

REPONSE DU CONSEIL D'ETAT
à l'interpellation Alberto Mocchi et consorts - Nos signatures ne sont pas à vendre !
(24_INT_125)

Rappel de l'intervention parlementaire

Notre système de démocratie directe, qui permet à toute association, parti voire groupe de citoyens de s'opposer à une décision parlementaire via un référendum ou de proposer une modification de la Constitution via une Initiative populaire, es aussi unique que précieux.

Construit au XIXème siècle dans le but de protéger les minorités et permettre aux différentes composantes de la société de participer activement au processus décisionnel, il est admiré, voire envié un peu partout dans le Monde, et constitue l'un des piliers de notre système politique.

Les récentes révélations de médias quant à des fraudes massives dans la récolte de signatures sont malheureusement de nature à ternir ces outils démocratiques, et à instaurer le doute et la méfiance dans un système qui n'en avait guère besoin.

Des milliers de signatures « vendues » par une entreprise spécialisée dans la récolte de signatures à des comités d'initiative auraient ainsi été falsifiées, permettant potentiellement à des textes d'aboutir de manière frauduleuse.

Ce scandale, outre le fait qu'il remet une fois encore sur le devant de la scène la pratique extrêmement problématique de la récolte de signatures rémunérée, véritable distorsion d'un système construit sur l'engagement idéal et militant, met également en lumière la problématique des peu de moyens à disposition pour contrôler efficacement les signatures des citoyen-ne-s, et donc éviter autant que faire se peut toute fraude.

Plusieurs tentatives ont été menées ces dernières années, notamment par les Vert-e-s et le Parti socialiste, pour interdire ces pratiques de récolte rémunérée de signatures, mais n'ont pas trouvé grâce aux yeux du gouvernement.

Au vu de ce qui précède, je souhaite donc poser les questions suivantes au Conseil d'Etat :

- 1. Le Conseil d'Etat estime-t-il que des initiatives populaires cantonales ont pu aboutir grâce à l'utilisation de signatures achetées, et donc potentiellement frauduleuses ?*
- 2. Les récents événements décrits ci-dessus sont-ils de nature à faire changer la position du Conseil d'Etat sur la récolte rémunérée de signatures ?*
- 3. Quels outils peuvent-ils être mis à disposition des communes pour renforcer le contrôle des signatures, que ce soit dans le cadre de feuilles d'initiatives populaires, ou de cartes de vote ?*

Réponse du Conseil d'Etat

Depuis que la presse s'est faite écho de pratiques peu scrupuleuses adoptées par certaines entreprises offrant leurs services aux comités d'initiatives, la Confédération a pris la problématique au sérieux, tant au niveau du Conseil fédéral que du Parlement. Dans un avis du Conseil fédéral faisant suite à une motion Jean Tschopp « loi sur la collecte de signatures pour les initiatives et référendums », ce dernier convient qu'il est essentiel pour notre système politique et nos institutions que les citoyens aient confiance dans la légalité des processus permettant de déposer une initiative populaire ou une demande de référendum au niveau fédéral. Il juge nécessaire d'utiliser tous les moyens disponibles pour protéger l'intégrité du processus de récolte des signatures, à commencer par les poursuites pénales (déposer plainte lorsqu'il y a des cas suspects), mais aussi miser sur la prévention et améliorer les procédures existantes.

Dans ce contexte, La Chancellerie fédérale (ChF) a ainsi décidé, jusqu'à nouvel ordre, de soumettre les listes de signatures déposées à l'appui des initiatives populaires et des demandes de référendum au niveau fédéral à un contrôle accru (principe du double contrôle). Elle examine également lors de ce contrôle les signatures non valables et cherche des schémas récurrents et des anomalies qui indiquent des falsifications. En l'état actuel des choses, le Conseil fédéral ne juge toutefois ni nécessaire ni réalisable que la ChF procède à un contrôle spécifique encore plus approfondi des signatures obtenues contre rémunération.

Le Conseil fédéral mentionne en outre que la ChF a par ailleurs organisé une table ronde permanente, dans le but de définir un code de conduite avec des comités d'initiative, des organisations de récolte, des partis, des groupes d'intérêts et des autorités. Ce code pourrait par exemple prévoir que les parties prenantes renoncent à récolter des signatures sans mandat explicite pour le faire, que les listes des signatures soient munies d'une marque afin d'assurer la traçabilité des acteurs impliqués ou que la collaboration avec des organisations qui récoltent des signatures contre rémunération soit signalée. Le code pourrait contenir d'autres obligations de diligences et règles de transparence. Le Conseil fédéral considère que cette forme d'autorégulation correspond au pragmatisme de nos processus de démocratie directe et n'entend donc pas légiférer en la matière. Par ailleurs, le Conseil fédéral a récemment refusé d'approuver une modification de la loi neuchâteloise sur les droits politiques qui prévoyait l'interdiction de la récolte rémunérée de signatures, dans la mesure où dite interdiction portait également sur les initiatives et référendums fédéraux. Le Conseil fédéral a considéré que les règles y relatives relevaient du seul droit fédéral et que les cantons ne pouvaient donc légiférer en la matière.

De son côté, le Conseil d'Etat constate que ces pratiques, même si elles n'ont pas complètement disparu, sont moins conséquentes que par le passé vu l'exposition – et les poursuites – que subissent les entreprises concernées. En outre, il constate que les problèmes de falsification et d'utilisation de signatures récoltées hors du giron du comité d'initiative ou référendaire ont jusqu'à présent toujours concerné des objets fédéraux. Néanmoins, en réponse la motion Jean Tschopp et consorts « Protégeons nos droits populaires », le Canton travaille sur une modification légale visant à instaurer un régime d'autorisation visant les entreprises spécialisées dans la récolte de signatures, comme cela se fait par exemple pour les débits de boissons. Cette solution, qui repose sur l'activité économique et non sur les droits politiques, aurait l'avantage de pouvoir retirer lesdites autorisations en cas de pratiques frauduleuses. Le projet de loi y relatif sera très prochainement soumis au Grand Conseil.

