



Berne, le 20 novembre 2024

Récolte électronique des signatures à l'appui des initiatives populaires et des demandes de référendum au niveau fédéral

Rapport du Conseil fédéral en exécution du postulat 21.3607 de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 27 juin 2021

Table des matières

1	CONTEXTE	4
1.1	Mandat du postulat	4
1.2	Contenu et structure du rapport	4
1.3	Évolution au niveau fédéral	5
1.4	La récolte de signatures selon le droit en vigueur. Pratique	7
1.4.1	Lancement d'initiatives populaires et de demandes de référendum	7
1.4.2	Récolte des signatures	8
1.4.3	Attestation de la qualité d'électeur	10
1.4.4	Aboutissement	10
1.4.5	Gros plan sur la charge des cantons et des communes	11
1.4.6	Constatations concernant le processus actuel	13
2	RES : CONDITIONS-CADRES DES COMPÉTENCES ET DE LA CONCEPTION TECHNIQUE	15
2.1	Définition	15
2.2	Signature électronique	15
2.3	Intégration de la RES en complément de la récolte sur papier de signatures	16
2.4	Processus numérisés de bout en bout	16
2.5	Convivialité du processus pour les électeurs	17
2.6	Protection des données	17
2.7	Fiabilité et sécurité	17
2.8	Mise en œuvre de la RES	19
2.8.1	La perspective des électeurs	19
2.8.2	La perspective des comités	20
2.8.3	La perspective des services chargés de l'attestation de la qualité d'électeur	21
2.8.4	La perspective de la ChF	21
2.8.5	Exploitant d'une plateforme de RES	22
2.9	Synthèse des aspects techniques et organisationnels	22
3	CADRE JURIDIQUE (CONSTITUTIONNEL) DE LA RES	23
3.1	Constitutionnalité	23
3.1.1	Délais et nombre requis de signatures en tant que prescriptions procédurales et institutionnelles	24
3.1.2	Limitations éventuelles de la RES au niveau fédéral	25
3.2	Conséquences au niveau de la loi	26
3.3	Synthèse concernant le cadre juridique de la RES	27
4	IMPACT ÉVENTUEL DE LA RES SUR LES INSTITUTIONS	28
4.1	Utilisation actuelle des instruments de la démocratie directe	28
4.2	Impact de la RES sur l'utilisation et le fonctionnement des instruments de la démocratie directe	30

Récolte électronique des signatures à l'appui des initiatives populaires et des demandes de référendum au niveau fédéral

4.2.1	Lancement d'initiatives populaires et de demandes de référendum	30
4.2.2	Impact sur le processus de formation de l'opinion.....	31
4.2.3	Impact sur l'inclusion sociale et géographique	32
4.2.4	Impact sur la définition des thèmes politiques	33
4.2.5	Impact sur les acteurs politiques.....	34
4.3	Synthèse de l'impact sur les institutions : plus de requêtes populaires pourraient aboutir grâce à la RES ?	35
5	CONCLUSIONS.....	37
	BIBLIOGRAPHIE	40

1 Contexte

1.1 Mandat du postulat

Le 21 septembre 2021, le Conseil national a adopté le postulat 21.3607 déposé par sa Commission des institutions politiques « Récolte de signatures par voie électronique pour les initiatives et les référendums »¹. Le postulat charge le Conseil fédéral

« d'établir un rapport concernant la récolte de signatures par voie électronique, dans lequel il devra en particulier présenter les conséquences institutionnelles de ce modèle ainsi que ses éventuels effets sur le système politique suisse. Ce faisant, il prendra en compte les modalités fixées par la Constitution en matière de nombre de signatures requis et de délais ainsi que les différences liées à la récolte de signatures dans l'espace public et dans le cyberspace. »

Loin d'être une question purement technique, l'introduction de la récolte de signatures par voie électronique a des conséquences sur la démocratie directe. Avant de créer les bases légales pertinentes, il importe que les répercussions possibles de ce modèle sur les institutions soient mises en évidence et discutées publiquement.

1.2 Contenu et structure du rapport

Le présent rapport se base sur une définition extensive de la récolte électronique de signatures (ci-après RES; cf. ch. 2.1). En substance, il examine la possibilité de numériser la procédure de récolte actuelle dans son intégralité, de la phase du soutien donné à une initiative ou une demande de référendum par les électeurs, jusqu'au moment du dépôt et du dépouillement des signatures. Au surplus, la récolte sur papier et la récolte électronique doivent pouvoir coexister et être gérées simultanément, et les synergies possibles doivent pouvoir être exploitées.

Dans sa partie introductive, le rapport retrace l'évolution de la RES et expose les principaux éléments du processus de récolte sur papier (ch. 1.3 ss). Sur cette base, il examine les conditions-cadres de la RES qu'elles soient de nature technique ou organisationnelle (ch. 2). La récolte de signatures à l'appui d'initiatives populaires et des demandes de référendum (ci-après : requêtes populaires) repose sur une répartition fédéraliste des tâches et des compétences. Pour mieux appréhender la situation actuelle et décrire les conditions-cadres, les cantons et quelques communes sélectionnées ont participé aux travaux.

Les considérations juridiques et constitutionnelles concernant la RES sont exposées au ch. 3, qui analyse la constitutionnalité de ce processus et les bases légales qu'il exige. Les arguments présentés se fondent sur un avis de droit² établi par le professeur Lorenz Langer, Irina Lehner et Kristina Hoffet du Zentrum für Demokratie d'Aarau. Le ch. 4 traite des conséquences possibles de la mise en œuvre de la RES sur le plan institutionnel, notamment sur l'exercice des droits populaires et sur les acteurs politiques. Une étude³ de Marc Bühlmann et d'Hans-Peter Schaub d'« Année Politique Suisse » (institut des sciences politiques de l'Université de Berne) a approfondi ces aspects. On gardera à l'esprit qu'au vu de la multiplicité des acteurs, de la complexité des interactions et des influences politiques et de la dépendance à la conception technique de tel ou tel système, il est pratiquement impossible de cerner une fois

¹ BO 2021 N 1762; cf. aussi <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20213607> (consulté le 8 juillet 2024)

² LANGER/LEHNER/HOFFET (2023). E-Collecting für eidgenössische Volksinitiativen und Referenden. Verfassungsrechtliche Implikationen. Avis de droit commandé par la Chancellerie fédérale. Aarau : Zentrum für Demokratie Aarau

³ BÜHLMANN/SCHAUB (2023). Staatspolitische Auswirkungen von E-Collecting. Étude commandée par la Chancellerie fédérale. Berne : Année Politique Suisse, Institut des sciences politiques de l'Université de Berne

Récolte électronique des signatures à l'appui des initiatives populaires et des demandes de référendum au niveau fédéral

pour toutes les conséquences de la RES. Le ch. 5 fait la synthèse des perspectives examinées précédemment en matière de RES.

Les analyses et les considérations exposées ci-après se concentrent sur les instruments de l'initiative populaire (art. 138 et 139 de la Constitution [Cst.]⁴) et du référendum facultatif (art. 141 Cst.). Elles ne portent pas sur les pétitions (art. 33 Cst.) ni sur la récolte de signatures pour les listes de candidats à l'élection du Conseil national, réglée à l'art. 24 de la loi fédérale du 17 décembre sur les droits politiques (LDP)⁵. Dans le présent rapport, l'expression « requêtes populaires » se réfère généralement aux initiatives populaires et aux demandes de référendum. L'expression « attestation de soutien » désigne tant le soutien à une requête populaire exprimé sur papier que par voie électronique.

1.3 Évolution au niveau fédéral

Le Conseil fédéral a examiné pour la première fois de manière approfondie la question générale de la numérisation de l'exercice des droits politiques dans son rapport du 9 janvier 2002 sur le vote électronique⁶ et, dans ce contexte, la RES à l'appui des initiatives populaires et des demandes de référendum. Le rapport conçoit « la récolte des signatures électroniques, leur vérification et leur comptage » comme une étape qui ne devra être réalisée qu'après la mise en œuvre d'un système permettant de voter et d'élire par voie électronique (vote électronique)⁷. Les rapports sur le vote électronique qui ont suivi ont conservé cette approche par étapes^{8,9}. Les travaux menés par le passé se sont par conséquent concentrés sur le vote électronique en tant que tel, lors des votations et les élections. Peu de réflexions préparatoires ont été menées quant à la conception de la RES. En raison du manque de ressources, le Conseil fédéral a décidé en 2017 d'interrompre les travaux dans ce domaine¹⁰.

La RES a occasionnellement fait l'objet d'interventions parlementaires par le passé. La motion 08.3908 Fehr Jacqueline du 18 décembre 2008 « Renforcer la démocratie. Autoriser la récolte électronique de signatures »¹¹ chargeait le Conseil fédéral « de créer les bases légales permettant de récolter des signatures pour des initiatives populaires et des référendums par voie électronique, dans le cadre de projets pilotes » et de mener ce projet « en parallèle avec le projet de vote électronique ». Le Conseil fédéral a proposé de rejeter la motion en rappelant que le projet de vote électronique devait être mené en plusieurs étapes et en mettant en évidence les difficultés de mise en œuvre. La motion a été classée, car le conseil n'a pas achevé son examen dans un délai de deux ans. La motion 18.3062 Grüter « Initiatives et référendums. Autoriser la collecte de signatures en ligne pour renforcer les droits populaires »¹², déposée le 5 mars 2018, demandait elle aussi la création des bases légales autorisant la RES et notamment la possibilité de signer sur écran tactile. Le Conseil fédéral a proposé de rejeter la motion pour des motifs de sécurité et en raison de l'incertitude entourant les conséquences de la RES sur le système politique suisse. La motion a été retirée. Dans le rapport « Civic Tech » du 8 mai 2020¹³, le Conseil fédéral relève plusieurs défis techniques, organisationnels et institutionnels en relation avec la création d'un canal de RES. La Commission des institutions politiques du Conseil national a aussi relevé, à l'issue des auditions

⁴ RS 101

⁵ RS 161.1

⁶ Rapport du Conseil fédéral du 9 janvier 2002 sur le vote électronique; chances, risques et faisabilité, FF 2002 612

⁷ FF 2002 612, 618

⁸ Rapport du Conseil fédéral du 31 mai 2006 sur les projets pilotes en matière de vote électronique, FF 2006 5205

⁹ Rapport du Conseil fédéral du 14 juin 2013 sur le vote électronique. Évaluation de la mise en place du vote électronique (2006–2012/2013 5069) et bases de développement, FF 2013 4519

¹⁰ Cf. communiqué du Conseil fédéral du 5 avril 2017 : <https://www.bk.admin.ch/bk/fr/home/documentation/communiqués/msg-id-66273.html> ; consulté le 8 juillet 2024.

¹¹ <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20083908> (consulté le 8 juillet 2024)

¹² <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20183062> (consulté le 8 juillet 2024)

¹³ Rapport du Conseil fédéral du 8 mai 2020 « Technologies civiques et simplification de la procédure de consultation : développements et mesures » ; <https://www.bk.admin.ch/bk/fr/home/documentation/cyberadministration/civictech.html> (consulté le 8 juillet 2024)

Récolte électronique des signatures à l'appui des initiatives populaires et des demandes de référendum au niveau fédéral

qu'elle avait menées à ce sujet, que des questions institutionnelles importantes s'ajoutaient aux questions techniques¹⁴. Pour approfondir ces aspects, elle a déposé le postulat 21.3607¹⁵, auquel le présent rapport donne suite.

Dans le contexte des falsifications présumées de signatures et des pratiques de récolte frauduleuses¹⁶, plusieurs motions demandant l'introduction rapide de la RES ont été déposées en septembre 2024. Les motions de même teneur 24.3851 Mühlemann et 24.4006 Gysin Greta « Introduction rapide de la récolte électronique de signatures », déposées l'une le 12 septembre¹⁷ et l'autre le 25 septembre¹⁸ demandent que les signatures soient récoltées au moyen de canaux numériques à l'avenir. Le Conseil fédéral est chargé de créer les bases légales et les conditions techniques nécessaires à cet effet. Les motions de même teneur déposées le 18 septembre 2024 et intitulées « Essai pilote de récolte électronique de signatures au moyen de l'infrastructure de confiance mise en place pour l'identité électronique » 24.3905 Michel Matthias¹⁹, 24.3907 Andrey²⁰, 24.3908 Blunschy²¹, 24.3909 Dobler²², 24.3910 Flach²³, 24.3911 Gugger²⁴ et 24.3912 Marti Min Li²⁵ chargent le Conseil fédéral de lancer un projet pilote limité « grandeur nature » de RES fondé sur l'infrastructure de confiance mise en place pour l'e-ID. La solution mise en œuvre devra utiliser le moins de données possible, fonctionner de manière décentralisée et avoir un code source ouvert. Enfin, la solution technique devra être aussi simple que possible (produit minimum viable). Les enseignements tirés du projet pilote serviront de base pour une éventuelle introduction définitive de la RES.

Le Conseil fédéral a proposé l'adoption des motions 24.3905 Michel Matthias, 24.3907 Andrey, 24.3908 Blunschy, 24.3909 Dobler, 24.3910 Flach, 24.3911 Gugger et 24.3912 Marti Min Li. Il est de l'avis qu'il conviendrait dans un premier temps de lancer un projet préliminaire dans le sens de ce qui est exposé dans le présent rapport (cf. ch. 5), dans le cadre duquel les questions essentielles (cf. ch. 2 à 5) seraient notamment traitées. Il a en conséquence chargé la Chancellerie fédérale du projet préliminaire. Les propositions mentionnées dans ces motions concernant l'organisation de la RES doivent être prises en compte sous une forme appropriée dans le cadre de ce projet préliminaire. Le Conseil fédéral propose cependant de rejeter les motions 24.3851 Mühlemann et 24.4006 Gysin, car elles ne prévoient pas la possibilité d'un essai limité ni le maintien de la récolte de signatures sur papier. Dans l'hypothèse où le conseil prioritaire les adopterait, le Conseil fédéral a indiqué dans ses avis qu'il proposerait une modification des motions lui permettant de conduire le projet préliminaire susmentionné.

¹⁴ Communiqué de presse de la Commission des institutions politiques du 28 mai 2021 : <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-spk-n-2021-05-28.aspx> (consulté le 8 juillet 2024)

¹⁵ BO 2021 N 1762; cf. aussi <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20213607> (consulté le 8 juillet 2024).

¹⁶ Cf. par. ex. le communiqué de la Chancellerie fédérale du 10 septembre 2024 : <https://www.bk.admin.ch/bk/fr/home/documentation/communiqués/msg-id-102407.html> (consulté le 30 septembre 2024)

¹⁷ <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20243851> (consulté le 30 septembre 2024)

¹⁸ <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20244006> (consulté le 30 septembre 2024)

¹⁹ <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20243905> (consulté le 30 septembre 2024)

²⁰ <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20243907> (consulté le 30 septembre 2024)

²¹ <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20243908> (consulté le 30 septembre 2024)

²² <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20243909> (consulté le 30 septembre 2024)

²³ <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20243910> (consulté le 30 septembre 2024)

²⁴ <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20243911> (consulté le 30 septembre 2024)

²⁵ <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20243912> (consulté le 30 septembre 2024)

Récolte électronique des signatures à l'appui des initiatives populaires et des demandes de référendum au niveau fédéral

Plusieurs cantons ont procédé à des clarifications dans le domaine de la RES, parfois en exécution d'interventions de nature politique²⁶. La plupart des cantons, notamment Zurich²⁷, Berne²⁸, Obwald²⁹ et Schaffhouse³⁰, préconisent, en tout cas pour le moment, une approche réfléchie et font valoir qu'il faut analyser plus avant les aspects techniques, organisationnels et financiers. Le canton de Bâle-Campagne, avec le soutien de l'Administration numérique suisse, a commandé une étude sur les conditions à réunir en vue de l'introduction de la RES au niveau cantonal³¹. Saint-Gall, donnant suite à une motion adoptée par son Grand Conseil³², est le premier canton à s'être engagé en faveur de l'introduction de la RES à l'appui des initiatives populaires et des demandes de référendum cantonales et à avoir entrepris des travaux concrets en vue de sa mise en œuvre sur les plans technique et législatif³³. Ces travaux devraient être achevés en 2025 de sorte à permettre les premiers essais pilotes³⁴. Le projet mené par le canton de Saint-Gall pour les requêtes populaires cantonales fournira des informations utiles pour évaluer les conséquences institutionnelles de la REF au niveau fédéral.

