une telle situation et en cette matière la Loi sur les communes est claire. Bien sûr, la rapidité avec laquelle le Conseil d'Etat a pris ses décisions a fait l'objet d'interventions en séance de commission. En effet, informée

le 5 mai 2015, la cheffe du DIS a porté le cas devant le Conseil d'Etat le lendemain, lequel Conseil d'Etat a été nanti des alternatives possibles (repourvoir au moins deux postes au sein de la municipalité ou mettre la commune sous régie) et du contexte institutionnel (notamment qu'une élection complémentaire à la municipalité avait été fixée au 28 juin 2015 et que, comme les élections communales auront lieu le 28 février 2016, une élection complémentaire ne peut légalement intervenir après le 28 août 2015 – art. 32, al. 3 LEDP).

La décision du Conseil d'Etat de ne pas repourvoir aux sièges vacants de la municipalité, ce qui aurait permis à l'unique membre non démissionnaire de la municipalité de rester en place, a bien entendu été longuement discutée. Toutefois, vu la situation de polarisation qui règne au sein de la commune, on peut aisément comprendre que le Conseil d'Etat ait écarté l'option de nommer au moins deux personnes au sein de la municipalité : cette solution était plus longue à mettre en place et risquait de faire rater l'échéance du 28 juin 2015 pour réélire une municipalité légitime. De plus, désigner deux électeurs domiciliés dans la commune eut été délicat car immanquablement le Conseil d'Etat aurait pris le risque d'être accusé de prendre position dans un différend dont l'objet relève de la compétence de la commune. A contrario, désigner deux personnes en dehors du cercle électoral aurait eu pour conséquence que l'unique légitime rescapé de la municipalité de La Chaux aurait été minoritaire, ce qui à n'en pas douter n'aurait pas sauvegardé les droits des électeurs de La Chaux.

Il faut admettre que la décision du Conseil d'Etat a pour effet collatéral que le seul élu n'ayant pas jeté l'éponge perd son mandat. Mais il faut ici lourdement insister : la décision de mise sous régie découlant de l'article 139a LC ne vise pas des personnes et ne constitue en aucun cas une forme de destitution : il s'agit d'une réponse à un vide institutionnel, en l'espèce complet puisque le bureau du Conseil Général a également démissionné, la commune n'étant dès lors même plus en mesure de convoquer le corps électoral. Comme d'un point de vue légal, il n'est pas possible que le seul municipal qui n'a pas démissionné voie son poste garanti, le Conseil d'Etat devant faire « *procéder à l'élection d'une nouvelle municipalité* » (art. 164, al. 2 LC). Aussi est-il clair que si le seul non démissionnaire souhaite retrouver son rôle, il doit se présenter aux élections.

D'aucuns pourraient avoir la tentation de refuser la mise sous régie temporaire de la commune de La Chaux. Cette décision a en effet la malheureuse conséquence qu'un élu légitime, même suite à une élection tacite, a perdu son mandat. On peut s'inquiéter de créer un précédent ou que cette affaire donne des idées dans des municipalités en crise. Mais outre le fait que le Conseil d'Etat n'a fait qu'appliquer la loi, il faut bien être conscient des conséquences qu'aurait un refus de la mise sous régie temporaire de la commune de La Chaux : la convocation du corps électoral le 28 juin 2015 pour l'élection d'une nouvelle municipalité devrait être annulé et le Conseil d'Etat devrait repourvoir au moins deux sièges vacants à la municipalité, laquelle « municipalité » serait fort probablement appelée à rester en exercice jusqu'aux élections communales du 28 février 2016. Une situation dont les principaux perdants seraient les électeurs de la commune de La Chaux.

Au final, quelque soit la manière de prendre le problème et quelque regret que l'on puisse avoir, force est de reconnaître qu'en agissant de cette façon, le Conseil d'Etat a eu non seulement la sagesse de ne pas prendre parti dans un débat interne à une commune, mais encore qu'il a pris la décision qui garantit au mieux les droits démocratiques, puisque cette régie devrait pouvoir être levée au soir du 28 juin 2015 avec l'élection par le corps électoral d'une nouvelle équipe à la municipalité de La Chaux.

4. VOTE DE LA COMMISSION

Avec quatre voix pour, zéro voix contre et cinq abstentions, la commission recommande au Grand Conseil de confirmer la mise sous régie temporaire de la commune de La Chaux en application des articles 139a et 151 de la Loi sur les communes.

A l'unanimité, la commission, en application de l'art. 164 LC, recommande de prendre acte que cette mesure sera levée dès que le nouvel exécutif de la commune entrera dans ses fonctions suite à l'élection du 28 juin 2015.

Afin que le Grand Conseil soit dûment informé des conditions de la levée de la régie temporaire de la commune de La Chaux, la commission invite le Conseil d'Etat à adresser un courrier au président du Grand Conseil quand la levée de la régie sera effective.

Ollon, le 1^{er} juin 2015

*Le rapporteur :
(Signé) Michel Renaud*

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT
à l'interpellation Pierrette Roulet-Grin – La Chaux (Cossonay) : municipal révoqué sans formalité

Rappel

Suite à quatre démissions municipales, les électeurs communaux de la Commune de la Chaux près de Cossonay vont voir afficher dans les heures qui viennent un arrêté de convocation avisant leur corps électoral du délai de dépôt des listes et d'un scrutin fixé au 28 juin 2015 pour élire – non pas quatre municipaux démissionnaires mais ... Cinq municipaux dans une municipalité qui en compte cinq !

Si le remplacement de municipaux démissionnaires est chose courante dans ce canton, il est fort surprenant de voir le DIS-Département des Institutions et de la Sécurité utiliser le mode d'élection qui a cours lors des élections générales, soit de reconstituer l'Exécutif au complet alors qu'un de ses membres élus est toujours en poste.

Si en absence de quorum, il est évident que des dispositions temporaires doivent être prises pour gérer les affaires courantes de la commune pour le mois et demi qui sépare La Chaux de l'élection complémentaire citée plus avant, on constate que l'Etat a choisi la solution la plus extrême, la mise sous régie avec un administrateur unique, extérieur à la commune et désigné par l'autorité cantonale.

L'ensemble de ce qui précède indique que l'Etat révoque un municipal en place

- sans que des faits extraordinaires aient empêché la Municipalité de siéger, de discuter des problèmes à traiter, sans qu'en séance, des insultes ou voies de faits soient intervenues entre membres de l'autorité communale,

- sans que les municipaux sortants ou le municipal en place n'aient demandé une médiation en Préfecture ou auprès de la Cheffe de département,

- sans enquête administrative de la préfète de céans sur la situation du municipal révoqué ou sur les conditions de révocation selon l'art. 139 et ss (par ex. pour procédure pénale, pour crimes ou délits, pour malversation ou autre violation des lois ou règlements cantonaux, etc.),

- sans décision de suspension de l'organe délibérant de la commune concernée,

Ce qui précède est choquant à plus d'un titre car cette manière de faire ouvre la porte à un diktat de l'Etat qui choisit qui peut ou pas rester municipal quand des divergences de vue apparaissent entre les membres d'une municipalité.

Pourtant ce genre de situation a été présente et en d'autres temps et d'autres lieux : et il a toujours été possible dans la commune concernée ou dans ses voisines immédiates de trouver des personnalités rompues à la conduite d'une commune, de former avec elles – et avec un administrateur ou régisseur – un collègue provisoire répondant aux règles fixées par la Loi sur les communes.

Questions à la Cheffe du DIS – et par elle au Conseil d'Etat :

- Quand a eu lieu la médiation permettant d'aplanir d'éventuelles divergences de vue entre les membres de la Municipalité de La Chaux ?*
- Qui a conduit cette médiation ?*
- Quand et par qui a été conduite l'enquête administrative inscrite aux art. 139 et ss LC ?*
- Quels actes précis ont conduit la Cheffe de département ou le Conseil d'Etat à prononcer la révocation immédiate du municipal non démissionnaire ?*
- Quelle instruction judiciaire pour accusation ou suspicion de crime ou de délit a incité le Conseil d'Etat à exclure des autorités communales l' élu révoqué ?*

Introduction

Dans le cadre de son préavis municipal No 31/2011-2016, daté du 29 janvier 2015, la Municipalité de La Chaux a proposé au Conseil général de la commune d'adopter une convention de fusion avec Cossonay et Dizy.

Toutefois, ce projet a fait l'objet d'une forte opposition conduite par le municipal de Police de La Chaux, qui a pris la tête d'un collectif qui comprenait onze habitants de La Chaux – dont un ancien syndic – et six de Dizy.

A la suite d'une séance publique portant sur la présentation de la convention de fusion en date du 12 mars 2015, le municipal précité s'est d'ailleurs vu reprocher d'avoir rompu la collégialité, ce qu'il a contesté en déclarant avoir été élu lors d'une complémentaire en novembre 2014 et n'avoir donc pas participé aux travaux préparatoires du projet.

Un climat délétère a commencé à apparaître au sein de la Municipalité de cette commune, comme cela ressort de la séance publique précitée, ce dont la presse s'est fait largement écho.

Le lundi 23 mars 2015, le Conseil général de La Chaux a refusé la fusion. A noter qu'à cette occasion, 106 habitants de la commune se sont fait assermenter, faisant passer le Conseil général de 73 à 179 membres.

Contactée oralement par certains membres de la Municipalité au sujet des tensions existantes en son sein, la Préfète du district de Morges a rapidement constaté qu'il lui serait impossible de concilier les personnes en présence, la rupture au sein de l'exécutif de la commune de La Chaux étant consommée.

Finalement, le 9 avril 2015, Madame Claire DE POURTALES, Municipale, a démissionné. Le 5 mai 2015, Monsieur Paul-Henri MARGUET, Syndic et Messieurs Dominique GUEX et Pascal ROSSY, Municipaux, ont à leur tour démissionné. Il ne restait donc plus qu'un seul Municipal au sein de l'exécutif de cette commune.

Or, conformément à l'art. 65 de la loi sur les communes (LC), pour pouvoir valablement délibérer, le nombre des membres présents d'une Municipalité doit former la majorité absolue du nombre total de ses membres, ce qui n'est plus le cas ici.

Dans ce type de situation, il appartient au Conseil d'Etat de repourvoir aux sièges vacants ou de mettre la commune sous régie (art. 139a LC) jusqu'à ce que des élections complémentaires puissent être organisées. Dans ce contexte, il paraît important de souligner que la loi sur les communes institue deux cas de mise sous régie, fort différents l'un de l'autre. L'exposé des motifs y relatif les présente ainsi : *"celui d'une municipalité qui s'est écarté de son devoir, et celui où elle ne peut pas être régulièrement constituée. Dans la première éventualité, la régie est une sanction ; elle comporte, pour les administrateurs éliminés, un blâme qui rejaillit, peu ou prou, sur la commune entière. Dans l'autre hypothèse, il s'agit d'une simple impossibilité matérielle, laquelle peut tenir, par exemple, au manque de candidats, au refus d'un groupe d'électeurs de collaborer avec l'autre, ou encore au fait qu'une*

règle sur l'incompatibilité s'oppose à la nomination d'un tel homme capable" (BGC 30 août 1955, p. 855).

En l'occurrence, nous nous trouvons dans la seconde hypothèse, soit celle dans laquelle la Municipalité de La Chaux ne peut plus fonctionner, en raison des démissions intervenues. Dès lors, le Conseil d'Etat disposait des deux options prévues par l'article 139a LC :

- il pouvait repourvoir les sièges vacants ;
- il pouvait mettre la commune sous régie, ce qui conduisait à l'application de la procédure prévue aux articles 151 et suivants LC.

Si la première option est en principe privilégiée, il est des situations dans lesquelles elle n'est pas envisageable, en particulier lorsqu'elle ne paraît pas propre à permettre à la municipalité considérée de fonctionner à satisfaction.

Il ne s'agit donc pas ici de reprocher d'éventuels manquements aux membres de cette Municipalité. Certes, il résulte des articles 152 et 164 LC que la Municipalité est remplacée par un régisseur ou un conseil de régie, puis réélue dans son ensemble une fois la mesure levée. Cela signifie que le dernier membre de la Municipalité de La Chaux encore en place perd son mandat par la mise sous régie. Il s'agit toutefois d'une conséquence légale de cette mesure, et en aucun cas d'une destitution au sens de l'article 139b LC, laquelle répond à des conditions et à une procédure entièrement différentes.

En l'occurrence, les démissions de quatre membres de la Municipalité, auxquelles se sont ajoutées celles des membres du Bureau du Conseil général, nécessitaient qu'une mesure au sens de l'article 139a LC soit prise par le Conseil d'Etat. Ce dernier a considéré qu'il y avait urgence à agir, si l'on voulait que le dépouillement du scrutin fédéral du 14 juin, le dépouillement des élections prévues le 28 juin et l'adoption des comptes et de la gestion communaux à fin juin soient assurés. En outre, les démissionnaires ont expliqué leur décision par l'impossibilité de collaborer avec le seul municipal demeuré en place, et ce indépendamment de la question de la fusion. Le Conseil d'Etat n'entendait pas prendre position sur les affirmations et les responsabilités de chacun dans ce qu'il faut bien qualifier d'implosion de la Municipalité.

Afin de garantir que la mesure prise puisse atteindre son but, le Conseil d'Etat a opté pour la mise sous régie provisoire, le choix d'un régisseur neutre répondant à la volonté de trouver une solution simple, rapide et d'apaisement, la mieux à même de prévenir tout risque de fonctionnement conflictuel. A cela s'ajoute le fait qu'une telle mesure, suivie très rapidement de la réélection de la Municipalité, apparaît plus démocratique que celle consistant à recomposer de sa propre autorité une municipalité, le cas échéant jusqu'à la fin de la législature. Le procédé choisi rend l'intervention étatique la plus courte possible et permet de rendre très rapidement ses prérogatives au corps électoral de La Chaux.

Le Conseil d'Etat a donc décidé la mise sous régie temporaire de la commune de La Chaux en nommant un régisseur unique (art. 152 al. 1 LC), qui a l'avantage d'être une autorité neutre. Son rôle sera de prendre les décisions strictement indispensables à la bonne marche de la commune jusqu'à ce qu'un nouvel exécutif soit élu et entre en fonction. Monsieur Marc-Etienne Piot, ancien Préfet du district du Gros-de-Vaud, a accepté d'occuper cette fonction.

Le Conseil d'Etat tient à souligner ici que cette décision de mise sous régie de la commune appartient à l'ensemble de son collège et non la seule Cheffe du DIS. Au demeurant, le texte de l'art. 139a LC est très clair à ce sujet.

Afin de limiter au maximum la durée de cette mesure, tout a été mis en œuvre pour qu'une élection complémentaire puisse être organisée le 28 juin prochain.

Toutefois, comme déjà relevé, la conséquence légale de la mise sous régie précitée sera que dite élection concernera l'ensemble de l'exécutif de La Chaux (art. 164 al.1 LC).

Le Conseil d'Etat estime ainsi avoir choisi, dans le respect des institutions, la procédure la plus

adéquate eu égard aux circonstances et la courte durée de cet intérim.

Réponse aux questions

Quand a eu lieu la médiation permettant d'aplanir d'éventuelles divergences de vue entre les membres de la Municipalité de La Chaux ?

Cette médiation, qui n'est prévue à aucun moment dans la procédure de mise sous régie, n'a pas eu lieu. La situation interne à l'exécutif de cette commune s'est très rapidement dégradée : une première démission est intervenue, suivie de 3 autres au début du mois de mai, avant même qu'une élection ait pu être organisée afin de remplacer la première personne partante. Il sied de préciser que les démissions du mois de mai se sont faites avec effet immédiat et sans préavis. S'ajoute à cela que dans la foulée, le Bureau du Conseil général a également démissionné. Du jour au lendemain, la Municipalité de La Chaux n'a donc plus pu être constituée, ce qui a justifié, de plein droit, l'intervention du Conseil d'Etat, conformément à l'art. 139a LC.

Qui a conduit cette médiation ?

Le Conseil d'Etat se permet de se référer à sa réponse à la première question.

Quand et par qui a été conduite l'enquête administrative inscrite aux art. 139 et ss. LC ?

La mise sous régie au sens de l'art. 139a LC ne nécessite pas d'enquête administrative. Il suffit que la Municipalité ne puisse plus se réunir valablement (cf. art. 65 LC) pour que le Conseil d'Etat doive agir. Au demeurant, une enquête aurait été totalement inutile, les faits pertinents (démissions du Syndic et de 3 municipaux) étant de notoriété publique et incontestés.

Quels actes précis ont conduit la Cheffe de département ou le Conseil d'Etat à prononcer la révocation immédiate du municipal non démissionnaire ?

Le Conseil d'Etat n'a pas révoqué ce Municipal. Le fait qu'une élection de l'entier de la Municipalité doive être organisée au terme de la mise sous régie provisoire de la commune ne résulte que du texte de la loi (art. 164 al. 1 LC). Il ne s'agit donc que d'une des diverses conséquences de la décision de Conseil d'Etat et non de son but.

Quelle instruction judiciaire pour accusation ou suspicion de crime ou de délit a incité le Conseil à exclure des autorités communales l'élu révoqué ?

Les motifs d'une suspension ou d'une révocation au sens de l'art. 139b LC ne doivent en aucun cas être confondus avec les raisons d'une mise sous régie au sens de l'art. 139a LC. Ces deux dispositions, quoique se trouvant inscrite à la suite dans la loi, n'ont aucun lien direct entre elles.

En l'espèce, le Conseil d'Etat n'a pas connaissance d'une quelconque instruction judiciaire ou suspicion de crime ou de délit dans cette affaire.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 20 mai 2015.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET
portant adoption du Plan directeur des carrières (PDCar)

1 INTRODUCTION

Depuis l'adoption du dernier Plan directeur des carrières (ci-après le PDCar) par le Grand Conseil le 9 septembre 2003, de nouvelles dispositions légales sont entrées en vigueur, notamment celles relatives à la protection des eaux (Loi fédérale sur la protection des eaux art 44 al. 2 RS 814.20, instructions pratiques de mise en œuvre de la LEaux publiées par l'OFEV en 2004).

Le règlement d'application de la Loi sur les carrières stipule que le PDCar est revu tous les 10 ans au moins et chaque fois que l'évolution des données de base rendra sa modification nécessaire.

En particulier, il est désormais interdit d'exploiter du gravier au-delà d'une couche de protection d'une épaisseur de deux mètres protégeant les nappes phréatiques, dont le plus haut niveau est calculé en fonction de données statistiques recueillies sur une durée de dix ans, ou estimé par extrapolation selon des méthodes d'évaluation précises agréées par l'Office fédéral de l'environnement.

Le même office a fait paraître en 2006 des directives relatives à l'exploitation des gravières situées sous forêt, indiquant une profondeur minimale par un coefficient d'utilisation du sous-sol forestier, estimée à 7,5 m dans le cas du Canton de Vaud, en raison de sa géologie particulière (couches de gravier de faible profondeur). Ces restrictions ont un impact certain sur les possibilités d'extraction de roches et graviers dans le canton, en limitant le nombre et l'étendue des territoires se prêtant à l'extraction de matériaux.

2 MÉTHODOLOGIE, OBJECTIFS ET ÉLÉMENTS DE LA PLANIFICATION

Dans le but de revoir intégralement le précédent Plan directeur de 2003, d'importants moyens techniques ont été mis à contribution, notamment par l'utilisation systématique de données informatiques issues du système d'information géographique de l'Etat de Vaud. Ces données ont été appliquées à l'ensemble du territoire vaudois selon les définitions du système NORMAT (normes d'aménagement du territoire utilisées au niveau national). Pas moins de 17 couches de restriction ont été introduites dans le modèle informatique qui a servi à délimiter les territoires exploitables, sur la base d'études géologiques approfondies. Les données émanant des entreprises exploitantes ont été en outre largement utilisées.

Les principaux objectifs de planification sont les suivants :

- Ménager les ressources naturelles en gravier et roches, garantir des réserves à moyen et long terme.
- Assurer la pesée de tous les intérêts en présence, notamment :
 - a.) la protection des eaux superficielles et souterraines, de la forêt, de la nature, du paysage naturel et bâti, du patrimoine bâti, des monuments et archéologie ;

une utilisation mesurée du sol ;

b.) la protection de l'air et du climat, protection contre le bruit et les vibrations. Cet objectif est visé notamment par la recherche systématique d'un transfert du transport des matériaux de la route au rail.

Outre ces objectifs généraux de protection, des objectifs relatifs à l'exploitation proprement dite des sites :

- Favoriser le recyclage des matériaux pierreux sains et l'utilisation des ressources obtenues par la valorisation des déchets minéraux de chantier (20% de la consommation totale actuellement).
- Contrôler l'exploitation et la remise en état des sites d'extraction.

Le canton dispose de réserves suffisantes de gravier et de roches à concasser pour couvrir l'essentiel de ses besoins en matériaux. La préférence est donnée à l'exploitation des ressources locales, plus favorable à l'environnement.

Le PDCar postule un transfert progressif de la consommation de gravier vers les matériaux concassés provenant de carrières. Ce processus n'a pas été très sensible au cours de la dernière décennie, mais il pourrait s'accroître. Toutefois l'extension des carrières reste difficile car les procédures d'autorisations sont aussi longues que pour les gravières.

2.1 Réserves disponibles et production annuelle

Le PDCar inventorie des volumes de graviers terrestres et lacustres respectivement d'environ 75 et 3 Mm³, des roches de carrières destinées à la production de graves à béton, enrobés et ballasts à raison de 168 Mm³, des roches calcaires pour la fabrication de ciment d'un volume de 26 Mm³, des gypses pour la fabrication de plâtre d'un volume de 10 Mm³, des marnes pour la fabrication de tuiles et briques à raison de 2 Mm³, et des marnes destinées à la fabrication du ciment d'un volume de 80'000 m³, soit près de 290 Mm³ au total, qui devraient suffire à couvrir la consommation cantonale pour les 70 prochaines années, au rythme de consommation actuelle. A ces volumes définis comme réserves pour l'avenir, il faut ajouter les réserves autorisées ou en projet (ayant déjà passé le stade de la mise à l'enquête ou inscrits dans un plan d'extraction) qui constituent des réserves d'environ 15 Mm³, dans le domaine des graviers terrestres. Ces dernières ne sont pas comptabilisées dans le présent PDCar.

A titre documentaire, le tableau suivant résume la production annuelle de matériaux dans le canton (chiffres relativement stables au cours des dix dernières années) :

Type de matériaux	[m ³]	[%]
Graviers terrestres	956'000	37.6
Graviers lacustres et rivières	329'000	13.0
Graviers et roches concassées importés	450'000	17.7
Calcaires concassés (ciment et filler)	467'000	18.4
Calcaires concassés y.c. « roches dures »	172'000	6.8
Marnes (cimenterie)	102'900	4.1
Marnes (briqueteries – tuileries)	22'600	0.9
Gypses (cimenterie – plâtres)	40'000	1.6
Total	2'540'000	100

Tableau 1 - Volumes de matériaux extraits en 2012

2.2 Transports

Au-delà de la problématique afférente à la protection de l'environnement au sens large sur chacun des sites retenus, la question du transport des matériaux a été évaluée en profondeur, notamment dans la région du Pied-du-Jura où se concentrent les principales réserves du canton. En raison d'un réseau routier comportant de nombreuses traversées de petites localités, le Conseil d'Etat, dans son Programme de gestion des carrières du 11 janvier 2006, prévoyait la mise en œuvre d'un essai pilote de transfert de la route au rail du transport des matériaux. Cette volonté a été concrétisée par la réalisation du premier raccordement ferroviaire d'une gravière (gravière des Délices à Apples), qui devrait être mis en exploitation dès début 2015 avec les premiers convois destinés à la zone industrielle de la Ballastière à Gland. Deux autres raccordements sont prévus dans la même région, et deux plateformes de débarquement ont été localisées dans les zones industrielles de Vufflens-Aclens et de Daillens. Afin d'atténuer la différence de coût entre le transport routier et le transport ferroviaire, notamment lorsqu'une seule gravière est raccordée, le Conseil d'Etat a alloué en 2012 un prêt sans intérêts de CHF 3,9 millions aux entreprises d'extraction au titre de l'application de la LADE. Dès le raccordement de deux gravières réalisé, la masse de matériaux transportés permettra d'égaliser les coûts de transport.

Dans le même souci de limitation des nuisances dues au transport, la question du transport lacustre des matériaux extraits du lac Léman a été examinée, débouchant sur la localisation de trois interfaces de transbordement potentielles supplémentaires aux ports existants sur les rives du Léman entre Lausanne et la frontière genevoise.

Le document, volumineux, peut être consulté sur la page internet suivante : <http://www.impact-concept.ch/PDCar2013/>

2.3 Programme de gestion des carrières

Le principe de l'élaboration régulière d'un programme de gestion des carrières (ci-après : PGCar) est désormais inscrit dans la Loi sur les carrières.

Afin d'assurer un approvisionnement continu du canton, il peut s'avérer nécessaire de retarder la priorité d'un site dont le projet d'extraction est en procédure et corollairement d'en avancer une autre, afin d'équilibrer par région productrice les volumes nécessaires aux régions consommatrices.

Le but de cet instrument de planification est de disposer d'un outil de gestion qui permet, sur la base des réserves de graviers inventoriées dans le PDCar, de réguler la production de matériaux en fonction de la demande prévisible et des aléas de procédures. Élément dynamique du PDCar, le PGCar permet d'accepter, de différer, de refuser ou de limiter de nouveaux projets d'extraction, ainsi que les demandes de permis d'exploiter présentées au département.

3 CADRE LEGAL

3.1 Bases légales fédérales

La Loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT, RS 700) indique à son article 6 que les cantons établissent des études de base définissant l'état et le développement souhaité, notamment dans le domaine de leur approvisionnement. (art. 6 al 3 litt b). L'article 9 de la même loi stipule que les plans directeurs sont réexaminés intégralement tous les dix ans.

Dans le cadre de l'examen de projets de carrières situés sur des IFP, il sera veillé au respect des contraintes environnementales et procédurales prévues par la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage.

3.2 Bases légales cantonales

L'article 4 de la Loi cantonale sur les carrières du 24 mai 1988 (LCar, RSV 931.15) décrit les objectifs du Plan directeur des carrières ; il stipule en particulier que le Plan délimite les territoires se prêtant à l'exploitation commerciale ou industrielle de matériaux. Il a pour objectif d'assurer un approvisionnement continu du canton. Il peut être établi par le département compétent, une commune ou un ensemble de communes.

L'article 5 LCar indique que le Plan directeur des carrières tient compte des autres plans directeurs coordonnant les activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire. Il inventorie les territoires déjà exploités ou en cours d'exploitation, les surfaces pouvant être exploitées et les aménagements routiers existants. Il indique les éléments à coordonner avec d'autres plans.

Le règlement d'application du 25 janvier 1991 de la loi du 24 mai 1988 sur les carrières (RLCar, RSV 935.15.1) précise que le PDCar sera revu tous les 10 ans au moins et chaque fois que l'évolution des données de base rendra sa modification nécessaire.

Le Plan directeur cantonal, dans sa fiche F41 du volet opérationnel, décrit les éléments relatifs à l'aménagement du territoire de la planification spécifique aux matériaux d'extraction et de remblaiement.

4 CONSULTATION

Un important travail de consultation a été mis en œuvre pour la constitution du Plan directeur des carrières. Les entreprises actives dans le canton ont été impliquées dès le début dans le processus d'élaboration, en proposant de nombreux sites. Les communes et les associations de protection de la nature et de l'environnement ont été consultées dans le cadre d'une deuxième ronde de consultation, afin de dissiper tout malentendu au sujet de la portée du Plan et de sa mise en application.

Cette phase a permis d'adapter le Plan aux réalités du terrain. Enfin, à cette deuxième phase a succédé une troisième, regroupant tous les acteurs impliqués, certains pour la deuxième fois (communes et associations), ainsi que les services de l'Etat, les associations régionales de développement économique, les associations professionnelles, les partis politiques, et les services et départements compétents des cantons limitrophes. A l'issue de ces consultations, 13 sites ont été retirés et 6 modifiés

par le retrait de certaines de leurs parties jugées litigieuses.

5 FINANCES

Un mandat d'étude de CHF 350'000.- a été donné pour l'élaboration du Plan directeur des carrières. Il a été financé par le budget interne de la DGE.

6 CONSEQUENCES

6.1 Constitutionnelles, légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)

Néant.

6.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

Néant.

6.3 Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financier et économique

Néant.

6.4 Personnel

Néant.

6.5 Communes

Les communes sont systématiquement associées aux démarches de planification des sites de carrières et gravières au moyen de démarches participatives intégrant non seulement les autorités, mais aussi les riverains et les différentes associations d'intérêts.

6.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Le nouveau Plan directeur des carrières offre une analyse complète des atteintes environnementales prévisibles lors de chaque implantation d'un projet à l'intérieur des périmètres investigués. La question de la consommation d'énergie est abordée sous deux aspects : d'une part, la potentialité de sites disposés sur l'ensemble du territoire cantonal permet une réduction de la consommation d'énergie due aux transports sur de longues distances. D'autre part, le recours aux modes de transport alternatifs que sont le rail et la voie lacustre permettra aussi d'importantes économies énergétiques, ces modes étant plus économes que le transport routier. De plus, les nuisances sonores et atmosphériques s'en trouveront réduites.

6.7 Programme de législature et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Le Plan directeur des carrières est conforme à la fiche F41 du Plan directeur cantonal.

6.8 Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA

Néant.

6.9 Découpage territorial (conformité à DecTer)

Néant.

6.10 Incidences informatiques

Néant.

6.11 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

6.12 Simplifications administratives

Néant.

6.13 Protection des données

Néant.

6.14 Autres

Néant.

7 CONCLUSION

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil d'adopter le projet de décret ci-après :

PROJET DE DÉCRET

portant adoption du Plan directeur des carrières (PDCar)

du 20 août 2014

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu les articles 4 et 5 de la loi du 24 mai 1988 sur les carrières
vu le projet de décret présenté par le Conseil d'Etat

décète

Art. 1

¹ Le Plan directeur cantonal des carrières approuvé par le Conseil d'Etat le 20 août 2014 est adopté.

Art. 2

¹ Le décret du 18 septembre 1991 portant adoption du plan directeur des carrières et le décret du 9 septembre 2003 portant sur l'adaptation du plan directeur sectoriel des carrières de 1991 sont abrogés.

Art. 3

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du présent décret. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1er, lettre a) de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 20 août 2014.

Le président :

P.-Y Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean

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

**Exposé des motifs et projet de décret portant adoption du Plan directeur des carrières
(PDCar)**

1. PREAMBULE

La commission nommée pour traiter de l'exposé des motifs et projet de décret portant adoption du Plan directeur des carrières (PDCar) s'est réunie à quatre reprises, soit: le 26 septembre 2014 (8h30-11h30), le 10 octobre 2014 (10h-13h), le 11 décembre 2014 (8h-10h) à la salle de conférence du DTE, Place du Château 1 à Lausanne et le 10 février 2015 à la salle P001 (13h30-14h).

Elle était composée de M. Jean-Robert Yersin (président-rapporteur), ainsi que de Mmes Catherine Aellen, Valérie Schwaar, Aliette Rey-Marion (en remplacement de M. Ducommun le 10 octobre 2014) et MM. Olivier Epars, Philippe Cornamusaz, Philippe Ducommun, Jean-Marc Genton, Olivier Mayor (en remplacement de Mme Susanne Jungclaus Delarze pour l'ensemble des séances, excusé pour la séance du 10 février 2015), Régis Courdesse, Yves Ravenel et Grégory Devaud.

Le Conseil d'Etat était représenté par Mme Jacqueline de Quattro, Cheffe du Département du territoire et de l'environnement (DTE). Elle était accompagnée de MM. Cornelis Neet, Directeur général de l'environnement, et Marc Andlauer, Chef de division GEODE. Qu'ils soient ici remerciés pour les informations claires et complètes qu'ils nous ont apportées.

Mme Fanny Krug, secrétaire de commission, a pris et rédigé les notes de séances. Qu'elle soit ici remerciée pour son travail précis et méticuleux.

Dans le cadre de ses travaux, en plus du classeur de plus de 300 pages que constitue le PDCar, la commission a notamment été nantie des documents suivants :

- Avis du Service juridique et législatif (SJL) relatif au décret portant adoption du Plan directeur cantonal des carrières, Département des institutions et de la Sécurité (DIS), 7 janvier 2015.
- Rapport de la commission chargée d'examiner l'exposé des motifs et projet de décret sur l'adaptation du PDCar de 1991.
- Rapport de minorité de la commission suite à l'analyse de l'exposé des motifs et projet de décret portant sur l'adaptation du PDCar de 1991.
- Rapport complémentaire de la commission chargée d'examiner l'exposé des motifs et projet de décret portant sur l'adaptation du PDCar de 1991.
- Consultation du projet de Plan directeur des carrières 2014, Département du territoire et de l'environnement (DTE), Direction générale de l'environnement.
- Légendes du Plan directeur de carrière (carrières et gravières).

- Préavis du Conseil d'Etat relatif à l'audition fédérale sur la révision totale de l'ordonnance fédérale relative à l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments d'importance nationale (OIFP) – propositions de modifications des fiches de description des objets IFP, Novembre 2014.
- Dragage et embouchures de cours d'eau, Position de M. Ph. Hohl, Septembre 2014.
- Recommandations sur les matériaux pierreux RMP 601. Application de la législation et prise en compte de la jurisprudence dans le cadre de l'élaboration des plans d'extraction, Département du territoire et de l'environnement (DTE), Direction générale de l'environnement, Novembre 2013 (version mise à jour en Juin 2014).

