



Falsifications présumées de signatures lors de collectes pour des initiatives populaires et des demandes de référen- dum : démarche et mesures de la Chancellerie fédérale de- puis 2019

Rapport de la Commission de gestion du Conseil des États

du 2 avril 2026

L'essentiel en bref

L'initiative populaire et le référendum jouent un rôle crucial dans le système politique suisse en tant qu'outils de la démocratie directe. Ils sont très régulièrement utilisés pour mettre des sujets à l'ordre du jour ou pour corriger des décisions des autorités. D'un point de vue institutionnel, ils sont l'expression de l'influence directe que le corps électoral peut exercer souverainement sur les décisions du Parlement et d'autres autorités.

Pour que le peuple puisse se prononcer, il faut qu'une initiative ou une demande de référendum atteigne le nombre de signatures valables fixé dans la Constitution fédérale. Les comités d'initiative et les comités référendaires déposent à la Chancellerie fédérale les signatures à l'appui de leurs projets après que celles-ci ont été contrôlées par les communes. La Chancellerie fédérale est l'autorité compétente pour garantir les droits populaires au niveau fédéral. Elle vérifie les signatures avant de constater l'aboutissement d'une initiative populaire ou d'une demande de référendum.

Début 2019, la Chancellerie fédérale a commencé à recevoir de plus en plus d'avis signalant des falsifications présumées de signatures collectées à l'appui d'initiatives populaires fédérales. Alors que les signalements étaient isolés au départ, la nature des cas suspects et l'ampleur prise par les signalements au début de l'année 2024 ont fait penser à des abus systématiques. Toutefois, selon la Chancellerie fédérale, il n'y a jamais eu d'indices solides montrant que des initiatives n'ont pas eu le nombre nécessaire de signatures valables du fait de ces falsifications présumées.

Dans ce contexte, la Commission de gestion du Conseil des États a décidé, en septembre 2024, d'analyser la manière dont la Chancellerie fédérale a traité les signalements reçus. Elle a porté son attention sur la gestion par la Chancellerie fédérale à la suite de la réception des signalements de cas suspects, s'intéressant d'une part aux procédures internes et d'autre part à la communication publique et aux mesures prises par la Chancellerie fédérale pour mieux détecter et prévenir les falsifications de signatures (notamment échanges d'informations avec les communes et les comités et sensibilisation de ces instances, renforcement du contrôle des signatures déposées, organisation d'une table ronde pour élaborer un code de conduite).

Il est regrettable que le problème ait été inscrit à l'agenda politique seulement après avoir suscité une couverture médiatique. Selon la commission, il aurait été adéquat que la Chancellerie fédérale communique plus tôt et de manière active. La commission peut néanmoins comprendre que la Chancellerie fédérale ait fait preuve de retenue afin de protéger les procédures pénales en cours.

La commission déplore le manque d'anticipation du caractère très sensible du problème sur le plan politique. La Chancellerie fédérale l'a compris seulement après son exposition dans les médias. La commission recommande au Conseil fédéral de s'assurer à l'avenir que la Chancellerie fédérale reconnaisse en temps utile que des développements dans des domaines pertinents pour la confiance du public dans les institutions politiques sont ou pourraient devenir importants et en assure un suivi dans le cadre de son dispositif de gestion des risques.

La pratique en vigueur à la ChF jusqu'à octobre 2025, qui consistait à déclarer variables les signatures dans les cas dits « familiaux » n'était pas conforme au droit selon la CdG-E. De ce point de vue, la commission prend acte positivement de l'adaptation des instructions relatives à l'attestation de la qualité d'électeur en octobre 2025 et le changement de pratique qui en résulte pour le traitement des indications de prénoms et de noms par la même main. Ce changement est une mesure qui permet de mieux reconnaître les falsifications. Alors qu'auparavant la Chancellerie fédérale avait aussi, dans certains cas, validé des signatures pour lesquelles le prénom et le nom n'avaient pas été inscrits par la main de l'électeur ou de l'électrice malgré la disposition légale en vigueur, elle s'est par la suite conformée au libellé de la disposition en question. La commission estime toutefois qu'elle aurait dû annoncer suffisamment tôt ce changement de pratique au public et aux comités, conformément au principe de la bonne foi.

La commission juge positives les autres mesures prises par la Chancellerie fédérale à la suite de la couverture médiatique de septembre 2024. Elle aboutit à la conclusion que ces mesures sont en principe opportunes, même s'il est naturellement encore trop tôt pour en évaluer l'efficacité. Il est en outre important aux yeux de la commission que les mesures prises n'entraînent pas une charge disproportionnée pour les comités ni pour les signataires : l'exercice des droits populaires doit rester aussi accessible que possible.

Rapport

1 Introduction

1.1 Contexte

100 000 citoyens et citoyennes ayant le droit de vote peuvent, au moyen d'une initiative populaire, demander une révision partielle de la Constitution¹. Par ailleurs, 50 000 citoyens et citoyennes ayant le droit de vote peuvent demander que des lois fédérales arrêtées par le Parlement et certains autres actes soient soumis au vote du peuple². Dans les deux cas, les signatures collectées doivent être déposées à la Chancellerie fédérale (ChF)³. Avant le dépôt des listes de signatures, les communes de résidence des signataires attestent leur qualité d'électeur⁴.

Début 2019, la ChF a commencé à recevoir de plus en plus d'avis signalant des falsifications présumées de signatures collectées à l'appui d'initiatives populaires fédérales. C'est d'abord le canton de Vaud qui a été touché. En 2023, des irrégularités ont commencé à être signalées dans d'autres cantons. Alors que les signalements étaient isolés au départ, la nature des cas suspects et l'ampleur prise par les signalements au début de l'année 2024 ont fait penser à des abus systématiques. Toutefois, selon la ChF, il n'y a jamais eu d'indices solides selon lesquels des initiatives ont abouti illicitement.

Des recherches menées par des journalistes ont conduit à la parution d'articles à ce sujet dans les médias début septembre 2024. La ChF s'est immédiatement exprimée par écrit au sujet de ces articles. Un vaste débat s'est ensuite engagé dans l'opinion publique. Le 6 septembre 2024, la Commission de gestion du Conseil des États (CdG-E), sachant le rôle crucial que les droits populaires jouent dans le système politique suisse, a décidé d'analyser la façon dont la ChF a géré les signalements reçus. En effet, les droits populaires peuvent jouer leur rôle seulement lorsque le corps électoral a confiance dans le fait que les procédures prescrites sont respectées. Or, la crédibilité du système peut être mise en question si des abus ne sont pas mis au jour et réprimés en temps utile.

1.2 Objet de l'enquête

L'enquête de la CdG-E a porté sur les actions de la ChF en relation avec les falsifications présumées de signatures, notamment les mesures prises pour détecter et prévenir

¹ Art. 139, al. 1, de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18.4.1999 (Cst. ; **RS 101**)

² Art. 141, al. 1, Cst.

³ Art. 59a et art. 71, al. 1, de la loi fédérale du 17.12.1976 sur les droits politiques (LDP ; **RS 161.1**)

⁴ Art. 62 LDP. Le droit cantonal peut attribuer cette compétence à un autre service que les communes. Genève est le seul canton dans lequel cette compétence appartient au canton.

les falsifications depuis la réception des premiers signalements de cas suspects en 2019.

