



**UNIVERSITÉ
DE GENÈVE**

Archive ouverte UNIGE

<https://archive-ouverte.unige.ch>

Master

2024

Open Access

This version of the publication is provided by the author(s) and made available in accordance with the copyright holder(s).

La réglementation des campagnes de récolte de signatures

Cancela, Théo Ramon

How to cite

CANCELA, Théo Ramon. La réglementation des campagnes de récolte de signatures. Master, 2024.

This publication URL: <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:183604>

© This document is protected by copyright. Please refer to copyright holder(s) for terms of use.



**UNIVERSITÉ
DE GENÈVE**

FACULTÉ DE DROIT

La réglementation des campagnes de récolte de signatures

Mémoire de maîtrise dans le cadre du séminaire

« Le débat populaire sous le prisme du droit : la protection de la formation de la volonté populaire lors des campagnes de votations et d'élections »

Travail réalisé par Théo CANCELA

Sous la direction de la Docteure Camilla JACQUEMOUD

Assistée par Madame Tatiana HOLMER et Monsieur Daniel LATTION

Année académique 2024-2025

Table des matières

TABLE DES ABRÉVIATIONS	3
BIBLIOGRAPHIE	4
INTRODUCTION	9
I. LA NOTION DE RÉCOLTE DE SIGNATURES	10
A. LA SIGNATURE COMME ACTE D'EXERCICE DES DROITS POLITIQUES	10
B. LA RÉCOLTE DE SIGNATURES COMME PHASE DU PROCESSUS D'INITIATIVE ET DE RÉFÉRENDUM	11
II. LE CADRE LÉGAL DE LA RÉCOLTE DE SIGNATURES	12
A. LE CADRE LÉGAL FÉDÉRAL	12
1. <i>Le référendum facultatif</i>	12
2. <i>L'initiative populaire</i>	13
B. LE CADRE LÉGAL GENEVOIS.....	14
1. <i>Généralités</i>	14
2. <i>Le mécanisme de vérification des signatures</i>	15
III. LA PROTECTION DE LA RÉCOLTE DE SIGNATURES	16
A. LES FONDEMENTS DE LA PROTECTION	16
1. <i>La garantie des droits politiques</i>	16
a. La garantie des droits d'initiative et de référendum (art. 34 al. 1 Cst.).....	16
b. La garantie de la libre formation de la volonté populaire (art. 34 al. 2 Cst.).....	18
2. <i>Les autres droits fondamentaux</i>	20
a. La liberté d'opinion (art. 16 Cst. et art. 10 CEDH).....	20
b. La liberté de réunion (art. 22 Cst. et art. 11 CEDH).....	21
B. LES COMPOSANTES DE LA PROTECTION	21
1. <i>Le droit d'utilisation du domaine public</i>	21
2. <i>Le droit de ne pas être entravé dans la récolte de signatures</i>	25
3. <i>Le droit à une rémunération ?</i>	26
IV. LES LIMITES À LA RÉCOLTE DE SIGNATURES	27
A. LES LIMITES DE DROIT PUBLIC	27
1. <i>Le rôle des particuliers</i>	27
2. <i>Le rôle des autorités</i>	28
3. <i>La jouissance des droits politiques</i>	29
B. LES LIMITES DE DROIT PÉNAL	30
1. <i>La fraude électorale</i>	30
2. <i>La corruption électorale</i>	32
3. <i>L'atteinte au droit de vote</i>	32
4. <i>La récolte sans mandat</i>	32
5. <i>Le cas de l'art. 183 let. d ch. 3 LEDP/GE</i>	33
a. Généralités	33
b. La conformité à la garantie des droits politiques	34
c. La conformité à la liberté économique	35
d. La conformité au droit pénal fédéral.....	36
C. LES CONSÉQUENCES DU NON-RESPECT DES LIMITES	37
D. LES PROPOSITIONS DE SOLUTIONS ET LEUR APPRÉCIATION	38
1. <i>Les propositions fédérales</i>	38
a. L'interdiction de la récolte rémunérée.....	38
b. La réglementation de la récolte rémunérée.....	39
c. L'introduction de nouvelles méthodes de récolte	40
2. <i>Les propositions genevoises</i>	42
CONCLUSION	42
DÉCLARATION DE NON-PLAGIAT	44

Table des abréviations

al.	alinéa(s)
art.	article(s)
ATF	arrêt du Tribunal fédéral publié
CEDH	Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (RS 0.101)
cf.	conférer
ch.	chiffre(s)
consid.	considérant(s)
CP	Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (RS 311.0)
Cst.	Constitution fédérale du 18 avril 1999 (RS 101)
Cst./GE	Constitution genevoise du 14 octobre 2012 (RS/GE A 2 00)
FF	Feuille fédérale
hypo.	hypothèse(s)
LDP	Loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (RS 161.1)
LEDP/GE	Loi genevoise du 15 octobre 1982 sur l'exercice des droits politiques (RS/GE A 5 05)
let.	lettre(s)
n°	numéro(s)
N	numéro(s) de paragraphe
p. / pp.	page / plusieurs pages
par.	paragraphe(s)
phr.	phrase(s)
s. / ss	suivant(e) / suivant(e)s
RS	Recueil systématique du droit fédéral
RS/GE	Recueil systématique du droit cantonal genevois
TF	arrêt du Tribunal fédéral non publié

Bibliographie

Ouvrages doctrinaux

AUBERT Jean-François, Leçons suisses, *in* Pouvoirs n°77 : Le référendum, Paris (Seuil) 1996.

AUER Andreas, La souveraineté populaire et les limites au droit d'initiative, *in* AUER Andreas (édit.), Sans délais et sans limites ? : l'initiative populaire à la croisée des chemins = Ohne Fristen und Grenzen ? : die Volksinitiative am Scheideweg, Bâle (Helbing Lichtenhahn) 2001.

BISAZ Corsin, Direktdemokratische Instrumente als « Anträge aus dem Volk an das Volk » : Eine Systematik des direktdemokratischen Verfahrensrechts in der Schweiz, thèse Zurich (Dike) 2020.

DONATSCH Andreas/WOHLERS Wolfgang, Strafrecht IV : Delikte gegen die Allgemeinheit, 5^e éd., Zurich, Bâle, Genève (Schulthess) 2017.

DUBEY Jacques, Droits fondamentaux, Volume II : Libertés, garanties de l'Etat de droit, droits sociaux et politiques, Bâle (Helbing Lichtenhahn) 2018.

EHRENZELLER Bernhard/EGLI Patricia/HETTICH Peter/HONGLER Peter/SCHINDLER Benjamin/SCHMID Stefan G./SCHWEIZER Rainer J. (édit.), St. Galler Kommentar, Die schweizerische Bundesverfassung, Art. 73-197, 4^e éd. Zurich, Saint-Gall (Dike) et Zurich, Genève (Schulthess) 2023 (cité : SGK BV II-AUTEUR).

FAVEZ Jean-Claude, L'initiative populaire fédérale, *in* AUER Andreas (édit.), Les origines de la démocratie directe en Suisse = Die Ursprünge der schweizerischen direkten Demokratie, Bâle (Helbing Lichtenhahn) 1996.

GLASER Andreas/ BRAUN BINDER Nadja/BISAZ Corsin/TORNAY SCHALLER Bénédicte (édit.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte, *in* www.onlinekommentar.ch, version du 29 mars 2024, accessible sur <https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr> (05.11.2024) (cité : OK BPR-AUTEUR).

GONIN Luc, Droit constitutionnel suisse, Zurich (Schulthess) 2021.

GRISEL Etienne, Initiative et référendum populaires : Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse, 3^e éd., Berne (Stämpfli) 2004.

GRODECKI Stéphane, L'initiative populaire cantonale et municipale à Genève, thèse Zurich, Bâle, Genève (Schulthess) 2008.

HANGARTNER Yvo/KLEY Andreas/BRAUN BINDER Nadja/GLASER Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2^e éd. Zurich, Saint-Gall (Dike) 2023.

JACQUEMOUD Camilla, La libre formation de la volonté des signataires d'un référendum, *in* Revue Suisse de Jurisprudence, Zurich (Schulthess) 2020 (cité : Formation de la volonté).

JACQUEMOUD Camilla, La voie de recours pour soulever une tromperie lors d'une récolte de signature au niveau fédéral (art. 80 al. 2 LDP), *in* www.lawinside.ch, publié le 2 juillet 2020, disponible sur <https://lawinside.ch/930/> (21.11.2024) (cité : Voie de recours).

JACQUEMOUD Camilla, Les initiants et leur volonté : la notion de volonté des initiants et la délimitation de son influence sur le processus d'initiative populaire, thèse Genève, Zurich (Schulthess) 2022 (cité : Les initiants).

MALINVERNI Giorgio/HOTTELIER Michel/HERTIG RANDALL Maya/FLÜCKIGER Alexandre, Droit constitutionnel suisse, Vol. I : L'Etat, 4^e éd., Berne (Stämpfli) 2021.

MALINVERNI Giorgio/HOTTELIER Michel/HERTIG RANDALL Maya/FLÜCKIGER Alexandre, Droit constitutionnel suisse, Vol. II : Les droits fondamentaux, 4^e éd., Berne (Stämpfli) 2021.

MACALUSO Alain/MOREILLON Laurent/QUELOZ Nicolas (édit.), Commentaire romand, Code pénal II, Art. 111-329 CP, Bâle (Helbing Lichtenhahn) 2017 (cité : CR-CP II-AUTEUR).

MARTENET Vincent/DUBEY Jacques (édit.), Commentaire romand, Constitution fédérale, Préambule-Art. 81 Cst., Bâle (Helbing Lichtenhahn) 2021 (cité : CR-Cst. I ou II-AUTEUR).

NIGGLI Marcel Alexander/WIPRÄCHTIGER Hans (édit.), Basler Kommentar, Strafrecht II, Art 111-392 StGB, 4^e éd., Bâle (Helbing Lichtenhahn) 2019 (cité : BSK StGB II-AUTEUR).

PETRY Roswith, L'exercice des droits fondamentaux sur le domaine public, *in* BELLANGER François/TANQUEREL Thierry (édit.), La gestion et l'usage des biens de l'Etat à l'aune des droits fondamentaux, Genève, Zurich Bâle (Schulthess Editions Romandes) 2020.

SCHAUB Hans-Peter/FRICK Karin, Die Unterschriftensammlung: Ein geeigneter Prüfstein für die Relevanz von Initiativen und Referenden?, *in* SCHAUB Hans-Peter/BÜHLMANN Marc (édit.), Direkte Demokratie in der Schweiz, Genève, Zurich (Seismo) 2022.

TANQUEREL Thierry, Manuel de droit administratif, 2^e éd., Genève, Zurich, Bâle (Schulthess Editions Romandes) 2018.

TORNAY SCHALLER Bénédicte, La démocratie directe saisie par le juge : l'empreinte de la jurisprudence sur les droits populaires en Suisse, thèse Genève, Zurich, Bâle (Schulthess) 2008.

VON ARX Nicolas, Ähnlich aber anders, Die Volksinitiative in Kalifornien und in der Schweiz, thèse Genève, Bâle, Munich (Helbing Lichtenhahn) 2002.

WEBER Anina, Schweizerisches Wahlrecht und die Garantie der politischen Rechte : eine Untersuchung ausgewählter praktischer Probleme mit Schwerpunkt Proporzahlen und ihre Vereinbarkeit mit der Bundesverfassung, thèse Zurich, Bâle, Genève (Schulthess) 2016.

Documents officiels fédéraux

CHANCELLERIE FÉDÉRALE, La Chancellerie fédérale informe les comités au sujet des récoltes de signatures abusives, *in* www.admin.ch, publié le 10 septembre 2024, accessible sur <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-102407.html> (16.12.2024) (Cité : Plainte pénale).

CHANCELLERIE FÉDÉRALE, Résumé des initiatives populaires, *in* www.bk.admin.ch, publié le 9 octobre 2024, accessible sur <https://www.bk.admin.ch/ch/f/pore/vr/vor_2_2_6_3.html> (18.10.2024) (cité : Initiatives populaires).

CHANCELLERIE FÉDÉRALE, Vote électronique : Fiche d'information, *in* www.bk.admin.ch, publié le 3 mars 2023, accessible sur <<file:///Users/mac/Downloads/Vote%20%C3%A9lectronique%20-%20Fiche%20d%E2%80%99information.pdf>> (22.11.2024) (cité : Vote électronique).

CONSEIL DES ÉTATS, Bulletin officiel, Session d'hiver, Septième séance, *in* www.parlament.ch, accessible sur <<https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=66451>> (19.12.2024).

CONSEIL FÉDÉRAL, Essais pratiques de récolte électronique de signatures : le Conseil fédéral fait préparer les bases nécessaires, *in* www.admin.ch, publié le 20 novembre 2024, accessible sur <<https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-103228.html>> (22.10.2024) (cité : Récolte électronique).

CONSEIL FÉDÉRAL, Récoltes abusives de signatures : le contrôle a posteriori des signatures et la suspension du traitement des initiatives pendantes ne sont pas prévus, *in* www.admin.ch, publié le 19 septembre 2024, accessible sur <<https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-102460.html>> (21.11.2024) (cité : Récoltes abusives).

GAPANY Johanna, Motion : Récolte rémunérée de signatures : transparence (M 24.3940), *in* www.parlament.ch, accessible sur <<https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20243940>> (20.11.2024).

GROUPE DES VERT-E-S, Initiative parlementaire : Obligation de disposer d'une autorisation pour récolter des signatures à titre professionnel (IP 24.444), *in* www.parlament.ch, accessible sur <<https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20240444>> (18.11.2024) (cité : IP 24.444).

GROUPE DES VERT-E-S, Initiative parlementaire : Pour une démocratie en bonne santé : fin de la récolte de signatures rémunérée (IP 24.445), *in* www.parlament.ch, accessible sur <<https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20240445>> (22.11.2024) (cité : IP 24.445).

HURNI Baptiste, Motion : La démocratie directe mérite qu'on réprime la récolte frauduleuse de signatures (M 19.4431), *in* www.parlament.ch, accessible sur <<https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20194431>> (18.11.2024) (cité : M 19.4431).

HURNI Baptiste, Interdiction du paiement à la signature (M 24.4034), *in* www.parlament.ch, accessible sur <<https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20244034>> (19.12.2024) (cité : M 24.4034).

MICHEL Matthias, Essai pilote de récolte électronique de signatures au moyen de l'infrastructure de confiance mise en place pour l'identité électronique (M 24.3905), *in* www.parlament.ch, accessible sur <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20243905> (19.12.2024).

PORCHET Léonore, Initiative parlementaire : Qui monnaie la démocratie, récolte la démagogie (IP 22.471), *in* www.parlament.ch, accessible sur <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20220471> (20.11.2024).

REYNARD Mathias, Interpellation : Possibilité de retirer sa signature sa propre signature lors d'une récolte de signatures pour une initiative populaire ou un référendum (I 19.3520), *in* www.parlament.ch, accessible sur <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20193520> (21.11.2024) (cité : I 19.3520).

REYNARD Mathias, Motion : Interdire la récolte rémunérée de signatures (M 20.3015), *in* www.parlament.ch, accessible sur <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20203015> (13.10.2024) (cité : M 20.3015).

SOMMARUGA Carlo, Transparence des signatures payées (M 24.3992), *in* www.parlament.ch, accessible sur <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20243992> (19.12.2024).

STORNI Bruno, Listes de signatures à l'appui des demandes de référendum et des initiatives populaires. Ajouter le nom du responsable de la récolte de signatures pour la liste (IP 24.450), *in* www.parlament.ch, accessible sur <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20240450> (19.12.2024).

