



Groupe d'Etats contre la corruption
Group of States against corruption

DIRECTION GENERALE I - DROITS DE L'HOMME ET ETAT DE DROIT
DIRECTION DE LA SOCIETE DE L'INFORMATION ET DE LA LUTTE CONTRE LA CRIMINALITE



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, 21 octobre 2011

Public
Greco Eval III Rep (2011) 4F
Thème II

Troisième Cycle d'Evaluation

Rapport d'Evaluation sur la Suisse Transparence du Financement des Partis Politiques

(Thème II)

Adopté par le GRECO
lors de sa 52^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 17-21 octobre 2011)

I. INTRODUCTION

1. La Suisse a adhéré au GRECO le 1^{er} juillet 2006. Le GRECO a adopté le Rapport d'Evaluation des Premier et Deuxième Cycle conjoints (Greco Eval I-II Rep (2007) 1F) lors de sa 37^e Réunion Plénière (31 mars- 4 avril 2008). Le rapport d'évaluation susmentionné, ainsi que le rapport de conformité correspondant est disponible sur le site Internet du GRECO (<http://www.coe.int/greco>).
2. Le Troisième Cycle d'Evaluation du GRECO, actuellement en cours, (lancé le 1^{er} janvier 2007) porte sur les thèmes suivants :
 - **Thème I – Incriminations** : Articles 1a et 1b, 2-12, 15-17, 19 paragraphe 1 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173), Articles 1-6 de son Protocole additionnel (STE 191) et Principe directeur 2 (incrimination de la corruption).
 - **Thème II – Transparence du financement des partis politiques** : Articles 8, 11, 12, 13b, 14 et 16 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, et - sur un plan plus général - Principe directeur 15 (Financement des partis politiques et des campagnes électorales).
3. L'Equipe d'Evaluation du GRECO pour le Thème II (ci-après dénommée « l'EEG »), qui s'est rendue en Suisse du 11 au 13 mai 2011, était composée de M. Edmond DUNGA, Chef du Secrétariat Anticorruption, Secrétariat de l'Initiative Régionale Anti-Corruption (Albanie) et M. Richard GHEVONTIAN, Professeur des Universités, Vice-Président de l'Université Paul Cézanne d'Aix-Marseille III chargé des affaires juridiques et statutaires, Directeur de recherches à l'Institut Louis Favoreu, Groupe d'Etudes et de Recherches sur la Justice Constitutionnelle (France). L'EEG était assistée de Mme Sophie MEUDAL-LEENDERS du Secrétariat du GRECO. Préalablement à la visite, l'EEG avait reçu les réponses des autorités au questionnaire d'évaluation (Greco Eval III (2011) 5F, Thème II), accompagnées des extraits de la législation pertinente.
4. L'EEG a rencontré des représentants de l'Office fédéral de la Justice, de la Chancellerie fédérale, de la Commission des Institutions politiques du parlement et des cantons du Tessin et de Genève. L'EEG a également rencontré des représentants de partis politiques, le PLR – les Libéraux-Radicaux, le Parti évangélique suisse, le parti socialiste suisse et le Parti démocrate-chrétien. Enfin, l'EEG a rencontré des représentants des milieux académiques, de la presse et de *Transparency International*.
5. Le présent rapport sur le Thème II du Troisième Cycle d'Evaluation du GRECO sur la transparence du financement des partis a été élaboré à partir des réponses au questionnaire et des informations communiquées lors de la visite sur place. Il a pour objectif principal d'évaluer les mesures adoptées par les autorités suisses pour se conformer aux obligations qui découlent des dispositions indiquées au paragraphe 2. Le rapport présente une description de la situation suivie d'une analyse critique. Les conclusions contiennent une liste de recommandations adoptées par le GRECO et adressées à la Suisse afin qu'elle améliore son degré de conformité avec les dispositions examinées.
6. Le rapport sur le Thème I – Incriminations, a fait l'objet du document Greco Eval III Rep (2011) 4F, Thème I.

II. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS – PARTIE GENERALE

7. La Suisse est une démocratie parlementaire reposant sur une longue tradition. Elle compte 26 cantons réunis au sein de la Confédération suisse dont l'unité politique a été consacrée par la Constitution de 1848. Dans le processus de formation de la Confédération, les cantons ont cédé une partie de leur souveraineté à l'Etat central tout en conservant le droit d'exercer leurs prérogatives, régime qui pour l'essentiel a perduré jusqu'à aujourd'hui.
8. Le pouvoir législatif y est exercé par l'Assemblée fédérale, parlement bicaméral composé du Conseil national et du Conseil des Etats, qui est élue pour quatre ans. Elle tient quatre fois par an une session plénière qui dure trois semaines et réunit des députés qui conservent par ailleurs leur activité professionnelle. Le Conseil national comprend 200 membres élus selon le système proportionnel (20 cantons) ou le système majoritaire (6 cantons), chaque canton disposant d'un à 34 sièges en fonction du chiffre de sa population. Au sein de la Chambre des cantons, 20 cantons ont droit à deux sièges chacun et six, qui étaient jusqu'à 1999 des demi-cantons, disposent d'un seul siège.
9. Suite à l'élection du parlement qui a lieu tous les quatre ans, au mois d'octobre – les prochaines élections auront lieu le 23 octobre 2011 – l'Assemblée fédérale siège en Chambres réunies, au mois de décembre, dans le but d'élire les membres du gouvernement fédéral ou « Conseil fédéral ». Au nombre de sept, les conseillers fédéraux jouissent d'une égalité de pouvoirs. Ils sont chacun à la tête d'un département (ministère) et sont élus pour une législature de quatre ans. Chaque année, l'Assemblée fédérale élit parmi les sept conseillers fédéraux et à tour de rôle un président de la Confédération et un vice-président du Conseil fédéral (art. 176 de la Constitution fédérale) selon le principe de l'ancienneté et pour une période d'une année. La composition collégiale du gouvernement assure la prise en compte des différentes sensibilités politiques du pays, des langues et des régions. La Suisse connaît un régime politique de concordance, qui rend impossible à un parti de disposer d'une majorité, tant au gouvernement qu'au parlement. Le référendum populaire en est une garantie.
10. La structure fédérale suisse comprend trois niveaux : le niveau fédéral, le niveau cantonal et le niveau communal. Les cantons peuvent s'organiser de manière autonome, sous réserve de deux conditions posées par la Constitution, qui sont de se doter d'une constitution cantonale démocratique et d'un parlement issu du suffrage universel direct. En revanche, les cantons sont libres de faire élire leur gouvernement directement par le peuple ou par le parlement, même si tous ont opté pour la première solution. Ils sont également libres de déterminer le mode de fonctionnement de leurs autorités, leur découpage territorial interne, etc. L'autonomie communale est elle aussi garantie par la Constitution fédérale, mais uniquement dans les limites fixées par le droit cantonal. On trouve donc généralement à côté de l'échelon fédéral et de l'échelon cantonal un échelon communal, avec des lois, une administration, un organe exécutif et un organe législatif communaux. L'autonomie laissée aux communes dépend toutefois largement du droit cantonal.
11. La démocratie directe est une caractéristique du système politique suisse. Elle peut prendre différentes formes, dont l'initiative populaire et le référendum qui existent à l'échelon fédéral. Les citoyens peuvent demander par une initiative, une révision totale de la Constitution fédérale (art. 138 de la Constitution fédérale) ; ils peuvent, toujours par une initiative, demander qu'une modification ponctuelle de la Constitution fédérale (proposition rédigée par le comité d'initiative) fasse l'objet d'une votation populaire. Pour que l'initiative aboutisse, et que donc la votation soit organisée, elle doit recueillir les signatures de 100 000 citoyens actifs dans un délai de 18 mois.

