

Les préfets vaudois

*Cet ouvrage a été offert à toutes les communes du
Canton de Vaud, ainsi qu'aux 150 députés du Grand
Conseil vaudois par l'intermédiaire de leurs préfets.*

Maurice Meylan

Les préfets vaudois

Acteurs et actrices du Pays de Vaud



ÉDITIONS
CABÉDITA
2014

REMERCIEMENTS

La Confrérie des préfets vaudois, l'auteur ainsi que l'éditeur tiennent à exprimer leurs remerciements très sincères à l'Etat de Vaud, au Centre Patronal, à la Fédération Vaudoise des entrepreneurs et à la Fondation Regamey sans la générosité desquels cette réédition n'aurait pas été possible.

Couverture: © www.emo-photo.com – 2014

© 2014. Editions Cabédita, route des Montagnes 13 – CH-1145 Bière
BP 9, F-01220 Divonne-les-Bains
Internet: www.cabedita.ch

ISBN 978-2-88295-128-1

Préface

Depuis quelques années, le Canton de Vaud répertorie son patrimoine immatériel. L'action et le rôle des préfets méritent sans aucun doute d'y figurer. Non pas que les premiers notables de nos districts appartiennent à un passé folklorique, mais parce que, plus que tout autre, les préfets incarnent l'esprit vaudois, donnant un sentiment d'identité et de continuité à nos concitoyens.

Leur histoire est étroitement liée à celle de notre canton. Cette institution, héritage de la République helvétique de 1798, a accompagné le destin du Pays de Vaud jusqu'à nos jours et a su s'adapter, sans trop de heurts, aux temps et aux mœurs.

L'austérité qui caractérise la fonction de leurs confrères français ne résiste pas à la rondeur toute vaudoise qui habite les préfets de notre canton.

Ceux que l'on a appelés jusqu'en 1832 «lieutenants du Petit Conseil» jouent un rôle social majeur, incarnant l'Etat dans les districts, mais devant de facto la courroie de transmission de leurs administrés, un rouage important dans le bon fonctionnement d'un Etat démocratique.

Cette rondeur, au sens le plus noble et positif du terme, et ces prérogatives ont résisté au temps, et sont encore bien vivantes aujourd'hui.



Réalisé à l'occasion de la visite du Conseil d'Etat vaudois dans le district de Lausanne, le 30 août 1994, le dessin d'André Paul Perret illustre la couverture de la première édition de «Les préfets vaudois, acteurs de leur époque» Ed. Cabédita, Yens s/Morges. (Source préfecture de Lausanne)

Mais les préfets conservent également une place de choix dans la concrétisation des politiques publiques. Que ce soit en matière d'aménagement du territoire, d'économie, de formation scolaire, de sécurité ou de prévention, ils sont quotidiennement au cœur de ce que la politique a de plus concret, de plus proche des besoins et des attentes des citoyens.

Ils demeurent aussi ces magistrats de proximité appliquant avec diplomatie et sagesse une justice à visage humain, assurant le lien entre le canton et ses communes, entre autorités et milieux économiques, associatifs ou simples citoyens, leur offrant des solutions d'apaisement dans toutes sortes de litiges.

Puisse cet ouvrage rappeler comment cette fonction s'inscrit dans le patrimoine vaudois et combien, par l'incroyable diversité de ses tâches, elle lui confère, comme nulle part ailleurs, une dimension à la fois officielle et populaire, institutionnelle et humaine, dont les Vaudois peuvent s'enorgueillir.

Béatrice Métraux
Conseillère d'Etat
Chef du Département
des institutions et de la sécurité

Préambule

Jeter un regard critique sur les trajectoires singulières de personnages représentant le pouvoir dans le Canton de Vaud, voilà le défi qu'avait relevé à l'époque M^c Maurice Meylan lors de la première parution du présent ouvrage. Avocat féru d'histoire, mais aussi acteur influent de la politique lausannoise et vaudoise, l'auteur y poursuit une réflexion sans concession de la fonction du préfet vaudois. Sans concession, mais avec une bienveillance malicieusement amusée.

Une crise financière dans les années nonante, une crise des institutions, la mise en place d'une nouvelle constitution et de nouveaux districts, voilà autant d'éléments suffisant à provoquer une remise en question fondamentale de la fonction préfectorale.

