



Octobre 2019

19.400 Iv. pa. Plus de transparence dans le financement de la vie politique

Synthèse des résultats de la
procédure de consultation

Table des matières

1	En général	3
2	Contexte	3
2.1	Introduction.....	3
2.2	Contenu essentiel de l'avant-projet.....	4
3	Synthèse des résultats	4
3.1	Condensé	4
3.2	Appréciation générale du besoin de légiférer	5
3.3	Appréciation générale de l'avant-projet.....	6
3.3.1	Remarques positives	6
3.3.2	Remarques critiques.....	7
3.4	Autres remarques générales.....	8
3.5	Avis sur les différents articles de l'avant-projet.....	8
3.5.1	Art. 76b Obligation de déclarer le financement des partis politiques	8
3.5.2	Art. 76c Obligation de déclarer le financement lors de campagnes de votation et d'élection.....	11
3.5.3	Art. 76d Délais et modalités de l'obligation de déclarer.....	14
3.5.4	Art. 76e Contrôle	15
3.5.5	Art. 76f Publication	16
3.5.6	Art. 76g Autorité compétente	16
3.5.7	Art. 76h Libéralités anonymes et libéralités provenant de l'étranger	17
3.5.8	Art. 76i Traitement des données personnelles et échange d'informations	18
3.5.9	Art. 76j Dispositions pénales	18
4	Accès aux avis	19
	Anhang / Annexe / Allegato	20

1 En général

La procédure de consultation relative à l'avant-projet concernant l'initiative parlementaire « 19.400 Iv. pa. Plus de transparence dans le financement de la vie politique » a eu lieu du 7 mai 2019 au 28 août 2019. Les cantons, les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, les associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national, les associations faitières de l'économie qui œuvrent au niveau national ainsi que d'autres milieux concernés ont été invités à se prononcer.

Au total, 46 prises de position ont été reçues. Ont répondu tous les cantons, 8 partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale et 12 autres participants.

2 cantons¹ ont renoncé expressément à formuler un avis.

Une liste des cantons, des partis, des organisations et des personnes qui ont pris part à la consultation figure en annexe.

2 Contexte

2.1 Introduction

L'initiative populaire fédérale « Pour plus de transparence dans le financement de la vie politique (initiative sur la transparence) » a été déposée le 10 octobre 2017 sous la forme d'un projet rédigé et a recueilli 109'826 signatures valables. L'initiative requiert de la Confédération qu'elle édicte des prescriptions imposant la publicité du financement des partis politiques et des campagnes précédant les élections et votations au niveau fédéral. Elle vise à introduire de nouvelles dispositions dans la Constitution fédérale². Dans son message du 29 août 2018³, le Conseil fédéral propose aux Chambres fédérales de recommander au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative populaire sans lui opposer de contre-projet.

Lors de sa séance du 21 janvier 2019, la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats (CIP-E) a décidé par 8 voix contre 3 et 2 abstentions d'élaborer une initiative en guise de contre-projet indirect à l'initiative populaire (ci-après « initiative »). Elle a également décidé par 9 voix contre 2 et 1 abstention d'étudier s'il est pertinent d'interdire les dons provenant de l'étranger, en prenant ainsi en considération l'objectif visé par l'initiative parlementaire déposée par le Conseiller aux Etats valaisan Jean-René Fournier (18.423 iv. pa. Pas d'ingérence étrangère dans la politique suisse!). Selon la CIP-E, il existe un besoin de légiférer mais des dispositions détaillées sur la transparence du financement des partis politiques et des campagnes d'élection ou de votation n'ont pas leur place dans la Constitution.

Le 22 février 2019, la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N) a décidé d'approuver l'initiative par 12 voix contre 11 et 1 abstention. Par 14 voix contre 10, elle a en revanche décidé de ne pas donner suite à l'initiative parlementaire concernant l'interdiction des dons provenant de l'étranger.

Le 29 avril 2019, par 7 voix contre 2 et 1 abstention, la CIP-E a adopté l'avant-projet de loi en intégrant l'interdiction de l'acceptation de libéralités provenant de l'étranger.

¹ SZ, ZH.

² RS 101

³ FF 2018 5675

2.2 Contenu essentiel de l'avant-projet

Avec son projet, la CIP-E entend inscrire dans la loi fédérale sur les droits politiques⁴ des règles de transparence applicables aux partis ainsi qu'aux comités chargés de campagnes d'élection ou de votation au niveau fédéral.

Concrètement, les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale devront publier une fois par an les informations relatives à leurs recettes et aux libéralités excédant 25'000 francs par personne et par an. Des obligations de transparence s'appliqueront également aux personnes physiques ou morales ainsi qu'aux sociétés de personnes qui dépensent plus de 250'000 francs afin de mener une campagne d'élection ou de votation, ou de récolter des signatures au niveau national pour une initiative populaire ou un référendum. Une minorité de la commission considère que les seuils prévus sont trop élevés: elle propose, tout comme les auteurs de l'initiative populaire d'ailleurs, de fixer ces seuils à 100'000 francs au lieu de 250'000 francs et à 10'000 francs au lieu de 25'000 francs.

Etant donné que la réglementation des élections au Conseil des Etats n'est pas du ressort de la Confédération, la CIP-E a prévu un dispositif spécial en la matière. En ce qui concerne les membres du Conseil des Etats, les obligations de transparence relatives au financement de leur campagne ne s'appliqueront qu'une fois qu'ils seront élus.

Par ailleurs, la CIP-E a opté pour l'interdiction de l'acceptation de libéralités anonymes et de libéralités provenant de l'étranger. Une minorité de la commission s'oppose à interdire les libéralités provenant de l'étranger.

L'ensemble des informations et documents fournis par les acteurs politiques devront être contrôlés par un organe indépendant et seront publiés.

Les contraventions aux prescriptions en matière de transparence seront passibles d'une amende. Une minorité de la commission estime qu'il ne faudrait pas prévoir d'amendes pour les actes commis par négligence.

Aussi, une minorité de la commission propose de ne pas entrer en matière sur l'avant-projet.

3 Synthèse des résultats

3.1 Condensé

Sur les 46 participants, 26 sont favorables à l'avant-projet, 18 s'y opposent. 2 participants n'ont pas pris position. Parmi les participants favorables, 18 émettent des réserves, par exemple concernant les seuils prévus⁵, la réglementation en matière d'élections au Conseil des Etats⁶ et le système de contrôle⁷.

14 cantons⁸ sont en faveur de l'avant-projet, alors que 10 cantons⁹ s'y opposent. 2 cantons¹⁰ ont renoncé expressément à exprimer leur avis. 9 cantons¹¹ parmi ceux qui sont favorables à l'avant-projet émettent des réserves.

⁴ LDP, RS 161.1

⁵ Voir ch. 3.5.1, 3.5.2, 3.5.3.

⁶ Voir ch. 3.5.2.

⁷ Voir ch. 3.5.4.

⁸ AG, BL, BS, FR, GE, GR, JU, NE, NW, OW, SO, TG, VD, VS.

⁹ AI, AR, BE, GL, LU, SG, SH, TI, UR, ZG.

¹⁰ SZ, ZH.

¹¹ BL, BS, FR, GE, GR, NE, TG, VD, VS.

5 partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale¹² sont en faveur de l'avant-projet, 3¹³ s'y opposent. 3 partis politiques¹⁴ parmi ceux qui sont favorables à l'avant-projet émettent des réserves.

En ce qui concerne les associations faitières, l'UVS soutient l'avant-projet (avec des réserves) alors que l'USAM s'y oppose. Les 2 autres milieux consultés¹⁵ sont favorables à l'avant-projet, tout en émettant des réserves.

