



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention : 077-2020
Type d'intervention : Motion
Motion ayant valeur de directive : ☐
N° d'affaire : 2020.RRGR.99

Déposée le : 12.03.2020

Motion de groupe : Non
Motion de commission : Non
Déposée par : Riesen (Moutier, PSA) (porte-parole)
Hamdaoui (Biel/Bienne, PDC)

Cosignataires : 0

Urgence demandée : Non
Urgence accordée :

N° d'ACE : 836/2020 du 12 août 2020
Direction : Chancellerie d'Etat
Classification : -
Proposition du Conseil-exécutif : **Rejet**

Interdire la récolte de signatures rémunérée

Le Conseil-exécutif est chargé d'adapter les bases légales pour interdire la récolte de signatures rémunérée pour les initiatives, référendums ou projets populaires dans le canton, selon le modèle genevois.

Développement :

De plus en plus de récoltes rétribuées de signatures ont été observées en Suisse, y compris dans le canton de Berne. En plus des exemples rapportés dans le cadre de référendums nationaux, des personnes ont par exemple fait état de telles méthodes lors de la récolte de signatures pour le référendum contre le crédit pour l'aire de transit de Wileroltigen. Cette pratique s'est généralisée ces dernières années et elle nuit à la crédibilité de nos outils démocratiques. Ces méthodes incitent aux mensonges et représentent une atteinte aux droits populaires.

Dans sa législation, le canton de Genève sanctionne la rémunération de personnes chargées de la collecte de signatures. A l'art 183, lettre d, chiffre 3 de la loi genevoise sur l'exercice des droits politiques (LEDP-GE), quiconque « procède ou fait procéder, moyennant rétribution, à la quête de signatures en matière de référendum ou d'initiative » est passible d'amende.

Dans l'application de cette loi, il y a lieu de respecter le principe de proportionnalité, qui impose qu'une punition n'intervient que lorsqu'il existe un lien direct entre le nombre de signatures collectées et le montant de la rétribution. Les secrétariats de partis, syndicats ou associations peuvent donc continuer de s'engager dans la récolte de signatures. Il s'agit ici de réguler les choses dans la législation de sorte à éviter les scandales observés ces derniers mois, où des personnes étaient payées à la signature en utilisant des méthodes trompeuses.

Réponse du Conseil-exécutif

1. Contexte

Les auteurs de la motion demandent que les bases légales soient adaptées pour interdire la récolte rémunérée de signatures en faveur d'initiatives, de référendums ou de projets populaires, sur le modèle du canton de Genève.

La récolte de signatures pour des initiatives, référendums ou projets populaires demande un effort assez important en temps et en argent aux comités, partis et autres groupements, raison pour laquelle il leur arrive de rétribuer des personnes pour ce travail. On a pu récemment lire ou entendre dans les médias¹ que des personnes rémunérées auraient obtenu des signatures au profit de plusieurs demandes de référendum au niveau fédéral en utilisant de fausses informations.

Le canton de Berne ne connaît pas d'interdiction de la récolte professionnelle de signatures en faveur de demandes de référendum. Selon l'article 143, alinéa 1, lettre *f* de la loi sur les droits politiques (LDP ; RSB 141.1), la liste sur laquelle les électeurs et les électrices sont invités à signer doit comporter un avertissement précisant que toute personne qui, en particulier, signe d'un nom autre que le sien ou falsifie de toute autre manière le résultat de la collecte des signatures est punissable.

2. La réglementation genevoise

Genève est le seul canton suisse dont la législation sanctionne la rémunération des personnes chargées de collecter des signatures. L'article 183, lettre *d*, chiffre 3 de la loi genevoise sur l'exercice des droits politiques (LEDP) réprime le fait de procéder ou de faire procéder, moyennant rétribution, à la quête de signatures en matière de référendum ou d'initiative. De plus, il est précisé à l'article 91, alinéa 3, lettre *c* LEDP que les inscriptions sur les listes sont annulées lorsqu'elles proviennent d'électeurs ou d'électrices dont la signature a été obtenue par un procédé réprimé par la loi, et donc en particulier celui visé à l'article 183 LEDP.

Selon le rapport du Conseil fédéral du 21 avril 2004 sur l'opportunité de réprimer pénalement la rémunération de la collecte de signatures², le canton de Genève interdit cette pratique depuis 1950. Il ressort du rapport que les autorités de poursuite pénale genevoises donnaient une interprétation étroite à cette disposition, considérant qu'elle s'appliquait uniquement aux cas de rémunération à la signature. Il était ainsi possible aux personnes employées par un parti, par exemple, de collecter des signatures. Selon le Conseil fédéral, « cette interprétation de la loi clarifie l'application des dispositions pénales en question et permet de ne pas interdire complètement aux secrétariats de partis, de syndicats ou d'associations économiques de s'engager dans la collecte de signatures au profit d'une initiative ou d'un référendum ». A l'époque, la disposition pénale genevoise avait conduit les autorités à intervenir dans deux cas ; mais dans les deux cas, elles avaient renoncé à engager des poursuites pénales.

