



**Rapport de la commission législative au Grand Conseil  
à l'appui  
d'un projet de loi portant modification  
de la loi sur les droits politiques (LDP)  
(Punissabilité des récoltes rémunérées de signatures)  
(Du 19 mai 2021)**

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

## 1. INTRODUCTION ET PROJET DE LOI

En date du 29 septembre 2020, le projet de loi suivant a été déposé :

**20.183**

29 septembre 2020

**Projet de loi du groupe socialiste**

**Loi portant modification de la loi sur les droits politiques (LDP) et du Code pénal neuchâtelois (CPN) (Récoltes rémunérées de signatures)**

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,  
sur la proposition de la commission...*

*décède :*

**Article premier** La loi sur les droits politiques (LDP), du 17 octobre 1984, est modifiée comme suit :

*Art. 138b*

*Note marginale : Confiscation*

*(...) la chancellerie d'État et des gains provenant de contrats au sens de l'article 138c, alinéa 3, est régie (...).*

*Art. 138c (nouveau)*

*Note marginale : Punissabilité des récoltes rémunérées de signatures*

<sup>1</sup>*La personne qui, intentionnellement, aura récolté des signatures pour une initiative ou un référendum communal, cantonal ou fédéral contre une rémunération sera punie d'une amende de 20 à 200 francs.*

<sup>2</sup>*La personne qui a engagé une personne au sens de l'alinéa 1 est punie d'une amende de 500 à 40'000 francs.*

<sup>3</sup>*La personne qui, intentionnellement ou par négligence, a conclu un contrat avec une entreprise ou personne dans l'optique que cette dernière organise une récolte rémunérée au sens de l'alinéa 1 est punie d'une amende de 500 à 40'000 francs.*

<sup>4</sup>*Si la personne responsable au sens de l'alinéa 2 ou 3 ne peut pas être identifiée, l'entreprise qui engage la personne au sens de l'alinéa 1 ou qui profite du contrat au sens de l'alinéa 3 est punie d'une amende de 500 à 40'000 francs.*

<sup>5</sup>L'alinéa 1 ne s'applique pas aux personnes dont le temps de travail destiné à la récolte de signatures est minime au regard du temps consacré au rapport de travail concerné dans son ensemble.

<sup>6</sup>La tentative et la complicité sont punissables.

**Art. 2** Le Code pénal neuchâtelois, du 20 novembre 1940, est modifié comme suit :

*Art. 3*

*Note marginale : Application subsidiaire du Code pénal suisse*

*(...) aux articles suivants ou résultant d'une disposition cantonale contraire.*

**Art. 3** La présente loi est soumise au référendum facultatif.

**Art. 4** <sup>1</sup>Le Conseil d'État pourvoit, s'il y a lieu, à la promulgation et à l'exécution de la présente loi, qui entre en vigueur dès la date de sa promulgation.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

*Le président,*

*La secrétaire générale,*

*Premier signataire : Romain Dubois.*

*Autres signataires : Tristan Robert, Françoise Gagnaux, Laura Zwygart de Falco, Johanne Lebel Calame, Marie-France Matter, Mauro Vida, Pierre-Alain Borel, Florence Nater, Jonathan Gretilat, Laurent Duding, Antoine de Montmollin, Assamoi Rose Lièvre.*

## **2. COMPOSITION DE LA COMMISSION**

La commission l'a examiné dans la composition suivante:

Président :	M. Jean-Jacques Aubert
Vice-président :	M. Christophe Schwarb
Rapporteure :	M <sup>me</sup> Béatrice Haeny
Membres :	M. Jonathan Gretilat
	M. Baptiste Hunkeler
	M <sup>me</sup> Corine Bolay Mercier
	M. Thomas Facchinetti
	M. Fabio Bongiovanni
	M <sup>me</sup> Zoé Bachmann
	M. Xavier Challandes
	M. Michel Zurbuchen
	M. Alexandre Houlmann
	M. Jean-Daniel Jeanneret-Grosjean
	M. Hugues Scheurer
	M <sup>me</sup> Estelle Matthey-Junod

## **3. TRAVAUX DE LA COMMISSION**

La commission a examiné le projet de loi en date des 24 novembre 2020, 16 février, 16 mars, 21 avril et 19 mai 2021.

M. Alain Ribaux, conseiller d'État, chef du Département de la justice de la sécurité et de la culture, la cheffe du service juridique de l'État, le procureur général suppléant ainsi que la chancelière d'État ont participé aux travaux de la commission.

## **4. EXAMEN DU PROJET DE LOI**

### **4.1. Position des auteurs du projet**

Le groupe socialiste a déposé ce projet de loi après avoir constaté que des irrégularités étaient apparues lors de la récolte de signatures du référendum contre le congé paternité.

Il semblerait en effet que des personnes rémunérées pour récolter des signatures n'aient pas tenu un discours conforme à la réalité laissant notamment croire que le référendum tendait à faire accepter le congé paternité alors que le but du comité référendaire était de le contester in fine.