2. PRESENTATION DE L'EMPD – POSITION DU CONSEIL D'ETAT

La révision intégrale du PDCar est due à deux facteurs principaux :

- Le règlement d'application de la Loi sur les carrières stipule que le PDCar est revu tous les 10 ans et chaque fois que l'évolution des données de base rend sa modification nécessaire et le dernier plan date de 2003.
- Il y a eu d'importantes modifications légales, notamment au niveau de la loi fédérale sur la protection des eaux. A titre d'exemple de ces contraintes fédérales:
 - Il est désormais interdit d'exploiter le gravier au-delà d'une couche de protection d'une épaisseur de 2 mètres protégeant les nappes phréatiques.
 - Les directives de l'OFEV concernant l'exploitation de gravières situées sous forêt.

Ces restrictions ont un impact certain sur les possibilités d'extraction de roches et de graviers dans le canton, en limitant le nombre et l'étendue des territoires se prêtant à l'extraction de matériaux.

Comme on a pu le constater, notamment lors de l'adoption du plan de 2003, les carrières et les gravières constituent toujours un sujet sensible car elles ont un impact évident sur l'environnement et le territoire. Mais ce sont aussi des ouvrages indispensables pour l'économie cantonale car le canton a un grand besoin de ces matériaux pour les constructions (logements, routes...), à moins que l'on accepte que tout vienne de l'étranger et transite par camion, ce qui ne fait que reporter le problème sur d'autres secteurs.

Les principaux objectifs de la planification sont :

- Ménager les ressources naturelles en gravier et roches pour garantir les réserves dont nous disposons à moyen et à long termes.
- Assurer la pesée des nombreux intérêts en présence, souvent contradictoires, à savoir :
 - La protection des eaux superficielles et souterraines, de la forêt, de la nature, du paysage naturel et bâti, du patrimoine bâti, des monuments et archéologie ; il s'agit d'une utilisation mesurée du sol.
 - La protection de l'air et du climat, protection contre le bruit et les vibrations. La nouveauté consiste à rechercher systématiquement les possibilités de transfert du transport des matériaux de la route au rail et à promouvoir le transport lacustre.
- Favoriser le recyclage des matériaux minéraux. Il existe aujourd'hui une meilleure valorisation de ces matériaux recyclés - développée dans le courant des dix dernières années - qui permet d'économiser les ressources naturelles.

Le plan présenté montre que la situation est plutôt favorable car le canton dispose de réserves suffisantes en gravier et en roches à concasser pour couvrir l'essentiel de ses besoins pour une génération. La préférence doit être donnée aux ressources locales pour des raisons environnementales.

Une attention particulière a été dévolue aux sites localisés dans des zones figurant à l'Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP). Ces secteurs sont fortement règlementés par la Confédération. Par exemple, le cas d'extraction des roches dures des carrières d'Arvel, est directement traité au niveau national car ce site est intégré dans le plan directeur des transports de la Confédération (site stratégique d'importance nationale pour l'approvisionnement du pays). Des prescriptions détaillées ont été émises concernant l'utilisation de ces sites, notamment par la préservation intégrale des objectifs de protection. Il est donc difficile de vouloir s'étendre dans ces secteurs. Un processus similaire est en cours concernant les roches nécessaires à la fabrication de ciment. En résumé, toute extension des périmètres de carrières et gravières situés dans l'IFP est en principe interdite (surfaces en rouge sur les fiches). L'exploitation éventuelle ne peut être envisagée que pour des objectifs d'importance nationale (art. 2 LPN) et s'il n'y a pas d'autres sources disponibles; elle est donc conditionnée par la position de la Confédération.

Pour l'élaboration de ce plan, il a été tenu compte de l'expérience de 2003 et également du fait que la société a changé depuis cette date. Il faut préciser que les demandes du Grand Conseil de l'époque ont été satisfaites:

- Le programme de transport alternatif à la route, avec l'entrée en fonction du système de transport par le rail dans une région qui représente 40% de l'approvisionnement du canton.
- L'instauration d'un programme de gestion des carrières (2ème génération) qui est l'instrument de régulation.
- Le programme de recyclage des matériaux s'est considérablement développé: on est passé de 15% de substitution au gravier naturel à pratiquement 25% actuellement. Le Département vise à un développement qualitatif.

La mise en place de la nouvelle politique, entamée depuis 2006, avec des démarches participatives qui associent les riverains et les associations (environnementales, riverains), actuellement partenaires privilégiés sur le terrain s'est révélée très positive puisque le taux de réussite des projets devant les tribunaux en cas d'opposition est passé de 80% de taux d'échec à 95% de taux de réussite avec également une nette diminution des dossiers devant les tribunaux.

3. DISCUSSION GENERALE

Il faut relever que par rapport au premier plan de 2003 dont l'adoption avait provoqué de nombreuses discussions et contestations, la situation a considérablement évolué notamment suite à l'adoption du Plan Directeur Cantonal (PDCn). De fait, le PDCar constitue bien une partie du PDCn et doit être adopté par le Grand Conseil (position confirmée par un avis de droit du SJL). Ceci a permis de clarifier les compétences de la commission et du Parlement et de trouver un chemin entre cogestion et pouvoir d'examen le plus large possible du Grand Conseil. Le périmètre de ces compétences tel qu'accepté à l'unanimité par la commission, peut se résumer comme suit :

- Adopter le PDCar dans son ensemble.
- Le pouvoir d'appréciation et d'amendement de la commission – et donc du Grand Conseil - n'est pas illimité : la commission a le droit de poser des questions sur les fiches et de demander à ce que certaines fiches puissent être retravaillées, précisées voire retirées. Elle peut également émettre des vœux.

La commission a donc procédé comme suit:

- Pour la partie générale: discussion point par point avec possibilité d'émettre des propositions (vœux, amendements).
- Pour les fiches: tous les membres de la commission ayant reçu le document complet et ayant eu le temps nécessaire pour l'étudier, seules les fiches pour lesquelles la discussion a été demandée ont été discutées par la commission avec, cas échéant vote sur une proposition de retrait.

4. EXAMEN POINT PAR POINT DE L'EXPOSE DES MOTIFS

1. Introduction

Matériaux d'excavation exempts de toute pollution – décharge contrôlée pour matériaux d'excavation (DMEX) :

Il importe de préciser que le PDCar couvre les besoins d'élimination et valorisation d'environ 50% des matériaux d'excavation qui sont destinés au comblement de sites de carrières et gravières. Les 50% restant sont destinés à une mise en décharge contrôlée, dont les sites potentiels sont inventoriés dans le plan de gestion des déchets. La 3^{ème} version du plan vient de terminer sa mise en consultation.

Le volet particulier du plan de gestion des déchets relatif aux décharges contrôlées fait l'objet d'une planification séparée, en conformité avec la nouvelle ordonnance sur le traitement des déchets.

2. Méthodologie, objectifs et éléments de la planification

Chacun des sites inventoriés a été analysé sur la base d'une étude multicritères et une pondération des critères a été effectuée et a été appliquée de manière uniforme sur tous les sites pour assurer une comparabilité (résultat sous forme de « toile d'araignée » dans les fiches).

Concernant le suivi des objectifs, les exploitants de gravières sont assujettis à un contrôle géométrique et hydrogéologique systématique par des bureaux indépendants (payés par les exploitants) rendu à l'administration chaque année, voire tous les six mois pour certaines exploitations. Le Canton exerce une fonction de haute surveillance et en cas de déclarations d'irrégularités, les services effectuent des contrôles inopinés.

En réponse à la question de la remise en état, il est précisé qu'elle est soumise à des directives strictes au niveau de la reconstitution des sols et bénéficie d'une ouverture des exploitants vers des procédés permettant une reconstitution de très bonne qualité. Un suivi pédologique est effectué jusqu'à huit ans après la fermeture des gravières.

Plusieurs membres de la commission ont exprimé leurs préoccupations concernant les nuisances liées aux transports routiers et leur souhait d'ajouter l'objectif de protection de la population en matière de sécurité routière. Des villages concernés ne sont pas conçus pour une traversée sécurisée des poids lourds par rapport aux éventuels piétons. Par exemple la gravière « Les Ursins » devrait générer un flux journalier d'environ 250 passages de camions qui vont descendre sur Aubonne. Ainsi, les routes fréquentées par les camions qui sont en traversées de localités, sont donc à la charge des communes.

En réponse à ces inquiétudes, le Chef de la division responsable du dossier a précisé que bien qu'il n'existe pas de normes en matière de protection de la population, ce facteur a été pris en compte. Des solutions ont été – et seront - cherchées au cas par cas, avec la possibilité de faire financer des ouvrages de protection (trottoirs, barrières de sécurité) par les exploitants. Ces derniers ont aujourd'hui bien compris que leur développement ne se fera qu'à ce prix et au prix du transport par le rail.

En réponse aux questions sur le rythme d'exploitation des sites, il faut bien comprendre que le PDCar est composé de fiches détaillées mais que celles-ci ne constituent qu'un inventaire. Il faut donc bien différencier entre le niveau d'un PDCar et celui d'un plan d'affectation (les plans d'extraction prévus par la Loi cantonale sur les carrières ont rang de plan d'affectation cantonal). L'étape finale consiste en un permis d'extraction. C'est le « Programme gestion des carrières » qui définit la mise en œuvre des projets et le rythme d'exploitation des sites.

3. Cadre légal

Il est précisé que le Canton a édicté des recommandations sur la façon de monter des dossiers; ces recommandations préconisent des restrictions fortes pour une meilleure qualité qui, si elles sont respectées, permettent d'obtenir de meilleures garanties d'aboutissement des projets.

4. Consultation

Il faut relever l'important effort de consultation réalisé tant auprès des communes concernées que des associations de protection de la nature et de l'environnement ainsi que des entreprises concernées. Il en est résulté que 13 sites ont été retirés et que pour 6 autres les fiches ont été modifiées.

5. EXAMEN DU PDCAR 2014 - DISPOSITIONS GÉNÉRALES

1. Introduction

En réponse à une question, Madame la Conseillère d'État nous informe qu'elle ne voit pas d'incidence de la révision de la LAT sur cette révision du PDCar. Les gravières et les carrières sont des imputations provisoires, le plan d'extraction définit des sites qui se trouvent hors zone à bâtir et il ne devrait donc pas y avoir de conflit d'intérêt avec la LAT. Il est précisé que l'Ordonnance modifiée d'application de la LAT (OAT) est entrée en vigueur au 1er mai 2014, soit après la rédaction du PDCar.

2. Dispositions légales

Il importe de signaler que, légalement, un site qui ne serait pas inclut dans le PDCar 2014 ne pourrait pas être ouvert et exploité.

3. Etat de la planification cantonale

Il est précisé que la sélection des sites est une itération continue entre les entreprises, les exploitants, voire certaines communes et la division géologie, sols et déchets (GEODE). L'évaluation est faite en fonction de la consommation (réponse à la clause du besoin), ainsi que des différents critères listés dans la version 2014 du programme de gestion qui sera publiée après l'adoption du PDCar 2014.

4. Objectifs de la planification

Afin d'assurer le souhait que, dans la pesée de tous les intérêts en présence, on assure également la protection de la population, sous son volet sécurité routière pour la traversée de localités, notamment dans celles qui ont peu de moyens de mettre à l'abri les piétons : rues n'offrant pas le gabarit nécessaire pour aménager des trottoirs ou faire une séparation nette entre trafic routier et trafic pédestre/scolaire, une commissaire propose d'ajouter, sous forme de vœu, au point 4.2 «Assurer la pesée de tous les intérêts en présence » :

Ajouter une puce supplémentaire: protection de la population (sécurité routière).

Madame la Conseillère d'Etat indique que le Conseil d'Etat s'engage à respecter ce vœu.

Le vœu visant à ajouter une puce supplémentaire protection de la population (sécurité routière) au point 4.2. «Assurer la pesée de tous les intérêts en présence » est adopté par la commission à l'unanimité.

Concernant les sites lacustres¹ il est précisé qu'actuellement les matériaux qui partent par voie lacustre ne disposent que de trois points de débarquement sur les rives du Léman, situés entre Lausanne et Villeneuve. La portion de l'arc lémanique comprise entre Lausanne et la frontière genevoise ne dispose pas d'installation de transfert. Le but de l'étude qui a été effectuée par le Canton était d'investiguer autour du lac ce qui pourrait se produire si on augmentait le nombre de débarcadères, respectivement d'embarcadères et de voir comment pourrait se développer ce transport. Dès lors qu'il y a une très forte pression de l'urbanisation sur les rives du Léman, c'est peut-être le dernier moment pour arriver à localiser un ou deux sites entre Lausanne et Genève.

4.3 Cas particuliers des sites de carrière et gravières

Il s'agit de sites situés dans des zones inscrites à l'inventaire fédéral du paysage (IFP) dont la problématique sera exposée plus bas dans l'étude des fiches spécifiques.

5. Besoins et consommations

A la question du potentiel et du coût des graviers recyclés, il est répondu qu'il existe 43 sites de concassage qui sont contrôlés par l'Association Suisse de Déconstruction, Triage et Recyclage (ARV), notamment au niveau de la qualité des matériaux recyclés. Le problème de l'adéquation entre l'offre et la demande est à l'origine du développement de différents instruments: bourse en matériaux d'excavation, bourse d'échange en matériaux recyclés. Le coût est beaucoup moins cher: le gravier recyclé correspond à la moitié ou au 2/3 du prix du gravier neuf; l'élimination des déchets en décharge contrôlée inerte coûte CHF 20.-/tonne au lieu de CHF 5.-/tonne dans une installation de recyclage. En conclusion, le cycle vertueux est largement enclenché par le marché.

7. Démarche

Analyse du réseau de transport

Concernant le problème des nuisances liées à la traversée des localités, il est relevé que si le critère quantitatif (nombre de villages traversés) présente ses avantages, il est dommage de limiter l'analyse à la quantité et non à la qualité. En effet, une traversée de localité, avec un gabarit suffisant (rue large) ne doit pas être considérée de la même manière qu'une traversée de localité qui est problématique (restriction de la chaussée, impossibilité d'aménager des

¹ PDCar 2014, Plan directeur des carrières, p.8

trottoirs, sorties de maisons qui débouchent directement sur la route). Si cette analyse qualitative doit bien être effectuée au niveau du projet et non pas des fiches du PDCar, la mention d'une prise en considération de la qualité des traversées de localités doit être intégrée dans les principes énoncés.

L'amendement suivant est proposé (page 26):

« Cette analyse a pris en compte le nombre de villages traversés à partir d'un axe autoroutier majeur ou à partir d'une voie ferrée. Au stade de l'analyse de projet, il est tenu compte d'une analyse qualitative de la traversée des localités concernées (notamment gabarit routier, possibilité d'aménager des trottoirs)».

<i>L'amendement est adopté par la commission à l'unanimité.</i>

8.2 Carrières

Il a été indiqué à la commission que le potentiel de 206 millions de m³ représente un volume indicatif qui sous-entend une exploitation maximale des sites présentés. Or on ne peut pas envisager une exploitation massive sur l'entier du gisement inventorié. En appliquant les contraintes, cela représente une réserve pour 70 ans si ce rythme est maintenu.

Avant de passer à l'analyse des fiches, il est important de rappeler le processus en vigueur jusqu'à la signature du permis d'exploitation :

- 1) PDCar – site retenu : oui/non.
- 2) Programme de gestion des carrières – priorisation et limitation des sites.
- 3) Développement de projets – avec les services de l'Etat, les communes et les ONGs.

Les nouvelles contraintes détectées doivent être intégrées pour permettre au projet d'avoir un maximum de succès lors de sa mise à l'enquête.

4) Séances de présentation publique

5) Suivi du projet par un comité de suivi (composé de représentants d'associations environnementales, de riverains ou autres groupes d'intérêts)

6) Mise à l'enquête du projet et éventuelles négociations (qui peuvent aboutir à des conventions et des compensations financières avec les riverains). Le Canton peut intervenir dans ce débat pour éviter les effets pervers.

6. EXAMEN DU PDCAR 2014 - ANALYSE DES FICHES

1) Gros-Brasset – Noville

Il s'agit ici du site le plus problématique, puisque situé dans un périmètre inventorié à l'IFP, mais dont l'inscription est postérieure à l'exploitation du gisement. La concession accordée prévoit en outre que la fosse d'extraction devrait être comblée au terme de la concession soit en 2016. Ce gisement lacustre a une épaisseur moyenne évaluée entre 3 et 20 mètres, et un volume estimé à environ 3 millions m³. Il s'agit d'un territoire d'intérêt biologique prioritaire. Une série de contraintes ISM/IFP s'appliquent. Il fait l'objet d'évaluations au niveau cantonal pour une exploitation du solde du gisement avant le remblayage du site, en relation avec le programme Rhône 3 (ci-après R3). Le comblement des éventuels résidus d'extraction a été demandé, suite à l'exploitation de ce site. Cela pourrait se faire de manière naturelle.

Le calque rouge indique que la zone est exclue sauf si un intérêt majeur de niveau national est opposable à cet intérêt. La pesée des intérêts se fait au niveau de la Confédération (préavis de la Commission fédérale de la protection de la nature et du paysage et de l'OFEV requis par rapport à toute velléité d'intervention) et tient en outre compte de la possibilité d'une alternative.

Concernant le comblement de la fosse, il semblerait que, sur la base des expériences récentes, on doute que l'entreprise puisse tenir l'ensemble des obligations lui incombant dans les délais impartis. Les services de l'Etat se sont donc intéressés à savoir pourquoi cette fosse devait être comblée et quel était le problème: c'est l'effet de la fosse sur la courantologie du Léman qui engendre une érosion des marais, lesquels sont strictement protégés et il n'y a pas d'exception possible. Une étude a été entreprise pour déterminer plus précisément l'évolution de cette érosion. Des spécialistes estiment que la fosse a un effet direct sur l'érosion, d'autres que cet effet est négligeable. Pour le Canton, la priorité est de trouver une solution rapide à l'érosion puisque le comblement de la fosse ne peut pas se faire en une ou deux années; 10 ans sont nécessaires. On aura donc un problème avec les conditions de cette concession à son expiration en 2016.

Considérant qu'il s'agit du seul site situé sur un site marécageux, qui est considéré comme plus restrictif que l'IFP par la jurisprudence du TF car la pesée des intérêts a déjà été faite et observant que l'entreprise n'arrivera pas à tenir l'exigence de comblement de la fosse au délai prévu, un commissaire a demandé le retrait de cette fiche.

Selon la Direction des ressources et du patrimoine naturels, il est important de conserver la fiche car le projet R3 avec la création du delta fera intervenir une problématique nouvelle de gestion des graviers sur une grande échelle. La question peut se poser par exemple de comment gérer ce secteur ou l'ensemble de la beine lacustre de la zone créée en delta, s'il n'y a pas une entreprise capable de gérer ces lieux. On peut faire l'hypothèse que les différentes étapes du projet ne pourront pas être réalisées sans l'entreprise. L'exploitation de cette ressource pourrait être une des clés pour la réalisation, au sens économique du terme, du delta du Rhône.

Madame la Conseillère d'Etat a précisé que les équilibres sont clairement défavorables à une reprise de l'exploitation, à moins que les deux commissions fédérales estiment que l'évolution des circonstances (besoins, démographie, équilibre, impossibilité d'exploiter ailleurs, etc.) ne remette en cause ces équilibres. Il est donc possible de préciser dans la légende « en l'état, sous réserve d'une autorisation de la Confédération pour changement de circonstances ».

Il importe de préciser que le PDCar n'est pas mis à l'enquête après son adoption, mais qu'il est contraignant pour les autorités, à l'exception des cas soumis à une marge de manœuvre de la Confédération.

<i>Au vote, le retrait de la fiche est refusé par 6 voix contre 4, et une abstention.</i>

2) Le Mormont – Eclépens, La Sarraz, Orny

Il s'agit aussi d'un autre site délicat dont une partie est inscrite à l'IFP (géotope, zones de nature protégée) et qui a donc été classée en zone rouge sur la carte. Une association pour la sauvegarde du Mormont s'est manifestée en écrivant à tous les députés, mais elle n'a pas demandé à être entendue par la commission.

L'importance de ce site est liée à l'exploitation de la carrière de calcaire par la cimenterie d'Eclépens. Cette entreprise va se retrouver à cours de matériaux d'ici 2020 et a choisi l'option d'une extension dans le secteur de la Birette (partie non protégée, à l'ouest, hachurée en jaune sur la carte) prochainement mis à l'enquête. Elle a présenté en mai 2013 un programme d'extension de l'exploitation dans le périmètre protégé, en prévision de fermeture de la Birette en 2030 et en raison de sa vocation de production de ciment, mais également d'incinération à très haute température et à bas coûts de déchets spéciaux. L'exploitabilité est en discussion au niveau fédéral. Il s'agit de déterminer si la production de ciment indigène qui couvre 95% de notre consommation actuellement est d'importance stratégique pour le pays ou si on décide d'importer à terme notre consommation. A noter que 4 des 6 autres cimenteries suisses sont confrontées aux mêmes problèmes (carrière dans l'IFP ou en lisère de l'IFP) et menacées à une vingtaine d'années. La position du Canton de Vaud est à mi-chemin : possibilité d'exploiter les secteurs de Birette et Fontaine (hors IFP) qui permettrait de garantir l'exploitation jusqu'en 2040. Si une extension est possible, ne pas toucher la zone sommitale pour éviter la dénaturation du géotope et son expression géologique première (par exemple en inscrivant un couloir de protection). Avant de trouver ce moyen-terme, il faut achever les négociations au niveau fédéral.

Vœu de la commission:

« La commission, avec le soutien de Madame la Conseillère d'Etat, émet le vœu que la zone sommitale figurant en rouge sur le plan ne puisse en aucun cas être utilisée »

La commission adopte le vœu selon lequel la zone sommitale figurant en rouge sur le plan ne puisse en aucun cas être utilisé, par 9 voix et 2 abstentions.

La commission rappelle que le vœu qu'elle émet ne constitue pas une disposition juridique ; il figurera dans le rapport sur le PDCar et aura donc une validité d'une dizaine d'années. Il pourrait cependant servir dans le cadre d'une procédure au TF pour souligner la volonté du législateur.

3) Sur Vuarne - Yens

Le site correspond à la zone encerclée en noir. La zone tampon correspond à la zone orange d'inexploitabilité pour raison technique. Par rapport au projet d'origine, ce secteur est venu se greffer à la demande d'une entreprise. Il s'agit d'un gisement qui contient essentiellement du sable et dont l'accessibilité est déplorable. Il ne sera exploitable que dans le cadre de l'exploitation complète du gisement du Boiron avec un projet de raccordement au rail, donc la mise à l'enquête ne pourra être déclenchée que dans 15 à 20 ans. Concernant le transport par rail depuis le Boiron la commission a été informée que les négociations ont aboutis à l'obtention d'un sillon pour passer en direction de Gland et de l'agglomération lausannoise. Trois convois par jour (900 tonnes par convoi) peuvent partir et revenir, soit sur la gravière des Délices à Apples, soit sur celle du Sépey jouxtant Sur Vuarne, qui prendra le relais ultérieurement. Des contrats d'intention permettent de réserver des sillons dans le prochain horaire CFF bien au-delà de la planification actuelle. Les objectifs sont atteints pour ce qui concerne les Délices et une augmentation de la capacité du transport pourrait être envisagée.

4) Bois de la Côte - Concise

Un commissaire a demandé la sortie de ce projet du PDCar en raison de l'« impact paysager extrêmement fort », dans une zone proche du lac et dans un environnement relativement isolé. La commission a été informée que certains organismes ont produits cette demande dans le cadre de la consultation. Toute une série de sites de carrières a été enlevée le long du versant

du Jura, seules celles qui sont éventuellement faisables ont été conservées. Il faut prendre en compte les éléments suivants :

Sur le principe général, l'aire figurant sur la carte est une aire de potentiel et non pas le projet de carrière. Elle correspond à une petite portion du périmètre.

Si l'éloignement des voies de communication peut surprendre, il existe des moyens de transports notamment par bandes transporteuses à l'intérieur du terrain avec une possibilité de transport automatique pour rejoindre la prochaine voie de communication carrossable.

Dans le cadre d'une exploitation de carrière avec impact paysager fort, il est possible de masquer l'exploitation durant l'exploitation par des bermes, puis de reconstituer la forêt.

Il n'y a pas d'autres impératifs que des impératifs paysagers et il est possible d'y répondre de manière adéquate. La référence à l'impact paysager extrêmement fort est un avertissement à ceux qui vont projeter l'exploitation. Un permis d'exploiter pourrait être refusé pour le mauvais traitement de cet aspect. Cet endroit doit être conservé avec d'importantes précautions. La fiche correspond à l'exploitation potentielle de l'entier de l'aire décrite. En général, les projets sont développés sur une surface correspondant à un volume de 1 million de m³ (ce qui correspond à environ 20% de la surface décrite) sur une durée d'une quinzaine d'années. Il s'agit donc de relativiser la question de l'impact paysager par rapport au potentiel d'une gravière dans cet environnement. Le volume exploitable de 1 million de m³ justifie l'utilisation d'une bande transporteuse.

Au vote, le retrait de la fiche est refusé par 7 voix contre une et une abstention.

5) La Côte - Baulmes

Un commissaire a demandé le retrait de la fiche en raison de l'impact écologique et paysager. Considérant que le potentiel est de 50 mio de m³, soit une quarantaine d'années d'approvisionnement du canton et qu'il importe de diversifier géographiquement les sites et prenant en compte que l'intérêt de ce site réside dans la présence d'une ligne de chemins de fer à proximité avec une ancienne décharge communale qui pourrait servir de plateforme de transbordement, ainsi que la possibilité de descendre en bande transporteuse et de réaliser une exploitation intelligente en souterrain, la majorité de la commission a opté pour le maintien.

Au vote, le retrait de la fiche est refusé par 8 voix contre une.

6) Bois de Ban – Rances, L'Abergement

Un commissaire a demandé le retrait de la fiche en raison de l'impact écologique et paysager.

Au vote, le retrait de la fiche est refusé par 6 voix contre une et 2 abstentions.

7) Bonne Fille – Premier, Vaulion, Vallorbe

Un commissaire a demandé le retrait de la fiche en raison de l'impact écologique et paysager et du fait que le site se situe au sommet d'une montagne sur laquelle un projet de parc éolien est en cours. Cependant, aux dires de la DGE, l'exploitation pourrait être compatible avec le projet d'éoliennes moyennant certaines conditions (exploitation en souterrain par exemple). Ce projet de parc éolien est sur le point d'être mis à l'enquête. Le plan partiel d'affectation sera traité en préalable lorsque le plan directeur cantonal aura été approuvé par le Conseil fédéral. Madame la Conseillère d'Etat confirme que, contact pris avec l'ARE, le traitement aura lieu au printemps 2015.

Au vote, le retrait de la fiche est refusé par 8 voix contre une.

8) Grand Fuey - Gimel

Un commissaire a demandé le retrait de la fiche en raison de la faible importance du gisement. La commission est informée qu'il s'agit de pierre de taille pour des besoins locaux (fontaines, bâtiments locaux, etc.) et non d'un gisement de graviers comme aux Ursins. Cette exploitation ne va pas produire de concassés pour le ciment. Il s'agit donc de donner la possibilité d'exploiter un gisement de faible envergure pour des besoins locaux à côté de la route ; l'exploitation ne se fait pas à l'explosif mais selon d'autres techniques utilisées notamment dans les carrières de marbre. Cette distinction n'apparaissant pas clairement sur les fiches Gimel et Côte de Bière, la commission décide d'inclure dans le rapport la précision suivante :

L'exploitation de Gimel correspond à une exploitation locale pour les besoins en pierre de taille et non pour la production de concassés.

Nonobstant cette précision et compte tenu de l'indication dans la fiche selon laquelle une étude d'impact est prévue, la demande de retrait a été retirée.

9) Les Communs - Marchissy

Un commissaire a demandé le retrait de la fiche en raison de l'impact écologique et paysager. Ce site concerne l'exploitation de calcaire massif (carrière). Le site est implanté sur le terrain de la commune, avec un dénivelé important. Un accord avait été passé pour une exploitation de taille modeste, mais les autorités municipales ont changé d'avis en raison du passage à travers le village. Pour l'instant, l'entreprise a décidé de renoncer au projet d'exploitation du fait de cette difficulté et attend les résultats de l'étude sur les possibilités de créer un itinéraire de contournement du village.

Au vote, le retrait de la fiche est refusé par 5 voix contre 3 et 2 abstentions.

10) Côte de Bière – Bière, Berolle

Il est demandé si le retrait de la fiche aurait pour conséquence l'arrêt de l'exploitation actuelle. Il est répondu que ce risque n'existe pas pour la partie sud (gravière, en exploitation). Il y aura une fin d'exploitation et une remise en état conformément au permis accordé, en vigueur. La partie nord (carrière, en jaune) pourrait être exploitée en respectant certaines conditions, notamment une protection contre l'impact paysager. A ce sujet, les associations de protection ne se sont pas montrées défavorables à l'exploitation de ce site pour plusieurs raisons:

- Il y a au niveau paysager, une habitude de voir une exploitation dans cet endroit.
- Les forêts contiennent peu de biodiversité.
- Tenir compte de la possibilité d'exploiter par segments.
- Proximité d'une gare pour le transfert sur le rail.

La question se pose de savoir pourquoi ce site n'a pas fait l'objet de deux fiches séparées (l'une pour le site exploité et l'autre pour le développement potentiel). Considérant que le lieu se situe dans des zones semi-ouvertes favorables aux Tétracodés pour lesquels des efforts sont faits dans la région et pour être conséquent avec ce qui est déjà fait, un commissaire a demandé un retrait de la fiche ou l'inscription de deux ronds sur le calque. Il manque aussi des indications sur le site actuellement en exploitation.

Or, il s'avère que le calque ne se réfère qu'au site potentiel. Les 10 millions de m³ concernent uniquement le site potentiel. Les derniers casiers en exploitation de la zone multicolore correspondent à environ 1,7 millions de m³ à extraire, soit environ dix années d'exploitation pour du calcaire concassé (béton). L'ancien plan directeur indique uniquement la partie actuellement en exploitation, la réplique sur le versant a été ajoutée à la présente version. Considérant qu'un plan directeur correspond à une base légale, un document de référence en cas de conflit devant les tribunaux et que cette fiche mérite d'être revue, la commission a obtenu l'engagement des responsables que dite fiche sera complétée (valeur exacte du gisement actuellement en exploitation, son potentiel et le nombre d'années d'exploitation, et modification du calque. Ces informations complémentaires seront visibles sur la version électronique du PDCar se trouvant sur le site de l'Etat de Vaud).

La commission a pu vérifier la réalisation de ses demandes lors de sa dernière séance et le retrait de cette fiche n'est plus demandé. Pour le calque relatif à Côte de Bière (p. 262) qui ne fait pas apparaître les deux gisements de la carte (p. 263), il est précisé qu'il existe deux gisements distincts :

- un gisement qui fait partie de la catégorie des carrières (avec une seule lucarne dans le calque pour faciliter la lecture).
- l'autre gisement apparaissant sur la carte appartient à la catégorie des gravières et se réfère à Cambèze sud (p.165-166) avec un autre calque. La méthodologie utilisée pour l'entier du plan est donc la même.

11) Carrières d'Arvel - Villeneuve

Il n'y a pas eu de demande de retrait ou de modification, mais d'informations concernant ce lieu très sensible. En complément de la réponse à l'interpellation Favrod sur ce sujet, il nous a été communiqué que les opposants – notamment Helvetia Nostra – ont admis la réalisation d'une expertise par l'EPFZ. L'expert a rendu ses conclusions. Cette expertise a permis de passer de 13'000 m² à 8'000 m² de déforestation par rapport au précédent projet de sécurisation, en mordant en partie sur l'IFP.

Concernant la continuation de l'exploitation (partie en vert à pois), une mise à l'enquête est prévue au printemps 2015 pour notamment permettre d'enlever les résidus sur les bermes actuelles et permettre dans certains secteurs un approfondissement de la carrière. D'après le permis initial de 1970, seuls deux-tiers du volume initialement autorisé ont été exploités. Cet approfondissement dans la paroi correspond à environ huit ans d'exploitation dans le périmètre actuellement autorisé. La zone bleue indique que l'exploitant est en train d'étudier la possibilité de travailler en souterrain, en raison de l'impact paysager relativement important sur ce pan de montagne.

Sur l'entier du projet, un projet de renaturation sera mis à l'enquête. Ce projet a été discuté avec les associations de protection de l'environnement, notamment par rapport aux techniques utilisées (proches de la végétation naturelle, avec des essences locales).

En l'état, l'exploitant n'a pratiquement plus rien à exploiter. S'il est soutenu par une grande entreprise, il peut attendre la mise en conformité de son site, avec la sécurisation et la prolongation de l'exploitation. Ce dossier est aujourd'hui acceptable pour tout le monde sauf pour Helvetia Nostra. L'association demande un engagement formel de l'Etat de Vaud, dans la convention avec les communes et les associations, attestant qu'il n'exploitera plus jamais ce secteur en surface. Or il y a une planification au niveau fédéral qui indique que cette carrière a une importance stratégique pour l'approvisionnement du pays en roches dures pour les voies de chemin de fer et autoroutes. Si le Canton favorise une exploitation en souterrain, il ne peut toutefois pas s'engager formellement par rapport à une planification supérieure

d'ordre fédéral. Monsieur le Chef de division GEODE nous a confirmé que Berne avait statué sur l'importance nationale du gisement d'Arvel.

12) La Bierla - Ormont-Dessus (p. 275)

Considérant que le lieu se situe dans des zones semi-ouvertes favorables aux Tétracétones pour lesquels des efforts sont faits dans la région, un commissaire a demandé un retrait de la fiche.

Il s'agit d'une exploitation (calcaire siliceux - identique à celui d'Arvel) envisageable pour les besoins locaux notamment pour la consolidation des routes de montagne. Le rythme de l'exploitation est très faible, en fonction des besoins locaux.