1.4 La récolte de signatures selon le droit en vigueur. Pratique

1.4.1 Lancement d'initiatives populaires et de demandes de référendum

Pour lancer une initiative populaire fédérale, il faut constituer un comité d'initiative composé de 7 personnes au moins, mais de 27 personnes au plus, qui ont le droit de vote (art. 68, al. 1, let. e, LDP). La Chancellerie fédérale (ChF) est en contact avec les représentants du comité d'initiative avant le début de la récolte des signatures et procède également aux traductions du texte de l'initiative (art. 69, al. 3, LDP). Elle rend, avant la récolte des signatures, une décision déterminant si la liste satisfait quant à la forme aux exigences de la loi (art. 69, al. 1, en relation avec l'art. 68 LDP). Elle vérifie que le titre de l'initiative n'induit pas en erreur et ne contient pas d'éléments de publicité commerciale ou personnelle (art. 69, al. 2, LDP). Le titre et le texte de l'initiative, ainsi que le nom de ses auteurs, sont publiés dans la Feuille fédérale (art. 69, al. 4, LDP).³⁵

En ce qui concerne les demandes de référendum au niveau fédéral, la loi ne prévoit ni la constitution d'un comité ni un examen préliminaire ; les listes de signatures doivent toutefois satisfaire à certaines exigences formelles (art. 60 LDP). Les auteurs peuvent soumettre à la ChF un modèle de leur liste de signatures, afin que celle-ci contrôle que cette liste répond aux exigences formelles. Dans le cas des

²⁶ Par ex. ZH, BE, OW, BS, BL, SH, GE

²⁷ Décision du Conseil d'État 1356/2023 du 22 novembre 2023 : <https://www.zh.ch/de/politik-staat/gesetze-beschluesse/beschluesse-des-regierungsrates/rb/regierungsratsbeschluss-1356-2023.html> (consulté le 8 juillet 2024)

²⁸ Rapport du Conseil du 1^{er} mai 2024 concernant la mise en œuvre de la RES : <https://www.rgr-ser-vice.apps.be.ch/api/rr/documents/document/132badafd7344f41a5200a60671b6e3-332/16/2024.STA.233-Beilage-D-285347.pdf> (consulté le 8 juillet 2024). Conformément à la déclaration de planification du Grand Conseil du canton de Berne du 3 septembre 2024, le canton poursuivra les travaux relatifs à la récolte électronique de signatures en collaboration avec l'Administration numérique suisse et créera un registre électoral harmonisé et actualisé à cette fin. Cf. : <https://www.gr.be.ch/fr/start/geschaefte/geschaeftsuche/geschaeftsdetail.html?guid=4a3f0486369e40f691f5ceefdb838de9> (consulté le 1^{er} octobre 2024)

²⁹ Réponse du Conseil d'État au postulat concernant les possibilités numériques de participation à la vie politique, en particulier dans le domaine de la RES, dans le canton d'Obwald : <https://www.ow.ch/politbusiness/87371> (consulté le 8 juillet 2024)

³⁰ Rapport et proposition du Conseil d'État du canton de Schaffhouse au Grand Conseil du 19 décembre 2023 concernant la motion populaire 2020/1 « Mehr Demokratie in Schaffhausen – einfach und sicher: Volksbegehren auch elektronisch unterschreiben (E-Collecting) » (projet d'orientation) : <https://sh.ch/CMS/get/file/660d538e-01a5-42e5-a0c2-37674079ab67> (consulté le 8 juillet 2024)

³¹ Étude concernant la RES, en relation avec les postulats 2021/264 « Postulat E-Collecting » und 2021/334 « Einführung eines E-Collecting-Systems auf kantonaler Ebene » : https://www.digitale-verwaltung-schweiz.ch/application/files/6616/9564/5884/20230828_sfdd_auslegeordnung_dvs_ktbl.pdf (consulté le 8 juillet 2024)

³² Motion 42.18.14 du 12 juin 2018 « Einführung von E-Collecting im Kanton St.Gallen » : <https://www.rat-sinfo.sg.ch/geschaefte/3606#overview> (consulté le 8 juillet 2024)

³³ Cf. communiqué de presse du canton de Saint-Gall du 25 septembre 2024 : https://www.sg.ch/news/sgch_allgemein/2024/09/ix--nachtrag-zum-gesetz-ueber-referendum-und-initiative.html (consulté le 11 novembre 2024)

³⁴ Cf. communiqué de presse du canton de Saint-Gall du 21 juin 2023 : https://www.sg.ch/news/sgch_allgemein/2023/06/kanton-sucht-anbieter-fuer-e-collecting-plattform.html (consulté le 8 juillet 2024)

³⁵ Pour un aperçu des initiatives populaires, actuellement au stade de la récolte des signatures et des décisions de la ChF à l'issue de l'examen préliminaire, voir : https://https://www.bk.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis_1_3_1_1.html (consulté le 8 juillet 2024)

Récolte électronique des signatures à l'appui des initiatives populaires et des demandes de référendum au niveau fédéral

demandes de référendum, il est possible que plusieurs auteurs récoltent et déposent des signatures contre le même acte législatif, indépendamment les uns des autres et pour des motifs différents.

Les délais de récolte des signatures commencent à courir dès la publication dans la Feuille fédérale de la décision concernant l'examen préliminaire (art. 138, al. 1, et 139, al. 1, Cst.) ou de l'acte sujet au référendum (art. 141, al. 1, Cst.) : le délai est de 18 mois dans le cas des initiatives populaires et de 100 jours pour les demandes de référendum. Les textes sujets au référendum sont généralement publiés dix jours après le vote final des Chambres; un texte peut être publié plus tôt si cela est indispensable pour qu'il puisse entrer en vigueur à temps (art. 42, al. 6, de l'ordonnance du 7 octobre 2015 sur les publications officielles³⁶).

La loi définit les exigences minimales auxquelles les listes de signatures doivent répondre. Tant pour les demandes de référendum que pour les initiatives populaires, les listes doivent contenir les indications suivantes : le canton et la commune politique où le signataire a le droit de vote (art. 60, al. 1, let. a, et 68, al. 1, let. a, LDP). Elles doivent en outre décrire l'objet de la demande de référendum ou de l'initiative (art. 60, al. 1, let. b, et 68, al. 1, let. b, LDP) et mentionner que quiconque falsifie le résultat d'une récolte de signatures effectuée en vue d'un référendum, respectivement d'une initiative populaire, ou se rend coupable de corruption active ou passive relativement à une récolte de signatures est punissable (art. 60, al. 1, let. c, et 68, al. 1, let. d, LDP). Les listes de signatures à l'appui des initiatives populaires doivent au surplus contenir une clause de retrait (art. 68, al. 1, let. c, LDP), et le nom et l'adresse des membres du comité (art. 68, al. 1, let. e, LDP).

Pour que la signature soit valable, l'électeur doit écrire à la main et de façon lisible son nom et ses prénoms sur la liste de signatures et y adjoindre sa signature (art. 61, al. 1, en relation avec l'art. 70 LDP), doit donner toutes les autres indications permettant de vérifier son identité, telles que sa date de naissance et son adresse (art. 61, al. 2, LDP) et ne peut signer qu'une fois la même demande de référendum (art. 61, al. 3, LDP).

Des règles particulières s'appliquent à l'électeur incapable d'écrire. Il peut soutenir une demande de référendum ou une initiative populaire en faisant inscrire son nom sur la liste par un électeur de son choix (art. 61, al. 1^{bis}, LDP en relation avec l'art. 18a de l'ordonnance du 24 mai 1978 sur les droits politiques [ODP]³⁷). La réglementation spéciale permet aux électeurs handicapés d'exercer leurs droits politiques. Ils demeurent cependant dépendants de tiers et ne peuvent exercer leurs droits en toute autonomie ; au regard de la récolte de signatures, la garantie du secret du vote est réduite³⁸.

1.4.2 Récolte des signatures

Les comités font généralement la promotion de leur initiative populaire ou de leur demande de référendum par différents canaux et invitent les électeurs à leur renvoyer par la poste les listes de signatures dûment remplies. Ils diffusent les listes de signatures en ligne pour qu'elles puissent être imprimées, par les journaux ou encore par la poste. Les listes sont préaffranchies, dans la mesure du possible, afin d'augmenter le taux de réponse. La ChF met en outre à disposition des listes de signatures à télécharger pour les demandes de référendum et les initiatives populaires en cours (art. 60a et 69a LDP). Par ailleurs, les signatures sont souvent récoltées dans l'espace public, ce qui permet aux comités de s'adresser directement aux électeurs afin de les convaincre de la validité de leur projet. L'utilisation de l'espace

³⁶ RS 170.512.1

³⁷ RS 161.11

³⁸ HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, n. 2470

Récolte électronique des signatures à l'appui des initiatives populaires et des demandes de référendum au niveau fédéral

public relève de la compétence des cantons et des communes, qui doivent tenir compte des droits fondamentaux³⁹. Les signatures à l'appui des requêtes populaires au niveau fédéral peuvent être récoltées n'importe où, contrairement à ce que prévoient certains pays qui restreignent la récolte aux locaux officiels⁴⁰.

Les déclarations de soutien donnent aux comités des informations sur les opinions politiques des électeurs. Il s'agit de données sensibles au sens de l'art. 5, let. c, ch. 1, de la loi fédérale du 25 septembre 2020 sur la protection des données [LPD]⁴¹. Elles sont soumises à des exigences particulières en matière de protection des données. Le principe de finalité⁴² s'applique et les comités ne peuvent pas traiter les informations obtenues au moyen des listes de signatures à d'autres fins que celles pour lesquelles elles ont été récoltées.

Récolter des signatures représente une charge considérable en termes de personnel, de logistique et de finances pour les comités. S'ils peuvent lancer une récolte de signatures gratuitement et que l'attestation de la qualité d'électeur ne leur coûte rien, ils doivent néanmoins supporter des frais importants pour l'impression des listes de signatures, la diffusion et la promotion de leur objet et l'expédition des listes. Il est ressorti des interviews menées dans le cadre de l'étude d'« Année Politique Suisse »⁴³ déjà citée qu'une campagne de récolte des signatures efficace (du lancement jusqu'au dépôt) coûte de 150 000 à 500 000 francs au minimum pour une initiative populaire, sans limite vers le haut. Pour les référendums, les coûts sont de l'ordre de 70 000 à 200 000 francs⁴⁴.

Aujourd'hui, les comités font régulièrement appel à des organisations professionnelles, du moins pour une partie de la récolte des signatures. Celles-ci proposent par exemple de récolter les signatures dans l'espace public ou de se procurer les attestations de la qualité d'électeur auprès des services chargés de la tenue du registre des électeurs. Selon l'étude, une signature récoltée par une organisation professionnelle coûte en 3 et 7 francs. L'écart peut être plus important dans des cas particuliers. Les comités qui en ont les moyens peuvent ainsi se décharger d'une partie considérable de la récolte des signatures et de la gestion des attestations⁴⁵.

S'agissant de la récolte des signatures contre rémunération, les pratiques parfois déloyales de certaines organisations et les soupçons de falsification de signatures ont motivé le dépôt d'interventions parlementaires demandant l'interdiction ou une réglementation de la récolte de signatures contre rémunération⁴⁶. La ChF a quant à elle informé les comités d'initiative des pratiques douteuses de certaines organisations⁴⁷. Elle a en outre convoqué une table ronde afin que ceux qui proposent et ceux qui achètent des signatures s'engagent à respecter des règles de transparence et de comportement propres à prévenir les falsifications. Les travaux sont en cours.

³⁹ ATF 135 I 302, consid. 4.2; pour des explications plus détaillées, cf. aussi HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, n. 215 s.

⁴⁰ Pour une proposition dans ce sens présentée par le passé, voir message du 5 novembre 1935 concernant une révision de la procédure en matière d'initiative et de référendum, FF 1935 II 489.

⁴¹ RS 235.1

⁴² Cf. guide du 15 décembre 2022 des autorités de protection des données de la Confédération et des cantons concernant le traitement numérique de données personnelles dans le cadre d'élections et de votations en Suisse :

https://www.edoeb.admin.ch/edoeb/fr/home/datenschutz/internet_technologie/leitfaden-wahlen.html, ch. 6.3, p. 10 (consulté le 10 juillet 2024).

⁴³ BÜHLMANN/SCHAUB

⁴⁴ BÜHLMANN/SCHAUB, p. 20 ss

⁴⁵ BÜHLMANN/SCHAUB, p. 21

⁴⁶ En dernier lieu, les motions 24.3854 Masshardt, 24.3855 Widmer Céline, 24.3992 Sommaruga, 24.4034 Hurni, 24.3874 Tschopp et 24.3940 Gapany et les initiatives parlementaires 24.444 et 24.445 du Groupe des Vert-e-s

⁴⁷ Cf. communiqué du 13 septembre 2024 : <https://www.bk.admin.ch/bk/fr/home/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-102407.html> (consulté le 1^{er} octobre 2024).

1.4.3 Attestation de la qualité d'électeur

Les comités sont tenus d'adresser les listes de signatures au fur et à mesure, mais en tout cas suffisamment tôt avant l'expiration du délai de récolte, au service compétent selon le droit cantonal pour attester la qualité d'électeur (art. 62, al. 1, et 70 LDP)⁴⁸. Ce dernier est généralement celui qui tient le registre des électeurs⁴⁹. Il atteste que les signataires sont électeurs et renvoie ensuite sans retard les listes aux expéditeurs (art. 62, al. 2, LDP). L'attestation est accordée lorsque le signataire est inscrit dans le registre des électeurs le jour où la liste des signatures a été présentée pour attestation (art. 19, al. 1, ODP). L'attestation doit indiquer le nombre des signatures attestées, être datée, porter la signature du fonctionnaire et indiquer sa qualité officielle par l'apposition d'un timbre ou par une adjonction (art. 62, al. 3, LDP). L'attestation peut être donnée collectivement pour plusieurs listes de signatures (art. 62, al. 4, LDP). Le service indique sur chaque liste ou dans l'attestation collective le nombre des signatures valables et celui des signatures non valables (art. 19, al. 3, ODP).

Le service chargé d'attester la qualité d'électeur vérifie également les critères formels de validité des signatures prévus à l'art. 61 LDP (au sujet des critères formels de validité, voir ch. 1.4.1). L'attestation de la qualité d'électeur est refusée lorsque les conditions de l'art. 61 LDP ne sont pas remplies (art. 63, al. 1, LDP). Si l'électeur a signé plusieurs fois, seule l'une des signatures est attestée (art. 63, al. 2, LDP). Le motif du refus de l'attestation est indiqué sur la liste de signatures (art. 63, al. 3, LDP) par l'une des formules suivantes : « illisible », « non identifiable », « signature donnée plusieurs fois », « signatures de la même main », « signature non manuscrite », « n'est pas inscrit », « absence de signature manuscrite » ou « date de naissance erronée » (art. 19, al. 2, ODP)⁵⁰. Il n'y a pas de légalisation proprement dite de la signature manuscrite : celle-ci n'est pas comparée avec la signature de l'électeur figurant sur un document officiel. Si une commune doute de l'authenticité d'une signature, rien ne l'empêche de procéder à des clarifications et de prendre contact avec la personne concernée. Depuis le mois de novembre 2024 et jusqu'à nouvel ordre, les communes peuvent signaler leurs soupçons de falsification à la ChF par une procédure standardisée, dans le cadre du monitoring mis en place. Grâce à celui-ci, la ChF a une meilleure vue d'ensemble des problèmes qui pourraient affecter les récoltes de signatures en cours et peut prendre des mesures ciblées. Les cas suspects confirmés peuvent être dénoncés de manière groupée. Le monitoring a été développé par la ChF, avec le concours des cantons (ZH, BE, FR, BL, SO, VD et GE) et des associations jouant un rôle dans ce contexte (Association des communes suisses, Union des villes suisses, Association suisse des services des habitants, Conférence suisse des secrétaires municipaux).

1.4.4 Aboutissement

Les listes de signatures à l'appui d'une initiative populaire doivent être déposées en une seule fois à la ChF, au plus tard 18 mois après la publication du texte dans la Feuille fédérale (art. 71 LDP). Les listes de signatures à l'appui des demandes de référendum doivent être déposées à la ChF dans les 100 jours à compter de la publication officielle de l'acte (art. 141 Cst. et 59a LDP). Puisque pour les référendums plusieurs auteurs peuvent récolter des signatures contre le même acte, les listes de signatures peuvent

⁴⁸ Pendant la pandémie de COVID-19, la ChF s'est ponctuellement procuré les attestations de la qualité d'électeur en lieu et place des comités. Voir à ce sujet KUONI, ch. 41 s.

⁴⁹ Mais ce n'est pas forcément le cas : l'art. 4, al. 1, de la loi sur l'exercice des droits politiques du canton de Genève (LEDP/GE) prévoit qu'un service cantonal tient à jour les rôles électoraux, alors que le contrôle des signatures relève des communes en vertu de l'art. 84A, al. 1, LEDP/GE. L'art. 84A, al. 2, LEDP/GE, prévoit toutefois que les communes peuvent déléguer cette tâche au canton, ce qu'elles font à quelques exceptions près (cf. annexe 4 du règlement d'application de la loi sur l'exercice des droits politiques, REDP).

⁵⁰ La ChF a précisé les catégories. Cf. brochure de la ChF destinée aux services chargés de l'attestation de la qualité d'électeur, consultable à l'adresse : <https://www.bk.admin.ch/dam/bk/fr/dokumente/pore/Brochure%20attestation%20de%2010.07.2024la%20qualit%C3%A9%20d%27%C3%A9lecteur.pdf.download.pdf/Brochure%20attestation%20de%20la%20qualit%C3%A9%20d%27%C3%A9lecteur.pdf> (consulté le 10 juillet 2024), p. 19 et 25

Récolte électronique des signatures à l'appui des initiatives populaires et des demandes de référendum au niveau fédéral

être déposées en plusieurs fois. Une fois déposées, les listes de signatures ne peuvent être ni restituées ni consultées (art. 64, al. 2, et 71, al. 2, LDP).

À l'expiration du délai de récolte, la ChF constate si la demande de référendum ou l'initiative populaire a recueilli le nombre de signatures valables prescrit par la Constitution. Si le nombre de signatures valables est inférieur à la moitié du nombre prescrit par la Constitution, elle mentionne simplement dans la Feuille fédérale que le délai imparti pour la récolte des signatures est échu et que la demande de référendum ou l'initiative n'a pas abouti. Dans le cas contraire, elle constate par voie de décision si la demande de référendum ou l'initiative a abouti ou non (art. 66, al. 1, et 72, al. 1, LDP).

Sont nulles les signatures qui figurent sur des listes ne satisfaisant pas aux exigences posées par l'art. 60 (art. 66, al. 2, let. a, et 72, al. 2, let. a, LDP; pour les exigences, voir ch. 1.4.1). Sont également nulles les signatures données par des personnes dont la qualité d'électeur n'a pas été attestée (art. 66, al. 2, let. b, et 72, al. 2, let. b, LDP) et les signatures qui figurent sur des listes déposées après l'échéance du délai imparti pour la récolte des signatures (art. 66, al. 2, let. c, et 72, al. 2, let. c, LDP). La ChF publie dans la Feuille fédérale la décision sur l'aboutissement en indiquant, par canton, le nombre des signatures valables et des signatures nulles (art. 66, al. 3, LDP). Elle vérifie que les exigences formelles auxquelles les listes de signatures doivent satisfaire sont remplies afin de garantir que les signataires ont exprimé leur volonté en connaissance des éléments prescrits par la loi. Lorsqu'elle découvre des signatures qui ne satisfont pas aux critères de validité prévus à l'art. 61 LDP et qui ont été attestées par erreur, elle les considère comme nulles. Les services chargés d'attester la qualité d'électeur ne sont pas en mesure d'identifier les signatures données plusieurs fois, dans le cas où le signataire a été inscrit dans plusieurs registres pendant le délai de récolte des signatures, indûment ou à bon droit en raison d'un déménagement ; la ChF n'est en mesure de les identifier que dans de rares cas d'espèce. Lorsqu'elle soupçonne une falsification de signature, elle dépose plainte d'office⁵¹.

Il s'écoule en général 25 jours entre le dépôt d'une initiative populaire et la constatation de son aboutissement, et environ 16 jours (actuellement) pour les référendums⁵². L'expérience montre qu'il faut de 20 à 24 jours-personnes pour dépouiller une initiative populaire, et de 10 à 12 jours-personnes pour un référendum.

Lorsque la demande de référendum aboutit, le Conseil fédéral ordonne l'organisation d'une votation populaire. Lorsqu'une initiative populaire aboutit, elle est traitée par le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale avant d'être soumise au vote, pour autant que le comité d'initiative ne la retire pas (art. 73 LDP). La ChF détruit les listes de signatures après que le résultat de la votation a été validé ou qu'une initiative a été valablement retirée et que son retrait a pris effet.

1.4.5 Gros plan sur la charge des cantons et des communes

Dans le cadre de l'attestation de la qualité d'électeur, le service compétent en vertu du droit cantonal vérifie les signatures récoltées à l'appui d'une initiative populaire ou d'une demande de référendum. Dans la perspective du présent rapport, un sondage a été mené pour en savoir plus sur la pratique

⁵¹ En 2022, des soupçons concrets de falsification de signature l'ont incitée à déposer plainte contre inconnu; elle a ensuite complété cette plainte à plusieurs reprises par de nouveaux cas suspects. Le 25 septembre 2024, elle a déposé une nouvelle plainte pour falsification présumée de signatures et en a informé le public : <https://www.bk.admin.ch/bk/fr/home/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-102581.html> (consulté le 1^{er} octobre 2024).