TSCHOPP Jean, Motion : Loi sur la récolte de signatures pour les initiatives et référendums (M 24.3874), *in* www.parlament.ch, accessible sur <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20243874> (18.11.2024).

Documents officiels cantonaux

CONSEIL D'ÉTAT DE LA RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE, 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 ?, *in* www.ge.ch, accessible sur <https://ge.ch/grandconseil/data/texte/QUE01916A.pdf> (19.11.2024).

DE FAVERI Paolo, Impact de l'introduction et de la suspension du vote par internet dans le Canton de Genève, *in* MONTFORT Hervé, Office cantonal de la statistique (OCSTAT) Genève, Communications statistiques, n°68, accessible sur <https://statistique.ge.ch/tel/publications/2022/analyses/communications/an-cs-2022-68.pdf> (20.11.2024).

GRAND CONSEIL DE LA RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE, Proposition de motion : Renforcer la confiance dans la démocratie (M 3046), *in* www.ge.ch, accessible sur <https://ge.ch/grandconseil/data/texte/M03046.pdf> (21.11.2024).

Autres sources

DÉPRAZ Alex/POCHON Charles-François, Le prix des signatures, *in* *Domaine Public* 1602 (Domaine Public) 2004.

HEUBERGER Jean-Marc, Après le scandale des fausses signatures, six partis demandent un essai pilote de collecte digitale, *in* www.rts.ch, publié le 26 septembre 2024, accessible sur <<https://www.rts.ch/info/suisse/2024/article/apres-le-scandale-des-faussees-signatures-six-partis-demandent-un-essai-pilote-de-collecte-digitale-28634749.html>> (20.11.2024).

JAGGI Yvette, Démocratie directe sous influence : les méthodes du marketing d'influence s'appliquent désormais aux récoltes de signatures pour les initiatives populaires, *in* *Domaine Public* 2254 (Domaine Public) 2019.

KELLER Benjamin, « Je récolte des signatures pour l'argent », *in* www.tdg.ch, publié le 13 décembre 2017, accessible sur <<https://www.tdg.ch/je-recolte-des-signatures-pour-largent-563780793403>> (23.11.2024).

MIELOT Gilles, Process strict pour contrôler les signatures et éviter les fraudes, *in* lemanbleu.ch, accessible sur <<https://www.lemanbleu.ch/fr/Actualites/Geneve/Process-strict-pour-controler-les-signatures-et-eviter-les-fraudes.html>> (21.12.2024).

RTS, Certaines organisations auraient récolté des signatures sans mandat, *in* www.rts.ch, publié le 10 septembre 2024, accessible sur <<https://www.rts.ch/info/suisse/2024/article/certaines-organisations-auraient-recolte-des-signatures-sans-mandat-28626266.html>> (18.11.2024) (cité : Récolte sans mandat).

RTS, Enquête sur une possible fraude lors de la collecte de signatures pour des initiatives populaires, *in* www.rts.ch, publié le 2 septembre 2024, accessible sur <<https://www.rts.ch/info/suisse/2024/article/enquete-sur-une-possible-fraude-lors-de-la-collecte-de-signatures-pour-des-initiatives-populaires-28617919.html>> (18.11.2024) (cité : Enquête).

RTS, La Chancellerie porte plainte une seconde fois dans l'affaire des signatures falsifiées, *in* www.rts.ch, publié le 25 septembre 2024, accessible sur <<https://www.rts.ch/info/suisse/2024/article/la-chancellerie-porte-plainte-une-seconde-fois-dans-l-affaire-des-signatures-falsifiees-28642099.html>> (19.11.2024) (cité : Plainte).

VÖGELE Adrian, Schöner Zufall : Nach der Enthüllung von Gaunereien beim Unterschriftensammeln legt die St.Galler Regierung den Plan für das schweizweit erste E-Collecting vor, *in* www.wundo.ch, publié le 28 septembre 2024, accessible sur <<https://www.wundo.ch/artikel/stgaller-regierung-legt-den-plan-fuer-das-schweizweit-erste-e-collecting-vor/>> (22.11.2024).

Introduction

La récolte de signatures est la base de la démocratie directe en Suisse. Cette forme de démocratie permet aux citoyens suisses de participer activement à l'élaboration de règles légales dans le pays. Au niveau fédéral, elle peut prendre la forme de l'initiative populaire, visant à inscrire de nouvelles règles dans la Constitution fédérale, ou du référendum facultatif, permettant de remettre en question un acte adopté par l'Assemblée fédérale¹.

La collecte de signatures permet aux citoyens de contribuer à soumettre un texte à la votation populaire. Elle est censée représenter la volonté populaire, dans le sens où, hormis en cas de référendum obligatoire, seuls les textes pour lesquels les citoyens ont un intérêt seront effectivement soumis au vote².

Cependant, une nouvelle pratique, la récolte rémunérée de signatures, pourrait mettre en péril le principe de la libre formation de la volonté populaire. En effet, plusieurs médias ont récemment relevé différents abus souvent liés à cette pratique. Parmi ces abus, l'on retrouve la communication d'informations trompeuses aux signataires des initiatives et référendums, la falsification de signatures et la récolte de signatures sans mandat³. Ces excès font ressortir le but principal des récolteurs rémunérés de signatures, qui est de récolter un maximum de signatures afin d'augmenter leur rémunération⁴.

Cette pratique s'est largement répandue au fil des années, au point qu'elle a posé en 2004 la question d'une interdiction. Le Conseil fédéral a cependant rejeté une telle idée, sous prétexte que cela atteindrait les droits d'initiative et de référendum. Le gouvernement craignait aussi que le nombre d'initiatives et de référendums aboutissant n'explose, sans pour autant faire un lien entre la rémunération, l'atteinte à la libre formation de la volonté populaire et le nombre de textes aboutissant⁵.

Cette idée de l'interdiction de la récolte rémunérée de signatures est revenue suite à la révélation des récents abus par les médias. Certains acteurs politiques prônent une interdiction pure et simple de cette pratique, d'autres un meilleur encadrement et une plus grande transparence. Bien que l'interdiction n'ait jamais fait l'objet d'une réglementation au niveau fédéral, le canton de Genève a expressément interdit cette pratique dans sa LEDP/GE.

Dans ce travail, nous nous demanderons si la récolte rémunérée de signatures a une influence directe sur la libre formation de la volonté populaire. Nous examinerons également si cette pratique peut être valablement admise, respectivement restreinte. A cet effet, nous nous poserons la question suivante : Quel est le rôle des campagnes de récolte de signatures, et de quelle protection doivent-elles bénéficier ?

¹ FAVEZ, N 7.

² JACQUEMOUD, Les initiants, N 162.

³ RTS, Enquête ; RTS, Plainte ; RTS, Récolte sans mandat.

⁴ KELLER.

⁵ FF 2005 2045, pp. 2059 et 2060.

Pour répondre à cette question, nous définirons tout d'abord la notion de récolte de signatures (I), puis nous exposerons le cadre légal de la récolte de signatures en Suisse et à Genève (II). Nous nous pencherons ensuite sur la protection de la récolte de signatures (III), avant d'analyser ses limites (IV). Dans ce dernier point, nous présenterons également les différentes solutions proposées au niveau politique.

I. La notion de récolte de signatures

A. La signature comme acte d'exercice des droits politiques

La Constitution fédérale suisse confère aux citoyens plusieurs droits de démocratie directe, permettant notamment de modifier la Constitution fédérale ou de se prononcer sur une loi adoptée par l'Assemblée fédérale.

Le premier droit est l'initiative populaire fédérale. Ce droit permet à un certain nombre de citoyens de proposer une révision totale ou partielle de la Constitution fédérale, obligeant les autorités à la soumettre à la votation populaire⁶. Les art. 138 al. 1 et 139 al. 1 Cst. posent les conditions suivantes à l'aboutissement d'une initiative : « 100 000 citoyens et citoyennes ayant le droit de vote peuvent, dans un délai de 18 mois à compter de la publication officielle de leur initiative, demander la révision [totale ou partielle] de la Constitution ».

Le deuxième droit est le référendum populaire. Le référendum populaire est défini comme le droit pour les citoyens de se prononcer sur un acte de l'Assemblée fédérale. Il peut être soit obligatoire, c'est-à-dire que l'acte du parlement sera obligatoirement soumis au vote des citoyens (art. 140 Cst.), soit facultatif, lorsque « 50 000 citoyens et citoyennes ayant le droit de vote ou huit cantons le demandent dans les 100 jours à compter de la publication officielle de l'acte » (art. 141 al. 1 Cst.).

Ces outils démocratiques se retrouvent à l'échelle cantonale, avec parfois la possibilité de lancer une initiative portant directement sur la révision d'une loi. Dans ce cas, le référendum est facultatif, de sorte que les citoyens ne seront appelés aux urnes que si le parlement refuse d'adopter l'initiative en question⁷.

En signant une initiative ou un référendum, le citoyen exprime son soutien au texte, exerçant ainsi son droit d'initiative, respectivement de référendum. Ce soutien, qui ne peut pas être assorti d'une motivation ou d'une réserve, se contente d'exprimer le souhait du citoyen de soumettre au vote l'objet signé. L'aboutissement d'une initiative ou d'un référendum ayant recueilli le nombre de signatures requises montre ainsi la volonté populaire de soumettre l'objet au vote, sans nous dire le « sens que [les signatures] revêtent au-delà de ce soutien »⁸.

⁶ GRISEL, N 95 à 99.

⁷ GRODECKI, N 1313.

⁸ JACQUEMOUD, Les initiants, N 161 et 162.

B. La récolte de signatures comme phase du processus d'initiative et de référendum

L'exercice des droits d'initiative et de référendum se décompose en plusieurs phases. Dans la procédure d'initiative populaire fédérale tendant à la révision partielle de la Constitution, la récolte des signatures intervient lors de la deuxième phase du processus, après que le comité d'initiative s'est formé et qu'il ait déposé la feuille de récolte des signatures contenant le titre, le texte et la liste des membres du comité de l'initiative à la Chancellerie fédérale. Dès lors que la feuille de récolte de signatures est validée par la Chancellerie fédérale, le comité a 18 mois pour récolter 100'000 signatures de citoyens suisses, qu'il devra déposer en même temps à la Chancellerie fédérale⁹.

La demande de référendum ne suppose pas l'existence d'un comité référendaire, même s'il est fréquent qu'un comité s'organise afin de superviser la récolte de signatures. Dans tous les cas, l'existence d'un comité d'initiative ou de référendum ne suppose pas que seuls leurs membres soient habilités à récolter des paraphes. En effet, à première vue, tout un chacun peut récolter des signatures pour ces objets, y compris les personnes n'ayant pas le droit de vote en Suisse¹⁰. Nous reviendrons sur ce dernier point plus après¹¹.

Les signatures collectées doivent cependant être transmises à la Chancellerie fédérale dans les 100 jours suivant la notification officielle de l'acte, sans pour autant qu'il ne faille toutes les déposer en même temps. Au total, 50'000 signatures valables de citoyens suisses doivent être récoltées pour qu'un référendum aboutisse (art. 140 Cst.).

La procédure d'initiative et de référendum étant analogue dans les cantons, nous n'entrerons pas dans les détails à ce sujet.

Le fait que les citoyens doivent signer le texte d'une initiative ou d'un référendum avant qu'il ne puisse être soumis à la votation populaire permet de faire un premier tri quant aux objets de votations. En effet, seuls les objets pertinents aux yeux d'une partie de ceux-ci seront proposés à l'acceptation de la population, qui déterminera la pertinence aux yeux de l'ensemble de la population (votant)¹².

Il faut toutefois nuancer la question de légitimation de cette phase, la doctrine étant partagée à ce sujet. Une autrice avance que le texte de l'initiative ou du référendum doit être suffisamment pertinent et sérieux pour un nombre important de citoyens afin que la soumission de l'objet au vote soit justifiée¹³. Un autre auteur estime cependant, et à juste titre selon nous, qu'il arrive trop souvent que des collecteurs de signatures bien préparés, éventuellement rémunérés, récoltent la signature de personnes abordées dans la rue qui n'ont pas encore approfondi leur opinion sur la question. Cet auteur souligne également que l'apposition d'une signature n'a pas

⁹ AUER, p. 77.

¹⁰ HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, N 964 à 971.

¹¹ Cf. *infra* IV.A.3.

¹² SCHAUB/FRICK, p. 49.

¹³ JACQUEMOUD, Les initiants, N 160.

le même effet que le vote en lui-même et qu'il est possible de prendre une autre décision lors de la votation populaire. Partant de ce constat, il estime que les signatures sont facilement apposées¹⁴. Ainsi, bien que la phase de récolte des signatures ait pour but de refléter la réelle volonté des citoyens de soumettre une question au vote, la pratique actuelle nous oblige à émettre quelques réserves sur la légitimation de cette phase.

II. Le cadre légal de la récolte de signatures

A. Le cadre légal fédéral

1. Le référendum facultatif

Le cadre légal de la récolte de signatures est principalement fixé par la LDP au niveau fédéral. La loi fait clairement la différence entre la récolte de signatures pour les référendums facultatifs (art. 59 ss LDP) et les initiatives populaires (art. 68 ss LDP)¹⁵.

Les art. 59a à 59c LDP fixent les principes généraux applicables aux demandes de référendum, à savoir l'exigence du dépôt des signatures et des attestations de la qualité d'électeur¹⁶ à la Chancellerie fédérale avant l'expiration du délai référendaire (art. 59a), l'impossibilité du retrait de la demande (art. 59b) et l'obligation d'organiser une votation populaire en cas d'aboutissement du référendum (art. 59c). Le Tribunal fédéral précise que les initiants sont les seuls responsables pour la remise à temps des signatures et des attestations d'électeur à la Chancellerie fédérale¹⁷.

Ce sont les art. 60 et 61 LDP qui posent les règles relatives aux signatures en tant que telles. Il faut que les listes de récolte de signatures contiennent, selon l'art. 60 al. 1 LDP, le canton et la commune d'exercice des droits politiques du signataire (let. a), le titre et la date d'adoption par l'Assemblée fédérale de l'acte législatif attaqué (let. b) et la mention de la punissabilité de la falsification du résultat de la récolte de signatures ou de la corruption relative à celle-ci (let. c). L'al. 2 précise qu'un comité peut faire signer plusieurs demandes de référendum en même temps, à condition que chaque demande fasse l'objet d'une liste distincte. Il est important de souligner que le texte de loi ne figure pas sur la feuille de récolte de signatures. Le Tribunal fédéral a d'ailleurs jugé que les inscriptions présentes sur les listes de signatures ne doivent pas tromper les citoyens. Une information trompeuse et sans rapport avec la demande de référendum ne doit donc pas figurer sur la feuille de récolte¹⁸. Nous reviendrons cependant sur les exagérations admissibles lors d'une campagne de récolte de signatures¹⁹.

¹⁴ BISAZ, N 579 et 580.

¹⁵ HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, N 810 et 959.

¹⁶ Cf. *infra* II.B.2.

¹⁷ ATF 131 II 449, consid. 3.2, traduit par DeepL (22.11.2024).

¹⁸ ATF 116 Ia 466, consid. 6a.

¹⁹ Cf. *infra* IV.A.1.

L'art. 61 al. 1 LDP impose que « l'électeur [écrive] à la main et de façon lisible son nom et ses prénoms sur la liste de signatures ; il y adjoint sa signature ». L'électeur incapable d'écrire peut cependant faire inscrire ces informations par un autre électeur, qui apposera sa propre signature sur la liste (al. 1^{bis}).