Les péripéties qui en ont résulté durant ces vingt dernières années ont fortement ébranlé la Confrérie des préfets vaudois. Ayant eu le privilège de vivre cette période charnière, il m'est dès lors paru pertinent et nécessaire de relater ces années de questionnement et de publier une version mise à jour de l'histoire des préfets vaudois.

Cet ouvrage constitue la seule source complète connue à ce jour qui permet de comprendre une fonction hors du commun, telle que l'ont façonnée davantage les administrés que les lois et les textes. Une fonction où le pouvoir a gardé un visage humain.

Edité en août 1994 sous la houlette du préfet Marcel Gorgé à l'occasion de la réception du Conseil d'Etat dans le district de Lausanne, étape importante de l'agenda préfectoral, le livre sur les préfets vaudois a été revisité. Nous y avons ajouté non seulement les préfètes et préfets qui se sont succédé durant ces deux dernières décennies, mais relaté également les étapes qui ont conduit les préfets vaudois à réfléchir à une fonction adaptée au XXI^e siècle. Après près de deux siècles de relative stabilité, le nouveau façonnage du canton et l'adaptation de la fonction qui s'ensuivit marquent sans doute la fin d'une étape cruciale dans l'histoire des préfets.

Sylviane Klein
Préfète de Lausanne

Introduction

La nouvelle édition du livre de Maurice Meylan consacré aux préfets, actualisée et complétée, nous donne l'occasion de porter un regard sur la fonction préfectorale exercée en 2014 et d'envisager l'avenir.

Lorsque l'on interroge les préfets sur ce qu'ils perçoivent comme essentiel dans leur fonction, ils vous répondront les relations avec les communes et le rôle de conciliateur. On constate d'emblée le lien fondamental du préfet et d'un territoire. A cet égard, le canton vit depuis le 1^{er} janvier 2008 avec un nouveau découpage territorial: dix districts au lieu de dix-neuf, des entités plus grandes et plus diversifiées, avec une moins grande unité socio-économique. Cette évolution vers des regroupements régionaux était sans doute inéluctable. De plus grands districts et la diminution du nombre de préfets ont cependant des conséquences par rapport à la présence du préfet et son implication dans la vie du district.

Le préfet conserve néanmoins sa fonction de magistrat de proximité, assurant le lien entre l'Etat et les communes. Son rôle auprès des communes est multiple: surveillance, mais aussi coordination et conseils. Les petites communes sollicitent davantage le préfet que les grandes. Le travail n'est donc pas le même dans le Gros-de-Vaud ou dans l'Ouest lausannois. Chaque année, le préfet visite les communes de son district et contrôle les registres. C'est l'occasion de fructueux contacts avec les syndicats et municipaux, secrétaires et boursiers, qui permettent d'entendre leurs préoccupations et d'aborder des questions variées, dont les sujets politiques d'actualité. C'est aussi l'occasion de faire passer des messages. Le préfet examine les comptes et la gestion des communes; il est autorité de surveillance et de recours en matière d'élections et de votations. De surcroît, le préfet est actif dans la mise en place de politiques publiques dans des domaines variés, parmi lesquels la prévention des incivilités et de la violence chez les jeunes.

Au-delà de ses relations avec les communes, le préfet se trouve au cœur d'un réseau étendu d'acteurs de son district: citoyens, services décentralisés de l'Etat, acteurs économiques, associations et institutions

diverses œuvrant dans de nombreux domaines, qu'il peut activer ou mettre en relation. Il exerce ainsi un rôle central au sein de son district, dont l'action n'a pas de limites autres que le bon accomplissement des tâches publiques et le souci du bien commun.

Un magistrat conciliateur

Le préfet agit comme magistrat conciliateur principalement au sein des commissions de conciliation en matière de baux à loyer. Dans les districts plus urbanisés, c'est une part importante de son activité. Ce rôle a été confirmé par le Grand Conseil lors de l'entrée en vigueur en 2011 du nouveau code de procédure civile fédéral, et les préfets ont suivi une formation spécifique en droit du bail. C'est un domaine intéressant, où les compétences en matière de conciliation peuvent s'épanouir. Il nécessite de se former régulièrement, en suivant l'évolution du droit. Les commissions de conciliation, composées du préfet et de deux assesseurs représentant paritairement les bailleurs et les locataires, permettent d'éviter de nombreux procès devant le Tribunal des baux. En moyenne, elles règlent plus des trois quarts des litiges de bail, montrant l'utilité du travail effectué en faveur de la population vaudoise dans le secteur sensible du logement.