⁵² Cf. compte d'État 2023, tome 2A : https://www.efv.admin.ch/dam/efv/fr/dokumente/Finanzberichte/finanzberichte/rechnung/2023/band-2a-2023.pdf.download.pdf/SR%20Staatsrechnung%20-%20Band%202A_FR.pdf (consulté le 10 juillet 2024), p. 17.

Récolte électronique des signatures à l'appui des initiatives populaires et des demandes de référendum au niveau fédéral

actuelle en matière d'attestation de la qualité d'électeur et tenter de chiffrer, au moins approximativement, la charge induite par cette procédure⁵³.

L'examen a porté essentiellement sur les aspects fondamentaux du travail quotidien des services responsables de la tenue du registre des électeurs, tels que le nombre moyen de signatures à l'appui d'une initiative populaire ou d'une demande de référendum au niveau fédéral qu'ils doivent attester, le temps nécessaire à l'attestation et la durée de traitement des signatures, de leur arrivée à leur renvoi au comité. Des informations concernant les signatures nulles (proportion, motifs) ont aussi été relevées.

Près de la moitié des services interrogés reçoivent au plus 33 signatures à attester par initiative populaire fédérale, et au plus 25 signatures pour les demandes de référendum. Au total, près de 80 % des services interrogés doivent attester moins de 100 signatures par initiative (83 % pour les demandes de référendum). À défaut d'un échantillon statistique représentatif, il ne serait pas tout à fait correct de généraliser ces valeurs de représentation - une perspective relative paraît plus appropriée : le nombre moyen de signatures à attester par initiative et par demande de référendum doit donc être mis en relation avec le nombre d'électeurs inscrits. En procédant de cette manière, il appert que pour la grande majorité des services interrogés (93 %) le nombre de signatures à attester pour les initiatives populaires correspond à 5 % au plus du corps électoral. Dans cette fourchette, la médiane se situe à 1,5 %, ce qui indique que les chiffres se situent plutôt dans la zone basse des pourcentages à un chiffre. Sans surprise, cette tendance est encore plus marquée pour les demandes de référendum : la médiane se situe à 1,2 % du corps électoral, et près de 95 % des services interrogés indiquent un nombre relatif de signatures de l'ordre de 5 % au plus du corps électoral. Globalement, ce résultat confirme l'uniformisation croissante de la distribution des signatures constatée par l'étude d' « Année Politique Suisse »⁵⁴. Cela n'exclut toutefois pas qu'en fonction du domaine politique et de l'organisation de récolte ou de la stratégie du comité, la distribution géographique des signatures soit hétérogène et que certains services soient plus sollicités que la moyenne.

Les données collectées ne permettent donc pas d'extrapoler la charge induite par l'attestation de la qualité d'électeur pour toutes les communes, en particulier parce que l'organisation du travail relatif à l'attestation varie fortement d'un service chargé de la tenue du registre à l'autre⁵⁵. Il est toutefois possible d'établir une valeur de référence permettant d'évaluer la charge liée à l'attestation de la qualité d'électeur pour les services examinés. Les services interrogés devaient indiquer, en plus du nombre moyen de signatures reçues, le nombre maximum qu'ils seraient théoriquement en mesure d'attester par jour. Le rapport entre le nombre maximal de signatures à attester et le nombre moyen donne le temps nécessaire en moyenne à chaque service chargé de tenir le registre des électeurs pour traiter une initiative ou une demande de référendum⁵⁶. Il ressort de l'analyse de ces chiffres de référence que le traitement d'une

⁵³ Les cantons ont transmis le questionnaire élaboré à cet effet par la ChF aux services compétents (entre 5 et 10), généralement des communes. 175 services responsables de la tenue du registre des électeurs au total ont participé au sondage : 2 cantons qui gèrent l'attestation de la qualité d'électeur de manière centralisée (AI et GE) et 173 communes. Les services participants ont en moyenne 3010 électeurs inscrits, les extrêmes étant de 42 et 274 000 électeurs inscrits.

⁵⁴ BÜHLMANN/SCHAUB, 74 ss

⁵⁵ L'ensemble du processus a été décomposé pour déterminer la durée de chaque étape de l'attestation de la qualité d'électeur (cf. ch. 1.4.3) : les travaux préliminaires (1^{re} étape) comprenaient la réception des listes de signatures, le tri et le classement des documents et l'apposition du tampon de réception. Le contrôle et l'attestation de la qualité d'électeur ont été regroupés en une seule étape. Les opérations successives comprenaient l'impression de la lettre d'accompagnement ou de l'attestation collective, le paquetage et l'emballage des listes de signatures. Les services interrogés devaient indiquer le temps moyen nécessaire pour effectuer ces trois étapes pour 10 signatures. Le temps consacré aux travaux préliminaires se situe entre 30 secondes et 15 minutes (médiane : 2 minutes). Le contrôle et l'attestation de la qualité d'électeur proprement dits demandent de 1 minute à 1 heure (médiane : 7 minutes), les opérations successives, de 30 secondes à 25 minutes (médiane : 5 minutes).

⁵⁶ Exemple : une commune reçoit en moyenne 30 signatures par initiative populaire. Elle estime être en mesure de vérifier 80 signatures au plus par jour. Sa charge moyenne par initiative est donc de 0,4 jour (pour un jour de travail de 8,5 heures, cela correspond donc à 3,4 heures de travail). Dans la plupart des communes, ce travail est probablement effectué par une seule personne. Dans les grandes communes et les services des cantons qui centralisent l'attestation de la qualité d'électeur, il n'est pas rare que le travail soit réparti entre plusieurs personnes.

Récolte électronique des signatures à l'appui des initiatives populaires et des demandes de référendum au niveau fédéral

initiative demande 1 jour de travail ou moins pour 81 % des services interrogés⁵⁷. La médiane se situe à 0,2 jour et la moitié des services interrogés déclarent qu'ils consacrent environ 1,7 heure de travail au plus à chaque initiative populaire⁵⁸. Les chiffres sont comparables pour les demandes de référendum (83 % des services interrogés indiquent moins de 1 jour de travail, pour une médiane de 0,16 jour/1,36 heure de travail). Pour une grande partie des services interrogés, la charge totale induite par le contrôle et l'attestation de la qualité d'électeur, par initiative ou demande de référendum, est donc relativement modeste. La clarté de la distribution des données laisse supposer qu'un échantillon plus grand ne donnerait pas un résultat très différent, sauf pour les services de grande taille ou pour ceux des cantons qui centralisent l'attestation de la qualité d'électeur, pour lesquels on ne dispose pas de données fiables⁵⁹. On notera toutefois qu'il n'est pas possible de planifier le temps nécessaire à l'attestation de la qualité d'électeur. Les services chargés d'attester les signatures peuvent devoir ponctuellement faire face à une charge supplémentaire de travail imprévisible lorsqu'ils doivent attester la qualité d'électeur pour plusieurs initiatives et demandes de référendum simultanément.

L'art. 62, al. 2, LDP prévoit que le service compétent renvoie sans retard les listes attestées aux expéditeurs. Dans la pratique, 63 % des services interrogés renvoient les listes dans les deux jours ouvrables. 29 % les renvoient dans les cinq jours ouvrables (soit une semaine de travail). Enfin, près de 8 % ont besoin de plus d'une semaine de travail pour le faire.

Les services chargés de la tenue des registres des électeurs estiment que la proportion de signatures identifiées comme nulles pendant les travaux de contrôle est de l'ordre de 0 à 40 % (médiane : 5 %)⁶⁰. La signature donnée plusieurs fois est de loin le motif de nullité le plus fréquent. 92 % des services interrogés mentionnent que ce cas se présente parfois ou souvent⁶¹. Les électeurs qui ne sont pas inscrits dans le registre parce qu'ils n'ont pas la nationalité suisse (70 % « parfois » ou « souvent ») ou parce qu'ils ne sont pas domiciliés dans la commune où ils sont inscrits (82 %) ont aussi été fréquemment mentionnés.

Il appert donc que les services chargés de tenir le registre des électeurs jouent un rôle important dans le processus traditionnel (signatures sur papier) d'attestation des initiatives et des demandes de référendum. Bien que la charge de travail liée à l'attestation de la qualité d'électeur soit modeste, rapportée à chaque service (en tout cas la médiane), des surcharges ponctuelles peuvent néanmoins mettre ces services en difficulté. Les signatures données plusieurs fois mettent en évidence l'importance d'un contrôle scrupuleux de la part des services compétents. En ce qui concerne la procédure sur papier, leur charge de travail dépend fortement de la qualité et de la stratégie de récolte des signatures.

1.4.6 Constatations concernant le processus actuel

Le processus actuel sur papier comporte des étapes multiples et implique de nombreux participants. Pendant la récolte, les listes de signatures passent entre les mains de différents acteurs et sont envoyées plusieurs fois par la poste.

Le processus actuel permet aux comités de garder une bonne vue d'ensemble puisqu'ils gèrent les listes de signatures jusqu'au moment du dépôt : la qualité d'électeur étant attestée au fur et à mesure, ils sont

⁵⁷ Sans précision concernant le nombre de personnes impliquées. Pour la plupart des services interrogés, on peut néanmoins supposer que, vu leur taille, une seule personne effectue l'ensemble des opérations.

⁵⁸ Hypothèse : journée de travail de 8,5 heures

⁵⁹ À titre exemplatif, la charge est proportionnellement plus importante pour les services plus grands et se situe entre 7,5 et 20 jours.

⁶⁰ Près de 76 % des services interrogés indiquent moins de 10 % de signatures nulles. Environ 23 % d'entre eux indiquent de 11 % à 20 % de signatures nulles.

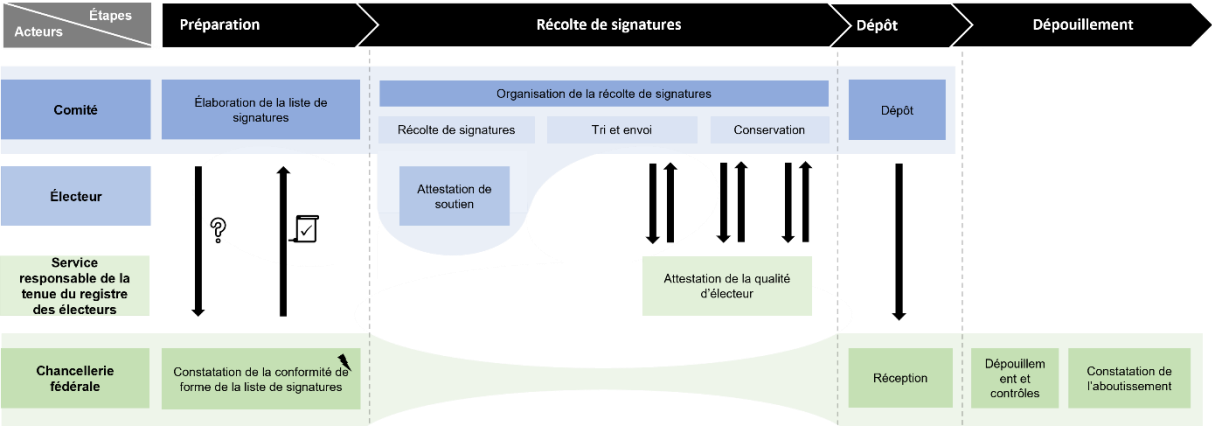
⁶¹ Les services interrogés pouvaient indiquer si les motifs se présentaient souvent, parfois ou rarement.

Récolte électronique des signatures à l'appui des initiatives populaires et des demandes de référendum au niveau fédéral

informés en permanence de l'avancement de la récolte de signatures et peuvent adapter en conséquence leur planification. Ils peuvent aussi constater eux-mêmes que la récolte de signatures est vouée à l'échec.

Le graphique 1 ci-après illustre le processus de récolte des signatures à l'appui des requêtes populaires fédérales tel qu'exposé dans le présent chapitre.

Graphique 1 : processus de récolte de signatures : étapes et acteurs impliqués



En ce qui concerne les demandes de référendum, la loi ne prévoit pas de constatation de la conformité de forme. La ChF peut cependant effectuer cette vérification sur demande du comité.

D'une manière générale, on peut dire que la participation au processus de plusieurs acteurs indépendants les uns des autres favorise un contrôle réciproque. La décision d'aboutissement ou de non-aboutissement d'une requête populaire repose sur le travail de plusieurs responsables, notamment les services chargés de l'attestation de la qualité d'électeur, la ChF et les comités. Au surplus, la décentralisation de plusieurs opérations permet d'éviter que d'éventuels dysfonctionnements localisés se répercutent sur l'ensemble du processus.

La charge induite par la récolte des signatures, l'envoi de celles-ci par les comités aux services chargés de les attester, l'attestation proprement dite par les services compétents et la constatation de l'aboutissement par la ChF ne peut être chiffrée que de manière approximative. Il est toutefois certain que la numérisation de la récolte de signatures permettrait d'automatiser et d'accélérer tout ou partie de ces opérations.

2 RES : conditions-cadres des compétences et de la conception technique

L'impact institutionnel de la RES dépend dans une large mesure de sa conception technique et organisationnelle. La faisabilité technique n'est donc pas le seul critère à prendre en considération lors de la conception de la procédure concrète : celle-ci doit être évaluée à l'aune de ses conséquences possibles sur les institutions.

Le présent chapitre expose les conditions-cadres techniques et organisationnelles de la RES et analyse les défis, les chances et les questions non résolues qui se dessinent dans ce contexte.

2.1 Définition

Par RES au sens du présent rapport, on entend une procédure numérique permettant l'intégration des initiatives populaires et des demandes de référendum dans le processus politique. Elle englobe une série d'opérations qui sont aujourd'hui effectuées par différents acteurs.

En substance, la RES est un instrument qui permet aux électeurs de déclarer leur soutien à une requête populaire au moyen d'Internet, indépendamment du lieu et à n'importe quel moment. La RES favorise donc la participation démocratique et l'exercice des droits politiques pour les électeurs et les comités.

La RES comprend également la numérisation de l'attestation de la qualité d'électeur et du dépouillement des attestations de soutien. Il s'agit donc d'un instrument qui permet à la Confédération, aux cantons et aux communes de s'acquitter de leurs tâches. Vu sous cet angle, la RES recèle un potentiel d'économies à long terme en matière de finances et de personnel, notamment pour les services chargés de l'attestation des signatures et la ChF.

Il vaudrait également la peine d'examiner la possibilité, pour les services chargés de l'attestation, de numériser les attestations de soutien déposées sur papier. Le dépouillement et, le cas échéant, l'attestation de la qualité d'électeur pourraient alors se faire sur la base de l'attestation de soutien numérisée.

L'utilisation de moyens numériques pour le lancement et le retrait d'une initiative populaire sort du cadre de la RES et n'est donc pas examinée plus avant dans le présent rapport.

2.2 Signature électronique

Les personnes qui souhaitent soutenir une requête populaire doivent munir leur attestation de soutien de leurs données personnelles et de leur signature manuscrite. Les services chargés de l'attestation de la qualité d'électeur et la ChF vérifient ces indications et la présence de la signature manuscrite lors de l'attestation et du dépouillement. L'exigence de la signature manuscrite vise à prévenir l'usurpation d'identité même si elle ne peut pas l'empêcher⁶².

La signature électronique en lieu et place de la signature manuscrite s'y prêterait aussi, puisqu'elle permet à des tiers de vérifier *a posteriori* qu'il n'y a pas eu d'usurpation d'identité. La signature électronique qualifiée au sens de la loi du 18 mars 2016 sur la signature électronique⁶³ est conçue pour offrir une protection particulière contre la falsification. Le code des obligations⁶⁴ assimile la signature électronique qualifiée à la signature manuscrite. Si l'État ne met pas à la disposition de la population suisse un outil permettant de signer numériquement, des entreprises fournissent des logiciels permettant de générer

⁶² Cf. à ce sujet FF **1993** III 405, 459. Il n'est obligatoire de signer les listes de soutien que depuis le milieu des années 90, il suffisait auparavant d'indiquer ses données personnelles de sa propre main. Cette mesure visait à expliciter qu'on ne peut signer une requête populaire que pour soi-même.

⁶³ RS **943.03**

⁶⁴ RS **220**

Récolte électronique des signatures à l'appui des initiatives populaires et des demandes de référendum au niveau fédéral

des signatures électroniques qualifiées. De nouveaux moyens pourraient être créés si on décidait d'investir dans ce domaine.

Il ne faut pas confondre les outils permettant de générer des signatures électroniques avec les moyens d'identification électronique : ces derniers permettent uniquement au titulaire (un électeur) de s'identifier sur Internet vis-à-vis d'une autre partie (par ex. une plateforme de RES, en vue de l'attestation électronique de soutien). Cette procédure est comparable à la présentation et au contrôle d'un document d'identité. Les données fournies en l'espèce ne permettent pas de prouver à des tiers (le service chargé de l'attestation de la qualité d'électeur ou la ChF) que le jeu de données (attestation de soutien) provient bien d'une personne déterminée. Les signatures électroniques sont par contre justement conçues pour que des tiers puissent vérifier *a posteriori* qu'il n'y a pas eu d'usurpation d'identité.

Nul ne peut encore dire si la signature électronique remplacera la signature manuscrite et si oui, sous quelle forme. L'utilisation de l'expression « signature électronique » dans le présent rapport ne préjuge en rien de l'utilisation d'une signature électronique. Dans ce contexte, il faut la comprendre comme l'ensemble des informations qui constituent une déclaration électronique de soutien, par analogie avec l'ensemble des informations que les électeurs doivent indiquer aujourd'hui dans une liste de signatures.

2.3 Intégration de la RES en complément de la récolte sur papier de signatures

La création d'un canal numérique de signature au niveau fédéral satisferait au principe « priorité au numérique », consacré par la stratégie Administration numérique suisse 2024-2027⁶⁵, en vertu duquel les processus administratifs destinés à la population sont principalement conçus pour la fourniture de prestations numériques et priment les processus analogiques. Elle respecterait simultanément le principe consacré à l'art. 3, al. 1, de la loi fédérale du 17 mars 2023 sur l'utilisation de moyens électroniques pour l'exécution des tâches des autorités (LMETA)⁶⁶, en vertu duquel les autorités fédérales utilisent des moyens électroniques pour interagir avec les cantons, les communes et les personnes physiques, chaque fois que c'est possible et judicieux. Toutefois, l'avis de droit commandé conclut que l'interprétation correcte de l'art. 136, al. 2, Cst. exige que la possibilité de donner une attestation de soutien sur papier soit maintenue même si la RES est mise en œuvre⁶⁷. Dans ce contexte, il est probable que, dans un avenir proche, la récolte de signatures sur papier et la RES coexisteront.

