



Signataires : Diego Esteban, Sylvain Thévoz, Sophie Demaurex, Léna Strasser, Jacklean Kalibala, Grégoire Carasso, Jean-Marc Guinchard, Romain de Sainte Marie, Jacques Blondin, Jean-Pierre Tombola, Julien Nicolet-dit-Félix, Thomas Wenger, Caroline Renold, Jean-Louis Fazio

Date de dépôt : 23 septembre 2024

Proposition de motion

Renforcer la confiance dans la démocratie

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève considérant :

- l’art. 282 ch. 1 du code pénal suisse (RS 311.0) ;
- l’art. 183 let. d ch. 3 LEDP (rsGE A 5 05), qui dispose que « est passible de l’amende [...] quiconque procède ou fait procéder, moyennant rétribution, à la quête de signatures en matière de référendum ou d’initiative » ;
- l’avis du Conseil fédéral publié le 27 novembre 2019 au sujet du rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats concernant l’initiative parlementaire « Plus de transparence dans le financement de la vie politique »¹ ;
- la plainte pénale déposée le 14 juin 2023, notamment contre l’association INCOP, auprès du Ministère public de la Confédération (MPC) par le comité d’Initiative Service Citoyen ;
- la réponse du Conseil d’Etat à la question écrite urgente de Léo Peterschmitt : Rémunération pour la récolte de signatures : dans quels cas l’article 183 de la LEDP (A 5 05) s’applique-t-il ? (publiée le 23 août 2023)² ;

¹ <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2019/2804/fr>

² <https://ge.ch/grandconseil/data/texte/QUE01916A.pdf>

- l'article « Enquête sur une fraude massive de récolte de signatures pour les votations », publié le 2 septembre 2024 dans la Tribune de Genève³ ;
- les risques de fraude électorale relevés notamment par les cantons de Vaud et de Lucerne ;
- les témoignages relatifs aux pratiques des sociétés proposant des récoltes de signatures rémunérées, et en particulier le taux élevé de signatures invalides, les arguments fallacieux ou erronés utilisés pour les récolter, et les conditions de travail douteuses qu'elles proposent ;
- la nécessité de préserver la confiance dans le fonctionnement de notre démocratie,

invite le Conseil d'Etat

- à instaurer une obligation de signalement du recours aux sociétés de récolte de signatures contre rémunération, impliquant de distinguer, au moment du dépôt, les signatures récoltées par ce moyen des autres ;
- à sensibiliser les comités chargés de la récolte de signatures aux risques liés à la récolte de signatures contre rémunération, et à leur fournir toutes les informations nécessaires à la gestion régulière de ladite récolte ;
- à mandater l'OCIRT pour mener une enquête sur le respect, par les sociétés de récolte de signatures contre rémunération, des règles relatives au salaire minimum ;
- à présenter au Grand Conseil toute mesure nécessaire pour assurer la mise en œuvre effective de l'art. 183 let. d ch. 3 LEDP et pour prévenir les risques de fraude ;
- à créer une base de données des signatures des électrices et électeurs, afin d'améliorer l'efficacité des contrôles réalisés par la Chancellerie d'Etat ;
- à créer un système autorisant la signature d'initiatives et de référendums par voie électronique.

³ <https://www.tdg.ch/signatures-truquees-soupons-de-fraude-electorale-a-grande-echelle-171305926707>

EXPOSÉ DES MOTIFS

Le rôle des autorités est de se préparer au pire, tout en espérant le meilleur. La présente motion est à la fois la manifestation d'une méfiance vis-à-vis des sociétés dont la principale activité est la récolte de signatures contre rémunération et une réaction aux révélations publiées le 2 septembre 2024 dans la Tribune de Genève, dans l'article intitulé « Enquête sur une fraude massive de récolte de signatures pour les votations ». Les autrices et auteurs de cette motion constatent qu'aucun cas de fraude d'une telle ampleur n'a été détecté à Genève, mais estiment que les mécanismes de contrôle sont insuffisants pour faire face aux risques désormais connus et démontrés.