Le même rôle de magistrat conciliateur est aussi exercé dans le domaine des bons offices, également de la compétence du préfet, qui offre écoute et disponibilité aux citoyens lors de tout litige de nature publique ou privée. Ce rôle de médiateur peut être considéré comme un contrepoids à la judiciarisation des rapports sociaux.

Autre domaine d'activité important du préfet: la répression des contraventions. Acteur de la chaîne pénale, le préfet rend de nombreuses ordonnances pénales (plus de quarante mille dans le canton en 2013). L'essentiel des cas concerne la circulation routière. Mais l'activité s'étend aussi à la police des constructions, l'enseignement obligatoire, la pêche, la protection de l'environnement ou encore, entre autres exemples, l'AVS et l'aide sociale. Il s'agit d'une justice proche du citoyen, rendue dans des délais brefs. Dans ce domaine également, les nouveautés ont été importantes en matière de procédure avec l'entrée en vigueur, en 2011, du nouveau code de procédure pénale fédéral.

Activités pour les communes, bail et contraventions: une partie de la journée est déjà passée. D'autres tâches attendent encore le préfet: organisation et participation à des séances et à des manifestations dans le

district, assermentations, participation à des commissions consultatives ou à des groupes de travail cantonaux, missions spéciales, enquêtes administratives, etc. Le préfet remplit ainsi des rôles multiples : il conseille, surveille, informe, concilie, juge, incite, met en contact, coordonne, rassemble, désamorce, apaise, et la liste pourrait continuer...

Cela montre toute la richesse et la variété de la fonction, de même que la valeur et l'importance données aux relations humaines. Les nombreuses activités préfectorales nécessitent cependant de fixer des priorités, pour se prémunir du risque que certaines tâches ne puissent être accomplies avec le soin qu'elles mériteraient, faute de temps.

Le Corps préfectoral et la Confrérie des préfets

Le Corps préfectoral regroupe les quatorze préfets en activité (treize équivalents temps plein), tandis que la Confrérie des préfets regroupe les préfets actifs et les préfets honoraires.

Le Corps préfectoral se réunit chaque mois lors d'une séance qu'il consacre à l'information, aux échanges et à sa propre formation. Les conseillers d'Etat y interviennent s'ils le désirent. Les services de l'administration qui souhaitent informer ou solliciter les préfets viennent présenter différents sujets. Les préfets requièrent également les services lorsqu'ils ont besoin d'informations sur des thèmes liés à leur activité. Les séances du Corps préfectoral sont l'occasion d'échanger sur leurs pratiques professionnelles. Enfin, elles permettent aux préfets de parfaire leur formation, en particulier en matière de bail et de contraventions. Au-delà des différences de parcours et de personnalités, les préfets sont animés par un même état d'esprit : la fonction les unit.

Quant à la Confrérie, elle se réunit une fois par année lors d'une journée culturelle et récréative. Les préfets honoraires sont invités et participent à la visite d'un district que le Conseil d'Etat effectue chaque année à la fin du mois d'août. Ils sont aussi conviés aux manifestations marquant la prise de congé d'un préfet et l'arrivée de son successeur.

L'évolution

Malgré l'évolution de la société vaudoise, en termes de population et de modes de vie, malgré l'évolution de l'organisation administrative (regroupements d'offices, cyberadministration), la fonction préfectorale conserve pleinement sa légitimité.

Si l'accroissement des tâches le retient davantage dans les locaux de la préfecture, le préfet reste un magistrat de proximité, à l'égard des administrés, des communes, dont il est un partenaire privilégié, et des autres acteurs du district. Par sa connaissance du terrain et les nombreux contacts qu'il noue, il sert de relais et peut ainsi communiquer au Conseil d'Etat un certain nombre de préoccupations régionales.

Mais dans certains districts, qu'ils soient plus urbanisés et qu'ils aient donc un volume d'activités judiciaires plus important, et/ou qu'ils comptent un nombre élevé de communes, l'équilibre entre les tâches, en fonction des moyens à disposition, est difficile à trouver. Sans moyens supplémentaires, cet équilibre serait rompu si les tâches venaient à s'accroître.