4 autres participants¹⁶ s'opposent à l'avant-projet alors que 4¹⁷ le soutiennent, tout en émettant des réserves.

3.2 Appréciation générale du besoin de légiférer

Plusieurs participants¹⁸, dont certains sont en principe opposés à l'avant-projet¹⁹, reconnaissent le besoin d'agir pour créer plus de transparence dans le financement de la vie politique suisse. Certains participants²⁰ saluent de manière explicite la décision de la CIP-E d'opposer un contre-projet indirect à l'initiative populaire fédérale. Quelques participants²¹ constatent que le peuple suisse demande de plus en plus de transparence dans la vie politique, comme le démontrent notamment les différents développements aux niveaux cantonal et fédéral.

GE affirme son soutien de principe à toute démarche visant à renforcer le processus de formation de l'opinion démocratique sous l'angle de la confiance que nourrissent les citoyens envers leurs élus et dans leurs institutions. NE souligne que l'avant-projet tend à renforcer l'éthique et l'égalité des chances dans le processus d'exercice des droits politiques. SO relève que la transparence du financement de la vie politique sert à la libre formation de la volonté des électeurs. Pour sa part, TG souligne que les arguments exprimés par le Conseil fédéral dans son message sont peu compréhensibles et que, dans une démocratie directe, il est approprié que les dons politiques avec des montants considérables soient déclarés. Selon UR et VS, la transparence renforce la confiance du peuple envers les acteurs politiques et les institutions. Le BDP appuie l'avant-projet tel qu'il a été mis en consultation. Quant au pvl, il estime que des règles sur la transparence renforcent la démocratie directe sur le long terme. Enfin, TI Suisse est de l'avis que la provenance de l'argent dans le domaine politique est une information importante pour les électeurs dans le cadre du processus de formation de leur opinion et représente un élément central dans une démocratie moderne et dans la prévention et la lutte contre la corruption.

Certains participants²² se réfèrent explicitement aux recommandations et aux critiques formulées envers la Suisse au niveau international, notamment par le Groupe des Etats contre la corruption (GRECO) ou par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), et saluent la création de plus de transparence.

En revanche, certains participants²³ s'opposent expressément à une réglementation en matière de financement de la vie politique au niveau fédéral.

¹² PBD, PEV, Les Verts, pvl, PS.

¹³ PDC, PLR, UDC.

¹⁴ Les Verts, pvl, PS.

¹⁵ lobbywatch.ch, TI Suisse.

¹⁶ CP, Fröhlich-Oprita, GastroSuisse, HBB.

¹⁷ FER, OIT, Public Eye, pp.

¹⁸ AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, JU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, TG, UR, VD, VS, BDP, PEV, Les Verts, pvl, PS, TI Suisse, lobbywatch.ch, UVS, FER, pp, OIT, Public Eye.

¹⁹ AI, AR, BE, SG, SH, UR.

²⁰ AG, AR, BL, SO, VS.

²¹ GR, VS, BDP, PS, TI Suisse, OIT.

²² AG, BL, GE, JU, SO, pvl, TI Suisse, FER.

²³ GL, LU, ZG, PDC, PLR, UDC, USAM, CP.

Selon GL, la création d'une réglementation en matière de transparence au niveau fédéral mettrait sous pression les cantons qui ne disposent pas encore de règles en la matière. Le PDC souhaite continuer à se baser sur le système de milice et l'autoréglementation. Il estime que l'adoption du contre-projet indirect pourrait dissuader des personnes physiques et morales de faire des libéralités et que si cela devait arriver, il faudrait impérativement discuter d'un modèle de financement alternatif, comme par exemple le financement étatique. Ces arguments sont également partagés par le PLR. Ce dernier relève au surplus que le système de milice fonctionne bien et que, pour cela, il est nécessaire de pouvoir continuer à compter sur l'engagement politique et financier des citoyens, ce qui ne serait pas garanti avec l'adoption de prescriptions légales en matière de transparence. Le PLR déclare enfin qu'à son avis il n'existe pas un besoin d'agir en matière de transparence du financement de la vie politique car le système actuellement en place fonctionne bien. Il relève avoir déjà pris les mesures internes nécessaires pour garantir l'indépendance politique et définir les règles concernant le financement. L'UDC pour sa part s'oppose à une influence accrue de l'Etat sur les partis politiques et leur financement et refuse la mise en place d'un contrôle bureaucratique coûteux qui ne conduirait qu'à une transparence fictive. Il se positionne en outre en faveur de la protection de la sphère privée et de la liberté des citoyens suisses et des entreprises qui décident si et dans quelle mesure ils veulent soutenir financièrement un parti politique. Selon l'UDC, le droit de soutenir des idées politiques en faisant des libéralités est un acte politique sensible. Il s'interroge dès lors si une obligation de déclarer les libéralités effectuées serait conforme à la Constitution fédérale. L'USAM relève que la sphère privée des partis politiques doit être respectée et se réfère au fait que, mis à part les contributions financières aux groupes parlementaires, la Suisse ne connaît pas un système de financement étatique des partis politiques. En outre, selon l'USAM, l'avant-projet crée des inégalités au vu du fait que dans un système fédéraliste il n'est pas possible de saisir l'ensemble des donateurs.

Certains participants²⁴ déclarent que l'influence de l'argent dans les élections ou votations ne doit pas être surestimée. Pour cette raison, LU et l'UDC estiment que des règles sur la transparence ne sont pas nécessaires. Selon eux, les électeurs sont en mesure de porter un jugement critique sur les événements politiques auxquels ils sont confrontés.

3.3 Appréciation générale de l'avant-projet

3.3.1 Remarques positives

Plusieurs participants²⁵, dont certains sont en principe opposés à l'avant-projet²⁶, déclarent explicitement qu'une réglementation au niveau de la loi serait suffisante et qu'une modification de la Constitution fédérale ne serait pas indiquée.

Selon JU, la forme législative choisie semble la voie la plus adéquate pour inscrire avec précision les informations attendues des partis en lien avec leur financement et les sanctions y relatives. TG salue l'insertion des dispositions sur la transparence dans la LDP. Selon VS, la création dans la Constitution fédérale d'une nouvelle compétence législative de la Confédération en la matière pourrait avoir des répercussions sur les compétences cantonales, ce qui doit être évité. SO salue le fait de n'avoir réglé que la transparence du financement des partis politiques et de ne pas avoir limité leur autonomie en prévoyant des prescriptions en matière de financement.

²⁴ LU, SG, UDC.

²⁵ AI, AR, BL, JU, LU, SO, TG, VS, pvl, CP.

²⁶ AI, AR, LU, CP.

Plusieurs participants²⁷ indiquent explicitement que l'avant-projet est globalement adéquat.

AG indique que l'avant-projet est équilibré et praticable car il estime que l'on ne doit pas s'attendre à un nombre significatif de déclarations. SO relève que l'avant-projet englobe les aspects essentiels en matière de transparence et présente de manière claire le cadre législatif et les conséquences juridiques. Selon TG, bien que la charge administrative qui en découlerait pour les partis politiques et pour l'autorité chargée du contrôle soit indéniable, elle est maintenue dans des limites raisonnables et apparaît comme justifiées au regard des bénéfices d'un tel système. Selon VS, il importe de trouver un équilibre entre la transparence recherchée et les contraintes imposées. TI Suisse soutient notamment l'avant-projet lorsqu'il rejoint l'initiative sur la transparence.

