



Date de dépôt : 2 avril 2025

Rapport du Conseil d'Etat

au Grand Conseil sur la motion de 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 : Renforcer la confiance dans la démocratie

En date du 26 septembre 2024, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une motion qui a la teneur suivante :

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;*

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

- *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;*
- *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.*

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

³ <https://www.tdg.ch/signatures-truquees-soupcons-de-fraude-electorale-a-grande-echelle-171305926707> 3/6 M 304

RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

Le Conseil d'Etat prie le Grand Conseil de trouver ci-dessous sa réponse à la motion 3046.

Dans ses considérants, la présente motion expose clairement les faits. Ils ne seront donc pas rappelés. Toutefois, il est important de noter que le Conseil d'Etat est attentif depuis la première heure à cette problématique et qu'il a veillé, dès 2020, à ce qu'elle soit traitée au niveau fédéral par les représentants du canton ainsi qu'aux niveaux cantonal et communal.

Description du processus de récolte

Pour commencer, il convient de s'entendre sur la terminologie et sur certains concepts.

La récolte des signatures consiste à recueillir des soutiens en faveur d'une initiative ou d'un référendum, afin d'établir une représentativité suffisante au sein de la population des électrices et électeurs. Par ailleurs, dans le cadre du processus nommé « contrôle des signatures », l'autorité en charge des contrôles, le service des votations et élections (SVE) pour Genève, vérifie essentiellement la qualité d'électrice ou électeur, sur la base des données personnelles fournies (art. 62 de la loi fédérale sur les droits politiques, du 17 décembre 1976 (LDP; RS 161.1); art. 91 de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982 (LEDP; rs/GE A 5 05)), ainsi que la présence d'une signature. Enfin, il est important de noter que l'autorité dispose en général de très peu de temps pour établir la qualité d'électrice ou électeur, surtout au niveau fédéral, avec des derniers dépôts intervenant souvent à quelques jours du délai de récolte. La LDP spécifie que l'autorité doit délivrer la qualité d'électrice ou électeur « sans retard » (art. 62, al. 2 LDP).

En effet, si aux niveaux cantonal et communal le comité doit prendre rendez-vous avec le SVE afin de pouvoir procéder aux dépôts, intermédiaires ou finaux, au niveau fédéral le SVE reçoit aléatoirement des paquets de formulaires par voie postale. Ces formulaires sont donc livrés sans préavis, parfois la veille du délai de dépôt. Le SVE est tenu – sans pouvoir l'organiser – de procéder au contrôle et de renvoyer le paquet à son expéditeur. Cas échéant, si le temps vient à manquer, le SVE est tenu de contacter l'expéditeur pour que celui-ci vienne directement chercher les soutiens contrôlés dans les locaux du service.

Le côté aléatoire des expéditions de formulaires fédéraux, qui peuvent provenir du comité, d'un tiers ou d'une entreprise de récolte de signatures, fait donc peser un risque sur le SVE. Aux niveaux cantonal et communal,

l'organisation qui prévaut – rendez-vous pris par la ou le mandataire ou sa remplaçante ou son remplaçant uniquement – permet d'organiser le travail du SVE et la remontée des informations au Conseil d'Etat, qui pourra alors communiquer sur l'aboutissement ou le non-aboutissement de l'initiative ou du référendum.

Les dispositions légales

Il est nécessaire de distinguer 2 aspects de ce dossier :

1. la récolte rémunérée de signatures :

- a. aucune base légale ne l'interdit pour les objets fédéraux;
 - b. le droit cantonal (art. 183, lettre d, chiffre 3 LEDP) interdit la récolte de signatures moyennant rétribution pour les objets communaux ou cantonaux.
- Il découle de cette différence une possible incompréhension des titulaires des droits politiques, qui peuvent être confrontés à des récolteurs rémunérés pour des objets fédéraux pour lesquels cela est autorisé. Par ailleurs, même dans un cas qui tomberait sous le coup de la LEDP, il demeure difficile de prouver la violation de la disposition légale, avec la précision que les soutiens/signatures qui seraient récoltés via un mode de rémunération interdit n'en seraient pas moins légitimes;