Au vote, le retrait de la fiche est refusé par 8 voix contre 2.

D'autres sites ont également fait l'objet de discussion de moindre importance et les réponses apportées ont satisfait la commission qui n'a formulé aucune demande de complément ou de retrait des fiches y relatives.

7. DISCUSSION SUR LE PROJET DE DECRET ET VOTES

7.1. COMMENTAIRES, AMENDEMENTS ET VOTE

Art. 1

Suivant l'avis et la proposition du SJL, à l'unanimité la commission, l'art. 1 du projet de décret est amendé comme suit:

« Le Plan directeur cantonal des carrières est adopté ».

L'art. 1 du projet de décret, tel qu'amendé, est adopté à l'unanimité des membres présents de la commission.

Art. 2

L'art. 2 du projet de décret est adopté à l'unanimité par la commission.

Art. 3

L'art. 3 du projet de décret est adopté à l'unanimité par la commission.

8. VOTE FINAL SUR LE PROJET DE DECRET

Le projet de décret, amendé, est adopté par la commission par 9 voix et une abstention.

9. ENTREE EN MATIERE SUR LE PROJET DE DECRET

La commission recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur ce projet de décret à l'unanimité des membres présents.

Vucherens, le 19 mars 2015

*Le rapporteur :
(Signé) Jean-Robert Yersin*

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE LOI
modifiant la loi du 7 décembre 2004 sur les fusions de communes
et
RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL
sur le postulat Maurice Neyroud et consorts "Gardons nos origines" (13_MOT_048)

1 INTRODUCTION

Le 14 mai 2013, le député Maurice Neyroud a déposé une motion portant sur la question du maintien des origines à la suite de fusions de communes. Dans son développement écrit, cosigné par 25 autres députés, l'auteur a demandé le renvoi direct à une commission pour examen préalable.

Le 21 mai 2013, cette motion a été renvoyée à l'examen d'une commission. Le 5 novembre 2013, le Grand Conseil a accepté la proposition de la commission de transformer la motion en postulat et l'a pris en considération.

2 RAPPEL DU POSTULAT

La loi vaudoise sur les fusions de communes du 7 décembre 2004 stipule à son article 11, Bourgeoisie (droit de cité communal) :

" Les bourgeois des communes qui fusionnent deviennent bourgeois de la nouvelle commune le jour de l'entrée en vigueur de la fusion".

La question de l'identité et de la commune d'origine constitue un élément important pour un bon nombre de citoyens. Perdre son lieu d'origine peut être ressenti comme une perte d'identité pour tous ceux qui sont attachés à leurs origines. Il est difficile pour un habitant d'Epesses de devoir d'un coup de baguette magique devenir originaire de Bourg-en-Lavaux.

La Confédération n'est pas compétente pour réglementer le domaine des droits de cité communaux en édictant des lois fédérales ; c'est donc au canton de légiférer en la matière. A l'image du canton de Neuchâtel qui a modifié sa loi sur le droit de cité, les motionnaires proposent d'étudier le changement de la loi sur les fusions de communes de la manière suivante :

Texte proposé

" Les bourgeois des communes qui fusionnent conservent le nom de l'ancienne commune d'origine suivi, entre parenthèses, du nom de la commune issue de la fusion".

Cette proposition permettra à un habitant de Bourg-en-Lavaux de garder sa commune d'origine et verrait ainsi ses papiers d'identité modifiés dans le sens suivant :

Jule Bolomey, originaire d'Epesses (commune de Bourg-en-Lavaux).

Ce principe a déjà été adopté dans les communes fusionnées comme inscription sur les panneaux d'entrée de commune.

Développement

Si les fusions de communes ont le vent en poupe, la question de l'identité pose souvent un problème au travers de la population et des villages. Cela a pour conséquence un véritable frein à ces rapprochements. En effet, prendre le nom de la nouvelle commune créée comme nouveau lieu d'origine est souvent perçu comme une perte d'identité. Par exemple, un bourgeois originaire d'Epesses est devenu un bourgeois de Bourg-en-Lavaux lors de la fusion qui a réuni les cinq communes de la région. Ce postulat vise à modifier la loi sur les fusions de communes afin de permettre au citoyen de garder son ancienne commune d'origine comme lieu d'origine.

3 RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT

La présente motion transformée en postulat est à la base du présent projet de loi. Le Conseil d'Etat s'est ainsi rallié à l'idée du postulant, mais en proposant d'ajouter au droit de cité de la nouvelle commune politique l'ancienne commune d'origine, entre parenthèses. Cette solution permet de faire correspondre le droit de cité principal avec celui de la nouvelle commune politique, l'ancienne commune d'origine étant indiquée à l'état civil entre parenthèses comme une désignation officielle de première origine.

Sur cette base, le Conseil d'état propose au Grand Conseil d'accepter le projet de loi modifiant la loi sur les fusions de communes (LFusCom) du 7 décembre 2004.

3.1 Bref exposé du problème et des enjeux

La LFusCom prescrit à l'article 11, sous le titre " Bourgeoisie (droit de cité communal) que *"les bourgeois des communes qui fusionnent deviennent bourgeois de la nouvelle commune le jour de l'entrée en vigueur de la fusion"*. Le système actuel prévoit donc, en cas de fusion de communes, que le droit de cité des citoyens qui ont le droit de cité des communes fusionnées est d'office remplacé par le droit de cité de la nouvelle commune politique existante. Les droits de cité des communes fusionnées sont perdus et transférés de par la loi à ceux de la nouvelle commune.

La proposition du député Neyroud vise à remplacer l'article 11 LFusCom par une nouvelle disposition dont la teneur est la suivante : *" Les bourgeois des communes qui fusionnent conservent le nom de l'ancienne commune d'origine suivi, entre parenthèses, du nom de la commune issue de la fusion "*. Selon le proposant, la question de la commune d'origine constitue un élément important pour un grand nombre de citoyens. Perdre son lieu d'origine " primaire " peut être ressenti comme une perte d'identité pour les personnes attachées à leur origine. Le texte proposé permettrait ainsi à une personne originaire initialement de " Epesses ", actuellement commune de Bourg-en-Lavaux, de conserver sa commune d'origine primaire et d'inscrire son droit de cité communal (lieu d'origine) dans le registre fédéral de l'état civil (Infostar), en *Epesses(Bourg-en-Lavaux)*.

La perte du lieu d'origine primaire peut aussi être perçue comme un frein aux rapprochements des communes lors d'une fusion.

La modification légale souhaitée postule que le principe de la rétroactivité de la loi doit également être réglé : il est en effet nécessaire de donner aux citoyens des anciennes communes vaudoises fusionnées la possibilité de pouvoir reprendre leur droit de cité antérieur.

3.2 Solution proposée, variante(s) écartée(s), description des impacts les plus importants ou les plus sensibles.

L'origine d'une personne est déterminée par son droit de cité ; celui-ci est réglé par le droit public (art. 22 al. 1 et 2 CC). Les questions relatives au droit de cité communal et cantonal, ainsi que les modalités concernant les fusions de communes relèvent de la compétence des cantons et sont exclusivement régies par le droit cantonal. En cas de fusion de communes, celui-ci peut prévoir différents régimes :

a) Le droit de cité communal initial des communes qui fusionnent est perdu ; le droit de cité communal de la nouvelle commune qui regroupe les communes fusionnées devient le nouveau droit de cité communal et est inscrit comme tel à l'état civil. C'est le système légal qui prévaut actuellement. Dans ce cas, c'est le nom de la nouvelle commune (politique et territoriale) qui est mentionné dans le registre fédéral de l'état civil où sont saisies les données d'état civil. Parmi ces données figure notamment le lieu d'origine de la personne concernée.

b) Afin d'éviter la perte du droit de cité communal initial, une commune (territoriale) ayant fusionné avec une autre entité pour en former une nouvelle peut être maintenue comme commune d'origine (personnelle). Dans ce cas de figure, c'est le nom de la commune d'origine (personnelle), et non la nouvelle dénomination résultant de la fusion, qui est indiqué dans le registre de l'état civil. La particularité de cette solution est que le droit de cité communal (lieu d'origine) n'est plus rattaché à une commune politique, ni à une entité politique ou administrative existante.

c) Comme le droit fédéral ne se prononce pas sur la désignation des lieux d'origine, les cantons peuvent prévoir des solutions de fusion qui prennent en compte à la fois le nom de la nouvelle commune politique et le nom du lieu d'origine actuel. Ainsi, il est possible, de distinguer d'autres combinaisons différentes :

- 1^{ère} option - Le lieu d'origine initial est conservé comme lieu d'origine actuel suivi, entre parenthèses, du nom de la nouvelle commune politique, issue de la fusion. Ainsi, la commune " Epesses " a été transférée dans la commune politique " Bourg-en-Lavaux ". Après la fusion, le lieu d'origine des personnes concernées serait " Epesses (Bourg-en-Lavaux) ". C'est la solution proposée par le postulat Maurice Neyroud et consorts.

- 2^{ème} option - A l'inverse, le lieu d'origine de la nouvelle commune devient le lieu d'origine actuel, mais le lieu d'origine initial est conservé. Il suit entre parenthèses le lieu d'origine de la nouvelle commune issue de la fusion. L'origine initiale est indiquée entre parenthèses comme une désignation de première origine. Ainsi, après la fusion, le lieu d'origine des personnes de la commune politique " Epesses ", transférée dans la commune politique de " Bourg-en-Lavaux " serait " Bourg-en-Lavaux (Epesses) ".

Il est important que le droit de cité d'une personne corresponde à une entité politique existante au moment de son acquisition. La commune issue d'une fusion est l'entité politique qui dispose de la personnalité juridique et qui regroupe les organes étatiques propres à son existence. Il est peu cohérent d'enregistrer comme droit de cité principal un lieu d'origine qui correspond à une ancienne commune et qui n'est plus représentatif de la réalité politique et légale de la commune issue de la fusion. Dans cette perspective, il est souhaitable de conserver l'art. 11 al. 1 actuel de la LFusCom qui prévoit que les bourgeois des communes qui fusionnent deviennent bourgeois de la nouvelle commune politique.

Toutefois, des aménagements peuvent être apportés à ce principe et la dernière variante citée, mentionnée sous lettre c), 2^{ème} option, est une solution qui répond aux exigences légales en matière de droit de cité et d'acquisition de la nationalité suisse.

Elle permet, sur demande de toute personne intéressée, présentée dans le délai d'une année dès l'entrée en vigueur de la fusion, de désigner comme droit de cité celui de la nouvelle commune politique actuelle suivi, entre parenthèses, du nom de l'ancienne commune d'origine (cf. art. 11 al. 2 et 3 nouveau LFusCom). La désignation entre parenthèses de l'ancien lieu d'origine reste significative du point de vue des origines de la personne. Mais sous l'angle de la naturalisation, seule la nouvelle commune politique issue de la fusion peut octroyer un droit de cité communal. Il n'est plus possible d'acquérir un droit de cité d'une commune fusionnée. Ainsi, enregistrer après une fusion l'ancienne commune comme droit de cité communal principal, comme cela a été proposé par les motionnaires, n'est pas souhaitable. L'indication du droit de cité primaire, figurant entre parenthèses après la nouvelle commune politique issue de la fusion, est en revanche une solution adaptée à la situation réelle de la nouvelle commune.

Pour les communes qui ont déjà fusionné, le projet de loi doit prévoir un droit transitoire et mentionner la procédure à suivre. Il est ainsi nécessaire de prévoir que les citoyens possédant un droit de cité d'une ancienne commune vaudoise, intégrée à une nouvelle commune par fusion, puissent reprendre le droit de cité de leur ancienne commune d'origine, en plus de leur commune d'origine actuelle, issue de la fusion.

Dans cette perspective, le citoyen d'une commune qui a déjà fusionné et qui souhaite retrouver son ancien droit de cité communal doit présenter une demande écrite à l'état civil dans le délai d'une année à compter de l'entrée en vigueur de la loi. Une décision formelle devra être prise par l'autorité de surveillance cantonale de l'état civil. Celle-ci ordonnera le rétablissement de la personne dans son ancien droit de cité d'origine et son enregistrement dans Infostar. La procédure est soumise à un émolument, de Fr.100.— au minimum, en vertu du principe de la couverture des frais. La demande ne peut plus intervenir après une année après l'entrée en vigueur du nouveau droit (cf. art. 2 Disposition transitoire).

4 CONSEQUENCES

4.1 Constitutionnelles, légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)

L'origine d'une personne est déterminée par son droit de cité ; celui-ci est réglé par le droit public (art. 22 al. 1 et 2 CC). Les modalités d'une fusion de communes sont aussi régies par le droit cantonal. Comme le droit fédéral ne se prononce pas sur la désignation des lieux d'origine, les cantons peuvent prévoir des solutions de fusion qui prennent en compte à la fois le nom de la nouvelle commune politique et le nom du lieu d'origine actuel.

4.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

L'adoption de la modification de la LFusCom n'entraîne pas de dépenses supplémentaires.

4.3 Conséquences en termes de risques et d'incertitudes sur les plans financier et économique

Néant.

4.4 Personnel

Néant.

4.5 Communes

La double (et parfois multiple) origine enregistrée dans le registre de l'état civil Infostar peut être reprise par le Registre cantonal des personnes, puis par les registres des habitants des communes, sans difficultés particulières. Certains registres communaux pourraient être amenés à procéder à des adaptations de leur programme informatique, à charge des communes.

4.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant.

4.7 Programme de législature et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

4.8 Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA

Néant.

4.9 Découpage territorial (conformité à DecTer)

Néant.

4.10 Incidences informatiques

La liste officielle des " communes d'origine de la Suisse qui ne sont plus des communes politiques ", établie par l'Office fédéral de la Justice, Unité Infostar UID, devra être mise à jour (voir le document ci-joint, état au 01.06.2014). Dans ce but, le Service des communes et du logement (SCL), qui assume la responsabilité des fusions de communes dans le canton de Vaud, doit communiquer à l'Office fédéral de la Justice, Unité Infostar UID, la liste de toutes les fusions de communes qui ont eu lieu avant l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions, en mentionnant le nom de la nouvelle commune d'origine politique, ainsi que les noms des anciennes communes fusionnées qui ne sont plus des communes politiques, et la date de l'entrée en vigueur de chaque fusion. Pour les fusions futures qui auront lieu après l'entrée en vigueur de la modification, le SCL devra communiquer systématiquement à cet Office, après chaque fusion, la liste des nouvelles fusions de communes afin d'assurer la mise à jour continue de la liste officielle susmentionnée. Une fois fusionnées, la nouvelle commune politique et toutes les anciennes communes fusionnées cohabitent en tant que lieux d'origine différents. En cas de fusion ultérieure de communes elles-mêmes déjà fusionnées, cela aura pour conséquence de complexifier le système par la multiplication des lieux d'origine (voir les exemples présentés dans l'annexe ci-jointe).

Pour la mise en œuvre pratique de la double origine, en particulier par rapport aux mentions de l'origine sur les documents officiels, certains problèmes peuvent survenir et sont liés aux documents " délivrables ". La carte d'identité et le passeport suisse ne peuvent contenir qu'un seul lieu d'origine (droit de cité) ; l'inscription de plusieurs lieux d'origine n'y est pas possible. L'administré qui a plusieurs lieux d'origine a toutefois la possibilité de choisir lors de l'établissement du document d'identité le lieu d'origine qu'il souhaite faire figurer sur son passeport et/ou sa carte d'identité, suivi de l'abréviation officielle du canton correspondant (art. 14 al. 2 de l'Ordonnance sur les documents d'identité des ressortissants suisses, OLDI ; RS 143.11). En cas d'établissement d'un document d'identité (passeport et/ou carte d'identité), le droit de cité communal inscrit dans le registre de l'état civil Infostar sera repris intégralement dans le document d'identité. Ainsi, si le droit de cité communal déterminé par le droit cantonal et enregistré dans le registre de l'état civil Infostar est " Bourg-en-Lavaux (Epresses) ", comme cela est proposé dans le projet de loi, la mention complète de ce droit de cité, soit " Bourg-en-Lavaux (Epresses) ", pourra être inscrite comme lieu d'origine sur le document d'identité, sur demande du citoyen ayant fait ce choix, conformément à ce qui est indiqué ci-dessus.

4.11 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

4.12 Simplifications administratives

Néant.

4.13 Protection des données

Néant.

4.14 Autres

Néant.

5 CONCLUSION

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil :

de prendre acte du rapport du Conseil d'Etat sur le postulat Maurice Neyroud et consorts (13_MOT_024) " Gardons nos origines ".

d'adopter le projet de loi modifiant la loi du 7 décembre 2004 sur les fusions de communes

Fusion de communes
(Exemples et effet sur le droit de cité communal)

Cas 1

Bourg-en-Lavaux, issue de la fusion des communes de Cully, Epesses, Grandvaux, Riex et Villette le 1er juillet 2011 (District Lavaux-Oron).

Droit de cité actuel : 1

- Bourg-en-Lavaux

Droit de cité après la modification légale : 6

- Bourg-en-Lavaux
- Bourg-en-Lavaux (Cully)
- Bourg-en-Lavaux (Epesses)
- Bourg-en-Lavaux (Riex)
- Bourg-en-Lavaux (Grandvaux)
- Bourg-en-Lavaux (Villette)

Il convient d'adjoindre les 5 derniers droits de cité précités à la liste des communes d'origine de la Suisse qui ne sont plus des communes politiques. Pour cela, ceux-ci doivent être annoncés à l'OFJ et à l'OFS, qui va leur attribuer un numéro Infostar ID.

Cas 2

Maracon, issue de la fusion des communes Maracon et la Rogivue, le 1er janvier 2003 (District Lavaux-Oron).

Droit de cité actuel : 1

- Maracon

Droit de cité après la modification légale : 2

- Maracon
- Maracon (La Rogivue)

Ici également, il convient d'ajouter le dernier droit de cité à la liste des communes d'origine de la Suisse qui ne sont plus des communes politiques. Pour cela, celle-ci doit être annoncée à l'OFJ et à l'OFS, qui va lui attribuer un numéro Infostar ID.

Cas 3

Si après l'entrée en vigueur de la loi, il y a une fusion de communes déjà fusionnées, par exemple **entre Bourg-en-Lavaux et Maraçon**, la situation sera la suivante :

Si la nouvelle commune est par exemple « Lavaux »

Droit de cité après la modification légale : 9

- Lavaux
- Lavaux (Bourg-en-Lavaux)
- Lavaux (Bourg-en-Lavaux, Cully)
- Lavaux (Bourg-en-Lavaux, Epesses)
- Lavaux (Bourg-en-Lavaux, Riex)
- Lavaux (Bourg-en-Lavaux, Grandvaux)
- Lavaux (Bourg-en-Lavaux, Villette)
- Lavaux (Maraçon)
- Lavaux (Maraçon, La Rogivue)

Lavaux est la commune politique et aussi celle qui a par effet de la loi le droit de cité communal.

Pour les autres, il sera nécessaire d'ajouter les 8 autres droits de cité à la liste des communes d'origine de la Suisse qui ne sont plus des communes politiques ». Pour cela, ces 8 droits de cité nouveaux devront être annoncés à l'OFJ et à l'OFS, qui va leur attribuer à nouveau un numéro Infostar ID.

Texte actuel

Projet

PROJET DE LOI
modifiant la loi du 7 décembre 2004 sur les fusions de
communes

du 11 février 2015

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat

décète

Article premier

¹ La loi du 7 décembre 2004 sur les fusions de communes est modifiée comme suit :

Art. 11 Bourgeoisie (droit de cité communal)

¹ Les bourgeois des communes qui fusionnent deviennent bourgeois de la nouvelle commune le jour de l'entrée en vigueur de la fusion.

Art. 11 Bourgeoisie (droit de cité communal)

¹ Sans changement.

² Ils peuvent demander, dans l'année qui suit l'entrée en vigueur de la fusion, que le droit de cité communal inscrit à l'état civil soit celui de la nouvelle commune suivi, entre parenthèses, du nom de l'ancienne commune d'origine.

³ En cas de fusions successives, plusieurs anciennes communes d'origine peuvent être inscrites entre parenthèses à la suite du droit de cité communal, à condition que la personne concernée ait fait usage de la faculté prévue par l'alinéa 2 lors de la fusion préalable.

⁴ La demande est présentée à l'autorité cantonale de surveillance de l'état civil.

Texte actuel

Projet

⁵ La procédure est soumise à émolument.

Art. 2 Disposition transitoire

¹ Dans l'année suivant l'entrée en vigueur de la présente loi, les bourgeois des communes fusionnées antérieurement peuvent demander que l'enregistrement de leur droit de cité communal à l'état civil soit soumis au nouveau droit.

² La demande est présentée à l'autorité cantonale de surveillance de l'état civil.

³ La procédure est soumise à émolument.

Art. 3

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a de la Constitution cantonale et en fixera l'entrée en vigueur par voie d'arrêté.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 11 février 2015.

Le président :

Le chancelier :

P.-Y. Maillard

V. Grandjean

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

Exposé des motifs et projet de loi modifiant la loi du 7 décembre 2004 sur les fusions de communes et

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat Maurice Neyroud et consorts « Gardons nos origines » (13_POS_048)

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le jeudi 30 avril 2015 à la Salle de conférences du Château cantonal, à Lausanne. Elle était composée de Mmes Ginette Duvoisin, Jessica Jaccoud, Patricia Dominique Lachat et Claire Richard, de MM. Jean-Luc Bezençon, Hans Rudolf Kappeler, Daniel Meienberger, Maurice Neyroud, Philippe Randin remplaçant M. Michel Renaud, Marc-André Bory, Jean-Marc Chollet, Martial de Montmollin, Gérald Creteigny, Marc Oran, ainsi que de la soussignée Aliette Rey-Marion, confirmée dans son rôle de présidente et rapportrice.

M. Philippe Leuba, chef du DECS, y était accompagné de Mme Vinciane Frund (cheffe de la division état civil au SPOP) ainsi que de MM. Stève Maucci (chef du SPOP) et Laurent Curchod (délégué aux fusions de communes).

M. Jérôme Marcel, secrétaire de la commission, a tenu les notes de séance.

2. EXPOSÉ DES MOTIFS ET PROJET DE LOI MODIFIANT LA LOI DU 7 DÉCEMBRE 2004 SUR LES FUSIONS DE COMMUNES

2.1. PRÉSENTATION DE L'EMPL – POSITION DU CONSEIL D'ETAT

M. le conseiller d'Etat Philippe Leuba rappelle que la problématique posée par la motion transformée en postulat, Maurice Neyroud, à savoir :

- 1) la préoccupation de pouvoir conserver son lieu d'origine même si la commune a fusionné et que son nom disparaît du registre officiel des communes existantes ;
- 2) l'effet rétroactif pour le cas des communes déjà fusionnées afin de mettre tous les citoyens sur le même pied d'égalité.

Concernant le point 1, le Conseil d'Etat y répond favorablement en proposant de pouvoir conserver son lieu d'origine, sur une base volontaire, c'est-à-dire, en cas de fusion de commune, on pourra demander à ce que figure entre parenthèse le nom de l'ancienne commune d'origine à la suite du nom de la nouvelle commune.

En cas de fusion de communes ayant déjà fusionné, avec ce système, l'ancienne commune d'origine viendrait se placer à la suite de la commune d'origine de base.

Exemple : une personne originaire de *Cully* peut demander à ce que son origine soit *Bourg-en-Lavaux (Cully)*. Si Bourg-en-Lavaux devait à nouveau fusionner dans une nouvelle commune, alors il peut demander à ce que son origine soit libellée ainsi : *Nouvelle commune (Cully, Bourg-en-Lavaux)*.

Pour toute nouvelle fusion, les personnes concernées ont une année après l'entrée en vigueur de la fusion pour demander à bénéficier de cette possibilité.

Le canton de Neuchâtel a instauré un système différent, à savoir, d'abord le nom de l'ancienne commune et entre parenthèse, le nom de la commune existante après fusion. Le Conseil d'Etat privilégie le système proposé dans l'EMPL 218.

Voici quelques arguments privilégiant cette approche :

Avec le système neuchâtelois, dans un cas de fusion de communes ayant déjà fusionné, on se retrouverait avec, entre parenthèse, une commune ayant disparu et la nouvelle commune. Avec cette coexistence dans la parenthèse du nom d'une commune disparue et du nom d'une commune existante, on aurait dans les registres, deux informations de nature différente traitées sur un même plan. Le système proposé par le conseil d'Etat permettra également qu'à long terme les personnes qui n'ont jamais connu les anciennes communes, n'aient pas comme origine, un lieu-dit auquel ils ne s'identifient pas, ce que le système neuchâtelois ne propose pas.

Pour ce qui est des communes déjà fusionnées (effet rétroactif), le Conseil d'Etat propose qu'il soit étendu au maximum, c'est-à-dire qu'il concerne toutes les fusions passées de communes vaudoises, par exemple, les bourgeois de Montreux pourront demander à ce que leur commune d'origine initiale soit réintroduite (Les Planches, Veytaux, Le Châtelard ont fusionné en 1962). Cette possibilité se fera également sur une base volontaire et la demande devra, par analogie, être déposée dans un délai d'une année après l'entrée en vigueur de la modification légale proposée.

Les émoluments qui seront perçus pour ces demandes seront modérés : par demande, qui peut concerner un individu tout comme une famille, le montant sera d'environ Fr. 100.-

Les documents officiels tels que, carte d'identité, passeport, permis de conduire ne devront pas être refaits. C'est lors du renouvellement à échéance que la nouvelle dénomination d'origine sera apposée sur les nouveaux documents.

2.2. DISCUSSION GÉNÉRALE

Une très longue discussion générale a eu lieu, ce qui prouve que ce sujet est très sensible, par contre il est relevé qu'aucun projet de fusion de communes n'a échoué à cause de cette question.

Quelques préoccupations relevées :

L'information aux citoyens devra être faite correctement par l'ensemble des greffes municipaux des communes qui ont fusionné par le passé pour les rendre attentifs aux nouvelles dispositions. Il n'est pas prévu d'écrire à tous les habitants des communes concernées, cela occasionnerait des frais disproportionnés. Les communes devront elles aussi faire connaître ces nouvelles dispositions à chaque habitant de leur commune. Ces communes devront adapter leur système informatique, ce qui générera des coûts probablement peu élevés.

Le système neuchâtelois est mis positivement en avant à plusieurs reprises. Le chef du SPOP, M. Maucci, explique que, du point de vue de la sécurité du droit de cité, comme l'origine se transmet de génération en génération, il n'est pas idéal d'avoir comme commune d'origine principale une commune qui a disparu avec le temps et n'a plus aucune existence juridique. Sans compter les naturalisations dans des communes ayant fusionné.

2.3. EXAMEN POINT PAR POINT DE L'EXPOSÉ DES MOTIFS

Toutes les questions posées ont reçus une réponse claire et précise.

2.4. DISCUSSION SUR LE PROJET DE LOI ET VOTES

Article 11

Le postulant, malgré tous les arguments, ne rejoint pas la position du Conseil d'Etat : à son avis, le canton de Neuchâtel sait ce qu'il fait et il serait à son sens plus élégant de mettre la commune administrative entre parenthèse, après la commune d'origine historique. Dès lors il en reste à la proposition qu'il avait faite dans sa motion, ensuite transformée en postulat, solution qui aurait par ailleurs à son avis l'avantage de ne pas susciter d'interminables discussions en plénum. Il dépose donc l'amendement suivant :

¹ Les bourgeois des communes qui fusionnent deviennent bourgeois de la nouvelle commune le jour de l'entrée en vigueur de la fusion.

² ~~Ils conservent le nom de l'ancienne commune d'origine suivi, entre parenthèses, du nom de la commune issue de la fusion. Ils peuvent demander, dans l'année qui suit l'entrée en vigueur de la fusion, que le droit de cité communal inscrit à l'état civil soit celui de la nouvelle commune suivi, entre parenthèses, du nom de l'ancienne commune d'origine.~~

³ ~~En cas de fusions successives, plusieurs anciennes communes d'origine peuvent être inscrites entre parenthèses à la suite du droit de cité communal, à condition que la personne concernée ait fait usage de la faculté prévue par l'alinéa 2 lors de la fusion préalable.~~

⁴ ~~La demande est présentée à l'autorité cantonale de surveillance de l'état civil.~~

Par quatre voix pour, dix voix contre et une abstention, la commission refuse l'amendement.

L'article 11 tel que proposé par le CE est adopté par dix voix pour, quatre voix contre et une abstention.

Article 2 de la loi modifiante

L'article 2 de la loi modifiante tel que proposé par le CE est adopté par douze voix pour, aucune voix contre et trois abstentions.

Article 3 de la loi modifiante

L'article 3 de la loi modifiante tel que proposé par le CE est adopté à l'unanimité.

2.5. VOTE FINAL SUR LE PROJET DE LOI

Avec onze voix pour, aucune voix contre et quatre abstentions, la commission adopte le projet de loi tel qu'il ressort à l'issue de son examen.

2.6. ENTRÉE EN MATIÈRE SUR LE PROJET DE LOI

Avec douze voix pour, aucune voix contre et trois abstentions, la commission recommande au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de loi.

3. RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL SUR LE POSTULAT MAURICE NEYROUD ET CONSORTS « GARDONS NOS ORIGINES » (13_POS_048)

3.1. POSITION DU POSTULANT

Le postulant estime que le projet de loi proposé par le Conseil d'Etat ne correspond pas entièrement à sa demande, même si dans le fonds la proposition répond au gros du problème. Ce qui satisfera beaucoup de gens, sans toutefois aller jusqu'au bout.

3.2. RECOMMANDATION D'ENTRÉE EN MATIÈRE

Avec onze voix pour, aucune voix contre et quatre abstentions, la commission recommande au Grand Conseil d'accepter le rapport du Conseil d'Etat.

Aucun rapport de minorité n'est annoncé.

Oulens-sur-Lucens, le 16 mai 2015

*La rapportrice :
(Signé) Alette Rey-Marion*

**EXPOSE DES MOTIFS ET
PROJET DE DECRET**

sur la fusion des communes de Carrouge, Ferlens et Mézières

et

PROJET DE LOI

sur la modification de la loi du 30 mai 2006 sur le découpage territorial

1 DECRET SUR LA FUSION DES COMMUNES DE CARROUGE, FERLENS ET MEZIERES

1.1 Contexte et enjeux

Les trois communes de Carrouge, Ferlens et Mézières ont décidé de ne former, à partir du 1^{er} juillet 2016, plus qu'une seule et unique commune portant le nom de Jorat-Mézières.

1.2 Quelques chiffres

Communes	Habitants (au 31.12.2014)	Superficie (hectares)	Organe délibérant	Taux d'imposition 2015
Carrouge	1'125	541	Conseil communal	76
Ferlens	338	350	Conseil général	77
Mézières	1'202	224	Conseil communal	76
Total	2'665	1'115		

1.3 Bref historique

Sources : Armorial des communes vaudoises, Lausanne, 1972. Les communes vaudoises et leurs armoiries, Chapelle-sur-Moudon, 1995. Sites internet des communes de la région.

En 1161, pour la première fois, on voit apparaître dans un texte le nom du village : "Paganus de Maseres". Nom qui se transforme au cours du temps jusqu'à l'appellation actuelle. En 1180 : "Jordanus de Maisières". En 1453 : "Mexieres" qui, par la suite, se fixe définitivement en "**Mézières**". Nom de lieu fréquent que l'on retrouve près de Romont et en divers lieux de France, mot identique au pluriel de l'appellatif "maceria", en ancien français "maisiere", c'est-à-dire "muraille" ou "masure". Sur toute cette période, aucun document dans les archives de la Commune, la cure où étaient conservées ces pièces ayant brûlé complètement (fin du 17^{ème} siècle ou début du 18^{ème} siècle).

A travers le Moyen Age et jusqu'à la révolution de 1798, on voit Mézières partagé, appartenant à deux seigneuries différentes. D'une part était coseigneur de Mézières le propriétaire de Vulliens, Carrouge et Les Cullayes, d'autres part la famille d'Estavayer. Mais ce n'est là qu'un point de repère dans le temps,

car de mariages en héritages, d'héritages en partages et de partages en ventes, Mézières passe de mains en mains et de familles en familles, les terres et les villages - avec leurs habitants, bien sûr - n'étant alors qu'une sorte de "marchandise", bonne à être vendue ou échangée. Ce qui semble certain c'est qu'au moment de la révolution étaient coseigneurs de Mézières d'une part Bernard de Diesbach et d'autre part Jean-François Cerjat.

La présence bernoise, d'autre part, permit - mais pas avant 1700 - de mettre fin à l'insécurité des routes qui traversaient les bois du Jorat, routes infestées de brigands qui rançonnaient et n'hésitaient pas à tuer les voyageurs qui les empruntaient.

Cependant, petit à petit, au bout de ceux cents ans environ, on voit se dessiner, timidement, çà et là, quelques vellétés de révolte, essentiellement soutenues par la classe bourgeoise.

A ce titre, l'affaire du Pasteur Martin de Mézières est exemplaire.

Pasteur à Mézières de 1779 à 1792, il échappa au ministre Martin de dire, dans une conversation à la sortie d'un culte, que les pommes de terre étant un légume et non des céréales, la dîme n'en était pas due (impôt correspondant à un dixième des récoltes). Le Châtelain Reymond s'empressa - en les dénaturant - de rapporter ces paroles au seigneur de Carrouge, Bernard de Diesbach, qui les transmit immédiatement au Sénat de Berne.

Une accusation de haute trahison fut aussitôt décrétée contre le pasteur. Au milieu de la nuit, une troupe d'agents de la police bernoise, masqués, envahit la cure de Mézières, mit les papiers du ministre sous scellés, enleva le pasteur Martin et le conduisit dans les prisons de Berne. Distrait de ses juges naturels, mis au secret, soumis à une enquête sévère, le pasteur Martin vit pourtant son innocence reconnue et proclamée.

