

**RAPPORT DE MAJORITE DE LA LA COMMISSION THEMATIQUE
DES INSTITUTIONS ET DES DROITS POLITIQUES
chargée d'examiner l'objet suivant :**

Motion Rebecca Joly et consorts - La démocratie directe n'est pas à vendre !

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le vendredi 26 juin 2020, par visioconférence. Elle était composée de Mesdames les députées Dominique-Ella Christin, Aliette Rey-Marion, Catherine Labouchère (remplaçant Grégory Devaud), Rebecca Joly (motionnaire, remplaçant Raphaël Mahaim), ainsi que Messieurs les députés Nicolas Suter, Pierre-André Romanens, Jean-Daniel Carrard, Yvan Luccarini, Didier Lohri, Jean-Marc Genton, Philippe Ducommun, Alexandre Démétriadès, Jean Tschopp, président, et du soussigné Jérôme Christen, rapporteur de majorité. Mme Sarah Neumann était excusée, non remplacée.

Ont également participé à cette séance : Madame Christelle Luisier-Brodard, cheffe du Département de l'intérieur et du territoire (DIT), Monsieur Jean-Luc Schwaar, directeur général de la Direction générale des affaires institutionnelles et des communes (DGAIC) et Théophile von Büren, juriste DGAIC.

Les notes de séances dont ce rapport est largement inspiré, ont été prises par Jérôme Marcel, secrétaire de la commission. Qu'il en soit donc ici chaleureusement remercié.

2. POSITION DE LA MOTIONNAIRE

Elle explique que son texte concerne la récolte rémunérée de signatures pour des initiatives ou référendums, une pratique qui existe depuis des années voire des décennies. Sa recrudescence a des conséquences dommageables, à savoir que pour obtenir des signatures sur des objets controversés, certaines personnes ont tendance à mentir sur l'objet. Selon les récolteurs-euses la consigne peut même venir du patron des sociétés spécialisées dans le domaine qui proposent leurs services aux comités d'initiatives ou de référendums.

Par ailleurs, la rémunération à la signature rend leur travail précaire et peut pousser certain-e-s récolteurs-euses à mentir. La motionnaire cite quelques exemples et relève que la plupart des autorités politiques partagent ce constat. Avec des conséquences négatives, notamment une perte de confiance dans les institutions démocratiques, et le fait que les récolteurs bénévoles sont confrontés à une réticence grandissante à leur égard, soupçonnés d'agir contre rémunération. Cette situation dévalorise le militantisme. L'objectif de cette motion est dès lors d'interdire sur territoire vaudois la récolte rémunérée de signatures pour les initiatives et référendums. Ce qui est légalement possible, à l'instar du canton de Genève qui connaît déjà une telle disposition. Avec possibilité de mettre des amendes. Cela n'aurait pas pour conséquence d'invalider les signatures pour les initiatives fédérales.

Situation fédérale

La motionnaire souligne encore que le Conseil fédéral a refusé la motion Mathias Reynard¹, avec des arguments que la motionnaire trouve faibles : absence de lien entre le fait d'être rémunéré et les tentatives de fraudes, et le fait qu'il serait moins cher de réaliser une campagne de récolte de signatures par cette méthode que via l'envoi de tous ménages à toute la population. Or, il existe d'autres solutions entre ces deux extrêmes, même si les récoltes de signatures nécessitent des moyens, notamment la mise sur pied de comités de récolteurs bénévoles. Une récolte de signatures doit être le fruit d'une conviction, et si on estime que c'est trop difficile d'atteindre le nombre de signatures requises dans le délai légal, alors la solution n'est pas de payer des récolteurs-euses, un travail précaire, mais diminuer le nombre de signatures nécessaires ou allonger le délai de récolte.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

La cheffe du DIT explique que le Conseil d'Etat est favorable soit au classement de cette motion, ou alors d'une transmission sous forme de postulat. En effet, on ne peut être que d'accord sur le fond, soit que les méthodes qui ont été utilisées de manière sporadique sont choquantes et qu'il ne s'agit en aucun cas de les cautionner. Toutefois, sur la forme, l'existence de deux régimes - fédéral et cantonal - pose de grosses difficultés. Pour les référendums et initiatives sur le plan fédéral, la récolte rémunérée serait interdite exclusivement dans deux cantons. Or les signatures pour cause de rémunération ne pourraient être invalidées, les règles de validité étant fixées au niveau national. On pourrait tout au plus assortir ces récoltes de sanctions pénales, mais les signatures seraient validées.

