

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE LOI
modifiant

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

et

le Règlement d'application de la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil du 29 mai 2007 (RLGC)

et

RAPPORT de la Commission thématique des institutions et des droits politiques chargée de la mise en œuvre de la Motion Jean Tschopp et consorts au nom de la CIDROPOL - Acceptation de cadeaux par les élus : clarifier les règles du jeu pour les député-e-s du Grand Conseil (19_MOT_099)

1. CONSIDERATIONS GENERALES

1.1 Motion Jean Tschopp, au nom du Commission thématique des institutions et des droits politiques (CIDROPOL)

La « *Motion Jean Tschopp et consorts au nom de la CIDROPOL - Acceptation de cadeaux par les élus : clarifier les règles du jeu pour les député-e-s du Grand Conseil* » a été déposée le 25 juin 2019. Elle propose d'introduire dans la Loi sur le Grand Conseil (LGC) une base légale régissant l'acceptation de cadeaux, libéralités ou autres avantages par les député.e.s.

Pour mémoire, cette motion a été déposée parallèlement à une recommandation de prise en considération partielle de la « *Motion Raphaël Mahaim et consorts – Acceptation de cadeaux par les élus : clarifier les règles du jeu (18_MOT_058)* », et renvoi au Conseil d'Etat pour ce qui concerne toutes les autorités sauf le Grand Conseil, recommandation que le Grand Conseil n'a pas suivie dans sa séance du 1^{er} octobre 2019.

1.2 Prise en considération de la motion par le Grand Conseil

Dans sa séance du 1^{er} octobre 2019, le Grand Conseil acceptait par 69 oui, 64 non et une abstention –confirmé au vote nominal par 71 oui, 65 non et 1 abstention – la prise en considération immédiate de la motion Jean Tschopp, au nom du Commission thématique des institutions et des droits politiques (CIDROPOL), ainsi que son renvoi à une commission parlementaire.

Le Bureau du Grand Conseil a par la suite chargé la CIDROPOL 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 de cette motion.

1.3 Modifications légales proposées

La population a besoin d'avoir des gages d'indépendance des élus. Notre Etat de droit doit offrir des garanties contre tout risque de corruption. La CIDROPOL estime que ce principe doit figurer dans la loi pour clarifier les règles et mettre les élus face à leurs responsabilités.

L'option privilégiée (*infra* 2) transpose le principe figurant dans la loi sur les communes (LC) dans la loi sur le Grand Conseil (LGC). L'article de loi interdit les libéralités et autres avantages pour les élus ou pour des tiers, sauf en cas d'avantages usuels et de faible valeur. Cette manière de faire présente l'avantage d'avoir des règles plus lisibles, ce d'autant plus qu'un nombre significatif d'élus sont à la fois députés et municipaux. Dans ces cas de double mandat, il n'est pas toujours évident de savoir s'ils sont invités en leur qualité de député ou de municipal.

Le Règlement sur le Grand Conseil (RLGC) prévoit de donner compétence au Bureau d'établir des directives détaillant ces règles (procédure à suivre en cas de doute ou en cas d'impossibilité de refuser un cadeau, obligation de signalement, montant des libéralités de faibles valeurs admissibles, etc.). Cette manière de faire garantit le minimum de souplesse nécessaire pour intégrer rapidement les règles applicables au vu de l'évolution de la jurisprudence rendue, y compris en application des infractions du Code pénal. Pour que l'ensemble des Groupes politiques soit associé à l'élaboration et à la modification de ces directives, leur édicition doit se faire en concertation avec les Groupes politiques et la Commission des institutions et des droits politiques intégrant l'ensemble des Groupes représentés au Grand Conseil.

2. PROPOSITION DE LA CIDROPOL

Vu les considérations ci-dessus, la CIDROPOL propose au Grand Conseil l'adoption d'un projet de loi mettant en œuvre la motion Jean Tschopp, au nom de la CIDROPOL.

