

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE LOI

modifiant la loi du 9 juin 2015 sur la profession d'avocat (lpav)

et

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

**sur la Motion Rebecca Joly et consorts au nom
de la Commission de haute surveillance du Tribunal cantonal –
Représentation des parties plaignantes au pénal : réintroduire le monopole de l'avocat (20_MOT_156)**

Préambule

Le 23 juin 2020, la députée Rebecca Joly déposait au nom de la Commission de haute surveillance du tribunal cantonal, une motion « demandant au Conseil d'Etat de réviser la loi sur la profession d'avocat, afin de réintroduire le monopole de l'avocat pour la défense de la partie plaignante dans les procédures pénales (sous réserve des exceptions prévues à l'article 6 actuel [sic] pour les agents d'affaires brevetés et les infractions en lien avec les poursuites et faillites)».

Le 8 septembre 2020, le Grand Conseil votait la prise en considération immédiate de la motion avec renvoi direct au Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat présente ci-après le projet de loi demandé, qui répond aux attentes de la motion.

Rappel de la motion

Depuis 2011, la Suisse est soumise à une procédure pénale et civile unifiée. Ce changement important a impliqué des modifications législatives cantonales conséquentes dans le domaine de la procédure et de l'organisation judiciaire, ainsi que pour la question de la profession d'avocat.

Le Code de procédure pénal fédéral (CPP) prévoit des règles sur la représentation dans le domaine pénal. Depuis son entrée en vigueur, la législation vaudoise sur la profession d'avocat a été modifiée, en partant du principe que le CPP réglait la question de la représentation de manière exhaustive (exposé des motifs et projet de loi sur la profession d'avocat d'avril 2014, page 7). Or, tel n'est pas le cas, selon la jurisprudence rendue depuis. Or, le CPP prévoit un monopole de l'avocat pour la représentation du prévenu, mais pas pour les parties plaignantes. En l'absence de règles cantonales contraires, la représentation de la partie plaignante est possible pour toute personne qui est digne de confiance, jouit des droits civils et a une bonne réputation (voir arrêt de la chambre des recours pénale du 7 novembre 2018 dans la cause PE17.010369-MNU).

Cette situation peut être problématique pour les justiciables, dont les intérêts pourraient ne pas être bien défendus. C'est particulièrement le cas lorsque la partie plaignante a également des conclusions civiles. Dans ce cas, le calcul des montants dus en matière de responsabilités civiles est complexe et une mauvaise représentation peut avoir des conséquences graves sur les indemnités touchées par les parties plaignantes. En cas d'accidents graves, les frais non réclamés pourraient ainsi être à la charge de la victime ou même à celle de l'Etat en cas de victime indigente.

Dans ces conditions, la Commission de haute surveillance du Tribunal cantonal, alertée sur cette situation par l'Ordre des avocats vaudois, dépose une motion demandant au Conseil d'Etat de réviser la Loi sur la profession d'avocat, afin de réintroduire le monopole de l'avocat pour la défense de la partie plaignante dans les procédures pénales (sous réserve des exceptions prévues à l'article 6 actuel pour les agents d'affaires brevetés et les infractions en lien avec les poursuites et faillites).

1. RAPPORT DUI CONSEIL D'ETAT

1.1 Considérations générales

Le Conseil d'Etat est favorable à une modification législative. En effet, un arrêt rendu le 7 novembre 2018 par la Chambre des recours pénale du Tribunal cantonal (références PE.010369-MNU) a mis en évidence une lacune dans la LPAv. Avant son entrée en vigueur, sous l'empire de l'ancienne loi sur la profession d'avocat, la représentation professionnelle des parties plaignantes était réservée aux avocats, sous réserve des affaires ayant pour seul objet des infractions en matière de poursuite pour dettes et de faillite, pour lesquelles la représentation professionnelle des parties plaignantes devant le ministère public était aussi ouverte aux agents d'affaires brevetés. Cette exclusion n'a pas été reprise dans la LPAV, sans qu'il y ait eu de volonté de modifier le système. Le Conseil d'Etat recommande donc au Grand Conseil d'adopter le projet de modification de loi proposé par la motion Rebecca Joly et consorts. Cette modification législative permettra de garantir la défense des intérêts de la partie plaignante, en particulier quand elle entend faire valoir des conclusions civiles complexes.