Arguments fallacieux aussi chez les militants

Sur le fonds, la motion établit un lien de causalité entre la récolte rémunérée de signatures et les manœuvres frauduleuses utilisées par les personnes les récoltant. Le Conseil d'Etat estime que cette affirmation est peut-être vraie dans certains cas, mais elle est fautive dans d'autres : le lien de causalité n'est pas établi. A contrario des militants bénévoles convaincus de leur cause peuvent user d'arguments fallacieux. Le problème relève de la formation des personnes récoltantes des signatures.

Perte démocratique

Par ailleurs, interdire ces systèmes de récoltes de signatures, des moyens largement utilisés notamment par les partis qui ont le moins de moyens financiers, risquerait de réserver les outils de l'initiative et du référendum soit à des organismes disposant d'importants moyens financiers (les tous ménages, beaucoup plus onéreux) soit à des organismes disposant d'importantes forces militantes. Avec à la clef un risque de perte démocratique. Cette motion concerne des problèmes sporadiques et il convient dès lors de l'examiner sous l'angle de la proportionnalité.

Autorégulation

De plus, selon la cheffe du DIT, le problème s'autorégule. L'association INCOP a réagi de peur de perdre sa clientèle et changé sa pratique. Les partis et comités faisant appel à ses services doivent en effet assumer la responsabilité de la formation des personnes chargées de la récolte des signatures, et des arguments à développer auprès des citoyens.

Groupes de pression favorisés

Concernant le cas genevois, la cheffe du DIT relève que des dispositions existent depuis 1950, sans qu'aucune sanction n'ait été prononcée. Le dernier cas connu remonte à 2001 et a abouti à un non-lieu, car les personnes rémunérées étaient au bénéfice d'un contrat de travail les liant au comité, dès lors qu'elles procédaient à la récolte de signatures sur leur temps de travail. Les collaborateurs d'associations qui récolteraient sur leur temps de travail ne seraient donc pas considérés comme des

¹ <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20203015>

personnes rémunérées pour la récolte de signatures, ce qui reviendrait à favoriser les groupes de pressions qui auraient les moyens de libérer des forces pour aller récolter des signatures.

Enfin, s'agissant de l'invalidation de signatures récoltées contre rémunération, cette problématique exigerait un travail de vérification complexe, voire impossible. Le formulaire de récolte étant standardisé, selon les règles de la LEDP, il serait pour le moins difficile d'identifier les signatures obtenues par une personne rémunérée.

A relever encre qu'il n'existe actuellement aucune disposition pénale qui permet d'amender une personne qui trompe quelqu'un pour obtenir une signature. Indépendamment de la question de rémunération, s'il s'agit d'une récolte concernant un objet fédéral il faudrait une base légale fédérale, pour les objets cantonaux ou communaux, il faudrait introduire une base légale vaudoise. Et encore faudrait-il pouvoir déterminer ce qui est mensonger.

3. DISCUSSION GENERALE

Un député rappelle qu'il a déposé en mai 2029 une interpellation remettant en cause l'association INCOP, laquelle association avait été mandatée dans le cadre du référendum contre le congé paternité ou contre la nouvelle norme pénale contre l'homophobie, et avait amené des personnes à signer sur la base d'arguments exactement inverses aux objectifs réels. Des enquêtes journalistiques ont pu montrer qu'il y avait probablement une pratique délibérée de la part de cette association. Dans le cadre de son interpellation, il demandait si le Conseil d'Etat avait approché les responsables de l'association pour obtenir des explications, et quelles mesures le Conseil d'Etat envisageait-il pour garantir la libre formation de l'opinion, cette question étant essentielle à ses yeux.