3.3.2 Remarques critiques

Plusieurs partisans²⁸ de l'avant-projet sont de l'avis que le système mis en place est insuffisant pour améliorer la transparence du financement de la vie politique. Leurs arguments seront exposés sous ch. 3.5.

Plusieurs participants²⁹ pointent du doigt la charge bureaucratique et financière trop grande, qui serait induite par une réglementation sur le financement de la vie politique. Certains relèvent que la mise en œuvre de la loi serait complexe³⁰.

AR considère que la mise en œuvre des dispositions représenterait une charge trop lourde et se dit en faveur d'un avant-projet nettement moins ambitieux, qui permettrait de faire une première expérience en matière de transparence et qui pourrait faire l'objet d'éventuels autres développements. SH se positionne principalement contre l'obligation de déclarer le financement lors de campagnes de votation et d'élection et estime que la charge bureaucratique ne compenserait pas la transparence gagnée. TI relève que la réglementation est complexe. Il se dit toutefois conscient du fait que la seule complexité ne devrait pas décourager l'adoption de normes, pour autant qu'elles soient praticables. Selon UR, l'avant-projet est lacunaire et risque de créer une grande bureaucratie sans être vraiment efficace. L'UDC estime aussi que la transparence créée ne serait qu'apparente. Selon un participant³¹, il serait très difficile, voire impossible, de contrôler l'exactitude ou l'exhaustivité des informations transmises par les partis ou par les comités de campagne. Ainsi, elles ne reflèteront jamais entièrement la réalité.

Selon certains participants³², l'avant-projet va à l'encontre du système politique suisse (notamment de la démocratie directe et du système de milice) et du fédéralisme.

Certains participants³³ mentionnent les risques que la réglementation soit contournée. La transparence serait dès lors incomplète (BE et SG). LU, le PLR et l'UDC se réfèrent à la situation à l'étranger et sont de l'avis que l'obligation de déclarer ne conduirait pas à une plus grande transparence mais plutôt à des nouveaux mécanismes qui permettraient de contourner la loi, ce qui affaiblirait la confiance des citoyens en leurs institutions politiques.

Certains cantons³⁴ soulignent la nécessité de clarifier, respectivement de réserver les compétences cantonales en la matière. Deux cantons³⁵ craignent la charge de travail supplémentaire qui pourrait résulter pour les cantons du fait de la mise en œuvre de l'avant-projet. Le PLR

²⁷ AG, GR, NW, OW, SO, TG, VS, PEV, TI Suisse.

²⁸ Les Verts, PS, TI Suisse, pp, OIT, Public Eye.

²⁹ AI, AR, BE, SG, SH, UR, PLR, UDC, CP, Fröhlich-Oprita.

³⁰ AI, LU, NE, SH, PDC, PLR.

³¹ CP.

³² AR, GL, ZG, PDC, PLR, UDC.

³³ BE, LU, UR, SG, PDC, PLR, UDC, Fröhlich-Oprita.

³⁴ FR, GE, NE, VS.

³⁵ FR, GE.

souligne que l'avant-projet ne donne pas d'indications précises concernant les conséquences financières et en personnel à prévoir.

Selon VD, les compétences cantonales ne semblent pas affectées. Néanmoins, il estime qu'il faudrait clarifier les conséquences financières pour les cantons et que les coûts résultant de la modification de la LDP devraient être mis à la charge de la Confédération.

3.4 Autres remarques générales

Le pvl propose un modèle alternatif selon lequel les contributions financières étatiques sont octroyées aux groupes parlementaires à la condition que ceux-ci déclarent leur financement ; à défaut, les contributions devraient aller aux groupes parlementaires qui ont déclaré leur financement.

Un participant³⁶ se demande s'il ne faudrait pas opposer un modèle totalement alternatif prévoyant d'une part l'introduction d'un financement étatique des partis politiques et d'autre part que les libéralités des privés soient admises, exonérées complètement au niveau fiscal et soumises à l'obligation de déclarer à partir d'un certain seuil.

3.5 Avis sur les différents articles de l'avant-projet

3.5.1 Art. 76b Obligation de déclarer le financement des partis politiques

Al. 1

Certains participants³⁷ saluent expressément le champ d'application personnel prévu par l'avant-projet.

Selon certains participants³⁸, il faudrait au contraire clarifier le cercle de personnes soumises à l'obligation de déclarer.

Selon certains cantons³⁹, il n'est notamment pas clair si les partis cantonaux qui appartiennent aux partis représentés à l'Assemblée fédérale sont également soumis à l'obligation de déclarer. GE, NE et SG se questionnent sur les conséquences qu'une telle obligation aurait au niveau de la répartition de compétences entre cantons et Confédération. FR estime que l'extension à des partis cantonaux pourrait être admissible pour autant qu'elle ne concerne que les votations fédérales.

Selon BS, au contraire, l'obligation de déclarer devrait s'appliquer également aux sections cantonales des partis politiques soumis à l'obligation de déclarer. VS estime en revanche que la nouvelle réglementation devrait s'appliquer exclusivement aux partis nationaux, respectivement aux partis représentés à l'Assemblée fédérale, et que les partis cantonaux et leurs sections devraient être régis par des dispositions cantonales, pour autant qu'elles existent.

Un autre participant⁴⁰ propose qu'il soit fait référence aux listes présentées lors de élections, plutôt qu'aux partis politiques. Selon un autre participant⁴¹ l'obligation de déclarer devrait s'appliquer aux partis politiques, aux candidats, aux mouvements, aux groupes et aux personnes physiques et morales actifs politiquement au niveau national.

³⁶ Fröhlich-Oprita.

³⁷ SO, PEV, pvl, PDC, lobbywatch.ch.

³⁸ BE, BS, FR, GE, NE, SG.

³⁹ BE, GE, NE.

⁴⁰ FER.

⁴¹ pp.

Al. 2 let. a

Certains participants⁴² soutiennent l'obligation de déclarer uniquement les recettes.

VS partage cette solution mesurée qui peut être mise en œuvre sans un déploiement administratif excessif et coûteux et souligne l'importance que le système soit praticable. Malgré son opposition de principe à l'avant-projet, l'UDC salue le fait que le contre-projet indirect prévoit uniquement l'obligation de déclarer les recettes, ce qui évite que les règles sur la transparence soient utilisées par les acteurs politiques pour espionner la composition financière et la stratégie relative aux campagnes de leurs adversaires. lobbywatch.ch relève qu'il importe d'avoir des informations concernant l'origine du financement, ce qui est possible grâce à l'obligation de déclarer les recettes.

Plusieurs participants⁴³ soutiennent la proposition de la minorité et estiment que les partis politiques devraient déclarer non seulement leurs recettes mais aussi leurs dépenses et l'état du patrimoine.

GE indique notamment que les citoyens doivent pouvoir avoir accès aux informations financières adéquates et que les seuls montants absolus relatifs aux recettes ne leur suffisent vraisemblablement pas, d'autant plus que l'avant-projet ne prévoit pas de contrôle matériel des indications fournies. GE suggère que les partis politiques se voient proposer l'utilisation d'un plan comptable unique et simplifié. Certains participants⁴⁴ sont de l'avis que les électeurs devraient disposer de données financières les plus pertinentes possibles, ce qui leur permettrait de comparer les libéralités individuelles aux dépenses et de se faire ainsi une idée des possibles dépendances qui en résulteraient. Selon le PS, il serait enfin même plus simple pour les acteurs politiques de déclarer ces données ; les contrôles en seraient ainsi facilités. TI Suisse s'exprime dans le même sens.