De manière plus générale, la recrudescence de récolte de signatures rémunérée a des conséquences dommageables sur le fonctionnement de notre démocratie. Selon les récolteurs-euses, des consignes erronées viennent parfois même de la direction des sociétés spécialisées dans le domaine qui proposent leurs services aux comités d'initiatives ou de référendum qui sont rémunérées selon le nombre de signatures obtenues.

Fort de ce constat, le groupe socialiste a déposé un projet visant à punir la récolte rémunérée de signatures.

### **4.2. Position du Conseil d'État**

S'il comprend parfaitement la problématique visée, le Conseil d'État partage les réserves émises par le Service juridique quant à la compatibilité du projet de loi avec le droit fédéral. En substance, la question du respect du droit constitutionnel se pose, notamment en ce qui concerne la garantie des droits populaires de l'article 34 Cst. Depuis 2001, le Conseil fédéral a recommandé à plusieurs reprises au parlement de ne pas incriminer la récolte rémunérée de signatures, pour ce motif en particulier. On peut aussi se demander ce qu'il en est de la liberté économique prévue par l'article 27 Cst. et si le projet ne contrevient pas au partage de compétences de l'article 39 Cst., en ce qui concerne les initiatives et référendums fédéraux. Finalement, l'expérience genevoise permet de penser qu'une telle disposition pénale ne sera pas appliquée, ou n'aura qu'un champ d'application extrêmement limité.

### **4.3. Débat général**

La commission législative partage cette appréciation et souhaite éviter autant que possible une perte de confiance dans les institutions démocratiques et le fait que les récolteurs bénévoles soient confrontés à une réticence grandissante à leur égard, soupçonnés d'agir contre rémunération. Le but de cette motion est dès lors d'interdire, sur territoire neuchâtelois, la récolte rémunérée de signatures pour les initiatives et les référendums.

Considérant que cette pratique était intolérable, la commission législative a accepté d'entrer en matière, à l'unanimité, lors de sa séance du 24 novembre 2020.

Bien que la problématique soit reconnue par de nombreux cantons, à ce jour, le canton de Genève est le seul canton qui a déjà légiféré en la matière. Toutefois, force est de constater que malgré l'entrée en vigueur de cette loi en 1950, aucune sanction n'a été prononcée. Les deux seuls cas connus, en 1979 et 2000, ont abouti à un classement par le ministère public. Dans le second, le procureur général a classé la procédure en indiquant que la disposition visait à proscrire le harcèlement, non réalisé ici et que seule la rémunération « à la signature » pouvait être poursuivie, ce qui excluait le personnel régulier des comités, associations et partis.

Les parlements des cantons de Vaud, Tessin et Berne se sont récemment penchés sur le même objet mais ont décidé de renoncer à légiférer. Le canton du Jura a accepté en

novembre 2020 un postulat demandant au Conseil d'État d'étudier l'interdiction de la rémunération de la récolte de signatures.

Plusieurs problèmes juridiques sont toutefois apparus aux yeux des commissaires de sorte qu'un nouveau projet de loi a été rédigé avec l'appui du service juridique. En substance, le service juridique a notamment rendu la commission attentive au fait que l'introduction de cette interdiction pouvait poser des problèmes de compatibilité avec le droit supérieur. Pour les questions de détail, le projet présenté tient compte de la plupart des remarques émises, notamment en ce qui concerne la responsabilité des entreprises.

Consulté, le ministère public estime que ce projet de loi n'est pas indispensable.

Le projet de loi final se limite ainsi à prévoir que la personne qui, intentionnellement ou par négligence aura organisé ou fait organiser une récolte de signatures contre rémunération pour une initiative ou un référendum communal, cantonal ou fédéral ou aura, de n'importe quelle manière, contrevenu aux dispositions pénales prévues dans la loi sur les droits politiques ou à ses dispositions d'exécution sera passible de l'amende jusqu'à 40'000 francs. La disposition vise tout type de rémunération, soit également le personnel engagé régulièrement par les comités, les partis et les associations.

Organiser ou fait organiser doit également être interprétée largement. Pour la commission, le parti politique ou l'association qui mandate une société pour récolter des signatures et les organes de la société qui mettent en place la récolte et rémunèrent des gens pour le faire sont punissables. En revanche, les personnes rémunérées ne sont elles-mêmes pas punissables, sauf si elles sont également organisatrices.

La commission a également souhaité introduire la possibilité pour l'État de confisquer au profit de l'État les gains provenant de contrats visés par la disposition précitée comme cela est d'ailleurs déjà le cas pour les dons qui n'auraient pas été annoncés à la chancellerie d'État.

Toutefois, il convient de préciser que pour les référendum et initiatives sur le plan fédéral, la récolte rémunérée serait interdite explicitement exclusivement à Neuchâtel.

En effet, selon l'article 39 de la Constitution fédérale, la Confédération règle seule l'exercice des droit politiques fédéraux, alors que les cantons sont compétents pour régler les droits cantonaux et communaux.