Selon l'art. 66 al. 1 LDP, « la Chancellerie fédérale constate si la demande de référendum a recueilli ou non le nombre de signatures valables prescrit par la Constitution », à savoir 50'000 signatures. Aux termes de l'al. 2, elle constate également la nullité des signatures ne satisfaisant pas aux exigences de l'art. 60 (let. a), n'ayant pas reçu d'attestation de la qualité d'électeur (let. b), ou ayant été déposées après l'échéance de délai référendaire (let. c). Elle publie finalement la décision d'aboutissement ou non, « en indiquant, par canton, le nombre des signatures valables et des signatures nulles » (al. 3).

Dans ce travail, nous laisserons de côté la réglementation relative au référendum demandé par les cantons, étant donné qu'aucune procédure de récolte de signatures n'y prend place.

2. L'initiative populaire

Les règles régissant la récolte de signatures pour une initiative sont définies aux art. 68 à 72 LDP.

Comme déjà mentionné, le comité d'initiative doit déposer son projet de liste de signatures à la Chancellerie fédérale pour examen préliminaire et validation (art. 69 LDP). Selon l'art. 68 al. 1 LDP, cette liste contient, comme pour la demande de référendum, sous réserve du texte de l'initiative, le canton et la commune d'exercice des droits politiques du signataire (let. a), le titre et le texte de l'initiative, ainsi que la date et sa publication dans la Feuille fédérale (let. b) et la mention de la punissabilité de la falsification du résultat de la récolte de signatures ou de la corruption relative à celle-ci (let. d). Elle contient en plus une clause de retrait de l'initiative (let. c) et le nom et l'adresse des membres composant le comité d'initiative (let. e).

L'art. 70 LDP renvoie aux dispositions régissant la demande de référendum pour la forme des signatures (art. 61 LDP), l'attestation de la qualité d'électeur (art. 62 LDP) et le refus de ladite attestation (art. 63 LDP).

Les signatures récoltées lors des campagnes de récolte de signatures doivent être déposées en bloc par le comité d'initiative à la Chancellerie fédérale, munies des attestations de la qualité d'électeur, dans les 18 mois suivant la publication de l'initiative dans la Feuille fédérale (art. 71 al. 1 LDP). L'art. 72 LDP reprend les termes de l'art. 66 LDP concernant l'aboutissement de l'initiative.

Bien que la LDP soit très précise dans sa définition des questions procédurales régissant les récoltes de signatures, elle ne dit que très peu de choses quant à la récolte même. L'on peut donc se demander si le droit cantonal est plus fourni en la matière, afin de mettre un cadre légal à la pratique de la récolte.

B. Le cadre légal genevois

1. Généralités

Le droit cantonal genevois règle principalement la procédure relative au référendum et à l'initiative cantonales et communales. Seul l'art. 84A LEDP/GE traite de la récolte de signatures pour le référendum et l'initiative fédéraux et précise l'autorité de contrôle des signatures et l'attestation de la qualité d'électeur. Cette disposition sera traitée sous l'angle des mécanismes de vérification des signatures²⁰.

La procédure cantonale pour les demandes de référendums et d'initiatives diffère par quelques aspects de la procédure fédérale. En effet et selon l'art. 86 al. 1 LEDP/GE, les auteurs d'une demande de référendum ou d'une initiative doivent, avant de commencer la récolte de signatures, informer l'exécutif cantonal ou communal de leur décision (let. a), désigner un mandataire chargé d'agir en leur nom (let. b) et soumettre le projet de liste de signatures à l'approbation du service des votations et élections (let. c).

Ces listes de signatures sont réglementées à l'art. 87 al. 1 LEDP/GE et doivent contenir au minimum cinq lignes de signatures (let. a), l'objet et le titre de l'initiative ou du référendum (let. b), la mention de la punissabilité de la falsification du résultat de la récolte de signatures ou de la corruption relative à celle-ci (let. b). En plus de cet article, la let. d de l'art. 86 al. 1 rajoute que les coordonnées des membres du comité d'initiatives doivent figurer sur les listes. Le placement dans la loi de cette lettre porte selon nous à confusion. En effet, la mention des comités d'initiative sur une liste de signatures devrait selon nous se trouver à l'art. 87 LEDP/GE, traitant exclusivement des « formules », plutôt qu'à l'art. 86 al. 1 LEDP/GE relatif à la procédure préliminaire.

Comme en droit fédéral, les informations personnelles et la signature du signataire doivent être apposées par sa main, sauf en cas d'infirmité l'obligeant à faire inscrire ces informations par un autre électeur, qui apposera sa propre signature sur la liste (art. 87 al. 2 et 3 LEDP/GE).

Contrairement au droit fédéral, le nombre de signatures requises n'est pas fixe à Genève et est réglé par la Constitution genevoise. En effet, la Constitution genevoise prévoit un système de pourcentage des titulaires des droits politiques déterminant le nombre de signatures à récolter. Au niveau cantonal, il s'agit de 2% des citoyens genevois pour l'initiative tendant à la révision de la Constitution (art. 56 al.1 Cst./GE), de 1,5% pour l'initiative tendant à la révision d'une loi et pour le référendum facultatif (art. 57 al. 1 et 67 al. 1 Cst./GE).

Au niveau communal, ces pourcentages dépendent du nombre de citoyens de la commune. Selon les art. 71 al. 1 et 77 al. 1 Cst./GE, il s'agit, pour les initiatives comme pour les référendums, de 10% des titulaires des droits politiques dans les communes de moins de 5'000 titulaires des droits politiques (let. a), 5% des titulaires des droits politiques, mais au

²⁰ Cf. *infra* II.B.2.

moins 300 d'entre eux, dans les communes de 5'000 à 30'000 titulaires des droits politiques (let. b) et 3% des titulaires des droits politiques, mais au moins 1'800 et au plus 2'400 d'entre eux, dans les communes de plus de 30'000 titulaires des droits politiques (let. c).

En droit cantonal genevois, comme en droit fédéral, l'on doit constater que la pratique de la récolte de signatures n'est que très peu réglementée. Les seules dispositions portant sur la pratique de la récolte des signatures à Genève sont l'art. 45 al. 3 LEDP/GE, soumettant la récolte de signatures aux abords d'un local de vote à autorisation de l'administration cantonale, et l'art. 183 ch. 3 let. d LEDP/GE, interdisant la rémunération de la récolte de signatures. Nous traiterons spécifiquement de cette dernière disposition plus après²¹.

2. Le mécanisme de vérification des signatures

En droit cantonal genevois, l'art. 84A LEDP/GE précise l'autorité compétente en matière de contrôle des signatures et d'attestation d'électeur, mentionnée à l'art. 62 LDP pour le référendum fédéral, disposition à laquelle renvoie l'art. 70 LDP à propos de l'initiative fédérale.

Aux termes de l'art. 62 al. 1 LDP, les listes de signatures pour les référendums ou initiatives doivent être adressées « suffisamment tôt avant l'expiration du délai référendaire, au service compétent selon le droit cantonal pour attester la qualité d'électeur ». A Genève, ce sont les communes qui ont été désignées par le droit cantonal pour remplir ce rôle, sous réserve de délégation au service des votations et élections (art. 84A LEDP/GE). Seules deux des quarante-cinq communes genevoises n'exercent pas cette délégation, à savoir les communes de Laconnex et de Chancy²². Le service des votations et élections (ou les communes) doivent donc attester de la qualité d'électeur des signataires des listes de référendum ou d'initiative habitant leur territoire, avant de pouvoir renvoyer ces attestations aux expéditeurs (art. 62 al. 2 LDP).

Pour les référendums et initiatives cantonaux, le service des votations et élections est exclusivement compétent pour faire « vérifier sans frais la qualité d'électeur des signataires » (art. 91 al. 1 LEDP/GE).

Le rôle de l'autorité recensant les signatures est d'attester que le signataire de l'initiative ou du référendum a le droit de vote en matière fédérale, cantonale ou communale, dans la commune dans laquelle il est enregistré. En d'autres termes, l'autorité se limite à contrôler si les informations que le signataire a inscrites sur la liste de signatures sont conformes à la réalité et que celui-ci figure bien au registre de la commune dans laquelle il prétend exercer ses droits politiques. L'autorité n'est cependant pas habilitée à vérifier que la signature apposée sur la liste de signatures est correcte. A Genève, bien qu'une signature soit présente sur la feuille de récolte de signatures, celle-ci « n'est pas un gage d'authenticité »²³.

²¹ Cf. *infra* IV.B.5.

²² OK BPR-TORNAY SCHALLER, art. 62, N 53.

²³ OK BPR-TORNAY SCHALLER, art. 62, N 57 ; MIELOT.

III. La protection de la récolte de signatures

A. Les fondements de la protection

1. La garantie des droits politiques

a. *La garantie des droits d'initiative et de référendum (art. 34 al. 1 Cst.)*

Les droits politiques d'initiative et de référendum sont protégés par une garantie constitutionnelle particulière, nommée la garantie des droits politiques et ancrée à l'art. 34 Cst. La garantie des droits politiques de l'art. 34 Cst. fait partie du catalogue des droits fondamentaux conférés aux citoyens par la Constitution fédérale. Cette garantie donne à l'État le devoir de vérifier que personne ne soit entravé dans l'exercice effectif de ses droits politiques²⁴.

L'art. 136 al. 2 Cst., ayant pour but de préciser les droits politiques visés à l'al. 1, se limite à énumérer les droits politiques au niveau fédéral, dont le droit de signer des initiatives et des référendums. Ce faisant, il ne fait que répéter des droits déjà garantis par les art. 138 à 141 Cst. L'art. 34 Cst. est applicable aux art. 138 à 141 Cst. De ce fait, sans directement conférer des droits politiques aux citoyens, l'art. 34 Cst. garantit ceux définis aux art. 138 à 141 Cst.²⁵. Cet article ne garantit pas seulement les droits politiques au niveau fédéral, mais aussi aux niveaux cantonal et communal. Selon l'art. 39 al. 1 Cst, les autorités cantonales ont la compétence de régler les droits politiques aux niveaux cantonal et communal. Elles doivent dès lors respecter la garantie des droits politiques²⁶.

La Constitution genevoise, à travers sa mise en œuvre du droit fédéral (art. 46 Cst.), reconnaît la récolte de signatures pour des initiatives et des référendums comme un droit politique (art. 45 al. 1 Cst./GE). Elle garantit par ailleurs que « toute personne jouissant des droits politiques puisse effectivement les exercer » (al. 2). Étant un droit politique, l'exercice de la récolte de signatures est donc garanti par la Constitution genevoise, comme le rappelle aussi l'art. 47 Cst./GE. Il est même précisé que l'utilisation du domaine public doit être gratuit pour ce genre d'activités.

L'art. 34 al. 1 Cst. interdit en outre aux autorités d'entraver la bonne pratique des droits politiques. En effet, le droit d'initiative ne permet pas seulement aux citoyens d'affirmer leur soutien à une initiative en signant son texte, mais il permet aussi « de tout mettre en œuvre pour recueillir les signatures nécessaires à son aboutissement »²⁷, dans le respect de l'ordre public et la liberté d'autrui. Les autorités doivent permettre l'organisation de scrutins populaires, notamment en interprétant le texte d'une initiative de façon conforme au droit supérieur ou

²⁴ CR-Cst. I-MARTENET/VON BÜREN, art. 34, N 17.

²⁵ CR-Cst. II-DUBEY, art. 136, N 34.

²⁶ CR-Cst. I-MARTENET/VON BÜREN, art. 34, N 6.

²⁷ ATF 97 I 893, consid. 2.

en favorisant l'invalidation partielle d'une initiative plutôt que son invalidation totale²⁸. Les autorités doivent également mettre en œuvre le principe de l'interdiction du formalisme excessif dans l'examen des listes de signatures. L'on peut cependant logiquement attendre des autorités qu'elles examinent que toutes les rubriques présentes sur la feuille de récolte de signatures soient remplies. Cela découle des prescriptions légales. Selon le Tribunal fédéral, il n'est cependant pas admissible que les autorités invalident une feuille de récolte sous prétexte qu'un électeur a inversé ses nom et prénom, ou qu'un électeur sans emploi a laissé vide la case de la profession²⁹.

Le Tribunal fédéral a par ailleurs estimé que les autorités cantonales, bien que l'art. 39 al. 1 Cst. leur confère une certaine liberté dans le règlement des droits politiques aux niveaux cantonal et communal, sont tenues de respecter l'art. 34 al. 1 Cst. et que les « conditions [d'exercice des droits politiques] ne doivent pas être prohibitives ». Un canton qui exigerait des conditions trop élevées pour l'aboutissement d'une initiative ou d'un référendum violerait donc le principe de la garantie des droits politiques défini à l'art. 34 al. 1 Cst³⁰.

Les autorités ne sauraient cependant faire preuve de laxisme dans l'application des délais pour le dépôt des signatures et des attestations d'électeur, que ce soit pour une demande de référendum ou le lancement d'une initiative populaire. La Constitution fixe ces délais comme « condition-cadre centrale » pour l'exercice des droits politiques aux art. 139 al. 1 et 141 al. 1 Cst., articles auxquels les art. 66 al. 1 et 72 al. 1 LDP font référence³¹. Le Tribunal fédéral confirme qu'un dépôt des attestations d'électeur à la Chancellerie fédérale ultérieurement au dépôt des signatures ne pourrait être envisagé. Il faut donc comprendre des normes constitutionnelles qu'elles fixent un délai non seulement pour le dépôt des signatures, mais aussi pour le dépôt des attestations d'électeur³².

Finalement, un auteur considère que l'exercice des droits politiques, en tant que garantie de l'État de droit, ne peut subir aucune restriction³³. Une autre partie de la doctrine propose une approche différente, distinguant les droits politiques au sens strict des composantes de ces droits, ayant un effet similaire aux libertés. La première catégorie, dont font partie les droits d'initiative et de référendum en tant que tels, ne peut subir aucune restriction. La deuxième catégorie, comportant notamment l'obligation de l'État de garantir les récoltes de signatures, pourrait être restreinte. Cette deuxième catégorie doit dès lors être traitée comme un droit fondamental, pouvant donc être restreinte aux conditions de l'art. 36 Cst., à savoir en présence d'une base légale, d'un intérêt public prépondérant et du respect du principe de la proportionnalité. Cette vision exige cependant des conditions élevées pour la restriction de ces droits fondamentaux, notamment pour principe de la proportionnalité³⁴.

²⁸ CR-Cst. I-MARTENET/VON BÜREN, art. 34, N 20.

²⁹ ATF 103 Ia 280, consid. 2, traduit par DeepL (01.11.2024).

³⁰ ATF 140 I 58, JdT 2015 I, p. 132, consid. 3.3.

³¹ HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, N 816.

³² ATF 131 II 449, consid. 3.4.1, traduit par DeepL (07.11.2024).

³³ GRODECKI, N 957.

³⁴ HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, N 215 ; MALINVERNI/HOTTELIER/HERTIG RANDALL/FLÜCKIGER, Vol. I, N 790 ; WEBER, N 101 et 102.

Nous sommes d'avis qu'il faut se rattacher à cette deuxième vision. Cela confère à l'État une certaine flexibilité, le laissant intervenir en cas de violation de dispositions relatives aux récoltes de signatures.

b. La garantie de la libre formation de la volonté populaire (art. 34 al. 2 Cst.)

La libre formation de la volonté populaire est garantie à l'al. 2 de l'art. 34 Cst. A teneur de cet article, « la libre formation de l'opinion de citoyens et des citoyennes et l'expression fidèle et sûre de leur volonté » est protégée. La garantie de l'art. 34 al. 2 Cst. a donc pour but de protéger le processus de réflexion du citoyen, afin qu'il ait tous les outils en main pour former une opinion en accord avec ses convictions³⁵.