L'intégration des deux canaux nécessite l'élaboration de procédures adéquates. Il faut en particulier veiller à ce que les attestations de soutien ne puissent pas être données plusieurs fois, par plusieurs canaux.

2.4 Processus numérisés de bout en bout

Le droit en vigueur prévoit que les attestations de soutien et l'attestation de la qualité d'électeur sont consignées sur papier. L'utilisation de moyens électroniques auxiliaires est toutefois autorisée. Les électeurs peuvent par exemple générer en ligne des listes de signatures à l'appui de certaines requêtes populaires, les télécharger, les imprimer, les compléter à la main et les envoyer par courrier postal au comité après les avoir signées⁶⁸. Tout électeur peut donc soutenir une requête populaire en toute autonomie et en tout lieu, et diffuser des listes de signatures dans son entourage. Les services chargés de l'attestation de la qualité d'électeur recourent eux aussi à la technologie pour attester les signatures et invalider les signatures données plusieurs fois. Seule la RES permettrait toutefois la numérisation de

⁶⁵ Consultable à l'adresse : <https://www.administration-numerique-suisse.ch/fr/strategie> (consulté le 11 juillet 2024)

⁶⁶ RS 172.019

⁶⁷ LANGER/LEHNER/HOFFET, p. 26; cf. aussi ch. 3.1.

⁶⁸ Des plateformes de récolte privées et parfois spécialisées ont été créées dans le but de générer des signatures à l'appui de certaines initiatives populaires et demandes de référendum (mais aussi de pétitions, entre autres) (par ex. www.wecol-lect.ch).

Récolte électronique des signatures à l'appui des initiatives populaires et des demandes de référendum au niveau fédéral

bout en bout des processus au sens des lignes directrices de la stratégie Administration numérique suisse 2024-2027⁶⁹.

La RES devrait être conçue de sorte à viser autant que possible une numérisation de bout en bout du processus. Elle pourrait notamment permettre aux services chargés de l'attestation de la qualité d'électeur et à la ChF d'automatiser les opérations d'attestation et de dépouillement. Dans cette perspective, il faut tenir compte du fait que les services chargés de l'attestation de la qualité d'électeur recourent à une multitude de logiciels. La numérisation de bout en bout de la procédure d'attestation nécessiterait donc le développement et l'utilisation de normes pour relier les données des registres des électeurs à la RES.

2.5 Convivialité du processus pour les électeurs

La mise en place d'un processus numérique ne doit pas compliquer inutilement l'exercice des droits politiques ni la possibilité de signer une requête populaire. D'autre part, la loi ne fonde aucun droit à la plus grande « commodité » possible⁷⁰. La RES devrait cependant répondre aux exigences de tous les électeurs. L'accessibilité doit être garantie.

La convivialité peut être un facteur déterminant en faveur de la RES et dans l'appréciation de son impact institutionnel.

2.6 Protection des données

Des données personnelles des électeurs sont traitées dans le cadre de la récolte des signatures. La législation sur la protection des données s'applique donc. Les indications figurant sur les listes de signatures sont des données sur les opinions politiques du signataire et sont donc des données sensibles au sens de l'art. 5, let. c, ch. 1, LPD⁷¹. Leur traitement est soumis à des exigences particulières en matière de protection des données. Communiquer des données sensibles à des tiers, sauf motifs justificatifs, est une atteinte illicite à la personnalité de la personne concernée (art. 30 et 31 LPD) ; leur traitement exige au préalable une analyse d'impact relative à la protection des données personnelles (art. 22, al. 1 et 2, LPD). Un processus numérique pourrait exiger que des acteurs supplémentaires soient impliqués dans le traitement des données ; ceux-ci seraient également soumis aux prescriptions de protection des données. On ne peut non plus exclure que la possibilité d'attester son soutien par la voie numérique présente un risque plus élevé pour la personnalité du signataire, des mesures adéquates devraient donc être prises pour l'éviter.

2.7 Fiabilité et sécurité

Le déroulement correct des récoltes de signatures repose aujourd'hui sur le travail d'acteurs qui n'interagissent pas et qui procèdent à des contrôles indépendamment les uns des autres : les comités gèrent les signatures, ce qui leur permet de suivre et de vérifier le travail des autorités. Ce faisant, ils n'agissent pas seulement dans leur propre intérêt, mais aussi dans celui des électeurs qui ont signé une requête populaire. Les signatures sont attestées de manière décentralisée par de nombreux services, de sorte que les dysfonctionnements localisés n'ont que peu d'importance. Tant les services chargés de l'attestation de la qualité d'électeur que la ChF vérifient que les listes de signatures remplies respectent les

⁶⁹ Consultable à l'adresse : <https://www.administration-numerique-suisse.ch/fr/strategie> (consulté le 11 juillet 2024)

⁷⁰ LANGER/LEHNER/HOFFET, p. 35

⁷¹ Cf. guide du 15 décembre 2022 des autorités de protection des données de la Confédération et des cantons concernant le traitement numérique de données personnelles dans le cadre d'élections et de votations en Suisse : https://www.edoeb.admin.ch/edoeb/fr/home/datenschutz/internet_technologie/leitfaden-wahlen.html, ch. 6.3, p. 10 (consulté le 10 juillet 2024).

Récolte électronique des signatures à l'appui des initiatives populaires et des demandes de référendum au niveau fédéral

exigences formelles. En cas de recours touchant le droit de vote, les autorités compétentes au sens des art. 77, al. 1, let. a, et 80, al. 1 et 2, LDP examinent elles aussi si la loi a été appliquée correctement.

La numérisation de la récolte des signatures nécessiterait un réexamen de ces compétences. Il faudrait notamment déterminer qui doit assumer la responsabilité de l'exactitude des décisions d'aboutissement ou de non-aboutissement et des bases légales de ces décisions et comment garantir un droit de recours contre ces décisions. Il faudrait aussi définir si, et dans quelle mesure, des acteurs devraient jouer un rôle opérationnel dans la RES, en qualité d'organes indépendants, qui leur permettrait de contrôler réciproquement et efficacement leurs travaux. Dans tous les cas, les milieux politiques et le public doivent pouvoir compter sur le fait que toutes les étapes se déroulent correctement et qu'aucune requête populaire n'aboutit ou n'aboutit pas de manière illicite. Nul ne peut encore dire si cette certitude peut être considérée comme acquise sans que les différentes étapes du processus fassent l'objet d'un contrôle indépendant. La conception et l'implémentation de processus cryptographiques permettant d'effectuer d'éventuels contrôles nécessitent un accompagnement rigoureux de la part des milieux scientifiques.

- Exemple « attestations de soutien fictives » : tout doit être mis en œuvre pour garantir qu'une plateforme de RES ne soumette à l'attestation de la qualité d'électeur que des attestations de soutien effectivement données par les personnes indiquées dans ces attestations. La signature électronique de l'électeur, contrôlée par un organe indépendant, permettrait d'éviter les abus et de lever les doutes quant à l'exécution correcte de la procédure par la plateforme de RES. Par analogie avec la procédure sur papier, les signatures électroniques pourraient être contrôlées par les services chargés de l'attestation de la qualité d'électeur et/ou la ChF.
- Exemple « attestations illicites » : tout doit être mis en œuvre pour qu'une plateforme de RES ne présente au dépouillement que des attestations de soutien qui remplissent les critères d'attestation de la qualité d'électeur. En particulier, la personne indiquée dans l'attestation de soutien doit être inscrite dans le registre des électeurs et ne doit pas avoir donné deux fois son soutien à la même requête populaire. Une solution permettant aux services chargés de l'attestation de la qualité d'électeur de continuer d'exercer cette activité de manière indépendante, tout en offrant à l'électeur la possibilité de munir son attestation de soutien de sa propre signature numérique contrôlée par un organe indépendant, permettrait d'éviter les abus systématiques. Toujours par analogie avec la procédure sur papier, le contrôle de la signature électronique pourrait être confié à la ChF. Il serait aussi envisageable que les services chargés de l'attestation de la qualité d'électeur signent leur registre des électeurs et qu'un organe indépendant vérifie que les conditions de l'attestation sont remplies sur la base de ce registre et de la signature des services compétents.
- Exemple « attestations non dépouillées » : il faut tout mettre en œuvre pour garantir que la plateforme de RES présente au dépouillement toutes les attestations de soutien qui remplissent les critères de l'attestation de la qualité d'électeur. Le processus sur papier permet aux comités de vérifier si toutes les attestations de soutien sont dépouillées puisqu'ils procèdent à leur propre comptage. En principe, l'utilisation d'une plateforme de RES ne permet pas aux comités de suivre le dépôt des attestations de soutien. Des procédures de contrôle adéquates pourraient permettre aux électeurs de découvrir si leur attestation de soutien n'a pas été transmise à la plateforme de RES ou si elle n'a pas été transmise correctement, par exemple si leur appareil a été piraté, ou si la plateforme n'a pas traité leur attestation conformément à leur volonté. Il serait envisageable de publier des jeux de données anonymes, pour validation de la signature, qui permettraient aux électeurs de vérifier par l'intermédiaire de leur propre appareil indépendant que les données sont bien les leurs et que l'attestation est conforme à leur volonté. Cette

Récolte électronique des signatures à l'appui des initiatives populaires et des demandes de référendum au niveau fédéral

méthode permettrait aux électeurs comme aux comités de suivre l'évolution de la récolte de signatures sur la base du nombre de jeux de données publiés et d'anticiper le résultat officiel du dépouillement.

Au-delà des tâches opérationnelles des différents acteurs, il faut également déterminer, tout particulièrement dans l'optique d'une centralisation, s'il est admissible et si oui à quelles conditions, que l'exploitant d'une plateforme de récolte des attestations de soutien électroniques ou d'un système connexe dispose de données qui lui permettent d'identifier les personnes qui ont fourni l'attestation. Au surplus, le seul fait de savoir qu'une personne a participé à la récolte de signatures à l'appui d'une requête populaire permet de se faire une idée de son orientation politique alors que dans le cas du vote électronique, la participation d'une personne à la procédure ne dit rien de son vote. Si la cryptographie permet d'anonymiser les données aussi pour la RES, la conception, l'implémentation et la gestion des procédures pertinentes peuvent se révéler très coûteuses. En outre, la conception et l'implémentation de procédures cryptographiques impliqueraient, notamment pour garantir le secret du vote, un accompagnement rigoureux de la part des milieux scientifiques. Dans ce contexte, il serait utile de tenir compte du potentiel de l'e-ID et de son infrastructure de confiance, dans l'optique d'une minimisation des données d'identification.

Bien que les questions mentionnées soient encore sans réponse, on peut d'ores et déjà conclure qu'une plateforme de RES devrait être exploitée par une organisation digne de confiance et fiable pour satisfaire aux exigences en matière de fiabilité et de sécurité. Au surplus, conformément au principe « sécurité, confiance et transparence » consacré par la stratégie Administration numérique suisse 2024-2027⁷², cette plateforme devrait remplir des exigences élevées en matière de sécurité. On gardera toutefois à l'esprit que l'exploitant de la plateforme de RES ne peut rien contre les cyberattaques auxquelles les appareils des électeurs sont exposés ni contre les attaques d'ingénierie sociale⁷³. Donner aux électeurs la possibilité de contrôler que leur attestation de soutien a été transmise et dépouillée ou que leur qualité d'électeur n'a pas été utilisée illicitement à leur insu pourrait toutefois permettre de découvrir des abus et de prévenir des dommages.

Dans un premier temps, des décisions d'orientation doivent être prises au niveau politique : la responsabilité du traitement correct des attestations de soutien devrait-elle toujours être répartie entre différents services (officiels) et, le cas échéant, est-il acceptable que des organisations disposent d'attestations de soutien non anonymes ? Si oui, à quelles conditions ? Ce n'est que lorsque ces décisions seront prises qu'il sera possible de concevoir des normes de sécurité pour la mise en œuvre technique. Les bases de décision éventuellement nécessaires devraient être élaborées avec le concours des cantons, des organisations intéressées de la société civile et des milieux scientifiques.

2.8 Mise en œuvre de la RES

2.8.1 La perspective des électeurs

Tout comme la liste de signatures sur papier, la liste numérisée telle qu'affichée sur l'écran de l'électeur devrait respecter des exigences de forme. Les plateformes qui ne sont pas authentiques doivent pouvoir être reconnues comme telles et il est impératif de que l'électeur ait la certitude que son attestation de soutien électronique sera bien comptabilisée à l'appui de la requête populaire qui s'affiche sur son écran. À l'heure actuelle, il n'est pas encore possible de définir les modalités d'affichage ni les étapes nécessaires pour fournir une attestation de soutien.

⁷² Consultable à l'adresse : <https://www.administration-numerique-suisse.ch/fr/strategie> (consulté le 11 juillet 2024)

⁷³ Au moyen de l'ingénierie sociale, l'attaquant manipule la victime de sorte qu'elle lui fournisse les informations qu'il souhaite.

Récolte électronique des signatures à l'appui des initiatives populaires et des demandes de référendum au niveau fédéral

Il en va de même des moyens que l'électeur devrait utiliser pour saisir les données nécessaires à la vérification de la qualité d'électeur. Des moyens d'identification ou de signature, voire une combinaison des deux, sont envisageables. Dans l'hypothèse où, comme aujourd'hui, les services chargés de l'attestation de la qualité d'électeur et la ChF devraient conserver la possibilité de faire des contrôles pour détecter les usurpations d'identité, les électeurs devraient signer numériquement leur attestation de soutien (cf. aussi les ch.2.2 et 2.7). Le choix du moyen de saisie des données nécessaires à l'attestation de la qualité d'électeur pourrait avoir un impact sur la convivialité de la RES, son acceptation et son impact institutionnel.

Puisque les comités ne recevraient plus directement les signatures, ils perdraient la possibilité de suivre les activités des autorités. Les signataires perdraient ainsi l'organe en mesure de vérifier si leurs signatures ont bien été attestées et dépouillées de manière fiable. Il pourrait alors s'avérer essentiel que les électeurs disposent d'un moyen de contrôle.

Dans cette optique, il faudrait vérifier s'il faut offrir aux électeurs la possibilité de vérifier, et si oui sous quelle forme, que leur attestation de soutien a été transmise et dépouillée correctement et qu'elle n'a pas été utilisée à mauvais escient à leur insu. Contrairement à ce qui se passe avec le vote électronique, il n'est pas possible de recourir à un code personnalisé, remis par courrier avec le matériel de vote, pour vérifier que l'attestation a été transmise correctement. Il serait envisageable de publier des jeux de données anonymes, pour validation de la signature, qui permettraient aux électeurs de vérifier par l'intermédiaire de leur propre appareil indépendant que les données sont bien les leurs et que l'attestation est conforme à leur volonté. Cette méthode permettrait aux électeurs comme aux comités de suivre l'évolution de la récolte de signatures sur la base du nombre de jeux de données publiés et d'anticiper le résultat officiel du dépouillement.

L'impact possible de la RES sur la participation politique est analysé plus avant au ch. 4.

2.8.2 La perspective des comités

Selon l'évolution de l'utilisation de la procédure sur papier, les comités pourraient économiser du temps, du personnel et de l'argent, puisque le traitement des signatures électroniques se ferait sans eux.

Toutefois, le processus sur papier permet aux comités d'obtenir des informations sur la répartition géographique de la récolte et sur le nombre de signatures récoltées par agent ou par organisation⁷⁴, et de garder la vue d'ensemble sur la récolte. Dans ce contexte, ils recueillent des données personnelles des électeurs et sont donc soumis au droit de la protection des données (cf. ch. 2.6).

Juridiquement parlant, les comités ne peuvent faire valoir aucun droit de consulter des données personnelles selon le droit actuel. On ne saurait toutefois entraver significativement l'utilisation d'un instrument de la démocratie directe en privant les comités d'informations⁷⁵. Il faudrait donc examiner la possibilité d'informer les comités *a minima* du nombre et de la provenance des attestations de soutien et des motifs d'un éventuel refus d'attester la qualité d'électeur. Les besoins des comités pourraient être pris en compte dans l'examen des moyens de vérification qui pourraient être mis à la disposition des électeurs (cf. ch. 2.8.1).

Il faudrait en outre examiner la possibilité pour les comités de promouvoir leurs objets sur la plateforme de RES.

⁷⁴ BÜHLMANN/SCHAUB, p. 43 s.

⁷⁵ LANGER/LEHNER/HOFFET, p. 38

Récolte électronique des signatures à l'appui des initiatives populaires et des demandes de référendum au niveau fédéral

Les comités ne devraient plus remettre les signatures aux services chargés de l'attestation de la qualité d'électeur ni à la ChF. Ils devraient cependant pouvoir conserver la possibilité de ne pas déposer une requête populaire⁷⁶, compte tenu des dispositions applicables aux initiatives populaires et aux demandes de référendum.

2.8.3 La perspective des services chargés de l'attestation de la qualité d'électeur

La qualité d'électeur n'est enregistrée sur aucun moyen d'identification électronique. Il faut donc comparer le moyen d'identification de l'électeur avec le registre des électeurs. Si l'e-ID au sens du message du 22 novembre 2023 concernant la loi fédérale sur l'identité électronique et d'autres moyens de preuves électroniques⁷⁷ était utilisée, il serait possible de procéder à cette comparaison au moyen de l'attestation de soutien, puisqu'elle contiendrait le numéro AVS de l'électeur⁷⁸. Dans tous les cas, les services chargés de la tenue du registre des électeurs devraient fournir des données du registre pour l'attestation, que ce soit aux fins de l'enregistrement sur la plateforme de RES, si possible sous forme anonyme, ou aux fins de la vérification de la qualité d'électeur par la plateforme. Il reste à déterminer si la vérification et l'attestation de la qualité d'électeur et, le cas échéant, la vérification d'une signature numérique doivent être effectuées par l'exploitant de la plateforme de RES ou rester de la compétence des services chargés de l'attestation de la qualité d'électeur. La réponse à cette question dépendra des décisions d'orientation prises au niveau politique quant aux domaines de compétence des différents acteurs au regard du traitement des attestations de soutien (cf. ch. 2.7).

Dans l'optique de l'automatisation de la vérification et de l'attestation de la qualité d'électeur, on gardera à l'esprit que si les cantons et les communes tiennent effectivement le registre des électeurs sous forme électronique, ils utilisent des logiciels différents à cet effet⁷⁹. La pratique de vérification et d'attestation de la qualité d'électeur varie non seulement entre les cantons, mais parfois même dans les cantons. Les interfaces entre les registres et les plateformes éventuelles devraient donc être aménagées en conséquence, au moyen de normes communes. Si les données tirées du registre des électeurs qui sont utilisées pour la vérification de la qualité d'électeur ne peuvent pas être mises à jour au fur et à mesure, l'électeur ne peut pas être informé immédiatement de la validation de son attestation de soutien. Dans la procédure sur papier, le jour de référence pour la vérification de la qualité d'électeur est le jour où la liste des signatures est présentée pour attestation (art. 19, al. 1, ODP). Le service chargé de l'attestation de la qualité d'électeur doit être en mesure d'identifier les signatures données plusieurs fois, indépendamment du canal de récolte (sur papier ou électronique).

