

# VD\_OMNI GE.2020.0230 vom 15. Februar 2021

VD Tribunal cantonal, 2021-02-15, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_GE.2020.0230](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2020.0230)

FR: VD\_OMNI GE.2020.0230 du 15 février 2021

IT: VD\_OMNI GE.2020.0230 del 15 febbraio 2021

## Regeste

A. \_\_\_\_\_ /Chambre des avocats | Conseiller juridique faisant signer à son client une procuration établie sur un ancien modèle de l'OAV et demandant le report d'un délai dans une procédure civile avant de transmettre le dossier à un avocat. Dénonciation de l'intéressé à la CAVO qui ne prononce pas de sanction mais met les frais de la procédure à sa charge. Incompétence de la CAVO en tant qu'autorité de surveillance des avocats pour rendre une décision à l'égard d'une personne qui n'est pas avocat. Une base légale cantonale n'existe que pour la surveillance des avocats-stagiaires. La violation de l'art. 7 LPAv doit cas échéant être sanctionnée conformément à la loi sur les contraventions. Admission du recours et annulation de la décision attaquée.

## Erwägungen

### E. 1

a) Comme on l'a vu, la présente cause soulève en premier lieu la question de la compétence de la CAVO pour exercer sa surveillance, ouvrir une procédure et enfin statuer à l'encontre du recourant, bien que celui-ci ne soit pas avocat. La CAVO, à cet égard, se borne à affirmer qu'elle est compétente " pour constater qu'une personne a violé l'art. 7 LPAv en offrant ses services au public dans une forme faisant croire qu'elle est inscrite dans un registre cantonal des avocats et qu'elle peut pratiquer la représentation en justice alors que tel n'est pas le cas "; à ce propos, elle se réfère exclusivement à deux précédents de sa jurisprudence (décisions CAVO 7/2018 du 14 février 2018; 13/2017 du 28 juin 2017). Ni la décision attaquée, ni les précédents invoqués ne procèdent cependant à une analyse fouillée des dispositions pertinentes. b) Avant d'approfondir cette question de compétence, il convient de présenter la réglementation applicable dans ses grandes lignes. aa) La surveillance des avocats relève de la loi fédérale du 23 juin 2000 sur la libre circulation des avocats (LLCA; RS 935.61) et de la loi vaudoise du 9 juin 2016 sur la profession d'avocat (LPAv; BLV 177.11). La LLCA fixe les principes applicables à l'exercice de la profession d'avocat en Suisse (art. 1 LLCA) et, en particulier, les règles professionnelles auxquelles l'avocat est soumis (art. 12 LLCA). Chaque canton désigne une autorité chargée de « la surveillance des avocats qui pratiquent la représentation en justice sur son territoire » (art. 14 LLCA). Dans le canton de Vaud, c'est la Chambre des avocats qui est l'autorité compétente (art. 11 al. 1 LPAv). Elle se saisit d'office, sur plainte ou sur dénonciation, de toute question concernant l'activité professionnelle d'un avocat (art. 11 al. 2 LPAv). bb) Selon l'art. 2 al. 1 LLCA, la loi fédérale s'applique aux titulaires d'un brevet d'avocat qui pratiquent, dans le cadre d'un monopole, la représentation en justice en Suisse. Les termes «représentation en justice» doivent être compris largement, soit également l'activité contentieuse, voire gracieuse déployée devant les autorités pénales et administratives (François Bohnet/Simon Othenin-Girard/Philippe Schweizer, Commentaire romand LLCA,

