



ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat CE  
Staatsrat SR

Route des Arsenaux 41, 1700 Fribourg  
T +41 26 305 10 40  
www.fr.ch/ce

Conseil d'Etat  
Route des Arsenaux 41, 1700 Fribourg

**PAR COURRIEL ET PLATEFORME**  
**« CONSULTATIONS »**

Chancellerie fédérale  
Secteur des droits politiques  
Bundesgasse 1  
3003 Bern

*Courriel :* [mario.hediger@bk.admin.ch](mailto:mario.hediger@bk.admin.ch)  
[julien.frechter@bk.admin.ch](mailto:julien.frechter@bk.admin.ch)

*Fribourg, le 9 septembre 2025*

2025-968

**Prise de position relative à la consultation sur le code de conduite pour la récolte de signatures à l'appui des initiatives populaires et des demandes de référendum au niveau fédéral**

Monsieur le Chancelier de la Confédération,

La procédure de consultation citée en titre a retenu toute notre attention.

Par la présente, nous vous informons que le Conseil d'Etat a déposé sa réponse via la plateforme "Consultations". La réponse est jointe en annexe.

Nous saluons l'établissement d'un code de conduite qui complète le monitoring en place depuis la fin de l'année 2024. En ce qui concerne la nécessité de disposer de fonction de surveillance ou de contrôle, nous sommes d'avis d'attendre les premières expériences ressortant de l'application de ce code de conduite.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Chancelier de la Confédération, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

**Au nom du Conseil d'Etat :**

Jean-François Steiert, Président



Danielle Gagnaux-Morel, Chancelière d'Etat

**Annexe**

—  
Avis entré sur la plateforme en ligne

**Copie**

—  
à la Chancellerie d'Etat.

# Résumé de la réponse soumise

## Consultation publique sur le code de conduite pour la récolte de signatures à l'appui des initiatives populaires et des demandes de référendum au niveau fédéral

Ouverture	10.06.2025
Délai de soumission	05.09.2025
Département compétent	Chancellerie fédérale (ChF)
Service fédéral compétent	Secteur Chancelier de la Confédération (BK)
Organisation compétente	Section des droits politiques (PORE)
Adresse	Bundesgasse 1, 3003, Bern
Page du project	<a href="https://www.bk.admin.ch/bk/fr/home/droits-politiques/initiatives-populaires/integrite.html">https://www.bk.admin.ch/bk/fr/home/droits-politiques/initiatives-populaires/integrite.html</a>
Personne de contact	Mario Hediger ( <a href="mailto:mario.hediger@bk.admin.ch">mario.hediger@bk.admin.ch</a> ) , Julien Fiechter ( <a href="mailto:Julien.Fiechter@bk.admin.ch">Julien.Fiechter@bk.admin.ch</a> )
Téléphone	+41 58 463 34 42

## Coordonnées de l'organisation qui soumet l'avis

Nom (entreprise/organisation)	Chancellerie d'Etat du Canton de Fribourg
Abréviation	--
Organisme responsable	--
Adresse	Route des Arsenaux 41, 1700 Fribourg
Personne de contact Prénom	Nicolas
Personne de contact Nom	Fellay
Numéro de téléphone (questions)	+41263051063
Soumis le	--

## Réponse au 1. décret: Code de conduite pour la récolte de signatures à l'appui des initiatives populaires et des demandes de référendum au niveau fédéral

Décret Nr.1 Avis général

Réponse à l'ensemble du projet	Aucune réponse
Raison	--
Pièce jointe (*)	

Décret Nr.1 Avis détaillé

Titre	1 Objectifs et destinataires
Réponse à la disposition	<p>Avis favorable moyennant modifications</p> <p>Le code de conduite poursuit les objectifs suivants:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• préciser les responsabilités et établir des standards et des bonnes pratiques dans le domaine de la récolte des signatures;</li> <li>• consolider la communication et l'échange d'informations entre les différents acteurs de la récolte de signatures;</li> <li>• réduire les risques d'abus et d'irrégularités lors des récoltes de signatures, faciliter l'identification des pratiques illégales ou préjudiciables à l'intégrité de la récolte de signatures.</li> </ul> <p>Il s'adresse à tous les acteurs qui participent à l'organisation et à l'exécution des récoltes de signatures à l'appui d'initiatives populaires et de demandes de référendum au niveau fédéral. Sont concernés:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• les comités d'initiative et les groupements qui organisent une récolte de signature à l'appui d'une demande de référendum (ci-après: comités);</li> <li>• les partis politiques, les associations et les organisations qui récoltent régulièrement des signatures (ci-après: organisations);</li> <li>• les prestataires qui, indépendamment de leur forme juridique, offrent des services commerciaux dans le domaine de la récolte de signatures (par ex. organisation des campagnes de récolte, récolte des signatures proprement dite ou obtention des attestations de la qualité d'électeur) (ci-après: prestataires commerciaux);</li> <li>• les autorités fédérales, cantonales et communales, dans le cadre de leur mandat légal.</li> </ul> <p>Le code de conduite engage ceux qui y souscrivent sans toutefois être juridiquement contraignant. Il tient compte des bases légales applicables à la récolte de signatures au niveau fédéral (loi fédérale sur les droits politiques, ordonnance sur les droits politiques, loi fédérale sur la protection des données, code pénal) et les complète par des mesures volontaires au titre de l'autorégulation. En adhérant au code de conduite et en mettant en œuvre les mesures qui leur sont destinées, les acteurs de la récolte de signatures contribuent à garantir l'intégrité de celle-ci.</p>
Adaptations / contre-proposition	
Justification	<p>Nous proposons de reformuler la première phrase du dernier paragraphe qui débute par "Le code de conduite..." de la manière suivante:</p> <p>Le code de conduire engage ceux qui y souscrivent sans toutefois être juridiquement contraignant.</p>
Pièce jointe (*)	

