



**Rapport de la commission législative  
au Grand Conseil  
à l'appui  
d'un projet de loi sur le droit de pétition (LDPé)**

(Du 16 novembre 2004)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

## 1. INTRODUCTION ET PROJET DE LOI

En date du 19 juin 2001, le groupe radical a déposé le projet de loi suivant:

### 01.130

19 juin 2001

#### **Projet de loi du groupe radical**

#### **Loi portant révision de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC) (traitement des pétitions)**

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,*

sur la proposition de la commission législative, du...

*décède:*

**Article premier** La loi d'organisation du Grand Conseil (OGC), du 22 mars 1993, est modifiée comme suit:

*Art. 86* <sup>3</sup>Le Grand Conseil est tenu d'examiner quant au fond les pétitions qui lui sont adressées et d'y répondre le plus tôt possible.

L'alinéa 3 devient l'alinéa 4.

**Art. 2** <sup>1</sup>La présente loi est soumise au référendum facultatif.

<sup>2</sup>Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution. Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

*Le président,*

*Les secrétaires,*

*Signataire:* D. Cottier

## **2. TRAVAUX DE LA COMMISSION**

La commission législative a examiné ce projet de loi au cours de cinq séances qui ont eu lieu les 23 septembre, 14 novembre 2003, 20 août, 23 septembre et 19 octobre 2004.

M. Thierry Béguin, puis M<sup>me</sup> Sylvie Perrinjaquet, en leur qualité de président(e) du Conseil d'Etat, ont suivi les travaux de la commission. Le chancelier d'Etat et le chef du service juridique ont également participé à ces travaux.

### **2.1. Position des auteurs du projet de loi**

L'ancienne Constitution de la République et Canton de Neuchâtel garantissait, en son article 10, le droit de pétition. L'article 21 de la nouvelle Constitution cantonale va plus loin, en ce sens qu'il impose aux autorités législatives et exécutives d'examiner les pétitions quant au fond et d'y répondre le plutôt possible (art. 21, al. 2). Dans le cadre de la révision de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC) consécutive à l'adoption de la nouvelle Constitution, le Conseil d'Etat n'a pas apporté de modification aux articles 86 à 89, qui traitent des lettres et des pétitions. Le projet de loi déposé vise ainsi modestement à introduire le texte de la Constitution dans la loi.

### **2.2. Débats d'entrée en matière**

Au début des discussions, les membres de la commission législative ont été informés du fait que, partant du constat que le droit de pétition soulève de nombreux problèmes, le service juridique a rédigé il y a un certain temps déjà un premier jet d'un projet de loi qui pourrait servir d'instrument de travail. Il n'existe en effet à l'heure actuelle en ce domaine aucun cadre juridique qui détermine comment le droit de pétition doit s'exercer, d'une part, et la manière dont une pétition doit être traitée, d'autre part. Ce vide juridique est source de passablement d'embarras. Le bureau du Grand Conseil a ainsi souvent des hésitations sur la suite à donner aux pétitions qui lui parviennent, surtout lorsqu'elles revêtent la forme d'une simple lettre. Doit-il se charger d'y répondre personnellement, ou doit-il au contraire la transmettre à la commission des pétitions et des grâces, voire au Conseil d'Etat? C'est à ce stade que surviennent déjà les problèmes. A partir de ces premières remarques, les discussions ont essentiellement tourné autour de la question de savoir si, alors qu'elle a été saisie d'un projet de loi consistant à ajouter un alinéa à un article de loi, on pouvait attendre de la commission législative qu'elle élabore une loi complète, épuisant la matière. A ce sujet, le Conseil d'Etat a considéré que du moment où le droit de pétition était consacré par la Constitution, il convenait de réglementer cette matière, au moins par quelques simples règles de procédure. La majorité des commissaires a été d'avis que travailler sur un texte qui ne résout sinon rien, du moins pas grand chose, ne présentait guère d'intérêt et qu'il était donc préférable de rédiger d'emblée une nouvelle loi destinée à réglementer le droit de pétition dans tous ses aspects.