Conformément à son mandat de haute surveillance parlementaire, la CdG-E ne s'est pas penchée sur d'éventuelles modifications législatives. Des propositions dans ce sens ont été soumises au débat dans le cadre d'interventions parlementaires. Elles sont du ressort des Commissions des institutions politiques du Conseil national (CIP-N) et du Conseil des États (CIP-E).

1.3 Démarche de la CdG-E

Le 6 septembre 2024, la CdG-E a chargé sa sous-commission DFJP/ChF⁵ de vérifier si la ChF s'était acquittée de ses tâches en lien avec les falsifications présumées de signatures et comment elle l'avait fait.

En octobre 2024, la sous-commission a été informée par la ChF, par écrit et oralement, au sujet des développements intervenus depuis 2019 et des mesures prises⁶. En février 2025, la sous-commission a décidé d'attendre un rapport sur l'avancement des mesures annoncé par la ChF pour évaluer l'efficacité desdites mesures. Une fois en possession de ce rapport⁷, elle a repris ses travaux en août 2025 en auditionnant la ChF pour la deuxième fois⁸.

En octobre 2025, la sous-commission a adopté une version provisoire du présent rapport, au sujet de laquelle elle a consulté la ChF et le Ministère public de la Confédération (MPC). Après des clarifications supplémentaires et une nouvelle audition de la ChF, elle a adopté, début mars 2026, des compléments à son projet de rapport, qu'elle a soumis à la ChF.

Le 2 avril 2026, la CdG-E a adopté le présent rapport et a décidé de le publier ainsi que de le soumettre pour avis au Conseil fédéral.

2 Bases légales et compétences

En vertu des art. 66 et 72 LDP, il incombe à la ChF de constater si les demandes de référendum ou les initiatives populaires ont abouti. La ChF doit préalablement vérifier si la demande de référendum ou l'initiative populaire a recueilli le nombre de signatures valables requis. À cet effet, elle s'assure notamment, en application de l'art. 21

⁵ La sous-commission se composait alors des conseillères d'État Céline Vara et Heidi Z'graggen et des conseillers d'État Carlo Sommaruga (présidence), Josef Dittli et Pirmin Schwander. Le conseiller d'État Fabien Fivaz a succédé à Céline Vara début juin 2025.

⁶ Audition du 17.10.2024 du chancelier de la Confédération Viktor Rossi et de la cheffe de la Section des droits politiques de la ChF

⁷ Rapport de la ChF du 4.6.2025 « État d'avancement des mesures visant à renforcer l'intégrité du processus de récolte des signatures à l'appui d'initiatives populaires et de demandes de référendum au niveau fédéral » (ci-après « rapport de la ChF »)

⁸ Audition du 21.8.2025 du chancelier de la Confédération Viktor Rossi et d'un juriste de la Section des droits politiques

de l'ordonnance sur les droits politiques (ODP)⁹, que les listes de signatures répondent aux exigences légales et que l'attestation de la qualité d'électeur est présentée en bonne et due forme. Sont nulles en particulier les signatures données par des personnes dont la qualité d'électeur n'a pas été attestée (art. 66, al. 2, let. b, et art. 72, al. 2, let. b, LDP). Au sein de la ChF, c'est la Section des droits politiques qui est chargée de ce travail. Elle est placée sous l'autorité directe du chancelier de la Confédération.

L'attestation de la qualité d'électeur est du ressort du service désigné par le droit cantonal (art. 62, al. 1, en relation avec l'art. 70 LDP). Il s'agit en règle générale des communes¹⁰. En vertu de l'art. 62, al. 2, LDP, le service compétent doit vérifier que les signataires ont effectivement la qualité d'électeur. En cas de doute quant à l'authenticité d'une signature, la commune est tenue, en vertu des art. 63, al. 1, et 61 LDP, de procéder des investigations au cas par cas, et, par exemple, de demander à la personne concernée si c'est bien elle qui a signé¹¹.

La surveillance de la bonne exécution de cette tâche par les communes incombe au premier chef aux cantons. La surveillance que la ChF exerce sur les communes se limite à vérifier si les attestations de la qualité d'électeur ont été établies correctement¹².

Concernant la question de l'inscription du prénom et du nom de la même main, il convient de renvoyer aussi à l'art. 61, al. 1, LDP, selon lequel le nom, le prénom et la signature doivent être écrits à la main par l'électeur ou l'électrice sur la liste de signatures.

3 Constatations

3.1 Développements et mesures prises par la Chancellerie fédérale de 2019 à août 2024

Voici, selon la CdG-E, les principaux développements intervenus et mesures prises de 2019 à août 2024¹³ :

- *Début 2019*, plusieurs communes signalent au canton de Vaud des falsifications présumées de signatures¹⁴. Le canton en informe le service de la ChF compétent en la matière, à savoir la Section des droits politiques. Les signalements concernent une trentaine de signatures.

⁹ Ordonnance du 24.5.1978 sur les droits politiques (ODP ; **RS 161.11**)

¹⁰ Seul le canton de Genève assume lui-même cette tâche.

¹¹ Audition de la ChF du 21.8.2025, p. 2

¹² Audition de la ChF du 21.8.2025, p. 2

¹³ Les éléments exposés ici reposent en principe sur les renseignements fournis par la ChF (cf. note de la ChF « Chronologie des irrégularités en relation avec la récolte de signatures depuis 2019 [état : 26.11.2024] » à l'attention de la sous-commission, compte rendu de l'audition de la ChF du 17.10.2024, p. 5, et note de la ChF du 24.10.2025 dans le cadre de la consultation de l'administration).

¹⁴ Allégations du responsable de la Direction des affaires communales et des droits politiques du canton de Vaud, cité dans l'article du Tages-Anzeiger du 3.9.2024 « Die gekaufte Demokratie » (p. 2) et dans l'article de 24 heures du 3.9.2024 « C'est une attaque contre la démocratie ! » (p. 2)

- La Section des droits politiques aborde la question de ces signalements lors d’une rencontre qu’elle organise *début 2020* avec les responsables des élections et des votations des cantons francophones.
- La ChF est informée d’autres cas suspects dans le canton de Vaud à partir de *septembre 2022*, mais les signalements restent ponctuels.
- En *octobre 2022*, la Section des droits politiques dépose une dénonciation pénale contre inconnu auprès du MPC pour 34 falsifications présumées de signatures à l’appui d’initiatives populaires (infraction à l’art. 282 du code pénal¹⁵). Les falsifications présumées ont été identifiées par les communes vaudoises de Blonay-Saint-Légier, Bourg-en-Lavaux, Vallorbe, Sainte-Croix, Vevey, Gland et Prilly. Le comité de l’initiative populaire « Pour une imposition individuelle indépendante de l’état civil (initiative pour des impôts équitables) » s’est également adressé à la Section des droits politiques au sujet de cas suspects signalés par la commune de Prilly. La cheffe de la Section des droits politiques avait préalablement informé le Chancelier de la Confédération de l’époque de ce projet de dépôt de dénonciation.
- *Début 2023*, la Section communication de la ChF, interrogé par la SRF, confirme que des cas suspects ont été signalés et que des procédures pénales sont en cours.
- En *juin 2023*, la Section des droits politiques invite les cantons francophones à prendre des mesures supplémentaires. Elle leur propose son concours.
- En *juillet 2023*, la Section des droits politiques complète sa dénonciation pénale avec 22 falsifications présumées de signatures. Les falsifications présumées ont été identifiées par les communes vaudoises d’Etagnières, Savigny, Gingins, Cosier-sur-Vevey, Grens et Saint-Cergue. D’août à octobre 2023, le canton de Vaud lui signale 50 signatures présumées falsifiées.
- En *novembre 2023*, la Section des droits politiques complète de nouveau sa dénonciation pénale, cette fois avec 34 signatures présumées falsifiées. Les falsifications présumées ont été identifiées par les communes vaudoises de Jongny, Sainte-Croix, Veytaux und Montreux.
- De *janvier à septembre 2024*, des communes des cantons de Berne, de Fribourg, du Valais, de Vaud et de Zurich signalent à la Section des droits politiques des listes de signatures présentant des anomalies.
- *Début 2024*, la Section des droits politiques renforce le contrôle des signatures déposées à l’appui de demandes de référendum et d’initiatives populaires ayant donné lieu à des signalements à la ChF de la part de cantons et de communes. Le contrôle des signatures attestées est complété par une vérification des signatures déclarées nulles par les communes. Jusqu’en août 2024, la ChF limite cette vérification complémentaire aux cantons d’où viennent les signalements¹⁶.