2010, n. 26, ad art. 2 LLCA). L'avocat titulaire d'un brevet d'avocat cantonal qui entend pratiquer la représentation en justice doit demander son inscription au registre du canton dans lequel il a son adresse professionnelle (art. 6 al. 1 LLCA). Dans ses relations d'affaires, l'avocat mentionne son inscription à un registre ou un barreau cantonal (art. 11 al. 2 LLCA). Cette mention sert la protection du public, en garantissant aux justiciables que l'avocat inscrit est autorisé à représenter les parties en justice. Les justiciables sont ainsi protégés à l'égard des personnes qui ont certes obtenu un brevet d'avocat mais ne se soumettent pas aux obligations qu'impose l'exercice du barreau (Jean Heim/Pierre-Dominique Schupp/Béatrice Hurni, Commentaire romand LLCA, op. cit., n. 30 ad art. 11 LLCA). cc) Aux termes de l'art. 7 LPAv, 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. Cette disposition, qui concrétise un souci de protection du public, interdit aux personnes non inscrites au registre de se présenter de manière à faire croire qu'elles bénéficient de ce statut. L'avocat qui ouvre une étude en se désignant comme tel sans être inscrit doit 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», est moins problématique (Exposé des motifs LPAv, avril 2014, commentaire ad art. 7 du projet, pp. 7-8). dd) Aux termes de l'art. 10 LPAv, toute personne qui commet une contravention aux articles 4, 7 et 8 LPAv est punie de l'amende (al. 1). La poursuite est exercée conformément aux dispositions de la loi sur les contraventions (al. 2). Si l'intérêt public l'exige, la publication du jugement dans un ou plusieurs journaux, aux frais du condamné, peut être ordonnée (al. 3). Selon l'art. 5 de la loi du 19 mai 2009 sur les contraventions (LContr; BLV 312.11), le préfet connaît, sauf disposition légale contraire, des contraventions de droit cantonal. A cet égard, l'exposé des motifs précise qu'en cas de violation de l'art. 7 LPAv relatif à la protection du public, le préfet peut 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 (exposé des motifs LPAv, avril 2014, commentaire ad art. 10 du projet, p. 8). ee) S'agissant des compétences de la CAVO, le siège de la matière se trouve à l'art. 14 LLCA, sous la note marginale « Autorité cantonale de surveillance »; il prévoit ce qui suit: "Chaque canton désigne une autorité chargée de la surveillance des avocats qui pratiquent la représentation en justice sur son territoire." On constate au surplus, à la lecture des art. 15 ss LLCA, que l'autorité de surveillance est notamment chargée de conduire les procédures disciplinaires contre les avocats, qu'ils soient inscrits dans le registre du canton à laquelle l'autorité est rattachée ou non (le critère déterminant étant l'activité de représentation en justice sur le territoire du canton concerné). En outre, les mesures disciplinaires prévues à l'art. 17 LLCA sont prévues, en partie tout au moins, expressément pour des avocats (dans la mesure en effet où elles prévoient une interdiction temporaire ou définitive de pratiquer). L'autorité de surveillance est par ailleurs chargée de la tenue du registre cantonal des avocats (art. 5 al. 3 LLCA). c) En lien avec la question posée, il convient en outre de rappeler que le principe de la réserve de la loi (ou base légale) s'applique également en matière organique (la question est ici celle de l'organisation de l'État et de ses structures; Pierre Moor/Alexandre Flückiger/Vincent Martenet, Droit administratif I, 2011, n. 725 ss; voir aussi art. 164 al. 1

let. g Cst.). En substance, comme le prévoit l'art. 22 al. 4 de la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl; RS 171.10), une norme générale et abstraite doit être arrêtée pour conférer des compétences et notamment des compétences de décision. Ce principe résulte aussi de la jurisprudence (ATF 104 I b 226 consid. 2b); celle-ci a toutefois précisé que le pouvoir de rendre des décisions pouvait se déduire implicitement de l'attribution de compétences (ATF 115 V 375 consid. 3b).

## **E. 2**

a) Le droit positif aménage le droit de la surveillance, dans les grandes lignes, en suivant deux conceptions, notamment, radicalement différentes: aa) Dans une première approche, le droit de la surveillance concerne essentiellement un cercle de personnes déterminées; c'est d'ailleurs souvent la caractéristique même du «droit disciplinaire». Il en va ainsi des mesures de surveillance qui s'exercent sur les médecins exerçant sous propre responsabilité, lesquels s'exposent cas échéant à des sanctions disciplinaires (dans ce sens, Yves Donzallaz, *Traité de droit médical II*, Berne 2021, n. 4831, s'agissant des médecins). Dans une autre approche, la surveillance mise en place concerne non pas un cercle de personnes, mais un marché déterminé en son entier. Il en va ainsi en matière bancaire, ainsi que dans le domaine des jeux de hasard et des loteries; en substance, la surveillance s'étend alors aussi aux entités qui ne sont pas titulaires d'une autorisation d'exploiter respectivement une banque, un casino ou une loterie, mais qui déploient néanmoins des activités en violation de la régulation du domaine bancaire, des casinos ou des loteries (ATF 141 II 262, consid. 5.2.2 et 5.2.3; voir aussi ATF 136 II 291, consid. 3.1 et ATF 130 II 351, consid. 2). Il faut d'ailleurs constater que le Tribunal fédéral, dans l'arrêt précité le plus récent, s'est appuyé sur une interprétation téléologique qui l'a conduit à retenir une délimitation large des compétences de l'autorité intercantonale de surveillance des loteries. bb) S'agissant cependant de l'autorité cantonale de surveillance prévue à l'art. 14 LLCA, la doctrine considère que cette disposition définit une compétence *ratione personae* limitée aux avocats, inscrits dans un registre, exerçant la représentation en justice sur le territoire cantonal; la LLCA suit donc la première approche citée plus haut. Tout au plus les auteurs font-ils une entorse à cette règle pour l'avocat qui renonce à l'inscription au registre en vue d'échapper à une sanction disciplinaire qui le menace (autrement dit, l'autorité de surveillance conserve sa compétence dans une telle hypothèse pour sanctionner une violation de ses devoirs professionnels par un avocat, commise alors qu'il était encore inscrit: voir à cet égard Walter Fellmann, *Anwaltsrecht*, 2<sup>ème</sup> édition, 2017 N 680 ss et 700 ss, spécialement 703, sur le dernier point; François Bohnet/Vincent Martenet, *Droit de la profession d'avocat*, Berne 2009, n. 2044 ss; dans les précédents traités par la CAVO et cités plus haut, celle-ci semble s'inspirer de l'avis de Fellmann, mais elle l'applique de manière plus large, notamment à d'anciens avocats, qui ne sont plus enregistrés, pour des violations de la loi postérieures à leur radiation du registre). Bohnet/Martenet admettent il est vrai que les cantons peuvent attribuer d'autres compétences à l'autorité de surveillance, moyennant l'adoption de dispositions spécifiques à cet égard (ils relèvent notamment que l'autorité zurichoise de surveillance des avocats n'est pas compétente pour prendre des mesures à l'encontre des non-avocats qui violeraient le cas échéant les règles sur la profession d'avocat; mais d'autres cantons ont suivi une voie différente). b) En doit valdois, l'art. 11 désigne la Chambre des avocats comme autorité cantonale chargée de la surveillance des avocats (al. 1); elle se saisit de toute question concernant l'activité professionnelle d'un avocat (al. 2). Ces deux règles restent strictement dans le cadre de l'art. 14 LLCA. A teneur de l'art. 11 al. 3, la CAVO est également autorité disciplinaire des