L'USAM est de l'avis que la déclaration devrait être plus détaillée et englober par exemple aussi les montants versés par les partis cantonaux ; il s'oppose néanmoins à la proposition de la minorité car il estime que cela reviendrait à déclarer la comptabilité en entier, ce qui doit être rejeté car un parti politique est une association organisée de manière privée.

Selon un autre participant⁴⁵, au moins les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale devraient déclarer chaque année aussi leur bilan et leur compte de résultat. Un autre participant⁴⁶ estime que le système proposé ne donne qu'une vision incomplète de la réalité politique car il ne prend pas en considération certaines prestations des employeurs, par exemple en accordant à leurs employés le temps nécessaire pour exercer leur activité politique.

BS propose de ne pas faire de distinction entre recettes et libéralités.

Al. 2 let. b

Plusieurs participants⁴⁷, dont certains qui s'opposent en principe au contre-projet indirect⁴⁸, estiment que le seuil proposé par la majorité est adéquat.

NW constate que la charge administrative qui découlerait d'un seuil inférieur n'est pas justifiable et qu'on ne pourrait pas s'attendre à la création de plus de transparence. VS relève qu'un seuil inférieur compliquerait la mise en œuvre et les contrôles et qu'il serait difficilement compatible avec le système politique suisse. SO salue le fait de prendre en considération uniquement les libéralités significatives pour les citoyens. Malgré son opposition de principe à

⁴² AG, VS, UDC, lobbywatch.ch, UVS, FER.

⁴³ GE, PEV, PS, TI Suisse, OIT, Public Eye.

⁴⁴ PS, OIT, Public Eye.

⁴⁵ pp.

⁴⁶ HBB.

⁴⁷ AG, NW, OW, SO, UR, VS, UDC, FER.

⁴⁸ UR, UDC.

l'avant-projet, l'UDC salue le fait que le contre-projet indirect fixe un seuil plus élevé par rapport à l'initiative, ce qui implique un système moins bureaucratique et la prise en considération uniquement des montants atteignant un certain seuil.

Plusieurs participants⁴⁹ indiquent en revanche que le seuil prévu est trop élevé.

BL estime que le seuil prévu est trop élevé en comparaison des seuils fixés au niveau cantonal et à l'étranger et qu'il devrait être examiné sur la base des expériences faites dans les cantons. TG considère le seuil proposé par la minorité comme plus adéquat et cohérent au vu de l'art. 33, al. 1, let. i, de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct⁵⁰ qui prévoit une déduction de 10'100 francs pour les cotisations et les versements en faveur d'un parti politique. GE aussi rejoint l'avis de la minorité (de même le PEV et l'UVS) et considère notamment qu'une libéralité supérieure à 10'000 francs est suffisamment importante pour être susceptible d'exercer une certaine influence dans le cadre des actions et débats politiques menés par les partis politiques, de sorte que le public doit en avoir connaissance.

Selon quelques participants⁵¹, un seuil si élevé limite le champ d'application de l'avant-projet. Certains d'entre eux⁵² relèvent qu'en comparaison avec l'étranger, le seuil prévu est nettement trop élevé. Le PS, TI Suisse et un autre participant⁵³ constatent en outre que, selon une évaluation, la majorité des dons des personnes privées aux partis politiques en Suisse se situe en dessous de 10'000 francs⁵⁴. Selon le PS, la transparence serait créée uniquement au niveau des libéralités très élevées. Or, des montants qui se situent entre 10'000 francs et 25'000 francs pourraient déjà faire naître des attentes des donateurs et créer un rapport de dépendance entre ces derniers et les acteurs politiques. De plus, le seuil de 10'000 francs est déjà très modéré car il dépasse largement le salaire mensuel moyen en Suisse et représente dès lors beaucoup d'argent pour un citoyen lambda (cet argument est mentionné également par un autre participant)⁵⁵.

TI Suisse considère qu'avec un seuil si élevé la loi ne serait pratiquement jamais appliquée. De plus, il indique que les possibilités de contourner la loi augmenteraient car il serait plus facile de couper les libéralités en tranches. TI Suisse relève de surcroît que le seuil de 10'000 francs s'adapterait au système suisse et aux dispositions qui existent déjà dans certains cantons ; il permettrait en outre de limiter l'obligation de déclarer aux dons les plus importants de sorte que la charge administrative pour les acteurs politiques resterait réduite.

Pour d'autres participants⁵⁶, le seuil proposé par la minorité est trop élevé. Il devrait être abaissé à 5'000 francs, voire 1'000 francs.

Un seul canton⁵⁷ estime au contraire que les seuils prévus en matière d'obligation de déclarer les montants des libéralités devraient être augmentés.

Deux participants constatent que des problèmes d'interprétation se posent notamment au niveau des avantages directs (VD) et par rapport à la notion d'« avantage économique » (USAM). Concernant les libéralités, un participant⁵⁸ aurait préféré que l'avant-projet se limite à régler les modèles de financement les plus courants.

⁴⁹ BL, GE, TG, Les Verts, PEV, PS, lobbywatch.ch, TI Suisse, USV, OIT, pp, Public Eye.

⁵⁰ LIFD, RS 642.11

⁵¹ PS, lobbywatch.ch, TI Suisse, OIT, Public Eye.

⁵² PS, TI Suisse, OIT, Public Eye.

⁵³ OIT.

⁵⁴ Article St. Galler Tagblatt vom 23.3.2019, „Es klingelt in den Kassen der Parteien“.

⁵⁵ OIT.

⁵⁶ lobbywatch.ch, pp.

⁵⁷ GR.

⁵⁸ FER.

Al. 3

Selon GE, les parlementaires devraient être tenus de déclarer toutes les libéralités qu'ils acceptent, indépendamment de l'utilisation qu'ils en font et du fait qu'ils sont membres d'un parti.

Au vu de sa proposition de se référer aux listes présentées plutôt qu'aux partis politiques, un participant⁵⁹ propose de supprimer cet alinéa.

3.5.2 Art. 76c Obligation de déclarer le financement lors de campagnes de votation et d'élection

SO salue expressément la réglementation spéciale en matière de campagnes de votation et d'élection. TI Suisse salue le fait que l'avant-projet soumet à l'obligation de déclarer également les campagnes de récolte de signatures en vue d'une initiative populaire et d'un référendum.

De manière générale, lobbywatch.ch critique le fait qu'il n'y a pas de distinction entre le financement lors d'une campagne de votation ou d'élection. Il relève qu'une campagne de votation est toujours menée au niveau national, alors que les élections aux deux Conseils sont, du point de vue du financement de la campagne, une affaire cantonale. Il estime dès lors qu'il faudrait prévoir deux seuils différents.

L'USAM rejette les exigences posées par cet article et se réfère aux arguments soulevés sous ch. 3.5.1 (al. 1 lit. b). Selon un participant⁶⁰, il faudrait renoncer à prévoir une obligation de déclarer le financement lors de campagnes de votation et d'élection car elle serait trop complexe et coûteuse en rapport à la transparence créée et il serait difficile d'en contrôler le respect. Aussi, l'obligation de déclarer représenterait un désavantage pour l'exercice des droits politiques des comités de personnes physiques ou morales qui disposent de peu de moyens propres et pour qui les dons sont donc importants.

Titre

Selon un canton⁶¹, le titre devrait être complété de la manière suivante : « Obligation de déclarer le financement lors de campagnes de votation, d'élection ou de récolte de signatures en vue d'une initiative ou d'un référendum ».