¹⁵ Code pénal du 21.12.1937 (CP ; [RS 311.0](#))
¹⁶ Rapport de la ChF, p. 7

- En raison de la multiplication des indices laissant supposer des falsifications et irrégularités, la Section des droits politiques décide, en *juillet 2024*, de déposer une deuxième dénonciation pénale.
- Le *19 août 2024*, la Section des droits politiques informe de ce problème le nouveau chancelier de la Confédération entré en fonction début 2024¹⁷. Le jour suivant, la ChF accorde à des journalistes de Tamedia l’entretien à ce sujet que ceux-ci avaient sollicité le 16 août 2024.

3.2 Développements et mesures prises par la Chancellerie fédérale de septembre 2024 à mars 2026

Après la parution, le 3 septembre 2024, d’articles du Tages-Anzeiger et de 24 heures évoquant des falsifications de grande ampleur dans la collecte de signatures pour des initiatives et des référendums¹⁸, la question prend une large place dans le débat politique et le débat public. La ChF engage rapidement de nouvelles mesures¹⁹ :

- Le *3 septembre 2024*, le chancelier de la Confédération adresse au Conseil fédéral une note d’information sur les cas suspects et les dénonciations pénales déposées en conséquence ainsi que sur les mesures de sensibilisation entreprises auprès des cantons, des communes et des comités. Il affirme qu’il n’y a pas d’indices crédibles que des votations aient eu lieu suite à des demandes de référendum ou à des initiatives populaires ayant abouti illicitement²⁰. Parallèlement, la ChF publie une prise de position répondant à l’article du Tages-Anzeiger²¹.
- Le *6 septembre 2024*, la Section des droits politiques est informée que la présidence d’un comité d’initiative a déposé une dénonciation pénale selon laquelle, certaines organisations collectent des signatures sans mandat et poussent les comités à les acheter. Le 10 septembre 2024, le chancelier de la Confédération informe de cette problématique spécifique les comités au stade de la récolte de signatures et leur propose le concours de la ChF²². Le même jour, celle-ci diffuse un communiqué de presse présentant ce déve-

¹⁷ Compte rendu de l’audition de la ChF du 21.8.2025, p. 3

¹⁸ Article du Tages-Anzeiger du 3.9.2024 « Die gekaufte Demokratie » ; article de 24 heures du 3.9.2024 « C’est une attaque contre la démocratie ! »

¹⁹ La chronologie continue de se fonder en principe sur les renseignements fournis par la ChF (cf. note de la ChF « Chronologie des irrégularités en relation avec la récolte de signatures depuis 2019 [état : 26.9.2024] » à l’attention de la sous-commission, compte rendu de l’audition de la ChF du 17.10.2024, p. 5, et note de la ChF du 24.10.2025 dans le cadre de la consultation de l’administration).

²⁰ Note d’information de la ChF au Conseil fédéral du 3.9.2024 « Mutmasslich strafrechtlich relevantes Verhalten im Zusammenhang mit Unterschriftensammlungen bei eidgenössischen Volksinitiativen und fakultativen Referenden »

²¹ Prise de position de la Chancellerie fédérale du 10.9.2024 sur l’article du Tages-Anzeiger « Die gekaufte Demokratie » du 3.9.2024 (en ligne à l’adresse : www.bk.admin.ch > Documentation > Prise de position de la Chancellerie fédérale)

²² Courrier de la ChF du 10.9.2024

loppement²³. Les présidences des CdG et des CIP sont informées de la situation par un courriel du chancelier de la Confédération²⁴. Elles seront ensuite tenues au courant régulièrement.

- Le *12 septembre 2024*, le chancelier de la Confédération adresse une note de discussion au Conseil fédéral pour l’informer de l’évolution de la situation et de la suite des démarches de la ChF. Il lui indique en particulier que la ChF met en place avec effet immédiat un contrôle supplémentaire de toutes les listes de signatures déposées pour déterminer si elles présentent des anomalies et des schémas. La vérification est désormais assurée par deux personnes (principe du double contrôle). Par ailleurs, le chancelier explique au Conseil fédéral pourquoi, à son avis, il n’y a pas lieu de contrôler les signatures déposées à l’appui d’initiatives populaires dont l’aboutissement a déjà été constaté. Il invoque le temps requis pour effectuer ces contrôles a posteriori. Il estime que la réalisation de ces contrôles empêcherait de respecter les délais légaux²⁵ fixés pour l’examen des initiatives populaires par le Conseil fédéral et le Parlement²⁶. Le Conseil fédéral prend connaissance de la note de discussion le 13 septembre 2024. Lors d’une conférence de presse le même jour, le chancelier de la Confédération fait le point de la situation et explique en particulier qu’il n’est pas prévu d’effectuer des contrôles a posteriori²⁷.
- Toujours le *13 septembre 2024*, le groupe de travail institué par la ChF pour mettre en place un suivi des signalements (monitorage) se réunit pour la première fois. Plusieurs cantons y sont représentés, ainsi que l’Association des Communes Suisses et l’Union des villes suisses. Les travaux aboutissent à la création d’une application en ligne permettant aux communes de signaler les cas suspects à la ChF facilement et rapidement²⁸.
- Le *25 septembre 2024*, la Section des droits politiques dépose sa deuxième dénonciation pénale auprès du MPC, qui porte sur quelque 950 signatures présumées falsifiées²⁹. Les falsifications présumées ont été identifiées par les communes de Zurich, Berne, Merzligen (BE), Bassins (VD), Grandson (VD), une personne privée ainsi que la ChF.

²³ Communiqué de presse de la ChF du 10.9.2024 « La Chancellerie fédérale informe les comités au sujet des récoltes de signatures abusives »

²⁴ Courriel du chancelier de la Confédération du 10.9.2024 aux présidences des CdG et des CIP

²⁵ Art. 97 et 100 de la loi du 13.12.2002 sur le Parlement (LParl ; **RS 171.10**)

²⁶ Note de discussion de la ChF du 12.9.2024 « Mutmassliche Unregelmässigkeiten bei eidgenössischen Volksbegehren. Stand der Dinge und weiteres Vorgehen (12.9.2024) »

²⁷ Cf. aussi le communiqué de presse du Conseil fédéral du 13.9.2024 « Récoltes abusives de signatures : le contrôle a posteriori des signatures et la suspension du traitement des initiatives pendantes ne sont pas prévus ».