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

Art. 9a (nouveau) Interdiction d'accepter ou de solliciter des libéralités ou d'autres avantages

Comme norme générale, la CIDROPOL propose de reprendre dans la LGC l'article 100a de la Loi sur les Communes. Il s'agirait donc d'introduire dans le chapitre III « Statut des députés », Section I « Statut et devoir », à la suite des deux articles de la loi consacrés à l'obligation de signaler les liens d'intérêts (art. 8 LGC) et à la publication et registre des intérêts (art. 9 LGC), un nouvel article dont la teneur est la suivante :

Art. 9a (nouveau) Interdiction d'accepter ou de solliciter des libéralités ou d'autres avantages

¹ Les membres du Grand Conseil ne doivent ni accepter, ni solliciter, ni se faire promettre des libéralités ou d'autres avantages directement ou indirectement liés à l'exercice de leur fonction, que ce soit pour eux-mêmes ou pour des tiers. Font exception les libéralités ou les avantages usuels et de faible valeur.

2.2 Commentaire sur le projet de loi modifiant le règlement d'application de la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil du 29 mai 2007 (RLGC)

Art. 6a (nouveau) (art. 9a de la loi)

La CIDROPOL estime à une large majorité que la loi n'est pas le siège idoine pour préciser les procédures, compétences voire préciser des valeurs admissibles. De tels éléments doivent faire l'objet d'une directive du Bureau du Grand Conseil, après consultation des organes du Grand Conseil représentant l'ensemble des député.e.s. Aussi la CIDROPOL propose-t-elle d'ajouter un nouvel article dont la teneur est la suivante :

Art. 6a (nouveau) (article 9a de la loi)

¹ Le Bureau du Grand Conseil édicte une directive en matière de libéralités ou autres avantages liés au mandat de député. Les présidents des groupes politiques et la commission thématique en charge des institutions et des droits politiques sont consultés.

3. CONSULTATION

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. Il est précisé qu'au vu de la situation particulière (pandémie de coronavirus), un délai supplémentaire a été accordé.

L'avis du Conseil d'Etat, favorable au projet de la CIDROPOL, est transmis au Grand Conseil et figure de ce fait en annexe.

3.2 Groupes politiques du Grand Conseil

La CIDROPOL a pris le parti de consulter sur ce projet d'EMPL les groupes politiques du Grand Conseil. Le délai de réponse à la consultation est également de deux mois. Il est précisé qu'au vu de la situation particulière (pandémie de coronavirus), un délai supplémentaire a été accordé.

Les groupes socialiste, vert/libéral et PDC-Vaud Libre ont répondu par courriel au secrétariat de la commission qu'ils admettent le texte tel que mis en consultation et n'ont pas de remarques particulières à émettre sur le projet de la CIDROPOL.

Les réponses des groupes Libéral Radical et des Vert.e.s, plus longuement argumentées, figurent en annexe. En résumé, le groupe des Vert.e.s « *soutiendra l'EMPL présenté [mais regrette] que les règles prévues ne s'appliquent qu'au législatif et non à l'exécutif.* »

De son côté, le groupe Libéral Radical « *est défavorable au projet de loi. En effet, les députés du Grand Conseil [...] exercent leur mandat de parlementaire en parallèle de leurs activités professionnelles et des fonctions qu'ils peuvent exercer au sein [d'autres] organes. Ainsi, il sera difficile d'identifier le mandat pour lequel le député aurait reçu un avantage.* » Le groupe libéral radical estime par ailleurs que le serment des députés en début de mandat et les dispositions du code pénal permettent d'atteindre les objectifs, et relèvent que « *les bureaux du Conseil national et du Conseil des Etats n'ont édicté aucune règles contraignante en [la] matière.* »

Les députés membres de la CIDROPOL et du groupe de l'Union Démocratique du Centre ont informé que ce dernier donnerait son point de vue lors du débat en plénum. Enfin, le député membre du groupe Ensemble à Gauche et POP a informé que son groupe n'a pas une opposition de fonds à ce projet, mais est défavorable à donner compétence au Bureau d'en préciser l'application, car tous des groupes politiques n'y sont pas représentés.

3.3 Effet de la consultation

Lors de sa séance du 26 juin 2020, la CIDROPOL a relevé que les réponses à la consultation sont en grande majorité favorables à son projet, et a décidé de ne pas le modifier. D'une part, l'avis du groupe Libéral Radical ne peut être suivi, car il est minoritaire au sein de la CIDROPOL qui est par ailleurs investie de la mission de rédiger un exposé des motifs et projet de loi qui mette en œuvre la motion adoptée par le plénum. D'autre part, la CIDROPOL maintient sa proposition de charger le Bureau du Grand Conseil d'édicter une directive, lequel devra consulter les présidents des groupes politiques.