Pour être approuvée, l'initiative doit recueillir la double majorité des votants et des cantons. L'initiative populaire peut proposer un texte constitutionnel rédigé de toutes pièces, dont la teneur ne peut être modifiée ni par le parlement ni par le gouvernement. Les autorités peuvent opposer un contre-projet, généralement plus modéré, à une initiative populaire, dans l'espoir que le peuple et les cantons marquent leur préférence pour celui-ci. Depuis 1987, il existe la possibilité du double oui: tant l'initiative populaire que le contre-projet peuvent être acceptés: c'est la réponse donnée à la question subsidiaire qui emporte la décision. Entre en vigueur le texte qui, à cette question, recueille le plus grand nombre de voix d'électeurs et de voix de cantons. Les initiatives populaires sont considérées comme le moteur de la démocratie directe car elles n'émanent pas du parlement ni du gouvernement, mais directement des citoyens¹. D'autre part, 50 000 citoyens peuvent demander que les lois adoptées par le parlement fédéral soient soumises à un vote populaire (référendum facultatif)². Un référendum obligatoire est prévu par la Constitution fédérale dans certains cas (art. 140 de la Constitution fédérale), comme par exemple les révisions de la Constitution fédérale, l'adhésion à des organisations de sécurité collective ou à des communautés supranationales, ou encore les lois fédérales déclarées urgentes qui sont dépourvues de base constitutionnelle.

12. Les partis politiques ne sont donc pas les seuls acteurs de la vie politique suisse. Le lancement d'une initiative ou d'un référendum peut être demandé par un comité d'initiative ou un comité référendaire créé ad hoc, indépendant d'un ou de partis politiques. D'autre part, le fait que le référendum puisse toujours être demandé contre les lois fédérales oblige la classe politique à trouver un consensus susceptible d'être approuvé par le peuple.

Définition d'un parti politique

13. Les textes juridiques suisses ne contiennent pas de définition des partis politiques. La notion de parti politique apparaît dans la nouvelle Constitution fédérale du 18 avril 1999 (art. 137), qui prévoit que « *les partis politiques contribuent à former l'opinion et la volonté populaire* ». Elle apparaît également dans l'ordonnance de l'Assemblée fédérale du 13 décembre 2002 sur le registre des partis politiques (art. 2), qui dispose que « *est un parti politique au sens de l'art. 76a de la loi fédérale sur les droits politiques toute association dont le but, d'après ses statuts, est principalement politique* ».

Création et enregistrement

14. Les partis politiques suisses prennent le plus souvent la forme d'associations (art. 52 et 60 à 79 du Code civil suisse, CC), afin d'acquérir la personnalité juridique. Les partis peuvent également utiliser la forme juridique de la société simple (art. 530 à 552 du Code des obligations), auquel cas ils n'ont pas de personnalité juridique.
15. Les partis politiques ne sont pas tenus de se faire enregistrer. Un parti peut toutefois demander à figurer dans un registre tenu par la Chancellerie fédérale, s'il le souhaite et remplit certaines conditions, qui sont de revêtir la forme juridique d'une association et de disposer d'au moins un député au Conseil national ou d'être représenté dans au moins trois parlements cantonaux par au moins trois députés par parlement. A cette fin, il doit communiquer à la Chancellerie fédérale les documents suivants : un exemplaire de ses statuts et tout changement ultérieur ; son nom officiel et l'adresse de son siège, le nom et l'adresse du président et du secrétaire du parti

¹ Sur les 175 initiatives ayant fait l'objet d'une votation populaire depuis 1874, 18 ont été acceptées.

² La possibilité de demander un référendum est également ouverte aux cantons : si 8 cantons le demandent, une votation populaire doit être organisée sur un projet de loi adopté par le Parlement fédéral.

national. L'enregistrement permet aux partis d'être dispensés de certaines formalités administratives lors des élections fédérales³.

16. La Chancellerie fédérale tient le registre des données fournies par les partis politiques, registre qui est public⁴. 12 partis politiques figurent actuellement dans ce registre⁵ : Parti évangélique suisse (PEV) ; Les Libéraux-Radicaux (PLR) ; Union Démocratique Fédérale (UDF) ; Parti suisse du Travail (PST/POP) ; Parti Démocrate-Chrétien (PDC) ; Parti socialiste suisse (PS) ; Les Verts – Parti écologiste suisse (Les Verts) ; Union démocratique du centre (UDC) ; Parti chrétien-social (PCS) ; Parti vert-libéral ; Parti Bourgeois-Démocratique Suisse (PBD) ; Lega dei Ticinesi (Lega).

Participation aux élections nationales, représentation des partis au parlement

17. Tous les ressortissants suisses âgés de 18 ans ont le droit de vote et d'éligibilité, qu'ils résident en Suisse ou à l'étranger ; les Suisses de l'étranger doivent toutefois se faire immatriculer. Pour les élections fédérales, les listes de candidats doivent être déposées dans les cantons, qui forment les circonscriptions électorales. Les partis politiques n'ont pas toujours le même nom dans tous les cantons. En 2007, lors des dernières élections fédérales, 311 listes avaient été déposées dans les 20 cantons connaissant le système de la représentation proportionnelle⁶.

Conseil national

18. Sur les 200 membres du Conseil national, 6 sont élus au scrutin majoritaire et 194 sont élus au scrutin proportionnel, chaque canton constituant une circonscription électorale. Le nombre de sièges auquel chaque canton a droit est fonction du chiffre de sa population. Ce nombre varie de 34 (canton de Zurich) à 1 pour chacun des 6 cantons les plus petits. Dans les six circonscriptions électorales ayant droit à un seul siège, l'élection au Conseil national a lieu au scrutin majoritaire. Dans les cantons où l'élection au Conseil national a lieu au scrutin proportionnel, les électeurs reçoivent pour chaque parti une liste pré-imprimée (portant le nom du parti, le numéro d'ordre de la liste et les noms des candidats) et une liste vierge. Différentes options s'offrent à l'électeur: voter en bloc pour une liste de parti, biffer les noms de candidats figurant sur une liste, ajouter les noms de candidats d'autres listes, inscrire deux fois le nom du même candidat sur un bulletin ou encore utiliser une liste vierge sur laquelle il inscrira les noms des candidats de son choix; il pourra également inscrire sur cette liste une dénomination de parti et un numéro d'ordre de liste.
19. Chaque suffrage accordé à un candidat (suffrage nominatif) compte également comme suffrage pour son parti. Si une liste porte le nom d'un parti mais que l'électeur a inscrit un nombre de candidats inférieur au nombre de sièges à pourvoir dans la circonscription, les lignes laissées en blanc comptent comme suffrages pour les partis. C'est ce qui fait la différence entre les suffrages

³ Tout parti politique enregistré par la Chancellerie fédérale est libéré de l'obligation du quorum s'il dépose une seule liste de candidats dans l'arrondissement (art. 24, al. 3, let. b, de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques, et:

- si, pour la législature finissante, il a eu un représentant au Conseil national dans ce même arrondissement
- ou y a obtenu au moins trois pour cent des suffrages lors du dernier renouvellement intégral du Conseil national (art. 24, al. 3, let. c, LDP).

