

**EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE LOI
modifiant la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil (LGC)**

et

RAPPORT de la Commission thématique de la modernisation du Parlement chargée de la mise en œuvre la motion Véronique Hurni et consorts au nom de la Commission thématique des pétitions – Pour que les pétitions ne demeurent plus anonymes (15_MOT_078)

* * * * *

1. CONSIDERATIONS GENERALES

1.1 Motion Véronique Hurni et consorts

La « *Motion Véronique Hurni et consorts au nom de la Commission thématique des pétitions – Pour que les pétitions ne demeurent plus anonymes* » a été déposée le 8 décembre 2015. Elle demande que l'art. 106, alinéa 2 de la LGC soit modifié afin qu'après examen par le Bureau, les pétitions dont « *le ou les auteurs ne peuvent pas être identifiés* » ne soient pas renvoyées à la commission chargée des pétitions. Leur classement sans suite serait annoncé au Grand Conseil par le président. La Commission thématique des pétitions (CTPET) a déposé cette motion parce qu'elle a été confrontée à un cas où le pétitionnaire était d'une certaine manière anonyme, en tous les cas introuvable avec les coordonnées transmises avec sa pétition manuscrite.

1.2 Examen de la motion Véronique Hurni par la Comopar

Le Bureau a confié l'examen de cette motion à la Commission thématique de la modernisation du Parlement (Comopar). Bien que ce soit suite à un cas isolé que la CTPET a déposé cette intervention, la Comopar a estimé que cette motion traite d'un aspect auquel le législateur n'avait probablement pas pensé. Non seulement pouvoir identifier le pétitionnaire n'est pas contraire à l'article 31 Cst qui fonde le droit de pétition, mais encore cela est fort utile pour pouvoir l'entendre et pour le tenir informé du suivi de sa pétition, notamment de la date du débat au Grand Conseil. Toutefois, la Comopar a constaté que la formulation proposée par la motion devra être affinée en cas de prise en considération, celle proposée ne semblant pas judicieuse, avis que partage la motionnaire.

Finalement, c'est à l'unanimité que la Comopar recommandait au Grand Conseil de prendre en considération cette motion, et de la renvoyer à l'examen d'une commission du Grand Conseil.

1.3 Prise en considération de la motion par le Grand Conseil

Dans sa séance du 1^{er} mars 2016, à l'unanimité le Grand Conseil suivait la recommandation de la Comopar : il prenait dès lors en considération la motion et la renvoyait à une commission pour l'élaboration de l'EMPL en découlant.

Le Bureau a par la suite chargé la Comopar de la mise en œuvre de cette motion, laquelle, en vertu de l'article 126a LGC, est investie de la mission de rédiger un exposé des motifs et projet de loi qui mette en œuvre la Motion Véronique Hurni.

1.4 Modifications légales proposées

Art. 106 Annonce et examen préalable

Dans le rapport de prise en considération de la motion, la Comopar précisait : « *la formulation devra être affinée en cas de prise en considération de la motion, celle proposée ne semblant pas judicieuse, avis que partage la motionnaire* ».

En l'état, l'article 106 LGC stipule que :

- tout dépôt d'une pétition est annoncé lors de la prochaine séance du Grand Conseil, laquelle pétition est tenue à la disposition des députés au Secrétariat général (al. 1) ;
- après examen par le Bureau, les pétitions conçues en termes inconvenants ou injurieux ne sont pas renvoyées à la commission chargée des pétitions et leur classement sans suite est annoncé au Grand Conseil par le président (al. 2).

Suite à la prise en considération de la motion, il s'agit de modifier la loi afin que les pétitions dont le ou les auteurs ne peuvent pas être identifiés ne soient pas renvoyées à la commission chargée des pétitions.

