

**Rapport final du Conseil communal au sujet du postulat n° 157 (2021-2026)
de François Yerly-Brault (Vert·e·s), Giulia Tognola (Vert·e·s), Margot Chauderna
(Vert·e·s) et Jérémie Stöckli (Vert·e·s)
demandant d'étudier la possibilité de réguler ou réglementer les actions de récolte
de signatures rémunérées à la signature**

En séance du 4 novembre 2024, le Conseil général transmettait au Conseil communal le postulat n° 157 (2021-2026).

Résumé du postulat

Le présent postulat demande au Conseil communal d'étudier la possibilité de réguler ou réglementer les actions de récolte de signatures rémunérées à la signature.

Selon des révélations médiatiques, des soupçons de falsification planent sur des signatures récoltées pour de nombreuses initiatives populaires par le biais d'associations et entreprises spécialisées dans la récolte de signatures. Dans cette perspective, et afin de ne pas rester les bras croisés – sous peine de voir la confiance dans notre démocratie semi-directe s'éroder toujours plus –, le présent postulat demande au Conseil communal d'éclaircir le phénomène en ville de Fribourg et d'étudier les possibilités de réguler ou réglementer, dans le cadre de ses compétences, les actions de récoltes de signatures rémunérées à la signature.

Réponse du Conseil communal

1. Contexte

En septembre 2024, des soupçons de falsification de signatures ont émergé, impliquant potentiellement une douzaine d'initiatives populaires. Ces irrégularités ont mis en lumière des potentielles failles dans le système de collecte de signatures, essentiel à la démocratie directe suisse.

En réponse à ces préoccupations, la Chancellerie fédérale a rapidement entrepris plusieurs actions:

- **Dépôt de plaintes pénales:** La Chancellerie a déposé une plainte pénale auprès du Ministère public de la Confédération pour soupçons de fraude électorale contre des personnes non identifiées, signalant des cas présumés de falsification de signatures.

- **Lancement d'une table ronde¹:** Le 30 octobre 2024, le Chancelier de la Confédération, Viktor Rossi, a inauguré la table ronde "Intégrité des récoltes de signatures". Cette initiative vise à aborder les problèmes liés aux falsifications présumées et aux pratiques douteuses dans la collecte de signatures pour les initiatives populaires et les référendums au niveau fédéral.
- **Monitoring approfondi des processus de récolte et de contrôle des signatures:** La Chancellerie fédérale a initié un suivi rigoureux des méthodes de collecte et de vérification des signatures. Ce monitoring vise à identifier et à prévenir les pratiques abusives, afin de garantir la fiabilité des processus démocratiques.
- **Clarifications par la Commission de gestion du Conseil des États (CdG-E)²:** La CdG-E a décidé de procéder à des clarifications concernant le rôle de la Chancellerie fédérale en lien avec ces falsifications présumées, afin de s'assurer que les procédures en place sont adéquates.

Ces mesures illustrent l'engagement des autorités fédérales à renforcer la transparence et la fiabilité des processus démocratiques en Suisse, en réponse aux défis posés par les récentes allégations de fraude.

En outre, les motions suivantes ont été déposées au Parlement fédéral à la suite de ces événements:

Motion 24.3874 - Loi sur la collecte de signatures pour les initiatives et référendums

Cette motion, déposée le 12.09.2024 au Conseil national, demandait des modifications législatives pour encadrer plus strictement la collecte de signatures, en réponse aux récentes révélations de fraudes. Le Conseil fédéral a, dans sa réponse, mis en avant la table ronde permanente organisée par la Chancellerie fédérale, dans le but de définir un **code de conduite** avec des comités d'initiative, des organisations de récolte, des partis, des groupes d'intérêts et des autorités. Ce code de conduite, entretemps introduit en mai 2026, repose sur le principe de l'autorégulation; il n'est pas juridiquement contraignant et son adhésion est volontaire. Il doit contribuer à l'établissement de standards et de bonnes pratiques dans le domaine des récoltes de signatures. Il doit en outre renforcer la communication et les échanges d'informations entre les acteurs, réduire le risque d'abus lors de la récolte de signatures et favoriser la détection de pratiques illégales ou déloyales. L'accès volontairement peu contraignant à la récolte de signatures doit être préservé.