Titre	2 Principes fondamentaux de la récolte de signatures
Réponse à la disposition	<p>Avis favorable moyennant modifications</p> <p>Le principe d'intégrité commande que les signatures récoltées soient authentiques et l'expression fidèle et sûre de la volonté des signataires. Leur récolte doit donc obéir à un processus transparent. Le signataire doit être en mesure de reconnaître aisément:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• à l'appui de quelle requête les signatures sont récoltées;</li> <li>• par qui les signatures sont récoltées;</li> <li>• dans quel contexte les signatures sont récoltées.</li> </ul>
Adaptations / contre-proposition	<p>Le responsable d'une récolte de signatures s'engage à organiser la récolte de manière irréprochable, à former ses collaborateurs et à prendre toutes les précautions nécessaires pour prévenir les abus.</p> <p>Quiconque récolte des signatures respecte la sphère privée des signataires et veille à garantir la protection des données sensibles récoltées.</p> <p>Il importe que les instruments de la démocratie directe soient facilement accessibles. Pour qu'il en demeure ainsi, les règles applicables à la récolte de signatures doivent être conçues de manière à ce que tous les intéressés puissent jouer leur rôle moyennant un effort raisonnable.</p>
Justification	<p>La formulation des trois points est peu claire, du moins en français. Nous suggérons une autre formulation:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- objet (initiative ou référendum) pour lequel les signatures sont récoltées</li> <li>- raison sociale de la société / association ou nom de la personne qui est chargée de récolter les signatures</li> <li>- préciser ce qui est entendu dans le projet de code de conduite par "contexte"</li> </ul> <p>Concernant le paragraphe "Quiconque récolte..." : nous proposons une formulation plus forte en remplaçant "veille à" par "est tenu au respect des dispositions en matière de protection des données relatives aux données sensibles récoltées"</p> <p>Nous proposons également de préciser sur les feuilles de récolte de signature, afin d'éviter le flou actuel face auquel les communes sont parfois confrontées, l'adresse de retour des feuilles validées par les communes.</p>
Pièce jointe (*)	

Titre	3.1.1 Protection des données
Réponse à la disposition	Avis favorable moyennant modifications
Adaptations / contre-proposition	Les acteurs de la récolte de signatures respectent les dispositions en matière de protection des données. Ils ne copient pas ni ne sauvegardent les listes de signatures et les données qu'elles contiennent sans le consentement explicite des signataires.
Justification	<p>Remplace cette formulation par :</p> <p>"... Conformément aux dispositions relatives à la protection des données, il est interdit de copier ou de sauvegarder les listes de signatures et les données qu'elles contiennent. Toute infraction sera suivie de poursuite pénale."</p> <p>Nous sommes en effet d'avis que cela contrevient notamment à la loi fédérale sur la protection des données, article 5, lettre f (profilage)</p>
Pièce jointe (*)	

Titre	3.2.2 Octroi de mandats à des prestataires commerciaux
Réponse à la disposition	Avis favorable moyennant modifications
Adaptations / contre-proposition	<p>Les comités et les organisations octroient des mandats uniquement aux prestataires commerciaux qui ont adhéré au code de conduite. Lorsqu'un comité ou une organisation charge un prestataire commercial de récolter des signatures, ils concluent un contrat de prestations avec celui-ci. Le contrat de prestations règle notamment:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• le nombre de signatures à récolter et la date de la remise de celles-ci au comité ou à l'organisation;</li> <li>• la qualité des signatures (attestées ou non attestées) et qui doit se procurer l'attestation de la qualité d'électeur;</li> <li>• les modalités de rémunération des récolteurs (cf. ch. 3.3.5);</li> <li>• la formation des récolteurs (cf. ch. 3.3.4) et la participation du comité ou de l'organisation à cette formation;</li> <li>• la traçabilité des listes de signatures (cf. ch. 3.3.8);</li> <li>• la documentation des signatures récoltées (cf. ch. 3.3.9);</li> </ul>
Justification	<p>nous proposons de rajouter un point: l'engagement du prestataire commercial à ne pas conserver des copies ou de sauvegarder des listes de signatures, au risque de poursuites pénales</p>
Pièce jointe (*)	

