



**Réponse de la Municipalité à l'interpellation de Monsieur Samuel De Vargas et consorts
déposée le 4 mars 2022**

« Un exercice juste des droits démocratiques, maintenant ! »

Lausanne, le 17 mars 2022

Rappel de l'interpellation

« Plusieurs initiatives et référendums sont en cours de récolte de signatures. Il s'avère que certaines personnes récoltant des signatures usent de méthodes frauduleuses pour parvenir à leur fin. Si cette situation n'est malheureusement pas nouvelle, cette pratique entache le travail politique dans son ensemble. Une intervention ainsi qu'une prise de position rapide sont nécessaires afin de limiter les conséquences de ces méthodes antidémocratiques.

À l'occasion de l'assermentation des membres du Conseil communal le 29 juin dernier, les membres de l'organe législatif de la Ville ont notamment prêté le serment de « ...contribuer au maintien de l'ordre, de la sûreté de la tranquillité publique. D'avoir dans tout ce qui sera discuté, la justice et la vérité devant les yeux... ». En tant qu'élu·e·x·s, nous avons donc la responsabilité de veiller au respect des institutions politiques et des droits et obligations qui en découlent. Car depuis quelque temps, certains pans de notre démocratie sont mis à mal par des pratiques frauduleuses. Il est question de la récolte de signatures en usant non seulement de mauvaise foi, mais de fausses vérités. Le droit d'initiative et de référendum est garanti par la Constitution et ne doit en aucun cas être restreint. Cependant, ces droits viennent avec certaines obligations.

Ces devoirs n'ont manifestement pas été tenus par exemple lors de la récolte de signatures pour le référendum contre la norme anti-homophobie où certaines personnes ont prétendu qu'elles faisaient signer un référendum visant à interdire l'homophobie – soit l'exact contraire de ce à quoi servaient les paraphes. On peut aussi citer un exemple similaire à Neuchâtel pour la récolte de signatures contre le congé paternité.

Lorsqu'il est question d'agir contre ce genre de méthodes, les autorités se renvoient la balle parmi les différents niveaux politiques suisses. Un postulat déposé par monsieur Benjamin Rudaz demande à étudier l'opportunité de réglementer la récolte de signatures rémunérée, avec pour objectif de garantir un débat démocratique sain. Dans le rapport de la commission chargée de l'examen de ce dépôt, il en ressort que la marge de manœuvre communale est faible et ne laisse entrevoir aucune avancée significative. S'il est nécessaire d'attendre le rapport-préavis de la Municipalité à ce sujet, il est aussi important d'agir rapidement et de faire preuve de volonté politique pour endiguer cette problématique.

Car si les possibilités d'agir pour la Ville sont limitées, elles ne sont pas inexistantes. Les autorités communales doivent s'assurer de la libre formation de l'opinion, et réagir en cas d'atteinte à ce principe. Il n'est évidemment pas question de porter atteinte aux droits politiques, mais ils ne doivent pas pour autant servir de prétexte pour laisser passer des pratiques antidémocratiques.

En définitive, il s'agit de faire cesser l'impunité dont font preuve certaines personnes par un engagement des groupes représentés au Conseil communal. »

Introduction

En préambule, la marge de manœuvre dont dispose l'autorité communale est extrêmement réduite lorsqu'il s'agit d'actions visant la diffusion d'opinions et d'informations au bénéfice des garanties constitutionnelles relatives à ces libertés publiques. En effet, le contrôle a priori de ce type d'activité est extrêmement restreint, en particulier s'il s'agit de distribution de tracts ou de récolte de signatures sur le domaine public lorsqu'aucune installation n'est nécessaire aux distributeurs-trices.