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

4.1 Motion Jean Tschopp et consorts au nom de la CIDROPOL - Acceptation de cadeaux par les élus : clarifier les règles du jeu pour les député-e-s du Grand Conseil (19_MOT_099)

Parallèlement à la recommandation de la Commission des institutions et des droits politiques de prendre en considération partiellement la « Motion Raphaël Mahaim et consorts – Acceptation de cadeaux par les élus : clarifier les règles du jeu (18_MOT_058) », en la renvoyant au Conseil

d'Etat pour ce qui concerne toutes les autorités sauf le Grand Conseil, la Commission des institutions et des droits politiques dépose une motion visant à intégrer dans la Loi sur le Grand Conseil (LGC) une base légale régissant l'acceptation de cadeaux, libéralités ou autres avantages par les élus.

Comme il n'appartient pas au Conseil d'Etat de légiférer en matière d'organisation du Grand Conseil, il est demandé de renvoyer cette motion à une commission du Grand Conseil. Cette question a déjà été discutée en commission. Afin que le Grand Conseil démarre ses travaux en même temps que le Conseil d'Etat, la Commission des institutions et des droits politiques propose une prise en considération immédiate.

Prise en considération immédiate et renvoi à une commission parlementaire.

*(Signé) Jean Tschopp
et 25 cosignataires*

4.2 Rapport de la CIDROPOL

La CIDROPOL estime que le projet de loi modifiant la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil et le projet de loi modifiant le Règlement d'application de la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil du 29 mai 2007 (RLGC) qu'elle soumet pour approbation au Grand Conseil répondent à la prise en considération immédiate par le Grand Conseil de la motion Jean Tschopp au nom de la CIDROPOL.

5. CONSEQUENCES DU PROJET DE LOI

5.1 Légales et réglementaires

Les présentes révisions partielles de la Loi sur le Grand Conseil (LGC) et du Règlement d'application de la sur le Grand Conseil (RLGC) permettent de mettre sur un pied d'égalité les élus communaux et les député.e.s au Grand Conseil en matière d'acceptation ou de sollicitation de libéralités ou d'autres avantages.

Le Bureau du Grand Conseil est habilité, pour le surplus, à édicter une directive en la matière, après consultation des groupes politiques notamment.

5.2 Autres

Néant.

6. CONCLUSIONS

Vu ce qui précède, la Commission thématique des institutions et des droits politiques 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'adopter le projet de loi ci-après modifiant le Règlement d'application de la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil du 29 mai 2007 (RLGC) ;
- d'accepter le rapport de la Commission thématique des institutions et des droits politiques sur la Motion Jean Tschopp et consorts au nom de la CIDROPOL - Acceptation de cadeaux par les élus : clarifier les règles du jeu pour les député-e-s du Grand Conseil (19_MOT_099)

Lausanne, le 22 juillet 2020

Le président :
(Signé) *Jean Tschopp*

PROJET DE LOI

modifiant celle du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de loi présenté par la Commission thématique des institutions et des droits politiques

décrète

Article Premier

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

Art. 9a Interdiction d'accepter ou de solliciter des libéralités ou d'autres avantages

¹ Les membres du Grand Conseil ne doivent ni accepter, ni solliciter, ni se faire promettre des libéralités ou d'autres avantages directement ou indirectement liés à l'exercice de leur fonction, que ce soit pour eux-mêmes ou pour des tiers. Font exception les libéralités ou les avantages usuels et de faible valeur.

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.

PROJET DE RÈGLEMENT

modifiant celui du 29 mai 2007 d'application de la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de loi présenté par la Commission thématique des institutions et des droits politiques

décrète

Article Premier

¹ Le règlement du 29 mai 2007 d'application de la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil est modifié comme il suit :

Art. 6a (art. 9a de la loi)

¹ Le Bureau du Grand Conseil édicte une directive en matière de dons, libéralités ou autres avantages liés au mandat de député. Les présidents des groupes politiques et la commission thématique en charge des institutions et des droits politiques sont consultés.