Motion 24.3940 – Récolte rémunérée de signatures. Transparence

Par ailleurs, une motion intitulée "Renforcer la transparence et l'intégrité dans la récolte de signatures pour les initiatives et les référendums" a été déposée le 23.09.2024 au Conseil des Etats. Cette motion proposait d'introduire plusieurs mesures pour encadrer la collecte de signatures et accroître la transparence et la fiabilité des mécanismes de collecte de signatures, sans pour autant interdire la rémunération à la signature:

¹ <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-102980.html>

² <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-gpk-s-2024-09-06.aspx?lang=1036&utm>

- obliger les comités d'initiative et de référendum à déclarer les méthodes de collecte utilisées, notamment en cas de recours à des collecteurs rémunérés;
- instaurer un système de certification pour les collecteurs de signatures, garantissant leur formation et leur respect des standards éthiques;
- renforcer les sanctions en cas de fraude avérée, afin de protéger l'intégrité du processus démocratique.

La Chancellerie fédérale a en conséquence pris plusieurs mesures pour protéger l'intégrité de la récolte de signatures à l'appui des initiatives et demandes de référendum au niveau fédéral.

L'une de ces mesures est l'organisation d'une table ronde permanente. D'autres mesures ont été également prises pour relever plus systématiquement les cas de falsification présumée de signatures et les pratiques déloyales et pour lutter contre ces phénomènes. Les contrôles renforcés mis en place pour le dépouillement lors du dépôt d'initiatives et de demandes de référendum en font partie: la Chancellerie fédérale relève systématiquement les signatures suspectes et les transmet au Ministère public de la Confédération en déposant plainte. Elle a par ailleurs mis en place une surveillance étroite (monitoring) en collaboration avec les cantons, l'Association des communes suisses et l'Union des villes suisses: les communes peuvent désormais annoncer les listes de signatures suspectes et tout autre fait suspect (par ex. des pratiques déloyales) au moyen d'un formulaire (en ligne) standardisé.

Ces mesures ciblées ne nécessitant pas de modification des bases légales, elles ont pu être mises en œuvre plus rapidement. Si elles ne devaient pas avoir les effets escomptés, le Conseil fédéral pourrait envisager ultérieurement de légiférer.

Au niveau cantonal, la Chancellerie d'Etat fribourgeoise, aux côtés d'autres cantons romands, a alerté la Chancellerie fédérale du problème en 2019 déjà.

2. Situation à la Ville de Fribourg

Au niveau communal, la Ville de Fribourg transmet depuis toujours ses cas suspects à la Chancellerie d'Etat fribourgeoise.

De plus, la Ville de Fribourg a servi de commune pilote pour le monitoring mis en place par la Chancellerie fédérale et a participé à la récolte d'éléments frauduleux jusqu'au 8 novembre 2024. La Ville de Fribourg n'a néanmoins eu aucune suspicion et n'a transmis aucun cas suspect de falsification de signatures à la Chancellerie fédérale via le formulaire de signalement mis en place à cet effet.

En réponse aux questions soulevées par les auteur-es du postulat, voici les éléments concernant la situation spécifique de la Ville de Fribourg. Ces points abordent à la fois les pratiques actuelles, les constats effectués et les mesures envisageables pour améliorer l'intégrité du processus de collecte de signatures au niveau communal.

1) Taux d'invalidation des signatures à Fribourg et comparaison avec d'autres communes

Le tableau ci-dessous présente les données relatives aux contrôles des signatures pour la Ville de Fribourg de 2019 à 2025. En 2023, un bond important du nombre de signatures à contrôler a été observé, avec 40'233 signatures contrôlées. Parmi celles-ci, 13'949 ont été jugées non valables, représentant un taux d'invalidation important de 34,67 %. Les données des autres communes du canton ne sont pas disponibles publiquement, mais il est reconnu que certaines communes ont constaté des taux d'invalidation anormalement élevés.