Après quatre mois de détention, un arrêt de l'avoyer et conseil souverain, en date du 4 avril 1791, lui ouvrit les portes de son cachot et lui alloua une indemnité de cent louis d'or. Il fut solennellement réintégré dans sa paroisse et le délateur Reymond fut censuré et destitué. Le retour du pasteur Martin, les 11 et 12 avril 1791, fut un véritable triomphe. Partout au long de sa route, il fut acclamé et fêté. Le 12 avril, une foule de ses paroissiens, musique en tête, se porta à sa rencontre jusqu'à Bressonnaz. Il y eut des discours de bienvenue, le tout suivi d'un joyeux retour jusqu'à la cure de Mézières où le cortège fut reçu par une salve d'armes à feu. Ainsi finit la "révolte des pommes de terre" !

Cet épisode historique a fait le sujet d'une pièce de théâtre intitulée "La Dîme", par M. René Morax, qui fut jouée avec un très grand succès à Mézières par des acteurs de la contrée, à l'occasion du Centenaire vaudois de 1903.

Le succès de cette pièce suggéra l'idée de construire à Mézières un théâtre qui serait destiné à mettre à la portée du grand public diverses manifestations de l'art dramatique et musical, avec la collaboration, autant que possible, des habitants de la contrée. Cette initiative fut appuyée par la faveur du public et par les plus hautes personnalités artistiques et littéraires de la Suisse et de l'étranger. Une société par actions se constitua, qui construisit "le Théâtre du Jorat", tout en bois, avec plancher incliné, 1'200 places assises et tous les locaux accessoires. L'inauguration a eu lieu le 9 mai 1908 par la représentation d'"Henriette", drame rustique par René Morax, et la reprise de "La Dîme". En mai 1910, on donna "Aliénor", drame du même auteur. En juillet 1911, ce fut l'opéra "Orphée", de Gluck, sous le haut patronage de maître Saint-Saëns ; en juillet 1912, "La Nuis des Quatre Temps", légende dramatique par René Morax, et, en 1914 "Tell", du même auteur.

Au Moyen-Age, la terre de **Carrouge** faisait partie de la seigneurie de Vulliens, propriété de la famille noble de ce nom. En 1282, Jean de Vulliens est seigneur de Carrouge et Ropraz (archives communales de Ropraz). Après la conquête du Pays de Vaud par les Bernois, c'est la famille de Graffenried qui acquiert la seigneurie de Carrouge en 1634 et fait construire en 1709 la chapelle. Enfin, Bernard de Diesbach en devient propriétaire en 1769 jusqu'à la révolution de 1798.

Des conflits de frontières sont consignés au cours des siècles dans les archives, notamment en 1569 avec la commune de Ropraz concernant l'exploitation des pâturages et la coupe de bois. La commune de Carrouge en appelle à la Haute Chambre du Pays de Savoie, à Berne. Deux juges ordonnent alors "que les deux seigneuries se séparent par le fil de l'eau (de la Bressonnaz) mais qu'une partie du territoire limitrophe devrait rester en commun", sentence confirmée en 1718. "s'il arrive que le bétail de l'un ou de l'autre, excepté les cochons, aille de son propre mouvement sur le terrain de l'autre, les prédites communes ne pourront pas réciproquement se gager".

Ces droits seront abandonnés en 1762 par la commune de Ropraz à la commune de Carrouge "moyennant la somme de trente-trois écus petits, payable à la Saint-Jean prochaine".

Les différends entre le seigneur et ses sujets sont également fréquents, ainsi en 1671, un procès oppose les communiens de Mézières au seigneur de Carrouge au sujet des corvées de cure.

La jolie chapelle de Carrouge date du début du 18^{ème} siècle et a fêté en 2009 son trois centième anniversaire. Construite vraisemblablement par la famille de Graffenried, propriétaire de la Seigneurie de Carrouge de 1634 à 1725, elle est semblable à d'autres chapelles du voisinage (Vulliens, Montpreveyres, Vucherens, Ropraz, Syens), elle est toutefois l'une des plus petites de ce type. Le maître artisan de l'époque est Samuel Nicolas, bourgeois de Carrouge et charpentier de son état. Il a laissé ses initiales sur la chaire avec cette inscription "au nom de Dieu, sois mon commencement", 1709. On retrouve d'ailleurs les initiales S.N. sur nombre de bâtiments de cette époque.

Depuis longtemps, la chapelle de Carrouge fait partie de la paroisse de Mézières. On y célèbre le culte une fois par mois, des enterrements, des mariages et des baptêmes. En 2009, cette charmante petite vieille dame a été dignement célébrée.

En 1180, **Ferlens** s'écrivait Fellens. Sous la domination bernoise, la dîme de Servion-Ferlens se partageait entre le Château d'Oron, les chartreuses de la Part-Dieu et M. Crousaz de Corsier.

On a trouvé au lieu dit " la Rappettaz ", un grand nombre de squelettes humains, couchés en terre et qui étaient de très grande taille. La tradition a gardé le souvenir d'une bataille qui aurait ravagé ce coin du pays à une époque qu'on ne peut préciser. On a également découvert un fer de lance dont on a fait l'armoirie de la commune.

Autrefois, Ferlens ne formait qu'une seule commune avec Servion, mais suite à de nombreux différends, notamment sur le partage des bois, Ferlens adressa une pétition au Conseil d'Etat demandant la séparation des deux bourgs. Le 3 juin 1816, le Grand Conseil décida le partage, mais il ne devint effectif qu'en 1820. Tous les biens communaux : forêts, champs, haies, caisse à graviers, furent partagés en fonction de la population de chacune des deux nouvelles communes.

Tous les ressortissants de l'ancienne commune ont dû choisir pour toujours leur bourgeoisie dans l'un ou l'autre village. C'est ainsi que Servion se retrouva avec 835 âmes et Ferlens avec 377 inconditionnels. Les deux communes ont adopté en 1923 des armoiries très semblables. Alors que Servion retirait intégralement les armes attribuées aux anciens chevaliers du lieu, Ferlens remplaçait la bande par un fer de lance, se donnant ainsi des armes parlantes. Ferlens est le lieu d'origine des " Pasche " et des " Buttet ". Quelques descendants de ces familles habitent encore la localité.

1.4 Chronologie succincte du projet

2011-2013

Lancement du projet d'étude de fusion et travaux des groupes de travail.

Janvier 2014

Présentation des rapports des groupes de travail dans chaque commune.

Avril 2014

Présentation de la convention de fusion à la population des trois communes.

24 juin 2014

Adoption de la convention de fusion par les Conseils des trois communes.

30 novembre 2014

Votations simultanées sur la convention de fusion dans chaque commune et acceptation de la fusion par les trois corps électoraux.

Janvier 2015

Le SCL (Service des communes et du logement) rédige un exposé des motifs et un projet de décret (EMPD) pour la ratification de la convention de fusion par le Grand Conseil et de loi (EMPL) concernant la modification de la loi du 30 mai 2006 sur le découpage territorial.

Février 2015

Envoi au Conseil d'Etat de la convention de fusion acceptée par les corps électoraux des trois communes concernées.

Février 2015

Le Conseil d'Etat adopte les projets d'EMPD et d'EMPL.

Avril 2015

Passage en commission.

Juin 2015

L'EMPD et l'EMPL ratifiant la convention de fusion et modifiant la loi du 30 mai 2006 sur le découpage territorial sont soumis au Grand Conseil.

Juin– Juillet 2015

Délai référendaire de 40 jours sur le décret et la loi du Grand Conseil.

Printemps 2016

Elections des Autorités de la nouvelle commune.

1er juillet 2016

Entrée en vigueur de la fusion et de la nouvelle commune de Jorat-Mézières.

En date du 24 juin 2014, les organes délibérants des trois communes ont adopté la convention de fusion. En date du 30 novembre 2014, les corps électoraux ont accepté la convention de fusion avec les résultats suivants :

Communes	oui	non	Participation
Carrouge	305	153	60,75 %
Ferlens	114	82	74,6 %
Mézières	321	167	55,44 %

1.5 La convention de fusion

Le Service des communes et du logement (SCL), après vérification de la convention de fusion, a constaté qu'elle n'était pas contraire au droit. Elle a la teneur suivante :

Convention de fusion entre les communes de Carrouge, Ferlens et Mézières

Article premier Principe et entrée en vigueur

Les communes de Carrouge, Ferlens et Mézières sont réunies et ne forment plus qu'une seule commune dès le 1^{er} juillet 2016.

Art. 2 Nom

Le nom de la nouvelle commune est Jorat-Mézières. Les noms de Carrouge, Ferlens et Mézières cessent d'être ceux d'une commune pour devenir les noms des localités de la nouvelle commune.

Art 3 District

La nouvelle commune de Jorat-Mézières est rattachée au district de Lavaux-Oron.

Art. 4 Armoiries

Les armoiries de la nouvelle commune se blasonnent comme suit : "De sinople au sautoir d'or à trois fleurs de pomme de terre d'argent au pistil du second brochant en bande".

Art. 5 Bourgeoisie

Les bourgeois des communes de Carrouge, Ferlens et Mézières deviennent bourgeois de la nouvelle commune dès le 1^{er} juillet 2016.

Art. 6 Transfert des patrimoines

Au 1^{er} juillet 2016, la nouvelle commune reprend tous les actifs et passifs de chacune des communes fusionnées.

Art. 7 Transfert des droits et des obligations

Au 1^{er} juillet 2016, la nouvelle commune reprend tous les droits et les obligations des communes fusionnées légalement souscrits par elles, ainsi que toutes les conventions publiques et privées auxquelles chacune des communes fusionnées est partie.

L'adaptation des statuts ou, si nécessaire, les conditions de dissolution des associations intercommunales auxquelles les communes parties à la convention de fusion sont membres seront examinées après l'entrée en force de la fusion.

Art. 8 Autorités communales

Conformément à la loi du 28 février 1956 sur les communes, les autorités de la nouvelle commune de Jorat-Mézières sont :

- a) le Conseil communal ;
- b) la Municipalité ;
- c) la Syndique ou le Syndic.

Elles seront élues lors des élections communales de 2016 et entreront en fonction le 1^{er} juillet 2016. Le Conseil communal de la nouvelle commune se composera de 55 membres et la Municipalité de 7 membres.

Les séances du Conseil communal se dérouleront en principe à la grande salle de Mézières.

Art. 9 Election du Conseil communal et système électoral

Pour la première législature (2016-2021), chaque ancienne commune forme un arrondissement électoral. Les sièges du Conseil communal et les suppléants sont répartis entre les arrondissements, proportionnellement à l'effectif de leur population selon le dernier recensement annuel cantonal. Chaque arrondissement a droit à au moins un siège au Conseil communal.

L'élection a lieu au système majoritaire.

Art. 10 Election de la Municipalité et de la Syndique ou du Syndic

Pour la première législature (2016-2021), les sièges de la Municipalité sont répartis entre les trois communes regroupées, soit 3 sièges pour Carrouge, 3 sièges pour Mézières et 1 siège pour Ferlens, chaque ancienne commune formant un arrondissement électoral.

Pour l'élection de la Syndique ou du Syndic, la nouvelle commune forme un seul et unique arrondissement électoral.

Art. 11 Vacances de sièges au Conseil communal ou à la Municipalité

Les sièges devenus vacants au cours de la première législature (2016-2021) devront être repourvus séparément dans chaque arrondissement électoral concerné. En cas d'absence de candidat officiel dans un arrondissement électoral, la nouvelle commune forme alors l'arrondissement électoral pour l'élection complémentaire.

Art. 12 Siège administratif

Le siège administratif de la nouvelle commune est sis dans la localité de Carrouge.

Art. 13 Bureau électoral

Le bureau électoral de la nouvelle commune est situé au siège administratif de la nouvelle commune. Toutefois, chaque localité de cette dernière conserve une boîte aux lettres pour les votes anticipés.

Art. 14 Archives

Les documents et archives des trois communes conservent leur autonomie avant la fusion ; ils seront regroupés après inventaire, tout en gardant leur individualité. Les archives de la nouvelle commune commencent à l'entrée en vigueur de la fusion.

Art. 15 Personnel

Le personnel en fonction au jour de la fusion, occupé à plein temps ou à temps partiel, est transféré à la nouvelle commune aux conditions en vigueur au moment de la fusion.

Art. 16 Esserts communaux

Lorsqu'une parcelle communale devient libre, elle est proposée en priorité aux agriculteurs domiciliés sur le territoire de l'ancienne commune à laquelle elle appartenait, puis aux agriculteurs des autres localités de la nouvelle commune.

Art. 17 Cimetières

La nouvelle commune reprendra et maintiendra les cimetières des trois anciennes communes.

Art. 18 Activités culturelles, sociales et sportives

Les avantages des sociétés locales et des manifestations seront maintenus par la nouvelle commune.

La nouvelle commune s'engage à soutenir et à encourager de manière équitable l'organisation de manifestations et les activités locales.

Un local de réunion pour les habitants sera conservé dans chaque ancienne commune.

Art. 19 Budgets et comptes

Les budgets adoptés par les communes pour 2016 seront repris par la nouvelle commune jusqu'à la fin de l'année civile en cours. Les comptes 2016 seront tenus séparément pour chacune des trois anciennes communes jusqu'au 31 décembre.

Le bouclage des comptes consolidés 2016 sera effectué par la nouvelle commune au tout début de l'année 2017. La municipalité désignera jusqu'à la fin de l'année 2016 l'organe de révision pour les comptes 2016.

Art. 20 Arrêté d'imposition

Les arrêtés d'imposition adoptés par les anciennes communes pour 2016 resteront en vigueur sur le territoire de chacune d'elles jusqu'à la fin de l'année civile.

Pour l'année 2017, le taux d'imposition de la nouvelle commune de Jorat-Mézières est fixé à 76%, sous réserve d'une modification des charges péréquatives.

Art. 21 Investissements

Dès l'acceptation de la fusion par les corps électoraux, les Municipalités des trois communes se concerteront pour tous les nouveaux investissements et désinvestissements relevant de la compétence des Conseils.

La Municipalité de la nouvelle commune s'engage à réaliser en priorité les investissements déjà votés au moment de la fusion et à étudier ceux figurant dans les plans d'investissements des anciennes communes.

Art. 22 Règlements communaux et taxes

a) La réglementation en matière d'aménagement du territoire et de police des constructions, y compris les taxes et émoluments, conserve sa validité à l'intérieur des anciennes limites communales jusqu'à l'entrée en vigueur d'une nouvelle réglementation en la matière dans la nouvelle commune.

b) Les règlements communaux suivants, y compris les taxes et émoluments, s'appliquent sur l'ensemble du territoire de la nouvelle commune dès le 1^{er} juillet 2016 :

- Le règlement du Conseil communal de la commune de Mézières du 21 septembre 2005 ;
- Le règlement sur la protection des arbres de la commune de Carrouge du 13 octobre 2008 ;
- Le règlement de police (et addenda du 28 mai 2003) de la commune de Mézières du 15 décembre 1989 ;
- Le règlement sur le cimetière et les inhumations de la commune de Ferlens du 9 septembre 1998 ;
- Le règlement sur la gestion des déchets de la commune de Mézières du 8 novembre 2013 ;
- Le règlement et tarif des émoluments du contrôle des habitants de la commune de Carrouge du 1^{er} janvier 2011.

Les règlements/tarifs communaux mentionnés sous lettre b) sont destinés à être appliqués provisoirement à la nouvelle commune. Par conséquent, les autorités de la nouvelle commune feront diligence pour en adopter de nouveaux.

c) Les règlements suivants, y compris les taxes et émoluments, restent en vigueur provisoirement sur le territoire de chacune des anciennes communes pour la période du 1^{er} juillet 2016 au 31 décembre 2016 :

- Le règlement sur l'évacuation et l'épuration des eaux usées de la commune de Carrouge du 23 août 1995 ;
- Le règlement sur l'évacuation et l'épuration des eaux usées de la commune de Ferlens du 8 janvier 1993 ;
- Le règlement sur l'évacuation et l'épuration des eaux usées de la commune de Mézières du 27 mars 1996 ;
- Le règlement communal sur la distribution de l'eau de la commune de Carrouge du 18 avril 2012 ;
- Le règlement sur la distribution de l'eau de la commune de Mézières du 2 août 1995.

d) Le règlement intercommunal suivant, y compris les taxes et émoluments, reste en vigueur sur le territoire de l'ancienne commune de Ferlens dès le 1^{er} juillet 2016 :

- Le règlement intercommunal de distribution de l'eau de l'Association intercommunale de distribution d'eau de Servion, Ferlens et Essertes du 12 mars 1993.

e) Le règlement communal suivant, y compris les taxes et émoluments, s'applique sur le territoire des anciennes communes de Carrouge et Mézières dès le 1^{er} janvier 2017 :

- Le règlement communal sur la distribution de l'eau de la commune de Carrouge du 18 avril 2012 avec les tarifs modifiés suivants :

Prix de vente de l'eau :

CHF : 1.60 le m³.

Taxe de raccordement :

Taxe unique de 15% de la valeur du coût estimé des travaux tel qu'indiqué sur la demande du permis de construire. Cette taxe unique est recalculée avec la valeur ECA à la fin de la construction.

Si pas de logement dans la construction, une réduction de taxe est possible et à définir de cas en cas.
En cas de transformation, s'il y a une augmentation de la surface habitable, il y aura également une taxe unique de 15% basée sur l'augmentation de la valeur ECA.

Taxe de location du compteur :

Montant annuel par compteur : CHF 20.-- à CHF 60.-- selon section.

Abonnement annuel par appartement : CHF 60.--

Participation à l'équipement :

A la charge du propriétaire jusqu'à la vanne de prise.

Le règlement/ tarif communal mentionné sous lettre e) est destiné à être appliqué provisoirement à la nouvelle commune. Par conséquent, les autorités de la nouvelle commune feront diligence pour en adopter un nouveau.

f) Le règlement communal suivant, y compris les taxes et émoluments, s'applique sur l'ensemble du territoire de la nouvelle commune dès le 1^{er} janvier 2017 :

– Le règlement sur l'évacuation et l'épuration des eaux usées de la commune de Mézières du 27 mars 1996 avec les tarifs modifiés suivants :

Taxe annuelle d'épuration :

CHF 2.50 par m³ d'eau claire consommée + une taxe annuelle de CHF 180.-- par ménage.

Pour les installations non raccordées au réseau d'eau, 50 m³ seront facturés.

Pour les industries et les agriculteurs, des dérogations peuvent être envisagées.

Taxe de raccordement :

Taxe unique de 15% de la valeur du coût estimé des travaux tel qu'indiqué sur la demande du permis de construire. Cette taxe unique est recalculée avec la valeur ECA à la fin de la construction.

Si pas de logement dans la construction, une réduction de taxe est possible et à définir de cas en cas.

En cas de transformation, s'il y a une augmentation de la surface habitable, il y aura également une taxe unique de 15% basée sur l'augmentation de la valeur ECA.

Participation à l'équipement :

A la charge du propriétaire jusqu'à la conduite communale.

Le règlement/tarif communal mentionné sous lettre f) est destiné à être appliqué provisoirement à la nouvelle commune. Par conséquent, les autorités de la nouvelle commune feront diligence pour en adopter un nouveau.

g) Les règlements imposés par la législation cantonale de même que les règlements ou dispositions de règlements qui confèrent des droits ou obligations aux autorités ou aux particuliers les uns à l'égard des autres non mentionnés dans la présente convention de fusion sont rendus caducs par l'entrée en vigueur de celle-ci.

Art. 23 Pouvoirs

La Municipalité de la nouvelle commune aura tous pouvoirs pour requérir de toutes autorités administratives, de toutes personnes physiques ou morales, toutes inscriptions, modifications, annotations, etc., résultant de cette fusion.

Art. 24 Incitation financière cantonale

Il est pris acte que le Canton de Vaud versera à la nouvelle commune un montant correspondant à l'incitation financière prévue par les articles 24 et suivants de la loi sur les fusions de communes. Selon le calcul indicatif effectué par le Département des Institutions et de la Sécurité, ce montant devrait être de l'ordre de CHF 1'072'000.--.

Art. 25 Procédure

La présente convention, adoptée simultanément par les autorités délibérantes des trois communes fusionnantes, sera ensuite soumise simultanément à votation populaire dans chacune d'entre elles.

Conformément à l'article 9 de la loi sur les fusions de communes, elle sera ensuite soumise au Conseil d'Etat et, par celui-ci, au Grand Conseil. Elle n'aura force de loi qu'après avoir été ratifiée par cette dernière autorité.

2 MODIFICATION DE LA LOI DU 30 MAI 2006 SUR LE DECOUPAGE TERRITORIAL

2.1 Contexte et enjeux

Cette fusion de communes entrera en force le 1^{er} juillet 2016 si le projet de décret présenté ici est adopté par le Grand Conseil. Les articles 2 à 11 de la loi sur le découpage territorial (LDecTer) énumèrent les communes comprises dans les 10 districts vaudois. Les articles concernant le district de la Broye-Vully et de Lavaux-Oron doivent être modifiés afin de supprimer les noms des anciennes communes et d'ajouter le nom de la nouvelle commune, sauf dans les cas où le nom de la nouvelle commune reprend celui de l'une des communes fusionnantes.

2.2 La fusion de communes qui entrera en vigueur le 1er juillet 2016

District de Lavaux-Oron : 1 nouvelle commune, soit :

Jorat-Mézières, issue de la fusion des communes de Carrouge, Ferlens et Mézières.

2.3 Modifications

Les articles 3 et 7 de la loi sur le découpage territorial (LDecTer) énumèrent les communes comprises dans deux districts. Ces articles doivent être modifiés en raison de la fusion de communes précitée qui entrera en force le 1^{er} juillet 2016 Il s'agit des districts suivants :

Art. 3 District de la Broye-Vully

Le nom de 1 ancienne commune doit être supprimé, à savoir :

Carrouge

Art. 7 District de Lavaux-Oron

Les noms de 2 anciennes communes doivent être supprimés, à savoir :

Ferlens et Mézières.

Le nom d'une nouvelle commune doit être ajouté :

Jorat-Mézières.

3 CONSEQUENCES

3.1 Constitutionnelles, légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)

La loi sur le découpage territorial (LDecTer) doit être modifiée selon la teneur indiquée dans les paragraphes précédents.

3.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

L'incitation financière sera portée au budget 2017. Le montant de l'incitation financière à la présente fusion de communes s'élèvera, en application des articles 25 et ss de la loi sur les fusions de communes lu en relation avec les articles 2 à 4 du décret sur l'incitation financière aux fusions de communes, à CHF 1'099'312.-.

3.3 Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financier et économique

Néant.

3.4 Personnel

Néant.

3.5 Communes

En cas d'adoption des projets d'EMPD et d'EMPL par le Grand Conseil, le canton de Vaud comptera 316 communes à partir du 1^{er} juillet 2016.

3.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant.

3.7 Programme de législature et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Ce projet répond à la mesure numéro 5.3 du PL. Actions " Soutenir activement les fusions de communes ".

3.8 Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA

Néant.

3.9 Découpage territorial (conformité à DecTer)

La loi sur le découpage territorial (LDecTer) doit être modifiée selon la teneur indiquée dans les paragraphes précédents.

3.10 Incidences informatiques

Néant.

3.11 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

3.12 Simplifications administratives

Néant.

3.13 Protection des données

Néant.

3.14 Autres

Néant.

4 CONCLUSION

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil d'adopter les projets de décret et de loi ci-après :

PROJET DE DÉCRET

sur la fusion des Communes de Carrouge, Ferlens et Mézières

du 18 février 2015

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu la demande formulée par les autorités des Communes de Carrouge, Ferlens et Mézières

vu la convention de fusion entre les Communes de Carrouge, Ferlens et Mézières

vu la loi sur les fusions de communes

vu le projet de décret présenté par le Conseil d'Etat

décète

Art. 1

¹ Les Communes de Carrouge, Ferlens et Mézières sont réunies en une seule et nouvelle commune sous la dénomination de Jorat-Mézières, dès le 1^{er} juillet 2016.

Art. 2

¹ La convention de fusion, acceptée par les corps électoraux concernés en date du 30 novembre 2014, est ratifiée.

Art. 3

¹ Les électrices et les électeurs de la nouvelle Commune de Jorat-Mézières seront convoqués au printemps 2016 pour procéder à l'élection de leurs autorités.

Art. 4

¹ Le Conseil d'Etat prendra toutes les mesures nécessaires pour organiser la nouvelle Commune de Jorat-Mézières selon les lois en vigueur.

Art. 5

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du présent décret. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1^{er}, lettre a) de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 18 février 2015.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean

Texte actuel

Art. 3 District de la Broye-Vully

¹ Le district de la Broye-Vully comprend les communes de :

Avenches, Brenles, Bussy-sur-Moudon, Carrouge, Champtauroz, Chavannes-sur-Moudon, Chesalles-sur-Moudon, Chevroux, Corcelles-le-Jorat, Corcelles-près-Payerne, Cremin, Cudrefin, Curtilles, Dompierre, Faoug, Forel-sur-Lucens, Grandcour, Henniez, Hermenches, Lovatens, Lucens, Missy, Moudon, Payerne, Prévonloup, Ropraz, Rossenges, Sarzens, Syens, Trey, Treytorrens (*Payerne*), Valbroye, Villars-le-Comte, Villarzel, Vucherens, Vulliens et Vully-les-Lacs.

² Le chef-lieu du district est Payerne.

Projet

**PROJET DE LOI
modifiant la loi du 30 mai 2006 sur le découpage
territorial (LDecTer)**

du 18 février 2015

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat

décète

Article premier

¹ La loi du 30 mai 2006 sur le découpage territorial (LDecTer) est modifiée comme il suit :

Art. 3 District de la Broye-Vully

¹ Le district de la Broye-Vully comprend les communes de :

Avenches, Brenles, Bussy-sur-Moudon, Champtauroz, Chavannes-sur-Moudon, Chesalles-sur-Moudon, Chevroux, Corcelles-le-Jorat, Corcelles-près-Payerne, Cremin, Cudrefin, Curtilles, Dompierre, Faoug, Forel-sur-Lucens, Grandcour, Henniez, Hermenches, Lovatens, Lucens, Missy, Moudon, Payerne, Prévonloup, Ropraz, Rossenges, Sarzens, Syens, Trey, Treytorrens (*Payerne*), Valbroye, Villars-le-Comte, Villarzel, Vucherens, Vulliens et Vully-les-Lacs.

² Sans changement.

Texte actuel

Art. 7 District de Lavaux-Oron

¹ Le district de Lavaux-Oron comprend les communes de :
Belmont-sur-Lausanne, Bourg-en-Lavaux, Chexbres, Essertes, Ferlens,
Forel (*Lavaux*), Lutry, Maracon, Mézières, Montpreveyres, Oron, Paudex,
Puidoux, Pully, Rivaz, Saint-Saphorin (*Lavaux*), Savigny et Servion.

² Le chef-lieu du district est Bourg-en-Lavaux.

Projet

Art. 7 District de Lavaux-Oron

¹ Le district de Lavaux-Oron comprend les communes de :
Belmont-sur-Lausanne, Bourg-en-Lavaux, Chexbres, Essertes, Forel
(*Lavaux*), Jorat-Mézières, Lutry, Maracon, Montpreveyres, Oron, Paudex,
Puidoux, Pully, Rivaz, Saint-Saphorin (*Lavaux*), Savigny et Servion.

² Sans changement.

Art. 2

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 18 février 2015.

Le président :

Le chancelier :

P.-Y. Maillard

V. Grandjean

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

**Exposé des motifs et projet de décret sur la fusion
des communes de Carrouge, Ferlens et Mézières (Jorat-Mézières)**

et

projet de loi sur la modification de la loi du 30 mai 2006 sur le découpage territorial

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le jeudi 30 avril 2015 à la Salle de conférences du Château cantonal, à Lausanne. Elle était composée de Mmes Ginette Duvoisin, Jessica Jaccoud, Patricia Dominique Lachat et Claire Richard, de MM. Jean-Luc Bezençon, Hans Rudolf Kappeler, Daniel Meienberger, Maurice Neyroud, Philippe Randin, remplaçant M. Michel Renaud, Marc-André Bory, Jean-Marc Chollet, Martial de Montmollin, Gérald Cretegny, Marc Oran, ainsi que de la soussignée Aliette Rey-Marion, confirmée dans son rôle de présidente et rapportrice.

Mme Béatrice Métraux, cheffe du DIS, était accompagné de M. Laurent Curchod (délégué aux fusions de communes).

M. Jérôme Marcel, secrétaire de la commission, a tenu les notes de séance.

2. PRESENTATION DE L'EMPD – POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Mme Béatrice Métraux, conseillère d'Etat, se félicite du succès de cette fusion qui donnera naissance à une commune comptant 2665 habitants au 1^{er} juillet 2016. Ce projet a commencé en 2011 pour être adopté en 2014, un projet dans lequel les municipalités se sont investies sans précipitation.

3. DISCUSSION GENERALE

Plusieurs députés saluent cette fusion mais avec toutefois un petit regret : que l'ensemble des communes du Jorat qui aujourd'hui partagent beaucoup de choses en commun ne se soient pas jointes à cette fusion.

Une remarque au sujet d'un point manquant dans tous les EMPD concernant les fusions, soit les motivations des municipalités et des citoyens à vouloir fusionner. Il est répondu que très souvent le problème du renouvellement des autorités est mis en avant mais pas seulement.

Mme la cheffe du département retient la proposition pour les prochains EMPD de fusions de communes.

4. EXAMEN POINT PAR POINT DE L'EXPOSE DES MOTIFS

La discussion n'est pas demandée.

5. PROJET DE DÉCRET SUR LA FUSION DES COMMUNES DE CARROUGE, FERLENS ET MÉZIÈRES (JORAT-MÉZIÈRES)

Discussion sur le projet de décret et votes

Article 1

L'article 1 est adopté à l'unanimité des 15 députés présents.

Article 2

L'article 2 est adopté à l'unanimité des 15 députés présents.

Article 3

L'article 3 est adopté à l'unanimité des 15 députés présents.

Article 4

L'article 4 est adopté à l'unanimité des 15 députés présents.

Article 5

L'article 5 est adopté à l'unanimité des 15 députés présents.

Vote final sur le projet de décret

A l'unanimité, la commission adopte le projet de décret tel qu'il ressort de son examen.

Entrée en matière sur le projet de décret

A l'unanimité, la commission recommande au Grand Conseil d'entrer en matière sur cet EMPD.

6. PROJET DE LOI SUR LA MODIFICATION DE LA LOI DU 30 MAI 2006 SUR LE DÉCOUPAGE TERRITORIAL

Discussion sur le projet de loi et votes

Article 3 District de la Broye-Vully

A l'unanimité, la commission adopte l'article 3 tel que proposé par le Conseil d'Etat.

Article 7 District de Lavaux-Oron

A l'unanimité, la commission adopte l'article 10 tel que proposé par le Conseil d'Etat.

Vote final

A l'unanimité, la commission adopte le projet de loi tel qu'il ressort de son examen.

Recommandation d'entrée en matière

A l'unanimité, la commission recommande au Grand Conseil d'entrer en matière sur cet EMPL.

Oulens-sur-Lucens, le 16 mai 2015

*La rapportrice :
(Signé) Alette Rey-Marion*

**EXPOSE DES MOTIFS ET
PROJET DE DECRET**

**sur la fusion des communes de Brenles, Chesalles-sur-Moudon, Cremin, Forel-sur-Lucens,
Lucens et Sarzens**

et

PROJET DE LOI

sur la modification de la loi du 30 mai 2006 sur le découpage territorial

**1 DECRET SUR LA FUSION DES COMMUNES DE BRENLES,
CHESALLES-SUR-MOUDON, CREMIN, FOREL-SUR-LUCENS, LUCENS ET SARZENS**

1.1 Contexte et enjeux

Les six communes de Brenles, Chesalles-sur-Moudon, Cremin, Forel-sur-Lucens, Lucens et Sarzens ont décidé de ne former, à partir du 1^{er} janvier 2017, plus qu'une seule et unique commune portant le nom de Lucens.

1.2 Quelques chiffres

Communes	Habitants (au 31.12.2014)	Superficie (hectares)	Organe délibérant	Taux d'imposition 2015
Brenles	144	381	Conseil général	78
Chesalles-sur-Moudon	159	166	Conseil général	75
Cremin	54	165	Conseil général	77
Forel-sur-Lucens	151	285	Conseil général	75
Lucens	3330	783	Conseil communal	66
Sarzens	86	145	Conseil général	74
Total	3'924	1'925		

1.3 Bref historique

Sources : Armorial des communes vaudoises, Lausanne, 1972. Les communes vaudoises et leurs armoiries, Chappelle-sur-Moudon, 1995. Sites internet des communes de la région.

La mention la plus reculée de **Lucens** remonte à 965, année où Magnères, évêque de Lausanne, reçut un champ situé à Losingus, c'est-à-dire Lucens. Cependant, à en croire la toponymie, l'origine de Lucens remonterait à une date antérieure, le nom de la localité indiquant une origine burgonde. Quoiqu'il en soit, elle existait déjà à l'époque de notre citation. Dès lors et jusqu'à la réforme, Lucens

sera une possession épiscopale. La longue domination des évêques de Lausanne va se terminer au XVI^e siècle.

De cette période, Lucens a conservé ses armoiries (de gueules et d'argent). La similitude avec le participe latin "lucens" (brillant, lumineux) a broché sur le tout un soleil d'or. En 1536, Lucens devint bernois avec les deux versants de la vallée et durant deux siècles et demi, les lucensois vont vivre en rapports étroits et en bonne harmonie avec les baillis bernois qui avaient choisi de résider dans le château. Cependant, les Lucensois étaient acquis aux idées nouvelles. Le 24 janvier 1798, ils s'emparèrent du château et firent disparaître le vaste écusson de LL.EE. sous une couche de badigeon. Celui-ci, depuis lors, a fait sa réapparition. En 1801, le nouvel Etat de Vaud vend le château. Depuis lors, il a toujours appartenu à des propriétaires privés.