Les préfets redoutent une évolution qui leur ferait perdre le lien avec le terrain. Cet éloignement, qui pourrait survenir à la suite d'un nouveau mouvement de rationalisation ou de restructuration, priverait le préfet du tissu relationnel avec les acteurs locaux et régionaux. Le préfet ne pourrait plus remplir ce rôle d'intermédiaire privilégié. La crédibilité et le respect attachés à la fonction seraient atteints, avec la conséquence que le préfet ne serait plus perçu comme porteur de l'autorité cantonale et ne pourrait plus jouer le rôle de médiateur attentif et pragmatique qu'on lui connaît aujourd'hui.

Pour conclure

La fonction préfectorale jouit dans le Canton de Vaud d'un grand respect, tant auprès des autorités que des citoyens. Elle contribue au fonctionnement harmonieux des institutions vaudoises et, plus largement, à la cohésion de la société. Souhaitons que l'ensemble des acteurs institutionnels de ce canton, en particulier le Conseil d'Etat, veillent à ce que le rôle du préfet puisse évoluer dans le respect de son identité et de sa spécificité, qui ont fait sa force depuis plus de 200 ans.

Jean-François Croset
Président du Corps préfectoral
et de la Confrérie des préfets vaudois

Première partie

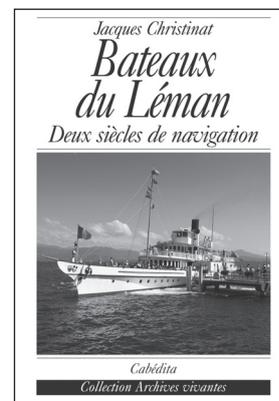
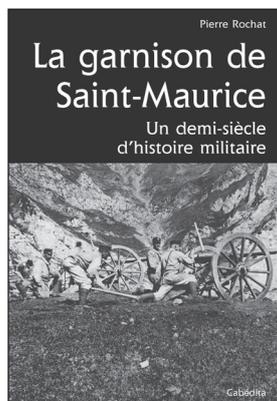
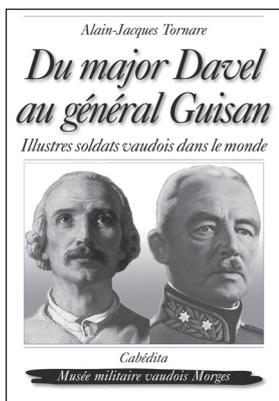
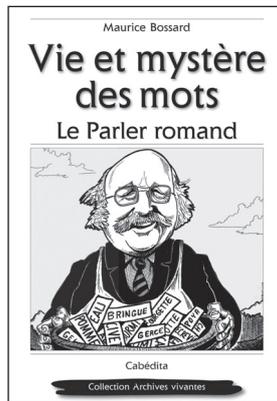
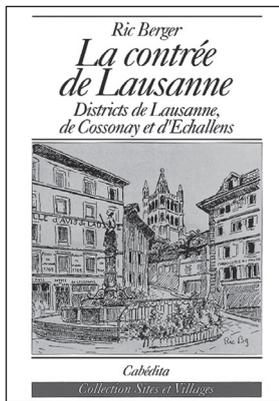
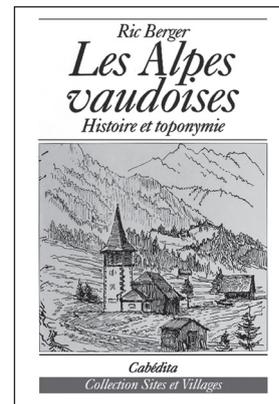
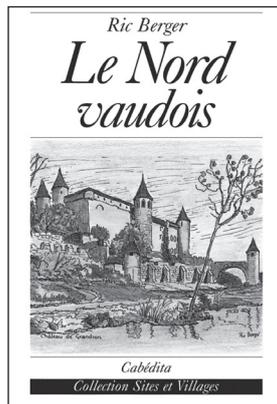
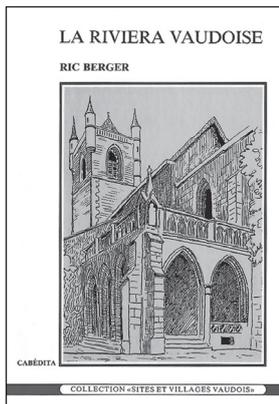
Tables des matières