²⁸ Courriel du chancelier de la Confédération du 17.11.2024 aux présidences des CdG et des CIP

²⁹ Communiqué de presse du 25.9.2024 de la ChF « Récoltes abusives de signatures. La Chancellerie fédérale a déposé une dénonciation pénale » ; courriel du chancelier de la Confédération du 25.9.2024 aux présidences des CdG et des CIP

- Le 26 septembre 2024 a lieu la première rencontre avec des représentants et des représentantes de l'École polytechnique fédérale de Zurich. Le but de cette collaboration à l'initiative de la ChF est d'étudier la possibilité de recourir à l'intelligence artificielle pour contrôler les signatures. L'invitation a ensuite été étendue à d'autres disciplines et institutions³⁰.
- Le 30 octobre 2024 a lieu la séance inaugurale de la table ronde « Intégrité des récoltes de signatures ». Lancée à l'initiative de la ChF, la table ronde rassemble une trentaine de représentants et de représentantes de comités d'initiative, d'organisations de récolte, de partis, de groupes d'intérêts et d'autorités. Elle a pour but d'élaborer un code de conduite commun, auquel les comités d'initiative et les comités référendaires, mais aussi les organisations de récolte, pourront adhérer et se référer³¹. De fortes divergences d'opinions sont apparues rapidement, raison pour laquelle certains participants se sont retirés du processus³². Le chancelier de la Confédération a rapporté à la CdG-E que les travaux de la table ronde étaient difficiles et laborieux en raison des importantes divergences de vues entre les différents acteurs³³.
- Au 4^e trimestre 2024, comme au 1^{er} trimestre 2025, le nombre de signatures présumées falsifiées signalées dans le cadre du monitoring régresse fortement par rapport au 3^e trimestre 2024³⁴.
- Fin 2024, en faisant le décompte des signatures déposées auprès de la ChF après attestation par les communes et le canton de Genève à l'appui d'une initiative populaire, la Section des droits politiques constate que la proportion de signatures non valables est inhabituellement élevée. Le canton de Genève a indiqué avoir invalidé un nombre comparativement élevé de signatures et en avoir averti la ChF³⁵.
- Le 27 janvier 2025, la Section des droits politiques dépose une troisième dénonciation pénale auprès du MPC. Celle-ci porte sur quelque 21 000 signatures présumées falsifiées, dont « la plupart » datent du 3^e trimestre 2024

³⁰ Courriel du chancelier de la Confédération du 27.3.2025 aux présidences des CdG et des CIP

³¹ Communiqué de presse de la ChF du 30.10.2024 « Coup d'envoi de la table ronde "Intégrité des récoltes de signatures" »

³² Cf. rapport de la ChF (référence dans la note de bas de page 7), p. 11 ; cf. aussi l'article du Tages-Anzeiger du 12.12.2024 « Bauernverband und SP verlassen den runden Tisch », selon lequel le PS et l'Union suisse des paysans ont quitté la table ronde parce que, selon eux, la ChF n'avait montré aucune envie de trouver des mesures efficaces et contraignantes d'entente avec les participants (« seitens der Bundeskanzlei keine Bereitschaft vorhanden war, gemeinsam mit den Teilnehmenden griffige und verbindliche Massnahmen auszuloten »).

³³ Courriel du chancelier de la Confédération du 28.1.2025 aux présidences des CdG et des CIP

³⁴ Courriel du chancelier de la Confédération du 17.2.2025 au secrétariat des CdG

³⁵ Cf. article du Tages-Anzeiger du 28.12.2024 « Kontrolleure stossen auf Spur zu mutmasslichem Fälscherring » ; et article de 24 heures du 30.12.2024 « Des contrôleurs tombent sur la piste de faussaires » ; décision de la ChF du 19.12.2024 relative à l'aboutissement de l'initiative « Oui à la sécurité de l'approvisionnement médical » (FF 2024 3177).

et avaient déjà été déclarées non valables par les communes³⁶. Les falsifications présumées ont été identifiées par les communes de Meilen (ZH), Sarmenstorf (AG), La-Chaux-de-Fonds (NE), Worb (BE), le canton de Genève ainsi que la ChF.

- Le *14 mars 2025*, la Section des droits politiques transmet aux communes les noms d'une organisation et d'une personne physique qui, d'après le suivi des signalements (voir plus haut), ont récolté des signatures sans mandat des comités d'initiative. Elle prie les communes de lui indiquer les signatures déposées par ces deux expéditeurs afin qu'elle puisse les examiner³⁷. Le *19 mars 2025*, la Section des droits politiques adresse un courrier aux comités d'initiative au stade de la collecte de signatures pour les informer au sujet des récoltes de signatures sans mandat, leur proposer de nouveau son concours et les prier de lui signaler les irrégularités qu'ils pourraient avoir constatées.
- Le *25 mars 2025*, le chancelier de la Confédération adresse au Conseil fédéral une note d'information présentant l'avancée des travaux en cours, notamment le suivi des signalements, les contacts avec les services compétents des cantons et des communes, la table ronde et le projet de code de conduite ainsi que les échanges avec les milieux scientifiques³⁸.
- Le *30 avril 2025*, le Conseil fédéral présente au Parlement un projet de révision de la LPD³⁹. Ce projet contient notamment une base légale permettant de réaliser des essais de récolte électronique de signatures⁴⁰. Selon le Conseil fédéral, l'utilisation d'un moyen électronique d'identification pourrait prévenir la falsification de signatures⁴¹. Des voix s'élèvent également au sein du Parlement pour demander l'introduction de la récolte par des canaux numériques afin de prévenir les abus⁴².
- Le *1^{er} mai 2025*, la Section des droits politiques dépose sa quatrième dénonciation pénale auprès du MPC. Celle-ci porte sur 300 signatures présumées

³⁶ Communiqué de presse de la ChF du 28.1.2025 « Intégrité du processus de récolte des signatures. La Chancellerie fédérale dépose une dénonciation pénale » ; courriel du chancelier de la Confédération du 28.1.2025 aux présidences des CdG et des CIP

³⁷ Courriel de la Section des droits politiques de la ChF aux cantons du 14.3.2025 ; courriel du chancelier de la Confédération du 27.3.2025 aux présidences des CdG et des CIP

³⁸ Note d'information de la ChF du 25.3.2025 « Integrität Unterschriftensammlung für eidgenössische Volksbegehren; aktueller Stand »

³⁹ Projet de modification de la LDP du 30.4.2025 présenté par le Conseil fédéral (FF 2025 1581)

⁴⁰ Art. 84a P-LDP

⁴¹ Rapport du Conseil fédéral du 20.211.2025 « Récolte électronique des signatures à l'appui des initiatives populaires et des demandes de référendum au niveau fédéral » en exécution du postulat 21.3607 de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 27.6.2021, p. 23

⁴² Cf. p. ex. les motions de même teneur 24.3851 Mühlemann et 24.4006 Gysin Greta « Introduction rapide de la récolte électronique des signatures ».

falsifiées, qui ont été déclarées nulles par les communes et signalées à la ChF dans le cadre du monitoring⁴³.