Même si la procédure de récolte de signatures a lieu avant le processus de votation et n'a donc pas d'influence directe sur le vote, il y a lieu de se demander si elle doit être protégée par la garantie de l'art. 34 al. 2 Cst. La doctrine est partagée sur le moment où la protection de la libre formation de la volonté populaire intervient. Afin de répondre à cette question, une autrice propose à juste titre d'examiner séparément la campagne de récolte de signatures de la campagne de votation. La campagne de récolte de signatures a pour but d'amener les citoyens à « exercer leur droit de signer la demande de référendum [ou l'initiative] », tandis que la campagne de votation cherche à « influencer l'exercice du droit de se prononcer sur l'objet du scrutin »³⁶.

Bien qu'elle ne fasse pas réellement de distinction entre ces deux phases, la jurisprudence confirme que la libre formation de volonté populaire doit être autant garantie dans une campagne de récolte de signatures que dans une campagne de votation³⁷. Cette liberté garantie au citoyen doit permettre de le protéger dans l'exercice de ses droits politiques, notamment quand il décide ou refuse de signer une initiative populaire ou une demande de référendum³⁸.

Dans le cadre de la récolte de signatures, la libre formation de la volonté populaire présuppose que le citoyen, potentiellement signataire de l'initiative ou du référendum, puisse se forger une opinion basée sur les éléments qu'il a en mains. Lors d'une récolte de signatures sur le domaine public, ces éléments sont généralement le texte de l'objet (sauf pour le référendum) et le dialogue entretenu avec le récolteur de signatures. Le Tribunal fédéral confirme que « la récolte de signatures n'est en général précédée d'aucun débat politique »³⁹. Ainsi, dans l'hypothèse où le récolteur est bien renseigné sur le sujet, et de bonne foi, le signataire peut engager une discussion constructive et former une opinion sur la base de celle-ci, en accord avec ses valeurs⁴⁰.

³⁵ CR-Cst. I-MARTENET/VON BÜREN, art. 34, N 67 et 68.

³⁶ JACQUEMOUD, Formation de la volonté, p. 227

³⁷ ATF 116 Ia 466, consid. 5.

³⁸ CR Cst-MARTENET/VON BÜREN, art. 34, N 71.

³⁹ ATF 129 I 381, consid. 4.2.

⁴⁰ BISAZ, N 578.

Il est selon nous important d'analyser deux hypothèses où l'aboutissement des initiatives et référendums reflète certes la volonté populaire des citoyens, mais sa portée est différente. Dans ce cadre, il y a lieu de démontrer les deux hypothèses suivantes : d'une part le cas où le texte qui aboutit, ayant donc recueilli le nombre de signatures prescrit par la Constitution, est soutenu pour sa pertinence politique, et d'autre part la situation où ledit texte a abouti indépendamment de sa pertinence d'un point de vue politique.

Dans la première hypothèse, le nombre de signatures récoltées peut être considéré comme un « indicateur de soutien » à l'initiative ou au référendum en question. La formation de la volonté populaire peut être qualifiée de libre et éclairée, étant donné que les signataires du texte l'ont fait par conviction. Ce principe est un gage de qualité du texte, puisque les citoyens ont délibérément choisi de soutenir ce texte dans la phase préliminaire de récolte de signatures. Il y a donc une volonté de soutenir ce texte en vue de sa soumission au vote populaire. L'on assiste donc à une réelle mobilisation populaire en faveur d'un texte soutenu pour sa pertinence politique⁴¹.

Dans la seconde hypothèse, les citoyens ont signé l'initiative ou le référendum proposé par opportunité et non par conviction. Cela est notamment le cas lorsque les organisations initiatrices disposent d'importants moyens financiers ou d'un grand nombre de membres. Il leur est donc plus aisé d'atteindre le nombre de signatures prescrit en mobilisant ces moyens en faveur de la récolte de signatures, mais pas nécessairement en faveur du texte. Dans cette hypothèse, l'aspect quantitatif est mis en avant : le nombre de signatures récoltées est plus important que la qualité de celles-ci. L'on se retrouve donc dans une situation où certes un grand nombre d'électeurs ont apposé leur signature, mais ce choix ne se répercutera pas forcément en votation populaire. Cela est notamment le cas lorsque l'opinion populaire n'est pas encore avancée sur l'objet, où lorsque les signataires sont mis devant le fait accompli, lors d'une récolte rémunérée sur le domaine public par exemple. Le texte en question est donc soutenu indépendamment de sa pertinence politique⁴².

Il est tout de même important de souligner que dans ces deux hypothèses, l'aboutissement des initiatives et référendums sont le fruit d'une volonté populaire de les soumettre au vote populaire. Ce n'est pas parce que l'opinion populaire n'est pas encore arrêtée sur le sujet que le résultat de la récolte de signatures ne reflète pas la volonté des signataires de voter sur l'objet en question⁴³. Nous analyserons par la suite plusieurs situations dans lesquelles les objets aboutissant ne reflètent pas la volonté populaire des citoyens, notamment parce que les informations communiquées sont trompeuses ou parce que les signatures sont falsifiées⁴⁴.

⁴¹ SCHAUB/FRICK, pp. 50 à 52.

⁴² SCHAUB/FRICK, pp. 52 à 54.

⁴³ JACQUEMOUD, Les initiants, N 169.

⁴⁴ Cf. *infra* IV.A.1 et IV.B.1.

2. Les autres droits fondamentaux

a. *La liberté d'opinion (art. 16 Cst. et art. 10 CEDH)*

Longtemps considérée comme une liberté non écrite par le Tribunal fédéral⁴⁵, la liberté d'expression, ou d'opinion, fut finalement inscrite dans la Constitution fédérale de 1999. Consacrée à l'art. 16 Cst., la liberté d'expression garantit à toute personne « le droit de former, d'exprimer et de répandre librement son opinion » (al. 2). Par ailleurs, le Tribunal fédéral a considéré que la liberté d'expression ne devait pas seulement garantir le fait de pouvoir s'exprimer, mais aussi les moyens de le faire⁴⁶. La doctrine précise que cette liberté protège l'expression du message, peu importe le contenu de celui-ci⁴⁷.

Dans le cadre de la récolte de signatures, la liberté d'expression peut donc être mise en œuvre en exprimant tout idée, prise de position, manifestation de la volonté par la personne récolteuse. Elle doit également être protégée par la garantie des droits politiques de l'art. 34 al. 1 Cst., qui vise à faire en sorte que les autorités n'entravent pas le bon exercice des droits politiques, rendu notamment possible grâce à la liberté d'expression. En effet, pour qu'une initiative ou un référendum aboutisse, il faut que les récolteurs de signatures puissent exprimer et répandre librement leur opinion afin de convaincre les signataires. Ce n'est que comme cela que les signataires pourront prendre connaissance du message et de la portée du texte, et donc contribuer à le faire aboutir.

Dans un arrêt de 1971, le Tribunal fédéral a d'ailleurs jugé que la liberté d'expression confère uniquement aux citoyens le droit de diffuser leur opinion dans le respect des règles légales. Le Tribunal fédéral ajoute que dans le cadre d'une récolte de signatures, le droit d'initiative va plus loin que la liberté d'expression, et qu'il comprend « la faculté pour chaque citoyen non seulement de lancer une initiative populaire, mais encore d'agir de façon efficace pour la faire aboutir, dans le respect de l'ordre public et de la liberté d'autrui »⁴⁸. Cette jurisprudence souligne que la récolte de signatures dans la rue constitue un des moyens « les plus efficaces et les plus faciles d'arriver au but visé »⁴⁹, à savoir récolter le plus grand nombre de signatures en le moins de temps possible.

La liberté d'expression est néanmoins susceptible de restrictions aux conditions de l'art. 36 Cst. Selon la doctrine, les conditions de restriction de cette liberté doivent cependant être appliquées de manière restrictive, étant donné que la liberté d'expression consiste en soi en un intérêt public. En effet, la liberté d'expression favorise « la libre formation de la volonté de tous et de chacun »⁵⁰, de sorte qu'elle doit être préservée au maximum.

⁴⁵ ATF 87 I 114, consid. 2.

⁴⁶ ATF 120 Ib 142, JdT 1996 I, p. 643, consid. 4a.

⁴⁷ DUBEY, N 2094.

⁴⁸ ATF 97 I 893, consid. 4.

⁴⁹ ATF 97 I 893, consid. 6d.

⁵⁰ DUBEY, N 2269 et 2270.

b. *La liberté de réunion (art. 22 Cst. et art. 11 CEDH)*

La liberté de réunion n'était pas garantie par les Constitutions fédérales de 1848 et de 1874, mais se confondait avec la liberté d'association. Depuis la révision de la Constitution fédérale en 1999, elle est désormais garantie à l'art. 22 Cst.⁵¹. La liberté de réunion confère à toute personne « le droit d'organiser des réunions, d'y prendre part ou non » (art. 22 al. 2 Cst.). Cette disposition a donc non seulement une portée positive, car elle permet d'organiser et de participer à une réunion, mais également négative, permettant de ne pas prendre part à une réunion. L'on doit entendre par réunion, un groupe de personnes se réunissant afin de poursuivre, de réaliser ensemble un but déterminé, ou de communiquer leurs opinions⁵².

La doctrine estime qu'un rassemblement spontané de plusieurs individus à la suite d'un événement organisé peut bénéficier de la protection de l'art. 22 Cst. Cet auteur ajoute que pour être protégée, la réunion doit avoir pour but la communication d'informations⁵³.

La liberté de réunion peut également être restreinte. Les conditions de restriction de la liberté d'opinion⁵⁴ sont applicables *mutatis mutandis* à la liberté de réunion⁵⁵.

B. Les composantes de la protection

1. Le droit d'utilisation du domaine public

Le domaine public au sens étroit du terme comprend les biens étatiques librement accessibles à tout un chacun. Il comprend non seulement le domaine public naturel, comme les lacs et les forêts, mais aussi le domaine public dit artificiel, soit tous les édifices conçus par l'humain dans un but d'intérêt général, comme les places et les ponts. La condition fondamentale d'appartenance d'un bien au domaine public est le principe de l'« *Öffentliche Sachen im Gemeingebrauch* », soit le fait que l'espace soit ouvert à l'entier de la population, de manière libre, égale et gratuite⁵⁶.

Il existe trois types d'usage du domaine public : les usages commun, accru et privatif. Dans ce travail, nous nous contenterons des deux premiers usages du domaine public, laissant de côté l'usage privatif, qui est sans intérêt pour les campagnes de récolte de signatures.

L'usage commun du domaine public est défini par la doctrine comme l'usage égal et simultané que tous les intéressés peuvent faire du domaine public. Il est ouvert à tous et généralement gratuit, sans être soumis à une autorisation de l'État. L'usage commun du domaine public peut

⁵¹ MALINVERNI/HOTTELIER/HERTIG RANDALL/FLÜCKIGER, Vol. II, N 749.

⁵² MALINVERNI/HOTTELIER/HERTIG RANDALL/FLÜCKIGER, Vol. II, N 757 ; ATF 117 Ia 472, consid. 3c traduit par DeepL (15.11.2024).

⁵³ DUBEY, N 2209 et 2210.

⁵⁴ Cf. *supra* III.A.2.a.

⁵⁵ DUBEY, N 2269.

⁵⁶ TANQUEREL, N 198 à 200.

cependant être soumis à des conditions générales, permettant une utilisation sécurisée des espaces publics, comme la loi sur la circulation routière⁵⁷.

L'usage accru du domaine public, contrairement à l'usage commun, dépasse généralement l'utilisation normale pouvant être exercée par tout un chacun. Il peut également entraver l'utilisation du domaine public par d'autres usagers. L'usage accru du domaine public est généralement soumis à autorisation de l'État et peut faire l'objet d'une taxe⁵⁸.

Nous devons tout d'abord définir si la récolte de signatures constitue un usage commun ou accru du domaine public et si l'utilisation de mobilier lors de la collecte peut changer cet usage. Cette question est restée ouverte pendant de nombreuses années par le Tribunal fédéral⁵⁹. En 2009, la Cour suprême a estimé que la solution peut se fonder sur des « caractéristiques concrètes actuelles », qui sont susceptibles de changer avec le temps. Dans cet arrêt, le Tribunal fédéral part du principe qu'une récolte de signatures effectuée par une à trois personnes dans la rue constitue un usage commun du domaine public, pour autant qu'elle n'entrave pas l'utilisation de ces espaces par d'autres individus⁶⁰.

A Genève, la Constitution garantit directement l'utilisation du domaine public à titre gratuit dans le but de récolter des signatures pour des initiatives ou des demandes de référendums, sans pour autant préciser si l'usage du domaine public serait commun ou accru (art. 47 Cst./GE).

En 1979, le Tribunal fédéral a estimé que l'installation de tables pour la récolte de signatures consistait en un usage accru du domaine public. Il souligne qu'« un stand occupe un certain espace de manière exclusive, le domaine public à disposition est limité et il n'est pas possible d'installer un nombre illimité de stands »⁶¹. L'installation de stands sur le domaine public peut en outre affecter l'utilisation que d'autres usagers voudraient en faire.

Nous allons désormais analyser si l'assujettissement à autorisation est admissible lorsque l'utilisation du domaine public est commune, et si une base légale est nécessaire à cela. En 1983, le Tribunal a estimé que la récolte de signatures sans mobilier pouvait être soumise à autorisation, qu'elle soit considérée comme un usage commun ou accru du domaine public. Dans cet arrêt, le Tribunal fédéral n'examine en réalité même pas si la récolte de signatures (sans mobilier) relève d'une utilisation commune ou accrue du domaine public, mais se contente de dire qu'elle peut être soumise à autorisation⁶². En effet, en ne définissant pas si ladite récolte satisfait à un usage commun ou accru, l'on pourrait penser que si celle-ci ne remplit pas les conditions d'un usage accru, elle soit considérée comme un usage commun, et dès lors qu'elle ne puisse pas être soumise à autorisation.

⁵⁷ TANQUEREL, N 206 à 208.

⁵⁸ TANQUEREL, N 210 à 213.

⁵⁹ ATF 96 I 586, consid. 5 ; ATF 97 I 893, consid. 5 ; ATF 109 Ia 208, consid. 4.

⁶⁰ ATF 135 I 302, JdT 2010 I, p. 263, consid. 3.3 et 3.4.

⁶¹ ATF 105 Ia 91, JdT 1981 I, p.78, consid. 2.

⁶² ATF 109 Ia 208, consid. 4a.

Cet arrêt a heureusement fait l'objet d'un revirement de jurisprudence en 2009, où le Tribunal fédéral a considéré qu'une récolte de signatures sans mobilier effectuée par trois personnes constituait un usage commun du domaine public et ne pouvait donc pas être soumise à autorisation. Il nuance toutefois en disant que chaque situation doit être analysée par rapport aux conditions concrètes⁶³.

Il convient à présent de définir si l'assujettissement à autorisation d'une utilisation accrue du domaine public est admissible ou non, cas échéant si l'exigence d'une base légale doit être respectée. Lorsqu'elles se font sur le domaine public, les réunions constituent généralement une utilisation accrue du celui-ci. La jurisprudence de 1979 reconnaît cependant un droit conditionnel d'utilisation du domaine public afin de garantir les libertés de réunion et d'expression⁶⁴. Le Tribunal fédéral ajoute que bien que la liberté d'expression soit un droit fondamental susceptible de n'être restreint qu'aux conditions de l'art. 36 Cst.⁶⁵, l'obligation d'octroi d'une autorisation pour l'installation d'un tel stand, même en l'absence de base légale, peut se faire sans violation de ce droit fondamental⁶⁶. Il faut aussi souligner que les organisateurs ne peuvent exiger de l'autorité qu'elle accorde toujours une autorisation d'utiliser le domaine public. Par ailleurs, l'autorité ne peut pas refuser la délivrance d'une autorisation toujours sous le même prétexte⁶⁷. Dans son arrêt de 2009, le Tribunal fédéral a toutefois reconnu qu'un régime d'obligation d'autorisation doit être prévu par une base légale⁶⁸.