PRÉFACE, par Béatrice Métraux, Conseillère d'Etat.....	7
PRÉAMBULE, par Sylviane Klein, Préfète de Lausanne.....	9
INTRODUCTION, par Jean-François Croset, Président du Corps préfectoral et de la Confrérie	11
PREMIÈRE PARTIE	
LES LIEUTENANTS DU PETIT CONSEIL ET DU CONSEIL D'ÉTAT	17
Constitution, lois, décrets et lieutenants de 1803 à 1814.....	17
La Constitution de 1814 et les lieutenants.....	27
Les lieutenants au travail: un aperçu de leurs activités de 1803 à 1814	30
Les temps difficiles: quelques aperçus de l'activité des lieutenants de 1813 à 1815	46
Retour au calme – 1814-1830.....	52
LES PRÉFETS.....	59
Le régime libéral	59
La révolution radicale, l'attitude des préfets.....	72
La Constitution de 1845 et les préfets	76
La Constitution de 1861	86
Deux préfets libéraux disparaissent en 1883	95
La Constitution de 1885 et les préfets	97
DEUXIÈME PARTIE	
1979, LE REGARD IRONIQUE DU PRÉFET BOLENS SUR SES CORELIGIONNAIRES	143
LES MISSIONS DU PRÉFET, par René Perdrix.....	149
DE 1999 À 2013, LE TEMPS DES CHANGEMENTS, par Sylviane Klein.....	163
AUTRES ASPECTS DE LA FONCTION, par Sylviane Klein.....	171

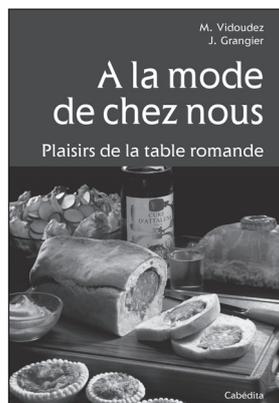
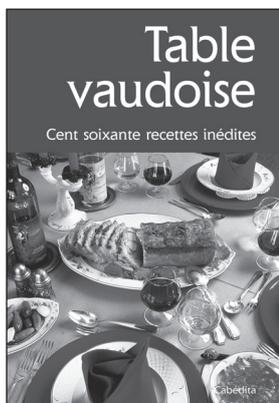
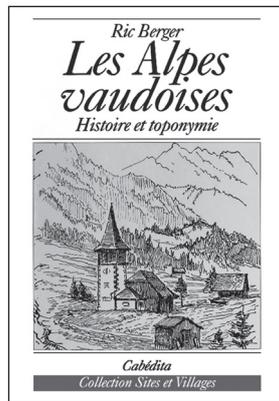
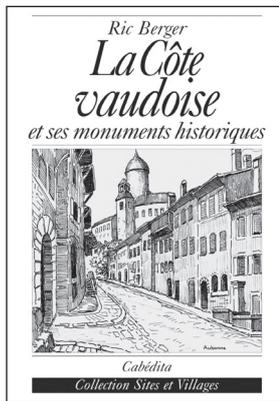
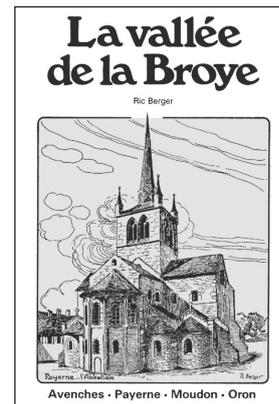
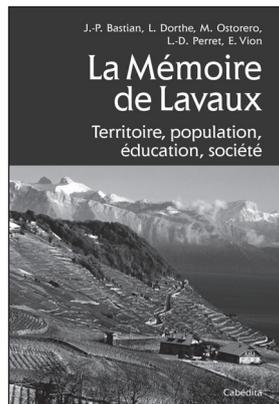
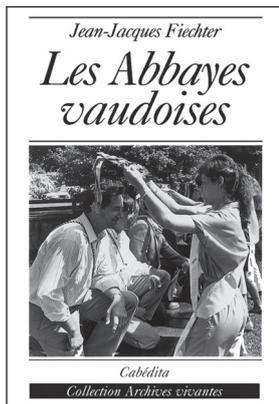
TROISIÈME PARTIE	
RÉPERTOIRE ALPHABÉTIQUE ET PAR DISTRICT DES LIEUTENANTS DU PETIT CONSEIL, DU CONSEIL D'ÉTAT ET DES PRÉFETS	193
Liste des abréviations.....	194
Liste alphabétique des lieutenants.....	194
Renseignements biographiques.....	195
Liste alphabétique des préfets.....	199
Liste des préfets par district.....	206
<i>Cercle des Ormonts</i>	206
<i>Cercle de Sainte-Croix</i>	207
<i>District d'Aigle</i>	208
<i>District d'Aubonne</i>	211
<i>District d'Avenches</i>	214
<i>District de Cossonay</i>	217
<i>District d'Echallens</i>	220
<i>District de Grandson</i>	222
<i>District de Lausanne</i>	225
<i>District de la Vallée</i>	231
<i>District de Lavaux</i>	234
<i>District de Morges</i>	236
<i>District de Moudon</i>	240
<i>District de Nyon</i>	244
<i>District d'Orbe</i>	247
<i>District d'Oron</i>	250
<i>District de Payerne</i>	252
<i>District du Pays-d'Enhaut</i>	255
<i>District de Rolle</i>	257
<i>District de Vevey</i>	260
<i>District d'Yverdon</i>	263
Liste des préfets par district (dès 2008).....	266
<i>District d'Aigle</i>	266
<i>District de Broye-Vully</i>	268