- Le *4 juin 2025*, la ChF expose dans un rapport à l’attention de la CIP-E⁴⁴ les mesures qu’elle a prises jusque-là, assorties d’un bilan intermédiaire et de perspectives. Le même jour, le chancelier de la Confédération adresse au Conseil fédéral une note d’information au sujet de ce rapport⁴⁵. Le bilan intermédiaire présenté dans le rapport est globalement positif : la ChF explique que des experts et expertes externes ont confirmé l’efficacité des contrôles renforcés pratiqués par la Section des droits politiques⁴⁶, qu’ils ont formé des membres du personnel de la section à la détection des anomalies, des falsifications potentielles et des saisies effectuées par des robots⁴⁷, que le suivi des signalements fonctionne bien⁴⁸ et que la Section des droits politiques poursuivra jusqu’à nouvel ordre toutes les mesures engagées tout en continuant de vérifier régulièrement leur efficacité⁴⁹.
- Le *10 juin 2025*, la ChF ouvre la consultation publique sur le projet de code de conduite pour la récolte de signatures à l’appui des initiatives populaires et des demandes de référendum au niveau national élaboré par la table ronde évoquée plus haut. La consultation s’est achevée le 5 septembre 2025⁵⁰.
- Le *21 juillet 2025*⁵¹, la Section des droits politiques adresse un courrier aux comités pour leur rappeler l’obligation légale découlant de l’art. 61, al. 1, LDP, selon laquelle la ou le signataire doit apposer à la main son nom, son prénom et sa signature sur la liste de signatures. Elle demande aux comités d’instruire en conséquence les personnes qui récoltent les signatures.
- Le *7 octobre 2025*, la ChF publie sur son site Internet la troisième édition de ses instructions relatives à l’attestation de la qualité d’électeur (vadémécum)⁵², qu’elle met à la disposition des cantons à l’intention des communes. Les nouvelles instructions prennent effet immédiatement⁵³. La ChF a asso-

⁴³ Courriel du chancelier de la Confédération du 1.5.2025 aux présidences des CdG et des CIP ; [communiqué de presse](#) de la ChF du 1.5.2025 « Intégrité du processus de récolte des signatures. La Chancellerie fédérale dépose une quatrième plainte pénale »

⁴⁴ Cf. la note de bas de page 7.

⁴⁵ Note d’information de la ChF du 4.6.2025 « Bericht der Bundeskanzlei vom 4. Juni 2025 an die SPK-S zum Stand der Massnahmen zur Stärkung der Integrität von Unterschriftensammlungen für eidgenössische Volksbegehren »

⁴⁶ Rapport de la ChF, p. 7

⁴⁷ Rapport de la ChF, p. 8

⁴⁸ Rapport de la ChF, p. 6, 10 et 22 s.

⁴⁹ Rapport de la ChF, p. 13

⁵⁰ [Communiqué de presse](#) de la ChF du 10.6.2025 « Consultation publique sur le code de conduite pour la récolte de signatures »

⁵¹ À consulter sur www.bk.admin.ch > Droits politiques > Initiatives populaires > Documents

⁵² Vadémécum « Attestation de la qualité d’électeur » (ci-après « vadémécum »), 3^e édition, octobre 2025, à consulter sur www.bk.admin.ch > Droits politiques > Initiatives populaires > Documents

⁵³ Compte rendu de l’audition de la ChF du 23 février 2026, p. 3

cié la Conférence Suisse des Chanceliers d'État (CCE)⁵⁴ et l'Association suisse des services des habitants (ASSH)⁵⁵ à la révision des instructions.

Par rapport à la version précédente des instructions, le principal complément concerne le fait que toutes les indications (noms, prénoms et signature) sur les listes de signatures qui sont manifestement de la même main doivent en principe être invalidées⁵⁶. Conformément à l'instruction modifiée, une signature peut toutefois être attestée lorsqu'il se pourrait qu'au moins une inscription ait été effectivement faite par un électeur ou une électrice de sa propre main (par. ex. lorsqu'une personne a rempli une liste de signatures pour elle-même et sa famille, dans les cas dits « familiaux »).

La ChF a justifié cette modification en expliquant qu'il était plus facile de falsifier des signatures lorsque toutes les données concernant la ou le signataire, à l'exception de la signature, provenaient d'une main étrangère. Elle a donc « décidé d'œuvrer résolument pour faire en sorte que les communes adoptent une procédure uniforme, dans le respect des prescriptions légales »⁵⁷.

- Le 10 novembre 2025⁵⁸, la Section des droits politiques adresse un courrier aux comités qui collectent des signatures pour les informer de la modification des instructions après que quelques comités aient demandé à la ChF des précisions à ce sujet. Le 12 novembre 2025, la ChF publie le document « Attestation des signatures qui ne comportent pas le nom et les prénoms écrits de la main du signataire »⁵⁹ qui renseigne sur la modification des instructions.
- Le 2 décembre 2025, la ChF informe une nouvelle fois le Conseil fédéral de l'état des mesures mises en œuvre. Elle annonce en outre que, dans le cadre du suivi des signalements, les communes ne lui ont plus transmis de signalements de cas suspects confirmés depuis le début du mois de novembre. Elle indique en outre avoir dû éliminer moins de signatures potentiellement suspectes lors de ses contrôles. La ChF s'attend à ce que le nombre de falsifications présumées de signatures reste faible⁶⁰.

54 La CCE comprend les chanceliers et chancelières d'État des 26 cantons, le chancelier ou la chancelière de la Confédération, les vice-chanceliers et vice-chancelières de la Confédération ainsi que le secrétaire ou la secrétaire du gouvernement du Liechtenstein. La CCE est un organe de coordination politique visant à encourager les collaborations entre les cantons, à créer des synergies entre la Confédération et les cantons sur les dossiers touchant aux tâches des chancelleries d'État et à faciliter l'information mutuelle. (www.cce-ssk.ch).

55 Rapport de la ChF, p. 13

56 Vadémécum, p. 13

57 Document « Attestation des signatures qui ne comportent pas le nom et les prénoms écrits de la main du signataire », à consulter sur www.bk.admin.ch > Droits politiques > Initiatives populaires > Documents

58 À consulter sur www.bk.admin.ch > Droits politiques > Initiatives populaires > Documents

59 À consulter sur www.bk.admin.ch > Droits politiques > Initiatives populaires > Documents

60 Note d'information de la ChF du 2 décembre 2025 à l'attention du Conseil fédéral « Einreichung der fünften Strafanzeige der Bundeskanzlei wegen Wahlfälschung und Stand der Massnahmen zur Stärkung der Integrität der Unterschriftensammlungen für eidgenössische Volksbegehren » (en allemand)

- Le 3 décembre 2025, la ChF dépose sa cinquième dénonciation pénale auprès du MPC, qui porte sur quelque 9500 signatures présumées falsifiées. Avec cette dénonciation, la ChF a transmis aux autorités de poursuite pénale l'ensemble des cas suspects liés aux initiatives populaires et demandes de référendum qui lui ont été remis à ce jour⁶¹.
- Le 27 janvier 2026, dans le cadre des procédures pour falsification présumée de signatures, le MPC et l'Office fédéral de la police mènent plusieurs perquisitions dans les locaux d'organisations récoltant des signatures contre rémunération⁶².
- Le 12 février 2026, le chancelier de la Confédération met un terme aux échanges avec les milieux scientifiques. Ces échanges, qui avaient débuté en automne 2024, devaient contribuer à préserver l'intégrité des récoltes de signatures⁶³.
- Le 26 mars 2026, le chancelier de la Confédération a lancé le code de conduite susmentionné pour la récolte de signatures à l'appui des initiatives populaires et des demandes de référendum facultatif. Depuis, les comités d'initiative et de référendum, les organisations de récolte, les partis, les groupes d'intérêts et les autres acteurs qui participent à des récoltes de signatures peuvent y adhérer. Le même jour, la ChF a annoncé que les cas de soupçons de signatures falsifiées avaient nettement diminué depuis l'automne 2024. Seuls quelques cas suspects ont été signalés à la ChF au moyen du monitoring des signalements et elle-même n'a pratiquement plus découvert de cas suspects dans le cadre de ses contrôles⁶⁴.