Al. 1

GE s'interroge sur la possibilité effective d'identifier le cercle des personnes astreintes à l'obligation de déclarer et estime qu'il serait préférable d'instituer un nouveau critère d'assujettissement ou, à tout le moins, de préciser la notion de « mener une campagne »⁶². VD estime que des questions d'interprétation se posent concernant notamment les avantages indirects. Le PLR est de l'avis que la délimitation entre campagnes soumises à l'obligation de déclarer et campagne non soumises est problématique, ceci au vu du fait que pour beaucoup d'organisations actives au niveau politique il serait difficile de délimiter le travail quotidien par rapport au travail spécifique en vue d'une campagne de votation.

Certains participants⁶³ soutiennent la proposition de la majorité concernant le seuil fixé.

Malgré son opposition de principe à l'avant-projet, l'UDC salue le fait que le contre-projet indirect fixe des seuils plus élevés par rapport à l'initiative, ce qui implique un système moins

⁵⁹ FER.

⁶⁰ GastroSuisse.

⁶¹ VD.

⁶² GastroSuisse s'exprime dans le même sens.

⁶³ AG, NW, VS, UDC.

bureaucratique pour les petites campagnes et les petits comités et plus compatible avec la démocratie directe suisse.

Plusieurs participants⁶⁴ estiment au contraire que le seuil de 250'000 francs est trop élevé.

GE relève que les dépenses des candidats aux élections devraient rarement atteindre le seuil fixé. Cet avis est également partagé par Public Eye, qui estime que le seuil prévu n'est pas réaliste et que l'avant-projet reviendrait à favoriser une solution illusoire au niveau de la transparence. Selon le PEV, le seuil devrait être fixé à 100'000 francs car ce montant représente déjà une somme considérable pour une campagne.

Il est pour le surplus renvoyé aux arguments développés sous ch. 3.5.1 concernant l'art. 76b al. 2 let. b.

lobbywatch.ch estime pour sa part qu'il faudrait prévoir deux seuils différents pour les votations et les élections (100'000 francs respectivement 25'000 francs). En particulier en matière des votations, il est important de créer une plus grande transparence par rapport aux acteurs qui essaient d'avoir une influence sur les électeurs à travers des moyens financiers considérables. lobbywatch.ch constate aussi que le risque de contourner la loi serait plus grand avec un seuil de 250'000 francs. Un participant⁶⁵ propose un seuil de 10'000 francs par groupe ou par campagne.

Selon un participant⁶⁶, le seuil de 250'000 francs est trop bas et impose de facto la déclaration de financement pour toute opération politique. Un autre participant⁶⁷ estime que le fait de prévoir un seuil unique créerait une grave distorsion des dispositions sur la transparence car dans les campagnes d'élection dans les petits cantons ce seuil ne sera jamais atteint. Enfin, selon un autre participant⁶⁸, le seuil proposé représenterait clairement un avantage en faveur des comités de votation au détriment des partis politiques.

Al. 2 let. a

Selon BS, l'obligation de déclarer devrait s'étendre uniquement au décompte final et pas au budget ; il faudrait en outre clarifier comment les libéralités doivent être indiquées dans le décompte final.

GE est de l'avis que l'exigence relative à la présentation des recettes sous une forme budgétisée est une source de complications excessives et devrait être abandonnée au profit du seul décompte final. GE suggère également que les personnes et sociétés de personnes sujettes au devoir de transparence du financement fournissent les indications non seulement de leurs recettes mais également de leurs dépenses et de l'état de leur patrimoine.

Al. 2 let. c

Le PS salue le fait que les libéralités versées dans le cadre d'une récolte de signatures en vue d'un référendum ou d'une initiative soient soumises à l'obligation de déclarer.

Certains participants⁶⁹ soutiennent la proposition de la majorité concernant le seuil fixé. Plusieurs participants⁷⁰ indiquent au contraire que le seuil prévu est trop élevé. Il est pour le surplus renvoyé aux arguments développés sous ch. 3.5.1 concernant l'art. 76b al. 2 let. b. Un

⁶⁴ BL, GE, PEV, Les Verts, PS, lobbywatch.ch, TI Suisse, UVS, OIT, pp, Public Eye.

⁶⁵ pp.

⁶⁶ FER.

⁶⁷ HBB.

⁶⁸ Fröhlich-Oprita.

⁶⁹ AG, NW, VS, UDC.

⁷⁰ BL, GE, TG, PEV, Les Verts, PS, lobbywatch.ch, TI Suisse, USV, OIT, pp, Public Eye.

seul canton⁷¹ estime que les seuils prévus en matière d'obligation de déclarer les montants des libéralités devraient être augmentés.

SO salue la fixation d'un délai de 12 mois qui détermine à partir de quand l'obligation de déclarer s'applique.

Selon quelques participants⁷², les libéralités devraient être soumises à l'obligation de déclarer non seulement depuis le début de la récolte de signatures mais déjà à partir de la création du comité d'initiative, respectivement à partir de la date du vote définitif des deux Conseils sur l'acte législatif sujet à referendum. TI Suisse estime que le délai prévu par l'avant-projet permettrait de contourner l'obligation de déclarer car les gros donateurs pourraient spécifiquement faire leurs dons avant le début de la récolte de signatures.

Un autre participant⁷³ s'interroge si certaines actions menées dans le délai de 12 mois précédant une campagne politique sur un sujet qui aurait fait l'objet, par une organisation, d'une politique à long terme entrerait dans le cadre de la réglementation.

Al. 3

Un canton⁷⁴ relève que la solution législative trouvée au niveau des élections du Conseil des Etats respecte la répartition des compétences entre cantons et Confédération.

Certains participants⁷⁵, estiment qu'il faudrait prévoir les mêmes règles pour les élections aux deux Conseils.

Selon FR, un régime différencié donnerait lieu à des problèmes de délimitation étant donné que les élections aux deux Conseils se déroulent en même temps et que les organisations politiques organisent fréquemment une seule campagne électorale pour les deux conseils. Le nouveau droit fédéral devrait clairement fixer que les cantons sont compétents pour soumettre aux obligations de transparence non seulement les élections au Conseil des Etats, mais aussi celles au Conseil national. Certains participants⁷⁶ affirment en revanche que la Confédération est compétente pour légiférer en matière de transparence du financement des élections du Conseil des Etats et relèvent qu'une règle différenciée serait incompréhensible pour les électeurs pour lesquels l'intérêt public de connaître les gros donateurs ainsi que les données financières est le même pour les deux Conseils. De plus, ils estiment que les libéralités dans le cadre des élections du Conseil aux Etats sont vraisemblablement plus élevées du fait que le système majoritaire s'applique, de sorte qu'il se justifie d'appliquer le même système aux deux Conseils.

Plusieurs participants⁷⁷ sont au contraire de l'avis qu'il faudrait renoncer à une réglementation au niveau fédéral pour les élections au Conseil des Etats car il s'agit d'un domaine qui relève de la compétence des cantons.

Selon BE, la solution proposée contournerait la compétence cantonale en matière d'élection au Conseil des Etats et influencerait la décision des cantons de prévoir une réglementation dans ce domaine. De plus, du fait qu'elle s'appliquerait uniquement aux candidats élus, elle ne créerait qu'une transparence insuffisante. Selon BS, les dispositions concernant les élections au Conseil des Etats ne sont pas formulées de manière claire et la réglementation différenciée proposée n'a pas été motivée au niveau matériel. Selon TG, la solution proposée n'est pas convaincante.

⁷¹ GR.

⁷² PS, TI Suisse, Public Eye.

⁷³ FER.

⁷⁴ BL.

⁷⁵ AR, FR, PS, TI Suisse, OIT, Public Eye.

⁷⁶ PS, TI Suisse, Public Eye.

⁷⁷ BE, BS, GL, SG, TG, USAM.