Le droit de pétition est inscrit dans la Constitution du canton de Vaud. L'article 31 Cst stipule que « ¹ Toute personne a le droit, sans encourir de préjudice, d'adresser une pétition aux autorités et de récolter des signatures à cet effet. ² Les autorités examinent les pétitions qui leur sont adressées. Les autorités législatives et exécutives sont tenues d'y répondre. »

A la discussion, il apparaît que le problème de l'identification des auteurs d'une pétition est très rare et concerne essentiellement des situations où un administré fait usage à titre personnel du droit de pétition. En effet, les pétitions munies de nombreuses signatures ont en général un ou plusieurs représentants facilement identifiables.

Il apparaît de plus que la plupart des pétitions munies d'une seule signature qui sont adressées au Grand Conseil portent sur une situation ou un dossier personnel. Si son auteur n'est pas identifiable, la commission des pétitions se voit dans l'impossibilité d'auditionner son auteur, ce qui entraverait notablement l'examen de ladite pétition.

Une pétition signée par une seule personne peut également aborder une question d'intérêt général ou alarmer le Grand Conseil sur une situation ; dans de tels cas, il pourrait être dommageable qu'elle soit automatiquement classée si son auteur n'est pas identifiable. Aussi, la Comopar a-t-elle dans un premier temps estimé que l'utilisation de la formule potestative ou de l'expression « en règle générale » laisserait dans ces situations rares la latitude nécessaire au Bureau du Grand Conseil de renvoyer une pétition dont l'auteur n'est pas identifiable à la commission des pétitions. Suite à la consultation du Conseil d'Etat et de la commission des pétitions, la Comopar a finalement estimé que si tel était le cas, un député aurait tout loisir de la reprendre à son compte : en effet, le dépôt d'une pétition est annoncé lors de la prochaine séance du Grand Conseil, laquelle pétition est tenue à la disposition des députés au Secrétariat général.

C'est dans ce sens que la Comopar propose de modifier l'alinéa 2 de cet article.

Adéquation au droit supérieur

La Comopar a demandé au Service juridique et législatif (S JL) un avis sur la proposition de la motion et quant à la formulation la plus adéquate, en lui soumettant le projet mis en consultation auprès du Conseil d'Etat et de la commission des pétitions. Dans son avis du 6 mai 2016, le S JL constate que :

« Si la question peut être controversée, la majorité de la doctrine soutient qu'une pétition déposée anonymement peut être déclarée irrecevable (Corsin BISAZ, Elektronische Petitionen, Anonymität und Beantwortungspflicht in AJP 2015, p. 293, sp. 297 et références citées). Il apparaît effectivement que pour que le droit de pétition ait un sens, le pétitionnaire doit avoir la possibilité d'être entendu par l'autorité. L'exercice d'un droit individuel implique également que la personne, physique ou morale, existe, ait la capacité de discernement et soit reconnaissable.

Le fait de ne pas examiner une pétition dont l'auteur n'est pas identifiable, comme le propose la motionnaire, qui se réfère à la situation où le nom et l'adresse indiqués par le pétitionnaire étaient inconnus malgré les recherches effectuées, ne peut dès lors être considéré comme une violation du droit de pétition garanti par la Constitution fédérale ou cantonale. »

Dans le même avis, le SJL rend attentif qu'il n'est pas judicieux de limiter la possibilité de classer les pétitions dont l'auteur ne peut être identifié aux pétitions individuelles, car « *cette distinction risque [...] de créer des inégalités de traitement inadmissibles* ».

Concernant les termes à utiliser, le SJL précise que :

« littéralement, les termes de "pétitionnaire" et d' "auteur d'une pétition" recouvrent à notre avis exactement la même notion, et désignent la personne qui marque le désir d'être associé au dépôt d'une pétition, quelle qu'en soit la forme. La désignation "signataire" suppose pour sa part que la pétition doit être signée et tend donc à fixer des conditions formelles à l'exercice du droit de pétition. La notion de "représentant" des pétitionnaire/signataires vise apparemment le cas d'une pétition collective dans laquelle il serait prévu que ses auteurs confient à l'un d'entre eux, ou à un tiers, la charge de les représenter vis-à-vis de l'autorité saisie. »

Formulation retenue

Vu l'avis du SJL et le retour de la consultation, la Comopar propose la formulation suivante à l'art. 106, al. 2 LGC :

« Après examen par le Bureau, les pétitions conçues en termes inconvenants ou injurieux ne sont pas renvoyées à la commission chargée des pétitions ; il en va de même des pétitions dont aucun auteur ne peut être identifié. Leur classement sans suite est annoncé au Grand Conseil par le président ».