4 Appréciation de la CdG-E

4.1 Mesures prises par la Chancellerie fédérale pour détecter et prévenir les falsifications de signatures

Tout d'abord, la commission rappelle le constat présenté par la ChF : le nombre de cas suspects, qui avait été faible pendant longtemps, a fortement augmenté au premier semestre 2024 avant de retomber. En 2019, les signalements des communes à la ChF de falsifications présumées de signatures concernaient environ 30 cas. Début 2020, des indices ont laissé supposer l'existence d'irrégularités, mais ceux-ci n'ont pas donné lieu à des signalements concrets à la ChF. En 2021, aucune falsification présumée de signatures n'a été signalée à la ChF par les communes. En 2022, environ 100 falsifications présumées de signatures ont été signalées à la ChF par les communes, et environ 75 en 2023. En 2024, environ 850 falsifications présumées de signatures ont

⁶¹ [Communiqué de presse](#) de la ChF du 3 décembre 2025 « Intégrité des récoltes de signatures : la Chancellerie fédérale dépose une 5^e dénonciation pénale »

⁶² [Communiqué de presse](#) du MPC du 28 janvier 2026 « Plusieurs perquisitions et auditions dans le cadre des procédures pour falsification présumée de signatures »

⁶³ [Communiqué de presse](#) de la ChF du 12 février 2026 « Intégrité des récoltes de signatures : le Chancelier fédéral rencontre des chercheurs pour un échange »

⁶⁴ [Communiqué de presse](#) de la ChF du 26 mars 2026 « Intégrité des récoltes de signatures : lancement du code de conduite »

été signalées à la ChF par des communes, à partir de novembre 2024 au moyen du suivi des signalements mis en place par la ChF, et par un particulier. Dans le même temps, la ChF a constaté la falsification présumée d'environ 31 890 signatures.⁶⁵ En 2025, 3007 signatures suspectes ont été signalées jusqu'en septembre. Pendant la même période, la ChF a constaté que 5044 signatures étaient présumées falsifiées⁶⁶. Il est important également de souligner que, selon la ChF, il n'y a jamais eu d'indices solides montrant que des initiatives ou des demandes de référendum ont abouti illicitement⁶⁷.

L'ampleur des dispositions prises par la ChF a évolué dans le même sens que les signalements. Pour la CdG-E, il y a lieu de saluer cette approche adaptative, car elle respecte le principe de proportionnalité et mobilise des ressources en adéquation avec les risques.

4.1.1 Mesures prises de 2019 à août 2024

La commission constate que la ChF est intervenue après avoir reçu, début 2019, des signalements indiquant un nombre d'irrégularités supérieur à la normale. Jusqu'en août 2024, elle a réagi en renforçant son travail de sensibilisation et en déposant une dénonciation pénale concernant les cas suspects signalés (cf. ch. 3.1). Le travail de sensibilisation a été effectué dans le cadre de divers échanges avec les cantons, les communes et les comités concernés. La Section des droits politiques a proposé un accompagnement et des conseils aux cantons touchés. La CdG-E juge ces mesures opportunes et proportionnées, étant donné l'ampleur limitée des irrégularités constatées jusqu'à la fin de 2023, tant sur le plan géographique que du point de vue du volume.

Début 2024, la ChF a renforcé le contrôle des signatures déposées. À cet effet, elle a complété le contrôle des signatures attestées par la vérification des signatures déclarées nulles par les communes⁶⁸. Le contrôle renforcé a été limité aux objets au sujet desquels la ChF avait reçu des signalements de la part de cantons et de communes et aux signatures provenant des cantons où des signalements avaient été faits (cf. ch. 3.1). La mesure et sa limitation sont compréhensibles.

4.1.2 Mesures prises de septembre 2024 à mars 2026

Depuis septembre 2024, la ChF a grandement élargi la panoplie des outils auxquels elle recourt (cf. ch. 3.2), adoptant une approche que la CdG-E juge très large. La ChF a exploité et continue d'exploiter la marge de manœuvre qu'offre le droit en vigueur. Pour justifier sa décision de ne pas vérifier a posteriori les signatures déposées déjà validées, elle invoque le temps que requiert ce contrôle et le retard qui en résulterait

⁶⁵ Courriel de la ChF du 29.10.2025 au secrétariat des CdG

⁶⁶ Note de la ChF du 24.10.2025 dans le cadre de la consultation de l'administration

⁶⁷ Courriel du chancelier de la Confédération du 17.2.2025 au secrétariat des CdG

⁶⁸ Rapport de la ChF, p. 7

dans l'examen des initiatives populaires et des demandes de référendum concernées. La commission peut comprendre cet argument.

La CdG-E estime que les mesures prises visant à ce qu'à l'avenir il soit possible d'empêcher le dépôt de signatures falsifiées ou de les détecter de manière plus fiable sont globalement opportunes. Toutefois, leur efficacité ne pourra être évaluée qu'après un certain temps.

Recommandation 1 *Mise en œuvre systématique et rapide des mesures*

La commission invite le Conseil fédéral à s'assurer que la Chancellerie fédérale met en œuvre les mesures engagées de manière systématique et dans les plus brefs délais, et qu'elle vérifie régulièrement si ces mesures restent appropriées ou si d'autres mesures s'imposent.

La pratique en vigueur à la ChF jusqu'à octobre 2025, qui consistait à déclarer valables⁶⁹ les signatures dans les cas dits « familiaux »⁷⁰ n'était pas conforme au droit selon la CdG-E. De ce point de vue, la commission prend acte positivement de l'adaptation des instructions relatives à l'attestation de la qualité d'électeur en octobre 2025 (cf. ch. 3.2) et le changement de pratique qui en résulte pour le traitement des indications de prénoms et de noms par la même main. Même si la commission comprend le principe « in dubio pro populo » invoqué par la ChF pour se justifier, cette pratique était contraire au libellé clair de l'art. 61, al. 1, LDP. L'objectif de la disposition selon laquelle le prénom et le nom doivent être écrits à la main est précisément de prévenir les irrégularités⁷¹. Une adaptation de la LDP serait nécessaire pour pouvoir déclarer valables, de manière conforme à la loi, des signatures inscrites par la même main (par exemple dans les cas dits « familiaux »⁷²).

La CdG-E estime qu'il est important que, dans les cas « familiaux », une signature soit attestée ou déclarée valable. Si la commune ou la ChF conclut à l'existence d'un cas « familial », la commission estime qu'il n'y a aucune raison juridique de ne pas tenir compte de cette signature. Le chancelier a d'ailleurs clairement indiqué à la commission qu'une signature devait être attestée dans ces cas-là⁷³. Dans ce contexte, la commission ne comprend pas pourquoi les instructions complétées, qui emploient le verbe « pouvoir », laissent aux services chargés de l'attestation la marge de manœuvre de décider si une signature peut être attestée.

⁶⁹ Compte rendu de l'audition de la ChF du 23 février 2026, p. 2

⁷⁰ La ChF utilise le terme de « cas familial » pour désigner le cas où un membre d'un ménage inscrit les prénoms et noms sur une liste de signatures pour tous les autres membres, mais que ces derniers signent la liste de leur propre main.

⁷¹ BO 2014 E 472, intervention de la conseillère aux États Egerszegi-Obriest (rapporteuse de la CIP-E)

⁷² Il convient de noter que la loi prévoit déjà une exception pour les électeurs incapables d'écrire (art. 61, al. 1^{bis}, LDP).