1.2 Situation au niveau fédéral et comparaison intercantonale

L'art. 127 CPP permet aux parties à la procédure pénale de se faire assister et représenter par un conseil juridique. Selon l'art. 127 al. 4, 1re partie CPP, les parties peuvent choisir pour conseil juridique toute personne digne de confiance, jouissant de la capacité civile et ayant une bonne réputation. Le droit fédéral apporte toutefois deux restrictions à cette liberté de choix. D'abord, sous réserve d'exceptions que le législateur cantonal peut prévoir pour les procédures qui portent exclusivement sur des contraventions, l'art. 127 al. 5 CPP réserve la défense du prévenu aux seuls avocats, au sens de la LLCA (loi fédérale du 23 juin 2000 sur la libre circulation des avocats; RS 935.61). Ensuite, l'art. 127 al. 4, 2e partie CPP dispose que la législation sur les avocats est réservée. Selon le Message, cette dernière réserve a pour but de maintenir les restrictions « actuelles » à la liberté de choix des parties, notamment celles qui ont trait à la pratique de la représentation professionnelle des parties par des avocats (cf. FF 2006 p. 1057 ss, spéc. p. 1156). Il s'ensuit que, si les cantons ne peuvent pas interdire toute représentation des parties plaignantes par des conseils qui ne soient pas avocats, il n'en reste pas moins que le droit fédéral leur permet de réserver la représentation professionnelle des parties plaignantes aux seuls avocats (en ce sens : Moreillon/Parein-Reymond, Petit Commentaire, Code de procédure pénale, 2e éd., Bâle 2016, n. 13 ad art. 127 CPP; Lieber, in : Donatsch/Hansjakob/Lieber [éd.], Kommentar zur Schweizerischen Strafprozessordnung, 2e éd., Zurich 2014, n. 16 ad art. 127 CPP; Niklaus/Ruckstuhl, in : Niggli/Heer/Wiprächtiger [éd.], Basler Kommentar, Schweizerische Strafprozess-ordnung, Jugendstrafprozessordnung, 2e éd., Bâle 2014, n. 15 ad art. 127 CPP).

Sur le plan intercantonal, les cantons voisins ont étendu le monopole des avocats à la représentation professionnelle de toutes les parties. C'est le cas de Genève, Neuchâtel, Valais et Zurich. Parmi les cantons romands, le Jura ne connaît pas une telle extension et c'est également le cas de la Suisse allemande, où il n'y a pas de règles en la matière, Argovie, par exemple n'a pas étendu ce monopole.

1.3 Proposition du Conseil d'Etat

L'arrêt du 7 novembre 2018 du Tribunal cantonal déjà cité a constaté que le dispositif législatif vaudois, à la suite de révisions successives de plusieurs lois, permet aujourd'hui, contrairement à ce que le législateur et les acteurs de la chaîne pénale voulaient et pensaient, que des parties plaignantes qui se constituent partie civile lors de procès pénaux soient représentées professionnellement par des simples personnes de confiance, alors que le monopole de l'avocat reste la règle pour le prévenu. Il y'a donc un problème d'égalité des armes entre le prévenu défendu par un avocat et la victime, qui peut être défendue par une personne qui pourrait moins bien défendre ses intérêts.

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'Etat propose de modifier la loi du 9 juin 2015 sur la profession d'avocat (LPAv), conformément à la motion déposée.

2. EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE LOI

2.1 Commentaire sur le projet de loi modifiant la loi du 9 juin 2015 sur la profession d'avocat (LPAv)

Le projet de loi répond aux éléments de la motion. Il réintroduit le monopole de l'avocat pour la défense de la partie plaignante dans les procédures pénales, sous réserve de l'article 3 de la loi du 20 mai 1957 sur la profession d'agent d'affaires breveté (LPAg) qui prévoit que « *en matière pénale, l'agent d'affaires breveté est autorisé, moyennant procuration spéciale, à déposer plainte pénale et à procéder pour la partie plaignante devant le Ministère public, en cas d'infractions relatives à la faillite et à la poursuite pour dettes (art. 163 à 170 et 323 à 325 CP). Il est en outre autorisé, moyennant procuration spéciale, à prendre connaissance des enquêtes pénales sur mandat de la partie plaignante, soit lors de l'avis de prochaine clôture de l'enquête, soit lors de la notification de l'ordonnance rendue par le magistrat du Ministère public* ».

Ainsi, le Conseil d'Etat propose de modifier l'article 6 LPAV de la façon suivante :

Article 6 LPAv Représentation professionnelle

¹ La législation fédérale règle la représentation professionnelle en procédure civile.

² Sans changement

³ En procédure pénale, la représentation professionnelle du prévenu et de la partie plaignante est réservée aux avocats, sous réserve d'exceptions prévues par une loi.

Commentaire : Les exceptions mentionnées à l'alinéa 3 doivent être prévues par une base légale formelle ; l'article 3 LPAg remplit cette condition et demeurera ainsi applicable.

3. CONSEQUENCES

3.1 Légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilités)

L'acceptation de la motion conduit à ce que la LPAv soit modifiée dans le sens prévu par le présent projet.

4. CONCLUSIONS

Fondé sur 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 la motion Rebecca Joly et consorts demandant au Conseil d'Etat de modifier la loi sur la profession d'avocat du 9 juin 2015 (LPAv) afin de réintroduire le monopole de l'avocat pour la représentation des parties plaignantes au pénal ;
- d'adopter le projet de loi modifiant la loi du 9 juin 2015 sur la profession d'avocat.

PROJET DE LOI

modifiant celle du 9 juin 2015 sur la profession d'avocat

du 17 novembre 2021

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

décrète

Article Premier

¹ La loi du 9 juin 2015 sur la profession d'avocat est modifiée comme il suit :

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. 6 Sans changement

¹ La législation fédérale règle la représentation professionnelle en procédure civile.

² Sans changement.

³ En procédure pénale, la représentation professionnelle du prévenu et de la partie plaignante est réservée aux avocats, sous réserve d'exceptions prévues par une loi.

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.