La majorité des commissaires a par ailleurs décidé que plutôt que d'inviter le Conseil d'Etat à préparer un projet de loi en ce domaine ou de créer une sous-commission pour étudier le projet déjà existant auprès du service juridique, c'était à la commission législative qu'il appartenait de légiférer.

**C'est ainsi par 8 voix contre 1 et 3 abstentions que l'entrée en matière sur le projet de loi a été votée.**

## **3. EXAMEN DU PROJET DE LOI**

### **3.1. Généralités**

Si elle a apporté diverses modifications au projet de loi qui lui a été soumis, la commission législative s'est efforcée de conserver au texte une certaine souplesse, à mesure que le droit de pétition doit rester largement ouvert, et n'être soumis à aucune exigence de forme particulière. Ainsi, à titre d'exemple, il est admis qu'une pétition peut être rédigée dans n'importe quelle langue, même non officielle.

## **3.2. Commentaires de quelques articles**

### ***Article premier – Définition***

Cette définition est reprise de la jurisprudence du Tribunal fédéral pour qui le droit de pétition "garantit à chacun la possibilité d'adresser en tout temps aux autorités des requêtes, des propositions, des critiques ou des réclamations dans des affaires de leur compétence, sans avoir à craindre pour cela des désagréments ou des conséquences juridiques préjudiciables de quelque nature que ce soit".

### ***Article 3 – Pétitionnaire***

C'est au travers de cet article que l'on constate que le droit de pétition est très ouvert. A la différence des droits politiques et des garanties de procédure, il n'est en effet pas réservé à certaines catégories de personnes (les citoyennes et les citoyens, pour les droits politiques, et les personnes parties à une procédure, pour les garanties). Le droit de pétition appartient ainsi à "toute personne", aux personnes morales comme aux personnes physiques, aux étrangers comme aux Suisses, ainsi qu'aux mineurs.

### ***Article 4 – Nature de la pétition***

Si en pratique, ne serait-ce que pour avoir un impact le plus grand possible, les pétitions sont souvent collectives, il est parfaitement imaginable qu'une seule personne se charge d'en adresser une. Cela est d'ailleurs très fréquent puisque la pétition n'est soumise en principe à aucune exigence de forme et que de ce fait, une simple lettre peut déjà être assimilée à une pétition.

### ***Articles 5 et 6 – Forme de la pétition et récolte de signatures***

Ces deux articles font une distinction entre les pétitionnaires et les signataires d'une pétition. Les pétitionnaires sont les auteurs de la pétition, ce qui revient à dire qu'ils assument notamment la paternité de son texte. Pour ce qui est des signataires, ils se bornent à soutenir la pétition. Cette distinction est imposée par l'article 21, alinéa 1, de la Constitution qui précise que "toute personne a le droit d'adresser une pétition aux autorités et de récolter des signatures à cet effet". Pour que l'autorité concernée puisse cas échéant y répondre, toute pétition doit contenir au moins une adresse complète d'un ou de chaque pétitionnaire.

### ***Article 7 – Protection du droit de pétition***

Ce qui est protégé, c'est l'exercice du droit de pétition, qui ne peut pas être limité, hormis dans des situations très particulières, soit lorsque les pétitionnaires se trouvent dans un rapport de droit spécial (détenus ou soldats, par exemple). Cette protection ne s'applique toutefois pas au contenu de la pétition. L'alinéa 2 rappelle ainsi que des mesures répressives sont réservées, par exemple si une pétition porte atteinte à l'honneur de quelqu'un ou contient des propos tombant sous le coup de l'interdiction des discriminations raciales (art. 261 bis du code pénal). En d'autres termes, le contenu de toute pétition est soumis aux règles générales du droit pénal.