Le parti qui remplira ces trois conditions devra uniquement déposer les signatures valables de tous les candidats, du président et du secrétaire du parti (art. 24, al. 4, LDP).

⁴ Le registre peut être consulté sur internet: http://www.admin.ch/ch/f/pore/pa/par_2_2_2_3.html

⁵ Certains partis ont dû être radiés du registre au motif qu'ils ne remplissaient plus les conditions d'enregistrement.

⁶ Pour les élections de 2011, les liens suivants permettent d'avoir un aperçu des candidatures dans les cantons :

- Conseil national : <http://parlamentswahlen-2011.ch/les-candidats.html>
- Conseil des Etats : <http://parlamentswahlen-2011.ch/les-candidats-384.html>
- Chancellerie fédérale : <http://www.bk.admin.ch>

pour les partis et les suffrages nominatifs. Les uns et les autres sont comptés séparément. Lors de la première répartition on détermine, sur la base du nombre des suffrages recueillis par chaque parti, le nombre de sièges que chaque parti a remporté (art. 40 et 41 de la loi fédérale sur les droits politiques). A cet effet, on applique la méthode Hagenbach-Bischoff. Lors d'une seconde étape (art. 43 de la loi fédérale sur les droits politiques), on détermine pour chaque parti les candidats qui ont obtenu un siège (ce sont ceux qui ont remporté le plus grand nombre de suffrages nominatifs). Les options qui s'offrent à l'électeur ne sont pas toujours simples à comprendre même si celui-ci peut se limiter à voter en bloc pour la liste d'un parti. Néanmoins, dans l'ensemble, on considère que le système présente l'avantage de permettre à l'électeur d'affiner ses choix.

20. Deux listes peuvent être apparentées : dans ce cas, lors de la première répartition (détermination du nombre de sièges obtenu par chaque parti sur la base du nombre de suffrages recueillis), les listes apparentées sont traitées comme une seule et même liste (art. 42 de la loi fédérale sur les droits politiques). Au cours de la seconde étape, le total des sièges obtenus est réparti entre les deux listes. La plupart des partis ont fréquemment recours à l'apparement, ce qui ne signifie pas qu'ils fassent campagne ensemble. L'apparement doit être indiqué sur les bulletins électoraux pré-imprimés (art. 31, al. 2, de la loi fédérale sur les droits politiques), et est publié dans les feuilles officielles des cantons.

Conseil des Etats

21. Le Conseil des Etats compte 46 membres. Chaque canton détermine les règles et la procédure applicable à l'élection de ses propres députés (art. 150, al. 3, de la Constitution fédérale). Dans tous les cantons, le Jura et prochainement Neuchâtel exceptés, le système majoritaire est d'usage, ce qui fait que souvent il faut organiser un second tour parce qu'aucun candidat n'a obtenu plus de 50 % des suffrages valables dès le premier.
22. Les tableaux ci-dessous présentent les résultats des dernières élections fédérales de 2003 et 2007 et les effectifs des groupes parlementaires de la 48^e législature 2007-2011.

Conseil national / années	2003	2007	+/-
Nombre de candidats	2836	3089	253
Nombre de candidats de sexe masculin	1843	2001	158
En pourcentage du nombre total de candidats	64.99	64.78	-0.21
Nombre de candidats de sexe féminin	993	1088	95
En pourcentage du nombre total de candidats	35.01	35.22	0.21
Nombre de candidatures émanant de Suisses à l'étranger	17	44	27
Nombre total de listes	262	311	49
Nombre d'apparements de listes	67	70	3
Nombre de sous-apparements de listes	39	67	28

Statistiques du Conseil national*	2003	en %	2007	en %
Electeurs inscrits	4,781,887		4,913,442	
Votants	2,161,921	45.2%	2,400,373	48.9%
Parlementaires nouvellement élus	59	29.50%	53	26.5%
Parlementaires non réélus	23	11.50%	22	11.50%
Femmes	50	25.00%	57	29.50%
Âge moyen	51.6		51.3	
Age du parlementaire le plus jeune	25.5		25.1	
Age du parlementaire le plus vieux	69.2		76.2	

* Ce chiffre ne comprend pas le demi-canton de Nidwald dans lequel le seul candidat en lice pour le Conseil national a été élu tacitement.

Conseil national – Résultats par parti	Sigle	2003		2007			
		% du nombre de suffrages	Nombre de sièges	% du nombre de suffrages	+/-	Nombre de sièges	+/-
Union démocratique du centre	UDC	26.6	55	29	2.4	62	7
Parti socialiste suisse	PS	23.3	52	19.5	-3.8	43	-9
Parti radical démocratique	FDP/PRD	17.3	36	15.6	-1.7	31	-5
Parti démocrate chrétien	PDC	14.4	28	14.6	0.2	31	3
Parti écologiste suisse	PES	7.4	13	9.6	2.2	20	7
Parti libéral suisse	PLS	2.2	4	1.8	-0.4	4	0
Parti évangélique populaire	PEP	2.3	3	2.4	0.1	2	-1
Parti vert libéral	PEL	0	0	1.4	1.4	3	3
Parti chrétien social	PCS	0.4	1	0.4	0	1	0
Parti suisse du travail	PST	0.7	2	0.7	0	1	-1
Union démocratique fédérale	UDF	1.3	2	1.3	0	1	-1
Ligue des Tessinois	LdT	0.4	1	0.6	0.2	1	0
Liste alternative	ASV	0.5	1	0.2	-0.3	0	-1
Démocrates suisses	DS	1	1	0.5	-0.5	0	-1
SolidaritéS	Sol	0.5	1	0.4	-0.1	0	-1
Parti Suisse de la liberté	PSL	0.2	0	0.1	-0.1	0	0
Autres		1.6	0	1.8	0.2	0	0

200

200

Conseil des Etats – Résultats par parti	Sigle	2003	2007	
		Nbre de sièges	Nbre de sièges	+/-
Parti démocrate chrétien	PDC	15	15	
Parti radical démocratique	PRD	14	12	-2
Union démocratique du centre	UDC	8	7	-1
Parti socialiste suisse	PS	9	9	
Parti écologiste suisse	PES		2	+2
Parti vert libéral de Zurich	PEL	0	1	+1
Total		46	46	

Groupe ⁷	abbr.	Répartition	Total	CN	CE
Groupe de l'Union démocratique du centre	V	64 UDC, 1 Lega, 1 UDF	66	60	6
Groupe socialiste	S	49 PS	49	41	8
Groupe libéral-radical	RL	47 PLR	47	35	12
PDC/PEV/PVL	CEg	44 PDC, 1 PCS, 2 PEV, 5 PVL	52	36	16
Groupe des Verts	G	22 PES, 1 PCS, 1 PdT	24	22	2
Groupe PBD	BD	6 BDP	6	5	1
Non inscrit	1		1	1	-

Le système de financement politique

23. Il convient de noter à titre préalable que le fédéralisme en Suisse a pour conséquence que les partis sont souvent organisés en petites, voire très petites, associations au niveau cantonal et communal. Il en découle que les appareils de partis au niveau fédéral disposent de moyens très modestes⁸. Au niveau cantonal et communal, l'activité des partis politiques s'appuie largement

⁷ Les liens suivants renvoient aux groupes parlementaires de l'Assemblée fédérale :