Les sociétés procédant aux récoltes rémunérées de signatures

Selon la Tribune de Genève, il existerait une dizaine de petites entreprises actives dans le domaine de la récolte de signatures contre rémunération, plusieurs d'entre elles ayant leur siège dans le canton de Vaud et à Genève. L'article précité estime que les initiatives populaires ayant eu recours à ces sociétés ont recueilli ces dernières années un nombre disproportionné de signatures dans le canton de Vaud et dans les autres cantons romands.

Ces sociétés font l'objet de critiques sur plusieurs plans. En premier lieu, une rémunération souvent en dessous du salaire minimum, et parfois liée au nombre de signatures effectivement récoltées, pratique pourtant interdite à Genève pour les objets cantonaux et communaux (voir ci-dessous). En second lieu, des arguments trompeurs avancés par les personnes travaillant pour le compte de ces sociétés, dans le but d'accroître le nombre de signatures récoltées. Une rémunération à la signature encourage cette pratique encore davantage. En troisième lieu, une concurrence active avec les comités d'initiative et les comités référendaires en vue de les contraindre à consentir à un mandat⁴. En dernier lieu, un risque accru de fraude électorale, comme démontré dans les récents articles de presse.

Il convient également de mentionner que ces sociétés portent une atteinte certaine à la légitimité démocratique et à la crédibilité des récoltes de signatures. Habituellement, les comités chargés de la récolte rassemblent des personnes et des groupes d'intérêt durablement implantés dans la société civile et qui se mobilisent pour porter leurs causes devant le vote populaire. Avec ces sociétés, de petits groupes de personnes disposant de moyens

⁴ <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-102407.html>

financiers importants pourraient avoir la même voix au chapitre. Il faut toutefois tempérer ces propos avec le constat que ces sociétés vendent leurs prestations à un prix moins élevé que celui requis pour des envois postaux en grand nombre. De plus, cette crise de légitimité et de crédibilité suscite une méfiance ambiante qui rend plus difficiles toutes les récoltes en cours, même celles s'appuyant intégralement sur le bénévolat.

L'art. 183 LEDP et l'interdiction de la récolte à la signature

Depuis 1950 à Genève, les récoltes de signatures contre rémunération sont interdites, une règle inscrite à l'art. 183 let. d ch. 3 LEDP. Derrière cette norme d'apparence catégorique se cachent plusieurs subtilités.

Premièrement, cette restriction ne s'applique qu'aux récoltes concernant des objets cantonaux et communaux. Cette position a été confirmée ces dernières années par les autorités fédérales. Dans une décision relative à une loi similaire adoptée à Neuchâtel en 2021, la Confédération a confirmé que de telles restrictions cantonales ne peuvent s'appliquer aux récoltes pour des initiatives et référendums de niveau fédéral⁵. Et, le 26 novembre 2023, le Conseil national a refusé une initiative parlementaire réclamant l'interdiction de cette pratique sur le plan fédéral. Depuis lors, le Conseil fédéral se base sur cette décision pour renoncer à réglementer dans le domaine.

Dans un avis du 27 novembre 2019, le Conseil fédéral constate que « la récolte de signatures précède une votation et n'a pas d'effet sur la modification législative envisagée. [...] L'intérêt public à la création de plus de transparence au niveau de la récolte de signatures est dès lors moins grand ». Pourtant, dans un message daté du 5 novembre 1935⁶, le Conseil fédéral estimait alors que « la sincérité n'est pas garantie lorsque le citoyen est sollicité par des individus qui sont payés pour obtenir sa signature. La régularité n'est pas assurée par une procédure qui ne donne à l'autorité aucun moyen de contrôler l'identité des signatures. La dignité est atteinte lorsque [...] le succès d'une initiative dépend moins de la force des convictions que de la puissance des moyens financiers mis à la disposition du comité ».

Deuxièmement, comme le Conseil d'Etat l'a mis en évidence dans sa réponse à la QUE 1916, l'art. 183 LEDP n'interdit que la rémunération en fonction du nombre de signatures récoltées. Les montants forfaitaires au mois ou même à l'heure restent autorisés, sans que cela porte atteinte au noyau dur de la liberté économique de ces sociétés.

⁵ <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-97449.html>

⁶ https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1935/2__489_/fr

Une meilleure gestion des risques pour notre démocratie

La présente motion avance plusieurs pistes qui permettraient d'améliorer la tenue des récoltes de signatures, tout en renforçant les contrôles permettant la détection de pratiques illégales.