La RES pourrait réduire la charge des services chargés de la tenue du registre des électeurs, pour autant que le nombre d'attestations de soutien déposées par la voie traditionnelle diminue, et en particulier si la vérification et l'attestation de la qualité d'électeur sont automatisées.

2.8.4 La perspective de la ChF

Le dépouillement des signatures relève de la ChF en vertu du droit en vigueur (cf. ch. 1.4.4). Nul ne peut encore dire si le dépouillement doit être confié à l'exploitant de la plateforme de RES ou demeurer de la compétence de la ChF, en qualité d'organe indépendant. La réponse à cette question dépendra des décisions d'orientation prises au niveau politique quant aux domaines de compétence des différents acteurs au regard du traitement des attestations de soutien. Dans ce contexte, on gardera à l'esprit que

⁷⁶ GFELLER/GLASER/LEHNER, P. 7

⁷⁷ FF 2023 2842

⁷⁸ Concernant l'utilisation systématique du numéro AVS pour l'exécution de tâches légales, voir les art. 153b ss de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants, RS 831.10.

⁷⁹ Dans certains cantons, la tenue électronique des registres des électeurs est prescrite par la loi. Certains d'entre eux prescrivent en outre aux communes le logiciel qu'elles doivent utiliser pour la tenue du registre. Source : sondage auprès des cantons et des communes, cf. ch.1.3.

Récolte électronique des signatures à l'appui des initiatives populaires et des demandes de référendum au niveau fédéral

confier le dépouillement à la ChF, dans l'optique d'une répartition des responsabilités, n'a de sens que si elle assume également la tâche de vérifier que l'attestation de la qualité d'électeur et les attestations de soutien respectent les exigences de forme, par analogie avec la procédure sur papier. Il faudrait en particulier envisager de mettre en place un contrôle de la signature des électeurs et des services chargés de l'attestation de la qualité d'électeur afin d'identifier les dysfonctionnements éventuels de la plateforme de RES. Si un tel contrôle s'avérait inutile et qu'on puisse en lieu et place se fonder sur la fiabilité de la plateforme de RES, le dépouillement pourrait aussi se fonder sur cette fiabilité et ne pas être contrôlé.

Les services chargés de l'attestation des signatures ne peuvent pas vérifier si un électeur inscrit dans leur registre est aussi, par erreur, inscrit dans d'autres registres ou s'il a déjà signé une requête populaire avant de s'installer dans la commune actuelle. Ils ne peuvent pas non plus repérer les signatures données plusieurs fois hors des frontières communales. Compte tenu du grand nombre de signatures et du fait qu'une personne peut changer de nom et être inscrite dans les registres sous plusieurs noms, la ChF a elle aussi été très rarement en mesure de le faire.

La RES pourrait permettre de remédier à cette situation. La centralisation des données des registres des électeurs, y compris des numéros AVS, sur la plateforme de RES ou dans un registre en amont, permettrait de repérer plus facilement les inscriptions multiples dans les registres sources et de prévenir que plusieurs attestations de soutien émanant de la même personne soient validées. Dans ce contexte, on gardera à l'esprit que la centralisation des données de tous les registres auprès de la Confédération serait contraire à la répartition des compétences entre les trois niveaux de l'État dans le domaine des droits politiques. On notera également que la conservation centralisée des données n'est pas exempte de risques pour la confidentialité des données des registres des électeurs. Enfin, cette centralisation nécessiterait des moyens financiers considérables.

D'autres solutions n'exigeant pas la fusion des registres des électeurs permettraient de prévenir les signatures multiples; si le numéro AVS faisait partie intégrante des déclarations de soutien électronique, la ChF pourrait détecter immédiatement les signatures données plusieurs fois et les supprimer. Pour préserver la confidentialité du numéro AVS, les vérifications pourraient se fonder sur des données anonymes dérivées du numéro AVS. À cette fin, il faudrait concevoir et mettre en œuvre des procédures cryptographiques particulières.

2.8.5 Exploitant d'une plateforme de RES

Compte tenu de la fiabilité requise et du fait que la garantie des droits politiques est une tâche fondamentale de l'État, il serait logique de confier l'exploitation d'une plateforme de RES à une autorité, quoique le recours à un prestataire privé ne soit pas exclu. Dans ce cas, les autorités devraient au moins vérifier que des mesures de sécurité efficaces sont mises en œuvre correctement. Dans ce contexte, il faudrait déterminer les compétences qui reviendraient à la Confédération et aux cantons.

2.9 Synthèse des aspects techniques et organisationnels

Le présent chapitre expose les chances, les défis et les questions en suspens concernant les aspects techniques et organisationnels de la conception de la RES, afin d'identifier et de classer les conséquences de celle-ci sur le système politique suisse. En synthèse :

- La RES pourrait permettre aux comités, aux services chargés de l'attestation de la qualité d'électeur et à la ChF de réduire le personnel nécessaire à la validation des signatures, par exemple. Il faudrait toutefois que la RES s'accompagne d'une diminution du nombre d'attestations de soutien qui doivent être récoltées, attestées et dépouillées de manière traditionnelle. Si les services chargés de l'attestation des signatures numérisaient les attestations de soutien récoltées de

manière traditionnelle et automatisaient les opérations d'attestation, ils pourraient économiser des ressources même si le nombre d'attestations de soutien récoltées de manière traditionnelle ne diminuait pas : il en irait de même pour la ChF. On gardera toutefois à l'esprit que le développement et l'exploitation d'une plateforme de RES coûtent cher. À l'heure actuelle, on ne peut pas dire si et pour qui la RES réduirait le coût des récoltes de signatures.

- L'utilisation d'un moyen électronique d'identification pourrait prévenir le type d'abus qui peut se présenter dans le cas de la récolte de signatures sur papier (copie des indications d'un électeur, falsification des signatures, etc.). Toutefois, la RES comporte de nouveaux risques qui doivent être pris en considération au regard de la confiance du public et de la sécurité. Elle devrait donc être conçue de manière à réduire ses risques au minimum (« sécurité dès la conception »).
- La fusion éventuelle des registres des électeurs aux fins de la RES pourrait améliorer la qualité des données des registres sources.
- Des réflexions et des décisions politiques sont nécessaires pour déterminer si les décisions d'aboutissement et de non-aboutissement doivent se fonder (si la RES est mise en œuvre) sur le travail, en particulier sur les contrôles, d'acteurs indépendants et dans quelle mesure la centralisation d'opérations qui ne peuvent être contrôlées de manière indépendante serait acceptable aux yeux des milieux politiques et du public. Dans ce contexte, il est recommandé d'associer les cantons, les organisations intéressées de la société civile et les milieux scientifiques aux réflexions. La conception technique et organisationnelle de la RES au niveau fédéral devrait se fonder sur ses réflexions.
- Reste à déterminer si l'utilisation de moyens d'identification électroniques suffit pour la saisie des données nécessaires à la vérification de la qualité d'électeur ou s'il faut la compléter par la signature numérique, en lieu et place de la signature manuscrite.
- L'adoption de certaines possibilités de vérification peut nécessiter des procédures cryptographiques, dont la conception, l'implémentation et la gestion peuvent être très coûteuses, en particulier si les attestations de soutien doivent être anonymes de bout en bout. Si tous ces aspects devaient empêcher les électeurs de soutenir facilement une requête populaire, l'utilisation de la RES pourrait être compromise, ce qui aurait un impact sur les institutions.

3 Cadre juridique (constitutionnel) de la RES

3.1 Constitutionnalité

Les droits politiques en matière fédérale sont mentionnés exhaustivement à l'art. 136, al. 2, Cst. et comprennent le droit de lancer et de signer des initiatives populaires et des demandes de référendum. Selon l'avis de droit commandé⁸⁰, aucun droit à la récolte électronique des attestations de soutien ne peut être déduit de l'interprétation grammaticale et historique de la disposition constitutionnelle. À l'inverse, elle fonde un droit à signer à la main une initiative populaire ou une demande de référendum, en vertu duquel il n'est pas possible de remplacer totalement la signature physique par une autre forme de récolte des signatures⁸¹.

Pour déterminer si la RES, en tant que complément du processus physique, est admissible sous l'angle constitutionnel, il faut vérifier qu'elle ne porte pas atteinte à la substance de l'initiative populaire et de la demande de référendum ni à leur fonction dans le processus politique⁸². Bien que la plus forte participa-

⁸⁰ LANGER/LEHNER/HOFFET, cf. ch. 1.2

⁸¹ IBID., p. 26

⁸² BISAZ/SERDÜLT, p. 538 s.

Récolte électronique des signatures à l'appui des initiatives populaires et des demandes de référendum au niveau fédéral

tion possible aux votations et aux élections soit souhaitable, la Constitution fixe délibérément des conditions à l'aboutissement des requêtes populaires et influence par conséquent leur utilisation. Ces règles visent à éviter que le corps électoral ait à se prononcer sur de nombreuses requêtes vouées à l'échec, au détriment de l'efficacité du système politique⁸³. Simultanément, les requêtes populaires doivent favoriser une participation effective. En d'autres termes, le constituant établit ce qu'il estime être le niveau adéquat de participation⁸⁴.

3.1.1 Délais et nombre requis de signatures en tant que prescriptions procédurales et institutionnelles

Depuis la création de l'initiative populaire tendant à la révision totale de la Constitution (en 1948), de l'initiative populaire tendant à la révision partielle de la Constitution (en 1871) et du référendum facultatif (en 1874), l'accès aux instruments de la démocratie directe a toujours été explicitement réglé par le nombre requis de signatures. Le nombre exact a fait l'objet de discussions. L'augmentation du nombre requis de signatures a très rapidement été envisagée pour contrer l'exercice abusif du droit d'initiative⁸⁵. Par la suite, l'augmentation du nombre de signatures a été sérieusement envisagée pour la dernière fois dans le cadre de la dernière révision totale de la Constitution⁸⁶. L'unique augmentation a finalement eu lieu en 1977, dans le droit fil de l'instauration du suffrage féminin (en 1971). Elle était également motivée par une crise générale des droits populaires et le détournement croissant de leur finalité⁸⁷. Le nombre de signatures a été doublé à 100 000. Le nombre de signatures à l'appui d'une demande de référendum a été augmenté de deux tiers seulement et est passé de 30 000 à 50 000. Le nombre de signatures n'a aucun rapport arithmétique avec le nombre total d'électeurs. La preuve en est que l'augmentation générale du nombre d'électeurs due à la croissance démographique ne s'est jamais traduite par une augmentation du nombre de signatures^{88 89}.

Le délai de récolte des signatures est un autre élément de régulation des requêtes populaires. Les délais de récolte ont toujours été mis en relation avec leur impact sur le débat politique et le fonctionnement de l'État⁹⁰, afin de trouver le bon laps de temps, ni trop court ni trop long⁹¹. La prolongation du délai de 90 à 100 jours mise en œuvre par la modification de la LDP de 1997 ne visait pas à faciliter la récolte de signatures, mais plutôt à compenser le fait que les listes de signatures devaient désormais être impérativement déposées à la ChF, munies de l'attestation de la qualité d'électeur le dernier jour de la récolte, sans possibilité de présenter l'attestation *a posteriori*⁹². En fin de compte, la prolongation du délai de récolte a été modeste, compensée qu'elle était par le durcissement des exigences. Les délais de récolte sont inscrits dans la Constitution depuis 2003 (art. 138, al. 1, 139, al. 1, et 141, al. 1).

La réglementation du nombre de signatures et des délais de récolte, de par leur nature et leur interaction, est une question constitutionnelle. Toute modification de l'équilibre entre la participation à la démocratie directe et la procédure législative ordinaire, par exemple par l'introduction de la RES, est par conséquent aussi une question constitutionnelle⁹³. Le « juste » niveau de participation ne peut cependant être déterminé exactement et la Constitution ne fixe pas de principes applicables à l'intensité de l'utilisation des

⁸³ BRAUN BINDER, P. 544

⁸⁴ LANGER/LEHNER/HOFFET, P. 32

⁸⁵ BO 1923 p. 40

⁸⁶ FF 1997 I 1, 456 ss

⁸⁷ FF 1975 II 137, 139 s.

⁸⁸ BRAUN BINDER, p. 542 s.

⁸⁹ Dans le canton de Genève, le nombre de signatures requis pour une requête populaire cantonale n'est pas un chiffre absolu, mais correspond à un pourcentage des titulaires des droits politiques (art. 56, 57 et 67 Cst-GE; RS 131.234). Les interventions visant à instaurer ce système au niveau fédéral ont toutes échoué (dernière en date : initiative parlementaire 16.443 du Groupe BD).

⁹⁰ LANGER/LEHNER/HOFFET, P. 26 ss

⁹¹ FF 1866 III 208

⁹² FF 1993 III 405, 457, 460

⁹³ LANGER/LEHNER/HOFFET, P. 32

Récolte électronique des signatures à l'appui des initiatives populaires et des demandes de référendum au niveau fédéral

instruments de la démocratie directe. D'une manière générale, il ne faut cependant pas « faciliter à outrance l'aboutissement des initiatives populaires et des demandes de référendum, car la procédure législative ordinaire pourrait s'en trouver bloquée »⁹⁴. Si la récolte électronique de signatures ou d'attestations de soutien devait empêcher les délais et le nombre de signatures de jouer leur fonction régulatrice et que le nombre de requêtes populaires se multipliait, l'équilibre constitutionnel pourrait en être affecté. La substance des initiatives populaires et des demandes de référendum serait altérée. Faute de données empiriques, on ne peut toutefois pas déterminer quelle serait l'incidence de l'instauration sans restriction de la RES à cet égard⁹⁵, aussi convient-il de ne pas adapter les délais et le nombre requis de signatures à titre préventif⁹⁶.

3.1.2 Limitations éventuelles de la RES au niveau fédéral

L'instauration globale et définitive de la RES, sans connaître son impact éventuel, serait problématique sous l'angle constitutionnel. D'autre part, il faut acquérir de l'expérience pour mieux mesurer son impact sur la substance des initiatives populaires et des demandes de référendum. Il paraît donc judicieux, au niveau fédéral, de l'utiliser tout d'abord de manière limitée géographiquement, temporellement et/ou proportionnellement⁹⁷. Cette limitation ne saurait toutefois compromettre la garantie de la libre formation de l'opinion et de l'expression fidèle de la volonté (art. 34, al. 2, Cst.) et de l'égalité devant la loi (art. 8, al. 1, en relation avec l'art. 34 Cst.).

Du point de vue géographique, la RES pourrait être tout d'abord autorisée ou mise à disposition seulement dans quelques cantons. Toutefois, cette disponibilité sélective pourrait causer des distorsions politiques, notamment si la RES était surutilisée localement par certaines forces politiques⁹⁸. Une limitation temporelle consisterait à ne permettre la récolte électronique d'attestations de soutien que pendant une partie du délai de récolte total⁹⁹. Cette limitation raccourcirait toutefois le temps dont dispose les électeurs pour se former une opinion et, en fonction de la solution adoptée, pourrait être contraire à la finalité de l'art. 34, al. 2, Cst.¹⁰⁰. Une limitation proportionnelle fixerait le pourcentage maximum d'attestations de soutien à l'appui de requêtes populaires pouvant être récolté par voie électronique. Les attestations restantes devraient être signées à la main¹⁰¹. À un certain point, lorsque le pourcentage maximum d'attestations de soutien électroniques est atteint, la liberté de choix entre le processus électronique et le processus physique ne serait plus totalement garantie. Dans certaines circonstances, la limitation proportionnelle de la RES pourrait également limiter sa disponibilité temporelle. En contrepartie, la limitation proportionnelle réduirait le risque que la substance des droits politiques soit fortement altérée.

Les limitations mentionnées permettraient de mesurer l'impact de la RES sur l'équilibre entre la participation à la démocratie directe et la législation ordinaire et, par conséquent, de mieux évaluer la constitutionnalité de cette procédure de récolte. Limiter la RES à certains cantons et/ou fixer le pourcentage maximum d'attestations de soutien électroniques paraît défendable sous l'angle de la proportionnalité; ce n'est pas le cas des limitations temporelles¹⁰².

⁹⁴ FF 2002 612, 614

⁹⁵ La doctrine fournit différents indices concernant l'impact de la RES et n'est pas unanime quant à la constitutionnalité de celle-ci (cf. BISAZ/SERDÜLT, p. 542 s.; GFELLER/GLASER/LEHNER, p. 11 ss; LANGER/LEHNER/HOFFET, p. 32 ss).

⁹⁶ LANGER/LEHNER/HOFFET, p. 33

⁹⁷ *IBID.*, p. 40

⁹⁸ *IBID.*, p. 42

⁹⁹ BRAUN BINDER, p. 556

¹⁰⁰ LANGER/LEHNER/HOFFET, p. 42

¹⁰¹ BISAZ/SERDÜLT, p. 43

¹⁰² LANGER/LEHNER/HOFFET, p. 45

3.2 Conséquences au niveau de la loi

Hormis les délais, le nombre requis de signatures et la forme, fixés dans la Constitution, les modalités applicables aux requêtes populaires sont réglées au niveau de la loi ou de l'ordonnance¹⁰³. Les dispositions directement liées à la signature de requêtes populaires prescrivent des listes de signatures physiques (art. 60 et 68 LDP) et la signature manuscrite (art. 61 et 71 LDP). L'exigence de l'écriture manuscrite a même gagné en importance au fil du temps. Depuis 2015, notamment, non seulement le nom mais aussi les prénoms doivent être écrits à la main sur les listes de signatures pour la validation des attestations de soutien (art. 61, al. 1, en relation avec l'art. 70 LDP). L'exigence de l'écriture manuscrite vise notamment à empêcher les manipulations¹⁰⁴. Les modalités ont été durcies dès 1997, lorsque l'exigence de la signature manuscrite a été inscrite dans la loi. Son but n'était pas d'authentifier le signataire, mais de renforcer chez les personnes qui apposent « abusivement » une signature la conscience qu'elles commettent un acte répréhensible¹⁰⁵. Les durcissements, minimes, des modalités au niveau de la loi n'ont jamais affecté la substance des requêtes populaires. Les registres des électeurs, fondés sur les registres des habitants, nécessaires à l'attestation de la qualité d'électeur pour les requêtes populaires, ont été harmonisés en 2006, à l'entrée en vigueur de la loi du 23 juin 2006 sur l'harmonisation des registres (LHR)¹⁰⁶. En vertu de l'art. 3, let. a, LHR le registre des habitants peut toutefois toujours être tenu de manière manuelle¹⁰⁷.