2. PROPOSITION DE LA COMOPAR

Vu les considérations ci-dessus, la Comopar propose au Grand Conseil l'adoption d'un projet de loi mettant en œuvre la motion Véronique Hurni.

2.1 Commentaire sur le projet de loi modifiant la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil (LGC)

Art. 106 Annonce et examen préalable

Alinéa 2

Vu les considérations ci-avant, la Comopar propose la rédaction suivante :

² Après examen par le Bureau, les pétitions conçues en termes inconvenants ou injurieux ne sont pas renvoyées à la commission chargée des pétitions ; il en va de même des pétitions dont aucun auteur ne peut être identifié. Leur classement sans suite est annoncé au Grand Conseil par le président.

3. CONSULTATION

Le projet mis en consultation auprès du Conseil d'Etat et de la commission des pétitions proposait de préciser dans la loi qu' « en règle générale » les pétitions dont aucun auteur ne peut être identifié ne sont pas renvoyées à la commission des pétitions. Le Conseil d'Etat saluait la proposition de laisser une

marge d'appréciation au Bureau du Grand Conseil, alors que la commission des pétitions estimait au contraire que, vu que les dépôts de pétitions sont communiqués, un député aurait en tout temps la possibilité de reprendre à son compte une pétition dont l'auteur ne peut être identifié. Au final, par six voix pour la suppression de l'expression « en règle générale », quatre voix pour le maintien et deux abstentions, la Comopar s'est ralliée à la position de la commission du Grand Conseil et a dès lors modifié son exposé des motifs et projet de loi en conséquence.

3.1 Conseil d'Etat

En vertu de l'art. 126a LGC, la commission en charge de présenter un rapport et un projet de loi ou de décret est tenue de consulter d'office le Conseil d'Etat. Celui-ci remet son avis dans un délai de deux mois au moins. L'avis du Conseil d'Etat est transmis au Grand Conseil et figure de ce fait en annexe.

3.2 Commission des pétitions

La Comopar a consulté la commission des pétitions sur son projet de loi, avec le même délai de réponse que celui demandé au Conseil d'Etat. La réponse de la commission des pétitions à cette consultation figure également en annexe.

La Comopar a suivi la position de la commission des pétitions et revu son projet en conséquence, notamment quant à la possibilité pour le Bureau de pouvoir, dans certains cas, transmettre à la commission du Grand Conseil une pétition dont l'auteur n'est pas identifiable.

4. RAPPORT DE LA COMOPAR SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA MOTION

4.1 Motion Véronique Hurni et consorts au nom de la Commission thématique des pétitions – Pour que les pétitions ne demeurent plus anonymes (15_MOT_078)

Le Grand Conseil examine les pétitions qui lui sont adressées ; il est tenu d'y répondre (article 31 de la Constitution vaudoise).

Après un examen par le Bureau, les pétitions conçues en termes inconvenants ou injurieux ne sont pas renvoyées à la commission chargée des pétitions. Leur classement sans suite est annoncé au Grand Conseil par le président (article 106, alinéa 2 de la Loi sur le Grand Conseil (LGC)).

Une pétition, recevable selon les critères mentionnés ci-dessus, et munie d'une seule signature, a été déposée au Grand Conseil par courrier et annoncée le 17.02.2015. Elle a été retenue et transmise le jour même à la commission chargée des pétitions.

