

Adoption : 22 juin 2018
Publication : 10 août 2018

Public
GrecoRC3(2018)7

Troisième Cycle d'Évaluation

Cinquième Rapport de Conformité *intérimaire* sur la Suisse

« **Transparence du financement des partis politiques** »

Adopté par le GRECO
lors de sa 80^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 18-22 juin 2018)

I. INTRODUCTION

1. Le Rapport d'Evaluation du troisième cycle sur la Suisse a été adopté lors de la 52^e réunion plénière du GRECO (21 octobre 2011) et a été rendu public le 2 décembre 2011, suite à l'autorisation de la Suisse (Greco Eval III Rep (2011) 4F, [Thème I](#) et [Thème II](#)).
2. Conformément au Règlement Intérieur du GRECO, les autorités suisses ont présenté un Rapport de Situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations.
3. Dans le Rapport de Conformité adopté lors de sa 61^e réunion plénière (14-18 octobre 2013), le GRECO a conclu que la Suisse avait mis en œuvre de façon satisfaisante trois des onze recommandations contenues dans le Rapport d'Evaluation du troisième cycle. Compte tenu de ce résultat, il a qualifié le très faible niveau de conformité avec les recommandations constaté à ce jour de « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 de son Règlement intérieur. Le GRECO a donc décidé d'appliquer l'article 32 concernant les membres qui ne respectent pas les recommandations contenues dans le rapport d'évaluation mutuelle et demandé au chef de la délégation suisse de lui soumettre un rapport sur l'avancement de la mise en œuvre des recommandations en suspens (soit les recommandations i et iii concernant le Thème I, et les recommandations i-vi concernant le Thème II) conformément au paragraphe 2(i) de cet article.
4. Dans le Rapport de Conformité intérimaire et le Second Rapport de Conformité intérimaire adoptés respectivement lors de ses 64^e et 68^e réunions plénières (16-20 juin 2014 et 15-19 juin 2015), le GRECO a qualifié de nouveau de « globalement insuffisant » le niveau de conformité de la Suisse avec les recommandations, étant donné que le nombre total de recommandations en suspens était resté inchangé.
5. Dans le Troisième Rapport de Conformité intérimaire, adopté lors de sa 72^e réunion plénière (27 juin – 1^{er} juillet 2016), le GRECO a jugé que les deux recommandations encore en suspens concernant le Thème I étaient à présent mises en œuvre de manière satisfaisante. Le GRECO a donc mis fin à la procédure de conformité sur ce thème, toutes les recommandations ayant été mises en œuvre. Par contre, en l'absence d'évolution positive concernant le Thème II, le GRECO a conclu que le niveau de conformité global de la Suisse avec les recommandations restait « globalement insuffisant ».
6. Dans le Quatrième Rapport de Conformité intérimaire, adopté lors de sa 76^e réunion plénière (19-23 juin 2017), le GRECO a jugé que les recommandations encore en suspens concernant le Thème II restaient non mises en œuvre. Par conséquent, conformément à l'article 32, paragraphe 2(iii), le GRECO a demandé aux autorités suisses de recevoir une mission à haut niveau afin d'examiner sur place avec l'ensemble des parties prenantes les moyens d'accélérer les modifications législatives et politiques soulignées par le présent rapport et demandé au chef de la délégation suisse de lui soumettre un rapport sur l'avancement de la mise en œuvre de ces recommandations au plus tard le 31 mars 2018. Ce rapport, qui a été remis le 28 mars 2018, a servi de base au Cinquième Rapport de Conformité intérimaire.
7. Le GRECO a chargé la France de désigner un rapporteur pour la procédure de conformité. La France a désigné Mme Agnès MAITREPIERRE qui a été assistée par le Secrétariat du GRECO dans la rédaction du Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

Thème II : Transparence du financement des partis politiques

8. Il est rappelé que le GRECO, dans son rapport d'évaluation, avait adressé 6 recommandations à la Suisse concernant le Thème II. Dans le Rapport de Conformité et les quatre Rapports de Conformité intérimaires, le GRECO a estimé que toutes ces recommandations, qui sont abordées ci-après, n'étaient pas mises en œuvre.

Recommandations i à vi.