Par ailleurs, la doctrine soutient à juste titre que la récolte de signatures est directement liée à l'exercice des droits politiques, et que l'utilisation du domaine public relatif à cette activité constitue un moyen très efficace d'exercice des droits politiques, lequel ne saurait être restreint par l'obligation d'octroi d'une autorisation d'utilisation du domaine public, sous l'angle de la garantie des droits politiques⁶⁹, et ce même si la récolte des signatures est effectivement considérée comme une utilisation accrue du domaine public⁷⁰.

Un auteur souligne néanmoins que la récolte de signatures dans certains cantons suisses est interdite autour des locaux de vote. Cela paraît surprenant, étant donné que les citoyens se rendant aux urnes sont en principe déjà avertis sur les sujets politiques, et que cette pratique pourrait paraître efficace pour la collecte de paraphes⁷¹.

D'autres cantons, comme Genève, soumettent la récolte de signatures pour les initiatives et les référendums aux abords des locaux de vote à l'obligation d'une autorisation de l'autorité (art. 45 al. 3 LEDP/GE). Comme il a déjà été soulevé, la récolte de signatures sur le domaine public compte parmi les meilleurs moyens de récolter des signatures.

⁶³ ATF 135 I 302, JdT 2010 I, p. 263, consid. 3.3.

⁶⁴ ATF 105 Ia 91, JdT 1981 I, p.78, consid. 4a.

⁶⁵ Cf. *supra* III.A.1.a.

⁶⁶ ATF 105 Ia 91, JdT 1981 I, p.78, consid. 2.

⁶⁷ MALINVERNI/HOTTELIER/HERTIG RANDALL/FLÜCKIGER, Vol. II, N 761 et 762.

⁶⁸ ATF 135 I 302, JdT 2010 I, p. 263, consid. 3.2.

⁶⁹ Cf. *supra* III.A.1.a.

⁷⁰ PETRY, p. 52.

⁷¹ VON ARX, pp. 185 et 186.

L'on pourrait donc penser que la récolte de signatures devant un local de vote, espace qui fait partie du domaine public, est encore plus importante, étant donné que cela atteindra directement des personnes déjà intéressées par les questions politiques.

De plus, cette disposition va à l'encontre de l'avis doctrinal susmentionné qui considère que l'exercice des droits politiques ne saurait être restreint par l'obligation d'octroi d'une autorisation d'utilisation du domaine public même si la récolte des signatures est effectivement considérée comme une utilisation accrue du domaine public.

Cet argument doit cependant être nuancé par des statistiques récentes relatives aux taux de vote directement aux urnes. En effet, depuis l'introduction du vote par correspondance, puis du vote électronique (qui a été abandonné depuis), de moins en moins de citoyens se rendent au local de vote pour exercer leurs droits politiques⁷². Entre 2018 et 2019, les chiffres de l'Office cantonal de la statistique genevois montrent qu'environ 96% des votants ont opté pour le vote par correspondance, que ce soit par courrier ou par internet, alors que seulement 4% des votants se sont rendus au local de vote pour exercer leurs droits⁷³.

Selon nous, même si l'importance de cette pratique peut être remise en question, il ne fait pas de sens de l'interdire, ni de la soumettre à l'obligation d'une autorisation préalable. En effet, l'argument selon lequel les initiants ne doivent pas être entravés dans l'aboutissement de leur texte est à nos yeux très important. De plus, même si le pourcentage de votants aux urnes peut paraître dérisoire, cette pratique pourrait tout de même permettre d'obtenir des signatures de citoyens investis au niveau politique.

Finalement, il sied de présenter dans quels cas l'autorité peut refuser une autorisation d'utilisation du domaine public. Dans un arrêt de 1971, le Tribunal fédéral a rappelé que « l'autorité n'est pas libre d'accorder ou de refuser une autorisation d'utiliser le domaine public »⁷⁴. Elle doit apprécier tous les intérêts en présence et respecter le principe de la proportionnalité. De plus, le Tribunal fédéral estime que l'intérêt de l'État à éviter le désordre sur le domaine public ne suffit pas à restreindre les droits fondamentaux des citoyens, comme la liberté d'expression et le droit d'initiative. De ce fait, l'autorité doit privilégier l'octroi d'une autorisation assortie de conditions restrictives plutôt que de refuser l'autorisation⁷⁵.

Le Tribunal administratif de première instance de Genève a d'ailleurs jugé qu'une autorité communale ne justifiant pas son refus d'autoriser la tenue d'un stand de récolte de signatures sur son territoire violait gravement l'exigence de motivation de la décision, le requérant ne pouvant pas comprendre la nature du refus et de ce fait ne pouvant pas exercer ses droits de recours contre la décision⁷⁶.

⁷² GRODECKI, N 934.

⁷³ DE FAVERI, p. 4.

⁷⁴ ATF 97 I 893, consid. 6a.

⁷⁵ ATF 97 I 893, consid. 6d et 6e.

⁷⁶ Arrêt du Tribunal cantonal GE, ATA/706/2005, du 25 octobre 2005, consid. 5.

2. Le droit de ne pas être entravé dans la récolte de signatures

Il a été démontré plus haut que nul ne peut, en particulier les autorités, entraver le bon exercice des droits politiques, notamment la récolte de signatures, sans intérêt public justifiant l'atteinte⁷⁷. Pour rappel, le droit d'initiative ne permet pas seulement aux citoyens d'affirmer leur soutien à une initiative en signant son texte, mais il permet aussi « de tout mettre en œuvre pour faire aboutir l'initiative, dans le respect de l'ordre public et la liberté d'autrui »⁷⁸.

Le Tribunal fédéral a estimé que « les autorités [sont] privées de par le droit fédéral de toute possibilité d'intervenir dans la formation de la volonté du corps électoral »⁷⁹, comprenant donc les campagnes de récolte de signatures, comme il a été relevé plus haut⁸⁰. Le Tribunal fédéral estime cependant que l'intervention d'une autorité communale dans une campagne de récolte de signatures pour un référendum cantonal peut être admise à titre exceptionnel, lorsque cette autorité dispose d'un intérêt direct et spécial. L'autorité communale est tenue de respecter le principe d'objectivité, notamment en s'abstenant de communiquer des informations trompeuses, et ne doit pas engager de moyens financiers disproportionnés⁸¹.

Comme déjà expliqué, plusieurs droits fondamentaux rentrent en jeu lorsqu'il s'agit de récolter des initiatives auprès de citoyens sur le domaine public : le droit d'initiative, la liberté d'expression et la liberté de réunion. Un droit conditionnel d'utilisation du domaine public est également admis par la jurisprudence. Ces droits fondamentaux ne sauraient être entravés par l'autorité que si elle estime objectivement que d'autres intérêts plus importants sont touchés et qu'ils doivent absolument être préservés, en respectant le principe de proportionnalité.

La jurisprudence de 1971 montre très bien quelles entraves de l'État sont inadmissibles dans le but de préserver les droits fondamentaux des récolteurs de signatures. Dans cet arrêt, le Tribunal fédéral se positionne sur le refus des autorités genevoises d'autoriser une récolte de signatures sur le domaine public. Le Tribunal fédéral rappelle que la récolte de signatures dans la rue constitue un des moyens les plus efficaces pour atteindre le but visé par le comité d'initiative, à savoir de récolter assez de signatures pour permettre l'aboutissement de celle-ci. Il ajoute que les autres moyens à disposition des récolteurs de signatures sont souvent moins efficaces et plus coûteux, constituant un véritable obstacle à la récolte⁸².

Bien que la récolte de signatures sur le domaine public puisse parfois poser des problèmes, il n'est pas impossible d'y remédier en octroyant une autorisation restrictive à cette collecte. En effet, la récolte de signatures pourrait éventuellement gêner le trafic pédestre ou automobile, dans des cas où plusieurs récolteurs se partagent un petit espace. Dans une autre hypothèse, la collecte de signatures pourrait créer des attroupements, voire des incidents entre partisans et

⁷⁷ Cf. *supra* III.A.1.a.

⁷⁸ MALINVERNI/HOTTELIER/HERTIG RANDALL/FLÜCKIGER, Vol. I, N 790.

⁷⁹ ATF 116 Ia 466, consid. 4.

⁸⁰ Cf. *supra* III.A.1.b.

⁸¹ ATF 146 I 129, consid. 5.1 et 5.3.

⁸² ATF 97 I 893, consid. 6d.

détracteurs du texte en question. Ces situations pourraient cependant être évitées, selon le Tribunal fédéral, en autorisant par exemple la collecte des signatures seulement dans certaines rues, et en permettant la récolte pour deux objets opposés à des endroits différents⁸³.

Finalement, même si la récolte de signatures peut, dans certains cas, porter atteinte à la liberté de penser du citoyen, qui se sent forcé à signer une initiative sous le ton convaincant du récolteur, le Tribunal fédéral estime que tout un chacun devrait avoir la capacité de se forger une opinion sur l'objet qui lui est présenté, et qu'il est dans l'ordre normal des choses d'essayer de convaincre des personnes à ses idées politiques⁸⁴.

3. Le droit à une rémunération ?

En Suisse, la rémunération de la collecte de signatures pour des initiatives ou des référendums est autorisée dans tous les cantons, à l'exception du canton de Genève. La rémunération peut se faire soit sous forme de salaire, soit sous forme d'indemnisation à la signature récoltée⁸⁵. L'on peut donc se demander si cette forme de récolte est protégée par des droits fondamentaux.

D'une part, nous avons vu que la garantie des droits politiques permet de tout mettre en œuvre pour faire aboutir une initiative ou un référendum. Cette garantie impose aussi aux autorités de limiter au maximum les entraves aux droits politiques, notamment en favorisant différents modes de récolte de signatures⁸⁶. Partant, nous pouvons partir du principe que la récolte rémunérée de signatures, en tant qu'elle favorise l'exercice des droits politiques et l'aboutissement d'initiatives et de référendums, peut être protégée par la garantie des droits politiques.

D'autre part, nous devons nous demander si cette pratique peut également être protégée par le principe de la liberté économique. La liberté économique est garantie par l'art. 27 Cst., comme comprenant « le libre choix de la profession, le libre accès à une activité économique lucrative privée et son libre exercice » (al. 2). Cette liberté tend à protéger non seulement les personnes physiques, comme les salariés, mais aussi les personnes morales, notamment les employeurs⁸⁷. La liberté économique vise à protéger exclusivement les activités lucratives, soit les activités qui génèrent un revenu économique⁸⁸. L'art. 94 al. 1 Cst. impose en outre le respect du principe de la liberté économique par la Confédération et les cantons. En l'occurrence, le choix de récolter des signatures contre rémunération constitue le libre choix de la profession, qui doit être protégé par l'art. 27 Cst.

Cette liberté peut cependant être restreinte à certaines conditions. Elle peut, comme les autres droits fondamentaux, être restreinte aux conditions de l'art. 36 Cst⁸⁹. Nous laisserons de côté

⁸³ ATF 97 I 893, consid. 6c.aa et 6c.bb.

⁸⁴ ATF 97 I 893, consid. 6c.cc.

⁸⁵ HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, N 214.

⁸⁶ CR-Cst. I-MARTENET/VON BÜREN, art. 34, N 18.

⁸⁷ GONIN, N 2254.

⁸⁸ MALINVERNI/HOTTELIER/HERTIG RANDALL/FLÜCKIGER, Vol. II, N 1028.

⁸⁹ DUBEY, N 2896.

les restrictions pour des « mesures de politique économique » (art. 94 al. 4 Cst.), sans intérêt pour le présent travail⁹⁰. Nous reviendrons plus tard sur ces conditions de restriction⁹¹.

IV. Les limites à la récolte de signatures

A. Les limites de droit public

1. Le rôle des particuliers

Nous avons vu que la garantie des droits politiques protège la libre formation de la volonté populaire⁹². Cela suppose que les citoyens puissent forger librement leur opinion.

En principe, la jurisprudence estime que les interventions privées dans le débat sont libres, sous réserve des limites du droit civil et pénal. Le débat est censé s'autoréguler et toutes les opinions doivent être susceptibles d'être présentées⁹³. A ce propos, la doctrine rappelle que les personnes privées peuvent intervenir dans le débat librement. Il est notamment admissible que des exagérations figurent dans les arguments utilisés par ces personnes afin de convaincre⁹⁴.

Le Tribunal reconnaît toutefois qu'une intervention peut gravement violer le débat dans certaines circonstances. Cela est notamment le cas lorsque des affirmations portent une atteinte grave à la libre formation de la volonté des électeurs et les induisent ainsi en erreur afin qu'ils se fassent une opinion contraire à celle qui aurait été la leur s'ils avaient eu toutes les informations nécessaires à la compréhension de l'objet, bien qu'exagérées⁹⁵.

On peut se demander dans quelles mesures cela s'applique aussi à la phase de récolte des signatures. Une autrice estime à juste titre que, bien que l'apposition d'une signature en faveur d'une initiative ou d'un référendum n'ait pas les mêmes effets juridiques que le vote en tant que tel, cet acte produit néanmoins « un effet juridique déterminant pour l'exercice des droits politiques »⁹⁶. En effet, elle explique que les citoyens doivent pouvoir se forger une opinion libre sur l'acte soumis à signature, afin de déterminer s'ils exerceront ou non ce droit politique⁹⁷.

Il est de ce fait important selon nous de se demander si les autorités, devant limiter leur entrave aux droits d'initiative et de référendum⁹⁸, peuvent tout de même restreindre la liberté d'expression d'individus durant la phase de collecte de signatures.

⁹⁰ MALINVERNI/HOTTELIER/HERTIG RANDALL/FLÜCKIGER, Vol. II, N 1041.

⁹¹ Cf. *infra* IV.B.5.c.

⁹² Cf. *supra* III.A.1.b.

⁹³ ATF 98 Ia 73, consid. 3b traduit par DeepL (19.12.2024).

⁹⁴ JACQUEMOUD, Formation de la volonté, pp. 224 et 225.

⁹⁵ JACQUEMOUD, Formation de la volonté, p. 228 ; ATF 116 Ia 466, consid. 5.

⁹⁶ JACQUEMOUD, Formation de la volonté, p. 228.

⁹⁷ JACQUEMOUD, Formation de la volonté, p. 227.

⁹⁸ Cf. *supra* III.A.1.a.

Nous nous retrouvons dans une situation où, lorsque le principe de la liberté d'expression est utilisé conformément au but de l'initiative, soit d'exprimer et de répandre librement le message du texte, et éventuellement l'opinion en découlant, aucun problème n'est causé. Cependant, lorsque le message véhiculé est contraire au texte, et qu'il ne sert qu'à attirer la signature du citoyen, en communiquant de fausses informations, dans le but de récolter un maximum de signatures, la liberté d'expression devrait selon nous être restreinte afin de pouvoir garantir véritablement les droits politiques, à savoir un exercice juste de ces droits en conformité avec la volonté principale des initiants et des signataires⁹⁹.

2. Le rôle des autorités

A l'inverse de l'intervention de particuliers pendant les campagnes de récolte de signatures, la doctrine est plus divisée quant aux interventions des autorités pendant cette phase.