La cheffe du DTI répond – au sujet de cette interpellation - que la Loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) est en cours de révision cadre dans lequel il sera répondu à cette interpellation, étant précisé qu'à ce stade il n'est pas prévu une disposition légale spécifique, pour les raisons évoquées. En l'absence de bases légales, aucune démarche officielle n'a été faite auprès de l'association INCOP ; il n'en demeure pas moins que la dénonciation des pratiques a eu des effets sur les sociétés offrant ce genre de services.

Mode de rémunération

Ne serait-il pas possible de distinguer les méthodes de rémunération (au forfait plutôt qu'à l'unité), s'interroge un député. La cheffe du DTI relève que dans canton de Genève les mesures prises n'ont eu aucun effet. Ce qui démontre que le système préconisé n'est pas efficace. S'agissant de l'interdiction de récolte de signatures payées « à la pièce » par opposition à un montant forfaitaire, elle estime que cela revient au même : un mandat forfaitaire sera cassé s'il n'y a pas de résultat. Par ailleurs, cela pénaliserait les comités ayant peu de moyens.

Pas d'autorégulation

L'auteure de la motion précise que dans son texte, l'invalidation des signatures ne concerne que les niveaux cantonal et communal, le niveau fédéral relevant du droit supérieur. Concernant l'argument que seuls les cantons de Vaud et Genève auraient de telles dispositions, cela lui semble faible vu que les droits politiques sont fondamentalement une compétence cantonale : dans le fond, il s'agit essentiellement d'envoyer un signal, la question fondamentale étant celle de la confiance des citoyennes et des citoyens dans notre démocratie, beaucoup de gens ayant le sentiment que les initiatives et les référendums s'achètent.

Tout le monde sait qu'il faut des moyens pour mener une campagne référendaire ou une initiative. A son avis, deux francs la signature reste un montant élevé, ce qui est le montant demandé par ces entreprises. Dès lors elle ne partage pas l'avis qu'interdire ces pratiques défavoriserait les petits comités.

Concernant l'argument de l'autorégulation, elle note qu'en 2004, cet argument a été utilisé, et que force est de constater que cela n'a pas marché. Elle relève par ailleurs, concernant le congé paternité, que le comité référendaire a refusé de se justifier. Fondamentalement, elle estime que la récolte payée à la signature encourage les arguments faciles voire fallacieux ; son interdiction aurait un effet préventif, dans un cadre où ces pratiques sont en augmentation selon ses observations.

En conclusion, elle estime que l'essentiel est le type de signal qu'on envoie. Peut-on dire qu'il s'agit d'un faux problème ? Voire qu'il s'agit d'un mal nécessaire avec le risque de perdre la confiance des citoyens ? A son avis, il faut au contraire faire savoir que le Grand Conseil prend en main cette problématique. Ayant bien perçu que la forme de la motion ne convainc pas, elle affirme ne pas s'opposer pas à une transformation en postulat.

Une motion qui favorise les grands partis

La cheffe du DIT remercie la motionnaire d'envisager une transformation en postulat. Certes, les droits politiques relèvent du droit cantonal, reste que l'essentiel des récoltes de signatures concernent très largement des objets fédéraux, dans quel cadre il serait particulier que seuls deux cantons disposent de droits spécifiques en matière de récoltes. Concernant l'argument de l'« achat de la démocratie », l'analyse du Conseil d'Etat est qu'avec de telles dispositions on accentuerait le phénomène car on favoriserait les partis qui ont une grande base militante ainsi que les partis et associations qui emploient à durée indéterminée des personnes qui peuvent récolter des signatures sur leur temps de travail, voire peuvent payer des tous-ménages ; soit des moyens à mettre bien plus conséquents que payer des personnes pour récolter des signatures, et dès lors le risque de préféter les petites formations. Enfin, concernant les mandats, ceux-ci sont résiliables en tout temps. La pression est donc la même que de proposer des rétributions à la signature quant aux attentes de résultats de la part du mandant.