<i>District du Gros-de-Vaud</i>	268
<i>District du Jura-Nord Vaudois</i>	269
<i>District de Lausanne</i>	270
<i>District de Lavaux-Oron</i>	272
<i>District de Morges</i>	273
<i>District de Nyon</i>	274
<i>District de l'Ouest lausannois</i>	276
<i>District Riviera – Pays-d'Enhaut</i>	276
BIBLIOGRAPHIE	279
TABLE DES MATIÈRES	282

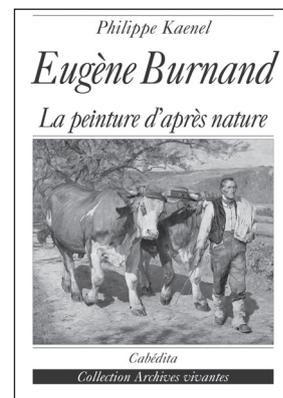
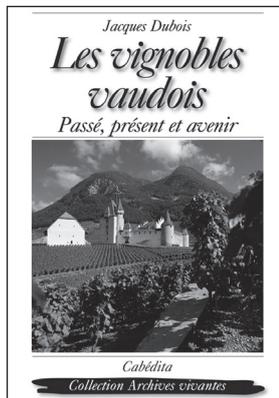
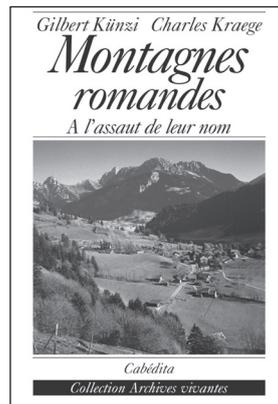
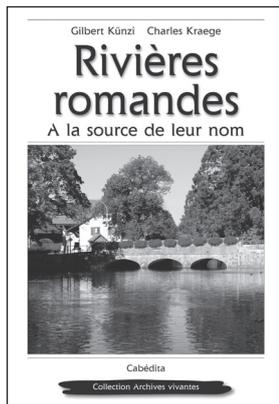
Même éditeur



Même éditeur



Même éditeur



*Achévé d'imprimer
le sept septembre deux mille quatorze
pour le compte des Editions Cabédita à Bière.*

Mise en pages : Pierre Maleszewski - PAO graphique

Correctrices : Béatrice Oberfeld, Eliane Duriaux

Si ce livre vous a plu, si cette collection vous intéresse, demandez notre catalogue à votre libraire ou les autres titres édités par nos soins. A défaut, adressez-vous directement à :

SUISSE
Editions Cabédita
Route des Montagnes 13
CH-1145 Bière

INTERNET
www.cabedita.ch
Téléphone
0041(0)21 809 91 00

FRANCE
Editions Cabédita
BP 9
F-01220 Divonne-les-Bains

Imprimé en Suisse