La jurisprudence estime que la formation de la liberté des citoyens, lorsqu'ils décident ou non de signer un texte, doit être libre. Le Tribunal fédéral affirme à ce sujet qu'un citoyen voulant faire usage de son droit de signer une initiative ou un référendum ne doit pas être induit en erreur¹⁰⁰. Cet arrêt porte sur l'intervention d'une autorité communale à la suite du lancement d'un référendum contre l'ouverture d'un crédit cantonal pour la réalisation d'une route sur le territoire communal. Les référendaires argumentent que la route favoriserait la création d'un aéroport sur une commune voisine, incitant ainsi les citoyens à signer le référendum contre ce projet d'aéroport. Dans son arrêt, le Tribunal fédéral estime qu'une autorité communale a « non seulement le droit, mais aussi le devoir d'intervenir dans le débat politique » afin de corriger des informations trompeuses communiquées par les référendaires¹⁰¹. Cette intervention ne corrige cependant pas les vices déjà présents, à savoir les signatures déjà apposées sur la base de fausses informations¹⁰².

Une autre estime cependant que l'autorité ne devrait pas pouvoir intervenir pendant la phase de récolte de signatures. En effet, selon cette vision, il n'y a pas d'intérêt à restreindre le droit d'initiative et de référendum pour permettre une formation libre et éclairée de la volonté des signataires. A ses yeux, les autorités devraient seulement pouvoir intervenir pendant la campagne de votation, lorsque l'objet a déjà abouti, et que la question posée aux citoyens est de savoir s'ils acceptent ou non le texte mis en votation, et non s'ils souhaitent effectivement soumettre le texte à la votation populaire. Cet argumentaire affirme donc que les citoyens n'ont droit à une information exacte que lorsqu'ils votent directement sur l'objet, mais pas avant¹⁰³.

Nous ne partageons pas cette dernière vision. Selon nous, les autorités sont chargées de garantir la libre formation de la volonté à tous les stades de l'exercice des droits politiques, dont fait partie la récolte de signatures. Certes, les deux droits fondamentaux entrant en concurrence, à

⁹⁹ JACQUEMOUD, Les initiants, N 439 et 440 *a contrario*.

¹⁰⁰ ATF 116 Ia 466, consid. 5.

¹⁰¹ ATF 116 Ia 466, consid. 6a.

¹⁰² JACQUEMOUD, Formation de la volonté, p. 229.

¹⁰³ TORNAY SCHALLER, pp. 271 et 272.

savoir le droit de vote et d'initiative et la libre formation de la volonté doivent être garantis par les autorités. Avec une pondération des intérêts objective, nous sommes d'avis qu'il faut protéger la libre formation de la volonté, qui protège par ailleurs les droits d'initiative et de référendum. En effet, en s'assurant que les informations communiquées se rapprochent de la réalité, et que les citoyens signent un texte sur la base de vraies informations, les autorités garantissent la libre formation de la volonté au lieu de l'entraver. Il n'y a d'ailleurs pas d'intérêt de protéger les droits d'initiative et de référendum si ceux-ci ont été exercés sur la base de données fallacieuses. Dans ce cas-là, les autorités ont selon nous le devoir de garantir que les informations communiquées ne sont pas trompeuses.

Dans un autre arrêt, le Tribunal fédéral a estimé que l'autorité avait le droit d'intervenir pour faire respecter les prescriptions légales en matière de récolte de signatures, à savoir l'interdiction de la récolte rémunérée des signatures à Genève. L'autorité, en tant que garante du droit d'initiative, a préféré intervenir avant le dépôt des signatures afin que les règles légales soient respectées et que les initiants puissent mettre en œuvre leur droit d'initiative conformément aux prescriptions légales. Le Tribunal souligne que si « [l'autorité] doit, à l'issue de la récolte de signatures, sanctionner les procédés illicites, à plus forte raison peut-[elle] le faire en cours de récolte : la situation s'en trouve clarifiée immédiatement, et cela permet aux initiants de poursuivre leur démarche de manière régulière »¹⁰⁴. Nous devons ainsi saluer cette intervention au lieu de la critiquer. En effet, l'autorité aurait également pu attendre la fin du délai de récolte de signatures et invalider les signatures récoltées indûment, avant de communiquer une éventuelle décision de non-aboutissement. Par ailleurs, cette démarche à l'avantage des initiants montre clairement un bon exercice de la garantie de l'exercice des droits politiques par l'autorité.

3. La jouissance des droits politiques

En Suisse, la jouissance des droits politiques présuppose trois conditions énoncées par l'art. 136 al. 1 phr. 1 Cst., à savoir la nationalité suisse, dix-huit ans révolus, et l'absence d'interdiction pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit. L'exercice des droits politiques, quant à lui, fixe la condition supplémentaire d'un domicile politique en Suisse (art. 3 LDP). Les personnes remplissant ces conditions ont le droit d'exercer les droits politiques énoncés à l'art. 136 al. 2 Cst., notamment le droit de lancer et de signer des initiatives populaires et des demandes de référendums.

Bien que la récolte de signatures pour une initiative populaire exige l'existence d'un comité d'initiative, dont les membres doivent jouir du droit de vote (art. 68 al. 1 let. e LDP), la collecte de signatures pour une demande de référendum ne fixe aucune exigence légale à ce sujet¹⁰⁵.

Un auteur définit la récolte de signatures pour un référendum comme un droit populaire, ne faisant ainsi pas de distinction entre les personnes composant la population des citoyens

¹⁰⁴ Arrêt du Tribunal fédéral, 1C_507/2010, du 9 juin 2011, consid. 2.2.

¹⁰⁵ HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, N 967 à 968.

titulaires des droits politiques¹⁰⁶. Nous comprenons de cette définition qu'il conviendrait de faire la distinction entre les droits politiques, exercés seulement par les titulaires de ces droits, et les droits populaires, qui seraient exercés par quiconque. Cependant, un autre auteur, analysant particulièrement le contenu des droits politiques, considère que le droit de lancer et signer une initiative ou un référendum, droit politique inscrit à l'art. 136 al. 2 Cst., comporte notamment « le droit de récolter, d'apposer ou faire valider une signature »¹⁰⁷.

Ainsi, si l'on se rattache à ce dernier argument, le droit de récolter des signatures est un droit politique reconnu par l'art. 136 al. 2 Cst. et garanti par l'art. 34 al. 1 phr. 2 Cst. Or, l'on a vu que l'exercice des droits politiques est réservé aux citoyens remplissant les conditions des art. 136 al. 1 phr. 1 Cst. et 3 LDP. Partant, le droit de récolter des signatures ne devrait être accordé qu'aux titulaires des droits politiques. L'affirmation selon laquelle quiconque bénéficie d'un droit de récolter des paraphes pour des demandes de référendums et d'initiatives doit dès lors être écartée.

Cette argumentation fait du sens à nos yeux. En effet, en partant du principe que la phase de récolte de signatures est un droit politique déployant des effets juridiques, à savoir le potentiel aboutissement du texte¹⁰⁸, nous sommes d'avis que tous les protagonistes de cette phase devraient être titulaires des droits politiques. Selon nous, les personnes non titulaires des droits politiques ne devraient pas être autorisées à résoudre un citoyen à faire usage de son droit politique, ni de recueillir sa signature. Il n'est ici pas seulement question de convaincre le citoyen sur l'objet d'un texte, mais également de la persuader à faire usage de son droit d'initiative ou de référendum.

B. Les limites de droit pénal

1. La fraude électorale

Ces derniers temps, de plus en plus d'articles de presse ont relayé des informations sur des potentielles falsifications de signatures lors de récoltes de signatures pour des initiatives ou des référendums. La Chancellerie fédérale a également déposé une plainte pénale après avoir été informée de ces agissements¹⁰⁹. Ces falsifications peuvent prendre plusieurs formes, comme des « adresses inventées, [des] signataires qui n'existent plus, [des] feuilles entières recopiées »¹¹⁰. Il est important de soulever que ces soupçons se concentrent sur « des entreprises spécialisées dans la récolte [de signatures] »¹¹¹.

Même si certaines de ces falsifications peuvent être facilement décelées lors de l'octroi des attestations d'électeur, comme les fausses informations apposées sur une feuille de signatures

¹⁰⁶ GRISEL, N 834.

¹⁰⁷ CR-Cst. II-DUBEY, art. 136, N 35.

¹⁰⁸ Cf *supra* I.A et I.B.

¹⁰⁹ CHANCELLERIE FÉDÉRALE, Plainte pénale.

¹¹⁰ RTS, Enquête.

¹¹¹ RTS, Plainte.

ou les électeurs fictifs, d'autres peuvent s'avérer plus compliquées à contrôler, notamment la copie des informations correctes d'un électeur sur les feuilles de récolte d'autres initiatives. En effet, comme nous l'avons déjà vu, les autorités chargées de délivrer les attestations d'électeur ne vérifient « que » la véracité des informations apposées sur la feuille de récolte, à l'exclusion de la signature¹¹². Notons toutefois qu'une différence frappante d'écriture pourrait mettre la puce à l'oreille.

L'art. 282 ch. 1 CP réprime la fraude électorale, notamment le fait de signer sans droit une initiative populaire ou une demande de référendum (al. 2 hypo. 3), de falsifier le nombre de signatures collectées en ajoutant, modifiant ou biffant des signatures (al. 3 hypo. 3) ou de compter inexactement le nombre de signatures collectées (al. 3 hypo. 4).

La signature sans droit d'une initiative ou d'une demande de référendum doit s'entendre au sens large. Ainsi, une personne apposant les informations d'un tiers sur une feuille de récolte de signatures peut être reconnue responsable pénalement, indépendamment du fait qu'elle ait essayé de recopier l'écriture du tiers, que le tiers soit au courant, ou que la signature en question permette ou non l'aboutissement de l'initiative ou du référendum¹¹³.

L'art. 282 ch. 1 al. 3 CP punit la falsification du résultat. Dans le cadre de la collecte de signatures, cela peut notamment être l'usage de listes de signatures invalides avec conscience et volonté, de même que l'obtention tardive d'attestations d'électeur de manière volontaire par les récolteurs¹¹⁴.

Il faut être conscient qu'avec le développement des récoltes de signatures, le risque de fraudes et de falsifications augmente également. Avec ce genre de méthodes, il n'y plus de « travail de persuasion politique ». Le récolteur n'essaie plus forcément de convaincre que l'objet qu'il fait signer mérite d'être soumis au vote d'un point de vue politique, ni de gagner de potentiels électeurs. Désormais, le but principal est l'aboutissement de l'initiative et éventuellement une meilleure rémunération dans le cas d'une récolte payée à la signature. Finalement, lorsque le texte aboutit, une autre campagne, celle de votation, sera lancée, en essayant à nouveau de convaincre les citoyens de voter en faveur du texte¹¹⁵.

L'on pourrait également penser qu'un initié voulant absolument faire aboutir son initiative puisse falsifier des signatures. Or, si le but de cet initié est non seulement de faire aboutir l'initiative, mais également que celle-ci soit acceptée en votation populaire, il n'aurait pas intérêt à fausser le résultat de la récolte de signatures, car cela ne refléterait pas la votation populaire et son texte aurait moins de chances d'être accepté par la population. Dans le cadre d'une récolte rémunérée de signatures cependant, la raison financière pourrait pousser les récolteurs à « tricher » en inscrivant de faux noms sur les feuilles de signatures, voire même en recopiant les noms présents sur d'autres feuilles de récolte.

¹¹² Cf. *supra* II.B.2.

¹¹³ BSK StGB II-WEHRLE, art. 282, N 7.

¹¹⁴ BSK StGB II-WEHRLE, art. 282, N 9 à 11.

¹¹⁵ VON ARX, p. 188.

2. La corruption électorale

Consacrée à l'art. 281 CP, la corruption électorale est définie comme le comportement d'offrir, promettre, accorder ou faire tenir un don ou un avantage à un électeur pour l'engager « à donner ou à refuser son appui à une demande de référendum ou d'initiative » (al. 1 hypo. 2), respectivement pour qu'il s'abstienne « de prendre part à une élection ou à une votation » (al. 2). Cette disposition réprime également le comportement de l'électeur s'étant « fait promettre ou accorder un tel avantage » (al. 3).

La doctrine s'accorde sur le fait que le don ou l'avantage susmentionné peut également être fait en faveur d'un proche de l'électeur, pour autant que ce dernier puisse en bénéficier au moins indirectement. En outre, dans le cadre d'une récolte de signatures pour une initiative ou un référendum, il a été retenu qu'offrir un franc à chaque signataire était constitutif d'une corruption électorale¹¹⁶. Ce comportement répréhensible porte directement atteinte à la libre formation de la volonté populaire.

3. L'atteinte au droit de vote

L'art. 280 CP réprime toute personne qui aura notamment empêché un électeur, « par la violence ou par la menace d'un dommage sérieux », de signer une initiative ou une demande de référendum (al. 1 hypo. 2), ou qui l'aura contraint à exercer ce droit, ou à l'exercer dans un sens déterminé (al. 2). Ce comportement de l'auteur de l'infraction porte atteinte à la liberté de vote de la victime, ainsi qu'à la libre formation de sa volonté, garanties à l'art. 34 Cst.

4. La récolte sans mandat

Tout comme les soupçons de fraude électorale, la récolte de signatures sans mandat a récemment défrayé la chronique. En effet, il a été relevé par plusieurs médias que des entreprises spécialisées dans la récolte de signatures ont récolté des signatures pour des initiatives et des référendums, sans y avoir été invitées par les initiants des textes en question, dans le but de « pousser les comités d'initiative à les acheter »¹¹⁷.

Cela pose la question d'éventuels actes pénalement répréhensibles. En effet, le fait de faire signer une initiative ou un référendum à un tiers seulement « en apparence » n'est pas conforme au droit pénal fédéral. L'art. 282 ch. 1 al. 3 CP réprime la falsification du résultat d'une récolte de signatures. Analysant cette disposition, le Tribunal fédéral affirme que l'acte répréhensible est dans ce cas exclusivement la falsification du résultat, peu importe le moyen employé pour commettre l'infraction¹¹⁸. La doctrine explique que la loi donne des exemples de façons d'arriver à ce résultat, de manière non exhaustive. Il n'est d'ailleurs pas nécessaire que la falsification ait un impact sur le résultat de la récolte des signatures¹¹⁹. Sur cette base, un autre

¹¹⁶ CR-CP II-VON WURSTEMBERGER, art. 281, N 5 et 6.

¹¹⁷ RTS, Récolte sans mandat.

¹¹⁸ ATF 112 IV 82, JdT 1987 IV, p. 68, consid. 1b.

¹¹⁹ DONATSCH/WOHLERS, pp. 385 et 386.

auteur propose à juste titre que le refus d'attester de la légalité des signatures, de ne pas demander de telles attestations ou de ne pas les remettre à temps sont des éléments constitutifs d'une fraude électorale au sens de l'art. 282 ch. 1 al. 3 CP¹²⁰.

Il convient toutefois d'apporter quelques nuances à ce propos. En effet, il faut séparer le cas de la récolte de signatures avec intention de les déposer puis de changer d'avis pour un motif fondé, notamment lorsque le nombre de signatures requis n'est pas atteint, de celui de la récolte avec intention de monétiser les signatures en étant prêt à ne pas les déposer si nécessaire. Ce deuxième cas bloque les comités d'initiative ou de référendum qui n'achètent pas les signatures récoltées sans mandat. En effet, « puisqu'on ne peut signer qu'une fois une initiative ou une demande de référendum, les signataires n'auront donc soutenu l'objet concerné qu'en apparence »¹²¹.

Ainsi, dans l'hypothèse où des entreprises collectant des signatures pour une initiative ou un référendum sans avoir été mandatées par les initiants de ces textes se voient refuser l'achat des paraphes par les initiants, la volonté des signataires ne serait pas exaucée. Cela aurait une atteinte grave à la libre formation de la volonté populaire, ne permettant sûrement pas aux citoyens de se prononcer sur un objet en votation populaire, dans le cas où ces paraphes auraient permis l'aboutissement du texte en question.