- A. UDC: <http://www.parlament.ch/f/organe-mitglieder/bundesversammlung/fraktionen/fraktionen-48-legislatur/fraktion-v/Pages/default.aspx>
- B. PS: <http://www.parlament.ch/F/ORGANE-MITGLIEDER/BUNDESVERSAMMLUNG/FRAKTIONEN/FRAKTIONEN-48-LEGISLATUR/FRAKTION-S/Pages/default.aspx>
- C. PR-PL: <http://www.parlament.ch/F/ORGANE-MITGLIEDER/BUNDESVERSAMMLUNG/FRAKTIONEN/FRAKTIONEN-48-LEGISLATUR/FRAKTION-RL/Pages/default.aspx>
- D. CEg: <http://www.parlament.ch/f/organe-mitglieder/bundesversammlung/fraktionen/fraktionen-48-legislatur/fraktion-ceg/Pages/default.aspx>
- E. Verts: <http://www.parlament.ch/F/ORGANE-MITGLIEDER/BUNDESVERSAMMLUNG/FRAKTIONEN/FRAKTIONEN-48-LEGISLATUR/FRAKTION-G/Pages/default.aspx>
- F. PBD: <http://www.parlament.ch/f/organe-mitglieder/bundesversammlung/fraktionen/fraktionen-48-legislatur/fraktion-bdp/Pages/default.aspx>
- G. Non inscrit: <http://www.parlament.ch/f/organe-mitglieder/bundesversammlung/fraktionen/fraktionen-48-legislatur/fraktionslos/Pages/default.aspx>

⁸ Selon des données de 2007, les secrétariats généraux des principaux partis étaient composés de :

sur le système de milice⁹, et seuls 45% des partis emploient du personnel salarié au niveau cantonal, essentiellement pour des tâches administratives.

24. La Suisse n'a pas, au niveau fédéral, de règles spécifiques pour le financement des partis politiques et des campagnes électorales. La problématique du financement des partis politiques fait toutefois régulièrement l'objet d'interventions parlementaires, sans pour autant qu'elles aient débouché à présent sur des travaux législatifs au niveau fédéral. En 1996, dans le cadre de la réforme de la Constitution fédérale, un nouvel article 127a al.2 avait été proposé par le Conseil fédéral : cet article prévoyait que la loi règle l'exercice des droits politiques et en particulier le financement de l'exercice de ces droits. Il s'agissait toutefois en premier lieu d'obliger les comités référendaires et les comités d'initiative à rendre publics leurs liens économiques à l'égard de tiers et ainsi de réglementer les votations (initiatives et référendums), donc l'exercice de la démocratie directe. Le parlement n'a toutefois pas repris cette disposition, qui avait été très critiquée lors de la procédure de consultation. D'une manière générale, les interventions parlementaires qui se sont succédé en vue de réglementer le financement des partis politiques et la transparence de la vie politique ont, de l'avis des interlocuteurs de l'EEG, été motivées, non par un souci de lutte contre la corruption, mais plutôt par un souci d'égalité des moyens lors de votations sur des initiatives ou des référendums. Or, les autorités ont fait valoir que le Conseil fédéral avait souvent rappelé, dans sa réponse à des interventions parlementaires, qu'il n'était pas possible de prouver un lien entre les moyens financiers des milieux favorables à une initiative ou à un référendum d'une part, et le résultat de la votation d'autre part. De fait, plusieurs scrutins ont été gagnés alors que les initiants ne disposaient que de très peu de moyens financiers (internement à vie, imprescriptibilité pour les crimes à caractère pédophile) : en 1987 par exemple, le comité pour la modification constitutionnelle permettant un double oui tant à une initiative populaire qu'au contre-projet du Conseil fédéral a gagné le scrutin avec un budget de seulement 26 000 CHF (environ 21 400 EUR¹⁰). Ce budget provenait du Parti socialiste suisse (PSS), du Parti démocrate-chrétien (PDC), de l'Alliance des Indépendants (ADI, parti aujourd'hui disparu), de l'Union syndicale suisse et de la Confédération des Syndicats chrétiens. Les opposants disposaient eux de plus d'un million de francs suisses (environ 823 500 EUR).
25. L'Etat fédéral ne finance pas directement les partis politiques, ni les campagnes électorales. Un financement public est toutefois alloué aux membres de l'Assemblée fédérale et aux groupes parlementaires, en vertu de la loi fédérale du 18 mars 1988 sur les moyens alloués aux membres de l'Assemblée fédérale et sur les contributions allouées aux groupes (loi sur les moyens alloués aux parlementaires (LMAP), Recueil systématique (RS) 171.21). Ce financement annuel des groupes parlementaires, qui est destiné à couvrir les frais de leur secrétariat, est composé d'un montant de base de 94 500 CHF (environ 77 800 EUR) par groupe, auquel s'ajoutent 17 500 CHF (environ 14 400 EUR) par député (art. 12 LMAP). Le montant total de ce financement représente actuellement environ 4,8 millions CHF (environ 4 millions d'EUR) pour le budget de la Confédération. Depuis le 1^{er} janvier 2010, l'art. 10, al. 2 de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale du 18 mars 1998 relative aux moyens alloués aux parlementaires (RS 171.211) stipule que

-
- PLR : 21 personnes, 18 équivalents « plein temps » ;
 - PSS : 18 personnes à plein temps ;
 - PDC : 18 personnes, 12 équivalents « plein temps » ;
 - UDC : 10,9 postes ;
 - Les Verts : 3,25 postes ;
 - Parti évangélique : 3,10 postes.

⁹ Le « système de milice » est une forme d'organisation dans laquelle les citoyens ordinaires assument les tâches publiques durant une période déterminée, parallèlement à leur activité professionnelle principale. Ces fonctions sont parfois exercées gracieusement ou le plus souvent moyennant une modeste rémunération.

¹⁰ Compte tenu du taux de change au 04.10.2011 : 1 CHF = 0,82 EUR

chaque année, au plus tard à la fin du mois de mars, les groupes remettent un rapport à la Délégation administrative du Parlement sur l'utilisation des contributions reçues au cours de l'exercice précédent. Le 13 mai 2011, la Délégation administrative a pour la première fois produit un rapport pour l'année 2010.

26. Il n'existe pas de règles ni de limitations spécifiques au financement privé des partis politiques et des campagnes électorales. Le Code civil ne prévoit pas non plus de règles relatives au financement des associations et les invite à régler elles-mêmes cette question dans leurs statuts (art. 60 al. 2).
27. L'EEG a consulté à titre d'exemples les statuts de quelques partis, qui montrent les diverses sources de recettes prévues par ceux-ci en pratique ; la liste ci-après est une compilation des diverses formules rencontrées (certains statuts comportant toutes ces formules, d'autres seulement certaines d'entre elles) : a) cotisations annuelles des membres ; b) dons et donations ; c) produits de la vente de productions et services ; d) cotisations du groupe parlementaire ; e) contributions des parlementaires, juges et magistrats affiliés au parti.
28. Les réponses au questionnaire relèvent que le Tribunal fédéral¹¹, la plus haute instance judiciaire suisse, a jugé contraire à la Constitution fédérale une disposition de la loi tessinoise qui prévoyait un montant maximal de 50 000 CHF pour les contributions de tiers au financement de la campagne électorale d'un candidat aux élections cantonales : « La disposition de la loi sur l'exercice des droits politiques du canton du Tessin, qui limite à 50'000 fr. les contributions de tiers au financement de la campagne électorale d'un candidat aux élections cantonales, viole tant le principe de l'égalité des chances que le principe de la proportionnalité. » Au cours de la visite, l'EEG a toutefois été informée que ce n'était pas le principe d'un plafonnement des contributions que le Tribunal avait jugé inconstitutionnel, mais le montant retenu, jugé trop faible.