### ***Article 9 – Identité des pétitionnaires***

La notion de secret dont il est question dans cette disposition est différente bien entendu de celle d'anonymat, contenue à l'article 8 du projet de loi. En principe, l'identité d'un pétitionnaire peut être librement communiquée et est donc publique. Toutefois, à la demande expresse d'un pétitionnaire, son identité peut être tenue secrète. Cela doit naturellement rester l'exception et ne peut être justifié qu'au regard de circonstances tout à fait particulières. Cela pourrait être le cas par exemple si le fait de rendre publique l'identité d'un pétitionnaire pouvait porter atteinte à ses droits de la personnalité, parce que sa pétition porte sur une question éminemment personnelle. On peut également songer au cas d'un pétitionnaire qui dénonce des faits graves et qui a de ce fait besoin d'être protégé.

Le pouvoir attribué aux autorités de ne pas tenir compte d'une pétition si l'identité du pétitionnaire doit être tenue secrète est un pouvoir discrétionnaire. Cela a conduit certains commissaires à craindre qu'il en soit fait en usage abusif et que l'on puisse ainsi éviter d'entrer en matière sur les pétitions dont le contenu est dérangeant. Ce risque est toutefois négligeable. Les pétitions émanant de pétitionnaires qui demandent à ce que leur identité soit tenue secrète seront en effet extrêmement rares. Par ailleurs, si en application de l'article 9, alinéa 2, du projet de loi, il n'est pas tenu compte d'une telle pétition, les pétitionnaires pourront toujours à réception de la réponse donnée par l'autorité (art. 15 du projet de loi) déposer une nouvelle pétition en renonçant à demander le secret, ce qui obligera alors l'autorité d'en tenir compte.

### ***Article 10 – Pétition adressée au Grand Conseil***

Il s'agit d'un renvoi aux articles 86 et suivants de la loi d'organisation du Grand Conseil.

### ***Articles 11 et 12 – Pétition adressée aux autorités judiciaires***

D'après l'article 21 de la nouvelle Constitution cantonale, à l'inverse des autorités législatives et exécutives, les autorités judiciaires n'ont pas l'obligation de répondre aux pétitions qui leur sont adressées. Cette règle, qui s'explique par le fait que le droit de pétition peut entrer en conflit avec le postulat d'indépendance et d'impartialité qui régit les autorités judiciaires, est clairement exprimée à l'article 12 du projet de loi.

Même si comme souligné ci-devant, il n'y a jamais d'obligation de réponse, il est admis que des pétitions adressées aux autorités judiciaires sont concevables en soi dans tous les domaines qui n'ont pas trait directement à une procédure déterminée. Il en va différemment des pétitions qui concernent une procédure judiciaire concrète, passée, présente ou future. Dans ces cas, la pétition est en effet irrecevable. Cette sanction, prévue à l'article 11 du projet de loi, ne vaut toutefois pas exclusivement pour les pétitions adressées aux autorités judiciaires. Elle doit en effet s'appliquer par analogie au cas des pétitions adressées à une autorité exécutive et qui concernent une affaire dans laquelle cette autorité a rendu une décision ou est sur le point de le faire. A juste titre, le Conseil d'Etat a déjà appliqué cette règle en refusant d'entrer en matière sur une pétition qui concernait un cas concret où il avait pris en tant qu'autorité inférieure une décision, qui était l'objet d'un recours.

### ***Article 13 – Pétition adressée à une autre autorité***

Cet article ne vise que les autorités exécutives, cantonales et communales. Le délai d'un an pour répondre à une pétition ne concerne donc que ces autorités. Pour qu'il s'applique également au Grand Conseil, une modification de la loi d'organisation du Grand Conseil serait indispensable. Il ne paraît par ailleurs pas nécessaire de prévoir un délai de réponse pour les autorités judiciaires puisque sur le principe, elles ne sont même pas tenues de répondre. La commission Constitution a voulu laisser au législateur le soin de fixer un délai de réponse raisonnable. Il est apparu qu'un délai d'un an l'était.