Tous les actes pénalement répréhensibles susmentionnés sont susceptibles de porter une atteinte grave à la garantie des droits politiques définie de l'art. 34 al. 1 et 2 Cst. En effet, ces agissements remettent en question le bon fonctionnement des droits politiques.

Ainsi, même si les autorités sont chargées de garantir les droits politiques, notamment en limitant les entraves faites à ceux-ci, elles devraient également pouvoir mieux les protéger lorsque ceux-ci sont exercés en violation des dispositions pénales y relatives. C'est également le point de vue du Conseil fédéral, qui souhaite « combattre rapidement et avec détermination les abus à différents niveaux [notamment] par la poursuite pénale, la prévention et l'amélioration des processus », afin de pouvoir conserver la garantie des droits politiques et ainsi lutter contre leur entrave¹²².

5. Le cas de l'art. 183 let. d ch. 3 LEDP/GE

a. Généralités

La récolte rémunérée des signatures se répand de plus en plus et faisait déjà l'objet de critiques dès la fin du XX^e siècle. En effet, l'on imagine que le sort de certaines initiatives ou référendums n'aurait pas été le même si des moyens financiers permettant de rémunérer les récolteurs de signatures n'avaient pas été engagés. Cela pose notamment la question du pouvoir de l'argent

¹²⁰ BSK StGB II-WEHRLE, art. 282, N 11.

¹²¹ CHANCELLERIE FÉDÉRALE, Plainte pénale.

¹²² CONSEIL FÉDÉRAL, Récoltes abusives.

sur l'aboutissement d'un texte. *A contrario*, une interdiction de cette pratique pose d'autres problèmes, notamment constitutionnels¹²³.

A Genève, la LEDP/GE interdit expressément la récolte rémunérée de signatures. L'art. 183 let. d ch. 3 LEDP/GE réprime pénalement, au moyen de l'amende, la personne qui « procède, ou fait procéder, moyennant rétribution, à la quête de signatures en matière de référendum ou d'initiative ». Cet article ne s'attaque donc pas qu'aux récolteurs rémunérés, mais également aux auteurs de cette rémunération, à savoir leurs employeurs.

Les pratiques actuelles en matière de répression de la récolte rémunérée de signatures se limitent aux cas où il existe un lien direct entre la récolte et la rémunération, c'est-à-dire que le récolteur obtient une rétribution par signature collectée¹²⁴. Cela inflige non seulement une sanction aux contrevenants, mais a également pour but d'annuler les signatures obtenues en violation de la disposition légale¹²⁵.

En 2004, le Conseil fédéral envisage la possibilité d'introduire une telle interdiction au niveau fédéral. Pour ce faire, il analyse la situation genevoise en relevant les points essentiels de l'interdiction de la récolte rémunérée de signatures. Il relève d'abord que ladite interdiction pourrait entraver le bon exercice des droits populaires. Le Conseil fédéral soulève notamment que cette méthode serait moins coûteuse que certains autres procédés tendant à récolter des paraphes. Il soutient également que la délimitation entre l'activité d'employés de partis politiques ou de syndicats et l'activité de récolteur de signatures serait difficilement déterminée. Le Conseil fédéral conclut en indiquant que cette interdiction avait été envisagée pour lutter contre le trop grand nombre d'initiatives populaires aboutissant, mais que ce problème avait été plus ou moins réglé entre temps¹²⁶. Nous avons du mal à saisir ce dernier argument, sachant que 136 initiatives ont abouti entre 1941 et 1990, soit un peu moins de trois par année, alors que 55 initiatives ont abouti entre 1991 et 2000, soit plus de six par année¹²⁷.

b. La conformité à la garantie des droits politiques

Tout d'abord, la doctrine argumente que la garantie des droits politiques ne pourrait être restreinte, et de ce fait que l'éventuelle restriction à cette garantie imposée par l'interdiction de rémunérer la récolte soit d'emblée considérée comme nulle. Cet argument nous paraît néanmoins prématuré. En effet, nous pensons que la garantie des droits politiques devrait être considérée comme un droit fondamental pouvant être soumis à restrictions aux conditions strictes de l'art. 36 Cst., et non seulement comme une garantie accordée par l'État¹²⁸.

¹²³ VON ARX, pp. 127, 186 et 187.

¹²⁴ GRODECKI, N 949.

¹²⁵ GRODECKI, N 944.

¹²⁶ FF 2005 2045, pp. 2059 et 2060.

¹²⁷ CHANCELLERIE FÉDÉRALE, Initiatives populaires.

¹²⁸ Cf. *supra* III.A.1.a.

Par ailleurs, la doctrine propose d'appliquer le raisonnement du Tribunal fédéral relatif à l'utilisation du domaine public, à savoir de ne pas entraver les initiants à agir « de manière efficace afin de faire aboutir leur texte », dont il a déjà été fait mention¹²⁹. Cependant, nous pouvons rajouter que les signatures ne sont qu'une étape d'aboutissement du texte, la finalité étant son acceptation par le peuple en votation populaire. En récoltant le maximum de signatures grâce à d'importants moyens financiers, cela permettra certes de faire aboutir l'objet, mais cela ne nous dit rien sur la qualité des signatures, c'est-à-dire si elles reflètent réellement la volonté populaire. Ainsi, il n'y aurait pas de violation de la libre formation de la volonté populaire à interdire la récolte rémunérée de signatures dans le cas où cette dernière ne permettrait elle-même pas une réelle formation libre et éclairée de la volonté populaire. Nous ne pouvons toutefois pas partir du principe que toutes les signatures récoltées grâce à cette pratique soient contraires à la volonté populaire. En effet, il pourrait arriver que des citoyens signent un texte par conviction, même si le récolteur est rémunéré.

Par ailleurs, l'art. 183 let. d ch. 3 LEDP/GE prévoit de restreindre la récolte rémunérée des signatures pour des initiatives ou référendums, sans spécifier s'il doit s'agir de textes fédéraux, cantonaux ou communaux. L'art. 49 Cst. prévoit toutefois que « le droit fédéral prime le droit cantonal qui lui est contraire ». La doctrine estime donc à juste titre que l'art. 183 let. ch. 3 LEDP/GE doit être interprété restrictivement, n'interdisant la récolte rémunérée que pour les objets cantonaux et communaux, interprétation confirmée par Conseil d'État genevois¹³⁰.

Toutefois, nous devons également prendre en considération l'atteinte grave aux droits politiques en cas d'expression de fausses informations par les récolteurs rémunérés. Nous devons tout de même relever que des récolteurs non rémunérés pourraient également être susceptibles de diffuser de fausses informations, bien que, comme il a déjà été relevé, cela ne serait pas à leur avantage¹³¹. Nous devons donc nous demander s'il existe un lien de causalité entre la rémunération de la collecte des signatures et la communication d'informations trompeuses. A ce sujet, nous devons rappeler que les nombreux problèmes récemment relevés par les médias ne concernent que des signatures récoltées par des récolteurs rémunérés¹³². Partant, il ne nous paraît pas prématuré d'établir un lien de causalité, certes contestable, entre ces deux pratiques.

c. La conformité à la liberté économique

La collecte rémunérée de signatures constitue une activité lucrative protégée au sens de l'art. 27 Cst. Il est dès lors évident, comme le souligne la doctrine, qu'une interdiction de cette pratique relèverait d'une atteinte au principe de la liberté économique¹³³.

¹²⁹ Cf. *supra* III.B.1.

¹³⁰ VON ARX, p. 129 ; CONSEIL D'ÉTAT, p. 3.

¹³¹ IV.B.1.

¹³² Cf. *supra* IV.A.1 et IV.B.1.

¹³³ GRODECKI, N 970.

L'interdiction de l'art. 183 let. d ch. 3 LEDP/GE doit par conséquent être analysée sous l'angle d'une restriction à la liberté économique. Comme déjà mentionné, pour qu'un droit fondamental puisse être valablement restreint, il faut que les conditions de l'art. 36 Cst., à savoir l'existence d'une base légale (al. 1), d'un intérêt public prépondérant ou d'un intérêt fondamental d'autrui digne de protection (al. 2), et du respect de la proportionnalité (al. 3) soient remplies.

L'exigence de la base légale formelle est remplie. Contrairement à Stéphane GRODECKI, nous estimons qu'il existe un intérêt public à restreindre la récolte de signatures¹³⁴. En effet, comme nous avons déjà eu l'occasion de le souligner, la récolte rémunérée de signatures, de la manière avec laquelle elle est effectuée aujourd'hui, peut porter atteinte à la libre formation de la volonté populaire, droit fondamental garanti par l'art. 34 al. 2 Cst.

Interdire la récolte rémunérée de signatures entraverait cependant l'exercice des droits politiques garanti par l'art. 34 al. 1 Cst., que les autorités sont chargées de promouvoir. La doctrine affirme également qu'une telle restriction de la liberté économique serait contraire au principe de la proportionnalité, qui « ne permet pas de justifier un intérêt aussi grave à [cette liberté] »¹³⁵. Partant, nous devons admettre que la restriction de l'exercice des droits politiques et à la liberté économique imposée par l'interdiction de la récolte rémunérée de signatures ne serait pas conforme au principe de la proportionnalité.

d. La conformité au droit pénal fédéral

Le droit pénal fédéral confère aux cantons le « le pouvoir de légiférer sur les contraventions de police qui ne sont pas l'objet de la législation fédérale » (art. 335 al. 1 CP). Les cantons peuvent en outre prescrire des règles protégeant un bien juridique lorsque le droit fédéral n'a pas édicté une liste exhaustive d'infractions protégeant ce bien. Cela est notamment le cas des art. 279 à 283 CP, qui ne règlent pas de manière exhaustive les délits contre la volonté populaire¹³⁶.

La doctrine établit que la volonté du législateur fédéral, lors de la rédaction des art. 279 à 283 CP, était principalement de protéger les citoyens dans l'exercice de leurs droits populaires. La doctrine estime que l'art. 183 let. d ch. 3 LEDP/GE ne poursuit pas le même but que les normes pénales fédérales, car elle vise « principalement à protéger le citoyen des pratiques propres à obtenir sa signature par une forme de harcèlement »¹³⁷.

Cette argumentation n'est pas très claire. Il ressort en effet du titre général des dispositions pénales fédérales que ces normes ont pour but de protéger la volonté populaire des citoyens. Nous avons déjà démontré que certains récolteurs rémunérés seraient prêts à tromper les signataires¹³⁸, afin d'obtenir un maximum de signatures et une meilleure rémunération. Or, la

¹³⁴ GRODECKI, N 971.

¹³⁵ GRODECKI, N 973.

¹³⁶ GRODECKI, N 954.

¹³⁷ GRODECKI, N 955.

¹³⁸ Cf. *supra* IV.A.1.

libre formation de la volonté populaire est un droit politique digne de protection. Dès lors, l'art. 183 let. d ch. 3 LEDP/GE, ayant pour but de protéger le citoyen contre ces pratiques, semble poursuivre le même but que les normes pénales fédérales, dont le titre fait d'ailleurs ressortir la protection des délits contre la volonté populaire.

C. Les conséquences du non-respect des limites

En cas d'atteinte à l'exercice des droits politiques des citoyens, qui pourrait notamment avoir un impact sur l'aboutissement d'une initiative ou un référendum ou sur la libre formation de la volonté populaire, nous devons nous poser la question des outils à disposition pour rectifier l'atteinte. La doctrine propose plusieurs solutions, notamment celle de l'annulation de la demande de référendum. Cette annulation peut résulter d'une atteinte de personnes privées sur la récolte des signatures, notamment les initiants de la demande de référendum. Selon le Tribunal fédéral, l'on peut envisager d'annuler le scrutin et faire courir un nouveau délai référendaire lorsque le résultat de la collecte de signatures aurait « raisonnablement pu en être faussé », notamment par une intervention des initiants visant à tromper les signataires¹³⁹. Cela permettrait de réparer l'atteinte subie par les citoyens dans la libre formation de leur volonté.

Une annulation du référendum peut également être envisagée lorsque les autorités ont porté atteinte à la bonne récolte des signatures. Cela est notamment le cas lorsque les autorités ont entravé la récolte de signatures. En plus de l'annulation du référendum, tendant ainsi à protéger le droit de référendums des initiants, le délai peut être renouvelé, de sorte que les récolteurs puissent valablement effectuer la collecte de signatures¹⁴⁰.

Par ailleurs, dans un arrêt d'irrecevabilité, le Tribunal fédéral rappelle que, selon la nouvelle teneur de l'art. 80 al. 2 LDP et contrairement à l'ancien art. 80 al. 2 LDP, seules les décisions de non-aboutissement d'un référendum rendues par le Chancellerie fédérale peuvent faire l'objet d'un recours, à l'exclusion des décisions d'aboutissement. Le Tribunal fédéral souligne également qu'il doit se rattacher à la lettre de la loi, les motifs de la modification législative n'ayant pas été définis dans le message du Conseil fédéral relatif à la nouvelle formulation de l'art. 80 al. 2 LDP¹⁴¹. L'on se retrouve donc dans une situation où, même si l'on se rend compte qu'un vice est présent dans la phase de récolte de signatures, la décision d'aboutissement rendue par la Chancellerie fédérale ne pourra malheureusement pas faire l'objet d'un recours et l'on sera contraint de voter sur l'objet ayant abouti¹⁴². Nous estimons en effet que l'on devrait pouvoir recourir contre une décision d'aboutissement d'une initiative ou d'un référendum en cas de constatation de vices graves dans la procédure de récolte de signatures.

La doctrine, dans l'analyse de cet arrêt, propose néanmoins l'utilisation de la voie de recours cantonale dans le but de recourir contre une décision d'aboutissement d'un référendum confirmant la validité des signataires collectées, lorsque l'on constate une irrégularité dans la

¹³⁹ ATF 116 Ia 466, consid. 7.

¹⁴⁰ JACQUEMOUD, Formation de la volonté, p. 230.

¹⁴¹ FF 2006 5001, p. 5045.

¹⁴² ATF 146 I 126, consid. 1.

procédure de récolte, résultant d'une tromperie du signataire. En effet, il est souligné que la Chancellerie fédérale ne contrôle que la validité formelle des signatures, et non leur validité matérielle, à savoir si elles sont réellement le résultat de la volonté populaire. Le délai pour recourir est de trois jours après la décision de la Chancellerie fédérale annonçant l'aboutissement du référendum. La décision rendue à la suite de l'utilisation de cette voie de droit sera, elle, susceptible de recours au Tribunal fédéral¹⁴³.

Par ailleurs, il faut admettre que les autorités, en tant qu'elles doivent permettre le bon exercice des droits politiques et limiter leur entrave, ne devraient sûrement pas être habilitées à annuler les signatures obtenues en violation à l'art. 183 let. d ch. 3 LEDP/GE. En effet, le signataire, qui avait peut-être la réelle volonté de signer le texte proposé par le récolteur rémunéré, n'avait pas forcément conscience que ledit récolteur exerçait une activité lucrative. Partant, le fait d'annuler les signatures collectées dans ce contexte paraît disproportionné¹⁴⁴.

D. Les propositions de solutions et leur appréciation

1. Les propositions fédérales

a. *L'interdiction de la récolte rémunérée*

Depuis plusieurs années, certains parlementaires fédéraux dénoncent la récolte rémunérée de signatures et exigent que de réelles solutions politiques soient apportées. Ces demandes ont considérablement augmenté depuis la révélation de nombreuses fraudes exercées par les récolteurs de signatures rémunérés. Une partie de l'échiquier politique souhaite une interdiction pure et simple de la récolte rémunérée de signatures. Ces demandes peuvent prendre plusieurs formes, notamment l'initiative parlementaire ou la motion.