Autres aspects

29. Des déductions fiscales ont récemment été introduites pour les dons aux partis politiques par la loi fédérale du 12 juin 2009 sur la déductibilité des versements en faveur de partis politiques, qui a modifié les dispositions des lois applicables en la matière au niveau fédérale et cantonal. Ainsi, pour l'impôt fédéral, les cotisations et versements aux partis politiques peuvent être déduits du revenu imposable à concurrence d'un montant de 10 000 CHF (environ 8 200 EUR), à l'une des conditions suivantes : a) que le parti soit inscrit au registre des partis (voir paragraphes 15 et 16) ; b) qu'il soit représenté dans un parlement cantonal ; ou c) qu'il ait obtenu au moins 3% des voix lors des dernières élections au parlement d'un canton (art. 33, al.1, let. i de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct, tel que modifié par la loi fédérale du 19 juin 2009 susmentionnée). Pour les impôts cantonaux, les cotisations et versements aux partis politiques (remplissant l'une des trois conditions de représentativité mentionnées précédemment) peuvent être déduits du revenu imposable à concurrence d'un montant déterminé par le droit cantonal, en vertu de l'art. 9, al. 2, let. I, de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes, tel que modifié par la loi du 12 juin 2009. Les cantons sont tenus d'adapter leur législation dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur de cette modification. A l'expiration de ce délai, l'art. 9, al.2, let. I sera directement applicable si les dispositions du droit fiscal cantonal s'en écartent et les montants prévus à l'art. 33, al. 1, let. i seront alors applicables.

¹¹ Arrêt du Tribunal fédéral du 10 juillet 1999, ATF 125 I 441 (consid. 3a-b).

III. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS – PARTIE SPECIFIQUE

30. Corollaire de l'absence de règles relatives au financement des partis politiques et des campagnes électorales, la législation suisse ne contient quasiment pas non plus de dispositions spécifiques relatives à la transparence et au contrôle de ce financement, ni, par voie de conséquence, de sanctions spécifiques.

(i) Transparence (Articles 11, 12 et 13b de la Recommandation Rec(2003)4)

Comptabilité

Règles fédérales

31. Les partis politiques étant en général organisés sous la forme d'associations, ils sont tenus, en vertu de l'article 69a du Code civil, de tenir un livre des recettes et des dépenses, ainsi que de la situation financière de l'association. Ces documents n'obéissent à aucune règle particulière quant à leur forme ou au niveau de détail requis. Les réponses au questionnaire précisent toutefois que les prêts doivent figurer dans la situation financière de l'association et que toutes les dépenses sont mentionnées dans le livre des dépenses. Quant à l'enregistrement spécifique des dons, il est laissé à la discrétion des associations.
32. Si l'association est tenue de s'inscrire au registre du commerce, les dispositions du code des obligations relatives à la comptabilité commerciale sont alors applicables. Tel est le cas des associations qui exploitent une entreprise commerciale et de celles qui doivent faire réviser leurs comptes (art. 61 CC). L'obligation de faire réviser les comptes naît lorsque, au cours de deux exercices successifs, deux des valeurs suivantes sont dépassées: le total du bilan excède 10 millions de francs (environ 8, 2 millions d'EUR), le chiffre d'affaires excède 20 millions de francs (environ 16, 4 millions d'EUR), ou l'effectif dépasse les 50 emplois à plein temps en moyenne annuelle. Les réponses au questionnaire indiquent que « les partis n'exploitent en général pas d'entreprise en forme commerciale » et que les seuils mentionnés ne sont pas atteints dans la pratique, les budgets des partis au niveau cantonal se situant entre quelques dizaines et quelques centaines de milliers de francs. Elles ajoutent qu'un seul parti, le Parti écologiste suisse (Les Verts), est inscrit au registre du commerce, vraisemblablement sur une base volontaire, puisque les conditions de l'article 61 CC ne sont pas remplies.
33. Les entités liées aux partis politiques sont elles aussi en général constituées sous la forme d'associations et sont donc soumises aux mêmes règles que celles venant d'être exposées. Certaines entités – ou partis – sont constitués sous la forme de sociétés simples (art. 530 et suivants du Code des obligations, qui ne prévoient aucune disposition spécifique en matière de comptabilité)
34. Il n'existe pas non plus de dispositions spécifiques relatives à la comptabilité du financement des campagnes électorales des partis politiques.

Règles cantonales

35. Seuls deux cantons, le Tessin et Genève, prévoient certaines obligations de transparence.
36. Au Tessin, les partis politiques doivent communiquer à la Chancellerie cantonale les dons qui dépassent la somme de 10 000 CHF (environ 8 200 EUR). Les candidats à une élection ou les

comités d'initiatives ou référendaires doivent communiquer à la Chancellerie cantonale les dons qui dépassent la somme de 5 000 CHF (environ 4 100 EUR).

37. Dans le canton de Genève, en vertu de l'article 29A de la loi cantonale du 15 octobre 1982 sur l'exercice des droits politiques (RSG A 5 05¹²), tout parti politique, association ou groupement qui dépose des listes de candidats pour des élections cantonales ou municipales dans les communes dépassant 10 000 habitants soumet chaque année ses comptes annuels à l'autorité compétente, l'inspection cantonale des finances, avec la liste de ses donateurs. Les dons anonymes ou sous pseudonyme sont interdits. De même, tout groupement qui dépose une prise de position lors d'une votation fédérale, cantonale ou communale dépose dans les 60 jours les comptes relatifs à l'opération de vote concernée, y compris la liste des donateurs, à l'inspection cantonale des finances.

Obligations de communication et de publication des comptes

38. Les partis politiques ou candidats aux élections ne sont pas soumis à une obligation quelconque de communiquer ou de publier leurs comptes financiers réguliers, ni leurs comptes de campagne. Les réponses au questionnaire précisent qu'en vertu du code des obligations, les obligations de publication ne s'appliquent qu'aux comptes annuels de certaines sociétés, notamment les sociétés anonymes cotées en bourse. Les pièces comptables des partis politiques ne sont donc jamais soumises à publication en Suisse.
39. Dans le canton de Genève, les comptes et les listes de donateurs déposés par les partis politiques, associations ou groupements participant aux élections sont consultables par toute personne domiciliée ou exerçant ses droits politiques dans le canton.
40. Aux termes du code de procédure civile (art. 160, al. 1, let. b), les partis politiques sont, comme toute personne physique ou morale, tenus de collaborer à l'administration des preuves et de produire les documents requis. Des dispositions analogues existent en droit pénal et en droit fiscal, mais aucune de ces dispositions n'est spécifique aux partis politiques.

Conservation des documents

41. En vertu de l'art. 962 du code des obligations, qui s'appliquent aux associations tenues de s'inscrire au registre du commerce, les livres, les pièces comptables et la correspondance doivent être conservés pendant dix ans. Le délai commence à courir à partir de la fin de l'exercice annuel au cours duquel les dernières inscriptions ont été faites, les pièces comptables établies et la correspondance reçue ou expédiée.