Certains participants⁷⁸ expriment un avis plus nuancé et se demandent si la solution proposée respecte la répartition de compétences entre cantons et Confédération.

Selon GE, il faudrait réserver explicitement les prérogatives cantonales qui s'étendent au processus d'élection au Conseil des Etats, cela indépendamment de l'élection effective d'un candidat. Selon NE, la compétence réservée aux cantons d'édicter les règles applicables à l'élection de leurs députés au Conseil des Etats semble s'étendre aussi aux questions de transparence du financement. TI n'est pas convaincu par la solution proposée et relève que, bien que l'obligation de déclarer ne touche que les candidats élus, elle concernerait des données relatives à une campagne électorale pour une élection dont la compétence revient aux cantons. Pour sa part, VD estime que s'il est incontestable que le Conseil des Etats est une autorité fédérale, il appartient aux cantons de définir la procédure d'élection de la Chambre haute qui comprend en principe aussi le financement de la campagne des candidats. VD relève de surcroît que la mise en œuvre d'une telle disposition comporterait certaines difficultés pratiques et pourrait conduire à une double obligation de transparence pour les membres du Conseil des Etats. Selon VD, un tel système serait redondant et source de complexités administratives. De ce fait, il considère opportun de prévoir une réserve en faveur du droit cantonal pour les cantons disposant déjà de dispositions plus contraignantes.

Selon l'USAM, cet alinéa crée une discrimination pour les grands cantons.

Al. 4

Selon TI, il faudrait clarifier si, dans le cadre des élections au Conseil national, une campagne au niveau national doit être considérée séparément d'une campagne d'un parti cantonal limitée à la promotion des candidats de son propre canton. Selon certains participants⁷⁹, ce qu'on l'entend avec « campagne commune » n'est pas clair. Un participant⁸⁰ trouve que cette notion amènerait à des difficultés d'application de la loi. L'USAM rejette explicitement cet alinéa car il estime que sa mise en œuvre impliquerait une grande charge administrative ; il pourrait en outre y avoir des délimitations et des évaluations complexes à faire.

3.5.3 Art. 76d Délais et modalités de l'obligation de déclarer

Al. 1

Certains participants⁸¹ critiquent les délais prévus par l'avant-projet.

Bien que GE conçoive que la communication et la publication des indications financières sous une forme budgétisée avant la date du scrutin respectivement du dépôt des signatures soit une mesure de nature à contribuer en temps utile à la libre formation de l'opinion des citoyens appelés à voter, il regrette néanmoins la complexité du dispositif en résultant, qui impliquerait notamment le respect d'un double délai, accroîtrait inutilement la charge de travail et engendrerait de nombreuses difficultés pratiques tant pour les divers acteurs politiques visés que pour l'autorité de contrôle compétente.

L'USAM estime que les délais prévus en cas de votation ou d'élection au Conseil national sont fixés trop tôt car il est peu réaliste que 45 jours avant les élections un budget définitif puisse déjà être présenté. Il est également probable que 60 jours après le jour de la votation ou de l'élection un décompte final des recettes n'existe pas encore. Un autre participant⁸² est de l'avis que le délai de 45 jours n'a pas de sens car l'action principale d'une campagne se déroule

⁷⁸ GE, NE, TI, VD.

⁷⁹ GE, VD, UR.

⁸⁰ HBB.

⁸¹ USAM, FER, HBB, pp.

⁸² FER.

dans le mois précédant le scrutin et que celle-ci peut par ailleurs évoluer en fonction de l'actualité et du besoin de complément d'informations. Selon un autre participant⁸³, ces délais entrent en conflit avec le système de milice suisse car en 100 jours les acteurs politiques devraient rendre deux calculs différents et cela dans deux phases intensives d'une campagne. Un autre participant⁸⁴ est enfin de l'avis que le budget final et le montant des fonds propres devraient être déclarés 3-4 semaines avant la votation ou l'élection et au plus tard trois mois après cette date.

Al. 2

GE est de l'avis que la transmission « en continu » des données relatives aux libéralités ainsi que le devoir à la charge de l'autorité compétente de les publier « au fur et à mesure » semble particulièrement exigeante et éventuellement contestable sur le plan de la proportionnalité au regard de l'objectif poursuivi. GE préconise dès lors de renoncer à l'exigence de déclaration des recettes budgétisées pour ne laisser subsister que celle relative au décompte final devant intervenir dans un délai unique pour les acteurs politiques.

SO et lobbywatch.ch saluent au contraire la règle particulière prévue à l'al. 2, qui assurerait que les libéralités dépassant le seuil fixé soient publiées immédiatement jusqu'à la date de l'élection ou de la votation. En outre, selon SO, le fait que les délais ont été déterminés pour faire en sorte que la publication intervienne au moment où les électeurs reçoivent leur matériel de vote représente une solution sophistiquée.

Al. 4

Certains participants⁸⁵ soutiennent la proposition de la majorité concernant le seuil fixé. Plusieurs participants⁸⁶ indiquent au contraire que le seuil prévu est trop élevé. Il est renvoyé aux arguments développés sous ch. 3.5.1 concernant l'art. 76b al. 2 let. b.

Le PLR est de l'avis que l'obligation de publier les noms des gros donateurs est juridiquement délicate car il s'agit de données sensibles, desquelles peuvent être tirées des informations sensibles par rapport aux préférences politiques et aux conditions financières d'une personne. Selon le PLR, la déclaration des noms est difficilement conciliable avec la protection de la sphère privée ancrée au niveau constitutionnel. La question de la compatibilité avec la nouvelle loi sur la protection des données est également ouverte. L'UDC est du même avis, comme mentionné sous ch. 3.3.2.

Pour garantir une mise en œuvre efficace des dispositions et éviter qu'elles soient contournées, il faudrait, selon certains participants⁸⁷, préciser dans la loi ou dans l'ordonnance que l'auteur des libéralités déclaré doit correspondre à l'ayant droit économique à l'origine de la donation.

3.5.4 Art. 76e Contrôle

Al. 1

VS indique explicitement que le dispositif de contrôle mis en place est globalement approprié.

Plusieurs participants⁸⁸ sont par contre de l'avis que le système de contrôle proposé n'est pas suffisant et devrait être renforcé.

⁸³ HBB.

⁸⁴ pp.

⁸⁵ AG, NW, OW, SO, UR, VS, UDC, FER.

⁸⁶ BL, GE, TG, PEV, Les Verts, PS, lobbywatch.ch, TI Suisse, USV, OIT, pp, Public Eye.

⁸⁷ PS, TI Suisse, OIT, Public Eye.

⁸⁸ GE, TG, Les Verts, PS, TI Suisse, USV, OIT, Public Eye.

GE regrette que les modalités de contrôle des informations financières ne soient pas plus poussées et estime que l'instauration de règles sur la transparence ne peut être acceptable que si elle va de pair avec un mécanisme de contrôle efficace de leur correcte application. GE doute que le « risque d'atteinte à la réputation » et la menace de sanctions pénales à l'encontre des acteurs politiques soient suffisants. Il propose, sur la base de la pratique cantonale, de déléguer l'exécution du contrôle externe à un organe indépendant choisi par l'acteur politique, qui délivrera une attestation de conformité à l'attention de l'autorité compétente. Selon TG, il faudrait réévaluer si le niveau de contrôle prévu par l'avant-projet est suffisant pour atteindre l'objectif visé.