Même si les objectifs de la motion sont fondés, quel signal est envoyé si les dispositions légales sont dénuées d'effets, comme le démontre le cas genevois ? Quant à l'effet préventif, il n'a pas eu d'effet à Genève où les cas d'abus évoqués se sont également produits. Il s'agit dès lors d'être crédible dans les dispositions mises en place et un signal n'a, à son sens, pas d'intérêt.

Limiter l'interdiction à la rémunération à la signature

Un député estime que l'enjeu de cette motion est la libre formation de l'opinion, une nécessité en démocratie. Certaines déviances observées nécessitent à son avis une réponse circonstanciée qui n'existe pas dans le cadre juridique en vigueur. Il peut se rallier à l'idée de limiter la sanction au cas de la récolte payée à la signature, un contexte dans lequel la pression est forte sur les récolteurs, avec le risque de biais argumentatifs précédemment évoqués.

Réflexion indispensable

Un autre député estime lui que l'enjeu de cette problématique est de « re-crédibiliser » la politique de proximité. Ces sociétés spécialisées en récoltes rémunérées avec les dérives qu'on a connu ont provoqué un déficit d'image qui justifie de parler de cette problématique. Certes, il apparaît toute une série de difficultés, et la problématique englobe beaucoup d'aspects (moyens financiers, utilisation des réseaux sociaux, expériences genevoise, etc.) Dès lors, il est favorable à entamer une réflexion sur la base d'un postulat, pour prendre en main cette problématique.

Message brouillé

En prenant des mesures inapplicables, un autre député souligne le fait que le message serait brouillé voire contradictoire. Les moyens économiques mis dans les votations devraient également être questionnés. Ce ne sont pas toujours les comités ou partis - à la base d'un référendum ou d'une initiative - qui financent les récoltes, certains préférant rester dans l'anonymat. Il conclut que cette question importante devrait tout de même être traitée dans le cadre de la LEDP, raison pour laquelle il est favorable à la prise en considération du texte discuté sous forme de postulat.

Arguments favorables au texte :

- Le problème est réel : il s'agit d'un marché, pas de cas isolés.
- On ne peut pas baisser les bras et ne rien faire, la réflexion est nécessaire ce qu'un postulat permet d'entamer.
- Il doit être possible de distinguer les méthodes de rémunération (commission à la signature/rémunération d'une récolte globale).
- De manière générale, la motionnaire interroge à juste titre notre fonctionnement démocratique.

Arguments défavorables au texte :

- Vérification trop complexe.
- Invalidation des signatures difficile.
- Pas de lien de causalité entre la question du mensonge lors de la récolte de la signature et la question de la rémunération. Une personne rémunérée, notamment si elle est correctement formée, peut utiliser des arguments corrects, et inversement une personne bénévole des arguments fallacieux.
- Interdiction de rémunération difficile à contrôler.
- Double régime fédéral et cantonal = invalidation possible seulement dans deux cantons.
- Le problème n'est pas la rétribution, mais la tromperie. La punition collective n'est pas une bonne solution.
- Cette interdiction handicape les organisations qui ont peu de moyens pour financer une récolte de signatures, par exemple par un tout-ménages fort onéreux.
- Les citoyen-n-es disposent de suffisamment de sources d'information pour ne pas être trompés : articles de presse, émissions TV et radio, réseaux sociaux, etc.
- De manière générale, pour les raisons évoquées ci-dessus, la motion ne résoud pas le problème soulevé.

4. VOTE DE LA COMMISSION

Transformation de la motion en postulat (avec l'accord de la motionnaire).

La commission recommande au Grand Conseil de ne pas prendre en considération cette motion transformée en postulat par neuf voix contre, cinq voix pour et aucune abstention.

Le président de la commission, Jean Tschopp, faisant partie de la minorité, il demande qui, des députés majoritaires, est d'accord de rédiger le rapport de minorité. Le soussigné accepte d'en prendre la charge.

Vevey, le 24 octobre 2020

Le rapporteur de majorité:
(signé) Jérôme Christen