Titre	3.2.3 publication des prestataires mandatés
Réponse à la disposition	Avis favorable moyennant modifications
Adaptations / contre-proposition	Les comités et organisations publient la liste des prestataires commerciaux qu'ils ont mandatés.
Justification	<p>Nous suggérons de préciser que la publication doit se faire sur le site Internet de l'initiative ou du référendum, respectivement son comité, de manière à être facile à retrouver par les personnes chargée de valider les listes de signatures.</p>
Pièce jointe (*)	

Titre	3.3.4 Formation
Réponse à la disposition	Avis favorable moyennant modifications
Adaptations / contre-proposition	<p>Les prestataires commerciaux veillent à ce que les récolteurs rémunérés participent à une formation générale avant leur première collecte. La formation générale familiarise les récolteurs avec:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• le sens et le fonctionnement des instruments de la démocratie directe;</li> <li>• la prévention des abus et des falsifications de signatures ;</li> <li>• les mesures du code de conduite.</li> </ul> <p>Les prestataires commerciaux veillent en outre à ce que les récolteurs rémunérés soient formés au contenu de l'initiative populaire ou de la demande de référendum pour laquelle ils recueillent des signatures avant le début de la récolte. Ils dispensent cette formation en concertation avec le comité ou l'organisation qui les ont mandatés.</p>
Justification	<p>Nous proposons de rajouter deux points concernant les thèmes couverts par la formation.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- les risques pénaux encourus en cas de fraude, de falsification ou de sauvegarde des listes de signatures</li> <li>- l'obligation de respecter les dispositions relatives à la protection des données</li> </ul>
Pièce jointe (*)	

Titre	3.3.5 Rémunération et autres conditions d'engagement
Réponse à la disposition	Avis favorable moyennant modifications
Adaptations / contre-proposition	<p>Les prestataires commerciaux n'appliquent pas de modèles prévoyant une rémunération fondée en premier lieu sur le nombre de signatures récoltées.</p> <p>Ils sont responsables du respect des dispositions du droit des assurances sociales et du droit du travail.</p>
Justification	<p>Nous proposons de supprimer le début du paragraphe, soit les phrases suivantes :</p> <p>En principe, les prestataires commerciaux emploient les récolteurs rémunérés à l'heure, à la demi-journée, à la journée ou au mois. Le contrat de travail peut prévoir un nombre minimal de signatures valables à récolter. Un bonus peut être prévu pour les signatures valables récoltées en sus du nombre minimal.</p> <p>Il n'est pas utile de dicter le modèle économique qui prévaut avec les prestataires commerciaux. Il est par contre important de préciser dans ce code de conduite que la récolte rémunérée de signature est autorisée.</p>
Pièce jointe (*)	

Titre	3.4.1 Contrôles relevant des communes et des cantons
Réponse à la disposition	Avis favorable moyennant modifications
Adaptations / contre-proposition	<p>Les communes veillent à la qualité du contrôle des indications fournies sur les listes de signatures et de l'attestation de la qualité d'électeur. Elles garantissent, par une formation adéquate, que le personnel chargé des contrôles possède les connaissances nécessaires, notamment en ce qui concerne les irrégularités éventuelles. Elles s'organisent de manière à ce que les listes de signatures puissent être contrôlées et attestées rapidement. Elles informent les comités du nombre de signatures valables et de signatures nulles et signalent immédiatement à la Chancellerie fédérale les anomalies qui laissent supposer une irrégularité importante en relation avec la récolte des signatures.</p> <p>Les cantons assistent les communes dans le contrôle et l'attestation des signatures, si nécessaire. Le canton doit satisfaire aux mêmes obligations que les communes lorsque le contrôle des signatures et l'attestation de la qualité d'électeur sont de son ressort.</p>
Justification	<p>Nous sommes fréquemment confrontés au problème de la validation des feuilles de signatures. Le travail de contrôle peut être effectué par un ou une apprenti-e mais seule une personne en charge du contrôle est autorisée à valider et donc à signer les listes de signatures.</p> <p>La phrase qui débute par "Elles informent les comités du nombre..." est en contradiction avec l'art. 62 al.2 LDP qui précise "...renvoie ensuite sans retard les listes aux expéditeurs".</p>
Pièce jointe (*)	

## Réponse au 2.décret: Question supplémentaire : Création d'une fonction de surveillance ou de contrôle

Décret Nr.2 Avis général

Réponse à l'ensemble du projet	Avis plutôt favorable
Raison	la nécessité de créer une fonction de surveillance ou de contrôle peut faire l'objet d'une appréciation à la lumière des expériences qui seront faites une fois le code de conduite appliqué.
Pièce jointe (*)	