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.

7. ANNEXES : REPONSES A LA CONSULTATION

CONSEIL D'ETAT

Château cantonal
1014 Lausanne

Grand Conseil
Commission des institutions et des droits
politiques
Secrétariat général du Grand Conseil
Place du Château 6
1014 Lausanne

8

Réf. : CS/15026590

Lausanne, le 3 juin 2020

EMPL modifiant la LGC et le RLGC et rapport de la Commission thématique des institutions et des droits politiques chargée de la mise en œuvre de la Motion Jean Tschopp et consorts au nom de la CIDROPOL - Acceptation de cadeaux par les élus : clarifier les règles du jeu pour les député-e-s du Grand Conseil (19_MOT_099)

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Député.e.s,

Le Conseil d'Etat remercie la CIDROPOL de l'avoir consulté conformément à l'article 126a LGC. Il partage le point de vue de votre commission selon lequel il convient d'ancrer dans la loi un principe clair tout en laissant le soin au Bureau du Grand Conseil de fixer le détail des règles dans une directive. Il y aura lieu de veiller à la publicité de ce document. Le Conseil d'Etat a procédé d'une façon analogue pour les règles concernant ses membres, dont le détail fait l'objet d'une directive rendue publique.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Député.e.s, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE



Nuria Gorrite

LE CHANCELIER



Vincent Grandjean

Copie

- Chancellerie



Monsieur Jérôme Marcel
Secrétaire de la CIDROPOL
Secrétariat général du Grand Conseil
Place du Château 6
1014 Lausanne

9

Par courriel

Lausanne, le 27 mai 2020

Concerne : Prise de position du groupe des Vert.e.s sur l'exposé des motifs et projets de lois modifiant la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil (LGC) et le Règlement d'application de la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil du 29 mai 2007 (RLGC) et rapport de la Commission thématique des institutions et des droits politiques chargée de la mise en œuvre de la Motion Jean Tschopp et consorts au nom de la CIDROPOL - Acceptation de cadeaux par les élus : clarifier les règles du jeu pour les député-e-s du Grand Conseil (19_MOT_099)

Monsieur le secrétaire de commission de la CIDROPOL,

En vous remerciant d'avoir consulté le groupe des Vert.e.s au sujet de l'objet susmentionné, j'ai l'avantage de vous communiquer, ici, son positionnement.

Le groupe des Vert.e.s soutiendra l'EMPL présenté. En effet, il améliore la situation actuelle en posant le principe général qu'aucune libéralité et aucun avantage ne peuvent être acceptés par les député-e-s (sauf cadeaux d'usage), sans toutefois rentrer dans les détails qui ne pourraient être ancrés dans la loi tant il ne serait possible d'atteindre à l'exhaustivité en la matière. Le projet est donc à saluer.

Les Vert.e.s ne peuvent, toutefois, s'empêcher de regretter que les règles prévues ne s'appliquent qu'au législatif et non à l'exécutif. Il eût fait davantage sens de réguler les pratiques en la matière pour l'ensemble des élu-e-s cantonaux. Ce d'autant plus que les règles dont le Conseil d'Etat s'est certes dotées récemment n'ont pas force de loi et restent donc d'une valeur moins contraignante que cette base légale pour les député-e-s.

En remerciant donc la Commission thématique des institutions et des droits politiques de son travail, les Vert.e.s soutiennent la proposition faite et vous prie d'agréer, cher Monsieur, leurs salutations les meilleures.

Pour les Vert.e.s :

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Venizelos', enclosed within a large, loopy, hand-drawn oval shape.

Vassilis Venizelos,
président de groupe

Secrétariat de la Commission thématique
des institutions et des droits politiques
Place du Château 6
1014 Lausanne

Consultation concernant l'exposé des motifs et projets de lois modifiant la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil (LGC) et le Règlement d'application de la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil du 29 mai 2007 (RLGC) et rapport de la Commission thématique des institutions et des droits politiques chargée de la mise en œuvre de la Motion Jean Tschopp et consorts au nom de la CIDROPOL – Acceptation de cadeaux par les élus : clarifier les règles du jeu pour les député-e-s du Grand Conseil (19_MOT_099).