En effet, dans son arrêt du 7 mars 2019 concernant un cas lausannois, la Cour de droit administratif et public du canton de Vaud (GE.2018.0064), a confirmé que « *la distribution de tracts sur le domaine public, sur une base individuelle et sans installation particulière, constitue un simple usage commun, qui ne nécessite pas d'autorisation* ». Ainsi, la distribution de tracts, la récolte de signatures ou la diffusion de messages visant la diffusion d'idées ou à but idéal, politique ou religieux dans l'espace public, sans infrastructure ou sans animation particulière, ne peut donc pas être soumise à autorisation préalable. Seule une atteinte à l'ordre public peut justifier une intervention de la police pour y mettre fin, ce qui reste délicat puisque si le message véhiculé peut heurter certaines sensibilités, il est rare que de telles actions génèrent un réel trouble à l'ordre public.

De fait, tant que le message diffusé ne vise pas à promouvoir un comportement illicite ou à heurter la sensibilité de la population, ou qu'il n'existe pas de risques avérés de trouble à l'ordre public, il n'est pas possible pour la Ville de Lausanne d'imposer des règles plus strictes quant à l'usage du domaine public pour ce type d'activité. Elle ne dispose de moyens que lorsque le message véhiculé ou présenté serait de nature à heurter fortement les valeurs éthiques et sociales de la population lausannoise. En ce sens, des mesures a posteriori concernant des imprimés distribués ou des messages véhiculés sur les stands ou dans la rue peuvent, sur constat ou en cas de plaintes, être prises.

En revanche, lorsqu'une association à but idéal ou religieux souhaite disposer d'un stand d'information ou organiser un rassemblement sur le territoire communal lausannois, une demande d'autorisation de manifestation doit être soumise aux autorités communales. En effet, cela constitue en un usage accru du domaine public, notamment au vu des installations utilisées. Dans ce cadre se justifie la mise en place de conditions d'organisation et de contrôles par les autorités communales. Les dates, horaires et emplacements précis sont arrêtés et des informations quant au contenu des messages diffusés peuvent être demandées avant toute délivrance d'une autorisation.

En pratique, hormis les demandes de stands pour les partis politiques, seules cinq sociétés de fundraising (*Corris, Raise, Voiss SA, IMIS et ONG Conseil Suisse*) font régulièrement des demandes d'autorisation pour des emplacements de stands d'information sur le domaine public. Ces sociétés sont principalement dédiées à la récolte de fonds en faveur d'un grand nombre d'ONG et d'associations défendant toutes sortes de causes (Amnesty International, CICR ; Greenpeace, Patouch, Helvetas, Pro Juventute, etc.). Les actions de ces sociétés visent principalement à obtenir la signature de nouveaux membres engageant son auteur à verser de l'argent en faveur de telle ou telle cause. C'est sur ce concept de fonctionnement que des mesures ont été prises par les autorités communales (demande du contrat type, pas de rémunération à la signature, un stand par semaine au maximum limité à trois personnes par stand) afin d'éviter au mieux les risques de voir de tels contrats conclus sans que le public ait pu réaliser à quoi il s'engageait financièrement.

Les sociétés de récoltes de signatures à but politique sont soumises au même régime que les partis politiques et aucun contrôle du contenu ne peut être effectué même en cas d'usage accru du domaine public. Cela étant, si, et seulement si, une société de récoltes de signatures effectuait une demande d'autorisation en vue d'obtenir un stand d'information, le même type de contrôle relatif au contrat type

pourrait au mieux être effectué afin d'éviter le harcèlement et les abus potentiels. En revanche, il serait extrêmement délicat d'évaluer la pertinence du message politique et la qualité de l'employé en charge de la récolte.

Réponse aux questions posées

La Municipalité répond comme suit aux questions posées :

Question 1 : Quelles mesures peuvent être entreprises rapidement afin de garantir le bon déroulement du débat démocratique dans le cadre de récoltes de signatures ?

La récolte de signatures, bénéficiant de la garantie des droits politiques de l'article 34 de la constitution fédérale, n'est pas soumise à autorisation préalable. Seule une atteinte à l'ordre public peut justifier une intervention de la police pour y mettre fin. La marge de manœuvre de la Ville est donc extrêmement réduite en la matière.