Dans le cadre du traitement d'une pétition, la commission détermine l'objet de la pétition et arrête ses conclusions (107 alinéa 1 LGC):

- en recueillant tous les renseignements utiles, notamment en sollicitant l'avis de l'autorité concernée ;*
- en entendant en règle générale le ou les pétitionnaires ou leurs représentants.*

Dans le cadre du traitement de cette pétition, il n'a pas été possible d'entendre le pétitionnaire, qui n'a pas laissé d'adresse, de téléphone, ni de courriel valables. Après recherches auprès de la commune mentionnée dans l'adresse de contact ainsi qu'auprès du Service de la population (SPOP), il n'a pas été possible de contacter et à fortiori de convoquer le pétitionnaire. Les motionnaires souhaitent éviter qu'à l'avenir, de telles pétitions, considérées comme anonymes, puissent continuer à être déposées auprès du Grand Conseil et traitées par la commission des pétitions. Ils demandent que l'art 106 alinéa 2 de la LGC soit modifié dans ce sens, à savoir :

- *Après examen par le Bureau, les pétitions conçues en termes inconvenants ou injurieux, ou dont le ou les auteurs ne peuvent pas être identifiés, ne sont pas renvoyées à la commission chargée des pétitions. Leur classement sans suite est annoncé au Grand Conseil par le président.*

Renvoi à une commission sans 20 signatures.

*(Signé) Véronique Hurni
et 31 cosignataires*

4.2 Rapport de la Comopar

La Comopar estime que le projet de loi modifiant la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil qu'elle soumet pour approbation au Grand Conseil répond à la prise en considération de la motion Véronique Hurni par le Grand Conseil.

5. CONSEQUENCES DU PROJET DE LOI

5.1 Légales et réglementaires

La présente révision partielle de la Loi sur le Grand Conseil (LGC) évitera que la Commission des pétitions du Grand Conseil doive automatiquement examiner une pétition dont le ou les auteurs ne peuvent être identifiés, tout en sauvegardant les cas où une telle pétition porte sur un objet qui mérite tout de même d'être examiné.

5.2 Autres

Néant.

6. CONCLUSIONS

Vu ce qui précède, la Commission thématique de la modernisation du Parlement a l'honneur de proposer au Grand Conseil :

- d'adopter le projet de loi ci-après modifiant la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil (LGC) ;
- d'accepter le rapport de la Commission thématique de la modernisation du Parlement sur la Motion Véronique Hurni et consorts au nom de la Commission thématique des pétitions – Pour que les pétitions ne demeurent plus anonymes (15_MOT_078)

Bussigny, le 16 janvier 2017

La présidente :
(Signé) *Claudine Wyssa*

PROJET DE LOI

modifiant la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil (LGC)

du 16 janvier 2017

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de loi présenté par la Commission thématique de la modernisation du Parlement

décrète

Article premier

¹ La loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil est modifiée comme il suit :

Art. 106 **Annonce et examen préalable**

¹ Tout dépôt d'une pétition est annoncé lors de la prochaine séance du Grand Conseil. Dès cette annonce, les pétitions sont tenues à la disposition des députés au Secrétariat général du Grand Conseil.

² Après examen par le Bureau, les pétitions conçues en termes inconvenants ou injurieux ne sont pas renvoyées à la commission chargée des pétitions. Leur classement sans suite est annoncé au Grand Conseil par le président.

Art. 106 **Annonce et examen préalable**

¹ Sans changement.

² Après examen par le Bureau, les pétitions conçues en termes inconvenants ou injurieux ne sont pas renvoyées à la commission chargée des pétitions ; il en va de même des pétitions dont aucun auteur ne peut être identifié. Leur classement sans suite est annoncé au Grand Conseil par le président.

Article 2

¹ La présente loi entre en vigueur le 1^{er} juillet 2017.

² 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 la mettra en vigueur, par voie d'arrêté, conformément à l'alinéa 1.