⁷³ Compte rendu de l'audition de la ChF du 23 février 2026, p. 7

*Recommandation 2 Attestation d'une signature dans les cas
« familiaux »*

La commission demande au Conseil fédéral de veiller à ce que les services chargés de l'attestation attestent *une* signature lorsqu'ils partent du principe, en cas d'indication de prénoms et de noms par la même main, qu'au moins une des inscriptions est effectivement faite par le ou la signataire (cas dit « familial »). Il en va de même pour la ChF lors du contrôle ou de la validation.

4.1.3 Remarques générales concernant les mesures

Pour la CdG-E, mieux vaut effectivement, comme le fait la ChF, rechercher d'abord des solutions reposant sur le droit en vigueur, et donc rapidement réalisables, plutôt que de lancer dès à présent des modifications législatives. Toutefois, s'il apparaît que la législation actuelle ne permet pas d'offrir une protection suffisante contre les falsifications de signatures, force sera d'envisager des modifications législatives, ainsi que le prévoit la ChF⁷⁴. Le Conseil national a d'ailleurs chargé le Conseil fédéral de présenter d'ici la fin 2026 dans un rapport des mesures susceptibles d'améliorer la sécurité lors de la récolte de signatures à l'appui des référendums et des initiatives⁷⁵.

La commission partage l'avis de la ChF selon lequel il faut poursuivre les mesures prises et les adapter à l'évolution de la pratique et des technologies. C'est pourquoi il y a lieu de saluer les travaux du Conseil fédéral sur la collecte électronique de signatures et de soutenir la base légale qu'il propose pour permettre des essais (cf. ch. 3.2). La confiance du corps électoral dans la sûreté des données sera décisive pour le succès de nouvelles possibilités technologiques. La sûreté des données doit être un sujet d'attention majeur.

Le chancelier de la Confédération a maintes fois réitéré, à juste titre, que l'exercice des droits politiques doit rester aussi accessible que possible. La CdG-E est d'accord : les mesures prises ne doivent pas entraîner une charge disproportionnée pour les comités ni pour les signataires afin de ne pas restreindre l'exercice des droits politiques.

Pour ce qui concerne l'aspect de la légalité, on rappellera que les art. 66 et 77 LDP chargent la ChF de constater l'aboutissement des initiatives populaires et des demandes de référendum. Cela suppose que les signatures sont contrôlées et que ces contrôles peuvent être renforcés au besoin. Les autres mesures prises ont elles aussi pour but de protéger les droits populaires et sont donc en accord avec le sens et l'esprit de la LDP.

⁷⁴ Rapport de la ChF, p. 13

⁷⁵ Postulat 24.3853 Schläfli « Récoltes de signatures. Améliorer la sécurité », adopté par le Conseil national le 20.12.2024.

4.2 Information du public et du Parlement

La ChF n'a commencé à informer activement le public et le Parlement sur les falsifications présumées de signatures qu'après la large couverture médiatique suscitée par ces cas. Cela donne l'impression que la Chancellerie s'est intéressée sérieusement à ce sujet seulement sous la pression des médias, du Parlement et du public. Que cela corresponde ou non à la réalité est secondaire par rapport à la perception qu'en ont les personnes extérieures. Pour que le corps électoral continue d'avoir confiance dans les institutions de la démocratie directe, il est essentiel qu'il se fie aux autorités compétentes, aux procédures et aux mécanismes de contrôle. Pour la CdG-E, il aurait fallu communiquer plus tôt (tout au moins à l'endroit du Parlement).

S'adressant à la commission, le chancelier de la Confédération a motivé cette retenue dans la communication en expliquant qu'elle avait été demandée par le MPC en raison des dénonciations pénales en cours⁷⁶. Le MPC avait demandé à la ChF de ne pas communiquer au public l'existence de la 1^{re} dénonciation pénale, pour des raisons de secret de l'instruction en vue de perquisitions prévues. Cette demande est légitime pour permettre à l'autorité de poursuite pénale d'enquêter le plus sereinement possible. De plus, il appartient en principe aux autorités de poursuite pénale d'informer le public au sujet des procédures pénales en cours, pour autant qu'elles le jugent nécessaire⁷⁷.

En outre il faut préciser que le nombre de signatures présumées falsifiées portées à la connaissance de la ChF jusqu'au début de 2024 était relativement faible. Aussi la ChF a-t-elle dû mettre en balance l'intérêt public à la transparence avec l'affaiblissement de la confiance dans le bon fonctionnement de la récolte de signatures dû à une communication sur les falsifications présumées. Une communication aurait pu être critiquée comme étant disproportionnée au regard du faible nombre de cas suspects. Elle aurait même pu s'attirer le grief de susciter des troubles inutiles et une insécurité générale portant atteinte à la confiance dans les droits populaires.

La CdG-E estime que, depuis septembre 2024, la ChF communique à l'endroit du Parlement et du public rapidement et activement, ce qui suscite la confiance.

Dans ce contexte et étant donné que la ChF a reconnu rétrospectivement que son défaut de communication avait été une erreur⁷⁸, la commission ne formule pas de recommandation concernant la communication sur ce sujet en général.

Sur un point spécifique, la CdG-E estime toutefois que l'activité d'information de la ChF a été problématique ces derniers temps : concrètement lors de la communication concernant l'adaptation des instructions relatives à l'attestation de la qualité d'électeur entrées en vigueur en octobre 2025 (cf. ch. 3.2). Certes la ChF avait auparavant attiré à plusieurs reprises l'attention des comités sur la réglementation légale en vigueur, mais elle avait omis de les informer suffisamment tôt, avant l'entrée en vigueur, de l'adaptation des instructions et du changement de pratique qui en découle. Elle n'a pas communiqué activement auprès du public (au moyen d'un communiqué de presse,

⁷⁶ Compte rendu de l'audition du 21.8.2025, p. 5

⁷⁷ Art. 74 du code de procédure pénale du 5.10.2007 (CPP ; [RS 312.0](#))

⁷⁸ Rapport de la ChF, p. 8

par exemple). Elle a informé les comités activement uniquement après que plusieurs d’entre eux lui aient demandé des renseignements.

Même si l’ancienne pratique n’était pas conforme à la loi (cf. chap. 4.1.2), le corps électoral et les comités pouvaient s’attendre à ce qu’elle soit poursuivie ou que son changement soit annoncé suffisamment tôt. La commission estime que la ChF aurait donc dû annoncer publiquement et suffisamment tôt l’adaptation des instructions et donc le changement de pratique, afin de respecter le principe constitutionnel de la bonne foi. Il convient toutefois de souligner que, selon la ChF, pour trois des initiatives populaires et référendums décomptés après le changement de pratique, les signatures non attestées ou déclarées non valables en raison de noms et de prénoms non inscrits par la main des signataires ne se chiffrent que par centaines. Dans un cas, ce nombre se situe entre 1 000 et 2 000. Selon les informations dont dispose la commission, il ne s’agissait que d’un très faible pourcentage des signatures déposées pour chaque initiative populaire ou référendum⁷⁹.

Recommandation 3

Information concernant les changements de pratique dans le domaine des droits populaires

La commission recommande au Conseil fédéral de veiller à ce que le public ainsi que les comités d’initiative et les comités référendaires soient informés suffisamment tôt des changements de pratique de la ChF dans le domaine des droits populaires ou des modifications des instructions qui entraînent des changements de pratique dans les communes.