Cela est notamment confirmé par la jurisprudence cantonale rappelée en introduction (GE.2018.0064) qui souligne que, à l'instar de la distribution de tracts ou la diffusion de messages visant la diffusion d'idées ou à but religieux dans l'espace public, sans infrastructures ou sans animation particulière, la récolte de signature ne peut pas être soumise à autorisation préalable. La rémunération ne peut être un critère permettant de justifier des restrictions. Ce type d'activité pouvant se prévaloir des garanties constitutionnelles et constituant un usage commun du domaine public, aucune mesure a priori ne peut être prise au niveau communal pour limiter la récolte simple, sans infrastructure, de signatures par des individus, qu'ils soient militant·e·s bénévoles ou employé·e·s d'une société.

Question 2 : Le cas échéant, quelles démarches peuvent être initiées par la Ville de Lausanne pour que le niveau cantonal et/ou fédéral propose des solutions concrètes ?

La Municipalité estime que la problématique soulevée par l'interpellateur doit trouver une solution au niveau cantonal, mais également et surtout au niveau fédéral. Elle rappelle qu'au niveau cantonal, le Grand conseil vaudois a décidé le 4 mai 2021 de ne pas prendre en considération une motion transformée en postulat de Madame la députée Rebecca Joly à ce sujet. Sur le plan fédéral, le Conseil fédéral et le Parlement se sont penchés à plusieurs reprises sur la question de la rémunération de la récolte de signatures, et a, à chaque fois, rejeté toute proposition visant à l'interdire. Une motion Reynard "Interdire la récolte rémunérée de signatures" a encore récemment été rejetée par le Conseil national le 21 septembre 2021.

Question 3 : Dans le rapport de la commission numéro 10, il est écrit que la Ville de Lausanne demande le contrat de travail auprès des entreprises employant des récolteur·euse·x·s. À combien s'élève le nombre de contrats de travail demandés au cours des trois dernières années et à combien de reprises des problèmes ont-ils été constatés avec la personne récoltant des signatures ?

En pratique, l'autorité communale requiert un exemplaire des contrats de travail type lorsqu'une nouvelle société dépose son dossier en vue de pratiquer la récolte de fonds destinés à une ONG ou une cause sur le territoire lausannois. A ce jour, cinq sociétés (Corris, Imis, Raise, Voiss SA, ONG Conseils) sont actives à Lausanne et effectuent régulièrement des demandes d'autorisation pour des stands d'information. Ces entreprises sont toutes soumises aux mêmes conditions pour exercer leurs activités, incluant notamment une politique salariale transparente comprenant un salaire de base fixe et non pas une rémunération à la signature.

Le Service de l'économie effectue ponctuellement des rappels de l'ensemble des conditions citées précédemment aux sociétés concernées. Bien qu'aucun problème contractuel n'ait été constaté depuis de nombreuses années, un courrier de rappel leur a été adressé le 15 mars 2021.

Ce type de contrôle est effectué lorsqu'il s'agit d'un usage accru du domaine public visant à demander de l'argent. Lorsqu'il s'agit d'un usage commun et qu'aucune infrastructure n'est nécessaire, aucun contrôle ne peut être effectué a priori. Ce type d'activité ne pouvant être soumis à autorisation, il n'est pas possible pour l'autorité communale de fixer des conditions pour exercer l'activité et encore moins de requérir des exemplaires de contrats afin d'en effectuer le contrôle.

Les sociétés axées sur la récolte de signatures à but politique, telles que l'association Incop, adoptent un mode de fonctionnement de préférence sans infrastructure pour échapper à toute formalité administrative. De fait, aucun contrôle ne peut être effectué a priori sur les entreprises adoptant ce mode de fonctionnement.

Question 4 : Subsidiairement à la question précédente, quels sont les mécanismes en place pour vérifier le travail effectué par ces individus ?

Concernant les entreprises de récoltes de fonds au bénéfice d'un stand d'information, la marge de compétence de la Municipalité se limite à contrôler que les contrats n'incitent pas l'employé collecteur à se montrer insistant auprès du public, afin d'augmenter ses revenus. La rémunération à la conclusion d'une promesse de don n'est donc pas autorisée.