2. les différentes dérives possibles liées à la pratique exposée au point précédent :

- *l'usurpation de signatures* : qui consiste à reproduire des données personnelles de titulaires des droits politiques sur des formules que les personnes indiquées comme signataires n'ont pas visées;
- *la récolte sans mandat* : qui consiste à récolter des soutiens/signatures sur des objets fédéraux sans avoir conclu de contrat avec le comité, pour ensuite lui proposer tout un lot déjà récolté moyennant finances. Cette pratique récente (avérée au niveau fédéral mais sans cas connu sur des objets cantonaux ou communaux) constitue une sorte de chantage, dans la mesure où, si le comité refuse, ces soutiens/signatures sont potentiellement définitivement perdus pour lui, car les titulaires des droits politiques ayant signé ne re-signeront vraisemblablement plus pour la grande majorité d'entre eux. Aussi bien le comité que les titulaires auront été floués;

- *le harcèlement des titulaires des droits politiques* : la rémunération à la signature engendre assez naturellement, par appât du gain, un comportement plus insistant, voire agressif, vis-à-vis des électrices et électeurs et, potentiellement, le développement d'une narration trompeuse pour obtenir ces soutiens/signatures.

Ces comportements sont susceptibles de constituer des violations du code pénal suisse, du 21 décembre 1937 (CP; RS 311.0), notamment des dispositions réprimant les délits contre la volonté populaire (art. 279 à 282 CP) et ont donné lieu, dans certains cantons, à des dénonciations dès 2023, toujours en cours d'instruction par les autorités fédérales. Il semble particulièrement difficile de faire aboutir ces procédures. A noter en particulier que la Chancellerie fédérale (ChF) a déposé, le 27 janvier 2025, une nouvelle plainte pénale auprès du Ministère public de la Confédération pour soupçon de fraude électorale. La plainte est dirigée contre inconnu. Il s'agit au total d'environ 21 000 soutiens/signatures potentiellement falsifiés, récoltés à l'appui de 5 initiatives populaires se trouvant à différentes phases de la procédure. La plupart des soutiens/signatures suspects ont été récoltés au troisième trimestre 2024.

Ces constats montrent que les bases légales sont aujourd'hui limitées et ne peuvent constituer une réponse adaptée à cette problématique. C'est aussi la conclusion à laquelle est arrivé le Conseil fédéral, qui a refusé d'entrer en matière sur l'axe légal visant à interdire la récolte rémunérée d'une façon ou d'une autre. Il estime en effet qu'une telle interdiction serait disproportionnée et qu'elle ne servirait pas l'objectif recherché.

Les comités

La présente motion invite à sensibiliser les comités et à instaurer une obligation de signalement du recours à une société de récolte. C'est une des voies sur lesquelles le Conseil d'Etat travaille et, pour lui, la chancellerie d'Etat, en collaboration avec les autorités fédérales. Il apparaît en effet qu'un rempart important, qui fonctionne à Genève aux niveaux cantonal et communal, est que le seul interlocuteur reconnu par le SVE est la ou le mandataire, ou la personne remplaçante, nommé par le comité, mais en aucun cas d'autres acteurs comme une société mandatée (ou non) par ce dernier. C'est-à-dire que les soutiens/signatures ne peuvent être valablement déposés que par le comité et qu'un éventuel retour (délivrance de la qualité d'électrice ou électeur, dans le cas d'une récolte fédérale) ne peut être effectué qu'à lui-même. Mais, comme indiqué dans la description des processus, les services

communaux ou cantonaux chargés de délivrer la qualité d'électrice ou électeur sur les objets fédéraux sont actuellement tenus de répondre à toutes les sollicitations, et donc y compris aux sociétés de récolte, mais aussi aux groupements ou associations qui soutiennent logistiquement un comité. La pratique genevoise pour les objets cantonaux et communaux serait tout à fait applicable au niveau fédéral, mais elle présente des faiblesses pour cet échelon national, en faisant peser un poids logistique très lourd sur les comités et donc sur ces acteurs de la démocratie directe.