En 2020, une motion a été déposée au Conseil national, visant l'interdiction de la récolte rémunérée de signatures. Cette motion demandait au Conseil fédéral de modifier la LDP afin qu'elle réprime la collecte de signatures de manière rémunérée, avec des exceptions pour les partis politiques, les associations et les syndicats. Le texte voulait d'ailleurs reprendre les termes de l'art. 183 let. d ch. 3 LEDP/GE, afin d'inscrire cette interdiction au niveau fédéral pour que tous les cantons puissent en bénéficier et que tous les textes soient touchés. Cette proposition de motion a été rejetée par le Conseil national en 2021, par plus de 60% des parlementaires¹⁴⁵.

En 2022, une initiative parlementaire est déposée au Conseil national, reprenant les points principaux de la motion de 2020. L'entrée en matière sur cette initiative parlementaire est refusée à deux tiers des parlementaires¹⁴⁶. En septembre 2024, une deuxième initiative parlementaire, reprenant mot pour mot l'initiative de 2022, est déposée¹⁴⁷. Elle n'a à ce jour pas

¹⁴³ JACQUEMOUD, Voie de recours, p. 3.

¹⁴⁴ VON ARX, p. 128.

¹⁴⁵ REYNARD, M 20.3015.

¹⁴⁶ PORCHET.

¹⁴⁷ GROUPE DES VERT-E-S, IP 24.445.

été traitée, mais nous pouvons imaginer que les éléments relayés récemment par les médias influencent l'issue de cette initiative parlementaire.

Bien qu'une interdiction pure et simple de la récolte rémunérée des signatures puisse paraître comme la méthode la plus à même d'éviter certains abus, nous sommes d'avis que cette méthode pourrait amener d'autres dérives, qui seraient encore plus graves, en cas de violation de cette interdiction. Nous devons ainsi rappeler le but important de garantir les droits politiques et leur bon exercice. Afin que cet exercice reste sain et complet, nous pensons qu'il vaudrait mieux encadrer plutôt qu'interdire la récolte des signatures.

b. La réglementation de la récolte rémunérée

Alors que de nombreux textes fleurissent pour interdire la récolte rémunérée de signatures, d'autres politiciens penchent plutôt sur une meilleure réglementation de celle-ci. A ce sujet, en 2019 déjà, une motion d'un conseiller national proposait une modification du code pénal afin de punir la communication de fausses informations lors de la récolte de signature. Cette motion, proposant une solution à une partie de la problématique, a malheureusement été rejetée à près de 55% par les parlementaires¹⁴⁸.

Très récemment, en septembre 2024, à la suite de la révélation par les médias des méthodes frauduleuses de récolte de signatures, deux motions et une initiative parlementaire ont été déposées, toutes ayant pour but principal de mieux gérer la récolte rémunérée des signatures. Aucune interdiction n'est demandée, mais une meilleure transparence et une réelle protection de cette méthode est suggérée. Ces trois textes souhaitent que la LDP soit modifiée pour y inscrire une obligation d'autorisation à la récolte rémunérée de signatures. Cela permettra également de pouvoir mieux contrôler les signatures récoltées par les entreprises spécialisées dans le domaine¹⁴⁹.

Ces récents textes n'ont pas encore été débattus par les Chambres, mais le Conseil des États a tout de même accepté de transmettre les motions 24.3992, 24.4034 et 24.3940 « à la commission compétence pour examen préalable »¹⁵⁰.

Dans son avis du 20 novembre 2024, le Conseil fédéral propose toutefois de rejeter les motions susmentionnées, argumentant que la Chancellerie fédérale prend des mesures pour mieux encadrer la récolte des signatures. Un code de conduite contenant des règles de transparence et des devoirs de diligence doit être défini autour d'une table ronde réunissant les principaux acteurs concernés. Le Conseil fédéral annonce également que la Chancellerie fédérale « relève systématiquement les signatures suspectes et les transmet au Ministère public de la Confédération en déposant plainte ». Nous pensons que ces textes peuvent constituer de bons compromis afin de ne pas interdire strictement la récolte rémunérée des signatures, mais de pouvoir mieux la réglementer et la contrôler, pour que les abus puissent être évités.

¹⁴⁸ HURNI, M 19.4431.

¹⁴⁹ GROUPE DES VERT-E-S, IP 24.444 ; TSCHOPP ; GAPANY ; SOMMARUGA ; HURNI, M 24.4034.

¹⁵⁰ CONSEIL DES ETATS.

En 2002, alors que la récolte rémunérée de signatures commençait à émerger, la doctrine soulevait déjà l'idée de transparence dans cette pratique. En effet, cet auteur explique que les obligations de transparence dans la phase de récolte de signatures pourraient empêcher certaines fraudes. Les entreprises spécialisées seraient identifiées, et les moyens financiers utilisés pour les campagnes de récolte de signatures pourraient être contrôlés afin de respecter l'égalité des chances¹⁵¹. Avec cette idée de transparence, nous nous rapprochons de la notion de campagne de votations de la LDP. Nous pourrions donc imaginer que les campagnes de récolte de signatures soient dès lors soumises aux mêmes exigences que les campagnes de votations, définies aux art. 76c à 76k LDP.

De plus, une obligation de publicité est considérée comme une « contrepartie » de la liberté conférée à la rémunération de la récolte des signatures. Cela permettrait également aux citoyens de former librement leur opinion, ayant désormais tous les éléments en main pour comprendre le fonctionnement de la collecte de signatures, et quels textes sont ainsi financés pour aboutir¹⁵². Un autre auteur, ayant soulevé la même problématique quelques années auparavant, a cependant estimé qu'une réglementation serait trop facilement contournée, raison pour laquelle aucune prescription n'a pour l'heure été adoptée¹⁵³.

c. L'introduction de nouvelles méthodes de récolte

Afin de contrer l'essor de la collecte rémunérée de signatures, et pour ne pas simplement interdire la pratique, d'autres élus soutiennent de nouvelles méthodes de récolte de paraphes. Il y a quelques années, l'on parlait déjà de la récolte de signatures par voie électronique, avec une autre vision qu'aujourd'hui. L'intelligence artificielle n'avait pas encore émergé, mais nous craignons déjà les algorithmes capables de recouper nos informations, et l'éventuelle création d'une « démocratie directe numérique »¹⁵⁴.

Au Parlement fédéral, après les scandales de fraudes dans la procédure de récolte de signatures, plusieurs parlementaires demandent des essais de collectes de signatures en ligne. Certains y sont opposés, notamment par crainte de cyberattaques et donc de failles dans la protection des données personnelles. D'autres craignent pour la démocratie, prônant que la récolte de signatures est un droit politique social, qui implique d'aller à la rencontre des citoyens¹⁵⁵. Soulignons d'ailleurs qu'un essai de vote électronique a été lancé par les autorités en 2003, mais a dû être interrompu suite à des failles massives dans la sécurité du système aperçues en 2019¹⁵⁶.

Le Conseil fédéral vient quant à lui de se prononcer en faveur d'une telle mesure. Afin de connaître les avantages et éventuels inconvénients de cette pratique, il est nécessaire selon le gouvernement de mettre en œuvre une « expérimentation pratique ». Cette mise en œuvre devra

¹⁵¹ VON ARX, p. 219.

¹⁵² DÉPRAZ/POCHON, p. 5.

¹⁵³ AUBERT, p. 135.

¹⁵⁴ JAGGI, p. 7

¹⁵⁵ HEUBERGER.

¹⁵⁶ MALINVERNI/HOTTELIER/HERTIG RANDALL/FLÜCKIGER, Vol. I, N 689.

mettre l'accent sur les mesures pouvant être prises afin de garantir un meilleur contrôle des signatures, sans toutefois mettre en péril le secret de vote¹⁵⁷.

Dans cet élan, le Conseil des États a accepté lors de la session d'hiver 2024 une motion visant à mettre en place « un essai pilote de récolte électronique de signatures au moyen de l'infrastructure de confiance mise en place pour l'identité électronique »¹⁵⁸.

A Saint-Gall, ce genre de projets est déjà débattu depuis plusieurs années au sein du parlement cantonal. Un récent projet du gouvernement saint-gallois, qui pourrait débiter dès 2026, a pour but de permettre à des petits comités d'initiatives de récolter plus facilement des signatures, sans devoir recourir à de lourds moyens financiers. Dans un premier temps, la loi devrait fixer à la moitié le nombre de signatures récoltées à l'aide du *e-collecting*¹⁵⁹.

Nous devons toutefois balancer une telle pratique. Pour rappel, en Suisse le nombre de signatures requises pour l'aboutissement d'un texte est de 100'000 pour une initiative et 50'000 pour un référendum. Avec une telle mesure, qui certes simplifierait grandement la procédure de récolte de signatures, nous devrions nous demander s'il ne serait pas justifié d'augmenter le nombre de signatures à récolter ou de raccourcir le délai imparti pour la collecte de signatures. En effet, si les exigences d'aboutissement d'une initiative ou d'un référendum sont trop basses, les citoyens se retrouveraient à voter sur d'innombrables textes, ce qui rappelle, était la crainte du Conseil fédéral en 2004¹⁶⁰.

Une autre proposition déposée sous forme d'initiative parlementaire au Conseil national en septembre 2024 est l'ajout du nom du responsable de la collecte de signatures sur la liste de récolte. Cela permettrait notamment aux autorités chargées du contrôle des signatures de remonter jusqu'au récolteur en cas de soupçons d'irrégularités¹⁶¹. Cette solution dissuaderait également les récolteurs de faire recours à des méthodes illicites.

Une autre solution, déjà soulevée par la doctrine, est la possibilité pour un signataire d'une initiative ou d'une demande de référendum de retirer sa signature s'il découvre que le texte qu'il avait signé n'est finalement pas en accord avec sa volonté, notamment s'il s'est fait tromper avec des informations fallacieuses¹⁶². Cette possibilité a également été amenée devant le Conseil national par une interpellation parlementaire. Le Conseil fédéral a confirmé qu'une telle possibilité n'était pas prévue par le droit fédéral, et qu'il ne comptait pas régler cette question¹⁶³.

¹⁵⁷ CONSEIL FÉDÉRAL, Récolte électronique.

¹⁵⁸ MICHEL.

¹⁵⁹ VÖGELE.

¹⁶⁰ Cf. *supra* IV.B.5.a.

¹⁶¹ STORNI.

¹⁶² JACQUEMOUD, Formation de la volonté, p. 233.

¹⁶³ REYNARD, I 19.3520.

Enfin, une solution déjà soulevée plus haut serait d'autoriser la récolte de paraphe aux abords des locaux de vote¹⁶⁴. Cette méthode présuppose néanmoins que la population se rende aux urnes, sans quoi elle deviendrait inutile. Le développement du vote électronique, qui est en phase d'essais dans plusieurs cantons¹⁶⁵, ainsi que l'introduction du *e-collecting* n'encourageraient toutefois pas le recours à cette pratique.

2. Les propositions genevoises

A Genève, des voix se sont également élevées afin de trouver une meilleure solution à la récolte rémunérée de signatures. En effet, l'on a vu que l'art. 183 let. d ch. 3 LEDP/GE ne pouvait interdire la récolte rémunérée de signatures que pour des objets cantonaux et communaux. Or, plusieurs politiciens souhaitent désormais trouver de nouvelles solutions afin de mieux encadrer la récolte de signatures pour les objets fédéraux.

Récemment, plusieurs députés de différents bords politiques ont déposé une motion afin de mieux réglementer la récolte rémunérée des signatures pour les initiatives et référendums. Ce projet de motion demande d'obliger les comités recourant à cette pratique de s'annoncer afin de pouvoir distinguer les signatures provenant d'une récolte rémunérée. Cette motion propose également de sensibiliser les initiants aux conséquences du recours à des organisations spécialisées dans la récolte de signatures, et d'adopter des mesures permettant de mieux mettre en œuvre l'art. 183 let. d ch. 3 LEDP/GE. Finalement il y est émis le souhait de créer une base de données cantonale de signatures des électeurs, et éventuellement de mettre en place un système de récolte électronique des signatures, comme cela a déjà été proposé dans d'autres cantons¹⁶⁶.

Conclusion

Bien que la récolte de signatures soit un outil indiscutable de l'exercice des droits politiques, notamment les droits d'initiative et de référendum, la collecte rémunérée reste, quant à elle, controversée. En effet, cette méthode consistant à rémunérer des récolteurs à la signature pose des questions sur sa fiabilité. Les récolteurs, souvent prêts à tout pour augmenter leur indemnisation en collectant un maximum de signatures, n'hésitent pas à tromper le signataire en lui communiquant des informations fallacieuses, ou à fausser le résultat de la récolte de parape en falsifiant les signatures.

En cas de tromperie, les signatures ne reflètent pas la volonté des citoyens, qui pensaient soutenir un tel objet, alors que le texte signé ne répond pas à l'opinion qu'ils s'en sont fait. Ainsi, la soumission de l'objet à la votation populaire perd tout son sens, car elle ne reflète pas le réel souhait des citoyens.

¹⁶⁴ VON ARX, p. 190.

¹⁶⁵ CHANCELLERIE FÉDÉRALE, Vote électronique.

¹⁶⁶ GRAND CONSEIL DE GENÈVE, p. 2.

En cas de falsification des signatures, l'on retrouve le même problème. En effet, les citoyens n'ont même pas été appelés à se prononcer sur la soumission de l'objet en votation populaire, mais se retrouvent tout de même à devoir le faire en cas d'aboutissement du texte, ce qui est considéré comme une expression de la volonté populaire.

Afin de pallier le problème, les instances politiques essaient donc de trouver des solutions satisfaisant à tous bords, sachant qu'une simple interdiction de cette pratique ne fait pas l'unanimité. L'on aimerait donc pouvoir mieux réglementer la récolte rémunérée des signatures, afin que l'État puisse reprendre le contrôle sur cette pratique. D'autres acteurs politiques sont en faveur de l'introduction de nouvelles méthodes de récolte, comme l'*e-collecting*.

Selon nous, il ne faut pas opposer les méthodes de récolte de signatures. Le développement d'une pratique, que ce soit la récolte rémunérée ou électronique, ne doit pas se faire au détriment de la collecte « ordinaire » sur papier. Il faut respecter et garantir l'exercice des droits politiques sous toutes ses formes et la libre formation de la volonté populaire.

A ce stade, il nous semble juste de trouver un compromis afin que les droits politiques puissent continuer à être garantis. Une simple interdiction de la récolte rémunérée, comme nous l'avons déjà mentionné, pourrait poser des problèmes constitutionnels et risquerait d'engendrer de nouveaux types d'abus. Toutefois, il est selon important de réglementer cette pratique afin de limiter les excès existants.

Finalement, et même si nous sommes en faveur d'une pluralité de méthodes de récolte, nous sommes d'avis que la récolte de signatures est un droit politique social. Partant, l'introduction de la récolte en ligne nuirait selon nous à la pratique de ce droit politique. De plus, les problèmes de d'attaques des systèmes électroniques ne sont pas négligeables, à l'heure où de plus en plus de pays du monde craignent pour leur démocratie.

Déclaration de non-plagiat

Je déclare que je suis bien l'auteur de ce texte et atteste que toute affirmation qu'il contient et qui n'est pas le fruit de ma réflexion personnelle est attribuée à sa source et que tout passage recopié d'une autre source est en outre placé entre guillemets.

Je déclare ne pas avoir utilisé d'outil d'intelligence artificielle générative pour la rédaction de ce texte¹⁶⁷.

Date : 23 décembre 2024

Signature :

¹⁶⁷ Art. 5 de la Directive sur le plagiat et la transparence des sources adoptée par le Décanat le 23 août 2024.