

Projet juin 2025

Code de conduite

Récoltes de signatures

à l'appui des initiatives populaires et des demandes de référendum

Informations sur le projet actuel et sur la consultation

La Chancellerie fédérale a pris différentes mesures pour préserver l'intégrité des récoltes de signatures à l'appui des initiatives populaires et des demandes de référendum facultatif. L'une d'entre elles est la mise au point d'un code de conduite à l'intention des principaux acteurs amenés à récolter des signatures.

Genèse

Le projet s'appuie sur les travaux et les discussions de la table ronde « Intégrité des récoltes de signatures ». Il ne reflète toutefois pas nécessairement la position de tous les participants. Comme le processus l'a montré, certains avis sur la nécessité d'élaborer un code de conduite et sur son contenu divergent fortement.

Recommandation

Le code de conduite ne prévoit aucune fonction de surveillance ou de contrôle. Pour cela, il serait nécessaire de créer des bases légales appropriées. Dans le cadre d'un sondage mené auprès des participants à la Table Ronde, la majorité des personnes ayant répondu s'est prononcée en faveur de la création d'une fonction de contrôle.

Les participants à la consultation sont donc invités à se prononcer également sur la question de savoir si une fonction de surveillance ou de contrôle devrait être prévue.

Consultation

Pour que le document soit efficace, il faut qu'il soit suffisamment soutenu par les acteurs concernés. La consultation vient d'être ouverte pour recueillir et consolider les avis de tous les acteurs concernés et intéressés par la question.

La consultation publique est menée sur la plateforme Consultations et durera jusqu'au 5 septembre 2025.

[Liens vers Consultations](#) (sous la rubrique « Procédures de consultation en cours », cliquez sur « Participer » pour accéder à la consultation)

Introduction

L'initiative populaire et le référendum facultatif sont des éléments emblématiques du système politique suisse. Ils sont au cœur de la prise de décision démocratique. Or, en démocratie directe, les décisions ne sont acceptées que si elles reposent sur des processus clairs et fiables.

Les récoltes de signatures pour les initiatives populaires et les référendums ont lieu dans l'espace public. À cet égard, l'engagement des récolteurs bénévoles est crucial. Pouvoir accéder aisément aux droits populaires et les exercer facilement renforce la compréhension des processus de la démocratie directe et est un facteur de confiance. Les comités d'initiative et les comités référendaires sont les chevilles ouvrières de la récolte de signatures. Ils organisent les récoltes, les mènent à bien, gèrent les listes de signatures qui contiennent les données des électeurs ; ils sont les interlocuteurs des autorités et décident du dépôt des requêtes populaires.

Le contexte des récoltes de signatures évolue et les canaux numériques gagnent en importance. Les comités ne peuvent pas tous compter dans la même mesure sur l'engagement des récolteurs bénévoles. Dans ce contexte, des prestataires commerciaux offrent leurs services dans le domaine de la récolte de signatures. Cela inclut en particulier la récolte de signatures dans l'espace public contre rémunération. Dernièrement, les irrégularités se sont multipliées lors de récoltes de signatures contre rémunération.

La falsification de signatures et d'autres abus sapent la confiance du public dans les processus de la démocratie directe. Le présent code de conduite s'inscrit dans ce contexte. Il s'adresse à tous les acteurs de la récolte de signatures (comités, organisations politiques, associations, prestataires commerciaux, autorités), lesquels peuvent à tout moment signer le code et ainsi s'engager à poursuivre ses objectifs.

Objectifs et destinataires

Le code de conduite poursuit les objectifs suivants :

- préciser les responsabilités et établir des standards et des bonnes pratiques dans le domaine de la récolte des signatures ;
- consolider la communication et l'échange d'informations entre les différents acteurs de la récolte de signatures ;
- réduire les risques d'abus et d'irrégularités lors des récoltes de signatures, faciliter l'identification des pratiques illégales ou préjudiciables à l'intégrité de la récolte de signatures.