Juché sur une colline à la frontière fribourgeoise, **Brenles** borde les rives du cours d'eau du même nom. Son histoire est liée à celle du château de Lucens et à sa dépendance des évêques de Lausanne. A cette époque, la seigneurie de ce village était partagée entre les familles Frossard, Loys et Clavel. Le droit d'avouerie appartenait à l'évêque, ainsi que tous les droits exercés sur les autres hommes libres de la châtellenie de Lucens. Les abergataires de Brenles y ont droit d'usage aussi longtemps qu'ils demeurent dans l'avouerie du prélat. Ces divers pouvoirs subsistèrent jusqu'à la révolution. Quant au hameau de la Montagne de Brenles, ce fut autrefois un domaine seigneurial, fief de la maison d'Estavayer. Il fut doté au 18^{ème} siècle d'un ouvrage de captation et de dérivation des eaux en tunnel sur 500m réalisé pour l'irrigation. Il est aujourd'hui presque entièrement détruit.

Mentionnée une première fois en 1273, "**Chesales**" relevait dès le Moyen âge de la châtellenie épiscopale de Lucens. Durant la période bernoise ce village faisait partie du baillage de Moudon.

L'écusson communal affiche au premier plan un lion persan. Cette présence exotique, perpétue le souvenir d'un personnage unique. En effet, au début du 18^{ème} siècle, " L'Illustre Paysan ", Daniel Moginié, quitte le village pour un voyage sans retour. Ses pérégrinations le conduiront jusque dans l'Inde des Mogols. Fin diplomate et stratège averti, il gravi les échelons de la société pour atteindre les fonctions les plus élevées. Il épousa la sœur du grand Mogol. Il est mort à Agra le 22 mai 1749, âgé de 39 ans. Omrah de la première classe, commandant de la Seconde Garde mogole, grand portier du palais de l'Empereur et Gouverneur du Penjab. Le récit nous apprend encore que son frère, parti en Indes recueillir l'héritage, aurait péri sur le chemin du retour et que le trésor aurait disparu avec lui. Il est possible de découvrir ou redécouvrir les aventures de Daniel Moginié dans un roman disponible en librairie. La première édition de l'ouvrage remonte à 1754. Elle connut un vif succès, et donna une certaine notoriété à cette localité.

En 1930, la commune décida d'adopter des armoiries. Considérant que le passé de **Cremin** ne présentait rien de saillant au point de vue historique, elle jugea indiqué de prendre simplement les armes du canton, en y ajoutant un ensemble de meubles symbolisant l'occupation essentielle des habitants du village. Commune proche de Lucens, ce hameau se trouve sur la route de Combremont. La partie méridionale du territoire est couverte par le bois domanial de l'Envouissel, propriété de l'Etat de Vaud. Détruites par un incendie en 1825, les archives communales manquent pour jalonner le passé historique de Cremin. Cependant, on sait que le village comptait en 1764 quelque 76 bourgeois constituant la population, répartie dans une quinzaine de foyers.

Forel-sur-Lucens forma autrefois une petite seigneurie passant de main en main. Ainsi Louis de Savoie, baron de Vaux, y vendit quelques droits et usages féodaux au chevalier Gérard de Dizy. La seigneurie passa ensuite à la famille de Chastonnaye, puis à celle d'Estavayer durant plusieurs générations. Par mariage, elle parvint en 1712 dans la famille Bergier, de Lausanne, qui la conserva jusqu'en 1798. Sous le régime bernois, LL.EE. ratifièrent définitivement ce droit de propriété en 1604. A la même époque, les communiens de Forel se libérèrent, moyennant paiement en nature (des céréales) du reste d'une dîme qui leur avait été abergée.

Le nom du village de **Sarzens** est connu depuis le 13^{ème} siècle. Durant tout le Moyen Age, il fit partie de la châtellenie épiscopale de Lucens, mais quelques familles y acquièrent des droitures de diverses sortes. Au 15^{ème} siècle, la dîme de Sarzens appartenait à la chapelle Saint-André-et-Saint Théodule, sise au château de Bossonnens. Les recteurs de cette chapelle vendirent cette dîme à Humbert Cerjat qui la céda avec bénéfice au sire de Villarzel. En 1846, un incendie détruisit la moitié du village.

1.4 Chronologie succincte du projet

Juin 2012

Lancement du projet d'étude de fusion.

Automne 2013

Présentation des rapports des groupes de travail dans chaque commune.

20 mars 2014

Présentation de la convention de fusion à la population des six communes.

23 juin 2014

Adoption de la convention de fusion par les Conseils des six communes.

30 novembre 2014

Votations simultanées sur la convention de fusion dans chaque commune et acceptation de la fusion par les six corps électoraux.

Janvier 2015

Le SCL (Service des communes et du logement) rédige un exposé des motifs et un projet de décret (EMPD) pour la ratification de la convention de fusion par le Grand Conseil et de loi (EMPL) concernant la modification de la loi du 30 mai 2006 sur le découpage territorial.

Février 2015

Envoi au Conseil d'Etat de la convention de fusion acceptée par les corps électoraux des six communes concernées.

Février 2015

Le Conseil d'Etat adopte les projets d'EMPD et d'EMPL.

Avril 2015

Passage en commission.

Juin 2015

L'EMPD ratifiant la convention de fusion est soumis au Grand Conseil.

Juin– Juillet 2015

Délai référendaire de 40 jours sur le décret et la loi du Grand Conseil.

Automne 2016

Elections des Autorités de la nouvelle commune.

1er janvier 2017

Entrée en vigueur de la fusion et de la nouvelle commune de Lucens.

En date du 23 juin 2014, les organes délibérants des six communes ont adopté la convention de fusion. En date du 30 novembre 2014, les corps électoraux ont accepté la convention de fusion avec les résultats suivants :

Communes	oui	non	Participation
Brenles	59	19	70 %

Chesalles-sur-Moudon	51	22	57 %
Cremin	21	10	78,57 %
Forel-sur-Lucens	58	43	84,55 %
Lucens	560	134	38,54 %
Sarzens	34	14	77,77 %

1.5 La convention de fusion

Le Service des communes et du logement (SCL), après vérification de la convention de fusion, a constaté qu'elle n'était pas contraire au droit. Elle a la teneur suivante :

Convention de fusion entre les communes de Brenles, Chesalles-sur-Moudon, Cremin, Forel-sur-Lucens, Lucens et Sarzens

Art. 1 Principe et entrée en vigueur

Les communes de Brenles, Chesalles-sur-Moudon, Cremin, Forel-sur-Lucens, Lucens et Sarzens sont réunies et ne forment plus qu'une seule commune dès le 1^{er} janvier 2017.

Art. 2 Nom

Le nom de la nouvelle commune est Lucens.

Les noms de Brenles, Chesalles-sur-Moudon, Cremin, Forel-sur-Lucens, Lucens et Sarzens cessent d'être ceux d'une commune pour devenir des noms de localités de la nouvelle commune.

Art. 3 Armoiries

Les armoiries de Lucens sont reprises pour la nouvelle commune. Elles se blasonnent comme suit : "Tranché d'argent et de gueules au soleil d'or brochant".

Art. 4 Bourgeoisie

Les bourgeois des communes de Brenles, Chesalles-sur-Moudon, Cremin, Forel-sur-Lucens, Lucens et Sarzens deviennent bourgeois de la nouvelle commune dès le 1^{er} janvier 2017.

Art. 5 Transfert des patrimoines

Au 1^{er} janvier 2017, la nouvelle commune reprend tous les actifs et passifs de chacune des communes fusionnées.

Art. 6 Transfert des droits et des obligations

Au 1^{er} janvier 2017, la nouvelle commune reprend tous les droits et les obligations des communes fusionnées légalement souscrits par elles, ainsi que toutes les conventions publiques et privées auxquelles chacune des communes fusionnées est partie.

L'adaptation des statuts ou, si nécessaire, les conditions de dissolution des associations intercommunales auxquelles les communes parties à la convention de fusion sont membres seront examinées dès l'entrée en vigueur de la fusion.

Art. 7 Autorités communales

Conformément à la loi du 28 février 1956 sur les communes, les autorités de la nouvelle commune de Lucens sont :

- a) le Conseil communal ;
- b) la Municipalité ;
- c) la Syndique ou le Syndic.

Conformément à l'article 13 alinéa 3 de la loi sur les fusions de communes, le mandat des autorités communales est prolongé sans élection jusqu'à l'entrée en vigueur de la fusion. Les autorités de la

nouvelle commune seront élues en automne 2016 et entreront en fonction le 1^{er} janvier 2017.

Le Conseil communal de la nouvelle commune se compose de 50 membres et la Municipalité de 7 membres.

Art. 8 Election du Conseil communal et système électoral

Pour les premières élections de la législature en cours (2016-2021), trois arrondissements électoraux sont créés:

Arrondissement électoral 1 : Lucens

Arrondissement électoral 2 : Brenles, Chesalles-sur-Moudon, Sarzens

Arrondissement électoral 3 : Cremin, Forel-sur-Lucens

Les sièges du Conseil communal sont répartis entre les arrondissements, proportionnellement à l'effectif de leur population selon le dernier recensement annuel cantonal. Chaque arrondissement a droit à au moins un siège au Conseil communal.

L'élection a lieu au système proportionnel.

Art. 9 Election de la Municipalité et de la Syndique ou du Syndic

Pour les premières élections de la législature en cours (2016-2021), trois arrondissements électoraux sont créés. Les sièges de la Municipalité sont répartis entre les arrondissements.

Arrondissement électoral 1 : Lucens 4 sièges

Arrondissement électoral 2 : Brenles, Chesalles-sur-Moudon, Sarzens 2 sièges

Arrondissement électoral 3 : Cremin, Forel-sur-Lucens 1 siège

Pour l'élection de la Syndique ou du Syndic, la nouvelle commune forme un seul arrondissement électoral.

Art. 10 Vacances de sièges au Conseil communal ou à la Municipalité

Pour le Conseil communal, les sièges devenus vacants pendant la législature en cours (2016-2021) doivent être repourvus séparément dans chaque arrondissement électoral concerné. En cas d'absence de candidat officiel dans un arrondissement électoral, la nouvelle commune forme alors l'arrondissement électoral pour l'élection complémentaire.

Pour la Municipalité, les sièges devenus vacants pendant la législature en cours (2016-2021) doivent être repourvus séparément dans chaque arrondissement électoral concerné. En cas d'absence de candidat officiel dans un arrondissement électoral, la nouvelle commune forme alors l'arrondissement électoral pour l'élection complémentaire.

Art. 11 Siège administratif

Le siège administratif de la nouvelle commune est sis dans la localité de Lucens.

Art. 12 Bureau électoral

Le bureau électoral est sis au siège administratif de la nouvelle commune. Toutefois, chaque localité conserve une boîte aux lettres pour les votes anticipés.

Art. 13 Archives

Après l'entrée en vigueur de la fusion, les archives sont entreposées au siège de la nouvelle commune, à l'exception des archives historiques de Forel-sur-Lucens qui dispose de locaux adéquats.

Art. 14 Personnel

Le personnel en fonction au jour de la fusion, occupé à plein temps ou à temps partiel, est transféré à la nouvelle commune aux conditions en vigueur au moment de la fusion.

Art. 15 Esserts communaux

Lorsqu'une parcelle communale devient libre, elle est proposée en priorité aux agriculteurs domiciliés

sur le territoire de l'ancienne commune à laquelle elle appartenait, puis aux agriculteurs des autres localités de la nouvelle commune.

Art. 16 Cimetières

La nouvelle commune reprend et maintient les cimetières des six anciennes communes.

Art. 17 Salles et installations communales

La nouvelle municipalité édicte dans les six mois après l'entrée en vigueur de la nouvelle commune des prescriptions concernant les conditions d'utilisation des salles et installations communales.

Art. 18 Activités culturelles, sociales et sportives

Les avantages des sociétés locales et des manifestations à but non lucratif sont maintenus par la nouvelle commune.

La nouvelle commune s'engage à soutenir et à encourager de manière équitable l'organisation de manifestations et les activités locales à but non lucratif.

Un local de réunion pour les habitants ou les sociétés locales est maintenu dans chaque localité.

Art. 19 Budget et comptes

Le budget pour l'année 2017 sera adopté par la nouvelle commune au début de l'année 2017. Le bouclage des comptes 2016 des anciennes communes sera effectué par la nouvelle commune en 2017.

Art. 20 Arrêté d'imposition

Le taux d'imposition principal de la nouvelle commune pour l'année 2017 sera celui de la commune de Lucens de l'année 2016.

Les autres éléments de l'arrêté d'imposition 2017 sont adoptés par les autorités de la nouvelle commune au début de l'année 2017, puis soumis au Conseil d'Etat pour approbation et publication dans la "Feuille des avis officiels".

Art. 21 Investissements

Dès l'acceptation de la fusion par les corps électoraux, les Municipalités des six communes se concertent pour tous les nouveaux investissements et désinvestissements relevant de la compétence des Conseils.

La Municipalité de la nouvelle commune s'engage à réaliser en priorité les investissements déjà votés au moment de la fusion et à étudier ceux figurant dans les plans d'investissements des anciennes communes.

Art. 22 Règlements communaux et taxes

a) La réglementation en matière d'aménagement du territoire et de police des constructions, y compris les taxes et émoluments, conserve sa validité à l'intérieur des anciennes limites communales jusqu'à l'entrée en vigueur d'une nouvelle réglementation en la matière dans la nouvelle commune.

b) Les règlements communaux suivants, y compris les taxes et émoluments, s'appliquent sur l'ensemble du territoire de la nouvelle commune dès le 1^{er} janvier 2017 :

- Le règlement de police de la commune de Lucens du 31.10.1984, son avenant n° 1 du 15.01.1993 et son avenant n° 2 du 04.11.1998 ;
- Le règlement sur les inhumations et la police du cimetière de la commune de Lucens du 31.10.1984 ;
- Le règlement sur le statut du personnel de la commune de Lucens du 28.01.2013 ;
- Le règlement concernant le subventionnement des études musicales de la commune de Lucens du 10.12.2012 ;
- Le règlement sur la protection des arbres de la commune de Cremin du 15.06.2010 ;

- Le règlement sur les procédés de réclame de la commune de Lucens du 21.08.1992 ;
- Le règlement sur les fichiers informatiques et la protection des données personnelles de la commune de Brenles du 25.04.1990 ;
- Le règlement du Conseil communal de la commune de Lucens du 24.06.2013 ;
- Le règlement relatif à l'usage de caméras de vidéosurveillance de la commune de Lucens du 04.04.2011 ;
- Le règlement sur l'entretien des chemins communaux et autres ouvrages d'améliorations foncières en région rurale de la commune de Brenles du 20.03.2000 ;
- Le règlement et tarif des émoluments du Contrôle des habitants de la commune de Lucens du 24.06.1998 ;
- Le règlement sur la gestion des déchets de la commune de Lucens du 09.01.2012 ;
- Le règlement décidant de prélever l'indemnité communale pour l'usage du sol (pour la distribution d'électricité) de 0.7 ct/kWH de la commune de Lucens du 02.12.2011 ;
- Le règlement (et ses annexes) sur l'évacuation et l'épuration des eaux de la commune de Lucens du 20.12.2013.

Les règlements/tarifs communaux mentionnés sous lettre b) sont destinés à être appliqués provisoirement à la nouvelle commune. Par conséquent, les autorités de la nouvelle commune feront diligence pour les actualiser.

c) Le règlement communal suivant, y compris les taxes et émoluments, s'applique sur le territoire des anciennes communes de Cremin, Forel-sur-Lucens et Lucens dès le 1^{er} janvier 2017 :

- Le règlement (et ses annexes) pour le service communal de distribution d'eau de la commune de Lucens du 12.12.2013.

d) Le règlement intercommunal suivant, y compris les taxes et émoluments, s'applique sur le territoire des anciennes communes de Brenles, Chesalles-sur-Moudon et Sarzens dès le 1^{er} janvier 2017 :

- Le règlement pour la distribution de l'eau de l'Association Intercommunale des eaux de Brenles, Chavannes-sur-Moudon, Chesalles-sur-Moudon et Sarzens (AEBCCS) du 15.12.2011.

e) Les règlements imposés par la législation cantonale de même que les règlements ou dispositions de règlements qui confèrent des droits ou obligations aux autorités ou aux particuliers les uns à l'égard des autres, non mentionnés dans la présente convention de fusion, sont rendus caducs par l'entrée en vigueur de celle-ci.

Art. 23 Pouvoirs

La Municipalité de la nouvelle commune a tous les pouvoirs pour requérir de toute autorité administrative, de toute personne physique ou morale, toute inscription, modification, annotation, etc. résultant de cette fusion.

Art. 24 Incitation financière cantonale

Il est pris acte que le canton de Vaud verse à la nouvelle commune un montant correspondant à l'incitation financière prévue par les articles 24 et suivants de la loi sur les fusions de communes.

Selon le calcul indicatif effectué par le Département des institutions et de la sécurité, ce montant devrait être de l'ordre de CHF 315'000.-.

Selon l'article 27 de la loi sur les fusions de communes, cette incitation financière est versée en une seule fois à la nouvelle commune dans l'année qui suit l'entrée en vigueur de la fusion.

Art. 25 Procédure

La présente convention, adoptée simultanément par les autorités délibérantes des six communes fusionnantes, est soumise simultanément à votation populaire dans chacune d'entre elles.

Conformément à l'article 9 de la loi sur les fusions de communes, elle est ensuite soumise au Conseil d'Etat et, par celui-ci, au Grand Conseil. Elle n'a force de loi qu'après avoir été ratifiée par cette

dernière autorité.

2 MODIFICATION DE LA LOI DU 30 MAI 2006 SUR LE DECOUPAGE TERRITORIAL

2.1 Contexte et enjeux

Cette fusion de communes entrera en force le 1^{er} janvier 2017 si le projet de décret présenté ici est adopté par le Grand Conseil. Les articles 2 à 11 de la loi sur le découpage territorial (LDecTer) énumèrent les communes comprises dans les 10 districts vaudois. L'article concernant le district de la Broye-Vully doit être modifié afin de supprimer les noms des anciennes communes et d'ajouter le nom de la nouvelle commune, sauf dans les cas où le nom de la nouvelle commune reprend celui de l'une des communes fusionnantes.

2.2 Modifications

L'article 3 de la loi sur le découpage territorial (LDecTer) énumère les communes comprises dans le district de la Broye-Vully. Cet article doit être modifié en raison de la fusion de communes précitée qui entrera en force le 1^{er} janvier 2017 et le 1^{er} janvier 2017.

Art. 3 District de la Broye-Vully

Les noms de 5 anciennes communes doivent être supprimés, à savoir :

Brenles, Chesalles-sur-Moudon, Cremin, Forel-sur-Lucens et Sarzens.

3 CONSEQUENCES

3.1 Constitutionnelles, légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)

La loi sur le découpage territorial (LDecTer) doit être modifiée selon la teneur indiquée dans les paragraphes précédents.

3.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

L'incitation financière sera portée au budget 2017. Le montant de l'incitation financière à la présente fusion de communes s'élèvera, en application des articles 25 et ss de la loi sur les fusions de communes lu en relation avec les articles 2 à 4 du décret sur l'incitation financière aux fusions de communes, à CHF 311'850.-. Conformément à l'article 25 alinéa 4 de la LFusCom, la population de Lucens n'a pas été prise en considération car cette commune a déjà bénéficié de l'incitation financière lors de sa fusion précédente en 2011 avec la localité d'Oulens-sur-Lucens.

3.3 Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financier et économique

Néant.

3.4 Personnel

Néant.

3.5 Communes

En cas d'adoption des projets d'EMPD et d'EMPL par le Grand Conseil, le canton de Vaud comptera 311 communes à partir du 1^{er} janvier 2017.

3.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant.

3.7 Programme de législature et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Ce projet répond à la mesure numéro 5.3 du PL. Actions " Soutenir activement les fusions de communes " .

3.8 Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA

Néant.

3.9 Découpage territorial (conformité à DecTer)

La loi sur le découpage territorial (LDecTer) doit être modifiée selon la teneur indiquée dans les paragraphes précédents.

3.10 Incidences informatiques

Néant.

3.11 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

3.12 Simplifications administratives

Néant.

3.13 Protection des données

Néant.

3.14 Autres

Néant.

4 CONCLUSION

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil d'adopter les projets de décret et de loi ci-après :

PROJET DE DÉCRET

sur la fusion des Communes de Brenles, Chesalles-sur-Moudon, Cremin, Forel-sur-Lucens, Lucens et Sarzens

du 18 février 2015

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu la demande formulée par les autorités des Communes de Brenles, Chesalles-sur-Moudon, Cremin, Forel-sur-Lucens, Lucens et Sarzens

vu la convention de fusion entre les Communes de Brenles, Chesalles-sur-Moudon, Cremin, Forel-sur-Lucens, Lucens et Sarzens

vu la loi sur les fusions de communes

vu le projet de décret présenté par le Conseil d'Etat

décète

Art. 1

¹ Les Communes de Brenles, Chesalles-sur-Moudon, Cremin, Forel-sur-Lucens, Lucens et Sarzens sont réunies en une seule et nouvelle commune sous la dénomination de Lucens, dès le 1^{er} janvier 2017.

Art. 2

¹ La convention de fusion, acceptée par les corps électoraux concernés en date du 30 novembre 2014, est ratifiée.

Art. 3

¹ Les électrices et les électeurs de la nouvelle Commune de Lucens seront convoqués en automne 2016 pour procéder à l'élection de leurs autorités.

Art. 4

¹ Le Conseil d'Etat prendra toutes les mesures nécessaires pour organiser la nouvelle Commune Lucens selon les lois en vigueur.

Art. 5

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du présent décret. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1^{er}, lettre a) de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 18 février 2015.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean

Texte actuel

Art. 3 District de la Broye-Vully

¹ Le district de la Broye-Vully comprend les communes de :

Avenches, Brenles, Bussy-sur-Moudon, Champtauroz, Chavannes-sur-Moudon, Chesalles-sur-Moudon, Chevroux, Corcelles-le-Jorat, Corcelles-près-Payerne, Cremin, Cudrefin, Curtilles, Dompierre, Faoug, Forel-sur-Lucens, Grandcour, Henniez, Hermenches, Lovatens, Lucens, Missy, Moudon, Payerne, Prévonloup, Ropraz, Rossenges, Sarzens, Syens, Trey, Treytorrens (*Payerne*), Valbroye, Villars-le-Comte, Villarzel, Vucherens, Vulliens et Vully-les-Lacs.

² Le chef-lieu du district est Payerne.

Projet

**PROJET DE LOI
modifiant la loi du 30 mai 2006 sur le découpage
territorial (LDecTer)**

du 18 février 2015

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat

décète

Article premier

¹ La loi du 30 mai 2006 sur le découpage territorial (LDecTer) est modifiée comme il suit :

Art. 3 District de la Broye-Vully

¹ Le district de la Broye-Vully comprend les communes de :

Avenches, Bussy-sur-Moudon, Champtauroz, Chavannes-sur-Moudon, Chevroux, Corcelles-le-Jorat, Corcelles-près-Payerne, Cudrefin, Curtilles, Dompierre, Faoug, Grandcour, Henniez, Hermenches, Lovatens, Lucens, Missy, Moudon, Payerne, Prévonloup, Ropraz, Rossenges, Syens, Trey, Treytorrens (*Payerne*), Valbroye, Villars-le-Comte, Villarzel, Vucherens, Vulliens et Vully-les-Lacs.

² Sans changement.

Texte actuel

Projet

Art. 2

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a) de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 18 février 2015.

Le président :

Le chancelier :

P.-Y. Maillard

V. Grandjean

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

**Exposé des motifs et projet de décret sur la fusion des communes de Brenles,
Chesalles-sur-Moudon, Forel-sur-Lucens, Cremin, Lucens et Sarzens
et
projet de loi sur la modification de la loi du 30 mai 2006 sur le découpage territorial**

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le jeudi 30 avril 2015 à la Salle de conférences du Château cantonal, à Lausanne. Elle était composée de Mmes Ginette Duvoisin, Jessica Jaccoud, Patricia Dominique Lachat et Claire Richard, de MM. Jean-Luc Bezençon, Hans Rudolf Kappeler, Daniel Meienberger, Maurice Neyroud, Philippe Randin, remplaçant M. Michel Renaud, Marc-André Bory, Jean-Marc Chollet, Martial de Montmollin, Gérald Cretegny, Marc Oran, ainsi que de la soussignée Aliette Rey-Marion, confirmée dans son rôle de présidente et rapportrice.

Mme Béatrice Métraux, cheffe du DIS, était accompagné de M. Laurent Curchod (délégué aux fusions de communes).

M. Jérôme Marcel, secrétaire de la commission, a tenu les notes de séance.

2. PRESENTATION DE L'EMPD – POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Mme Béatrice Métraux, Conseillère d'Etat se félicite également de cette fusion qui donnera naissance à une commune comptant 3924 habitants au 1^{er} janvier 2017. Dans ces villages, il y a depuis quelques années des synergies dans les domaines scolaires, de la voirie de la paroisse etc.

3. DISCUSSION GENERALE

Il est relevé que la commune de Lucens va vivre une nouvelle fusion de commune vu qu'au 1^{er} juillet 2011, la petite commune de Oulens-sur-Lucens (environ 50 habitants) est venue rejoindre la commune de Lucens qui comptait environ 2650 habitants. Suite à cette nouvelle fusion de communes, cette dernière s'appellera Lucens et gardera les armoiries de Lucens.

4. EXAMEN POINT PAR POINT DE L'EXPOSE DES MOTIFS

Une réflexion a été faite au sujet de l'entrée en vigueur de cette fusion (1^{er} janvier 2017) contrairement à l'EMPD No 219 concernant la fusion, Carrouge, Ferlens et Mézières avec une entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2016. Il est répondu que cette décision appartient aux communes. La loi sur les fusions de communes permet aux communes d'éviter de procéder à deux élections en fixant l'entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2016. Faire entrer en vigueur la fusion au 1^{er} janvier est plus simple pour les comptes, notamment s'il y a beaucoup de communes.

5. PROJET DE DÉCRET SUR LA FUSION DES COMMUNES DE BRENLES, CHESALLES-SUR-MOUDON, FOREL-SUR-LUCENS, CREMIN, LUCENS ET SARZENS

Discussion sur le projet de décret et votes

Article 1

L'article 1 est adopté à l'unanimité des 15 députés présents.

Article 2

L'article 2 est adopté à l'unanimité des 15 députés présents.

Article 3

L'article 3 est adopté à l'unanimité des 15 députés présents.

Article 4

L'article 4 est adopté à l'unanimité des 15 députés présents.

Article 5

L'article 5 est adopté à l'unanimité des 15 députés présents.

Vote final sur le projet de décret

A l'unanimité, la commission adopte le projet de décret tel qu'il ressort de son examen.

Entrée en matière sur le projet de décret

A l'unanimité, la commission recommande au Grand Conseil d'entrer en matière sur cet EMPD.

6. PROJET DE LOI SUR LA MODIFICATION DE LA LOI DU 30 MAI 2006 SUR LE DÉCOUPAGE TERRITORIAL

Discussion sur le projet de loi et votes

Article 3 District de la Broye-Vully

A l'unanimité, la commission adopte l'article 3 tel que proposé par le Conseil d'Etat.

Vote final

A l'unanimité, la commission adopte le projet de loi tel qu'il ressort de son examen.

Recommandation d'entrée en matière

A l'unanimité, la commission recommande au Grand Conseil d'entrer en matière sur cet EMPL.

Oulens-sur-Lucens, le 16 mai 2015

*La rapportrice :
(Signé) Alette Rey-Marion*

Postulat Nicolas Rochat Fernandez et consorts au nom du groupe socialiste – Pour une réforme du processus et des modalités des fusions de communes

Texte déposé

1. Préambule

Depuis l'entrée en vigueur de la Constitution vaudoise du 14 avril 2003 et la mise en œuvre de son cadre légal incitant aux fusions, 25 nouvelles communes se sont constituées par fusion. Le nombre de communes vaudoises a ainsi été ramené de 381 en 2005 à 311 à la fin de l'année 2014.

Or, ce mouvement d'acceptations successives depuis maintenant huit ans a été brusquement interrompu lors de différents scrutins ces derniers mois. En effet, plusieurs projets de fusion n'ont pas obtenu la majorité dans chaque commune concernée.

Les motionnaires sont bien conscient-e-s que des explications du vote négatif peuvent être trouvées à la lumière des particularités régionales des communes concernées. Néanmoins, les résultats des derniers scrutins mettent en évidence des failles de certaines dispositions de la loi sur les fusions de communes (ci-après LFusCom)¹. En dernier ressort, les causes des échecs des différents scrutins, nonobstant une explication purement régionale, démontrent que l'action et la stratégie du canton doivent être revues substantiellement.

Partant, la loi et son règlement afférent ne peuvent faire l'économie d'une modification, ou à tout le moins, d'une réflexion en vue d'améliorer le processus d'incitation à la fusion de commune voulue par le Constituant².

2. Modification du processus

2.1 Modification 1 : rédaction d'un préavis d'intention des fusions et scrutin populaire

L'article 3 LFusCom donne droit de proposer une fusion avec une ou plusieurs communes à l'exécutif et au législatif communal ou à une partie du corps électoral concerné.

Lorsque l'idée d'une fusion vient d'une municipalité, il est recommandé, avant de se lancer dans d'importants travaux pour préparer une fusion, de présenter au Conseil général ou communal, un préavis d'intention.

Or, ledit préavis n'est pas exigé par la loi. Si l'une des communes souhaite en présenter un à son conseil, les autres communes n'y sont pas tenues³.

Il nous apparaît également important que la population soit consultée également en amont du processus. En effet, plusieurs préavis d'intention de fusion ont été refusés par les législatifs sans pour autant avoir consulté la population.

Il est donc primordial que l'ensemble des autorités se mettent d'accord sur le principe de base avant toute autre démarche avec validation du corps électoral concerné.

Pour le surplus, cette nouvelle disposition permettra également de davantage impliquer et responsabiliser les élu-e-s durant toute la phase du processus et d'éviter à certains de se désolidariser quelques mois avant le scrutin décisif portant sur la fusion.

¹RSV 175.61

²Art. 151^{ss} de la Constitution du canton de Vaud (RSV 101.01)

³Service des communes et des relations institutionnelles, *Guide pour les fusions de communes du Canton de Vaud*, septembre 2010, p. 10

Compte tenu de l'importance d'un processus de fusion, autant ce qui concerne sa longueur dans le temps que les montants engagés, il apparaît essentiel que la municipalité soit obligée de produire un préavis d'intention — et donc une décision collégiale — à son conseil et que le corps électoral soit également consulté.

2.2 Modification 2 : Incitations financière des communes

Les dispositions des articles 25 et 26 LFusCom et du décret afférent prévoient deux types d'aide financière :

- CHF 250.- par habitant-e des communes qui fusionnent. Cette aide est plafonnée à 1'500 habitant-e-s par commune, respectivement 3'000 pour l'ensemble des communes fusionnantes. Afin d'encourager les fusions de plus de deux communes un multiplicateur est appliqué au calcul de l'incitation financière de 0,1 unité pour chaque commune supplémentaire à la fusion ;
- Une incitation financière supplémentaire à la fusion est prévue à l'article 28 de la loi. Cette prime à la fusion se concrétise par une multiplication de 1,5 du montant de l'incitation financière. Cette disposition est valable dix ans suivant l'adoption de la loi, soit jusqu'en février 2015.

Dans le canton de Neuchâtel, le subside octroyé pour la fusion est calculé en multipliant, pour chacune des communes fusionnées, le montant de 400 francs par le chiffre de leur population, pondéré par le coefficient d'impôt relatif moyen et l'inverse du revenu fiscal relatif moyen de l'ensemble des communes fusionnées⁴.

Le plafond d'habitants par commune s'élève à 2'500 (contre 1'500 sur Vaud). Enfin, un plafond plus élevé de 5'000 habitants au maximum est possible pour des communes de plus de 10'000 habitants.

Il n'est, en revanche, pas prévu de plafond sur le nombre total des habitant-e-s des communes fusionnées (contrairement à Vaud qui plafonne à 3'000 habitant-e-s pour l'ensemble des communes).

Le canton de Neuchâtel a connu, depuis le début des années deux mille, une vague successive de grandes fusions. En effet, les deux fusions des Val-de-Travers (10'000 habitant-e-s et 9 communes) en 2009 et Val-de-Ruz en 2013 (15 communes pour 16'000 habitant-e-s) font figure de pionnières tant pour le nombre d'habitant-e-s que le nombre de communes fusionnées.

Pour 2015, un autre projet ambitionne de réunir sept communes et 17'300 habitant-e-s du Grand Entre-deux-Lacs (communes de l'est de la Ville de Neuchâtel).

Bien évidemment, l'incitation financière n'est pas une fin en soi. Il faut avant tout un projet de société rassembleur et soutenu par les autorités communales. Et nous l'avons observé, la question de l'identité demeure importante dans le processus. A cette fin, un postulat de notre collègue Neyroud avait été déposé.

Toutefois, on ne peut faire l'économie d'une modification des moyens financiers pour que ces projets aboutissent. En effet, des recherches effectuées par l'Institut des hautes études en administration publique (IDHEAP) démontrent, après consultation des autorités de communes fusionnées de plusieurs cantons, que l'incitation financière demeure le type d'incitation le plus important pour l'incitation à la fusion, aux yeux des autorités communales⁵.