9. *Le GRECO avait recommandé :*

- *(i) d'introduire, pour les partis politiques et les comptes des campagnes électorales, des règles de comptabilité prévoyant une tenue complète et adéquate des comptes ; (ii) de veiller à ce que les revenus, les dépenses, les éléments de l'actif et du passif soient comptabilisés dans le détail, d'une façon complète et présentés selon un format cohérent ; (iii) d'explorer les possibilités de consolidation des comptes en vue d'inclure les sections cantonales et communales des partis, ainsi que les entités qui leur sont directement ou indirectement liées ou relèvent autrement de leur contrôle ; (iv) de veiller à ce que des informations financières adéquates soient rendues facilement et en temps utile accessibles au public ; et (v) d'inviter, le cas échéant, les cantons à adapter leur propre réglementation dans le sens de cette recommandation (recommandation i) ;*
- *(i) d'introduire une obligation générale pour les partis politiques et les candidats aux élections de communiquer tous les dons reçus (y compris ceux de nature non monétaire) supérieurs à un certain montant ainsi que l'identité des donateurs ; (ii) d'introduire une interdiction générale des dons provenant de personnes ou entités omettant de déclarer leur identité au parti politique ou au candidat ; et (iii) d'inviter les cantons ne connaissant pas encore de telles mesures à en adopter (recommandation ii) ;*
- *(i) de rechercher des moyens d'accroître la transparence du financement des partis politiques et des campagnes électorales par des tiers et (ii) d'inviter les autorités cantonales à engager également une réflexion sur ces questions (recommandation iii) ;*
- *(i) d'assurer une vérification comptable indépendante, dans la mesure du possible, des partis politiques qui seront soumis à l'obligation de tenir une comptabilité et des campagnes électorales et (ii) d'inviter les cantons à faire de même (recommandation iv) ;*
- *(i) d'assurer de manière effective une supervision indépendante du financement des partis politiques et des campagnes électorales, conformément à l'article 14 de la Recommandation Rec(2003)4 du Conseil de l'Europe sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales et (ii) d'inviter les cantons à faire de même (recommandation v) ;*
- *que les règles à établir en matière de financement des partis politiques et des campagnes électorales soient accompagnées de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives (recommandation vi).*

10. Comme à l'occasion des rapports précédents, les informations fournies par les autorités de la Suisse sont à caractère général et ne concernent pas chacune des recommandations de manière spécifique. Elles font état des nouveaux développements intervenus au niveau fédéral et au niveau cantonal depuis le Quatrième Rapport de Conformité intérimaire, à savoir :
11. Au niveau fédéral, comme dans les précédents rapports, les autorités rappellent que, le 12 novembre 2014, le gouvernement suisse avait décidé, après discussions avec les présidents des partis gouvernementaux et les présidents des groupes parlementaires, de ne pas légiférer dans ce domaine. Le gouvernement suisse n'a pas changé d'avis depuis lors et a réitéré sa position en janvier 2018 lors de l'examen de l'initiative populaire sur la transparence (voir ci-dessous).
12. Le gouvernement estime que les particularités du système politique suisse ne sont guère conciliables avec une loi sur le financement des partis et des campagnes électorales. La démocratie directe et la fréquence des votations populaires qui en résultent font que les partis sont loin d'être les seuls acteurs de la vie politique en Suisse. Les cantons jouissent également d'une large autonomie : leur imposer une réglementation nationale uniforme concernant le financement des partis ne serait pas compatible avec le fédéralisme. Enfin, la vie politique et le financement des partis sont perçus en Suisse comme relevant largement d'un engagement privé et non de la responsabilité de l'Etat. Grâce au système de milice, les besoins financiers des partis politiques sont nettement plus modestes qu'à l'étranger.
13. L'initiative populaire fédérale « Pour plus de transparence dans le financement de la vie politique (initiative sur la transparence) », lancée le 26 avril 2016, a formellement abouti le 31 octobre 2017¹. Cette initiative vise à introduire dans la Constitution fédérale un nouvel article 39a « Publicité du financement des partis politiques, des campagnes électorales et des campagnes de votation ». Le texte de l'initiative avait fait l'objet d'un examen préalable par la Chancellerie fédérale le 12 avril 2016².
14. Ce projet de nouvel article constitutionnel, sur lequel le peuple et les cantons suisses devront se prononcer, prévoit que la Confédération suisse légifère sur la publicité du financement des partis politiques, des campagnes en vue d'élections à l'Assemblée fédérale, et enfin des campagnes en vue de votations au niveau fédéral (art. 39a al. 1). Les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale devraient communiquer chaque année à la Chancellerie fédérale leur bilan et leur compte de résultat, ainsi que le montant et l'origine de toutes les libéralités en argent ou en nature d'une valeur supérieure à 10 000 francs par an et par personne qu'ils ont reçues; l'auteur de chacune des libéralités devrait pouvoir être identifié (art. 39a al. 2). Quiconque dépense un montant supérieur à 100 000 francs en vue d'une élection à l'Assemblée fédérale ou d'une votation fédérale devrait communiquer à la Chancellerie fédérale, avant la date de l'élection ou de la votation, son budget global, le montant de ses fonds propres ainsi que le montant et l'origine de toutes les libéralités en argent ou en nature d'une valeur supérieure à 10 000 francs par personne qu'il a reçues; l'auteur de chacune des libéralités devrait pouvoir être identifié (art. 39a al. 3).
15. La Chancellerie fédérale devrait publier chaque année les informations relatives au bilan et au compte de résultat des partis politiques. Elle devrait publier les informations relatives aux dons suffisamment tôt avant l'élection ou la votation; elle publierait le décompte final après que ces dernières ont eu lieu (art. 39a al. 4).