3. Interventions parlementaires au niveau fédéral et dans le canton du Tessin

Au niveau fédéral, le Conseil fédéral et le Parlement ont étudié cette question à plusieurs reprises. Dans son rapport du 21 avril 2004, le Conseil fédéral a jugé inapproprié de sanctionner la collecte rémunérée

¹ Lire la Neue Zürcher Zeitung du 27 février 2020 : «Bezahlte und betrügerische Unterschriftensammlungen verbieten? Die Antwort ist komplexer, als man denkt» (<https://www.nzz.ch/meinung/schweiz-soll-betrug-bei-unterschriftensammlungen-verboten-werden-ld.1541959>) ou le sujet de Radio SRF 4 News du 3 février 2020 «Wird beim Sammeln getrickst? Auf Stimmenfang mit falschen Angaben» (<https://www.srf.ch/news/schweiz/wird-beim-sammeln-getrickst-auf-stimmenfang-mit-falschen-angaben>).

² Rapport du Conseil fédéral sur l'opportunité de réprimer pénalement la rémunération de la collecte de signatures (en application du postulat « Interdiction de rémunérer la collecte de signatures » de la Commission des institutions politiques du Conseil des États, du 18.09.2001) du 21 avril 2004

de signatures. En mai 2012, il a de nouveau rejeté l'idée d'interdire cette pratique dans sa réponse à l'interpellation Wermuth 12.3146³, qui posait des questions concernant la récolte de signatures à titre professionnel : selon le Conseil fédéral, il ne serait pas judicieux d'interdire la rémunération de la récolte de signatures car cette interdiction ne porterait que sur une partie de l'influence qu'exerce le pouvoir financier sur le processus politique. Plus récemment, dans son avis sur la motion Reynard 20.3015⁴, il a réitéré son opposition à une interdiction de la collecte rémunérée de signatures.

Dans le canton du Tessin, une initiative parlementaire déposée en 2017 demandait l'interdiction de la récolte à titre professionnel de signatures en faveur d'initiatives et de référendums au niveau cantonal. Le parlement tessinois l'a rejetée par 49 voix contre 7 et 3 abstentions.

4. Appréciation

Les auteurs de la motion justifient leur demande en invoquant que la pratique de la récolte rémunérée s'est généralisée ces dernières années et qu'elle nuit à la crédibilité de nos outils démocratiques parce que les méthodes employées incitent aux mensonges. Cette assertion fait référence aux allégations de tromperie visant des personnes rémunérées pour collecter des signatures. La motion ne concerne donc pas l'influence économique sur la collecte de signatures, mais elle a plutôt pour but de prévenir un éventuel risque d'abus lorsque ces collectes sont effectuées à titre professionnel.

On ne peut pas inférer de cas particuliers que les personnes rémunérées pour récolter des signatures emploient régulièrement des méthodes trompeuses. En outre, les informations qui doivent obligatoirement figurer sur les listes (notamment l'objet de la demande de référendum, c.-à-d. le titre et le texte intégral de l'initiative) permettent aux électrices et aux électeurs de comprendre de quelle demande de référendum il s'agit et leur laissent la possibilité de s'informer sur le projet en question. Au final, ce sont eux qui portent la responsabilité de choisir ou non de soutenir le projet en apposant leur signature sur la liste.

Les secrétariats des partis, des syndicats et des autres organisations doivent conserver le droit d'œuvrer pour récolter des signatures. L'interprétation de la disposition genevoise apportait une clarification sur ce point. Mais une telle disposition soulèverait des problèmes de délimitation délicats, par exemple lorsque des partis, des syndicats ou d'autres organisations engagent du personnel temporaire pour des récoltes de signatures.

En outre, une réglementation cantonale s'appliquerait aux collectes de signatures pour des initiatives, des référendums et des projets populaires uniquement au niveau cantonal. Elle ne concernerait pas les nombreuses demandes de référendum au niveau fédéral.

Enfin, il est important de tenir compte du fait que les groupements moins bien établis, dont les membres sont moins nombreux et le réseau de moins bonne qualité, auraient plus de difficultés à réunir les signatures nécessaires si le recours à des personnes rémunérées pour les collecter était interdit. Cela désavantagerait les comités ad hoc par rapport aux organisations dont le personnel est autorisé à pratiquer des récoltes de signatures dans le cadre de son travail rémunéré.

³ Wermuth Cédric. Interpellation 12.3146. « Récolte de signatures à titre professionnel »

⁴ Reynard Mathias. Motion 20.3015. « Interdire la récolte rémunérée de signatures »

5. Conclusion

Le Conseil-exécutif condamne les éventuelles tromperies lors de la récolte de signatures en faveur d'initiatives, de référendums et de projets populaires. Les actes aboutissant à l'invalidation de signatures récoltées sont déjà sanctionnés pénalement : les articles 281 et 282 du Code pénal suisse (CP ; RS 311.0) répriment la corruption et la fraude électorales dans le cadre de la collecte de signatures pour des référendums ou des initiatives populaires.

Le Conseil-exécutif estime qu'interdire la récolte rémunérée de signatures serait disproportionné et inadéquat pour empêcher le recours éventuel à des méthodes trompeuses lors de ces récoltes. Les comités et les groupements politiques ont la responsabilité de s'assurer que les signatures pour leurs demandes de référendum ne sont pas collectées de manière déloyale.

Pour ces raisons, le Conseil-exécutif propose le rejet de la motion.

Destinataires

– Grand Conseil