Selon l'article 335 CP, les cantons conservent la compétence de légiférer sur les contraventions qui ne sont pas traitées par la législation fédérale. La majorité de la commission ne partage pas les doutes exprimés à ce sujet par la cheffe du service juridique et considère en l'occurrence, que puisque la Confédération n'a pas légiféré, les cantons ont la possibilité d'incriminer ce comportement. Toutefois, Mathias Reynard a déposé une motion 20.3015 au Parlement fédéral, motion qui n'a pas encore été traitée à ce jour.

Selon certains commissaires, il aurait également été préférable d'attendre que la motion précitée soit traitée au niveau fédéral avant d'agir sur le plan cantonal.

## **5. EXAMEN DU PROJET DE LOI**

Toutefois, au vu des modifications apportées au projet de loi initial, la commission a décidé d'aller de l'avant avec le projet de loi modifié et recommande au Grand Conseil, par 10 voix contre 4, de donner une suite favorable à ce nouveau projet de loi.

## **6. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES ET CONSÉQUENCES SUR LE PERSONNEL**

(art. 160, al. 1, let. d, OGC)

Ce projet de loi n'a aucune incidence sur le personnel de l'État.

## **7. MAJORITÉ REQUISE POUR L'ADOPTION DU PROJET DE LOI**

(art. 160, al. 1, let. e, OGC)

Le projet de loi n'engendre pas de dépenses nouvelles. Son adoption est ainsi soumise à la majorité simple des votants.

## **8. INFLUENCE DU PROJET SUR LA RÉPARTITION DES TÂCHES ENTRE L'ÉTAT ET LES COMMUNES**

(art. 160, al. 1, let. f, OGC)

Le projet de loi soumis n'a aucune influence sur la répartition des tâches entre l'État et les communes.

## **9. CONFORMITÉ AU DROIT SUPÉRIEUR** (art. 160, al. 1, let. g, OGC)

Selon l'article 335 CP, les cantons conservent la compétence de légiférer sur les contraventions qui ne sont pas traitées par la législation fédérale.

En l'espèce, la Confédération n'a pas légiféré en matière d'interdiction de la rémunération des récoltes de signatures, et de ce fait les cantons conservent la compétence de le faire.

La commission a longuement débattu de l'opportunité de limiter la portée du projet de loi aux objets communaux et cantonaux ou de l'étendre aux objets fédéraux.

Une majorité de la commission a opté pour l'inclusion des objets fédéraux, l'absence de législation fédérale laissant aux cantons le pouvoir de légiférer en la matière.

Une minorité de commissaires s'est montrée plus réservée sur la question. En effet, comme le présent projet de loi englobe les objets fédéraux, il se pourrait que l'introduction de cette interdiction pose des problèmes de compatibilité avec le droit supérieur à mesure que seule la Confédération pourrait agir sur des questions relatives aux droits politiques.

## **10. CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES, SOCIALES ET ENVIRONNEMENTALES DU PROJET AINSI QUE SES CONSÉQUENCES POUR LES GÉNÉRATIONS FUTURES** (art. 160, al. 1, let. j, OGC)

Le projet de loi n'a ni de conséquences économiques, sociales ou environnementales, ni de conséquences pour les générations futures.

## **11. CONCLUSION**

La commission a adopté le présent rapport à l'unanimité le 19 mai 2021.

### **Préavis sur le traitement du projet** (art. 272ss OGC)

À l'unanimité, la commission propose que le projet soit traité par le Grand Conseil en débat libre.

Veillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre considération distinguée.

Neuchâtel, le 19 mai 2021.

Au nom de la commission législative :

*Le président*  
J.-J. AUBERT

*La rapporteure,*  
B. HAENY



---

**Loi**  
**portant modification de la loi sur les droits politiques**  
**(LDP)**  
**(Punissabilité des récoltes rémunérées de signatures)**

---

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,*  
sur la proposition de la commission législative, du 19 mai 2021,  
*décède :*

**Article premier** La loi sur les droits politiques (LDP), du 17 octobre 1984, est modifiée  
comme suit :

*Art. 138a, al. 1, let. d (nouvelle teneur), let. e (nouvelle)*

- d) aura organisé ou fait organiser une récolte de signatures contre rémunération pour une initiative ou un référendum communal, cantonal ou fédéral ;
- e) ou aura, de n'importe quelle manière, contrevenu aux dispositions du Titre IV A de la présente loi ou à ses dispositions d'exécution ;

*Art. 138b (nouvelle teneur)*

La confiscation au profit de l'État des dons qui n'auront pas été annoncés à la chancellerie d'Etat et des gains provenant de contrats visés par l'article 138a, alinéa 1, lettre *d*, est régie par le code de procédure pénale suisse (CPP), du 5 octobre 2007.

**Art. 2** La présente loi est soumise au référendum facultatif.

**Art. 3** <sup>1</sup>Le Conseil d'État fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

<sup>2</sup>Il pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Au nom du Grand Conseil :

*Le président,                      La secrétaire générale,*