### ***Article 14 – Réponse de l'autorité***

L'autorité saisie d'une pétition ne doit pas rendre une décision mais doit simplement y répondre. Sa réponse peut être de quatre sortes, comme cela est mentionné à l'alinéa premier. A noter que le classement dont il est question à la lettre d) concerne les pétitions qui n'auraient plus d'objet et ne présenteraient donc plus d'intérêt. On peut penser par exemple à une pétition dénonçant un problème qui aurait été réglé dans l'intervalle. Le caractère définitif de la réponse s'entend au niveau cantonal. Même si l'on n'est pas en présence d'une décision en bonne et due forme et qu'il n'y aura en conséquence jamais d'indication de voie de recours, un pétitionnaire mécontent du sort réservé à sa pétition pourrait en effet recourir auprès du Tribunal fédéral, en invoquant une violation des droits fondamentaux.

### **Article 15 – Communication de la réponse**

Les règles contenues dans cet article s'appliquent également dans l'hypothèse où une autorité refuserait de tenir compte d'une pétition, en invoquant l'article 9, alinéa 2.

### **Article 19a de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC)**

La commission des pétitions et des grâces est la seule commission dont les tâches ne sont pas mentionnées dans la loi. Ce nouvel article comble cette lacune.

Cette commission pourra d'autre part choisir la forme de ses rapports. Même si cela n'est pas expressément mentionné à l'alinéa 2, elle pourra ainsi soit déposer un rapport écrit, soit rendre compte de ses travaux oralement.

**Au vote final, le projet de loi sur le droit de pétition (LDPé) a été acceptée à l'unanimité des 13 membres présents.**

## **4. CONCLUSION**

Le projet de loi du groupe radical visait à introduire dans la loi la règle constitutionnelle selon laquelle, comme les autorités exécutives, le Grand Conseil est tenu d'examiner les pétitions quant au fond et d'y répondre rapidement. Le projet de loi adopté par la commission législative va bien au-delà puisqu'il règle de manière exhaustive le droit de pétition, au niveau de son exercice et du rôle de toutes les autorités concernées. Dans la mesure où il a le mérite de réglementer de manière simple et accessible un aspect important des droits populaires, la commission législative recommande au Grand Conseil d'adopter ce projet de loi.

La commission a adopté le présent rapport lors de sa séance du 16 novembre 2004, à l'unanimité de ses membres.

Veillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre considération distinguée.

Neuchâtel, le 16 novembre 2004

Au nom de la commission législative:

*La présidente,*  
I. OPAN-DU PASQUIER

*Le rapporteur,*  
M. BISE

---

## Loi sur le droit de pétition (LDPé)

---

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,*

vu l'article 33 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, du 18 avril 1999;

vu l'article 21 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel, du 24 septembre 2000,

sur la proposition de la commission législative, du 16 novembre 2004

*décrète:*

Définition	<b>Article premier</b> Une pétition est un écrit par lequel une ou plusieurs personnes soumettent aux autorités des demandes, des propositions, des critiques ou des réclamations ou expriment leur opinion sur un fait qui les concerne ou sur une question d'intérêt général.
Destinataires	<b>Art. 2</b> Une pétition peut être adressée aux autorités législatives et exécutives cantonales ou communales ainsi qu'aux autorités judiciaires.
Pétitionnaire	<b>Art. 3</b> Le droit d'adresser une pétition appartient à toute personne physique capable de discernement et à toute personne morale.
Nature de la pétition	<b>Art. 4</b> La pétition peut être individuelle ou collective.
Forme de la pétition	<b>Art. 5</b> <sup>1</sup> La pétition doit être écrite. <sup>2</sup> Elle porte la signature manuscrite de chaque pétitionnaire. <sup>3</sup> Elle indique le domicile ou le siège ainsi que l'adresse de chaque pétitionnaire.
Récolte de signatures	<b>Art. 6</b> <sup>1</sup> Les pétitionnaires peuvent récolter des signatures à l'appui de leur pétition. <sup>2</sup> Les signatures récoltées doivent être manuscrites, sans autres indications.
Protection du droit de pétition	<b>Art. 7</b> <sup>1</sup> L'exercice régulier du droit de pétition ne peut entraîner ni désagréments ni sanctions pour l'auteur-e de la pétition. <sup>2</sup> Le contenu de la pétition ne bénéficie d'aucun privilège.
Pétition inconvenante ou anonyme	<b>Art. 8</b> Les autorités ne tiennent pas compte d'une pétition ayant un caractère injurieux, diffamatoire ou incohérent ou d'une pétition anonyme.