Les dispositions mentionnées s'opposent sur le fond à l'instauration de la RES. L'art. 27q ODP habilite cependant le Conseil fédéral à autoriser des essais portant sur la signature, par voie électronique, de demandes de référendum ou d'initiatives populaires au niveau fédéral. Cette disposition a été créée pour laisser la porte ouverte à la RES dans le cadre du projet de vote électronique¹⁰⁸. Elle est toutefois prévue au niveau de l'ordonnance, soit à un niveau plus bas que les dispositions légales qui s'opposent à la RES.

Les dispositions fondamentales relatives à l'exercice des droits politiques doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale (art. 164, al. 1, let. a, Cst.). On peut en déduire que la règle s'appliquerait aussi aux essais d'attestations de soutien électroniques¹⁰⁹. En conséquence, les essais concernant la signature électronique des requêtes populaires devraient aussi reposer sur une base légale formelle¹¹⁰. Celle-ci devrait prévoir, au moins pour la première étape d'introduction, des limitations géographiques et/ou proportionnelles.

Il faudrait mener d'autres réflexions afin de déterminer dans quelle mesure l'utilisation limitée de la RES pourrait se fonder, temporairement, sur les bases légales formelles existantes qui autorisent de manière générale les essais pilotes, sous certaines conditions, à l'instar de la norme générale et subsidiaire réglant les essais pilotes récemment créée à l'art 15 LMETA. Cette disposition prévoit qu'un projet pilote peut être réalisé s'il s'inscrit dans le cadre d'un projet législatif (par ex. parce que de nouvelles bases légales doivent être créées)¹¹¹ et qu'il est nécessaire pour acquérir des connaissances en vue du déploiement à grande échelle.

¹⁰³ Cf. en particulier les art. 59a à 76 LDP.

¹⁰⁴ BO 2014 p. 472

¹⁰⁵ FF 1993 III 405, 459

¹⁰⁶ RS 431.02

¹⁰⁷ Le sondage mené auprès des cantons et des communes (cf. ch. 1.4.5) a cependant montré que toutes les communes interrogées tiennent leurs registres de manière électronique. En outre, certains cantons imposent déjà la tenue des registres par voie électronique.

¹⁰⁸ FF 2002 6141, 6146

¹⁰⁹ GFELLER/GLASER/LEHNER, p. 12

¹¹⁰ Cf. par exemple l'art 8a LDP, qui prévoit de limiter l'expérimentation du vote électronique à une partie du territoire, à certaines dates et à certains objets.

¹¹¹ Le message LMETA contient des explications détaillées à ce sujet, FF 2022 804, p. 83 ss.

Récolte électronique des signatures à l'appui des initiatives populaires et des demandes de référendum au niveau fédéral

Des données sensibles sont traitées au cours des opérations prévues (cf. 2.6 *supra*). L'art. 35 LPD, auquel l'art. 15, al. 2, LMETA, renvoie, s'applique donc à la conception des essais pilotes. Cette disposition prévoit que le Conseil fédéral peut autoriser, avant l'entrée en vigueur d'une loi au sens formel, le traitement automatisé de données sensibles si les tâches qui nécessitent ce traitement sont réglées dans une loi au sens formel déjà en vigueur (cf. à ce sujet les art. 59a ss et 68 ss LDP¹¹²). Les conditions suivantes doivent en outre être réunies : des mesures appropriées sont prises aux fins de réduire au minimum les atteintes aux droits fondamentaux de la personne concernée et la mise en œuvre du traitement rend indispensable une phase d'essai avant l'entrée en vigueur de la loi au sens formel, en particulier pour des raisons techniques. Cet aspect a déjà été examiné plus haut. Le Conseil fédéral doit régler les modalités de l'essai pilote dans une ordonnance de durée limitée et consulter au préalable le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (art. 35, al. 2 à 4, LPD).

En principe, il serait envisageable de réaliser des essais pilotes avec la RES en s'appuyant sur les bases légales formelles existantes. Au vu de l'importance fondamentale des règles de procédure dans la démocratie (art. 164, al. 1, let. a, Cst.) et de la portée politique d'un tel projet, il conviendrait toutefois de créer une norme d'essai spécifique dans la LDP, à l'instar de celle qui a été créée pour le vote électronique (e-voting).

3.3 Synthèse concernant le cadre juridique de la RES

En définissant les délais et le nombre requis de signatures applicables aux requêtes populaires, la Constitution fixe indirectement la « juste mesure » de la participation démocratique. Si la RES affecte la substance de ces moyens de régulation, elle affecte simultanément l'équilibre recherché entre la participation démocratique et la procédure législative ordinaire, ce qui nécessiterait sans doute une modification de la Constitution. Bien qu'on puisse se reposer sur certains indices¹¹³, il n'est pas possible de tirer des conclusions définitives concernant l'impact de la RES sur l'exercice des droits populaires, faute de données empiriques. D'un point de vue juridique, il semble dès lors intéressant de mettre en œuvre la RES au niveau fédéral, de manière limitée dans un premier temps. Les limitations doivent satisfaire aux exigences constitutionnelles, ce qui semble être le cas aujourd'hui pour les limitations géographiques et proportionnelles. Que la RES soit mise en œuvre de manière limitée ou illimitée, elle doit de toute façon reposer sur une base légale formelle. L'art 27q ODP, de par son niveau et sa nature, ne s'y prête pas. Compte tenu de la portée politique du projet, il conviendrait - à l'instar de l'art. 8a LDP qui permet des essais de vote électronique - de créer d'abord une base pour des essais pilotes dans la LDP.

¹¹² On gardera à l'esprit que la répartition des tâches entre les autorités et les comités en matière de RES pourrait ne pas correspondre à celle qui est prévue par la LDP pour la récolte de signatures sur papier.

¹¹³ Cf. à ce sujet le ch.4.

4 Impact éventuel de la RES sur les institutions

La RES modifie-t-elle substantiellement l'utilisation de l'initiative populaire et de la demande de référendum, et par là modifie-t-elle également l'équilibre entre la participation à la démocratie directe et la démocratie représentative ? C'est à cette question que se propose de répondre l'étude en sciences politiques commandée à l'« Année Politique Suisse »¹¹⁴. D'un point de vue théorique, on peut formuler des attentes variées en ce qui concerne la RES, lesquelles sont toutefois évaluées et pondérées en fonction de la situation juridique en l'espèce¹¹⁵. On attend par exemple de la RES qu'elle rende plus efficace (et plus économique) la récolte des signatures et qu'elle améliore la participation, en attirant plus d'intéressés et en élargissant le champ thématique du système politique. Mais on pourrait aussi faire valoir que la RES ne serait utile qu'aux catégories de la population et aux groupements qui participent déjà à la vie politique et qu'elle ne ferait que renforcer les inégalités actuelles. L'étude postule qu'un exercice accru des droits populaires pourrait se traduire par une augmentation de la charge, voire une surcharge, des autorités, de la société civile et des électeurs¹¹⁶.

Faute d'expérience concrète avec la RES dans le contexte de la démocratie suisse, il n'est pas possible de déterminer empiriquement dans quelle mesure ces hypothèses pourraient se concrétiser. Les considérations exposées ci-après doivent donc être comprises comme des scénarios plausibles et des bases de discussion, mais pas comme des faits établis¹¹⁷. Les choix techniques et normatifs opérés pour la RES (par ex. limitations proportionnelles, territoriales ou temporelles) sont susceptibles de renforcer ou d'atténuer certains développements.

4.1 Utilisation actuelle des instruments de la démocratie directe

Le nombre d'initiatives lancées fluctue (cf. graphique 2). On note toutefois une tendance à l'augmentation entre 1978 et 2023. Sur l'ensemble de cette période un peu plus de 8 initiatives en moyenne ont été lancées chaque année. Environ 60 % d'entre elles ont abouti. Entre 2012 et 2022, ce chiffre a légèrement baissé pour s'établir à près de 55 %. Au vu de la stabilité (ou de la très légère baisse) du taux d'aboutissement, on peut considérer que les possibilités ouvertes par la numérisation (promotion dans les médias sociaux, publipostage, lettres d'information, plateformes de récolte) n'ont eu que peu d'incidence sur le succès des récoltes de signatures¹¹⁸. On ne saurait toutefois exclure que la diffusion d'informations sur Internet a parfois contribué de manière déterminante au succès d'une récolte.

¹¹⁴ BÜHLMANN/SCHAUB, ch. 1.2

¹¹⁵ BÜHLMANN/SCHAUB (p. 17 ss) distinguent les espoirs et les craintes concernant la RES, qu'ils attribuent d'une part à la théorie de la démocratie participative et d'autre part à la théorie élitiste.

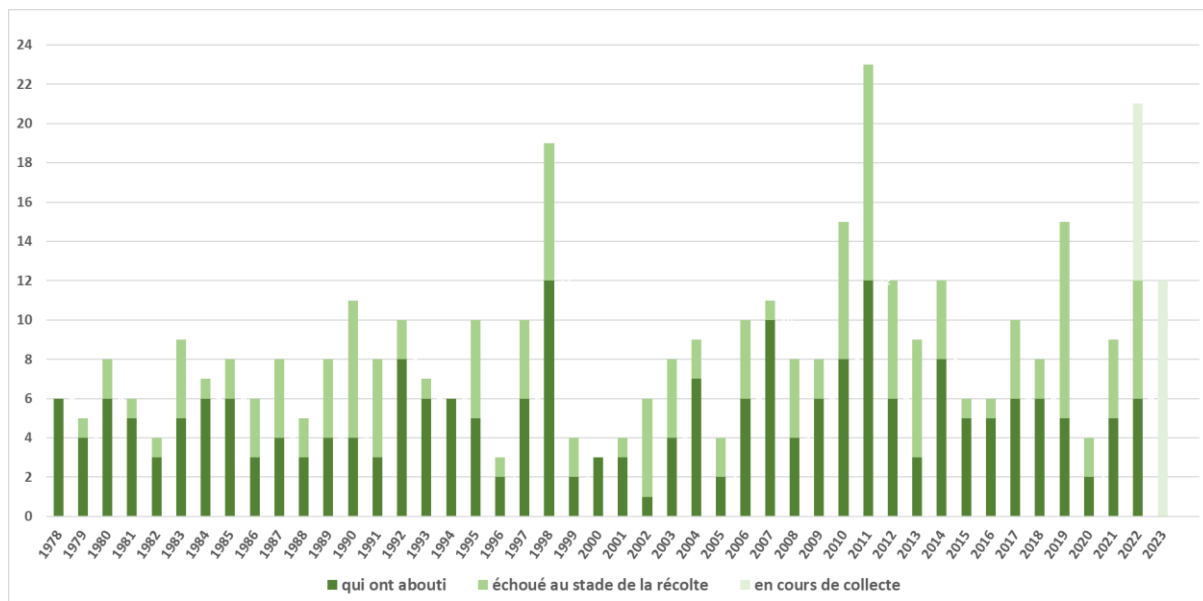
¹¹⁶ *IBID.*, p. 17 ss

¹¹⁷ Pour évaluer la plausibilité des différentes hypothèses, l'étude de l'Institut des sciences politiques se fonde sur des études menées dans des domaines apparentés, sur des entretiens qualitatifs avec des acteurs politiques et sur ses propres recherches empiriques. Les auteurs soulignent que les résultats doivent être interprétés avec prudence (BÜHLMANN/SCHAUB, p. 11 ss).

¹¹⁸ Bühlmann/Schaub, p. 41 s.

Récolte électronique des signatures à l'appui des initiatives populaires et des demandes de référendum au niveau fédéral

Graphique 2 : Initiatives populaires lancées chaque année et résultat de la récolte (de 1978 à 2023)



Exemple de lecture : 19 initiatives populaires ont été lancées en 1998. 12 d'entre elles ont atteint le nombre requis de 100 000 signatures et ont donc abouti. 7 initiatives n'ont pas atteint le nombre requis et ont donc échoué au stade de la récolte.

Remarque concernant la période d'observation : depuis l'entrée en vigueur de la LDP en 1978, les initiatives populaires sont soumises à l'examen préliminaire et le délai de récolte est limité à 18 mois.

Source : Chancellerie fédérale 2024 www.bk.admin.ch > Droits politiques > Initiatives populaires > Répertoire chronologique; consulté le 6 mai 2024). Le graphique reproduit la situation au 31 décembre 2023.

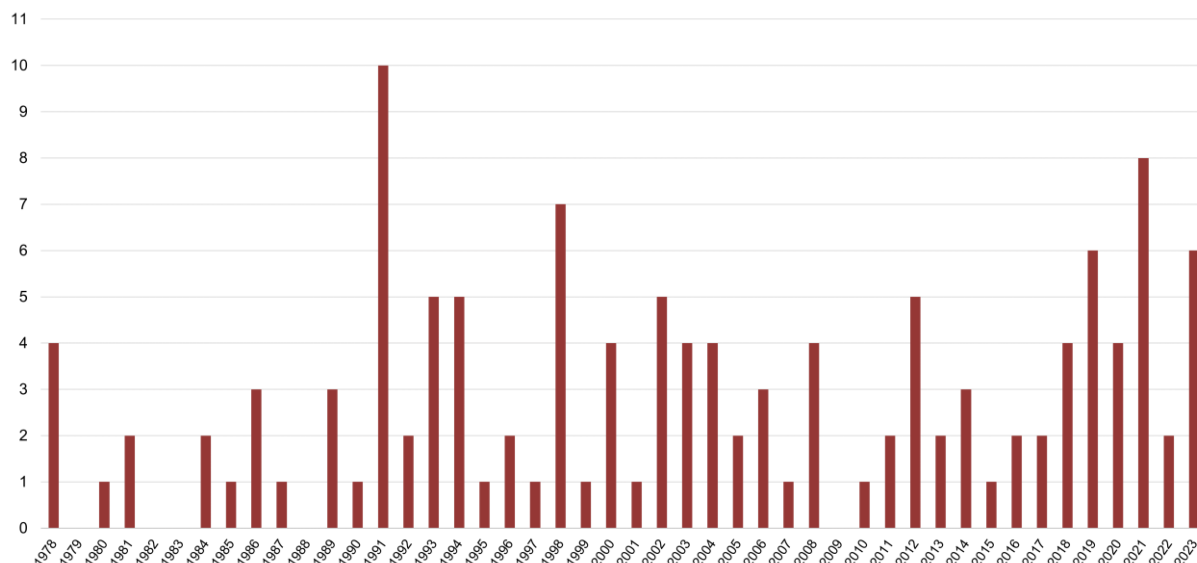
Il n'existe pas de chiffres fiables concernant le taux de réussite des récoltes de signatures à l'appui des demandes de référendum puisque les auteurs ne doivent pas s'annoncer à la ChF avant de lancer la récolte. La demande de référendum est formellement constatée lorsque les listes de signatures sont déposées. Lorsque le nombre requis de 50 000 signatures n'est pas atteint, les comités renoncent généralement à déposer les signatures. Par conséquent, les référendums qui n'ont pas abouti, par décision ou constatation de la ChF, ne représentent qu'une partie des récoltes de signatures qui ont échoué¹¹⁹. Le graphique 3 se limite donc à présenter les référendums qui ont abouti. Il montre le nombre d'actes contre lesquels la demande de référendum a abouti pendant l'année concernée.

Entre 1978 et 2023, la demande de référendum a abouti en moyenne contre trois actes chaque année. Sur les plus de 2000 actes adoptés durant cette période et sujets au référendum, les 128 référendums qui ont abouti au total correspondent à un taux d'un peu plus de 6 %¹²⁰. Le nombre de demandes de référendum fluctue, comme celui des initiatives. Il a considérablement augmenté pendant les années 90 par rapport à la période 1980-1989. Ces dernières années aussi, cet instrument de la démocratie directe a été utilisé plus souvent.

¹¹⁹ Voir : www.bk.admin.ch > Droits politiques > Référendums > Demandes de référendum n'ayant pas abouti (consulté le 7 mai 2024).

¹²⁰ Voir aussi BÜHLMANN/SCHAUB, p. 89.

Graphique 3 : Nombre de demandes de référendum ayant abouti, selon la date de vote final au Parlement (1978-2023)



Exemple de lecture : la demande de référendum a abouti contre 5 des actes adoptés par les Chambres fédérales en 2012.

Source : Chancellerie fédérale : www.bk.admin.ch > Droits politiques > Référendums > Répertoire chronologique (consulté le 6 mai 2024) La période d'observation choisie est la même que celle des initiatives populaires (cf. remarque concernant le graphique 1).

L'utilisation des droits populaires a globalement augmenté au cours des décennies. Cette augmentation n'est pas forcément due au fait qu'il est devenu plus facile de récolter des signatures et que par conséquent le nombre de requêtes populaires lancées et qui aboutissent augmente¹²¹. La récolte de signatures reste un obstacle qui, lorsqu'il est surmonté, l'est généralement de justesse¹²².

L'étude de l'Institut des sciences politiques voit plutôt la cause de l'augmentation des requêtes populaires dans la multiplication des acteurs politiques, due à l'extension de l'activité de l'État et à la diversification du paysage des partis. Les acteurs font valoir leurs intérêts dans le système de décision de la démocratie directe. Indépendamment de la RES, on s'attend donc à ce que le nombre de requêtes populaires continue d'augmenter¹²³.

4.2 Impact de la RES sur l'utilisation et le fonctionnement des instruments de la démocratie directe

4.2.1 Lancement d'initiatives populaires et de demandes de référendum

La RES pourrait permettre aux auteurs potentiels de requêtes populaires de mobiliser moins de ressources pour la récolte de signatures. On peut donc se demander si une réduction des coûts pourrait, d'une part, inciter les acteurs établis à utiliser davantage les instruments de la démocratie directe et, d'autre part, inciter de nouveaux venus, qui ne peuvent pas se reposer sur un appareil aussi solide, à lancer des requêtes populaires auxquelles ils avaient renoncé jusqu'ici en raison du coût qu'elles repré-

¹²¹ Bien qu'en termes relatifs le nombre requis de signatures à l'appui des initiatives populaires et des demandes de référendum ait considérablement baissé en raison de l'évolution démographique. Lorsque les nombres actuels ont été fixés, en 1977, 100 000 signatures (initiative populaire) correspondaient à 2,62 % des électeurs et 50 000 signatures (demande de référendum) à 1,31 % des électeurs (votation du 25 septembre 1977; cf. FF 1977 III 868, annexe 1 pour le nombre d'électeurs). Depuis lors, ces chiffres ont baissé à 1,79 % pour les initiatives populaires et à 0,89 % pour les demandes de référendum (état : 3 mars 2024; cf. FF 2024 996).

¹²² BÜHLMANN/SCHAUB, p. 46 s.

¹²³ BÜHLMANN/SCHAUB, p. 26

Récolte électronique des signatures à l'appui des initiatives populaires et des demandes de référendum au niveau fédéral

sentaient. Même si l'on peut supposer que le nombre d'initiatives populaires lancées augmenterait globalement, il convient de souligner que le coût n'est qu'un critère de décision parmi d'autres en rapport avec le lancement d'une requête populaire¹²⁴.