Partant, une modification des plafonds d'aides en francs par habitant-e-s prévus à l'article 25 de la loi apparaît nécessaire. De même que la continuation de l'incitation financière supplémentaire prévue à l'article 28.

2.3 Modification 3 : processus de ratification de la Convention de fusion

⁴RSN 172.410

⁵GUETL M., *Incitations cantonales aux fusions de communes en Suisse et en Valais*, Working paper de l'IDHEAP, 2011, p. 38.

Une fois la convention adoptée par les Conseils généraux, un vote populaire a lieu. La convention doit être acceptée par la majorité de chaque corps électoral respectif. En d'autres termes c'est la règle de l'unanimité qui fait foi.

Dans certains cas, il peut paraître quelques fois un peu décevant aux yeux des autorités concernées — et de la population — qu'un projet de fusion échoue suite à un vote négatif d'une seule commune. Compte tenu de la complexité technique requise pour construire un tel projet, il apparaît logique qu'une convention de fusion ne puisse s'établir avec plusieurs scénarios *à la carte*.

Toutefois, la loi doit donner la possibilité aux communes dont le corps électoral s'est majoritairement prononcé en faveur de la fusion de poursuivre le projet et de le soumettre, cette fois-ci, uniquement au Conseil communal. Un référendum facultatif serait dans tous les cas possible.

3. Conclusion

Au vu de ce qui précède, les soussigné-e-s ont l'honneur de proposer au Conseil d'Etat :

1. d'effectuer un état des lieux et un bilan sur les différents projets de fusion depuis l'entrée en vigueur de la loi ;

et d'étudier l'opportunité des modifications constitutionnelles, légales et réglementaires suivantes :

2. obligation pour la municipalité d'établir un préavis d'intention de fusion ;
3. soumettre le préavis d'intention de fusion au corps électoral des communes concernées ;
4. poursuivre l'incitation financière supplémentaire prévue à l'article 28 LFusCom ;
5. modifier l'incitation financière de base à la hausse de l'article 25 LFusCOM, plus précisément, le plafond du nombre d'habitant-e-s ;
6. permettre aux communes, dont le corps électoral a approuvé la Convention de fusion, de poursuivre le processus et, cas échéant, de soumettre les modifications nécessaires à la convention au Conseil général ou communal concerné avec possibilité de référendum facultatif.

*Pour le Groupe socialiste au Grand Conseil vaudois,
(Signé) Nicolas Rochat Fernandez
et 37 cosignataires.*

Demande une prise en considération immédiate.

Développement

M. Nicolas Rochat Fernandez (SOC) : — En 2003, la Constituante et le peuple vaudois ont souhaité implémenter un processus d'incitation aux fusions de communes. Suite à l'acceptation de la norme légale afférente, plus de vingt-cinq nouvelles communes se sont constituées par le biais de ce processus de fusion, pour une diminution du nombre total de communes d'environ 20% par rapport à 2005. Toutefois, suite à la vague de refus de projets de fusion que nous connaissons depuis quelques mois, nous ne pouvons faire l'économie de certaines questions concernant les modalités et le processus de fusion, même si chaque échec peut, bien évidemment, s'expliquer par lui-même. C'est pour cette raison que les signataires du présent postulat sont d'avis que le Grand Conseil, notre parlement, doit se saisir de cette problématique afin d'apporter sa pierre à l'édifice, dans la mesure où un groupe de travail a été constitué par Mme la conseillère d'Etat Béatrice Métraux, ainsi que la presse l'a révélé. Je vous rappelle qu'il s'agit d'un postulat, qui présente des propositions concernant le début du processus de fusion, le mécanisme de financement pour l'incitation et l'aide aux fusions de communes, les modalités de validation de la convention de fusion et, partant, le mode d'approbation par vote populaire.

J'imagine que d'autres vont le dire : les postulants n'ont pas le monopole du cœur sur cette question. Il s'agit simplement d'alimenter la boîte à idées, car il manque certainement des éléments supplémentaires pour améliorer le processus. A un moment donné, il faut que le Grand Conseil se

saisisse de la question. Nous avons une opportunité de le faire et c'est pourquoi nous demandons le renvoi direct de ce postulat au Conseil d'Etat.

Vous avez certainement tous étudié cette proposition, mais je me permets tout de même d'en dire quelques mots, sans entrer dans les détails. Elle contient quelques propositions, que je série en thématiques. Pour commencer, il y a ce qui concerne le préavis d'intention. Comme tout le monde le sait, lorsque une municipalité souhaite s'engager dans un processus de fusion, sans qu'elle en ait l'obligation, les directives afférentes conseillent aux municipalités de produire ce qu'on appelle un préavis d'intention, à l'intention du conseil communal ou général de la commune. La Palice voudrait nous faire dire qu'il serait suicidaire pour une commune de se lancer dans un tel processus sans soumettre de préavis d'intention à son conseil communal ou général. Il n'est pourtant pas obligatoire. A notre avis, c'est au titre d'un toilettage que nous proposons au Conseil d'Etat d'étudier l'opportunité de rendre le préavis d'intention obligatoire. Un autre élément est peut-être encore plus important : il consisterait à étudier l'opportunité de soumettre systématiquement le préavis d'intention au peuple, une fois qu'il aurait été approuvé ou refusé par le Conseil communal ou général. Cela nous paraît important pour sonder la population, d'autant plus que passablement de communes sont dotées d'un conseil communal et donc de représentants directs du peuple et non d'un conseil général. En effet, il peut être difficile de connaître l'avis des citoyens sur la question au début du processus.

Une deuxième thématique soumise à votre réflexion ainsi qu'à celle du Conseil d'Etat si vous le souhaitez, concerne les fonds d'incitation financière. Sans entrer dans les détails, il existe deux types d'aide. Une première aide est de 250 francs par habitant jusqu'à un total de 3000 habitants au maximum pour la nouvelle commune fusionnée et il existe également une incitation financière supplémentaire. Dans ces circonstances, on ne peut faire l'économie d'une comparaison intercantonale. Sans faire trop long, je vous propose d'examiner la situation du canton de Neuchâtel. Son système d'incitation financière est peut-être plus généreux que le nôtre, mais il est surtout différent. Il se monte à 400 francs par habitant jusqu'à un maximum de 3000 habitants par commune prête à fusionner — et pour le total des communes fusionnées. L'enveloppe d'ensemble allouée est donc plus généreuse que dans le canton de Vaud. Cela a eu pour conséquence les grandes fusions que nous avons tous en tête, comme celles du Val-de-Ruz et du Val-de-Travers qui ont concerné plus de 10'000, respectivement plus de 16'000 habitants !

Je m'empresse de vous dire que je m'attends à ce que certains d'entre vous me disent que l'incitation financière n'est pas une fin en soi. Des études démontrent que certains facteurs sont importants, mais qu'il faut avant tout un projet de société, avec des personnes pour le relayer. Toutefois, nous ne pourrions pas éviter d'étudier l'opportunité d'une réforme des modalités d'incitation financière. Récemment, concernant le processus de ratification, on a vu que la loi de l'unanimité fait foi. Il est peut-être dommage que le processus s'arrête uniquement parce qu'une commune sur cinq, par exemple, a refusé le projet de fusion. Certains pourront en témoigner mieux que moi : le processus est assez long, lourd et compliqué. C'est la démocratie, évidemment, puisqu'il faut que l'unanimité des communes accepte le projet. On pourrait toutefois introduire une cautèle obligeant, ou du moins incitant les communes dans lesquelles la majorité du camp électoral s'est prononcé en faveur d'une modification de la convention, à soumettre à nouveau le projet à son organe législatif, sans faire voter le peuple une deuxième fois, mais en lui laissant la possibilité d'un référendum facultatif.

Au vu de ce qui précède, nous proposons au Conseil d'Etat les pistes de réflexions contenues dans les conclusions numérotées de 1 à 6 de notre postulat.

La discussion est ouverte.

M. Vassilis Venizelos (VER) : — Je remercie le parti socialiste de venir nourrir les réflexions sur les processus de fusion et les différents outils qui permettent de les accompagner. Il est vrai que la répétition des échecs récents doit nous inciter à faire un bilan de la boîte à outils qui est à la disposition des communes pour mener à bien les processus de fusion. Comme vient de le rappeler très bien notre collègue Rochat, il s'agit d'accompagner ces processus et surtout de ne pas les contraindre.

Ce postulat permettra sans doute d'alimenter les réflexions d'un autre groupe de travail mis sur pied par le Conseil d'Etat et qui devrait se réunir prochainement pour mener cet exercice à bien, à savoir faire le bilan des fusions récentes et des différents outils mis en place pour inciter les communes à se

lancer dans ce type de projet. Ce postulat tombe à pic et par conséquent, son renvoi direct au Conseil d'Etat peut très bien nous convenir.

Bien entendu, les processus de fusion et les raisons des différents échecs récents sont multiples et certainement complexes. Je remarque qu'il manque un élément, dans ce postulat, qui n'a pas été développé, mais sur lequel nous avons déjà eu l'occasion de débattre et de discuter. Il s'agit de la question de l'information à la population, ou plutôt de la participation des habitants des communes concernées aux processus de fusion. On l'a vu : ces processus de fusion génèrent souvent des débats à haute charge émotionnelle. Le refus de ces processus est, sans doute, dans certains cas, l'expression de la frustration d'une partie des habitants d'être informés ou associés trop tard aux processus de fusion. Les projets sont parfois élaborés en petit comité, puis présentés ensuite aux habitants comme un paquet ficelé, dont il est difficile de modifier les éléments. Il conviendrait peut-être d'élargir la base des personnes et des habitants associés en amont du processus, pour que les habitants de ces territoires puissent faire part de leurs idées, de leurs propositions et de leur mécontentement éventuel sur une orientation ou une autre, pour qu'ils puissent s'identifier à un projet de fusion qui soit en phase avec leurs attentes.

Ces échecs doivent aussi nous inciter à mener un autre débat, une autre réflexion. Encore une fois, les processus de fusion ne sont pas un but en soi, mais un moyen de permettre à des espaces de vie de répondre aux attentes de la population. Il y a sans doute d'autres moyens à mettre en œuvre pour permettre aux communes et aux territoires de développer des espaces de vie, des services publics, une vie associative, souvent très riches dans ces communes, mais qui ne correspondent que rarement aux limites institutionnelles de la commune. On constate que les milieux associatifs sont souvent intercommunaux. On voit des associations intercommunales dont le déficit démocratique est parfois dénoncé et des politiques publiques gérées de manière intercommunale. Tous ces éléments doivent nous inciter à nous poser des questions sur le sens que nous voulons donner à l'autonomie communale, aujourd'hui. Cette autonomie communale est malheureusement souvent brandie comme un dogme, pour s'opposer à des politiques visant à trouver des solutions et à répondre à certaines attentes des populations locales.

J'estime que nous devons donner un nouveau sens à la notion d'autonomie communale. A titre personnel, je suis un défenseur de l'autonomie communale au sens de donner la possibilité aux populations locales de participer aux décisions, d'être des interlocuteurs crédibles au nom de l'Etat. Les fusions sont un moyen d'y arriver, mais il y en a certainement d'autres. Cela passe notamment par des investissements plus importants dans le développement de l'espace public dans les villages, par le maintien du service public dans les petites communes. Je souhaiterais que notre parlement tienne un débat sur ces questions. Les Verts feront en sorte que ce débat puisse avoir lieu.

Pour l'heure, je vous invite à mon tour à transmettre le postulat socialiste directement au Conseil d'Etat. Même si l'ensemble de ses propositions mérite selon moi que nous prenions un peu de recul, notamment sur les questions de procédure, avec la proposition de deuxième vote sur un projet de fusion qui aurait échoué. Ce postulat tombe à pic ; il permettra d'alimenter les réflexions du groupe de travail. Sur la base du rapport de ce groupe de travail, nous aurons l'occasion de débattre des différentes mesures à mettre en œuvre.

M. Jean-Marie Surer (PLR) : — J'ai lu avec attention le postulat de M. Rochat, l'unique représentant, dans ce Grand Conseil, de la plus puissante famille du canton. Quel honneur de vous avoir, monsieur Rochat.

Si les trois projets de fusion actuels n'ont pas abouti, c'est peut-être aussi que les choses ont été faites dans la précipitation. Une fusion de communes réussie se fait dans la maturation et la réflexion. C'est un processus qui est long, qui prend des années, et pour lequel il ne faut pas se précipiter. Dans le débat que nous propose M. Nicolas Rochat Fernandez, aujourd'hui, par le biais de son postulat, les arguments invoqués sont intéressants ; les pistes sont intéressantes également, bien que trop axées, à mon sens, sur la politique de la carotte. Mais il me semble qu'avec un pareil texte, il faut aller en commission, car il faut prendre son temps pour réussir la réflexion. M. Rochat arrive avec six propositions. Il en reste d'autres, ainsi que M. Venizelos vient de nous le montrer, avec une nouvelle piste de réflexion. Nous devons avoir un débat en profondeur, en réflexion et en lenteur.

Le choix du postulat est bon. C'est bien de ne pas être venus avec une motion, c'est une bonne idée, monsieur Rochat. Par contre, le renvoi direct au Conseil d'Etat est un mauvais choix, monsieur Rochat. C'est la raison pour laquelle je demande que le postulat soit renvoyé à l'examen d'une commission, pour que nous puissions débattre sereinement, lentement et avec maturation, pour que ces fusions de communes puissent aboutir dans la sérénité. Je rappelle qu'une bonne fusion de communes ne doit pas se faire par une votation avec 51% de oui contre 49% de non. Elle doit trouver l'adhésion d'une large partie de la population. Monsieur le président du Grand Conseil, je vous propose donc de ne pas accepter directement cette commission, mais de la transmettre à l'examen d'une commission.

Le président : — La question du renvoi en commission ou de la prise en considération immédiate sera tranchée tout à l'heure par le vote de notre plénum.

M. Laurent Ballif (SOC) : — Sur le fond, ce qui a été dit par M. Venizelos et par M. Surer va dans le sens de la nécessité d'une réflexion et personne ne semble opposé à cette idée. Le postulat qui vous est soumis présente, selon moi, un gros avantage : il se préoccupe surtout — je suis désolé de le dire à M. Venizelos — de la procédure. J'ai eu le sentiment que les échecs de ces dernières semaines provenaient essentiellement de certaines incertitudes existant dans la loi actuelle concernant la procédure. Je pense à la procédure nécessaire pour lancer une réflexion formelle en vue d'une fusion, c'est-à-dire qui consulte, qui lance ? Actuellement, il n'y a aucune précision dans la loi à ce propos. Je viens d'une région où ce manque de précision peut être considéré comme néfaste pour un projet en cours. Il n'y a pas non plus de précision sur les voies de recours, ou sur les plans B qui pourraient intervenir à la suite d'un échec. Ce sont les deux points sur lesquels, selon moi, nous devons modifier la loi. Les problèmes de financement et de carottes sont, à mon avis, plus accessoires. Il ne me semble pas qu'ils soient un élément déterminant des réussites ou d'échec d'une fusion. Le postulat me semble apporter des réflexions qui ne sont pas toujours celles qui ont été évoquées jusqu'à présent.

Monsieur Surer, estimez-vous vraiment nécessaire d'avoir encore un débat en commission ? Pourtant, apparemment, tout le monde est d'accord qu'il faut remédier, d'une manière ou d'une autre, à certaines faiblesses légales en ce qui concerne les fusions, que cela fait les grands titres dans les journaux et qu'il y a déjà eu plusieurs interventions, tant de droite que de gauche, à ce propos. J'espère bien que personne d'entre vous ne considère cette démarche comme étant politisée. Il s'agit de s'occuper de la structure institutionnelle de notre canton. Dans la mesure où nous savons que le Conseil d'Etat a déjà constitué un groupe de travail, je vous invite ne pas faire le détour par une commission, qui n'amènera qu'un débat supplémentaire par rapport à celui que nous devons avoir au final et que nous tiendrons sur les propositions de modifications légales. Je vous invite donc à soutenir le renvoi direct au Conseil d'Etat.

M. Serge Melly (AdC) : — Ce n'est peut-être pas un hasard si une réaction intervient après l'échec de la fusion Asse et Boiron. Par rapport à certaines votations, programmées pour le 28 novembre ou le 25 janvier, Asse et Boiron était la mieux placée. Il faut bien avouer, en effet, que sans Pomy à Montélaz et sans Suchy à Chavornay, les périmètres étaient devenus curieux !

Rien de cela à Asse et Boiron : le périmètre géographique, très logique, formait un beau rectangle, des municipalités convaincues et soudées, sans changement d'attitude de dernière minute, et surtout un ensemble reconnu depuis plus de septante ans pour la primaire supérieure et depuis bientôt quarante ans par le découpage du district ! Sans compter la possession réelle — non seulement des accords intercommunaux — de plusieurs dizaines de millions en bâtiments scolaires et sportifs, que l'on gère certes de manière efficace, mais en aucun cas efficiente.

Il est difficile d'accuser la communication, qui fut la même dans tous les villages. Pour finir, on trouve un record de 83% de oui à Grens et de 80% de non à Chésereux, qui sont pourtant des villages qui se touchent. L'effet ajouté et cumulé des diverses raisons telles que le nom, les armoiries, la perte de la proximité avec les élus et l'arrivée du scrutin proportionnel auraient dû aussi se retrouver sur l'ensemble du périmètre. J'aimerais tout de même dire un mot sur la bourgeoisie. Même si ce n'est pas la raison de l'échec, la perte de la bourgeoisie provoque énormément de résistances, qui se reportent ensuite sur d'autres préoccupations. Je demande donc au Conseil d'Etat — je transformerai ma question en question orale, puisqu'il n'y a aucun membre du Conseil d'Etat présent en ce moment — où nous en sommes avec le postulat Neyroud. Il est urgent d'avoir une réponse. On peut imaginer

toutes sortes d'améliorations et ce sera la mission du groupe de travail ou de la commission ad hoc. Mais tant qu'on exigera l'unanimité de toutes les communes, on n'avancera pas beaucoup. Cinquante-deux pourcents de la population votent oui à la fusion d'Asse et Boiron, mais malgré cette majorité, elle ne peut entrer en vigueur car il n'y a pas l'unanimité des communes. Cela pourrait paraître une insulte à l'autonomie communale, mais lorsque, sur un sujet fédéral, la Suisse allemande vote oui et la Suisse romande non, les Vaudois doivent bien s'aligner. N'est-il pas temps de revoir la loi sur les fusions ? Au nom du groupe PDC-Vaud libre, je vous demande de soutenir la prise en considération immédiate du postulat.

J'aimerais encore dire à M. Surer que nous n'avons rien fait dans la précipitation. Au contraire, plus de cinq ans se sont écoulés entre les balbutiements et la votation. Alors, si on ne règle pas le problème en cinq ans, c'est qu'il y a vraiment un sacré problème ; mais il n'y a pas eu de précipitation !

Le président : — J'ai neuf demandes de parole ! J'imagine bien que les fusions qui n'ont pas pu aboutir le week-end dernier sont encore dans les mémoires de chacun. Je vous invite pourtant à ne pas faire ici tout un débat sur les fusions réussies ou non, mais à essayer d'en rester au postulat de notre collègue Nicolas Rochat Fernandez.

Mme Claire Richard (V'L) : — Le groupe vert libéral soutiendra unanimement le postulat du groupe socialiste, dans son ensemble, y compris la référence à la motion Neyroud concernant le problème récurrent de l'origine. A nos yeux, les mesures proposées sont équilibrées et propres à éviter des blocages futurs pour les communes convaincues par un projet de fusion. Enfin, ces mesures facilitent mais ne contraignent pas, respectant ainsi la volonté de la Constituante qui avait longuement planché en ce sens. Notre groupe est plus partagé concernant le renvoi au Conseil d'Etat ou à l'examen d'une commission. A titre personnel, je soutiendrai le renvoi direct au Conseil d'Etat, qui disposera ainsi d'une boîte à outils bien garnie.

M. José Durussel (UDC) : — Ce postulat a été précédé d'une interpellation, déposée en décembre dernier par mon collègue Jean-François Thuillard, suite aux échecs de plusieurs fusions, en 2014 déjà. Fusion ou tension ? Tel était le titre évocateur de ce qui s'est passé également le 25 janvier 2015.

En dialoguant avec certains syndicats concernés par des échecs récents, j'ai relevé quelques points. L'un des points paraît important, mais on ne pourra probablement plus le changer, cela dépendra de la motion Maurice Neyroud : la perte d'origine dans certaines communes. C'est une situation rare, mais qui existe tout de même, où les bourgeois sont nombreux et ont une influence importante.

D'autres inquiétudes concernent par exemple la perte de postes à 20 ou 25%, pour les secrétaires et boursiers communaux, ou encore la fin de la participation des municipaux miliciens, qui deviennent naturellement de plus en plus professionnels. Mais un des points relevés concerne le côté exclusivement positif des discussions avec les responsables de l'Etat concernant les fusions. A aucun moment on n'approche d'une réaction éventuellement négative qui pourrait être abordée, ou qui pourrait soulever certains points négatifs. C'est bien d'être positifs, mais il faut aussi en parler. En effet, cela peut mal tourner, ou dériver. Tous les avis ne vont pas dans le bon sens.

Pour terminer, une incitation financière supplémentaire du canton, telle que proposée par le postulat, n'a jamais été relevée comme un point ayant conduit à un échec. Ou plutôt, cela pourrait donner un argument aux opposants, parlant de marchandage. C'est nouveau et très positif à relever dans ce postulat.

Concernant l'intervention de M. Surer, qui dit qu'il faudrait prendre plus de temps, etc., cela présente aussi un risque. En ajoutant de la durée à ces travaux préparatoires de fusion, dans le passablement de communes — et ce n'est pas nouveau — il y a beaucoup de rocade au sein des municipalités. Et qui dit rocade parle aussi parfois de l'arrivée de personnes de plus en plus négatives, qui ne connaissent pas tout à fait la commune, etc. Sur ce point, je ne suis pas d'accord avec vous, monsieur Surer. Par contre, je soutiens votre proposition de renvoi en commission.

M. Jacques Perrin (PLR) : — Au-delà des aspects techniques, financiers, de procédure et de processus, il y a les aspects de cœur. J'appuie l'importance qu'il faut donner au maintien de la commune d'origine dans les documents officiels. Les gens y sont très attachés.

La discussion que nous avons maintenant le montre d'ailleurs bien. Le document développé par M. Rochat est certes intéressant, mais il n'est pas complet. Il y a des tas d'autres idées à glaner encore ici, dans ce conseil. Dès lors, je vous propose de suivre la proposition de notre président de groupe Jean-Marie Surer, pour que le paquet que nous renverrons au Conseil d'Etat soit bien ficelé.

M. Christian Kunze (PLR) : — Sortant d'un processus de fusion, j'ai une modeste expérience de terrain de ce qui s'est passé. Si l'on regarde les fusions qui ont échoué, voire celles qui avaient réussi précédemment, les raisons en sont extrêmement diverses. Certaines ont été données ce matin par mes préopinants. Mais les raisons diverses qui ont conduit à l'échec des fusions dépendent des régions, des communes et de la population. Il n'y a pas une seule raison pour dire qu'une fusion va réussir ou va rater.

Sur le problème temporel, on peut évidemment discuter pendant dix ans d'une fusion. Je ne crois pourtant pas que ce soit ce qu'il faut faire. Selon moi, la barrière temporelle est de plus ou moins une législature. C'est à l'intérieur d'une législature de cinq ans qu'une fusion doit se faire ou ne pas se faire. Au moment où l'on traîne des projets plus longtemps, cela devient une sorte de saga qui nous colle aux basques et dont on n'arrive plus à se débarrasser.

J'ai cosigné le document de notre collègue Nicolas Rochat Fernandez, car je pense qu'il y a des discussions à avoir. Et contre l'avis de mon chef de groupe, je soutiendrai le renvoi direct au Conseil d'Etat. En effet, cela a déjà été dit : un groupe de travail a été constitué et certaines choses doivent être discutées. Les propositions contenues dans le document de M. Rochat en font partie, mais il y en a aussi d'autres — et ce ne sont pas forcément les bonnes que vous voyez dans le document. Il faut maintenant faire table rase de tout cela, prendre un peu de recul et discuter de ce qui s'est passé, de ce qui peut se passer ou de ce qui devrait se passer. En fonction de cela, nous aurons un retour devant le Grand Conseil, puis un débat au sein d'une commission ad hoc.

J'aimerais aussi faire remarquer que c'est un sujet, heureusement, qui n'est pas très politique. Si vous regardez sur le terrain, vous trouverez des opposants ou des partisans des fusions dans tous les milieux politiques. Pour une fois que le sujet à discuter n'est pas politique, traitons-le avec un certain recul. Discutons de ce qu'il est intelligent de faire et de ce qui ne l'est pas. Cela peut se faire avec le groupe de travail désigné par Mme la conseillère d'Etat.

Mme Valérie Induni (SOC) : — J'annonce mes intérêts : je suis municipale de la commune de Cossonay, qui se trouve actuellement dans un processus de fusion avec les communes de La Chaux et de Dizy. Engager un processus de fusion, c'est un immense travail, qui suit toujours une longue période de maturation. Je crois que peu de communes ont décidé de fusionner seulement parce que c'était à la mode et qu'il fallait s'y mettre pour faire bien. Il me semble qu'il s'agit de beaucoup de travail en commun avec d'autres communes, qui font qu'à un moment donné, on décide de franchir le pas.

Il est vrai que dans la discussion sur la fusion, à côté de tous les éléments pratiques apportés, le débat devient très vite émotionnel. Le cœur et le ventre prennent souvent beaucoup plus d'importance que la tête. Actuellement, au 1^{er} février, il y aura une baisse de l'aide financière du canton, décidée de longue date, puisque la loi est entrée en vigueur il y a dix ans. On ne peut pas dire que l'aide financière soit la première raison de réussite ou d'échec d'une fusion, mais une baisse de l'aide financière arrive clairement maintenant comme un très mauvais signal, après les nombreux refus. C'est comme si l'Etat commençait gentiment à se désengager de la question des fusions.

Pour cette raison et à cause de la date butoir du 1^{er} février, il me paraît important, pour donner un signal clair, de renvoyer directement ce postulat au Conseil d'Etat. En effet, il n'est pas nécessaire d'être totalement exhaustif sur la boîte à outils et sur le nombre d'outils présentés. Le groupe de travail pourra tout à fait débiter avec les éléments déjà donnés ici. Je vous propose donc de prendre ce postulat en considération et de le renvoyer directement au Conseil d'Etat.

Mme Christelle Luisier Brodard (PLR) : — Pour une fois, je suis tout à fait favorable au postulat déposé par M. Nicolas Rochat Fernandez, au vu des problèmes rencontrés dans le canton, dans le cadre des processus de fusion que nous venons de vivre. Je viens de vivre personnellement

l'expérience d'un pré-projet de fusion, dans ma région, qui vient d'échouer à son étape préalable en raison du refus d'une ou de deux communes associées au projet.

Je préférerais personnellement un renvoi en commission. Je n'en fais pas une affaire d'Etat, ni de religion, mais je trouverais intéressant que l'on puisse, en commission, évoquer d'autres outils que ceux que M. Rochat a présentés. J'aimerais surtout que l'on puisse évaluer ces derniers. Par exemple, je suis assez sceptique vis-à-vis de l'idée d'un vote sur un préavis d'intention. En effet, finalement, lorsque la population se prononce sur une fusion, elle a besoin de connaître les précisions et les détails du projet. Il serait donc très difficile et même risqué, selon moi, d'organiser un vote directement sur un préavis d'intention, avant de disposer de tous les éléments.

A mon avis, que l'on renvoie ou non le postulat au Conseil d'Etat, il s'agirait d'évaluer l'accompagnement du canton dans les processus de fusion. Pour ma part, j'ai travaillé quelques années dans le canton de Fribourg. J'ai pu voir que si, dans cet autre canton, les processus aboutissaient bien, ce n'était pas uniquement du fait des raisons financières — même si elles aident sans aucun doute et je rejoins M. Rochat sur les outils financiers à ne pas négliger — mais j'ai aussi constaté que l'accompagnement fribourgeois des processus de fusion était plus proactif, dans le sens qu'il y avait plus d'implication de la part des collaborateurs qui y étaient engagés. A l'Etat de Vaud, on a des collaborateurs qui font très bien leur travail, mais qui sont très prudents — peut-être aussi pour respecter pleinement l'autonomie communale en la matière et il le font très bien — mais peut-être ce rôle d'accompagnant des collaborateurs de l'Etat devrait-il être réévalué pour voir à quel point ils pourraient, eux aussi, s'engager dans les discussions sur l'accompagnement des communes et des populations qui éprouvent des doutes, notamment sur la perte d'identité ou de proximité. Il est en effet difficile, parfois, pour des syndics ou des municipaux de communes voisines de venir expliquer à la population des autres communes qu'ils n'éprouveront pas la problématique de perte de proximité, ou par exemple qu'ils ne seront pas avalés par une commune voisine plus importante que la leur, par exemple. Il me semblerait en tout les cas intéressant, dans ce cadre, de voir comment le rôle de l'Etat peut être réétudié, dans le cadre de ce processus, comme cela se passe dans le canton de Fribourg.

Mme Pierrette Roulet-Grin (PLR) : — Je commence par vous rappeler mes anciennes fonctions de préfet de district. A ce titre, j'ai dû aider deux paires de communes à conduire leur processus de fusion, réussie dans les deux cas. Cela s'est produit en un temps où le canton ne comptait pas encore de+ fonctionnaire estampillé « spécialiste fusion ». Ces expériences m'ont appris que les fusions ne sont pas uniquement techniques et financières, mais qu'elles ont une part émotionnelle et qu'elles ont besoin de temps. La part émotionnelle efface en grande partie l'éventuel apport financier de l'Etat, à une époque où les finances communales sont squattées par des charges liées.

J'éprouve un grand doute au sujet d'une incitation financière augmentée. La majorité des votants de base ne connaissent pas la véritable influence de ces centaines de milliers de francs sur les finances de la nouvelle commune. Et, bien entendu, cela influence leur vote et la case à cocher. Vu les récents échecs, il est donc nécessaire qu'une commission examine le postulat, afin d'utiliser les expériences de certains membres de ce parlement, plutôt qu'uniquement les visions techniques de l'Etat, qui ont montré leurs limites. Alors, renvoyons fermement ce postulat en commission.

Mme Amélie Cherbuin (SOC) : — Je déclare mes intérêts : j'ai pu participer au processus de fusion dans la région de Terre-Sainte. A l'époque, en 2007, un préavis d'intention avait été présenté aux législatifs qui l'avaient accepté. Cela a conduit à un travail important, de trois années, effectué sans précipitation. Malgré cela, la fusion a échoué, en 2010, une commune sur huit ayant refusé la convention de fusion lors du vote des conseils communaux. Au cours de ce travail, les détracteurs ont principalement mis en avant les questions émotionnelles. La perte du lieu d'origine a été un frein réel, avec la peur de perdre son autonomie. Le nom de la future commune également a compté parmi les éléments prépondérants pour le refus du projet. Ce ne sont pas les questions techniques, travaillées lors de la construction du projet de nouvelle future commune, qui ont été mises en avant, d'autant moins que ces communes ont l'habitude de collaborer par le biais de nombreuses associations intercommunales et que la fusion faisait donc sens.

Le travail de construction en vue d'une mise en œuvre a été considérable, pour être finalement balayé en bout de course. Si une votation avait eu lieu, en primeur, cela aurait permis au projet de fusion

d'être mieux légitimé, ce qui aurait facilité la prise de position des législatifs. Certains ont voté positivement au sein du législatif afin de permettre aux habitants de pouvoir voter, alors qu'ils étaient eux-mêmes opposés à la fusion, sur le fond. Au contraire des propos de Mme la députée Luisier, je pense que la population va voter avec ses tripes et que les détails opérationnels ne sont pas prépondérants pour déterminer le résultat du vote. Je ne peux donc qu'appuyer la transmission directe du postulat au Conseil d'Etat, afin que le processus puisse être revu et amélioré.

M. Régis Courdesse (V'L) : — Je commence par déclarer mes intérêts : j'ai participé à un groupe de travail pour un des projets de fusion qui a capoté au mois de novembre 2014 : la fusion du Haut-Talent qui devait réunir Bretigny, Cugy, Morrens et Froideville où j'habite. Je peux assurer que le travail a été très sérieux au cours des quelques années consacrées à ces études. Ainsi que l'a souligné Mme Richard au nom de notre groupe des Vert'libéraux, nous ne pouvons que soutenir le postulat de M. Rochat Fernandez au nom du groupe socialiste. Mais, je suis persuadé que notre assemblée compte dans ses rangs certaines personnes qui ont participé à des processus de fusion et qui ont fait des expériences qu'il serait intéressant de partager. En effet, comme l'a aussi dit Mme Luisier et d'autres, certaines autres raisons que celles énoncées par M. Rochat Fernandez peuvent expliquer l'échec des fusions. A titre personnel, je vais donc soutenir le passage en commission de ce postulat, afin d'élargir le débat.

M. Pierre Grandjean (PLR) : — J'ai l'impression qu'en rapport avec les fusions qui ont échoué, il y a deux éléments importants : des objectifs de fusion non clairement exprimés et un alignement aussi précis que possible des taux d'impositions communaux. Ces deux points ne font pas partie, de manière précise, de l'intervention de notre collègue Rochat Fernandez. Ne serait-ce que pour ces deux raisons, je me prononce en faveur d'un renvoi en commission. Une commission serait susceptible d'apporter des idées complémentaires à celles du postulat Nicolas Rochat Fernandez.