Identité des pétitionnaires	<p><b>Art. 9</b> <sup>1</sup>L'identité des pétitionnaires est publique, sauf si ils ou elles ont demandé par écrit que leur identité soit tenue secrète.</p> <p><sup>2</sup>Les autorités peuvent ne pas tenir compte d'une pétition si l'identité des pétitionnaires doit être tenue secrète.</p>
Pétition adressée au Grand Conseil	<p><b>Art. 10</b> Les pétitions adressées au Grand Conseil sont traitées conformément aux dispositions de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC), du 22 mars 1993.</p>
Pétition adressée aux autorités judiciaires ayant trait:	<p><b>Art. 11</b> La pétition ayant trait à une procédure déterminée, pendante, déjà liquidée ou dont l'ouverture prochaine est prévisible, est irrecevable.</p>
1. A une procédure déterminée	
2. A d'autres matières	<p><b>Art. 12</b> Les autorités judiciaires peuvent examiner quant au fond les pétitions qui leur sont adressées ayant trait à d'autres matières, mais elles n'y sont pas tenues.</p>
Pétition adressée à une autre autorité	<p><b>Art. 13</b> <sup>1</sup>L'autorité qui reçoit une pétition procède à son examen matériel et l'instruit de manière à pouvoir y répondre au plus tard dans l'année qui suit son dépôt.</p> <p><sup>2</sup>Lorsqu'il appert qu'une pétition est manifestement irrecevable ou mal fondée, l'autorité procède à son classement et en informe son auteur-e ou l'un ou l'une des pétitionnaires si la pétition est collective.</p>
Réponse de l'autorité	<p><b>Art. 14</b> <sup>1</sup>L'autorité doit répondre à la pétition soit:</p> <p>a) en y donnant suite, en tout ou en partie;</p> <p>b) en refusant d'y donner suite;</p> <p>c) en la déclarant irrecevable;</p> <p>d) en procédant à son classement.</p> <p><sup>2</sup>La réponse de l'autorité est définitive.</p>
Communication de la réponse	<p><b>Art. 15</b> <sup>1</sup>La réponse de l'autorité est communiquée au ou à la pétitionnaire.</p> <p><sup>2</sup>Si la pétition est collective, la réponse est communiquée à l'un ou l'une des pétitionnaires, à charge pour elle ou lui d'en informer les autres.</p>
Modification du droit antérieur	<p><b>Art. 16</b> La loi d'organisation du Grand Conseil (OGC), du 22 mars 1993, est modifiée comme suit:</p> <p style="text-align: center;"><i>Art. 19a (nouveau)</i></p>
Commission des pétitions et des grâces	<p><sup>1</sup>La commission des pétitions et des grâces est chargée:</p> <p>a) d'examiner les rapports que le Conseil d'Etat lui transmet concernant les demandes de grâce;</p> <p>b) d'examiner et d'instruire les lettres ou les pétitions que le bureau du Grand Conseil décide de lui renvoyer.</p> <p><sup>2</sup>Elle rend compte de ses travaux au Grand Conseil.</p>

Art. 89, al. 4 (nouveau)

<sup>4</sup>Les dispositions générales de la loi sur le droit de pétition (LDPé), du ..., sont applicables au traitement des pétitions par le Grand Conseil.

Référendum  
facultatif

**Art. 17** La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Entrée en vigueur  
et promulgation

**Art. 18** <sup>1</sup>Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

<sup>2</sup>Il pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

*Le président,*

*Les secrétaires,*