En ce qui concerne les initiatives populaires tout particulièrement, les comités citoyens cherchent en premier lieu à lancer un débat public sur un sujet qui, selon eux, n'est pas suffisamment pris en compte par les institutions. Les coûts ne sont pas leur préoccupation principale. En outre, il n'est pas dit, du moins à court et moyen terme, que la RES fasse augmenter considérablement le nombre d'acteurs politiques prêts à lancer des initiatives populaires¹²⁵.

La réduction des coûts de la récolte pourrait par contre jouer un rôle plus important dans la décision de lancer une requête populaire pour les partis et les organisations bien établies, notamment parce qu'elle réduirait le risque que la récolte échoue (ce qui nuirait à leur image). Il ne faut toutefois pas s'attendre à ce que ces acteurs lancent beaucoup plus de requêtes populaires puisque la RES n'a aucun effet sur le coût d'une campagne précédant une votation, beaucoup plus élevé¹²⁶.

Au niveau cantonal, on peut gager que la seule réduction des coûts n'aurait pas non plus pour effet d'augmenter significativement l'utilisation des droits populaires. Les délais et le nombre requis de signatures varient fortement d'un canton à l'autre, sans expliquer pour autant les différences marquées dans l'utilisation des droits populaires entre les cantons. On ne lance pas forcément plus d'initiatives populaires dans les cantons qui prévoient un nombre de signatures bas que dans les autres. Par le passé, les adaptations des délais et du nombre requis de signatures sont restées pratiquement sans effet sur l'utilisation des instruments de la démocratie directe¹²⁷.

4.2.2 Impact sur le processus de formation de l'opinion

Le processus de formation de l'opinion des électeurs est complexe et difficilement mesurable. On est loin de connaître toutes les relations de cause à effet qui influencent la formation de l'opinion en amont des élections et des votations¹²⁸. Ces facteurs sont encore plus difficiles à cerner en ce qui concerne la décision de soutenir une requête populaire, faute de données empiriques¹²⁹. Idéalement, l'acte de donner son soutien (aujourd'hui par une attestation analogique) devrait être précédé d'une réflexion adéquate : lorsque les signatures sont récoltées dans la rue, les électeurs décident de donner leur signature après avoir discuté plus ou moins longuement du contenu de la requête¹³⁰. Ils peuvent être convaincus du bien-fondé de celle-ci par des arguments taillés sur mesure¹³¹. Si les signatures sont récoltées en ligne, ce processus délibératif disparaît, au profit d'arguments massue qui jouent sur les émotions¹³². Les campagnes de RES pourraient être ciblées sur certains groupes d'internautes, susceptibles d'être très favorables à certaines causes. En raison de la rupture de continuité médiatique actuelle, tout soutien obtenu en ligne doit être transformé en attestation sur papier¹³³. L'une des craintes exprimées en relation

¹²⁴ BÜHLMANN/SCHAUB, p. 27 ss

¹²⁵ Cf. ch. 4.2.5.

¹²⁶ BÜHLMANN/SCHAUB, S. 27

¹²⁷ *IBID.*, p. 30

¹²⁸ Cf. par ex. le rapport de l'OFCOM du 17 novembre 2021 « Intermédiaires et plateformes de communication. Effets sur la communication publique et approches de gouvernance, p. 29; <https://www.bakom.admin.ch/bakom/fr/page-daccueil/suisse-numerique-et-internet/communication-numerique/plateformes-de-communication.html> (consulté le 12 juillet 2024)

¹²⁹ BÜHLMANN/SCHAUB, p. 81

¹³⁰ LINDER, p. 76 ; BÜHLMANN/SCHAUB, p. 79

¹³¹ BÜHLMANN/SCHAUB, p. 36

¹³² LINDER, p. 76; Bisaz/Serdült, pS. 538

¹³³ En Suisse, par exemple, la proposition d'augmenter à 140 km/h la vitesse maximale sur l'autoroute a été likée plus de 100 000 fois en très peu de temps et a été très bien accueillie (AMMANN/SCHNELL, P. 23). L'initiative populaire « Pour une vitesse maximale de 140 km/h sur les autoroutes » lancée par la suite a toutefois échoué au stade de la récolte des signatures (FF 2015 7605).

Récolte électronique des signatures à l'appui des initiatives populaires et des demandes de référendum au niveau fédéral

avec la RES est qu'un processus numérisé de bout en bout pourrait favoriser l'aboutissement de requêtes outrancières et populistes¹³⁴.

Tant l'idéalisation de la récolte des signatures telle qu'elle se pratique actuellement que les craintes concernant la formation de l'opinion dans l'espace numérique méritent d'être relativisées. Rien ne dit que lors d'une récolte dans l'espace public, les personnes qui signent une requête populaire ont longuement réfléchi auparavant aux tenants et aux aboutissants de cette requête. Les « récolteurs » chevronnés peuvent convaincre les électeurs très rapidement¹³⁵. Certaines pratiques de récolte douteuses ont déjà fait l'objet d'interventions parlementaires par le passé¹³⁶. Par ailleurs, rien n'empêche un électeur de signer alors qu'il sait déjà qu'il ne votera pas pour cet objet, s'il est soumis au vote¹³⁷.

En ce qui concerne la qualité de la formation de l'opinion dans l'espace numérique, il appert de recherches menées dans le domaine des sciences politiques que les électeurs sont tout à fait capables d'analyser de manière critique et sélective les informations proposées sur Internet¹³⁸. Par ailleurs, la possibilité de signer numériquement une requête populaire à n'importe quel moment pourrait ralentir le processus de formation de l'opinion¹³⁹. Enfin, on gardera à l'esprit que si la RES élimine la rupture de continuité médiatique, rien ne dit qu'elle permettra aux électeurs d'épargner du temps et de l'argent par rapport à la récolte de signatures dans l'espace public : c'est la conception du système qui est déterminante à cet égard¹⁴⁰. Contrairement à la rencontre fortuite avec une personne qui récolte des signatures dans l'espace public, l'électeur doit se connecter à la plateforme de RES, ce qui présuppose une décision consciente de sa part.

Même si la recherche d'informations se déplace vers l'espace numérique, on ne peut pas automatiquement en déduire que la qualité du processus de formation de l'opinion en pâtira, au bénéfice d'arguments outranciers et de requêtes populistes.

4.2.3 Impact sur l'inclusion sociale et géographique

On peut se demander si la RES ne sera qu'un moyen de plus pour les électeurs qui participent déjà régulièrement à des récoltes de signatures ou si ce moyen numérique permettra d'atteindre des électeurs qui ne se mobiliseraient pas sans lui. D'après l'étude, on peut supposer que les attestations de soutien électroniques seraient fournies essentiellement par des personnes qui ont une position socio-économique élevée et qui manifestent déjà un intérêt pour la politique¹⁴¹. Cette tendance inégalitaire pourrait encore s'accroître si la RES supplantait les récoltes de signatures dans l'espace public. La récolte physique de signatures permet d'approcher des personnes plus éloignées de la vie politique et d'entamer avec elles un dialogue susceptible de favoriser leur participation. Par contre Internet, par exemple au moyen de publicités ciblées, permettrait d'atteindre en premier lieu des personnes qui s'intéressent déjà à la politique¹⁴². Par ailleurs, rien ne dit qu'une réduction des coûts de transaction dans le domaine des droits politiques augmente automatiquement la participation. Pour preuve, la possibilité de voter par correspondance n'a entraîné qu'une faible et lente augmentation de la participation aux élections et aux votations¹⁴³. Les canaux de participation numériques, tels que le vote électronique ou les pétitions en

¹³⁴ BÜHLMANN/SCHAUB, p. 66

¹³⁵ BISAZ, p. 312

¹³⁶ Entre autres : initiative parlementaire 22.471 Porchet, motion 20.3015 Reynard, motion 19.4431 Hurni, interpellation 19.3520 Reynard

¹³⁷ BISAZ, p. 311 s.

¹³⁸ BÜHLMANN/SCHAUB, p. 84 avec références

¹³⁹ AMMANN/ SCHNELL, p. 9; BÜHLMANN/SCHAUB, p. 66

¹⁴⁰ Cf. ch. 2.8.1; voir aussi BÜHLMANN/SCHAUB, p. 48.

¹⁴¹ BÜHLMANN/SCHAUB, p. 73 s.

¹⁴² *IBID.*, p. 78

¹⁴³ Cf. LÜCHINGER/ROSINGER/STUTZER. La prise en charge par les autorités des frais de port pour le vote par correspondance semble avoir un effet légèrement positif sur la participation (cf. SCHELKER/SCHNEITER).

Récolte électronique des signatures à l'appui des initiatives populaires et des demandes de référendum au niveau fédéral

ligne semblent, d'une manière générale, inopérants à cet égard¹⁴⁴. Toutefois, les offres de ce genre peuvent encourager la participation de certains groupes d'électeurs, par exemple les Suisses de l'étranger ou les personnes handicapées. À la différence de la récolte de signatures sur papier, la RES peut être conçue de telle manière que l'électeur puisse soutenir une requête populaire sans que le comité le sache, ce qui peut encourager la participation de certains¹⁴⁵.

Enfin, la conception concrète de la RES et en particulier la convivialité du système utilisé (y compris des mécanismes d'authentification et de signature¹⁴⁶) pourrait jouer un rôle déterminant pour améliorer l'inclusion et augmenter la participation.

S'agissant de l'inclusion géographique, on observe d'ores et déjà une uniformisation de la provenance des signatures entre les cantons. La concentration de la récolte de signatures dans certains cantons a fortement diminué depuis l'instauration de l'initiative populaire et du référendum¹⁴⁷. La RES pourrait renforcer cette tendance puisque, contrairement à la récolte de signatures dans l'espace public, elle permet à l'électeur de fournir son attestation de soutien indépendamment du lieu où il se trouve. Il se pourrait toutefois que l'effet soit peu perceptible puisque la répartition est déjà équilibrée¹⁴⁸. Rien ne laisse supposer que la RES remettrait en question cet équilibre¹⁴⁹.

4.2.4 Impact sur la définition des thèmes politiques

L'étude de l'Institut des sciences politiques a examiné dans quelle mesure la thématique d'une requête populaire conditionne la participation à la récolte de signatures et le succès de celle-ci¹⁵⁰. La recherche dans le domaine des votations montre qu'une partie de l'électorat participe aux votations de manière sélective, c'est-à-dire en fonction des thématiques abordées¹⁵¹. Dans ce contexte, la participation ne dépend pas du domaine politique général dans lequel le projet s'inscrit, mais du thème concret¹⁵². Il en va de même des requêtes populaires : le succès de la récolte de signatures n'est garanti d'avance dans aucun domaine politique. En affinant l'analyse, il appert toutefois, pour les demandes de référendum, que l'importance ou l'actualité du thème concret peut avoir une certaine influence (positive) sur le succès de la récolte de signatures. Cet effet n'est pas perceptible pour les initiatives populaires : au cours des 18 mois prévus pour la récolte des signatures, la viralité d'un thème peut aller en s'affaiblissant. Par ailleurs, il n'est pas rare qu'une initiative populaire soit en concurrence avec une autre requête concernant un thème apparenté¹⁵³. Une récolte de signatures à l'appui d'une demande de référendum ou d'une initiative a beaucoup plus de chance d'aboutir lorsqu'elle est organisée par un acteur politique capable de convaincre du bien-fondé du projet qu'il promeut et qui dispose des ressources humaines et financières nécessaires¹⁵⁴.

Il y a tout lieu de croire que la RES ne modifierait pas fondamentalement les thématiques abordées par les initiatives populaires et les demandes de référendum. On peut supposer que des acteurs moins établis et moins bien dotés pourraient voir plus souvent leur requête aboutir, ce qui pourrait avoir une influence sur les thématiques abordées, mais il ne faut pas s'attendre à un changement radical. Il ne faut pas s'attendre non plus à ce que la RES incite les acteurs bien établis à lancer un grand nombre de

¹⁴⁴ BÜHLMANN/SCHAUB, p. 29

¹⁴⁵ BIERI/WEBER/BRAUN BINDER/SALERNO/KELLER/KÄLIN, p. 205

¹⁴⁶ Cf. ch. 2.7.

¹⁴⁷ BÜHLMANN/SCHAUB, p. 75

¹⁴⁸ *IBID.*, p. 78

¹⁴⁹ Pour autant qu'on puisse signer électroniquement des requêtes populaires sur tout le territoire.

¹⁵⁰ BÜHLMANN/SCHAUB, p. 62 ss

¹⁵¹ SCARINI/CAPPELLETTI/GOLDBERG/LANZ

¹⁵² FLICK WITZIG/VATTER

¹⁵³ BÜHLMANN/SCHAUB, p. 63 s.

¹⁵⁴ Cf. ch. 4.3.

Récolte électronique des signatures à l'appui des initiatives populaires et des demandes de référendum au niveau fédéral

requêtes populaires hors de leur domaine politique et thématique traditionnel. Au demeurant, il est toujours plus facile d'obtenir des attestations de soutien pour les objets qui font l'objet d'une communication efficace (et qui s'y prêtent) et qui présentent une certaine viralité ou une certaine importance pour la société¹⁵⁵.

4.2.5 Impact sur les acteurs politiques

Dans le système actuel, l'aboutissement d'une requête populaire mobilise des ressources importantes¹⁵⁶. Selon la littérature, la RES réduirait les coûts supportés par les auteurs d'une requête populaire¹⁵⁷. En fonction de la conception du système, la validation rapide et largement automatisée des attestations de soutien numériques permettrait par exemple d'éliminer la gestion, extrêmement lourde, des attestations¹⁵⁸. L'automatisation de la procédure d'attestation permettrait de gagner du temps pour la récolte des signatures puisqu'il ne serait plus nécessaire de prévoir du temps pour que les communes attestent les dernières signatures. Il n'y aurait plus non plus de signatures annulées en raison d'un changement de domicile entre le moment où l'électeur fournit son attestation de soutien et celui où sa qualité d'électeur est attestée. La numérisation et l'automatisation de la procédure d'attestation pourraient cependant présenter des inconvénients pour les auteurs de requêtes populaires, notamment si elles les empêchaient de garder la vue d'ensemble sur l'avancement de la récolte de signatures¹⁵⁹.

La RES permettrait également de réduire les coûts en relation avec la récolte de signatures (contre rémunération) dans l'espace public, l'impression des listes de signatures et leur pré-affranchissement en vue de leur renvoi. Par contre, les dépenses au titre de la publicité (en ligne) devraient rester stables, voire augmenter. Ces dépenses peuvent être considérables pour les acteurs qui ne peuvent pas s'appuyer sur un appareil solide, car ils ne disposent que de peu d'informations sur les adresses auxquelles envoyer une publicité ciblée concernant leur requête. Par contre, les acteurs qui gèrent (depuis la Suisse) des sites Internet à fort trafic pourraient gagner en importance et être en mesure de promouvoir facilement les récoltes de signatures en cours.¹⁶⁰

D'après l'étude, la réduction des coûts n'influencerait en rien ou presque le succès des récoltes de signatures organisées par les acteurs politiques bien établis, tels que les partis et les groupes d'intérêts importants, qui peuvent déjà s'appuyer sur un réseau et des moyens financiers suffisants. Ils réussissent généralement à récolter le nombre requis de signatures et à porter leurs objets au vote.¹⁶¹ En outre, les économies réalisées devraient compenser les avantages que la RES leur fait perdre. En effet, lorsqu'ils récoltent des signatures dans l'espace public, les partis et les associations peuvent se présenter au public, rencontrer la population, mobiliser leurs sympathisants et les inciter à s'engager¹⁶². Grâce à la RES, les acteurs bien établis et organisés pourraient toutefois encore mieux exploiter leur carnet d'adresses.

On peut s'attendre à ce que les acteurs moins organisés soient les premiers à profiter de la réduction des coûts liés à la récolte de signatures. Les groupes et les mouvements mineurs, parfois réunis pour l'occasion, pourraient réussir plus souvent à obtenir le nombre requis d'attestations de soutien. Grâce à la REF, il pourrait en aller de même pour les acteurs qui disposent de moyens financiers suffisants, mais

¹⁵⁵ BÜHLMANN/SCHAUB, P. 66

¹⁵⁶ SCHAUB/FRICK 2022: p. 52; cf. ch. 1.4.2.

¹⁵⁷ Par ex. AMMAN/SCHNELL, P. 22

¹⁵⁸ En font notamment partie le stockage des listes de signatures, leur tri, leur expédition aux communes et la comptabilisation des signatures envoyées et reçues en retour, par commune (BÜHLMANN/SCHAUB, p. 21; cf. ch. 1.4.3)

¹⁵⁹ Parce qu'ils gèrent eux-mêmes les attestations, les auteurs d'une requête populaire savent d'où proviennent certaines signatures, qui les a récoltées et par quels moyens. Ils peuvent donc affiner leur stratégie ou prendre des mesures organisationnelles aux fins du succès de la récolte de signatures.

¹⁶⁰ BISAZ/SERDÜLT, P. 541

¹⁶¹ BÜHLMANN/SCHAUB, p. 27 et 66

¹⁶² *IBID.*, p. 35 s.

Récolte électronique des signatures à l'appui des initiatives populaires et des demandes de référendum au niveau fédéral

pas des ressources humaines nécessaires à la récolte des signatures¹⁶³. Bien que la démocratie directe favorise l'émergence de mouvements sociaux et de partis, l'aboutissement d'une requête populaire ne suffit pas pour s'imposer sur la scène politique. Pour cela, il faut en plus bâtir une communauté d'intérêts politique et se doter des structures nécessaires. On peut donc conclure que la RES favoriserait certainement de nouvelles formes de participation et d'action, sans pour autant bouleverser le paysage politique¹⁶⁴.

4.3 Synthèse de l'impact sur les institutions : plus de requêtes populaires pourraient aboutir grâce à la RES ?

Comme le montre le ch. 4.1 le nombre d'initiatives populaires lancées tend à augmenter au fil du temps, tandis que le nombre de celles qui aboutissent reste stable ou est en légère hausse. Les conséquences possibles de l'instauration d'un nouveau canal de récolte sont, comme on l'a vu, à la fois multiples et difficiles à quantifier. Selon l'étude de l'Institut des sciences politiques, il faut s'attendre à ce que l'instauration de la RES ait les conséquences suivantes à court et à moyen terme :¹⁶⁵

- Les coûts liés à la récolte de signatures et à la gestion des attestations (pour les comités et les autorités) et aux attestations de soutien (fournies par les signataires) devraient baisser.
- Le fossé qui sépare les acteurs politiques bien dotés de ceux qui le sont moins devrait se réduire. Il se pourrait donc que des groupes de citoyens et des alliances d'organisations mineures se créent plus souvent pour porter des initiatives populaires et plus particulièrement des demandes de référendum. Il ne faut toutefois pas s'attendre à ce que la RES favorise la naissance de nouveaux acteurs politiques susceptibles de s'imposer dans la durée.
- Les thèmes liés à l'air du temps et négligés par la politique institutionnelle ne devraient pas gagner beaucoup de terrain par rapport à aujourd'hui. Il est néanmoins possible que le champ thématique s'élargisse.
- Il se pourrait que la répartition géographique des attestations de soutien s'uniformise encore, mais la RES pourrait faire régresser l'inclusion sociale. L'impact de la RES sur la qualité de la formation de l'opinion est difficile à mesurer sous l'angle du soutien aux requêtes populaires.
- La RES devrait permettre aux comités de garder la vue d'ensemble sur les récoltes de signatures (nombre et provenance des signatures récoltées).