M. Nicolas Rochat Fernandez (SOC) : — Je remercie tous les intervenants pour leurs arguments, qu'ils soient pour ou contre le postulat. C'est en effet un sujet qui cristallise différentes positions, mais pas l'appartenance politique partisane. Pour répondre à M. Surer, je ne sais pas si les Rochat sont une famille puissante. Ce que j'ai lu hier, dans *24heures* c'est qu'il s'agit d'une famille nombreuse. Il est peut-être utile d'apporter cette petite nuance. Il fut toutefois un temps où nous avions trois Rochat au Grand Conseil et au Conseil d'Etat et il n'en reste malheureusement plus qu'un : les temps changent. Voilà pour la boutade.

Plus sérieusement, on a parlé de « propositions uniquement carotte » concernant la contribution financière. Nous pensons que ce postulat est assez varié, puisqu'il touche le type des incitations financières, en effet, mais qu'il s'occupe aussi des voies démocratiques, dont il propose la modification. Ce postulat ne se veut pas exhaustif, mais peut-être faut-il souligner qu'en ce qui concerne le financement, on ne peut pas appliquer un modèle cantonal à un autre canton, mais il est possible de regarder autour de nous. Concernant les modèles financiers, certains cantons tels que Neuchâtel, Fribourg, ou le Tessin ont connu un plus grand pourcentage de communes fusionnées. Nous ne pouvons donc nous économiser une révision du système d'incitation financière. Les propositions sont diverses en ce qui concerne l'incitation financière, mais aussi la voie démocratique et la question de l'identité. A ce sujet, l'intervention parlementaire de notre collègue Neyroud est toujours pendante devant notre plénum.

La question de l'urgence ou non se pose chaque fois de la même manière : faut-il aller directement au Conseil d'Etat ou faut-il passer par l'examen d'une commission du Grand Conseil ? Les faits démontrent qu'un groupe de travail a déjà été constitué. Pour le moment, je ne sais pas ce qui en ressort, mais Mme la conseillère d'Etat pourra peut-être nous le dire. Quoi qu'il en soit exactement, il est en pleine réflexion. La question est de savoir si l'on agit maintenant, si l'on fait connaître maintenant nos réflexions ou alors dans six mois. Et quand bien même il faudra réfléchir à plusieurs autres pistes, je privilégie toujours la voie du Conseil d'Etat, considérant que c'est le bon moment pour faire état de nos réflexions. Il y a peut-être plusieurs autres solutions, mais je n'ai rien contre la consultation. Du moment qu'un groupe de travail s'est constitué, réunissant certainement plusieurs partenaires dont l'Union des communes vaudoises, par exemple, avec d'autres instances dont certains d'entre vous font partie, il me semble que c'est le bon moment pour renvoyer l'état de nos réflexions,

en tant que Grand Conseil. Ou bien alors, sans que j'en fasse une maladie, nous attendons encore six mois pour se retrouver encore une fois en commission à réinventer six fois la roue. Le but du postulat est d'implémenter des pistes de réflexion et non de trouver une solution toute faite. Je pense que ce dernier travail sera plutôt celui du groupe de travail, voire du Conseil d'Etat lui-même. Après, nous aurons tout le loisir de répondre aux consultations afférentes, respectivement de nous prononcer sur un projet de modification de loi potentiel. Pour toutes ces raisons, je vous remercie de vos remarques et je vous invite, par pur pragmatisme, à renvoyer directement ce postulat au Conseil d'Etat.

Mme Béatrice Métraux, conseillère d'Etat : — Je remercie le Grand Conseil pour toutes les pistes évoquées et pour la tenue de votre débat. Pour le Conseil d'Etat, la question des fusions est de grande importance. Voilà dix ans que la loi sur les fusions est mise en œuvre. Nous avons eu une petite trentaine de fusions, jusqu'ici. C'étaient des fusions importantes, mais de petites communes. Maintenant, nous devons nous poser et réfléchir à une nouvelle mise en œuvre de la loi. C'est la raison pour laquelle, face aux récents échecs — car on peut parler d'échecs — le Conseil d'Etat a décidé de la création d'un groupe de travail. Ce groupe réunira deux syndics de communes n'ayant pas réussi à fusionner, avec un préfet, un chargé de communication, M. Laurent Curchod responsable des fusions à l'Etat, et encore d'autres personnes. Ils auditionneront des présidents des comités de pilotage, là où cela a marché et là où cela a échoué.

Le Conseil d'Etat est donc convaincu qu'il faut maintenant une réflexion sur ces fusions. Je rappelle que nous sommes passés de 383 communes à 311 communes au 1^{er} juillet 2016. Cela montre quand même que la question a toute son importance, aussi d'un point de vue politique.

De vos débats, je retiens qu'il faut probablement revoir le rôle de l'Etat, examiner la question des finances, mais voir aussi la question très importante de l'origine. Il faut examiner les processus démocratiques à quelque stade que l'on en soit des fusions. Il faudrait aussi faire une comparaison intercantonale. Au fond, il y a vraiment un gros travail qui nous attend. Nous l'avons déjà commencé et donc, j'attends du Grand Conseil une certaine sagesse en la matière : nous devons aller de l'avant dans ces fusions. Pour un certain nombre de communes, face aux défis du XXI^e siècle — que ce soient des défis territoriaux, financiers ou sécuritaires — cette question mérite toute l'importance que le Conseil d'Etat veut lui donner. Je vous remercie pour ce débat très intéressant.

M. José Durussel (UDC) : — Excusez-moi d'intervenir après Mme la conseillère d'Etat, mais j'aimerais lui poser une question. Dans votre groupe de travail, avez-vous prévu d'introduire des personnes — des municipaux, des syndics — qui étaient opposées aux fusions ? Ce serait très important pour avoir un dialogue vraiment large.

Mme Béatrice Métraux, conseillère d'Etat : — Bien évidemment, dans ce groupe de travail, afin d'entendre et de comprendre, nous allons auditionner les membres des municipalités qui étaient divisées. Nous allons faire un gros travail de recherche, afin de comprendre, avant de proposer des solutions afin que le processus continue.

La discussion est close.

Le président : — Nous commençons par un vote d'orientation. Celles et ceux qui suivent la position du postulant, demandant le renvoi direct au Conseil d'Etat, votent oui. Celles et ceux qui souhaitent renvoyer le postulat à l'examen d'une commission votent non.

Si le non l'emporte et donc que la commission est choisie, le postulat partira en commission. Si le oui l'emporte, nous procéderons à un deuxième vote sur la prise en considération ou non du postulat.

Le renvoi du postulat en commission, opposé au renvoi direct au Conseil d'Etat, est préféré par 67 voix contre 59 et 1 abstention.

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

Postulat Nicolas Rochat Fernandez et consorts au nom du groupe socialiste pour une réforme du processus et des modalités des fusions de communes

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le 21 avril 2015 à la Salle de conférences, Château cantonal, à Lausanne. Elle était composée de Mme Ginette Duvoisin, et de MM. Gérald Cretegny (qui remplace Serge Melly), Vassilis Venizelos, Jean-Marie Surer, Nicolas Rochat Fernandez, Maurice Neyroud et de M. Philippe Jobin, confirmé dans sa fonction de président rapporteur. M Serge Melly était excusé.

Ont également participé à cette séance :

Mme Béatrice Métraux (Cheffe du DIS), Mme Corinne Martin (Cheffe du SCL), M. Laurent Curchod (Délégué logement et fusions de communes SCL).

M. Cédric Aeschlimann (SGC) a tenu les notes de séance.

2. POSITION DU POSTULANT

Le postulant explique que ses principales motivations font suite au refus des trois dernières votations lors de scrutins communaux pour des fusions. Il souhaite également mettre cet objet en parallèle avec la volonté du constituant de favoriser et d'inciter les fusions de communes. L'objectif de ce postulat est de proposer des axes et des pistes, pas forcément exhaustifs. Il rappelle qu'un groupe de travail a été constitué par le CE en novembre 2014 à ce sujet. Il lui paraît important que le Grand Conseil se saisisse de ces questions institutionnelles avant que des modifications légales ne soient proposées. L'idéal serait de transmettre rapidement ce postulat au Conseil d'Etat afin qu'il puisse le greffer au rapport du groupe de travail constitué. En ce qui concerne les axes, il s'agit d'étudier l'opportunité de modifier la loi sur les fusions de communes (LFusCom) qui date de 2005. Il insiste notamment sur l'obligation pour la municipalité d'établir un préavis d'intention de fusion, sur l'incitation financière et surtout sur le fait, dans le cas de refus d'une commune de fusionner, de ne pas détruire tout le processus mais de continuer celui-ci avec celles dont le corps électoral s'est prononcé favorablement, moyennant un référendum facultatif. Il conclut que son postulat n'a pas l'ambition de tout régler tout de suite. Par ailleurs, ces échecs ne sont peut-être pas un problème, mais plutôt un concours de circonstances. Néanmoins, une modification de la loi sur les fusions de communes peut être bienvenue après 10 ans.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Madame la Conseillère d'Etat remarque que les questions du postulant sont pertinentes et confirme que la loi sur les fusions de communes date de 2005. Depuis cette date, 24 fusions impliquant 94 communes ont réussi. 12 fusions impliquant 65 communes n'ont pas abouti. Il est nécessaire de se poser les questions des raisons de ces échecs. A la suite des votations de novembre 2014 et de janvier 2015, un groupe de travail a été constitué.

Ce groupe de travail s'est déjà réuni à trois reprises (11 février, 3 mars, et 1er avril 2015) et doit encore siéger deux fois en mai et juin prochains. Les thèmes suivants sont abordés dans le cadre de ce groupe de travail :

- Situation générale des fusions de communes depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution (2003) et de la LFusCom (2005) ;
- Examen des principales raisons qui sont à l'origine des derniers échecs de fusions de communes ;
- Cadre juridique et financier des fusions de communes avec une comparaison intercantonale sur le plan romand ;
- Rôle de l'Etat et des associations de communes dans le soutien et l'accompagnement des processus de fusion.
- Pistes d'action pour les futurs projets de fusion.

Au terme des travaux de ce groupe de travail en juin 2015, un rapport sera rédigé et transmis à la Cheffe de département. Ce postulat invite à effectuer un état des lieux et un bilan sur les différents projets de fusion depuis l'entrée en vigueur de la loi, à étudier l'opportunité de modifications constitutionnelles, légales et réglementaires. Elle invite la commission à soutenir ce postulat pour interroger la loi, quitte à la revoir et à imaginer d'autres procédures.

4. DISCUSSION GENERALE

Dans la discussion, il est évoqué la question de l'incitation financière. Si c'est une bonne chose, elle ne devrait pas être le principal argument pour une fusion de commune. Il est constaté, que d'autres processus de fusion vont démarrer. Il y a le projet de Blonay et St Légier et celui de Villeneuve et Rennaz par exemple.

Il est soulevé qu'une des raisons des différents échecs des fusions est que la population et les citoyens ne se sont pas sentis impliqués suffisamment tôt dans les discussions menées par les municipalités et les représentants de l'Etat. Dans le cadre de la communication, il faudrait plus accentuer l'intérêt qu'ont les communes de fusionner. Il est à relever que l'Etat devrait plus saluer les fusions réussies. Selon les commissaires, il serait important de prendre en compte les éléments émotionnels liés aux fusions comme la perte d'identité, les finances, l'autonomie, les origines ainsi que les armoiries. Le processus d'une fusion doit prendre le temps nécessaire pour arriver à maturité afin d'assurer au mieux sa réussite.

Les points 4 et 5 concernant les incitations financières posent problème à quelques commissaires.

Proposition est faite de fusionner les deux points avec la formulation suivante :

4. Evaluer, le cas échéant, adapter les mesures d'incitation financière ;

La modification est acceptée à l'unanimité de la commission.

De même pour le point 6, après discussion, il est proposé la modification suivante :

5. Permettre aux communes, dont le corps électoral a approuvé la convention de fusion, de poursuivre le processus et, cas échéant, de soumettre les modifications nécessaires à la convention au Conseil général ou communal concerné avec la possibilité de référendum facultatif **où toute autre solution alternative permettant de poursuivre le processus.**

La modification est acceptée à l'unanimité de la commission.

5. VOTE DE LA COMMISSION

Prise en considération partielle du postulat, selon le texte amendé

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'Etat.

Echichens, le 21 mai 2015.

*La rapporteur :
(Signé) Philippe Jobin*

Robert George.



Grand Conseil - Secrétariat général
Pl. du Château 6 - 1014 Lausanne

Déposé le 27.01.15

Scanné le _____

Pétition 2015, 26 janvier.

Au Grand Conseil du Canton de Vaud

15- PET-030

Pétition pour la sécurité du droit des citoyens,
compléter les articles 100 et suivants de la LPA-VD, droit administratif,
pour permettre la modification ou l'annulation de décisions qui se révèlent fausses,
notamment quand une décision ultérieure applique tardivement la loi.

Cette pétition découle de la précédente qui n'a abordé que la sécurité du droit administratif pour l'Administration et la Justice, alors qu'elle demandait d'abord une possibilité de corriger les fautes administratives commises au détriment des administrés.

«En résumé, l'administration a le droit pour elle », écrit la Commission en 2013, après avoir reconnu qu'il y a eu d'abord « en premier lieu » des fautes, qui doivent être corrigées : « Il y a en premier lieu les erreurs de 1991 concernant le prix du terrain, qui ont été corrigées quelques années plus tard. »

Cette rédaction n'est pas correcte : les prix n'ont pas été corrigés !
Les directives pour cette révision générale de 1991, ont enfin été appliquées en 1997 : les « prix pratiqués dans la zone », soit 40 fr/m² au lieu de 150 fr/m².
Sur plus de 16'500 m² x 110 fr. = 1'815'000 fr. d'estimation en trop !!!

Ce premier exemple est suffisant pour prouver la nécessité de trouver une solution quand les fautes initiales de fonctionnaires et de juges sont prouvées dans une décision postérieure, enfin plus correcte. Mais avec des éléments contestables.

La Commission des pétitions aura un travail législatif pour balayer le champ des opportunités possibles, mais elle ne pourra arriver à une solution qu'en confrontant les « parties » en causes, pour utiliser un terme juridique précis.

Le ou les juristes de l'Etat et le pétitionnaire, avec un avocat si c'est autorisé, débattons avec la commission du problème fondamental : comment modifier la loi pour permettre de réparer des erreurs, confirmées trop tard pour entrer dans les délais de révision administratifs actuels.

Quand il y a eu des fautes des parties, celles premières et primaires de fonctionnaires assermentés ne doivent pas aboutir à l'application de décisions illégales, permettant à l'Etat d'escroquer le contribuable.

L'Etat de Vaud, personne morale représentée par des personnes toutes assermentées, intègres (?), ne devrait pas avoir la volonté délibérée de léser qui que ce soit.

L'éthique ne tolère pas de fautes de la part du Souverain.

Cette pétition reprend les éléments qui n'ont pas été traités par le rapport bâclé de la Commission des pétitions, du 4 août 2014. Elle n'a pas répondu sur le fonds : comment corriger les fautes qu'elle a reconnues dans son rapport 2013 ?

« Bâclé », pour se référer à l'appréciation du Secrétaire général du Grand Conseil, dans son message d'adieux du 16 décembre, passage adressé aux députés :

« ... car **vous êtes responsables**, Mesdames et Messieurs les Députés. Quoique représentants du Premier Pouvoir, vous qui baissez la tête, parfois faites silence, quand un membre de l'exécutif tousse ou s'irrite.

Et je voudrais, tout en saluant votre engagement, **vous inciter à faire valoir, assumer, et porter haut les prérogatives du Premier Pouvoir, même lorsque vous êtes confrontés à des avis contraires émanant d'un représentant d'un autre pouvoir**, que ce soit d'ailleurs le Conseil d'Etat ou le Tribunal Cantonal. »

D'autant plus, quand ce sont des fonctionnaires.

Cette exhortation reflète parfaitement mon sentiment de faiblesses des élus faces à leurs interlocuteurs. Croyant avoir tout compris en 30 minutes il y a deux ans, la commission, jugeant ses connaissances suffisantes, ne m'a pas auditionné. Son rapport aurait pourtant mérité une lecture critique, pour en démontrer les inexactitudes et incohérences qui démontrent un manque de sérieux, d'application. C'est sur la base de ces fausses certitudes, elle a renoncé à mon audition.

Les députés représentent le Peuple vaudois, ils en sont un « concentré », une « élite ». Elus et Elues du peuple, ils représentent aussi le pétitionnaire, qui s'est senti trahi, abandonné face aux arguments partiels et sectaires des juristes et représentants de l'Etat, qui eux seuls ont orienté les décisions de la commission.

Cette déclaration du Secrétaire général en quittant ses fonctions éclaire le débat, il juge en connaissance de causes, supervisant par ses fonctions toutes les finesses du fonctionnement du Grand Conseil, de l'Etat de Vaud, de ses trois Pouvoirs et de leurs organes. Ce qu'il ne pouvait pas dire plus tôt, il le transmet dans son testament.

C'est cette déclaration motivante et dynamique m'a décidé à poursuivre ce combat pour compléter le Droit, qui doit être juste et équitable.

Les employés assermentés de la « Personne morale Etat de Vaud », n'ont pas le DROIT de se tromper, de tromper les citoyens au nom de l'Etat qu'ils représentent. Plus, ils **sont** la présence visible et palpable de cet Etat, qu'ils se doivent d'honorer.

Le législatif vote les lois, c'est votre rôle de Premier Pouvoir de faire et/ou d'adapter les lois, de contrôler strictement leur application par l'Administration et la Justice. Et de combler maintenant une lacune pour ce cas où la législation est incomplète.

Comme le pape François remet de l'ordre dans sa bergerie, Olivier Rapin incite les députés à **assumer et porter haut les prérogatives du Premier Pouvoir**.

La LOI 173.36 sur la procédure administrative devra être complétée dans la section *RÉVISION*, à l'art. 100 Motifs.

Sous b. sont déjà énumérées des raisons qui peuvent concerner des faits et preuves invoquées dans cette pétition, il faut encore ajouter le terme « écarté »
Une c. nouvelle doit prévoir le cas où les fautes sont révélées tardivement, reconnues comme c'est ici le cas par la Commission des pétitions

Art 101 Délais.

Le délai « guillotine » de 10 ans doit être assoupli, quand les fautes administratives et de jugements sont clairement démontrées et reconnues.

L'arrêt du TA de 1991 ne respecte pas l'art. 42 Contenu, lettre f, d'où notre retard.

L'arrêt du TA du 24 juin 2005 avoue avoir « **écarté** » d'entrée de causes nos arguments : « Au demeurant, pas plus aujourd'hui que dans le cadre de l'arrêt précité, le recourant ne fait valoir de véritables faits nouveaux, soit des faits préexistants à la décision d'estimation fiscale querellée, mais dont il n'aurait pas eu connaissance préalablement (il critique en effet essentiellement l'estimation donnée pour les terrains, qu'il juge excessivement élevée; mais cette critique avait déjà été élevée précédemment, puis écartée dans un arrêt qui a acquis force de chose jugée, soit celui du 9 septembre 1992). »

« mais cette critique avait déjà été élevée précédemment » prouve bien que le TA n'a pas jugé nécessaire d'en évaluer le bien fondé. Il y a donc déni de droit, une fois de plus !

Donc « écarté », sorti du jeu comme carte encombrante et inutile. Il y a bien eu manœuvre et malversation dans l'appréciation de nos arguments de 1991 en 1992.

« Le Juge dit le Droit », ne se vérifie pas dans ses appréciations, un seul exemple :

« C'est donc à juste titre que la Commission de district a pris en compte les machines dont il est question ici, telles une scie multiple, une tronçonneuse double, des déligneuses ou un pont roulant, » (arrêt 1992 page 9)

Une tronçonneuse double a deux lames circulaires pour affranchir les bois aux deux bouts simultanément, dans ce cas de 2.00 jusqu'à 6.00 mètres. Elles sont mobiles, avec entraînement par chaîne. Cette machine se déplace sur roues.

Comment peut-elle être un « accessoire de l'immeuble » ? Ce jugement paraît entaché d'ignorance, et d'une rare incapacité des juges de connaître l'usage des machines auxquelles ils attribuent des affectations utopiques. Où en est le Droit ?

Je demande le renvoi de cette pétition au Conseil d'Etat, Pouvoir Exécutif, pour compléter ces articles 100 et 101, ainsi que toutes autres modifications nécessaires, dans le sens demandé, pour corriger les fautes d'application des lois. Elle concerne aussi l'EF erronée des parcelles 360 et 362.

Servion, le 26 janvier 2015.

Robert George



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

Pétition pour la sécurité du droit des citoyens, compléter les articles 100 et suivants de la LPA-VD, droit administratif, pour permettre la modification ou l'annulation de décisions qui se révèlent fausses, notamment quand une décision ultérieure applique tardivement la loi

1. PREAMBULE

La Commission thématique des pétitions était composée de MM. Pierre-André Pernoud, Michel Miéville (qui remplace Pierre Guignard), Hans-Rudolf Kappeler, Jean-Marc Nicolet, Daniel Ruch, Daniel Trolliet, Filip Uffer, Philippe Randin (qui remplace Aline Dupontet), Philippe Germain et Serge Melly. Elle a siégé en date du 19 mars 2015 sous la présidence de Mme Véronique Hurni. Mme Aline Dupontet et M. Pierre Guignard étaient excusés.

M. Cédric Aeschlimann, Secrétaire de commission parlementaire, est remercié pour les notes de séance.

2. PERSONNES ENTENDUES

Pétitionnaire : M. Robert George (la commission a décidé à l'unanimité de ne pas auditionner le pétitionnaire).

Représentant de l'Etat : DIS/SJL (Service juridique et législatif), Détermination de M. Jean-Luc Schwaar, Chef du SJL.

3. DESCRIPTION DE LA PETITION

Le 27 janvier 2015, la Commission thématique des pétitions a été saisie d'une nouvelle pétition 15_PET_030, déposée par M. Robert George auprès du Grand Conseil le même jour et qui fait l'objet du présent rapport.

Pour rappel, trois pétitions 11_PET_079, 11_PET_080, 11_PET_081, qu'il avait déposées le 24 janvier 2012, ont été classées le 11 septembre 2012.

Deux pétitions 13_PET_008 et 13_PET_009, qu'il avait déposées le 15 janvier 2013, ont été classées le 17 décembre 2013.

La pétition 13_PET_023, qu'il avait déposée le 28 janvier 2014, a été retirée par le pétitionnaire suite à son audition par le Bureau du Grand Conseil le mercredi 12 mars 2014.

La pétition 14_PET_024, qu'il avait déposée le 29 avril 2014, a été classée le 26 août 2014.

4. DETERMINATION DU REPRESENTANT DE L'ETAT

Dans sa détermination du 16 mars 2015, comme déjà mentionné précédemment lors de son audition dans le cadre du traitement de la pétition 14_PET_024, le représentant de l'Etat relève que l'assouplissement, voire la suppression, du délai de dix ans prévu par l'article 101, alinéa 2 LPA-VD poserait d'importants problèmes en matière de sécurité du droit, notamment quant à l'administration des preuves. Les éléments avancés par M. George remontent à plus de vingt ans et portent sur des immeubles qui n'existent plus aujourd'hui. Il n'est au demeurant pas certain que la Commission d'estimation fiscale ou l'Administration cantonale des impôts, devenue Direction générale de la

fiscalité, disposent encore des dossiers y relatifs. Cela signifie qu'une nouvelle procédure menée aujourd'hui pourrait ne reposer sur aucun élément objectif, ni sur les immeubles eux-mêmes (et a fortiori sur les biens mobiliers dont M. George se plaint visiblement qu'ils aient été considérés comme des parties intégrantes), ni sur les dossiers des autorités concernées. Ainsi, l'exemple fourni par le pétitionnaire démontre bien le risque que représenterait un allongement ou une suppression du délai absolu de dix ans pour la révision fondée sur des faits nouveaux. Au demeurant, il n'est pas certain que, si la LPA-VD était modifiée aujourd'hui, le nouveau délai s'applique automatiquement aux jugements rendus avant son entrée en vigueur. Il faudrait pour ce faire vraisemblablement édicter une disposition transitoire. A noter que, sous l'angle de la sécurité du droit, une application rétroactive du délai poserait d'autant plus de problèmes que l'administration et les tribunaux n'auraient pas pu adapter leurs pratiques, notamment en matière d'archivage. Si l'on pourrait imaginer que, pour l'avenir, les autorités, sachant que le délai est prolongé, adaptent leurs règles d'archivage afin de conserver leurs dossiers jusqu'à l'échéance du délai de révision (ce qui poserait à l'évidence des problèmes pratiques si ce délai était purement et simplement aboli), il ne pourrait naturellement en aller de même pour les anciens dossiers, dont le risque de destruction prématurée serait très élevé;

De plus, et surtout, comme le relève le Tribunal administratif dans son arrêt FI.2005. 0121 du 24 juin 2005, même si M. George obtenait une modification de l'article 101 LPA-VD, il est vraisemblable qu'il ne pourrait pas pour autant obtenir la révision des arrêts antérieurs rendus par ce même tribunal, respectivement des décisions de la commission d'estimation fiscale. En effet, aux termes de l'article 100 LPA-VD :

"une décision sur recours ou un jugement rendus en application de la présente loi et entrés en force peuvent être annulés ou modifiés, sur requête :

- a. s'ils ont été influencés par un crime ou un délit, ou
- b. si le requérant invoque des faits ou des moyens de preuve importants qu'il ne pouvait pas connaître lors de la première décision ou dont il ne pouvait pas ou n'avait pas de raison de se prévaloir à cette époque.

Les faits nouveaux survenus après le prononcé de la décision ou du jugement ne peuvent donner lieu à une demande de révision."

Or, comme le relève le Tribunal administratif, les éléments factuels que mentionne le pétitionnaire étaient visiblement tous connus au moment où les décisions ont été rendues. Seule leur appréciation juridique est contestée. Dès lors, il est hautement vraisemblable que, même en cas de prolongation du délai de révision, M. George n'obtiendrait pas ce qu'il souhaite.

5. DELIBERATIONS

Au vu des éléments mentionnés par le représentant de l'Etat, et se référant à ses précédents rapports établis dans le cadre du traitement des pétitions mentionnées ci-dessus (point 3), la commission recommande le classement de cette pétition à l'unanimité.

6. VOTE

Classement de la pétition

Par 11 voix pour, 0 voix contre et 0 abstention, la commission recommande au Grand Conseil de classer cette pétition.

Avenches, le 1^{er} mai 2015.

Le rapporteur :
(Signé) Daniel Trolliet

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Catherine Labouchère et consorts – Violation de la propriété par des occupants illicites ("squatters"), cela suffit !

Rappel

Le district de Nyon connaît depuis de nombreux mois des cas de maisons occupées illicitement —squattées. Cela a été le cas, notamment dans les communes de Coppet, Founex, Commugny, Tannay et Nyon. Ces maisons étaient vides temporairement parce qu'elles étaient en cours d'autorisation pour des transformations ou destinées à être démolies. Certaines de ces occupations ont fait l'objet de la part des occupants illicites de communications à la presse, revendiquant leur droit à s'y installer et ils ont même installé des boîtes aux lettres pour attester de leur domicile.

Les réactions non seulement des propriétaires, mais aussi de la population sont vives et contribuent à un réel sentiment d'insécurité et de malaise. Des plaintes sont déposées, des procédures menées souvent pendant des mois pour que, parfois, une évacuation soit prononcée. Dans ces circonstances, il ne faut pas s'étonner du mécontentement croissant des gens et des réflexes de ras-le-bol qui se manifestent.

S'il est vrai que le logement, notamment à des loyers abordables n'est pas toujours facile dans le district de Nyon, le filet social est significatif tant dans le canton que dans les communes. Les gens ne sont pas laissés au bord de la route lorsqu'ils ont besoin d'aide.

Face à ce problème de plus en plus fréquent et qui inquiète, les questions suivantes sont posées au Conseil d'Etat :

- 1. Quelle est sa vision de ce problème qui devient récurrent ?*
- 2. Quelles sont les possibilités légales de procéder au plus vite à l'expulsion des occupants illicites ? Sont-elles pleinement exploitées dans notre canton ? Le Conseil d'Etat les considère-t-il comme suffisantes ?*
- 3. Comment fait-il appliquer les sanctions qui découlent de la violation du droit constitutionnel à la propriété ?*
- 4. Quelle coordination avec les communes pour intervenir ?*
- 5. Quelles mesures va-t-il prendre pour prévenir de tels cas ?*

Merci au Conseil d'Etat pour ses réponses.

Réponse

Préambule

Dans sa réponse à l'interpellation Guy-Philippe BOLAY intitulée "Pourquoi les squatters bénéficient-ils de droits supérieurs à ceux des légitimes propriétaires" (13_INT_106), le Conseil d'Etat avait déjà eu l'occasion de faire part de sa position sur le sujet, en indiquant quelles bases légales

existantes pouvaient être invoquées par le propriétaire dont l'immeuble serait occupé illégalement et quelles procédures judiciaires et administratives pouvaient être mises en œuvre en vue de récupérer la possession du bâtiment. Il était également question de la création d'un Groupe de travail, mené au sein de l'Administration cantonale, regroupant les divers partenaires concernés par cette problématique (police, ministère public, autorités judiciaires civiles, préfetures, autorités communales, etc.), dont l'objectif était d'examiner l'opportunité de créer une directive formelle permettant l'expulsion immédiate des squatters par l'Etat, sur le modèle de la directive établie en 2013 traitant des campements illicites de gens du voyage sur des terrains non officiels.

La présente réponse à l'interpellation de Mme la Députée Catherine Labouchère est ainsi l'occasion de rapporter le contenu des réflexions menées par le Groupe de travail en question.

Réponses aux questions

1. Quelle est sa vision de ce problème qui devient récurrent ?

Ainsi qu'il a déjà eu l'occasion d'en faire part, le Conseil d'Etat partage les préoccupations des propriétaires d'immeubles occupés de manière illicite. Les travaux menés par le Groupe de travail précité en sont la preuve. Ceci dit, le résultat amène à des conclusions identiques à celles précédemment évoquées dans la réponse à l'interpellation BOLAY, **à savoir que le cadre légal existant paraît être le seul apte à traiter cette problématique**. Ainsi, l'élaboration d'une directive prévoyant l'expulsion forcée des squatters ne s'avère pas envisageable faute de respecter les principes généraux du droit. Dans le même sens, la création d'une base légale formelle, permettant l'expulsion immédiate des squatters par la police, se révélerait extrêmement délicate, étant donné que le cadre légal existant est lui-même déjà fort restrictif en la matière. En conséquence, le Conseil d'Etat parvient systématiquement au même raisonnement : en application de l'article 927 du Code civil suisse (CC), le propriétaire de l'immeuble occupé illicitement demeure le seul à pouvoir agir auprès des autorités judiciaires compétentes, en vue d'obtenir une décision portant sur l'expulsion des occupants et de récupérer ainsi pleine possession de son bien. L'article 927 CC offre en effet au propriétaire la possibilité de déposer une action auprès des autorités civiles, appelée "action en réintégration", dont l'objectif est la restitution de la chose usurpée et la réparation du dommage causé. Celle-ci suit les règles habituelles de procédure et implique que les autorités judiciaires disposent d'un certain laps de temps pour statuer, excepté les mesures provisionnelles urgentes qu'elles peuvent prendre en cours d'instruction. En outre, l'article 927 CC est à distinguer de l'article 926 CC, traitant du droit de défense du propriétaire troublé dans sa possession, dont le détail de la mise en œuvre sera développé ci-dessous.

2. Quelles sont les possibilités légales de procéder au plus vite à l'expulsion des occupants illicites ? Sont-elles pleinement exploitées dans notre canton ? Le Conseil d'Etat les considère-t-il comme suffisantes ?

Ainsi qu'il l'a déjà précisé dans sa réponse à l'interpellation BOLAY, l'art. 926 CC permet à celui dont la possession est troublée, de repousser ce trouble mais également d'exercer un droit de reprise sur l'immeuble occupé illicitement. Il s'agit en quelque sorte d'une réaction de légitime défense à disposition du propriétaire, qui lui donne la possibilité d'agir au besoin par la force et sans qu'il soit nécessaire de recourir à l'action en réintégration prévue par l'article 927 CC. Ceci dit, pour pouvoir être mise en œuvre de manière conforme au droit, c'est-à-dire sans que l'on puisse ensuite reprocher au propriétaire d'avoir agi par la contrainte et de façon illicite, il y a lieu que cette réaction réponde aux deux conditions cumulatives

suivantes : premièrement, elle doit être immédiate. En second lieu, l'objet doit avoir été enlevé au possesseur par la violence ou clandestinement. Si ces conditions sont réunies, le possesseur est légitimé à faire usage de la force pour récupérer son bien, que ce soit directement ou par l'intermédiaire de la police, sans décision judiciaire sur le fonds.

Le Tribunal fédéral a eu l'occasion de préciser ceci de la manière suivante : le possesseur "peut, lorsque la chose lui a été enlevée par violence ou clandestinement, la reprendre aussitôt, en expulsant l'usurpateur s'il s'agit d'un immeuble [...]". Dans le cadre d'expulsion de squatters, la Haute Cour commente la teneur de l'art. 926, al. 2 CC en déclarant qu'il "s'agit d'un droit de justice propre qui ne nécessite, en principe, ni le concours ni l'assentiment des autorités. Cependant, bien que la loi ne le précise pas, ces dernières peuvent, sans violer le droit civil fédéral au préjudice de l'usurpateur, prêter assistance au possesseur et procéder elles-mêmes, par leurs agents, à l'expulsion. Certains auteurs estiment d'ailleurs que le possesseur ne peut recourir lui-même à la force que s'il ne peut pas obtenir cette assistance en temps utile[1]. Il est admis que les actes d'usurpation ou de trouble de la possession visés à l'art. 926 CC, portent atteinte non seulement aux intérêts du possesseur troublé ou évincé, mais aussi à l'ordre public ; Les autorités cantonales peuvent donc, en l'absence de dispositions spécifiques, venir à l'aide du possesseur sur la base des règles concernant le maintien de l'ordre public [...]" (Arrêt du 8 mai 1991 publié à la Semaine judiciaire, SJ 1991, p. 602ss).