¹ <https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2017/6519.pdf>

² Feuille fédérale 2016 3447, <https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2016/3447.pdf>

16. L'acceptation de dons anonymes en argent ou en nature serait interdite, sous réserve d'exceptions fixées dans la loi (art. 39a al. 5). Un régime de sanctions serait prévu (art. 39a al. 6).
17. Enfin, l'initiative prévoit également que si le parlement n'avait pas édicté les dispositions d'exécution requises dans les trois ans qui suivent l'acceptation par le peuple et les cantons de ce nouvel art. 39a de la Constitution fédérale, le Conseil fédéral devrait les édicter dans le délai d'un an (art. 197, ch. 12).
18. Le 31 janvier 2018, le Conseil fédéral a décidé de proposer au Parlement le rejet de l'initiative et de ne pas élaborer de contre-projet³. Un message du Conseil fédéral à ce propos devra être transmis au Parlement à l'automne 2018. Le Parlement sera libre à son tour de se positionner sur l'initiative, en émettant une recommandation de vote à l'intention des citoyens, mais sans pour autant pouvoir empêcher la votation populaire. Celle-ci aura lieu à l'horizon 2020, voire peut-être 2021. Comme pour toutes les initiatives populaires fédérales, une double majorité du peuple et des cantons est nécessaire pour que l'initiative soit approuvée.
19. Au niveau cantonal, deux initiatives populaires ont été approuvées lors de votations populaires tenues dans les cantons de Fribourg et de Schwytz.
20. A Fribourg, un nouvel article constitutionnel 139a, accepté par 68,5% des votants, a le libellé suivant :

Art. 139a (nouveau) Obligation de transparence

¹ Les partis politiques, les groupements politiques, les comités de campagne, ainsi que les organisations prenant part à des campagnes électorales ou de votations doivent publier leurs comptes. Doivent en particulier être publiés:

- a) lors de campagnes électorales ou de votations, les sources de financement, ainsi que le budget total de la campagne correspondante;*
- b) pour le financement des organisations susmentionnées, la raison sociale des personnes morales participant au financement desdites organisations, de même que le montant des versements;*
- c) l'identité des personnes physiques participant au financement desdites organisations, à l'exception de celles dont les versements n'excèdent pas 5000 francs par année civile.*

² Les membres élus des autorités cantonales publient, au début de l'année civile, les revenus qu'ils tirent de leur mandat, ainsi que les revenus des activités en lien avec celui-ci.

³ Les données publiées en vertu des alinéas 1 et 2 sont vérifiées par l'administration cantonale ou une entité indépendante. Une fois vérifiées, ces données sont mises à disposition en ligne et sur papier.

⁴ Pour le surplus, la loi règle l'application. Elle tient notamment compte du secret professionnel.