Dans l'ensemble, il ne faut pas s'attendre à ce que la RES conduise à une augmentation massive du nombre de requêtes populaires lancées. En dernière analyse, il se pourrait toutefois que le canal numérique favorise l'aboutissement d'un plus grand nombre d'initiatives populaires et de demandes de référendum et affecte par conséquent l'équilibre entre la participation démocratique et la procédure législative ordinaire et transforme le paysage politique. Selon l'étude de l'Institut des sciences politiques, il est plausible que le nombre d'initiatives populaires et de demandes de référendum augmente dans une certaine mesure, mais cette tendance à la hausse devrait être minime. Cette conclusion se fonde sur les considérations suivantes¹⁶⁶ :

- En tout cas au niveau cantonal, les obstacles, de nature financière ou autre, à la récolte des signatures ne semblent pas avoir d'effet significatif sur le nombre des requêtes populaires qui

¹⁶³ *IBID.*, p. 38 s.

¹⁶⁴ *IBID.*, p. 58 s.

¹⁶⁵ *IBID.*, p. 97 ss

¹⁶⁶ BÜHLMANN/SCHAUB, p. 49 avec références

aboutissent. À cet égard, le degré d'intégration des courants politiques dans les organes exécutifs et l'hétérogénéité politique et sociale semblent jouer un rôle plus décisif.

- Si la RES permettait d'automatiser l'attestation de la qualité d'électeur, le délai de récolte des signatures pourrait être utilisé intégralement et moins de signatures seraient perdues à cause du changement de domicile ou du décès des électeurs. Dans de rares cas, cela pourrait permettre à une requête populaire d'aboutir, alors qu'à défaut elle aurait échoué de justesse au stade de la récolte des signatures.
- La RES pourrait rendre plus difficiles le suivi et la gestion de la récolte de signatures (cf. *supra*), ce qui relativiserait les avantages en termes de coûts présentés par le canal de récolte numérique.
- Rien ne prouve pour l'instant que les canaux de participation numériques augmentent la participation d'une manière générale. Les nouvelles formes de communication créées par la numérisation n'ont pas non plus facilité l'aboutissement des requêtes populaires d'une manière générale. Mobiliser l'électorat nécessite des ressources importantes, même dans l'espace numérique (publicité, gestion des adresses).
- L'attention médiatique et la pertinence des thèmes, sur lesquelles la RES n'a aucun impact, devraient confirmer leur rôle clef pour le succès d'une récolte de signatures, en plus des ressources financières et organisationnelles.

À court et à moyen terme, la RES ne devrait pas conduire à une augmentation du nombre de requêtes populaires, surtout si son utilisation est limitée. On ne peut toutefois exclure qu'à long terme le nombre de requêtes populaires augmente significativement. Si le Conseil fédéral et le Parlement devaient traiter davantage d'initiatives populaires dans les mêmes délais qu'aujourd'hui, la qualité et la profondeur de l'examen des initiatives populaires pourraient s'en ressentir. Il est possible qu'elles ne trouvent plus la place souhaitée dans le débat parlementaire¹⁶⁷. La discussion approfondie des contre-projets, directs ou indirects deviendrait plus difficile. À l'inverse, la multiplication des initiatives populaires pourrait priver le Conseil fédéral et le Parlement des ressources nécessaires au traitement des autres affaires. Si plus de référendums aboutissaient, c'est tout le processus législatif qui ralentirait¹⁶⁸. Le Conseil fédéral et le Parlement devraient intégrer un public plus large dans le processus législatif pour éviter le lancement de demandes de référendum. Dans certaines circonstances, l'inverse pourrait se produire : si un groupe d'intérêts décidait de demander le référendum de toute façon, le Conseil fédéral et le Parlement pourraient se montrer moins enclins au compromis et à la recherche du consensus¹⁶⁹.

La crainte que le recours immodéré aux instruments de la démocratie directe finisse par causer l'implosion du système politique est loin d'être nouvelle. Des préoccupations similaires ont déjà été exprimées par le passé, notamment dans le contexte de l'augmentation du nombre requis de signatures¹⁷⁰. On notera toutefois que les instruments de la démocratie directe demeurent un élément proportionnellement mineur dans l'appareil législatif et que les instruments de la démocratie représentative, tels que les interventions et les initiatives parlementaires, sont de plus en plus utilisés. Selon l'étude de l'Institut des sciences politiques, il serait souhaitable que l'exercice des droits populaires augmente, dans une certaine mesure, puisque de par leur nature, ils stimulent le dialogue dans un cadre institutionnel et, en

¹⁶⁷ LINDER/ MÜLLER, P. 322

¹⁶⁸ LINDER, P. 75

¹⁶⁹ BÜHLMANN/SCHAUB, p. 86

¹⁷⁰ Au milieu des années 70, lors du débat parlementaire sur l'augmentation du nombre requis de signatures pour les initiatives populaires (de 50 000 à 100 000) et les demandes de référendum (de 30 000 à 50 000), d'aucuns s'étaient déjà plaints de la « marée d'initiatives » (cf. BÜHLMANN/SCHAUB, p. 89 avec références).

Récolte électronique des signatures à l'appui des initiatives populaires et des demandes de référendum au niveau fédéral

dernière analyse, améliorent la représentation des revendications et des préférences de la population dans le système politique¹⁷¹. Un nombre croissant d'objets soumis au vote pourraient toutefois se révéler problématique aux fins du dialogue et de la qualité de la formation de l'opinion¹⁷².

5 Conclusions

La récolte des signatures à l'appui des requêtes populaires comporte une succession d'étapes sur papier. Ce système n'est pas dénué d'avantages. La participation de nombreux acteurs au processus permet de le contrôler efficacement, la décentralisation des opérations réduit le risque de dysfonctionnements de grande portée et le système produit des résultats globalement prévisibles. La récolte des signatures a en outre une composante délibérative et permet parfois d'atteindre des électeurs qui ne se seraient pas intéressés à une requête populaire. Pour les partis et les organisations, elle peut avoir un effet mobilisateur (vers l'intérieur et vers l'extérieur); en outre, le dépôt des signatures à la ChF a un grand impact sur le public et une forte portée symbolique. La loi ne fixe pas d'exigences élevées à la récolte de signatures; cette approche n'est pas exempte de risques, comme l'ont montré les événements récents. Pour préserver ce pragmatisme délibéré et la confiance dans le système, il faut impérativement combattre avec détermination les abus, par la poursuite pénale, l'optimisation du système et des mesures supplémentaires.

Les innovations numériques mises en œuvre jusqu'ici ne semblent pas avoir eu d'incidence, positive ou négative, sur le succès des récoltes de signatures sur papier. On peut donc en déduire que les délais et le nombre de signatures fixés par la Constitution continuent de jouer le rôle régulateur qui leur est imparti pour les initiatives populaires et les demandes de référendum. Vu sous cet angle, ni l'adaptation des limites fixées, ni la création d'un canal supplémentaire ne s'imposent.

Il serait toutefois indiqué de poursuivre le développement de la RES, ne serait-ce que parce que le système actuel mérite d'être modernisé et que les innovations, tout particulièrement dans le domaine des droits politiques, doivent être examinées soigneusement et s'inscrire dans une perspective à long terme. Le présent rapport, ainsi que les expertises et les études scientifiques sur lesquelles il se fonde, expose les conditions-cadres à prendre en compte ou à créer en relation avec la RES, les questions fondamentales qui se posent dans ce contexte et l'impact possible d'un canal électronique de récolte.

Du point de vue *organisationnel*, la RES impliquerait un transfert partiel des compétences par rapport au système actuel. La responsabilité de créer des listes de signatures (ou leur équivalent numérique) conformes à la loi, d'enregistrer correctement les attestations de soutien, de se procurer les attestations de la qualité d'électeur et de conserver les signatures passerait du comité à l'exploitant de la plateforme de RES. Reste à déterminer si et dans quelle mesure les comités et les signataires doivent avoir la possibilité de s'informer et de garder le contrôle sur les attestations de soutien récoltées sous forme électronique. Reste aussi à déterminer quelles tâches de contrôle opérationnelles doivent rester de la compétence des services chargés de l'attestation de la qualité d'électeur et de la ChF et s'il est possible d'y renoncer.

L'exploitation de la plateforme de RES devrait être confiée à un organisme public. Reste à déterminer s'il est préférable d'opter pour une plateforme centrale ou pour une solution décentralisée. Au vu de la structure fédérale des droits de la démocratie directe, plusieurs options sont envisageables et devraient être examinées avec les cantons. On gardera à l'esprit que les communes continueront de tenir les registres des électeurs et que la récolte des signatures sur papier et la RES devront coexister.

¹⁷¹ BÜHLMANN/SCHAUB, p. 90

¹⁷² BÜHLMANN/SCHAUB, p. 95

Récolte électronique des signatures à l'appui des initiatives populaires et des demandes de référendum au niveau fédéral

Le rapport met en évidence une série d'aspects *techniques* qui devraient être approfondis dans la perspective de la réalisation éventuelle de la RES. Il faudrait par exemple vérifier si un moyen d'identification électronique (par ex. l'e-ID) serait suffisant pour l'enregistrement d'une attestation de soutien numérique ou s'il faudrait en plus remplacer la signature manuscrite par une signature numérique. Pour la vérification et l'attestation de la qualité d'électeur, il faudrait en outre développer des interfaces et des normes pour garantir l'interopérabilité des données entre les registres des électeurs et la plateforme de RES. Un système de RES doit en outre satisfaire à des exigences élevées en matière de protection des données.

Sous l'angle *juridique*, l'instauration de la RES nécessiterait la création d'une base légale dans la LDP, même si son utilisation était limitée géographiquement et quantitativement. En principe, il serait envisageable de réaliser des essais pilotes avec la RES en s'appuyant sur les bases légales formelles existantes (art. 15 LMETA). Au vu de l'importance fondamentale des règles de procédure dans la démocratie (art. 164, al. 1, let. a, Cst.) et de la portée politique d'un tel projet, il conviendrait toutefois de créer une norme d'essai spécifique dans la LDP, à l'instar de celle qui a été créée pour le vote électronique (e-voting). Il faudrait envisager de modifier les délais et le nombre requis fixés par la Constitution, s'il apparaissait que la RES favorise significativement l'aboutissement des requêtes populaires et bouleverse ainsi l'équilibre entre la participation démocratique et la procédure législative ordinaire.

Il est difficile d'estimer dans quelle mesure la RES pourrait conduire à une augmentation du nombre de requêtes populaires lancées et abouties, ne serait-ce qu'en raison du manque de données empiriques. Comme le montre l'étude y relative, l'impact de la RES sur la *politique institutionnelle* est multiple et difficilement prévisible dans ses interactions. Pour les comités, certains coûts seraient réduits (récolte dans l'espace public, envois, gestion des attestations, etc.). en outre, puisqu'ils ne devraient plus attendre que les attestations de la qualité d'électeur leur soient retournées par la poste, ils pourraient utiliser intégralement le délai de récolte. D'autre part, la promotion d'une requête populaire dans l'espace numérique mobilise des ressources importantes et la RES pourrait empêcher les comités de garder le contrôle sur certaines opérations ou organisations de récolte. La RES permettrait aux électeurs de soutenir une requête populaire indépendamment du lieu et à tout moment et de manière accessible. Par rapport à aujourd'hui, le processus de formation se déplacerait vers l'espace numérique.

En dernière analyse, l'impact de la RES sur la politique institutionnelle pourrait dépendre dans une large mesure des aspects régulateurs et techniques de la solution adoptée. Dans ce contexte, il serait certainement utile de déterminer dans quelle mesure les solutions envisageables pourraient avoir un effet d'aubaine et inciter les électeurs qui se connectent à la plateforme de RES pour un objet à soutenir d'autres requêtes populaires.

Il n'en demeure pas moins que le lancement, le soutien et le succès d'une récolte de signatures dépendent dans une large mesure de facteurs sur lesquels un canal de récolte numérique n'aurait que peu d'influence, voire aucune. En font partie l'intégration des principales forces politiques dans le processus législatif, des considérations politiques (*agenda setting*), la pertinence des thématiques et l'attention médiatique.

Il appert des travaux scientifiques qu'une utilisation limitée de la RES n'aurait à court et moyen terme qu'un impact limité sur le paysage politique, le champ thématique et sur le nombre de requêtes populaires lancées et abouties. Il n'est pas possible de se prononcer sur le long terme, en particulier si les limites étaient levées.

La complexité technique et les nombreux impondérables liés à la récolte électronique des signatures plaident en faveur d'une approche par étapes. Celle-ci implique par ailleurs que la Confédération et les cantons coordonnent leurs efforts en raison de la répartition des tâches et des compétences dans

Récolte électronique des signatures à l'appui des initiatives populaires et des demandes de référendum au niveau fédéral

les domaines pertinents pour la récolte de signatures (tenue du registre des électeurs, attestation de la qualité d'électeur, dépouillement et contrôle des attestations de la qualité d'électeur, normes applicables aux données et aux interfaces). Le coût et le financement de l'instauration de la RES au niveau fédéral devraient aussi être examinés précisément.

Le Conseil fédéral estime qu'il serait judicieux, dans un premier temps, de lancer un projet préliminaire visant à élaborer les bases permettant de procéder à des essais limités de RES, avec le concours des cantons, des communes, des acteurs intéressés issus des milieux politiques et de la société civile et des milieux spécialisés. Ce projet préliminaire devra aboutir à un concept de mise en œuvre comprenant également les bases juridiques nécessaires. Dans ce cadre, il s'agira notamment de définir les compétences dans la mise en œuvre du processus de récolte électronique de signatures. Le présent rapport identifie à cet égard les principales questions conceptuelles, organisationnelles et juridiques. Ce projet est à relier avec le projet préliminaire sur la RES prévu par l'Administration numérique suisse (ADS), afin de garantir une démarche commune. Les propositions mentionnées dans les motions 24.3905 Michel Matthias, 24.3907 Andrey, 24.3908 Blunschy, 24.3909 Dobler, 24.3910 Flach, 24.3911 Gugger et 24.3912 Marti Min Li concernant l'organisation de la RES doivent être prises en compte sous une forme appropriée dans le cadre ce projet préliminaire.

Bibliographie

AMMANN MATTHIAS / SCHNELL FABIAN (2019). Digitale Direkte Demokratie. Zurich : Avenir Suisse.

BIERI URS / WEBER EDWARD / BRAUN BINDER NADJA / SALERNO SÉBASTIEN / KELLER TOBIAS / KÄLIN MANUELA (2021). Digitalisierung der Schweizer Demokratie. Synthèse du projet « Numérisation et démocratie ». TA-SWISS Publikationsreihe (éd.). TA 75/2021. Zurich : vdf.

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

BISAZ CORSIN / SERDÜLT UWE (2017). E-Collecting als Herausforderung für die direkte Demokratie der Schweiz. LeGes 28 2017/3: 531-545.

BRAUN BINDER NADJA (2014). Quoren und Fristen bei der elektronischen Unterschriftensammlung. Zeitschrift für Schweizerisches Recht (ZSR): 539-557.

BÜHLMANN MARC / SCHAUB HANS-PETER (2023) : Staatspolitische Auswirkungen von E-Collecting. Étude commandée par la Chancellerie fédérale. Berne : Année Politique Suisse, Institut des sciences politiques de l'Université de Berne.

FLICK WITZIG MARTINA / VATTER ADRIAN (2022). Mobilisierung durch Themen? Eine Analyse der Stimmbeteiligung an nationalen und kommunalen Abstimmungen. In : Schaub Hans-Peter / Bühlmann Marc (éd.). Direkte Demokratie in der Schweiz. Neue Erkenntnisse aus der Abstimmungsforschung. Zurich : Seismo: 117-136.

GFELLER KATJA / GLASER ANDREAS / LEHNER IRINA (2021). E-Collecting: Umsetzungsvarianten und Rechtssetzungsbedarf. LeGes 32 2021/1.

HANGARTNER YVO / KLEY ANDREAS / BRAUN BINDER NADJA / GLASER ANDREAS (2023). Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der schweizerischen Eidgenossenschaft. 2^e éd, Zurich : Dike.

KUONI BEAT (2024). Kommentierung zu Art. 59a BPR, in: Glaser Andreas / Braun Binder Nadja / Bisaz Corsin / Tornay Schaller Bénédicte (éd.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte. Version du 3 février 2024 : <https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/pra59a> (consulté le 14 août 2024).

LANGER LORENZ / LEHNER IRINA / HOFFET KRISTINA (2023). E-Collecting für eidgenössische Volksinitiativen und Referenden. Verfassungsrechtliche Implikationen. Avis de droit commandé par la Chancellerie fédérale. Aarau : Zentrum für Demokratie.

LINDER WOLF (2022). Zur Ambivalenz der Digitalisierung direkter Demokratie. In : Schaub Hans-Peter / Bühlmann Marc (éd.). Direkte Demokratie in der Schweiz. Neue Erkenntnisse aus der Abstimmungsforschung. Zurich : Seismo: 69-95.

LINDER WOLF / SEAN MÜLLER (2017). Schweizerische Demokratie, Institutionen, Prozesse, Perspektiven. Berne : Haupt.

LÜCHINGER SIMON / ROSINGER MYRA / STUTZER ALOIS (2007). The Impact of Postal Voting on Participation: Evidence for Switzerland. Swiss Political Science Review 13(2): 167–202.

SCHAUB HANS-PETER / FRICK KARIN (2022). Die Unterschriftensammlung: Ein geeigneter Prüfstein für die Relevanz von Initiativen und Referenden? In: Schaub Hans-Peter / Bühlmann Marc (éd.). Direkte Demokratie in der Schweiz. Neue Erkenntnisse aus der Abstimmungsforschung. Zurich : Seismo: 43-68.

SCHELKER MARK / SCHNEITER MARCO (2017). The elasticity of voter turnout: Investing 85 cents per voter to increase voter turnout by 4 percent. Electoral Studies, 49: 65-74.

Récolte électronique des signatures à l'appui des initiatives populaires et des demandes de référendum au niveau fédéral

SCIARINI PASCAL / CAPPELLETTI FABIO / GOLDBERG ANDREAS C. / LANZ SIMON (2016). The Underexplored Species: Selective Participation in Direct Democratic Votes. *Swiss Political Science Review*, 22(1): 75-94.