(ii) Contrôle (Article 14 de la Recommandation Rec(2003)4)

42. Les réponses au questionnaire précisent que dans le cas d'associations, il est usuel que des réviseurs de comptes – pouvant être membres de l'association et ne devant pas forcément bénéficier de compétences particulières – effectuent un contrôle interne des comptes de l'association et produisent un rapport à l'attention de ses membres.

¹²Recueil systématique du droit cantonal genevois, <http://www.ge.ch/legislation>. Cette loi a été modifiée par la loi du 27 janvier 2011 modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques (Loi sur la transparence et le financement des partis politiques, LEDP).

43. S'agissant du contrôle externe, les seuls contrôles prévus par les textes fédéraux sont ceux s'appliquant aux associations tenues de s'inscrire au registre du commerce et qui remplissent les conditions mentionnées ci-dessus (voir paragraphe 32). Ils ne semblent donc pas s'appliquer aux partis politiques. Selon l'art. 3 de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur l'agrément et la surveillance des réviseurs, les personnes physiques et les réviseurs qui fournissent des prestations doivent être agréés.
44. Parmi les cantons qui connaissent certaines obligations de transparence, la législation tessinoise ne prévoit pas de modalités de contrôle des informations financières déposées par les partis politiques et les candidats. Dans le canton de Genève, les listes de donateurs communiquées par les partis font l'objet d'une attestation de conformité par un organe de contrôle indépendant choisi par chaque parti, en général un organisme fiduciaire.

(iii) **Sanctions (Article 16 de la Recommandation Rec(2003)4)**

45. La conséquence de l'absence de réglementation sur la transparence et le contrôle des partis politiques et des campagnes électorales est l'absence de sanctions au niveau fédéral.
46. Dans les cantons de Genève et du Tessin, dont la législation prévoit certaines obligations de transparence, elles sont assorties de sanctions. Ainsi, dans le canton de Genève, le non-respect des obligations de transparence (voir paragraphe 39) entraîne le non versement par l'Etat de sa participation aux frais électoraux du parti, groupement ou candidat (art. 29A de la loi cantonale du 15 octobre 1982 sur l'exercice des droits politiques). Dans le canton du Tessin, la non-communication des informations relatives aux dons reçus peut entraîner pour les partis politiques la réduction ou la suppression de la contribution allouée au groupe parlementaire, et pour les candidats à une élection ou les comités d'initiatives ou référendaires, une amende de 7 000 CHF (environ 5 700 EUR).

Immunités, prescription, statistiques

47. Les réponses au questionnaire précisent qu'il n'existe pas de réglementation spécifique relative aux immunités ou à la prescription, ni de statistiques relatives aux sanctions.

IV. ANALYSE

Considérations générales

48. La Suisse a une longue tradition de démocratie parlementaire et de démocratie directe, marquée par un certain nombre de spécificités. Elle compte 26 cantons réunis au sein de la Confédération, dont l'unité politique a été consacrée par la Constitution de 1848, dans laquelle les cantons ont cédé une partie de leur souveraineté à l'Etat central, tout en conservant le droit d'exercer leurs prérogatives. Ce régime a largement perduré jusqu'à aujourd'hui et le fédéralisme – avec une structure à trois niveaux, fédéral, cantonal et communal – est l'une des caractéristiques essentielles du système politique. Les cantons et communes sont libres d'organiser leur gouvernement, leur administration et leur système électoral de manière autonome, dans les limites fixées par la Constitution fédérale et, pour les communes, par le droit cantonal. Le système électoral suisse de représentation proportionnelle favorise généralement la diversité et le pluralisme politique, offrant aux électeurs différentes options de vote, compte tenu notamment des possibilités de panachage des listes électorales et de biffage de candidats. Ce système politique jouit d'un haut degré d'acceptation dans la population suisse et sur le plan international.

49. Autre caractéristique particulière, la Suisse connaît au niveau fédéral un régime politique de concordance, qui rend impossible à un parti politique de disposer d'une majorité, tant au gouvernement qu'au parlement. Ce régime implique la recherche constante de consensus entre les partis représentés au sein des pouvoirs législatif et exécutif, qui sont nécessaires à l'adoption de toute nouvelle législation. Garant de ce système, le référendum facultatif, qui est l'une des formes de la démocratie directe particulière à la Suisse, permet à 50 000 citoyens ou à 8 cantons de soumettre à une votation populaire une loi adoptée par le parlement fédéral. D'autres formes de démocratie directe existent, comme le référendum obligatoire prévu dans certains cas par la Constitution fédérale, ou l'initiative populaire, qui permet à des citoyens ou groupes d'intérêts de demander qu'une modification de la Constitution fédérale fasse l'objet d'une votation populaire. Ces votations populaires, qui existent tant au niveau fédéral qu'à celui des cantons et des communes, rythment la vie politique suisse tout autant que les élections fédérales et locales. Il en résulte que les partis politiques ne sont pas les seuls acteurs de la vie politique en Suisse. Les comités d'initiative, comités référendaires ou groupes d'intérêts peuvent également influencer de façon significative le paysage législatif et politique.
50. La Suisse fait partie des rares pays en Europe qui ne disposent pas de réglementation spécifique relative aux partis politiques, ni à leur financement et à celui des campagnes électorales. Les textes ne contiennent pas de définition des partis politiques, même si ceux-ci sont mentionnés à l'article 137 de la Constitution fédérale de 1999, qui précise que « *les partis politiques contribuent à former l'opinion et la volonté populaire* ». Les partis politiques prennent le plus souvent la forme d'associations de droit privé, afin d'acquérir la personnalité juridique. Mais les partis peuvent également s'organiser sous forme de société simple, qui ne confère pas la personnalité juridique. Ils ne sont pas tenus de s'enregistrer, même si un registre des partis est tenu par la Chancellerie fédérale et permet aux partis qui le souhaitent, d'y figurer et d'être ainsi dispensés de certaines formalités administratives lors des élections fédérales. Cette absence de réglementation participe de l'idée traditionnelle, encore largement partagée dans la classe politique et dans l'opinion publique, selon laquelle les partis sont des émanations de la sphère privée et doivent pouvoir jouer leur rôle librement, sans interférence ou contrôle de l'Etat. En pratique et compte tenu du fédéralisme, les partis politiques suisses sont organisés en petites, voire très petites, associations au niveau cantonal et communal et s'appuient largement sur le système de milice¹³ pour leur fonctionnement, ne faisant que peu appel à du personnel salarié ou à des professionnels de la politique. Les appareils, centres de décision et comptes des partis sont également très décentralisés, ce qui a pour conséquence que les appareils des partis au niveau fédéral ne disposent en général que de moyens modestes et que leur influence sur la politique du parti n'est que relative.
51. Les partis politiques et les campagnes pour les élections ou les votations populaires ne bénéficient pas de financement public au niveau fédéral, ni dans la quasi totalité des cantons¹⁴. Cette absence de financement public correspond elle aussi à l'idée traditionnelle selon laquelle l'Etat n'a pas à s'immiscer dans le fonctionnement des partis, entités de droit privé, entre lesquels la concurrence doit pouvoir jouer sans entraves. Ce sujet demeure encore sensible et la plupart des partis politiques rencontrés par l'EEG semblent opposés ou hésitants envers l'introduction d'un tel financement, à défaut de soutien populaire. Les quelques initiatives parlementaires introduites sur ce sujet en 2003, 2006, 2009 ont toutes été rejetées.