Détermination du PLR.Les Libéraux-Radicaux Vaud

Madame, Monsieur,

Vous avez consulté le PLR Vaud pour l'objet cité en titre. Il vous en remercie et se détermine comme suit :

Le PLR Vaud est défavorable au projet de loi que lui a transmis le Secrétariat de la Commission thématique des institutions et des droits politiques.

En effet, les députés du Grand Conseil ne sont pas des professionnels et forment un Parlement de milice. À ce titre, la plupart exercent leur mandat de parlementaire en parallèle de leurs activités professionnelles et des fonctions qu'ils peuvent assumer au sein d'organes d'administration, de direction et de surveillance de sociétés, de fondations ou d'associations. Ainsi, il sera difficile d'identifier le mandat pour lequel le député aurait reçu un avantage au regard des multiples mandats qu'il peut exercer. Cette identification est d'autant plus compliquée dans la mesure où les cadeaux seraient reçus « directement ou indirectement liés à l'exercice de leur fonction, que ce soit pour eux-mêmes ou pour des tiers » : ces notions sont trop vagues et inapplicables dans la pratique. Même si le Code pénal suisse contient ces définitions à l'article 322^{sexies}, et la Loi sur les communes (LC) à l'article 100a, il n'en demeure pas moins que l'application de cette disposition pénale demeure controversée et génère de nombreuses incertitudes. Vouloir étendre obligatoirement cette obligation aux membres du Grand Conseil risque d'entraîner une pénalisation excessive de comportements sociaux parfaitement admissibles sur le plan éthique.

En outre, lors de leur entrée en fonction, les députés jurent ou promettent d'observer la Constitution et les lois. Ils exercent également leur responsabilité individuelle en matière de transparence en

indiquant par écrit leurs liens d'intérêts. Ces engagements forment les conditions cadres qui contraignent les députés à observer un comportement irréprochable au regard de la loi tout en leur laissant la liberté de recevoir des avantages de faible importance tels que des bouteilles de vin, ou de se voir inviter à un repas ou à un événement.

Ces engagements oraux et écrits sont également encadrés juridiquement. En effet, le Code pénal prévoit que quiconque, en tant que membre d'une autorité judiciaire ou autre, en tant que fonctionnaire, en tant qu'expert, traducteur ou interprète commis par une autorité, ou en tant qu'arbitre, sollicite, se fait promettre ou accepte un avantage indu, en sa faveur ou en faveur d'un tiers, pour accomplir les devoirs de sa charge est puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire ([art. 322sexies](#)). Ainsi en tant que parlementaires, les élus du Grand Conseil sont membres d'une autorité et soumis aux dispositions pénales en matière de lutte contre la corruption.

Enfin, au niveau fédéral, les bureaux du Conseil national et du Conseil des Etats n'ont édicté aucune règle contraignante en matière d'acceptation de cadeaux par les parlementaires. Néanmoins, les bureaux ont émis des [recommandations](#) à l'attention des membres des conseils en 2015 ainsi qu'un [guide](#) concernant l'acceptation d'avantages, les devoirs en matière de transparence et le traitement des informations. Si le PLR Vaud refuse l'instauration de nouvelles lois restreignant les libertés individuelles, il invite le bureau du Grand Conseil à réfléchir à la rédaction d'une information à l'attention des députés.

Nous vous prions de croire, Madame, Monsieur, à l'expression de nos salutations distinguées.

Lausanne, le 4 juin 2020


Marc-Olivier Buffat
Président du PLR Vaud


Floriane Wyss
Secrétaire générale du PLR Vaud

(20_LEG_27) modifiant la LGC et le RLGC et rapport de la CIDROPOL chargée de la mise en œuvre de la Motion Jean Tschopp et consorts au nom de la CIDROPOL - Acceptation de cadeaux par les élus : clarifier les règles du jeu pour les député-e-s du Grand Conseil (19_MOT_099)

12. Divers EMPL et rapport CIDROPOL avec annexes

1. « ExMot EMPL et Rapport de la Commission - GC 127.doc » ; page 1
2. « Projet législatif Projet de loi modifiant.akn » ; page 5
3. « Projet législatif Projet de règlement modifiant.akn » ; page 6
4. « Ann Réponses à la consultation.pdf » ; page 7