Quelques participants⁸⁹ estiment qu'il faudrait prévoir un contrôle au niveau du contenu, de l'exactitude des données et de leur intégralité car uniquement de cette manière les électeurs pourraient se faire une idée pertinente. Aussi, TI Suisse se prononce en faveur d'un contrôle au niveau du contenu, au moins sous forme d'un contrôle aléatoire, avec le cas échéant la participation des autorités de poursuite pénale en cas de violation des dispositions pénales. Il estime en effet que si la loi ne donne aucune compétence à l'autorité fédérale de contrôler le contenu des données, il ne sera pas non plus possible pour elle de déceler d'éventuelles infractions pénales et de les dénoncer. L'UVS est du même avis.

Al. 3

TI relève qu'il sera difficile pour l'autorité compétente de récolter les indices suffisants pour impliquer l'autorité de poursuite pénale.

3.5.5 Art. 76f Publication

Al. 1

VD s'interroge sur la publication sur Internet des données personnelles des personnes privées effectuant des libéralités de plus de 25'000 francs et estime qu'il conviendrait de créer une base légale. Selon VD, il serait également opportun de fixer la durée de publication. Un autre participant⁹⁰ s'oppose à une publication des données sur Internet et propose que tout citoyen intéressé puisse les consulter auprès de l'autorité compétente au niveau fédéral ou auprès de l'autorité compétente de son canton de résidence.

SO salue la publication sur Internet, qu'il considère pratique, actuelle et accessible au public. Il relève néanmoins que les conséquences financières pour la création et l'exploitation du site ne devraient pas être négligées. VS relève que la publication jouera un rôle important, notamment en raison de l'intérêt que les données publiées susciteront auprès des médias et du public, et devrait également permettre de limiter au strict nécessaire les contrôles.

Al. 3

GE se réfère à ses remarques sous ch. 3.5.3 lobbywatch.ch déclare expressément que cet alinéa, en lien avec l'art. 76d, al. 2, est très important et doit absolument être gardé.

3.5.6 Art. 76g Autorité compétente

Selon FR, la CIP-E devrait désigner formellement une autorité fédérale compétente ou, à tout le moins, s'assurer que la charge de travail des cantons ne sera pas augmentée. NE partage cette réserve. GE insiste sur la nécessité d'un contrôle et d'une publication centralisés des données sur le financement des acteurs politiques, ce qui exclut que celles-ci soient collectées

⁸⁹ PS, OIT, Public Eye.

⁹⁰ FER.

et traitées par les autorités cantonales. VS estime que l'opportunité de désigner une autorité indépendante devrait être examinée. Selon VS, cette autorité devrait également disposer de compétences d'investigation.

Le PLR déplore qu'il n'y ait pas d'indications précises concernant l'autorité compétente pour le contrôle. Selon l'UDC, les acteurs politiques devraient publier leurs données de manière appropriée, par exemple sur leur site. Il serait ainsi possible de procéder à un contrôle de plausibilité sans instaurer un contrôle étatique.

L'USAM s'oppose à la mise en place d'une autorité de contrôle car elle estime qu'elle amènerait uniquement une charge bureaucratique et ne créerait aucune plus-value.

lobbywatch.ch propose de prévoir en tant qu'autorité compétente le Contrôle fédéral des finances (CDF) car il dispose de l'expérience nécessaire. lobbywatch.ch relève que la Chancellerie fédérale aurait comme désavantage d'être directement soumise au Parlement, ce qui pourrait l'empêcher d'exécuter sa tâche de contrôle de manière adéquate.

Selon un autre participant⁹¹, il serait opportun de créer un système de contrôle efficace et transparent.

3.5.7 Art. 76h Libéralités anonymes et libéralités provenant de l'étranger

Al. 1 let. a

Certains participants⁹² se positionnent en faveur d'une interdiction d'accepter les libéralités anonymes. GE préconise de viser aussi les libéralités faites sous pseudonymes.

Al. 1 let. b

L'interdiction d'accepter des libéralités de l'étranger est saluée par plusieurs participants⁹³, dont aussi certains qui sont en principe opposés à l'avant-projet de loi⁹⁴.

Al relève l'importance que les campagnes de votation et d'élection en Suisse ne soient pas influencées par des entreprises, des organisations politiques ou des particuliers étrangers. VS souligne néanmoins que cette interdiction pourrait être contournée assez facilement au moyen de prête-noms domiciliés en Suisse. Selon SH et un autre participant⁹⁵, cette disposition devrait être ancrée dans la loi indépendamment du contre-projet indirect. lobbywatch.ch est d'accord avec la minorité selon laquelle il n'y a pas de différence entre libéralités provenant de la Suisse et libéralités provenant de l'étranger mais relève que la Suisse n'a aucun contrôle sur les libéralités de personnes, corporations ou institutions étrangères. Aussi, les possibilités en matière de poursuite pénale seraient très limitées en pratique.

Certains cantons⁹⁶ s'opposent à l'interdiction d'accepter les libéralités provenant de l'étranger.

Selon AR et SG, cette interdiction dépasse le cadre de l'objectif de l'initiative, qui est d'assurer la transparence quant au financement des partis et des campagnes. Ils relèvent qu'il ne serait en outre de toute façon guère aisé de différencier les libéralités provenant de Suisse et celles provenant de l'étranger et que ladite interdiction compliquerait encore davantage la mise en œuvre de la loi. GE est de l'avis que cette mesure sort du cadre des recommandations du GRECO et considère que l'ingérence étrangère dans la politique suisse est une question importante qui n'a toutefois pas sa place dans le débat actuel. Il relève en outre que le contrôle

⁹¹ pp.

⁹² GE, UR, PEV, TI Suisse, OIT, pp, Public Eye.

⁹³ AG, AI, SH, SO, UR, VS, PEV, PS, lobbywatch.ch, TI Suisse, GastroSuisse, OIT.

⁹⁴ AI, SH, UR, GastroSuisse.

⁹⁵ GastroSuisse.

⁹⁶ AR, GE, SG, TG.

tant de la domiciliation des donateurs que du respect de l'interdiction représente, en pratique, un travail significatif et complexe, nécessitant notamment de se voir communiquer des relevés bancaires détaillés.

Un participant⁹⁷ s'étonne que l'avant-projet mette en œuvre une initiative parlementaire qui n'a pas encore été traitée et aurait souhaité davantage de précisions.

Al. 2

GE estime que cet alinéa devrait être supprimé ; subsidiairement, il tient pour nécessaire de préciser la notion de « Suisse de l'étranger ».

Al. 3 let. b et 4

GE est de l'avis que le reversement des dons devrait être opéré en faveur d'une association ou d'une fondation d'utilité publique poursuivant un but caritatif qui serait choisie par l'acteur politique soumis à l'obligation de transparence. Le versement à la Confédération pourrait être mal perçu par le public.

Al. 5

BS relève que le régime spécial prévu pour les membres du Conseil des Etats n'est pas compréhensible.

3.5.8 Art. 76i Traitement des données personnelles et échange d'informations

Al. 3 let. a

Certains participants⁹⁸ critiquent la teneur de cette partie de l'article. SG relève qu'il n'est pas précisé à quelles autorités cantonales ou communales il est fait référence ni qui va en assumer les coûts. VS s'interroge sur sa formulation et souligne que l'instauration de telles autorités devrait demeurer de l'unique compétence cantonale.

Al. 4

GE conçoit l'utilité du principe de l'échange d'informations mais relève que la formulation employée laisse sous-entendre que les cantons et communes devront se doter d'une autorité compétente en matière de transparence du financement de la vie politique et que les informations soient d'une part réunies et d'autre part communiquées sur demande de l'autorité compétente. GE s'oppose ainsi à ce que d'éventuelles tâches en lien avec le respect des exigences fédérales de transparence soient attribuées par ce biais, aux autorités cantonales.