Il s'adresse à tous les acteurs qui participent à l'organisation et à l'exécution des récoltes de signatures à l'appui d'initiatives populaires et de demandes de référendum au niveau fédéral. Sont concernés :

- les comités d'initiative et les groupements qui organisent une récolte de signature à l'appui d'une demande de référendum (ci-après : comités) ;
- les partis politiques, les associations et les organisations qui récoltent régulièrement des signatures (ci-après : organisations) ;
- les prestataires qui, indépendamment de leur forme juridique, offrent des services commerciaux dans le domaine de la récolte de signatures (par ex. organisation des campagnes de récolte, récolte des signatures proprement dite ou obtention des attestations de la qualité d'électeur) (ci-après : prestataires commerciaux) ;
- les autorités fédérales, cantonales et communales, dans le cadre de leur mandat légal.

Le code de conduite n'est pas juridiquement contraignant, mais engage ceux qui le souscrivent. Il tient compte des bases légales applicables à la récolte de signatures au niveau fédéral (loi fédérale sur les droits politiques, ordonnance sur les droits politiques, loi fédérale sur la protection des données, code pénal) et les complète par des mesures volontaires au titre de l'autorégulation. En adhérant au code de conduite et en mettant en œuvre les mesures qui leur sont destinées, les acteurs de la récolte de signatures contribuent à garantir l'intégrité de celle-ci.

Principes fondamentaux de la récolte de signatures

Le principe d'intégrité commande que les signatures récoltées soient authentiques et l'expression fidèle et sûre de la volonté des signataires. Leur récolte doit donc obéir à un processus transparent. Le signataire doit être en mesure de reconnaître aisément :

- à l'appui de quelle requête les signatures sont récoltées ;
- par qui les signatures sont récoltées ;
- dans quel contexte les signatures sont récoltées.

Le responsable d'une récolte de signatures s'engage à organiser la récolte de manière irréprochable, à former ses collaborateurs et à prendre toutes les précautions nécessaires pour prévenir les abus.

Quiconque récolte des signatures respecte la sphère privée des signataires et veille à garantir la protection des données sensibles récoltées.

Il importe que les instruments de la démocratie directe soient facilement accessibles. Pour qu'il en demeure ainsi, les règles applicables à la récolte de signatures doivent être conçues de manière à ce que tous les intéressés puissent jouer leur rôle moyennant un effort raisonnable.

Garantir l'intégrité de la récolte de signatures

Mesures communes

3.1.1 PROTECTION DES DONNÉES

Les acteurs de la récolte de signatures respectent les dispositions en matière de protection des données. Ils ne copient pas ni ne sauvegardent les listes de signatures et les données qu'elles contiennent sans le consentement explicite des signataires.

3.1.2 ÉQUITÉ ET FAIR-PLAY

Les acteurs de la récolte de signatures sont respectueux les uns des autres et s'abstiennent de toute action visant à nuire à autrui.

Ils n'utilisent pas de méthodes de récolte agressives ou déloyales consistant par exemple à faire pression sur quelqu'un pour qu'il signe une requête populaire ou à l'influencer par des arguments non pertinents ou encore à ignorer son refus de signer.

Les lieux de récolte où le public est nombreux doivent pouvoir être utilisés par tous. En particulier, les récolteurs bénévoles ne doivent pas être évincés par les prestataires commerciaux.

3.1.3 COLLABORATION ET COMMUNICATION

Les acteurs de la récolte de signatures s'engagent à collaborer et à communiquer activement.

La Chancellerie fédérale invite périodiquement les actrices et acteurs concernés à un échange sur la mise en œuvre des mesures et la réalisation des objectifs du code de conduite.

3.1.4 ATTESTATION DE LA QUALITÉ D'ÉLECTEUR

Les acteurs de la récolte de signatures adressent les listes de signatures rapidement et au fur et à mesure à l'autorité compétente afin que celle-ci dispose de suffisamment de temps pour procéder à un contrôle adéquat.

Ils assistent l'autorité compétente lors du contrôle des signatures. Ils lui fournissent en particulier les informations nécessaires lorsque des irrégularités sont soupçonnées.

Mesures applicables aux comités et aux organisations

3.2.1 RESPONSABILITÉS

Les membres des comités et des organisations sont les interlocuteurs des autorités lorsque des irrégularités sont soupçonnées. Les comités et les organisations sont responsables des signatures qu'ils récoltent.

S'ils recourent à des prestataires commerciaux, ces derniers sont responsables des signatures qu'ils récoltent dans le cadre de leur mandat.