4.3 Communication au sein de la Chancellerie fédérale

La CdG-E juge en outre problématique la communication au sein de la ChF. Le nouveau chancelier de la Confédération a eu connaissance du dossier seulement sept mois après sa prise de fonction début 2024, et seulement le jour précédant un entretien accordé aux médias⁸⁰. Cela est d’autant plus singulier que la Section des droits politiques, qui est responsable du dossier, lui est directement rattachée.

Ainsi, la commission constate que l’information au sujet des falsifications présumées de signatures n’a pas circulé de manière optimale au sein de la ChF. Elle est étonnée que la direction de la ChF ne se soit pas occupée du dossier et n’en ait pas non plus été informée avant août 2024. La CdG-E s’explique ce retard dans l’information du

⁷⁹ Compte rendu de l’audition de la ChF du 23 février 2026, p. 3, et courriel de la ChF du 25 mars 2026. Il convient de noter que dans le cas de l’initiative populaire « Pour des aliments sans organismes génétiquement modifiés (initiative pour la protection des aliments) », le recomptage décidé par le Conseil fédéral le 20 mars 2026 n’avait pas encore eu lieu au moment de l’adoption du présent rapport. La décision du Conseil fédéral de demander un recomptage a été prise conformément à la pratique courante en cas de résultats serrés. En effet, le premier recomptage avait abouti à un nombre de signatures valables compris entre 95 000 et 101 000 (cf. communiqué de presse du 20 mars 2026 à ce sujet).

⁸⁰ Note de la ChF « Chronologie des irrégularités en relation avec la récolte de signatures depuis 2019 (état : 26 septembre 2024) » à l’attention de la sous-commission, p. 13 ; compte rendu de l’audition de la ChF du 21.8.2025, p. 3

chancelier de la Confédération par un manque d'anticipation du caractère très sensible du problème sur le plan politique de la part des sections informées. La protection de la procédure pénale en cours peut expliquer le choix de ne pas communiquer publiquement de manière active, mais pas l'absence de communication au sein de la ChF. Comme cette constatation concerne des procédures purement internes, la commission s'abstient de formuler une recommandation à l'attention du Conseil fédéral. Elle exprime néanmoins son attente que la ChF prenne les dispositions nécessaires pour s'assurer que les informations importantes circulent en temps utile en interne.

Au chapitre de la transmission des informations, la CdG-E déplore également que le sujet n'ait pas été abordé lors de la passation de pouvoir entre l'ancien et le nouveau chancelier de la Confédération fin 2023. Elle rappelle que d'autres enquêtes ont déjà abouti à des constatations analogues⁸¹.

4.4 Gestion des risques

La chronologie des événements montre que la ChF n'a pas surveillé le risque d'enflamment de la problématique (en particulier sur le plan médiatique) dans le cadre de son dispositif de gestion des risques. Dans le cas contraire, l'affaire aurait été portée à la connaissance du chancelier de la Confédération.

De point de vue de la CdG-E, le risque qu'une demande de référendum ou une initiative populaire ait pu aboutir sur la base de signatures falsifiées – même s'il n'est que théorique – se double d'un risque réputationnel. Ces deux risques auraient dû être gérés dès 2019, estime la commission. Par conséquent, elle ne comprend pas que la ChF (le chancelier de la Confédération et la direction de l'époque ainsi que la Section des droits politiques) n'ait pas suivi ce risque au moins dans le cadre du dispositif interne de gestion des risques.

Recommandation 4 Gestion des risques

La commission invite le Conseil fédéral à s'assurer que la Chancellerie fédérale reconnaisse en temps utile que des développements dans des domaines pertinents pour la confiance du public dans les institutions politiques sont ou pourraient devenir importants et en assure un suivi dans le cadre de son dispositif de gestion des risques. Le suivi d'un risque au niveau de la direction garantit que les responsables de la ChF sont informés de manière appropriée. Cela permet de préparer des mesures et de communiquer en temps utile.

⁸¹ Recommandation n° 14 de la commission d'enquête parlementaire « Gestion par les autorités – fusion d'urgence de Credit Suisse » (rapport du 17.12.2024 ; [FF 2025 515](#), p. 625) ; recommandation 8 des Commissions des finances et des Commissions de gestion des deux conseils dans leur rapport du 21.11.2014 « Projet informatique INSIEME de l'Administration fédérale des contributions (AFC) » ([FF 2015 5823](#), p. 6189)

5 Conclusions et suite de la démarche

L'importance de la démocratie directe en Suisse ne se résume pas à sa fonction de mécanisme de décision. La démocratie directe est une caractéristique identitaire des institutions étatiques de la Suisse, un acquis qui distingue notre système politique de celui des autres États. Cela explique que les médias, la population et les milieux politiques aient des réactions fortes face à des dangers potentiels pour la démocratie directe, comme cela a été flagrant en septembre et octobre 2024 lorsque les médias ont parlé de falsifications présumées de signatures.

En sa qualité d'autorité compétente pour garantir les droits populaires au niveau fédéral, la ChF joue un rôle crucial dans ce contexte. S'il y a des doutes sur la crédibilité de l'exercice des droits populaires, elle se retrouve au centre de l'attention voire des critiques, ce que les réactions observées à l'automne 2024 ont également mis en évidence.

C'est pourquoi il est capital aux yeux de la CdG-E que la ChF mesure l'importance de son rôle et de sa perception dans le public. Sa démarche ferme et sa communication active depuis septembre 2024 montrent que c'est le cas. Elles ont joué un rôle déterminant dans le renforcement de la confiance. Pour la commission, les mesures prises semblent globalement opportunes, même s'il est encore trop tôt pour évaluer leur efficacité.

Pour la CdG-E, la ChF a eu raison de rechercher d'abord des solutions reposant sur le droit en vigueur, et donc rapidement réalisables, plutôt que d'envisager des modifications législatives. La commission est d'accord avec le chancelier de la Confédération lorsqu'il estime que le recours aux instruments de la démocratie directe doit rester aussi facile d'accès que possible.

Néanmoins, ainsi que la CdG-E l'a montré dans le présent rapport, la démarche de la ChF, notamment en interne, n'a pas toujours été opportune. C'est un domaine dans lequel des mesures doivent être prises dans le sens des recommandations formulées par la commission.

La CdG-E invite le Conseil fédéral à prendre position d'ici juin 2026 au sujet des constatations et des recommandations exposées dans le présent rapport et à informer la commission des mesures qu'il compte appliquer et des délais qu'il s'est fixés pour mettre en œuvre lesdites recommandations.

2 avril 2026

Au nom de la Commission de gestion du
Conseil des États

La présidente :
Maya Graf

La secrétaire :
Ursina Jud Huwiler

Le président de la sous-commission
DFJP/ChF :
Carlo Sommaruga

Le secrétaire de la sous-commission
DFJP/ChF :
Nico Häusler

Liste des abréviations

ASSH	Association suisse des services des habitants
CCE	Conférence Suisse des Chanceliers d'État
CdG-E	Commission de gestion du Conseil des États
ChF	Chancellerie fédérale
CIP	Commissions des institutions politiques du Conseil national et du Conseil des États
CIP-E	Commission des institutions politiques du Conseil des États
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101)
DFJP	Département fédéral de justice et police
LPD	Loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (RS 161.1)
MPC	Ministère public de la Confédération
ODP	Ordonnance du 24 mai 1978 sur les droits politiques (RS 161.11)
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SRF	Radio Télévision Suisse alémanique