Cela étant, le Conseil d'Etat peut répondre comme suit aux questions posées :

1. ***Le Conseil d'Etat estime-t-il que des initiatives populaires cantonales ont pu aboutir grâce à l'utilisation de signatures achetées, et donc potentiellement frauduleuses ?***

Le Conseil d'Etat n'a pas connaissance de cas de signatures frauduleuses pour des objets cantonaux. Bien qu'une partie des entreprises concernées par cette problématique exercent en terre vaudoise, elles n'ont visiblement pas été mandatées à cet effet, les comités faisant appel, la plupart du temps, à leurs propres ressources. Comme déjà relevé, le problème touche pour l'heure exclusivement les objets fédéraux, de sorte que le Canton dispose d'une marge de manœuvre restreinte pour légiférer en la matière.

2. Les récents événements décrits ci-dessus sont-ils de nature à faire changer la position du Conseil d'Etat sur la récolte rémunérée de signatures ?

Pour le Conseil d'Etat, interdire la récolte rémunérée de signatures pour les objets cantonaux et communaux ne fait pas particulièrement sens dès lors que cette interdiction ne permettrait en aucun cas d'atteindre le but visé. Comme déjà mentionné, le Canton de Vaud n'est à ce jour pas touché par ce phénomène s'agissant des objets cantonaux ou communaux alors qu'une interdiction cantonale ne serait pas applicable aux initiatives et référendums fédéraux. Pour rappel, la Confédération a bien précisé que la législation neuchâteloise qui prévoit une telle interdiction n'était pas applicable aux objets fédéraux. C'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat explore d'autres pistes pour apporter des solutions au problème, et en particulier le régime d'autorisation susmentionné.

3. Quels outils peuvent-ils être mis à disposition des communes pour renforcer le contrôle des signatures, que ce soit dans le cadre de feuilles d'initiatives populaires, ou de cartes de vote ?

Dans le cadre de référendums ou d'initiatives fédérales, le rôle des communes se limite à contrôler la qualité d'électeur des signataires. Elles ne peuvent en revanche déceler d'éventuelles fausses signatures, car cela présupposerait qu'elles disposent d'un registre des signatures, très complexe à constituer et à maintenir, et d'une expertise graphologique, ce qui est irréalisable. Elles n'ont par ailleurs aucun moyen de s'assurer, par exemple, que toutes les signatures récoltées l'ont été sur mandat du comité d'initiative ou référendaire, et non de manière autonome, pour être ensuite vendues audit comité. Il a parfois été évoqué la possibilité de demander aux communes de prendre contact avec un échantillon de signataires présumés afin de leur demander de confirmer qu'ils avaient bien apposé leur paraphe. De tels contrôles se heurtent toutefois à deux obstacles majeurs : d'une part, celui des ressources nécessaires pour y procéder. Il faut en effet savoir que pour la seule année 2023, la Ville de Lausanne a dû vérifier la qualité d'électeur de quelque 100'000 signataires. Dès lors, même un contrôle ne portant que sur un échantillonnage nécessiterait des ressources et un temps considérable. D'autre part, la vérification des signatures peut avoir lieu plusieurs mois après qu'elles ont été récoltées. Dès lors, il est à craindre que certains citoyens ne puissent pas affirmer avec certitude avoir bien signé une initiative ou un référendum aussi longtemps après l'avoir fait. Pour ces motifs, de tels contrôles, qui ont parfois lieu dans les petites communes, ne peuvent être institués dans l'ensemble des communes, au vu des ressources qu'ils nécessiteraient et des problèmes de fiabilité qu'ils poseraient.

Le Conseil d'Etat est donc d'avis que les solutions doivent être trouvées au niveau fédéral compte tenu du peu de marge de manœuvre dont bénéficient les cantons. C'est d'ailleurs dans cette direction que se dirigent les efforts de la Confédération. Suite à la création d'un groupe de travail composé de représentants de la Chancellerie fédérale et de cantons, un processus permettant aux communes d'alerter de manière rapide et simplifiée la Chancellerie fédérale en cas de soupçon de fraude sur telle ou telle initiative a été mis en place.

Ce monitoring, organisé par la Chancellerie fédérale, permet de prendre des mesures rapides en donnant des instructions spécifiques aux communes, en collaboration avec les cantons concernés. La Direction générale des affaires institutionnelles et des communes (DGAIC) maintient des contacts réguliers avec la Chancellerie fédérale et ce suivi semble porter ses fruits, permettant un meilleur accompagnement des personnes chargées du contrôle des signatures ainsi que des dénonciations systématiques au Ministère public fédéral.

S'agissant des cartes de vote, la problématique est complètement différente dès lors que chaque électeur reçoit personnellement son matériel de vote et dispose de la possibilité de s'adresser à la commune dans l'éventualité où il ne l'aurait pas reçu dans sa boîte aux lettres. Dans pareil cas, un duplicata lui est envoyé et la carte de vote originale est annulée. Le système tel qu'il est conçu permet d'exclure qu'un tiers soit en mesure de falsifier un nombre important de vote sans le concours des destinataires.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 11 juin 2025.

La présidente :

Le chancelier :

C. Luisier Brodard

M. Staffoni