Ainsi adopté, en séance de la Commission thématique de modernisation du parlement, à Lausanne, le 16 janvier 2017

La présidente de la Commission thématique de modernisation du parlement :

C. Wyssa

Le secrétaire général du Grand Conseil :

I. Santucci

7. ANNEXES

7.1 Réponse du Conseil d'Etat à la consultation



CONSEIL D'ETAT

Château cantonal
1014 Lausanne

Grand Conseil
Commission thématique de la
modernisation du parlement
Place du Château 6
1014 Lausanne

Réf. : MFP/15020458

Lausanne, le 6 juillet 2016

EMPL modifiant la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil (LGC) et Rapport de la Comopar chargée de la mise en œuvre partielle de la motion Véronique Hurni et consorts au nom de la Commission thématique des pétitions – Pour que les pétitions ne demeurent plus anonymes (15_MOT_078)

Madame la Présidente,

Nous avons bien reçu vos lignes du 30 mai 2016 qui ont retenu toute notre attention.

La motion Véronique Hurni au nom de la Commission des pétitions demande que les pétitions anonymes puissent également être classées sans suite, comme le sont celles rédigées en termes inconvenants ou injurieux. Comme le relève la Comopar, il est effectivement nécessaire de pouvoir identifier le pétitionnaire non seulement pour pouvoir l'entendre, mais également pour le tenir informé du suivi de sa pétition. Ainsi, on voit mal comment traiter une pétition émanant d'une personne non identifiable et portant sur une situation personnelle. Ce type de pétition devrait donc pouvoir être classée sans examen.

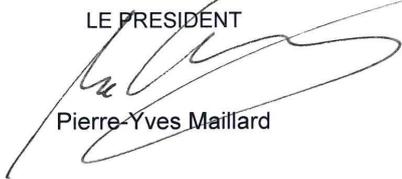
Le Conseil d'Etat partage l'avis des motionnaires sur ce point. Toutefois il salue également la proposition de la Comopar de laisser une marge d'appréciation au Bureau du Grand Conseil, au cas où le traitement de la pétition aurait tout de même un sens, bien que son auteur demeure anonyme.

Pour tous ces motifs, le Conseil d'Etat peut se rallier au projet soumis qui, comme l'a relevé le Service juridique et législatif dans son avis du 6 mai 2016, ne pose pas de problème sur le plan juridique.

Nous vous remercions de nous avoir consultés sur cet objet et vous prions de croire, Madame la Présidente, à l'assurance de notre respectueuse considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LE PRÉSIDENT


Pierre-Yves Maillard

LE CHANCELIER


Vincent Grandjean

7.2 Réponse de la Commission des pétitions à la consultation



Grand Conseil
Commission thématique des pétitions
Véronique Hurni, présidente

Pl. du Château 6
1014 Lausanne

Grand Conseil
Commission thématique de la
modernisation du parlement
Claudine Wyssa, présidente
Place du Château 6
1014 Lausanne

Réf. : CA

Lausanne, le 28 juin 2016

EMPL modifiant la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil (LGC) et Rapport de la Comopar chargée de la mise en œuvre partielle la motion Véronique Hurni et consorts au nom de la Commission thématique des pétitions – Pour que les pétitions ne demeurent plus anonymes (15_MOT_078)

Consultation de la commission thématique des pétitions

Madame la Présidente,

Dans le cadre de la consultation mise en place par la Comopar au sujet de l'objet mentionné en titre, la Commission thématique des pétitions (CTPET) a l'honneur de vous remettre ses commentaires et prises de position concernant les différents points de cet EML, qui lui a été soumis en date du 30 mai 2016.

Seuls les points ayant fait l'objet d'un commentaire ou d'une prise de position sont mentionnés.

1.4 Modifications légales proposées

La CTPET relève qu'à la page 3, l'EMPL précise que « le Service juridique et législatif (SJL) rend attentif qu'il n'est pas judicieux de limiter la possibilité de classer les pétitions dont l'auteur ne peut être identifié aux pétitions individuelles, car cette distinction risque ... de créer des inégalités de traitement inadmissibles ». Cela signifie donc que selon le SJL, la proposition initiale de la commission ne peut être mise en pratique, et qu'une marge de manœuvre demeure nécessaire, ce dont la CTEPT prend acte à ce stade. Cependant, le SJL n'explique pas concrètement pourquoi cela n'est pas judicieux. Par ailleurs, il ne s'exprime pas non plus sur la notion « d'inégalité de traitement inadmissible », au sujet de laquelle plus de précisions seraient utiles.