Il est proposé d'instaurer une obligation de signaler le recours aux sociétés procédant aux récoltes rémunérées de signatures. Ceci permettrait à l'Etat de mieux maîtriser les risques inhérents à l'activité de ces entreprises et qui pèsent sur le fonctionnement de notre démocratie. Sur cette base, l'Etat pourrait maintenir avec les comités chargés de la récolte un contact étroit en vue de les sensibiliser à ces risques, et ainsi mieux détecter d'éventuels cas de fraude. Il est également proposé de distinguer les signatures récoltées par ces sociétés des autres au moment du dépôt, afin de faciliter les opérations de contrôle.

Il existe aujourd'hui un certain flou quant à la conformité des activités de ces sociétés avec les règles relatives au salaire minimum et avec l'art. 183 LEDP. Il est ainsi demandé au Conseil d'Etat de se déterminer sur les enjeux de conformité, et de présenter toute mesure apte à assurer la mise en œuvre effective de la loi. Concernant les règles relatives au salaire minimum, c'est l'OCIRT qui serait sollicité. Bien que la récolte de signatures contre rémunération soit tolérée sous certaines conditions, il semble nécessaire que les conditions liées à la rémunération fassent l'objet d'un contrôle.

La fraude électorale, qui comprend la falsification de signatures, est punie par l'art. 282 du code pénal suisse. Pouvoir identifier la fraude et ses autrices ou auteurs est essentiel, mais cela ne permet pas encore d'en réparer les dégâts. Si une initiative ou un référendum aboutit avec un nombre de signatures qui serait insuffisant si on retirait toutes celles qui ont été récoltées frauduleusement, cela ne signifie pas encore que l'aboutissement de l'initiative ou du référendum en cause sera annulé. Il faut pouvoir précisément et exactement identifier quelles signatures sont concernées, et prendre le temps de confirmer auprès de chaque personne dont la signature aurait été falsifiée que celle-ci peut valablement être annulée. Il semble évident qu'un mécanisme de contrôle systématique de chaque signature serait aujourd'hui disproportionné, en l'absence de base de données centralisée contenant les signatures de l'ensemble des personnes titulaires des droits politiques. Il est donc proposé de créer une telle base de données, qui exige probablement une base légale formelle, afin de satisfaire aux exigences en matière de protection des données.

Enfin, il est demandé au Conseil d'Etat de permettre la signature par voie électronique des initiatives et référendums. Une infrastructure informatique

fiable et sécurisée sera requise, et dépendra vraisemblablement des travaux en cours relatifs au vote électronique. Le Conseil d'Etat est ainsi invité à présenter tous les tenants et aboutissants des diverses variantes permettant de concrétiser cette proposition, tout en gardant à l'esprit que ce moyen de participation se veut complémentaire aux signatures sur papier, et ne vise donc pas à remplacer ces dernières. Cette motion ne souhaite en aucun cas supprimer les récoltes papier, mais offrir une voie alternative qui présente de nombreux avantages, notamment celui de pouvoir éviter aux citoyennes et citoyens de payer pour l'impression des formulaires de récolte et leur expédition par voie postale, ces étapes pouvant constituer un obstacle à la participation démocratique.

Conclusion

La confiance du peuple en notre démocratie ne va pas de soi, elle doit être entretenue et renforcée. Notre démocratie est résiliente, mais il faut pouvoir la protéger de nouveaux risques qui planent sur sa crédibilité : au-delà des fraudes auxquelles s'intéresse la présente motion, on peut également citer des puissances étrangères. Le Conseil fédéral a notamment affirmé le 19 juin 2024 qu'il « n'est pas impossible que les activités d'influence russes s'intensifient si des débats politiques ou un processus politique en Suisse, comme une votation populaire, revêtaient un intérêt particulier pour la Russie »⁷.

Réagir à ces risques par des mesures concrètes est la clé pour préserver cette confiance. Il devrait être évident que les sociétés pratiquant la récolte de signatures contre rémunération présentent un certain nombre de risques qui sont maîtrisables, voire évitables. Pour toutes ces raisons, les autrices et auteurs de la présente proposition de motion remercient le Grand Conseil de lui réserver un accueil favorable.

⁷ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/88282.pdf>