Les moyens technologiques

La présente motion formule 2 invites de type technologique. Il s'agirait de mettre en place un registre des signatures des titulaires des droits politiques genevois, d'une part, et de proposer une solution de e-collecting, d'autre part.

S'agissant de la première invite, le Conseil d'Etat avait dans le passé déjà été sollicité par le Grand Conseil à propos du contrôle des signatures sur les cartes de vote, pour le vote par correspondance. Il en était ressorti que, d'une part, il ne pourrait s'agir d'un dépôt obligatoire de la signature et que, d'autre part, un tel registre n'était pas souhaitable, pour des raisons de sécurité. Cette option avait été abandonnée et, pour les mêmes raisons, elle n'est pas retenue pour la présente problématique.

En revanche, le Conseil d'Etat a suivi de près les travaux fédéraux sur la récolte électronique des signatures (RES), qui se sont tenus de 2022 à 2023, en présence de représentantes et représentants de notre canton. L'enjeu était notamment de défendre la vision genevoise, en cas de mise en œuvre au niveau fédéral d'un tel canal de récolte.

Lors de sa séance du 20 novembre 2024, le Conseil fédéral a adopté le rapport en exécution du postulat 21.3607, intitulé « Récolte électronique des signatures à l'appui des initiatives populaires et des demandes de référendum au niveau fédéral ». Ce rapport met en évidence les questions organisationnelles, techniques, juridiques et politiques en suspens concernant la RES. Sur la base des résultats du rapport, le Conseil fédéral a mandaté la ChF, afin de réaliser un projet préliminaire qui doit définir les bases pour des essais pratiques limités en matière de RES. Il a en outre chargé la ChF de relier ce projet avec le projet préliminaire sur la RES prévu par l'Administration numérique suisse (ANS), afin de garantir une démarche commune. Dans le cadre du projet préliminaire, le Conseil fédéral estime qu'il est important d'impliquer activement les cantons et les communes, les acteurs intéressés de la politique et de la société civile, ainsi que les milieux scientifiques et spécialisés. Les questions centrales doivent être discutées et traitées dans le cadre d'un processus participatif.

Dans la foulée, le Conseil d'Etat a donné mandat à la chancellerie d'Etat pour initier un projet cantonal, en lien avec le programme fédéral que la ChF est en train de mettre en place pour démarrer courant de l'été 2025. Le projet cantonal est d'ores et déjà initié; il s'appuie sur l'article 188 LEDP, qui autorise à procéder à des tests en vue d'adapter l'exercice des droits politiques aux possibilités offertes par la technique. Il sera financé par le crédit d'ouvrage ouvert par la loi 13062 ouvrant un crédit d'investissement de 12 500 000 francs pour l'évolution du système d'information des droits politiques sur la période 2022-2027, du 14 octobre 2022, qui avait prévu cette réalisation dans son exposé des motifs, et la planification à ce stade du projet prévoit les premières RES genevoises entre fin 2026 et début 2027. En effet, si l'on mesure très bien les enjeux politiques pour la mise en œuvre de ce nouveau canal, les priorités demeurent la bonne tenue des opérations électorales, dont les élections communales en 2025 et les élections du pouvoir judiciaire en 2026, auxquelles s'ajoutent la mise en œuvre du vote électronique d'ici à juin 2026. Par ailleurs, la chancellerie d'Etat souhaite conduire avec le monde académique une étude socio-politique, afin de mesurer les impacts potentiels de la RES et, le cas échéant, en tirer les enseignements utiles. Enfin, Genève et Saint-Gall pourraient également profiter de leur statut de pionniers pour étendre leurs tests sur les RES communales et cantonales aux objets fédéraux, moyennant une future ordonnance fédérale spécifique pour encadrer ces tests.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite à prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :

Michèle RIGHETTI-EL ZAYADI

La présidente :

Nathalie FONTANET