¹³ Voir note en bas de page n°9.

¹⁴ Les cantons de Fribourg et de Genève font exception, en prévoyant une aide publique directement versée aux partis politiques, associations ou groupements de candidats, à titre de contribution aux frais de campagne électorale. Par ailleurs, un financement public indirect est alloué par la Confédération aux membres de l'Assemblée fédérale et aux groupes parlementaires, pour un montant total d'environ 4,8 millions CHF (environ 3,7 millions d'EUR).

52. Le financement privé constitue donc la seule source de financement des partis politiques et des campagnes pour les élections ou les votations. Comme dans d'autres pays, la part des cotisations des membres dans le budget des partis est en baisse depuis plusieurs années. Il est d'usage pour les représentants élus des partis au Conseil Fédéral, au parlement, ou parfois à des postes de juge ou magistrat, de reverser une partie de leurs indemnités ou de leur salaire au parti et, pour les candidats aux élections ou les comités à l'origine des initiatives populaires, de contribuer au financement des campagnes. D'autres sources de revenus sont les contributions des différentes sections des partis et, dans une moindre mesure, le produit de la vente d'objets publicitaires ou d'autres biens et services. Une part importante du budget des partis politiques et des campagnes est toutefois constituée par les dons provenant de particuliers, entreprises, banques, syndicats, associations faitières¹⁵, associations de soutien et autres groupes d'intérêts.
53. Corollaire de l'absence de règles relatives au financement des partis politiques et des campagnes, la législation fédérale suisse ne contient pas non plus de dispositions spécifiques relatives à la transparence et au contrôle de ce financement, ni, par voie de conséquence, de sanctions correspondantes. L'EEG note qu'on ne peut négliger la perception du phénomène de l'argent par la société suisse, qui s'agissant du financement de la vie politique, se montre choquée par l'emploi du terme de « corruption », qui accepte du bout des lèvres celui de « transparence », mais qui au fond semble privilégier celui de « discrétion ». La discrétion entourant les questions d'argent constitue bien l'une des composantes du consensus social helvétique et l'on comprend que cet état d'esprit soit un obstacle à des textes réglementant le financement des campagnes et des partis. La question de la transparence n'en fait pas moins l'objet d'un débat ancien, qui – à l'exception notable des cantons de Genève et du Tessin – n'a jamais abouti à l'adoption de règles contraignantes, faute d'un nécessaire consensus entre les partis. Certains partis, s'affichant plus favorables à l'adoption de telles règles, ont proposé plusieurs initiatives parlementaires au Conseil National ou au Conseil des Etats¹⁶, mais se sont heurtés à une opposition traditionnelle des partis d'autres tendances politiques. Il est à noter toutefois que ces questions n'ont encore jamais fait l'objet du lancement d'une initiative populaire, en raison selon certains des interlocuteurs de l'EEG d'un manque d'intérêt de la part de l'opinion publique et d'une préférence des partis pour le maintien du statu quo.
54. La situation semble cependant évoluer depuis une dizaine d'années, suite à la forte progression d'un parti sur la scène politique, doté selon l'ensemble des observateurs et des interlocuteurs de l'EEG d'importants moyens financiers. Ces moyens lui ont permis de consacrer de larges sommes aux récentes campagnes électorales, en les assortissant d'une personnalisation jusqu'à peu usitée en Suisse, et de lancer ou soutenir certaines initiatives populaires. Au-delà de la controverse suscitée par les thèmes et méthodes de campagne de ce parti, l'importance de ses moyens a engendré, de l'avis de nombreux observateurs, une rupture de l'équilibre antérieur, au détriment notamment de certains des autres partis. Cette évolution, qui s'accompagne d'une

¹⁵ Groupements d'entreprises ou d'associations.

¹⁶ En dehors de quelques initiatives portant sur des questions spécifiques relatives aux campagnes de votation, comme la publication des moyens de soutien importants (99.430/Gross Andreas) ou le financement public (03.434/Rechsteiner-Basel, 06.407/Fehr Hans-Jürg, 09.416/Gross Andreas), une bonne partie des initiatives parlementaires a concerné l'instauration de règles sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales, couvrant les partis politiques, les candidats aux élections, les comités de campagne et les entités similaires (groupements, associations). Voir notamment les initiatives 02.3714/Maillard Pierre-Yves (*Instauration de règles dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales*), 06.406/Roger Nordmann (*Transparence du financement des partis politiques, des lobbies, des campagnes électorales et des campagnes de votation*), 07.471/Bonhôte (*Le plafonnement des dépenses*), 09.415/Groupe socialiste (*Créer enfin la transparence dans la politique suisse*), 09.442/Hodgers Antonio (*Transparence des comptes des partis politiques*).

augmentation générale des dépenses de campagne¹⁷, suscite des interrogations au sein de la classe politique et du public sur la pertinence de l'absence de réglementation et de transparence du financement politique. Selon de récents sondages, une forte majorité des citoyens suisses souhaite disposer de plus d'informations sur les finances des partis et des campagnes¹⁸. Symptôme de cette évolution, au moment même de la visite de l'EEG, une nouvelle initiative parlementaire a été adoptée à une courte majorité par la Commission des Institutions politiques au sein du Conseil des Etats, « chambre haute » du parlement. Cette motion charge le Conseil fédéral de présenter au parlement un projet de base légale visant à rendre obligatoire la publication des sources de financement des campagnes précédant une votation fédérale¹⁹. Les sources de financement des partis politiques et des campagnes électorales ne sont pas visées par cette initiative, un consensus semblant, selon certains des interlocuteurs de l'EEG, plus facile à obtenir sur la question de la transparence des campagnes en vue de votations, dont certaines sont marquées par des investissements considérables et inégalement répartis. Par ailleurs, une réflexion est en cours au sein d'un des partis politiques tendant à une future initiative populaire en la matière. De plus, l'Office fédéral de la Justice a récemment publié un rapport de droit comparé, dans l'attente du présent rapport d'évaluation²⁰. L'EEG encourage ces réflexions et initiatives, qui ne pourront que contribuer à une prise de conscience des effets négatifs du vide juridique actuel entourant la question de la transparence du financement de la vie politique. Elle espère que le présent rapport, ainsi que les conclusions qui pourront être tirées de l'observation de la campagne en vue des prochaines élections fédérales du 23 octobre 2011, contribueront à une reconnaissance de la nécessité de réglementer cette question en s'inspirant 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.

55. Etant donné que le texte susmentionné n'envisage pas en tant que telles les campagnes en vue de votations populaires, les recommandations formulées dans ce rapport ne s'étendent pas à elles. Toutefois, certains des problèmes identifiés ci-dessous concernent non seulement les partis politiques et les campagnes électorales, mais aussi ces campagnes de votation. L'EEG estime que leur place centrale dans la vie politique suisse, les liens de certaines campagnes et comités référendaires avec des partis politiques, ainsi que les flux financiers importants qu'elles semblent générer dans un certain nombre de cas justifieraient que des règles similaires s'appliquent à elles. Les autorités suisses sont donc encouragées, dans leur réflexion sur les suites à donner au présent rapport, à adopter une vue d'ensemble et à tenir compte également du cas des campagnes de votation.