Contrôles de signatures	2025	2024	2023	2022	2021	2020	2019
Total des signatures contrôlées	10'097	14'777	40'233	13'258	4'722	16'640	18'646
Signatures non valables	2'451	4'430	13'949	2'723	612	2'721	3'872
Signatures valables: Référendums fédéraux	250	1'271	2'159	1'576	871	3'362	5'489
Signatures valables: Initiatives fédérales	7'396	8'353	19'251	8'212	990	4'277	9'285
Signatures valables: Motions cantonales / Autres	0	723	2'047	747	2'249	916	0
Signatures valables: Initiatives communales	0	0	2'827	0	0	5'364	0

2) Réactions de la Ville de Fribourg suite aux révélations

Suite aux révélations de fraudes, la Ville de Fribourg a continué d'être vigilante dans le mécanisme de vérification des signatures. La Ville de Fribourg a également participé au monitoring de la Chancellerie fédérale.

3) Initiatives avec taux d'invalidation élevé ces cinq dernières années

La Ville de Fribourg a constaté une hausse des taux d'invalidation pour les mêmes initiatives populaires qu'évoquées par la Chancellerie fédérale, à savoir:

- Initiative "Stop au Blackout"
- Initiative sur la Neutralité
- Initiative pour la Durabilité
- Initiative sur la Sécurité Alimentaire
- Initiative contre la Fourrure
- Initiative sur le Foie Gras

4) Mécanismes de contrôle et validation des signatures à Fribourg

Les communes suisses, y compris la Ville de Fribourg, disposent de procédures standardisées pour la vérification des signatures, impliquant la validation des données personnelles des signataires.

5) Soupçons de fraude électorale à Fribourg

Il n'y a pas eu de soupçons de fraude constatés lors de la validation des signatures en ville de Fribourg. Toutes les signatures non valables ont été annoncées. Il a été fait preuve d'une vigilance accrue pour détecter et traiter toute irrégularité.

6) Mesures pour garantir l'intégrité du processus démocratique

La Ville de Fribourg a suivi les mesures mises en place au niveau cantonal et fédéral. Comme mentionné, la Chancellerie fédérale relève systématiquement les signatures suspectes et les transmet au Ministère public de la Confédération en déposant plainte. Une surveillance étroite (monitoring) a été mise en place en collaboration avec les cantons, l'Association des communes suisses et l'Union des villes suisses: les communes peuvent désormais annoncer les listes de signatures suspectes et tout autre fait suspect (par ex. des pratiques déloyales) au moyen d'un formulaire (en ligne) standardisé.

D'autres mesures peuvent être envisagées, telles que l'interdiction ou la régulation stricte de la rémunération à la signature, l'introduction de sanctions plus sévères pour les fraudes avérées, et la sensibilisation du public aux risques associés à ces pratiques. Cela peut également aller jusqu'à une interdiction pure et simple de la collecte rémunérée de signatures. Il est toutefois

important que ces mesures soient mises en place aux niveaux cantonal et fédéral et non pas de manière isolée à l'échelon communal.

7) Démarches auprès des autorités cantonales et fédérales

La Ville de Fribourg collabore déjà activement avec la Chancellerie d'État cantonale pour garantir l'intégrité des processus démocratiques. Elle est également disposée à intensifier le cas échéant sa collaboration avec les autorités cantonales et fédérales afin d'élaborer des solutions renforçant la confiance du public. Ces efforts pourraient inclure des propositions de réformes législatives ou une participation active à des groupes de travail dédiés à cette problématique.

3. Conclusion

Le Conseil communal est pleinement conscient que la Ville de Fribourg, comme d'autres communes suisses, est confrontée aux défis posés par la falsification de signatures récoltées à l'appui des initiatives et demandes de référendum et de la nécessité de renforcer les processus de validation des signatures pour préserver l'intégrité démocratique en Suisse.

La Ville de Fribourg a ainsi suivi les mesures supplémentaires mises en place aux niveau cantonal et fédéral suite aux soupçons de fraude, notamment l'annonce des listes de signatures suspectes et de tout autre fait suspect, et fait preuve d'une vigilance accrue dans le mécanisme de vérification des signatures. La Ville collabore également activement avec la Chancellerie d'État et la Chancellerie fédérale pour garantir l'intégrité des processus.

Le Conseil communal restera attentif à l'évolution de la problématique et mettra en œuvre toute nouvelle mesure visant à prévenir les pratiques abusives, afin de garantir la fiabilité des processus démocratiques.

Le postulat n° 157 est ainsi liquidé.