avocats-stagiaires; l'art. 54 LPAv arrête d'ailleurs spécialement les peines disciplinaires prévues à l'encontre des avocats-stagiaires. Sur ce point, le législateur vaudois a donc étendu la compétence de l'autorité cantonale de surveillance expressément aux avocats-stagiaires. Par contre, la LPAv ne comporte aucune extension similaire s'agissant des personnes, dépourvues de la qualité d'avocat, qui violeraient, notamment, la règle de l'art. 7 LPAv; cette disposition, on le rappelle, empêche les personnes non inscrites dans un registre cantonal d'offrir leurs services au public en faisant croire qu'elles sont soumises aux mêmes obligations que les avocats inscrits. Au demeurant, l'art. 10 LPAv prévoit que la personne qui contrevient à l'art. 7 précité encourt une amende, à l'issue d'une poursuite régie par la loi sur les contraventions; un tel comportement n'est donc pas dépourvu de toute sanction. Au surplus, on ne voit pas qu'il soit possible de donner aux dispositions vaudoises d'application de la LLCA une interprétation qui donnerait à la CAVO un pouvoir de surveillance sur le « marché » des prestations juridiques, alors même que les personnes qui les offriraient ne seraient pas inscrites à un registre cantonal des avocats. c) Il résulte des considérations qui précèdent que la CAVO, en tant qu'autorité cantonale de surveillance des avocats, n'est pas compétente, dans le canton de Vaud, pour se saisir d'office, sur plainte ou sur dénonciation, des procédés d'une personne qui, à l'instar du recourant, n'est pas inscrite dans un registre cantonal des avocats (sous réserve du cas de l'ancien avocat qui a renoncé à son inscription pour échapper à une sanction disciplinaire). Une éventuelle violation de l'art. 7 LPAv peut en revanche être sanctionnée par l'autorité pénale conformément à l'art. 10 LPAv et à la LContr à laquelle l'art. 10 al. 2 LPAv renvoie. Il appartient dès lors aux autorités confrontées à des comportements pouvant tomber sous le coup de l'art. 7 LPAv de dénoncer les personnes concernées au préfet, lequel aurait dû en l'occurrence être saisi de la dénonciation de la Présidente du Tribunal d'arrondissement de l'Est vaudois. En l'occurrence, la CAVO avait de toute manière prévu de transmettre le dossier à la Présidente du Tribunal d'arrondissement de l'Est vaudois afin qu'elle le fasse suivre au Préfet du district de la Riviera-Pays d'Enhaut pour qu'il statue en application de l'art. 36 al. 4 du Code de droit privé judiciaire vaudois du 12 janvier 2020 (CDPJ; BLV 211.02) sur la question d'une éventuelle violation par le recourant de l'art. 68 al. 2 CPC.

### **E. 3**

En l'absence de compétence de la CAVO dans le cas d'espèce, la décision attaquée doit être purement et simplement annulée, y compris le point du dispositif de celle-ci portant sur les frais de la procédure disciplinaire, qui seront laissés à la charge de l'Etat. Vu l'issue du recours, il ne sera pas prélevé de frais. Au surplus, le recourant, qui a agi personnellement et non pas par l'intermédiaire d'un mandataire, n'a pas droit à des dépens (art. 49 et 55 LPA-VD).