Toujours à la page 3, concernant la formulation suggérée par le SJL de l'art 106 al. 2 LGC, la CTPET prend également acte de la proposition de retenir la formulation « dont aucun auteur ne peut être identifié », notamment au vu des questions qui se posent dans ce contexte, de savoir qui a rédigé la pétition, qui l'a signée et qui va la défendre lors des auditions.

Ensuite, la formulation « en règle générale », qui ne figurait pas dans la proposition initiale de la commission, a suscité le débat au sein de la CTPET. Une majorité de commissaires ne sont pas favorables à cette formulation pour les raisons suivantes.

En effet, avec le dépôt de sa motion, la commission a souhaité ne plus recevoir de pétition dont au moins un des signataires n'est pas identifiable. Suite au cas d'une pétition dont l'auteur n'a pas pu être contacté, la motion demandait essentiellement à ce que l'on ne traite pas les pétitions anonymes. Cette formulation y introduit une marge de manœuvre qui n'était pas demandée par la CTPET. L'EMPL indique en page 3 que « le fait de ne pas examiner une pétition dont l'auteur n'est pas identifiable ... ne peut dès lors être considéré comme une violation du droit de pétition garanti par la Constitution fédérale ou cantonale ». Ainsi, la commission part ainsi du principe qu'une pétition émanant d'un citoyen qui veut porter une situation à la connaissance des élus doit être signée et son auteur pouvoir être identifié.

Concernant la justification de ce choix par le fait qu'une pétition anonyme pourrait soulever un problème important pour le Grand Conseil, malgré le fait que la pétition soit anonyme, plusieurs commissaires ont estimé que si un sujet est important, un député a en tout temps la possibilité de le reprendre à son compte. En effet, les députés peuvent se faire le relai des citoyens avec un objet parlementaire, sans que cela ne nécessite forcément le dépôt d'une pétition, de surcroît anonyme. In fine, un député a estimé qu'une idée extraordinaire n'a pas besoin de l'anonymat, anonymat qui peut par ailleurs ouvrir la porte aux dénonciations.

La minorité de la commission favorable à la proposition de la Comopar estime quant à elle que les termes « en règle générale » laissent une latitude au Bureau de procéder à une appréciation et de filtrer. Ainsi, les pétitions anonymes seraient évaluées par le Bureau, et ne viendraient devant la CTPET que celles qui sont considérées comme étant d'intérêt public.

2.1 Commentaire sur le projet de loi modifiant la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil (LGC)

Position de la CTPET sur la proposition de la Comopar

Article 106 alinéa 2

Après examen par le Bureau, les pétitions conçues en termes inconvenant ou injurieux ne sont pas renvoyées à la commission chargée des pétitions ; en règle générale, il en va de même des pétitions dont aucun auteur ne peut être identifié. Leur classement sans suite est annoncé au Grand Conseil par le président.

Vote

Par 3 voix pour, 7 contre et une abstention, la proposition d'article 106 al. 2 de la Comopar est refusée.

Amendement proposé par la CTPET

Commentaires

Une majorité de la commission estime que le projet de la Comopar laisse une porte ouverte aux pétitions anonymes avec la formulation « en règle générale ». Sur la base des arguments susmentionnés, elle propose de supprimer « en règle générale ».

Amendement article 106 alinéa 2

Après examen par le Bureau, les pétitions conçues en termes inconvenant ou injurieux ne sont pas renvoyées à la commission chargée des pétitions ; ~~en règle générale, il en va de même des pétitions dont aucun auteur ne peut être identifié.~~ Leur classement sans suite est annoncé au Grand Conseil par le président.

Vote

Par 7 voix pour, 2 contre et 2 abstentions, la proposition d'article 106 al. 2 de la Comopar amendé est adopté.

La commission n'a pas de commentaires particuliers à formuler concernant les autres points de l'EMPL.

Etant à disposition pour tout complément d'information que vous pourriez souhaiter, nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, à l'expression de notre haute considération.

La Présidente de la commission

Véronique Hurni