3.5.9 Art. 76j Dispositions pénales

AG et SO saluent le système de sanctions prévu.

BS relève que l'avant-projet ne règle pas clairement les responsabilités lorsqu'une personne morale viole une des obligations prévues. Il estime dès lors qu'il faudrait prévoir une obligation pour les personnes morales de désigner une personne physique responsable. L'UVS est du même avis. GE estime qu'afin de garantir l'efficacité de la poursuite pénale, il faudrait envisager que les sanctions financières puissent frapper le parti politique ou le groupe parlementaire concerné. Il conviendrait aussi de prévoir une sanction en cas de mise en place d'une organisation lacunaire.

⁹⁷ FER.

⁹⁸ SG, VS.

Selon TG, les dispositions pénales sont disproportionnées et il faut tenir compte du fait que la violation d'une des obligations prévues par l'avant-projet représenterait pour les politiciens un risque d'atteinte à leur image dont l'effet dissuasif serait plus significatif qu'en cas d'amende.

Les Verts estiment que le système de sanctions devrait être renforcé. Selon certains participants⁹⁹, les amendes prévues ne sont pas suffisamment élevées. Selon lobbywatch.ch il faudrait prévoir, en plus d'une amende, de confisquer le montant qui n'a pas été déclaré ; à défaut, le système de sanctions serait peu efficace. Selon un autre participant¹⁰⁰, les sanctions devraient être fixées proportionnellement aux moyens financiers.

Al. 1

Selon SO, le montant maximal de l'amende en cas de comportement intentionnel est suffisamment élevé pour éviter que la loi soit contournée. L'USAM estime en revanche que le montant maximal de l'amende est disproportionné.

Al. 2

Certains participants¹⁰¹ se rallient aux arguments de la minorité concernant la punissabilité des actes commis par négligence et estiment qu'il faudrait y renoncer.

Selon AR, l'application de la loi dans les cas les plus compliqués pourrait devenir vite très complexe du fait que la sanction de la négligence est difficilement réalisable.

Certains participants¹⁰² se déclarent pour leur part explicitement favorables à punir les comportements négligents. Certains¹⁰³ relèvent qu'il pourrait être difficile dans la pratique de prouver une violation intentionnelle de l'obligation de déclarer. TI Suisse souligne de surcroît l'importance de la prévention générale et spéciale.

Al. 3

AR s'interroge à propos du for pénal. GE n'est pas favorable à l'octroi de la compétence en matière de poursuite pénale aux autorités cantonales car cela pourrait générer des conflits pour déterminer l'autorité compétente sur la base du lieu de commission de l'infraction. Selon GE, une compétence du Ministère public de la Confédération serait cohérente.

La délégation de compétences aux cantons en matière de poursuite pénale est en revanche saluée expressément par SO.

4 Accès aux avis

Conformément à l'art. 9 de la loi fédérale du 18 mars 2005 sur la procédure de consultation (RS 172.061), le public a accès au dossier soumis à consultation, ainsi qu'après expiration du délai de consultation, aux avis exprimés par les participants, tout comme – après que la CIP-E en a pris connaissance – au présent rapport. Les prises de position complètes peuvent être consultées sur le site : <https://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/ind2019.html#CP>

⁹⁹ PS, OIT, Public Eye.

¹⁰⁰ pp.

¹⁰¹ AR, LU, UDC, GastroSuisse.

¹⁰² AG, PS, OIT, Public Eye.

¹⁰³ PS, OIT, Public Eye.

Verzeichnis der Eingaben
Liste des organismes ayant répondu
Elenco dei partecipanti

Kantone / Cantons / Cantoni

AG	Aargau / Argovie / Argovia
AI	Appenzell Innerrhoden / Appenzell Rh.-Int. / Appenzello Interno
AR	Appenzell Ausserrhoden / Appenzell Rh.-Ext. / Appenzello Esterno
BE	Bern / Berne / Berna
BL	Basel-Landschaft / Bâle-Campagne / Basilea-Campagna
BS	Basel-Stadt / Bâle-Ville / Basilea-Città
FR	Freiburg / Fribourg / Friburgo
GE	Genf / Genève / Ginevra
GL	Glarus / Glaris / Glarona
GR	Graubünden / Grisons / Grigioni
JU	Jura / Giura
LU	Luzern / Lucerne / Lucerna
NE	Neuenburg / Neuchâtel
NW	Nidwalden / Nidwald / Nidvaldo
OW	Obwalden / Obwald / Obvaldo
SG	St. Gallen / Saint-Gall / San Gallo
SH	Schaffhausen / Schaffhouse / Sciaffusa
SO	Solothurn / Soleure / Soletta
SZ	Schwyz / Svitto
TG	Thurgau / Thurgovie / Turgovia
TI	Tessin / Ticino
UR	Uri
VD	Waadt / Vaud
VS	Wallis / Valais / Vallese
ZG	Zug / Zoug / Zugo
ZH	Zürich / Zurich / Zurigo

Parteien / Partis politiques / Partiti politici

BDP	Bürgerlich-Demokratische Partei BDP Parti bourgeois-démocratique PBD Partito borghese democratico PBD
CVP	Christlichdemokratische Volkspartei CVP Parti Démocrate-Chrétien PDC Partito Popolare Democratico PPD
EVP	Evangelische Volkspartei der Schweiz EVP Parti évangélique suisse PEV Partito evangelico svizzero PEV

FDP	FDP. Die Liberalen PLR. Les Libéraux-Radicaux PLR. I Liberali Radicali PLD. Ils Liberals
Les Verts	Grüne Partei der Schweiz GPS Parti écologiste suisse PES Partito ecologista svizzero PES
glp	Grünliberale Partei glp Parti vert'libéral pvl Partito verde liberale svizzero pvl
SP	Sozialdemokratische Partei der Schweiz SP Parti Socialiste Suisse PS Partito Socialista Svizzero PS
SVP	Schweizerische Volkspartei SVP Union Démocratique du Centre UDC Unione Democratica di Centro UDC

Gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete / associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national / associazioni mantello nazionali dei Comuni delle città e delle regioni di montagna

UVS	Schweizerischer Städteverband Union des villes suisses Unione delle città svizzere
------------	--

Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft / associations faitières de l'économie qui œuvrent au niveau national/ associazioni mantello nazionali dell'economia

USAM	Schweizerischer Gewerbeverband Union suisse des arts et métiers Unione svizzera delle arti e mestieri
-------------	---

Weitere interessierte Kreise / Autres milieux concernés / Le cerchie interessate

lobbywatch.ch	lobbywatch.ch
TI Suisse (abréviation libre)	Transparency International Schweiz Transparency International Suisse Transparency International Svizzera

Weitere Teilnehmer / Autres participants / Altri partecipanti

CP	Centre patronal
FER (abréviation libre)	Fédération des Entreprises Romandes
Fröhlich-Oprita	Martin Fröhlich-Oprita
GastroSuisse	GastroSuisse, Für Hotellerie und Restauration GastroSuisse, Pour l'hôtellerie et la restauration GastroSuisse, Per l'alberghiera e la ristorazione
HBB (abréviation libre)	Handelskammer Beider Basel

OIT (abréviation libre) Trägerverein Transparenz-Initiative
Organisation Initiative sur la transparence
Organizzazione Iniziativa sulla trasparenza

pp Piraten Partei Schweiz
Parti Pirate Suisse
Partito Pirata Svizzero

Public Eye Public Eye

Renonciation à une prise de position

- Schwyz / Svitto
- Zürich / Zurich / Zurigo