3.2.2 OCTROI DE MANDATS À DES PRESTATAIRES COMMERCIAUX

Les comités et les organisations octroient des mandats uniquement aux prestataires commerciaux qui ont adhéré au code de conduite. Lorsqu'un comité ou une organisation charge un prestataire commercial de récolter des signatures, ils concluent un contrat de prestations avec celui-ci. Le contrat de prestations règle notamment :

- le nombre de signatures à récolter et la date de la remise de celles-ci au comité ou à l'organisation ;
- la qualité des signatures (attestées ou non attestées) et qui doit se procurer l'attestation de la qualité d'électeur ;
- les modalités de rémunération des récolteurs (cf. ch. 3.3.5) ;
- la formation des récolteurs (cf. ch. 3.3.4) et la participation du comité ou de l'organisation à cette formation ;
- la traçabilité des listes de signatures (cf. ch. 3.3.8) ;
- la documentation des signatures récoltées (cf. ch. 3.3.9) ;

3.2.3 PUBLICATION DES PRESTATAIRES MANDATÉS

Les comités et organisations publient la liste des prestataires commerciaux qu'ils ont mandatés.

3.2.4 RÉCOLTE RÉMUNÉRÉE

Lorsque des comités ou des organisations rémunèrent directement ou indirectement des récolteurs de signatures sans octroyer de mandat à un prestataire commercial, ils s'orientent sur les mesures concernant la formation et la rémunération des récolteurs applicables aux prestataires commerciaux (cf. ch. 3.3.4 et 3.3.5).

Mesures applicables aux prestataires commerciaux

3.3.1 GARANTIE D'UNE ACTIVITÉ DE RÉCOLTE RIGOUREUSE

Les prestataires commerciaux veillent à ce que toutes les personnes qui récoltent des signatures en leur nom remplissent les exigences professionnelles et personnelles leur permettant d'accomplir leur tâche de manière irréprochable, dans l'intérêt des comités et des organisations qui les ont mandatés, et respectent le présent code de conduite.

3.3.2 RÉCOLTE UNIQUEMENT SUR MANDAT

Les prestataires commerciaux s'engagent à ne récolter des signatures que sur mandat d'un comité ou d'une organisation.

3.3.3 RÉCOLTES SIMULTANÉES DE SIGNATURES

Les récolteurs ne peuvent pas récolter des signatures pour plus de trois initiatives populaires ou demandes de référendum en même temps. Cette règle ne s'applique pas aux requêtes populaires intrinsèquement liées. Il ne doit pas y avoir de conflits d'intérêts manifestes entre les requêtes populaires à l'appui desquelles les signatures sont récoltées simultanément.

3.3.4 FORMATION

Les prestataires commerciaux veillent à ce que les récolteurs rémunérés participent à une formation générale avant leur première collecte. La formation générale familiarise les récolteurs avec :

- le sens et le fonctionnement des instruments de la démocratie directe ;
- la prévention des abus et des falsifications de signatures ;
- les mesures du code de conduite.

Les prestataires commerciaux veillent en outre à ce que les récolteurs rémunérés soient formés au contenu de l'initiative populaire ou de la demande de référendum pour laquelle ils recueillent des signatures avant le début de la récolte. Ils dispensent cette formation en concertation avec le comité ou l'organisation qui les ont mandatés.

3.3.5 RÉMUNÉRATION ET AUTRES CONDITIONS D'ENGAGEMENT

En principe, les prestataires commerciaux emploient les récolteurs rémunérés à l'heure, à la demi-journée, à la journée ou au mois. Le contrat de travail peut prévoir un nombre minimal de signatures valables à récolter. Un bonus peut être prévu pour les signatures valables récoltées en sus du nombre minimal. Les prestataires commerciaux n'appliquent pas de modèles prévoyant une rémunération fondée en premier lieu sur le nombre de signatures récoltées.

Ils sont responsables du respect des dispositions du droit des assurances sociales et du droit du travail.

3.3.6 SOUS-TRAITANTS

Les prestataires commerciaux sont directement mandatés par les comités et les organisations (cf. ch. 3.3.2), et ne mandatent aucun sous-traitant pour la récolte de signatures.