Fort de cette appréciation, le GT cantonal s'est penché sur la possibilité qu'une directive, émise par le Conseil d'Etat, formalise cette procédure en indiquant comment la mettre en œuvre concrètement, sur requête d'un propriétaire privé.

Après étude du cadre légal et nonobstant le raisonnement qui précède, il s'est avéré à l'issue des travaux, que cette solution n'était pas envisageable en pratique faute de pouvoir garantir, dans chaque cas d'application, le respect des conditions prévues par l'article 926 CC, en particulier la condition d'immédiateté.

En effet, sur la base de cette disposition, le possesseur lésé est contraint de réagir **immédiatement** sans quoi son recours à la force devient **illicite** et son droit de reprise également.

La notion d'immédiateté est interprétée au sens très strict. En effet, le propriétaire doit réagir sans aucun retard, c'est-à-dire non pas dès la connaissance de l'occupation illicite par des squatters, mais bien *dès l'arrivée de ces derniers dans l'immeuble*. En d'autres termes, la réaction initiale du possesseur doit avoir lieu dans le prolongement immédiat de l'acte d'usurpation pour pouvoir justifier l'exercice de son droit de reprise par la force, suivant l'article 926, alinéa 1 CC. Si cet acte est découvert ultérieurement, soit même après un délai se comptant encore en *heures*, le recours à la force et l'intervention de la police peuvent être considérés comme illicites. Le droit de reprendre possession de la chose par la force s'éteint si elle n'est pas exercée immédiatement au motif qu'il n'est plus possible de prétendre à un trouble à l'ordre public. Dans ce cas, seule l'action en réintégration prévue par l'article 927 CC reste envisageable et seules les autorités judiciaires civiles demeurent compétentes pour prononcer l'expulsion et requérir l'appui de la force publique.

Ainsi, l'exigence d'immédiateté se révèle difficile à remplir, sachant qu'elle nécessite que le

propriétaire informe sans délai les squatters de son refus de les tolérer et entreprenne tout aussi rapidement les démarches nécessaires pour obtenir leur évacuation. Par ailleurs et surtout, si l'occupation illicite est déjà effective *plus de quelques heures* avant que le propriétaire n'intervienne, il sera quasi impossible d'établir que le droit de reprise prévu par l'article 926, alinéa 2 CC est encore applicable et par corollaire que l'ordre public est encore troublé (arrêt du TF du 23 octobre 1980, publié in SJ 1981 P. 114, consid. 6c, p.122).

Cet élément d'immédiateté est également celui qui impose de traiter différemment les gens du voyage - pour lesquels une directive d'expulsion immédiate a été mise en oeuvre en 2013 par le Conseil d'Etat - des squatters. Dans le cas des gens du voyage occupant un terrain de manière illicite, il est très souvent inutile de saisir la justice car, en principe, ils ont quitté le terrain déjà quelques jours après leur installation, avant que des mesures aient pu être ordonnées par la justice, même à titre provisionnel. En cela, le recours à l'article 927 CC n'est quasi pas envisageable à l'égard des gens du voyage, au contraire des squatters qui restent souvent plusieurs semaines voire plusieurs mois dans une même habitation et face auxquels les autorités judiciaires ont tout loisir d'intervenir selon les règles ordinaires de procédure.

Reprenant l'ensemble des éléments développés, le Conseil d'Etat parvient à la conclusion que la création d'une directive permettant à la police de faire évacuer les squatters, sur la seule demande du propriétaire immobilier, ne répondrait que très rarement aux conditions fixées par l'article 926 CC et risquerait ainsi de se révéler illicite dans bien des cas car en violation du droit fédéral. Il appartient aux seules juridictions civiles de rétablir à titre provisoire ou définitif une situation conforme au droit, sur la base de l'action en réintégration de l'article 927, alinéa 3 CC.

Pour clore, le Conseil d'Etat précise qu'il s'est également penché sur la possibilité de se munir d'une base légale au sens strict sous la forme d'une mesure de police d'ordre général. Il est toutefois parvenu à la même conclusion négative. Pour être conforme à l'ordre juridique suisse, suivant les règles prévalant au sein de notre ordre constitutionnel en matière de respect des droits fondamentaux, la mesure de police tendant à garantir le maintien de la propriété ne pourrait se justifier que si la valeur des intérêts en jeu et la gravité de l'atteinte portée nécessitaient une intervention immédiate et impossible à obtenir en temps utiles par la voie civile, ce qui n'est manifestement pas le cas en l'espèce. En d'autres termes, un éventuel devoir d'intervention de l'Etat, requis par un citoyen atteint dans l'un de ses droits fondamentaux, ne saurait exister de façon absolue ou inconditionnelle. Il dépend de la gravité de l'atteinte ainsi que de l'ensemble des circonstances dans lesquelles l'Etat est appelé à agir par l'intermédiaire des forces de police (ATF 119 Ia 28 consid. 2, p. 31). En conséquence, la création d'une base légale générale, permettant l'intervention de la police et l'expulsion des squatters dans tous les cas et sur seule requête d'un propriétaire immobilier, se révélerait contraire aux principes généraux du droit et aux conditions fixées par l'article 926 CC.

3. Comment fait-il appliquer les sanctions qui découlent de la violation du droit constitutionnel à la propriété ?

Dès l'instant qu'une décision judiciaire, fondée sur les dispositions du Code civil suisse, est rendue au profit du propriétaire par le tribunal compétent, les forces de l'ordre entreprennent les démarches nécessaires à l'expulsion du squat, sur la base de la réquisition du magistrat. Il en va de même si l'expulsion peut être mise en oeuvre sur la base d'une décision de l'autorité communale fondée sur l'article 93, alinéa 2 de la loi vaudoise sur l'aménagement du territoire et

les constructions (LATC). Cette disposition stipule que lorsque le bâtiment est insalubre ou dangereux, la municipalité peut ordonner l'évacuation des occupants. Pour l'y aider, elle peut disposer de l'appui de la Police cantonale et, le cas échéant, du corps de police communal compétent, conformément à l'article 61 de la Loi sur la procédure administrative (LPA). Cette façon de faire a d'ailleurs été utilisée pour l'évacuation du squat de Chavannes-de-Bogis en 2013. Elle suppose toutefois que la commune constate la dangerosité ou l'insalubrité des lieux et ordonne l'évacuation pour des motifs sécuritaires ou sanitaires.

4. Quelle coordination avec les communes pour intervenir ?

Lorsqu'une décision d'expulsion doit être mise en œuvre, une concertation entre les autorités cantonales et communales - notamment par l'intermédiaire de la police - a systématiquement lieu en vue de prévoir les modalités d'expulsion et le suivi. Il va de soi que le propriétaire de l'immeuble est également associé aux réflexions. Dans les cas d'application survenus jusqu'ici, notamment dans l'exemple cité de Chavannes-de-Bogis, plusieurs séances de coordination ont été nécessaires, organisées sous l'égide de la Police cantonale et de la Municipalité concernée, comprenant la participation d'une vingtaine de représentants, tous corps de métiers confondus (autorités communales, préfet, police, notaire, pompiers, sanitaires, déménageurs, dépanneurs, société protectrice des animaux, menuisier, génie civil, entreprise de sécurité privée). Lors de telles interventions, ce ne sont pas moins d'une centaine de personnes qui sont susceptibles d'être mobilisées sur le terrain pour que l'évacuation se déroule dans de bonnes conditions. Il faut en effet préciser que tant le propriétaire que les occupants doivent se voir garantir leurs droits sur leurs biens. Ainsi, les effets personnels des occupants seront triés, inventoriés et conservés afin qu'ils puissent les récupérer à l'issue de l'intervention.

5. Quelles mesures va-t-il prendre pour prévenir de tels cas ?

Comme il ressort de l'analyse qui précède, le Conseil d'Etat a une marge de manoeuvre extrêmement limitée dans cette thématique règlementée par le droit fédéral. Il appartient avant tout aux propriétaires d'immeubles inoccupés de prendre des mesures de sécurisation afin d'empêcher des tiers d'y pénétrer et d'y demeurer de façon illicite. Le Conseil d'Etat continuera de sensibiliser les responsables. Ainsi, des contacts sont régulièrement pris par les services de police cantonaux et communaux avec les propriétaires pour les rendre attentifs à cette problématique. Il va renforcer cette communication en rappelant aux communes, par le biais des associations communales mais également des préfets, les moyens à leur disposition. Le Conseil d'Etat compte également sur la participation active des autorités municipales dans l'information aux propriétaires d'immeubles inhabités.

Par ailleurs, la Police cantonale se tient à disposition des autorités communales de façon constante pour les aider à gérer la présence de squatters sur leur territoire et les renseigner. A cet égard, elle se tient régulièrement informée de l'existence de squats dans le canton, dont elle étudie les potentiels risques qu'ils représentent pour la sécurité publique, en particulier lorsqu'ils ont engendré des interventions de police pour divers troubles.

[1] Commentaire bernois : Emil Stark, Das Sachenrecht, 2^{ème} édition, ad art. 926, n. 17 et 23.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 6 mai 2015.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean

Postulat Olivier Epars et consorts sur la biodiversité et les moyens mis en oeuvre par le canton ou, quand Vaud quittera-t-il la queue du peloton ?

Texte déposé

A lire certaines statistiques et informations nationales — Office fédéral de la statistique 2011 et Conférence des délégués à la protection de la nature et du paysage 2012 — on se rend compte que le canton de Vaud se trouve dans le trio de queue pour les moyens mis en œuvre pour la protection de la nature et du paysage. En effet, il ne consacre que 0,05% de ses dépenses à ces postes, soit cinq fois moins que le canton de Genève ou presque trois fois moins que le canton de Berne, canton assez similaire. Pour le nombre d'ETP par surface de territoire, il ne se trouve derrière lui que les cantons des Grisons et du Valais. Ces deux cantons, avec beaucoup de montagnes, nécessitent évidemment moins de moyens pour la protection de la nature, les projets y étant moins nombreux proportionnellement au territoire.

Nous savons que, dans ce type de statistiques, tous les moyens mis en œuvre ne sont peut-être pas forcément identifiés car, pour les ETP parfois, il peut y avoir des personnes qui sont engagées avec un contrat d'une durée déterminée et qui vont peut-être ne pas figurer dans la statistique. Si l'on prend les budgets 2012 à 2015 — depuis que la Direction générale de l'environnement (DGE) existe sous l'UB 005 — on ne voit pas d'ETP qui aient été mis pour la nature et le paysage et le montant « travailleurs temporaires » est passé de 567'000 francs à 770'000 francs, soit environ 1,75 ETP. Toutefois, la réalité ne doit pas être bien loin de ces statistiques 2011 ; le canton de Vaud met peu de moyens, tant financiers que humains, pour la protection de la nature et du paysage alors que ceux-ci, particulièrement avec cette pleine croissance économique qui a lieu depuis presque dix ans, sont mis sous pression par de nombreux projets.

Au vu de ce *benchmarking*, je me demande si le Conseil d'Etat se donne vraiment les moyens pour arriver à réaliser ce qui est nécessaire pour le maintien de la biodiversité dans ce canton et les objectifs fixés par la Confédération pour 2020. Par exemple, le canton a-t-il les moyens de vérifier, dans les très nombreux projets impactant la nature, que les mesures de compensation demandées sont mises en œuvre ?

Dans l'interpellation du député R. Mahaim déposée lors de l'année mondiale de la biodiversité, à laquelle le Conseil d'Etat avait répondu fin 2011, le Conseil d'Etat disait « qu'il veillerait à ce que les services disposent des ressources et moyens suffisants dans le cadre du budget de fonctionnement pour atteindre les objectifs annoncés par la Confédération ».

Il disait également « accorder un statut de protection cantonale aux quelque 400 biotopes et sites marécageux » et aussi « qu'il aurait un plan d'action de la Nature demain en 2012 pour préserver, restaurer et mettre en réseau ces objets. Il précisera en particulier les cibles à atteindre à l'horizon 2020, les moyens nécessaires et les responsabilités relatives incombant aux différents départements ».

Au vu de sa situation biogéographique, le canton a une importance particulière, ce qui fait que d'être en queue de peloton est encore plus préoccupant.

Depuis la refonte des services au sein de la DGE en trois divisions, la division biodiversité a été créée au sein de la Direction des ressources et du patrimoine naturels (DIRNA) et c'est avant tout elle qui est chargée des mesures pour défendre ou favoriser la biodiversité dans notre canton. Mais on sait aussi que la biodiversité n'a cours pas seulement dans cette division mais aussi dans celle des forêts et dans celle s'occupant des eaux.

La nouvelle période de conventions - programme va être mis sur pied cette année pour la période 2016-2019. On sait que la Confédération dans ce cadre peut financer entre autres des ETP. Il paraît important que le Conseil d'Etat nous fasse un rapport et qu'il fasse des propositions pour que le canton

sorte de cette queue du peloton le plus rapidement possible, l'arrivée n'étant plus trop éloignée puisque se situant en 2020.

D'avance je l'en remercie.

Renvoi à une commission avec au moins 20 signatures.

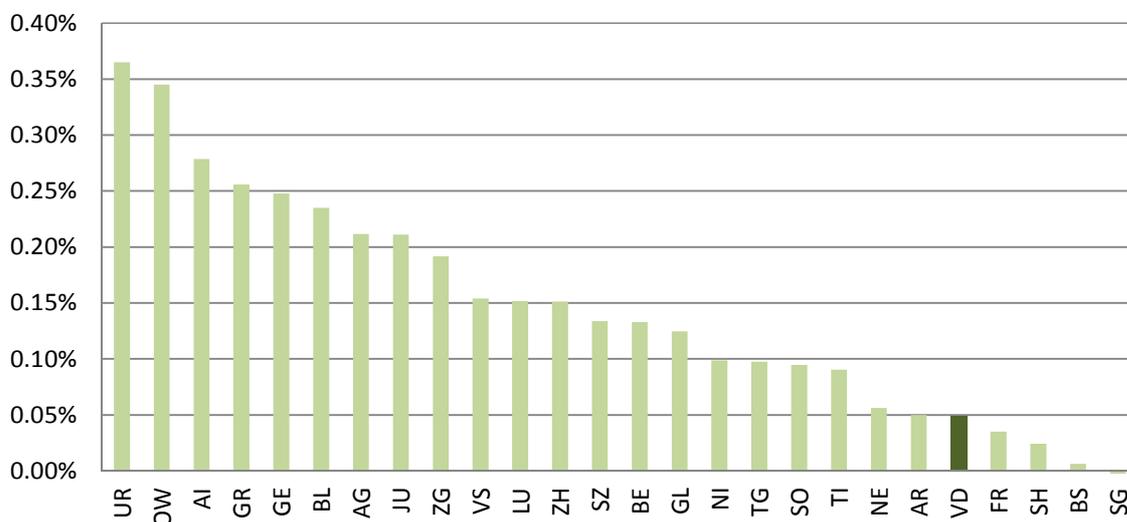
*(Signé) Olivier Epars
et 22 cosignataires*

Développement

M. Olivier Epars (VER) : — Sur le front de la biodiversité, le canton de Vaud n'est malheureusement pas en tête du peloton des cantons suisses. Pour preuve, voici deux tableaux de statistiques.

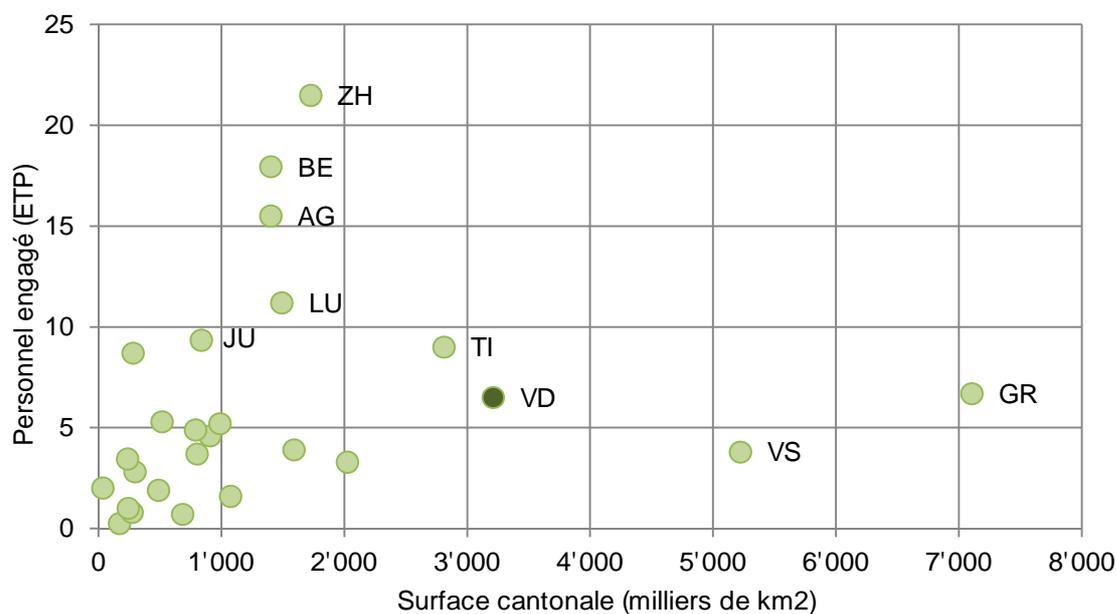
Part des dépenses cantonales pour la protection de la nature et du paysage (avec les recettes) Source : OFS 2011.

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/21/02/ind32.indicator.72405.html>



Personnel engagé (ETP) en fonction de la surface cantonale

Source : KBNL, Conférence des délégués à la protection de la nature et du paysage 2012



Le premier graphe montre les moyens mis en œuvre pour la nature et le paysage, en fractions de pourcents du budget. Vous voyez Vaud tout à droite, parmi les derniers cantons, avec 0,05% de son budget consacré à soutenir la biodiversité via la protection de la nature et du paysage. Il s'agit donc de l'engagement financier.

Le deuxième graphe que je vous montre concerne les moyens humains. Il montre le nombre des ETP (emplois temps plein) en fonction de la surface du territoire cantonal. A nouveau, Vaud est parmi les derniers en nombre d'ETP. Les cantons qui se situent encore derrière lui sont des cantons essentiellement montagnards, tels que le Valais et les Grisons. Le Tessin est également très proche. Ce sont tous des cantons qui nécessitent moins de moyens du fait qu'ils ont une grande surface de montagne comptant peu de projets impactant la nature et le paysage.

La situation du canton de Vaud est donc peu reluisante, d'autant plus que, du point de vue biogéographique, notre canton est très important pour la Suisse. En effet, il contient toutes les régions biogéographiques que l'on peut trouver en Suisse. Sur le graphe, vous voyez que Berne, par exemple, soit un canton biogéographiquement assez proche du canton de Vaud, consacre trois fois plus de moyens à la nature et au paysage.

Certes, ces graphes datent déjà de 2011, c'est-à-dire il y a trois ou quatre ans. Néanmoins, depuis lors, comme vous le savez, une réorganisation a eu lieu au sein de l'administration, avec la création de la Direction générale de l'environnement (DGE) dans laquelle sont intégrés la nature et le paysage. Les choses s'améliorent donc légèrement. Mais, au vu des budgets que j'ai consultés depuis 2011, la situation n'a pas fondamentalement changé. De plus, dans notre canton, comme vous le savez bien, nous avons un fort développement économique — ce qui est une bonne chose quant au fond — mais quant à la forme, cela engendre une grande pression sur la nature et les paysages. Ces derniers sont impactés par de nombreux projets et, parfois, vu le peu de moyens dont l'administration dispose, elle n'arrive pas à suivre tous les projets et donc, trop souvent, les associations doivent faire le travail à sa place. J'estime que, dans un canton aussi riche qu'est le Pays de Vaud, cela ne devrait pas exister.

Déposée en 2010 par mon collègue Raphaël Mahaim, une interpellation posait un grand nombre de questions importantes et justes. Si les réponses apportées à l'époque, en 2011, étaient satisfaisantes qu'en est-il maintenant dans les faits ? J'aimerais bien le savoir et c'est pour cette raison que je demande un rapport au Conseil d'Etat. Il nous avait été dit, en particulier, qu'un exposé des motifs et projet de décret figurait dans la planification financière et j'aimerais savoir ce qu'il en est. Il paraît nécessaire d'établir ce rapport maintenant, car nous sommes dans la dernière ligne droite. Pour rappel, les objectifs de biodiversité de la Confédération sont pour 2020 ; or, nous commençons l'année 2015. Vous voyez donc qu'il reste fort peu de temps, d'autant moins que la dernière période 2016-2019 sera tout prochainement discutée avec la Confédération, concernant les moyens financiers.

Je terminerai en disant que le canton de Vaud n'a pas encore protégé tous ses biotopes d'importance nationale. Aux Mosses, par exemple, on accepte de mettre des canons à neige dans les marais ! Voire même dans un site très protégé que je connais bien — les Grangettes — on essaie d'affaiblir la protection en autorisant ou en voulant autoriser l'exploitation du gravier. En bref, de nombreuses choses sont à améliorer et c'est pourquoi j'aimerais que le Conseil d'Etat nous fasse des propositions en ce sens.

Le postulat, cosigné par au moins 20 députés, est renvoyé à l'examen d'une commission.

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

**Postulat Olivier Epars et consorts sur la biodiversité et les moyens mis en œuvre par le canton
ou, quand Vaud quittera-t-il la queue du peloton ?**

1. PREAMBULE

La commission nommée pour traiter de l'objet cité en titre s'est réunie en date du 20 avril 2015 à la salle de conférence 403 du DTE, à Lausanne.

Elle était composée de M. Eric Sonnay, confirmé dans sa fonction de président et rapporteur, ainsi que de Mmes Laurence Creteigny et Claire Richard, et MM. Michel Renaud, Nicolas Glauser, Laurent Ballif, Olivier Epars, Philippe Cornamusaz et Pierre-Alain Favrod.

M. Cornelis Neet, directeur général de l'environnement et Mme Catherine Strehler Perrin, cheffe de division biodiversité et paysage ont également participé à cette séance.

Mme Jacqueline de Quattro, conseillère d'Etat était excusée.

Mme Fanny Krug, secrétaire de commission, a tenu les notes de séance.

2. POSITION DU POSTULANT

Le postulant précise qu'il n'a pas pour objectif d'influencer la politique agricole fédérale. Il constate que le canton de Vaud est mal placé en termes de moyens financiers et de ressources humaines mis en œuvre pour la protection de la nature et du paysage. Il relève aussi la position privilégiée du canton de Vaud au niveau biogéographique. Le canton se développe très fortement depuis quelques années au niveau économique et démographique, ce qui met sous pression la nature et le paysage.

Pour le postulant, l'occasion de réaliser un rapport est très bonne pour plusieurs raisons :

- Le Conseil fédéral prévoit dès 2017 des mesures urgentes pour soutenir la biodiversité.
- La DGE est encore en réorganisation.
- Au niveau de la Confédération, les conventions-programmes échoient en 2015, et pourront comprendre le financement de postes au sein de l'Etat de Vaud.

Le postulant estime que le réseau écologique cantonal voté lors de la dernière révision du Plan directeur cantonal et le réseau écologique national passent parfois dans les zones à bâtir.

Il estime que la situation au niveau de l'entretien des talus au bord des routes et des chemins s'est améliorée avec une plus grande attention à la flore. Pour lui, la solution pour protéger les batraciens, qui se font écraser au printemps, n'est toujours pas satisfaisante.

3. POSITION DE L'ADMINISTRATION

Le directeur général de l'environnement relève que le postulat aborde notamment la question des ressources en personnel et des moyens financiers. Il remarque aussi que les collaborateurs qui se consacrent à la nature passent relativement peu de temps à la mise en œuvre de la protection des biotopes, ils sont très sollicités sur les dossiers de demandes de permis de construire ainsi que dans le cadre de la grande dynamique des projets paysages de l'agriculture.

Le DTE a régulièrement demandé des moyens supplémentaires. Le dernier poste a été accordé en 2012 pour l'agriculture.

4. DISCUSSION GENERALE

La commission étant formée de plusieurs agricultrices et agriculteurs qui connaissent la mise en œuvre des réseaux écologiques et des projets paysages ; pour eux le travail effectué pour la protection de la nature dans notre canton est loin d'être en retard. Aujourd'hui, la presque totalité des réseaux est sous protection.

Pour les autres membres de la commission il semble effectivement qu'il manque des postes de travail et qu'un rapport est nécessaire sur la biodiversité du canton.

5. VOTE DE LA COMMISSION

Prise en considération du postulat

La commission recommande au Grand Conseil de ne pas prendre en considération ce postulat par 5 voix contre 4.

Un rapport de minorité sera établi.

Les Tavernes, le 25 mai 2015.

*Le rapporteur :
(Signé) Eric Sonnay*

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

**Postulat Olivier Epars et consorts sur la biodiversité et les moyens mis en œuvre par le canton
ou, quand Vaud quittera-t-il la queue du peloton ?**

1. PREAMBULE

La commission nommée pour traiter de l'objet cité en titre s'est réunie en date du 20 avril 2015 à la salle de conférence 403 du DTE, à Lausanne.

Elle était composée de M. Eric Sonnay, confirmé dans sa fonction de président et rapporteur, ainsi que de Mmes Laurence Creteigny et Claire Richard, et MM. Michel Renaud, Nicolas Glauser, Laurent Ballif, Olivier Epars, Philippe Cornamusaz et Pierre-Alain Favrod.

M. Cornelis Neet, directeur général de l'environnement, et Mme Catherine Strehler Perrin, cheffe de division biodiversité et paysage, ont également participé à cette séance.

Mme Jacqueline de Quattro, conseillère d'Etat, était excusée.

Mme Fanny Krug, secrétaire de commission, a tenu les notes de séance.

2. RAPPEL DU POSTULAT ET POSITION DU POSTULANT

Le postulat demande au Conseil d'Etat d'établir un rapport sur la biodiversité dans le Canton de Vaud et les moyens mis en œuvre par l'Etat pour sa protection et/ou sa promotion. Il s'agit d'établir un état de lieux de la situation actuelle, incluant une information sur les moyens mis à disposition jusqu'ici, et, si nécessaire, d'émettre des propositions d'améliorations.

Ce postulat fait suite à la réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Raphaël Mahaim et consorts – Objectifs biodiversité 2020, décembre 2011 (11_INT_526).

Le postulant constate que le Canton de Vaud est très mal placé dans les statistiques de la Confédération en termes de moyens financiers mis en œuvre pour la protection de la nature et du paysage (0,05% de ses dépenses selon statistique OFS 2011).

Dans cette optique, le postulant relève que la COGES, dans son rapport pour l'année 2014 (DIREV, p. 35), a déposé une observation demandant au Conseil d'Etat quels sont les moyens qu'il compte mettre à disposition de la Direction de l'environnement industriel, urbain et rural pour faire face à l'essor économique et démographique et assurer la réalisation des contrôles et délais légaux.

Pour le postulant, en l'absence de données précises, la Direction des ressources et du patrimoine naturel, qui traite prioritairement de la nature et du paysage, pourrait connaître les mêmes besoins accrus, sans qu'on ne le sache vraiment.

La biodiversité est transversale et concerne plusieurs entités, notamment le SDT, le Service des routes et la Direction des ressources et du patrimoine naturel. Actuellement, les informations restent très cloisonnées.

Le postulant relève encore que presque 30 ans après l'acceptation de l'initiative populaire fédérale « pour la protection des marais » (« Rothenturm »), en 1987, sa mise en œuvre n'est pas encore terminée dans le Canton de Vaud.

D'une manière plus générale, une communication de l'Office fédéral de l'environnement¹ constate qu'en Suisse comme ailleurs, la biodiversité s'appauvrit de manière inquiétante depuis des décennies.

Or, les services écosystémiques fournis par la nature sont essentiels pour la survie humaine et l'économie (notamment, pour n'en citer que quelques-uns, filtration de l'eau, nourriture et ressources, protection contre les dangers naturels).

Selon cette communication, les pays qui ne prennent pas de mesures pour lutter contre la diminution de la biodiversité s'exposent à des coûts très importants, jusqu'à 4% de leur PIB.

Enfin, le postulant estime que la période actuelle est adéquate pour réaliser le rapport demandé :

- le Conseil fédéral prévoit dès 2017 des mesures urgentes pour soutenir la biodiversité ;
- la Stratégie Biodiversité Suisse est actuellement en consultation auprès des cantons ; ceux-ci devront la mettre en œuvre, ce qui nécessitera des moyens ;
- la DGE et ses services sont encore en cours de réorganisation ;
- les nouvelles conventions-programmes avec la Confédération porteront sur 2016-2019 ; celles-ci feront l'objet de négociations et pourront comprendre, notamment, le financement de postes.

Le postulant estime dès lors qu'il est essentiel que l'Etat de Vaud dispose d'une vision claire de la situation pour faire face à ses obligations et négocier dans les meilleures conditions possibles l'appui de la Confédération.

3. POSITION DE LA DGE

Les représentants de la DGE expriment la position du Département face au postulat :

- le très fort développement démographique et économique du canton de Vaud, depuis une décennie, mobilise une grande partie des ressources pour traiter les demandes de permis de construire et autres plans d'affectation ;
- il en va de même dans le cadre de la grande dynamique du domaine de l'agriculture, notamment concernant les projets paysage et réseaux biologiques ;
- les besoins environnementaux sont ainsi un peu laissés de côté et prennent du retard, en particulier la protection des biotopes ;
- les demandes de moyens supplémentaires déposées par le DTE ces dernières années se sont toutes heurtées à des refus, sauf en 2012 par l'attribution d'un poste supplémentaire pour le domaine de l'agriculture ;
- l'engagement de personnel temporaire pourrait ponctuellement permettre de combler ces retards ;
- les conventions-programmes 2016-2019 conclues avec la Confédération exigent du Canton qu'il fasse sa part, le versement de CHF 1.-- fédéral devant être compensé par un peu moins de CHF 1.-- cantonal ; cela favorise évidemment les cantons investissant beaucoup pour la protection de leur environnement et crée des distorsions ;
- entre les années 1996 et 2008, absorbé prioritairement par sa sortie des déficits budgétaires, le Canton de Vaud a été peu réceptif à la problématique environnementale, alors que celle-ci prenait toute son importance au niveau fédéral.

¹ « Stratégie Biodiversité Suisse : le Conseil fédéral consulte les cantons pour la mise en œuvre », Berne, 18.2.2015

La DGE est en cours de réflexion pour rétablir la situation. De même, elle entend mettre au point un plan d'actions pour montrer et mettre en lumière le rôle et la contribution de tous les acteurs dans l'ensemble des services concernés. Dès lors, l'état des lieux demandé par le postulat représenterait un outil utile sur lequel s'appuyer. La DGE estime à 3 mois environ le temps nécessaire pour réunir et analyser les éléments constitutifs de cette synthèse.

4. DISCUSSION GÉNÉRALE

La discussion est fournie et démontre l'intérêt de tous les commissaires pour la problématique de la biodiversité, notamment liée à l'agriculture.

Quelques points saillants de cet échange de vues :

- la biodiversité est un sujet complexe, typiquement interdisciplinaire, et il est temps de décroiser la vision actuelle, qui porte sur plusieurs départements ou services séparés, sans grands liens entre eux ;
- 104 réseaux agrobiologiques couvrent tout le canton et représentent 3'000 ha qualifiés écologiques et plus de 10'000 ha en surface de promotion de la biodiversité, essentiellement destinés à permettre aux espèces de se déplacer entre les biotopes ;
- les biotopes sont situés à 99% hors des territoires agricoles
- la politique agricole est donc très complémentaire, mais elle ne permet pas de réaliser la protection des biotopes eux-mêmes ;
- la biodiversité est une thématique transversale, qui est maintenant incluse dans toutes les politiques sectorielles de la Confédération, y compris la politique des projets d'agglomération ;
- sur l'ensemble des biotopes à transcrire dans les plans d'aménagement communaux vaudois comme zone agricole protégée ou comme zone naturelle protégée, seuls 12% du total ont été transcrits jusqu'ici (alors que les ordonnances fédérales demandaient l'achèvement de cette mesure il y a 10 ans) ;
- les actions de la DGE sont actuellement davantage réactives que proactives, car la confrontation entre zones à protéger, inventoriées mais non encore transcrites dans les plans, et projets urbanistiques se fait tardivement, généralement lors de la mise à l'enquête d'un projet.

5. POSITION DES COMMISSAIRES DE MINORITE

Les commissaires de minorité reconnaissent la bonne mise en place des réseaux agrobiologiques et paysages et en remercient les cinq agriculteurs membres de la commission.

Toutefois, ils estiment que la biodiversité dépasse largement ces réseaux et les territoires strictement agricoles. La biodiversité se retrouve dans la problématique des agglomérations – peu liée à l'agriculture –, en montagne, dans les eaux de nos lacs et rivières, etc.

Les commissaires minoritaires constatent que la discussion a soulevé davantage de questions qu'elle n'y a répondu. Ils relèvent également que, contrairement aux craintes des commissaires majoritaires, le postulat ne demande en aucun cas à ce stade l'attribution de postes supplémentaires.

Dès lors, ils estiment essentiel de soutenir le postulat demandant une synthèse de la situation actuelle, accompagnée si nécessaires de propositions d'améliorations.

6. CONCLUSION

La minorité de la commission recommande au Grand Conseil d'accepter le postulat et de le transmettre au Conseil d'Etat pour suite à donner.

Chigny, le 27 mai 2015

*La rapportrice :
(Signé) Claire Richard*