21. A Schwytz, une initiative constitutionnelle au libellé comparable à celle de Fribourg⁴ – qui prévoit toutefois que les dons de personnes morales doivent être rendus publics dès 1 000 francs alors que les dons de personnes physiques ne doivent l'être, comme à Fribourg, que dès 5 000 francs – a été acceptée de justesse avec 50,28% des voix. Ce résultat, de l'avis général, constitue une surprise.
22. Avec le Tessin, Genève et Neuchâtel, cinq cantons suisses disposent désormais d'une législation sur le financement des partis politiques.
23. Le GRECO se félicite de l'aboutissement officiel de l'initiative sur la transparence au niveau fédéral, qui tient compte dans les grandes lignes des recommandations qu'il a formulées sur le financement politique, et du fait que Fribourg et Schwytz viennent s'ajouter à la liste des cantons suisses disposant d'une législation sur le financement politique. Un cinquième des cantons,

³ cf. communiqué de presse du Conseil fédéral :

<https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques/communiques-conseil-federal.msg-id-69662.html>

⁴ Le texte original en allemand de l'article constitutionnel est disponible sur :

https://www.sz.ch/public/upload/assets/27766/196_2017_Transparenzinitiative.pdf

représentant les trois principales communautés linguistiques du pays, sont désormais dans ce cas. De l'avis du GRECO, ceci montre que la demande d'une plus grande transparence du financement de la vie politique existe à la fois au niveau fédéral et cantonal en Suisse et que, même compte tenu des particularités du système politique, des solutions en ce sens peuvent être trouvées. Le GRECO invite le Parlement à en tenir compte lors de sa prise de position sur l'initiative populaire fédérale. Pour l'heure, l'initiative populaire n'ayant pas encore recueilli le soutien des autorités fédérales et la préparation d'une législation en ce sens n'étant pas à l'ordre du jour, le GRECO n'a pas d'autre choix que de considérer que ses recommandations restent non mises en œuvre.

24. Le GRECO conclut que les recommandations i à vi restent non mises en œuvre.

III. CONCLUSIONS

25. **Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Suisse n'a pas marqué de progrès tangibles en ce qui concerne la mise en œuvre globale des recommandations que le Rapport de Conformité du Troisième Cycle avait estimées non suivies d'effet. Le nombre total de recommandations mises en œuvre de façon satisfaisante ou traitées de façon satisfaisante – cinq sur onze – reste inchangé par rapport au Quatrième Rapport de Conformité *intérimaire*.**
26. En ce qui concerne le Thème I – Incriminations, le GRECO rappelle que toutes les recommandations (i à v) ont été mises en œuvre de façon satisfaisante au stade du Troisième Rapport de Conformité *intérimaire*. S'agissant du Thème II – Transparence du financement des partis politiques, toutes les recommandations (i à vi) restent non mises en œuvre.
27. S'agissant de la transparence du financement des partis politiques, le GRECO regrette que les autorités fédérales maintiennent leur position consistant à ne pas légiférer sur la transparence du financement des partis politiques et des campagnes électorales. L'aboutissement officiel de l'initiative fédérale sur la transparence et le succès des initiatives populaires dans les cantons de Fribourg et de Schwytz montrent bien qu'en Suisse comme ailleurs en Europe existe une demande pour une plus grande transparence. Ces développements montrent aussi que même dans le contexte politique particulier de la Suisse, il est possible de trouver des solutions pour répondre à cette demande et mettre fin à l'exception suisse en la matière. Le GRECO invite le Parlement à en tenir compte lors de sa prise de position sur l'initiative populaire fédérale. Dans cette optique, le GRECO reste en contact étroit avec les autorités suisses au sujet de l'organisation au moment opportun d'une mission à haut niveau, telle qu'elle a été décidée dans le Quatrième Rapport de Conformité *intérimaire*.
28. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que le très faible niveau actuel de conformité avec les recommandations reste « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 de son Règlement Intérieur.
29. En vertu du paragraphe 2(i) de l'article 32 de son Règlement Intérieur, le GRECO demande au Chef de la délégation de la Suisse de lui soumettre un rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations en suspens (c'est-à-dire les recommandations i à vi du Thème II) d'ici au 31 mars 2019.
30. Enfin, le GRECO invite les autorités de la Suisse à autoriser, dès que possible, la publication du présent rapport, à le traduire dans les autres langues officielles et à rendre ces traductions publiques.