3.3.7 IDENTIFICATION

Les récolteurs de signatures rémunérés doivent être clairement reconnaissables dans l'espace public en tant qu'employés de prestataires commerciaux (p. ex. badge avec logo et nom du prestataire).

3.3.8 TRAÇABILITÉ

Le logo et le nom du prestataire commercial doivent figurer sur les listes de signatures. Le nom et le prénom du récolteur rémunéré ainsi que la date et le lieu de la récolte doivent en outre figurer sur la liste de signatures une fois remplie.

3.3.9 DOCUMENTATION

Le prestataire commercial documente, à l'intention du comité ou de l'organisation qui l'a mandaté, le nombre de signatures qu'il a récoltées et le nombre de signatures nulles qu'il a éliminées. S'il est chargé de se procurer l'attestation de la qualité d'électeur, il documente également le nombre de signatures valables attestées et le nombre de signatures nulles. La documentation présente les chiffres correspondants ventilés par cantons et, sur demande, également par communes.

Mesures applicables aux autorités

3.4.1 CONTRÔLES RELEVANT DES COMMUNES ET DES CANTONS

Les communes veillent à la qualité du contrôle des indications fournies sur les listes de signatures et de l'attestation de la qualité d'électeur. Elles garantissent, par une formation adéquate, que le personnel chargé des contrôles possède les connaissances nécessaires, notamment en ce qui concerne les irrégularités éventuelles. Elles s'organisent de manière à ce que les listes de signatures puissent être contrôlées et attestées rapidement. Elles informent les comités du nombre de signatures valables et de signatures nulles et signalent immédiatement à la Chancellerie fédérale les anomalies qui laissent supposer une irrégularité importante en relation avec la récolte des signatures.

Les cantons assistent les communes dans le contrôle et l'attestation des signatures, si nécessaire. Le canton doit satisfaire aux mêmes obligations que les communes lorsque le contrôle des signatures et l'attestation de la qualité d'électeur sont de son ressort.

3.4.2 CONTRÔLES RELEVANT DE LA CHANCELLERIE FÉDÉRALE

La Chancellerie fédérale veille à la qualité du contrôle et du dépouillement des signatures déposées. Elle développe sans relâche ses processus et ses méthodes de contrôle, notamment en recourant à l'expertise des milieux scientifiques.

3.4.3 PLATEFORME DE SIGNALEMENT CENTRALISÉE

La Chancellerie fédérale met en place une plateforme qui recueille les signalements d'irrégularités éventuelles en relation avec les récoltes de signatures. Les autorités cantonales et communales, les comités, les organisations ainsi que la population pourront s'adresser à ce service. La plateforme de signalement est liée au site web de la Chancellerie fédérale relatif aux initiatives populaires et aux référendums en cours. L'adresse internet de la plateforme de signalement peut être imprimée sur les listes de signatures.

La Chancellerie fédérale examine les signalements reçus et prend les mesures qui s'imposent. Elle dénonce les cas suspects avérés de falsification de signatures.

3.4.4 CONSEILS ET INFORMATIONS

La Chancellerie fédérale conseille les comités, les organisations, les autorités et le public et les informe des aspects essentiels de la récolte de signatures. Elle attire l'attention des nouveaux comités sur la possibilité d'adhérer au code de conduite.

3.4.5 PUBLICATION DU CODE DE CONDUITE

La Chancellerie fédérale publie le code de conduite et des informations complémentaires sous forme électronique.

3.4.6 ADHÉSION ET RETRAIT

L'adhésion au code de conduite peut être déclarée à tout moment auprès de la Chancellerie fédérale.

La retrait du code de conduite peut être déclaré à tout moment auprès de la Chancellerie fédérale. Les comités sont automatiquement exclus du code de conduite six mois après la fin de la phase de récolte.

3.4.7 REGISTRE PUBLIC DES ACTEURS AYANT ADHÉRÉ AU CODE DE CONDUITE

La Chancellerie fédérale publie la liste actualisée des acteurs de la récolte de signatures qui ont adhéré au code de conduite sous forme électronique.

3.4.8 RAPPORT SUR LA MISE EN ŒUVRE DU CODE DE CONDUITE

La Chancellerie fédérale publie chaque année un rapport sur la mise en œuvre pratique des mesures et la réalisation des objectifs du code de conduite. Elle tient compte des évaluations et des expériences des signataires du code.