S'agissant d'initiative ou de référendum à but politique, l'autorité n'a pas de contrôle sur ce qui est dit. Les consignes transmises aux sociétés telles que l'association Incop par leurs mandataires et communiquées aux employé·e·s pour la récolte de signatures ne peuvent être vérifiées par les autorités communales, au même titre que les consignes de parole établies par les partis politiques.

Qui plus est, selon le rapport de majorité de la commission thématique des institutions et des droits politiques chargée d'examiner la motion de Madame Rebecca Joly (20_MOT_127) déposée au niveau cantonal, l'association Incop a changé sa pratique. Aujourd'hui, les partis et comités faisant appel à ses services doivent assumer la responsabilité de la formation des personnes chargées de la récolte de signatures, et des arguments à développer auprès des citoyens. Il semble donc que les mandataires de ce type de prestation sont directement impliqués dans la teneur des propos des employé·e·s récoltant les signatures.

Question 5 : S'agissant des emplois, quels sont les types de contrats de travail et quels sont les salaires pratiqués ?

Les contrats types transmis par les sociétés de récolte de fonds sont des contrats de droit privé basés sur un salaire journalier fixe, soit d'un montant forfaitaire, en principe, de CHF 150.- brut.

Question 6 : Des demandes d'autorisations sont déposées lors de la récolte de signatures rémunérées (cf. rapport de la commission 10), ne devraient-elles pas faire l'objet d'un émolument ? Si tel est déjà le cas, à combien s'élève-t-il, et dans le cas contraire pourquoi n'est-il pas prélevé ?

Comme mentionné précédemment, une demande d'autorisation n'est requise que lorsqu'il s'agit d'un usage accru du domaine public. Tout acte individuel et sans infrastructures, qu'il soit politique, religieux ou autre, sur le domaine public, est un usage commun et n'est pas soumis à autorisation. Aucun émolument n'est donc perçu en pareille situation. Tout un chacun a le droit de s'exprimer sur l'espace public, de demander assistance ou de récolter des signatures ; cela fait partie des libertés individuelles. Le fait d'être rémunéré ou non ne permet pas de justifier une quelconque limitation de ces libertés.

Concernant les demandes d'autorisation pour l'installation de stands d'information, conformément à la Directive municipale sur la tarification des émoluments d'autorisation de manifestations du 6 septembre 2018, aucun émolument n'est perçu. Toutefois, lorsqu'il s'agit de sociétés spécialisées dans la récolte de fonds, la taxe d'occupation du domaine public est perçue et représente un montant forfaitaire de CHF 60.- par jour.

A contrario, lorsqu'il s'agit d'un but politique, les intervenant-e-s bénéficient de la gratuité de la taxe d'occupation du domaine public, qu'ils soient membres de partis politiques ou employés par des sociétés mandatées pour de la récolte de signatures dans le cadre d'une initiative ou d'un référendum.

Question 7 : En 2019, l'association INCOP Suisse a été épinglée pour ses méthodes contrevenant à l'expression citoyenne fidèle, la Ville de Lausanne lui-a-telle délivré des autorisations à la suite de ces événements ? Si oui, pourquoi ?

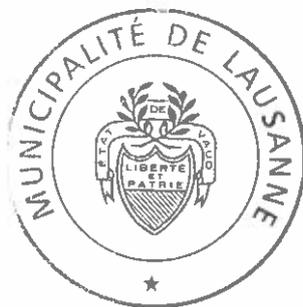
Aucune autorisation n'a été délivrée à l'association INCOP Suisse depuis 2016. La récolte de signatures à but politique sans infrastructure ne pouvant être soumise à autorisation, il se peut que cette société soit mandatée par des partis politiques lausannois ou des comités d'initiative ou référendaires pour agir sur le territoire communal afin de récolter des signatures en leur faveur.

La Municipalité estime avoir ainsi répondu aux questions de Monsieur Samuel De Vargas et consorts.

Ainsi adopté en séance de Municipalité, à Lausanne, le 17 mars 2022.

Au nom de la Municipalité

Le syndic
Grégoire Junod



Le secrétaire
Simon Affolter