Transparence

56. Les partis politiques ne sont soumis à aucune règle comptable particulière. En tant qu'associations, la plupart des partis et des entités qui leur sont liées ne sont tenus qu'aux dispositions très simples de l'article 69a du Code civil, à savoir la tenue d'un livre des recettes et des dépenses et de la situation financière. Aucune règle n'est prescrite quant à leur forme, aux

¹⁷ Selon le rapport d'évaluation des élections fédérales de 2007 de la mission OSCE/ODIHR, les dépenses de campagne des partis politiques pour les élections fédérales de 2007 ont été sensiblement plus élevées que lors des élections précédentes. Pour autant, on s'accorde à souligner que les dépenses électorales par habitant en Suisse sont comparables à celles d'autres démocraties occidentales.

¹⁸ Selon de récents sondages, 64 % des Suisses se féliciteraient des mesures tendant à la publication des données relatives au financement des campagnes et 87% seraient en faveur de plus de transparence en matière de financement de la vie politique (Voir notamment Neue Zürcher Zeitung, 22.10.2007 et l'Hebdo, 9.02.2011).

¹⁹ Motion 11.3467 : http://www.parlament.ch/f/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20113467

²⁰ http://www.bj.admin.ch/content/bj/fr/home/dokumentation/medieninformationen/2011/ref_2011-07-14.html

catégories de dépenses ou de recettes devant y figurer ou au niveau de détail requis. Pour les associations inscrites au registre du commerce – ce qui est le cas d'un des partis politiques – les règles relatives à la comptabilité commerciale sont applicables. Quant aux partis et entités organisés sous forme de société simple, sans personnalité juridique, ils ne sont soumis à aucune règle de comptabilité. Il n'existe aucune règle non plus relative à la tenue d'une comptabilité au titre des campagnes électorales ou de votation. L'EEG a été informée qu'il existe dans certains cas des règles financières internes aux partis, mais celles-ci ne semblent pas de nature à remédier à l'hétérogénéité actuelle des pratiques comptables des partis.

57. Au cours de sa visite, l'EEG a été frappée de l'opacité marquée entourant les comptes de la grande majorité des partis et les budgets de campagne – qu'il s'agisse des campagnes électorales ou des campagnes de votation. Cette opacité s'étend au sein même des partis : les instances dirigeantes ne communiquent à leurs membres qu'une version agrégée des comptes. En outre, les structures et comptes des partis au niveau fédéral, cantonal et communal étant séparés, les appareils fédéraux ne connaissent pas non plus le détail des comptes de leurs sections cantonales et locales. Dans la mesure où le montant des dons et l'identité des donateurs constitue une information confidentielle au sein même des partis (voir ci-dessous), l'EEG n'a pas pu établir dans quelle mesure les dons en valeur ou en nature doivent même être enregistrés dans les livres comptables. Il semblerait en outre que les partis ne soient pas obligés de faire figurer sur leurs registres comptables l'information relative aux éventuelles entités qui leur seraient liées ou qui se trouveraient d'une quelconque manière sous leur contrôle. Les partis et organisateurs de campagnes ne sont pas tenus de communiquer leurs comptes à une autorité publique quelconque, ni de les publier. Quelques partis publient de leur propre initiative sur leur site internet certaines données financières, comme leur bilan annuel, mais ces documents ne contiennent que peu d'informations. Cette absence totale de règles, tant au niveau fédéral que dans la quasi-totalité des cantons, n'est clairement pas conforme aux articles 11 et 13 de la Recommandation Rec(2003)4, qui appellent les partis politiques et les organisateurs de campagnes électorales à la tenue d'une comptabilité complète et adéquate et à la présentation régulière d'informations concernant ces comptes. A cet égard, il est notamment crucial pour la transparence que le public dispose d'informations suffisamment détaillées et compréhensibles concernant les revenus et les dépenses des partis et des campagnes. Ces obligations devraient toutefois être conçues de manière assez souple, afin de ne pas imposer de contraintes trop lourdes aux nombreux petits partis, peu professionnalisés. Au vu de ce qui précède, L'EEG recommande **(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.**
58. Aucune restriction n'est posée aux contributions – financières ou en nature – aux partis politiques et aux campagnes électorales, ni aux campagnes en vue de votations populaires. Les personnes physiques et morales peuvent faire des contributions sans aucune limitation et, si elles le souhaitent, de manière anonyme. L'EEG a toutefois appris que certains partis ont adopté des règles internes limitant le montant des dons acceptés et écartant les dons anonymes. En outre, le montant des dons et l'identité des donateurs constitue une information hautement confidentielle,

même au sein des partis politiques, et la communication et la publication des dons n'est pas obligatoire au niveau fédéral, ni dans la quasi totalité des cantons²¹. La plupart des partis rencontrés au cours de la visite ont ainsi déclaré que le détail de ces informations n'était connu que de quelques-uns de leurs dirigeants. Même les partis les plus favorables à l'instauration de règles de transparence et qui ont fait certaines démarches en ce sens hésitent à étendre cette transparence aux dons, qui constituent une source essentielle de leur financement. Un argument avancé par les représentants des partis pour justifier ce manque de transparence est qu'il garantirait une indépendance des représentants élus envers les grands donateurs du parti. Facteur sans doute plus déterminant, certains acteurs politiques craignent qu'une publication de l'identité des donateurs et du montant des dons n'entraîne une diminution de cette source de financement. Ils font valoir qu'une transparence accrue devrait être accompagnée d'un financement public des partis et/ou des campagnes et tirent argument du fait que ce financement apparaît difficile à introduire en Suisse pour s'opposer à toute avancée sur le front de la transparence.

59. L'EEG n'est pas convaincue du bien-fondé de ces arguments. A titre préalable et bien qu'il ne lui appartienne pas de prendre position en faveur d'un mode de financement en particulier des partis ou des campagnes, elle note que la transparence et le financement public ne doivent pas nécessairement aller de pair. S'agissant de la crainte d'une diminution des dons, l'exemple des autres pays dans lesquels règne une plus grande transparence du financement politique, et même l'exemple des cantons de Genève et du Tessin qui ont introduit certaines règles en la matière, montre qu'une telle crainte paraît, de l'avis de l'EEG, infondée. Les représentants de ces cantons rencontrés au cours de la visite ont expliqué que les règles introduites en matière de transparence n'avaient pas modifié fondamentalement le système antérieur. En effet, les raisons pouvant conduire les personnes physiques ou morales à soutenir financièrement les partis politiques et les campagnes – adhésion aux idées et programmes politiques, volonté de soutenir l'exercice de la démocratie, intérêt économique ou fiscal – ne disparaissent pas avec le développement de la transparence. L'EEG souligne surtout que des observateurs de la vie politique suisse et certains des interlocuteurs rencontrés au cours de la visite ont dénoncé les effets pervers de l'opacité actuelle : information incomplète des citoyens, qui a un impact sur leur liberté de se déterminer, alors même que selon l'article 34 de la Constitution fédérale, la garantie des droits politiques doit protéger « *la libre formation de la volonté politique des citoyens et citoyennes et l'expression fidèle et sûre de leur volonté* » ; encouragement aux spéculations et rumeurs sur les moyens supposés de tel ou tel parti ou candidat, qui sape la confiance des citoyens dans la démocratie. En conséquence, l'EEG recommande **(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.**
60. L'introduction d'une réglementation sur la transparence, telle qu'énoncée ci-dessus, serait cependant incomplète si elle ne tenait pas compte de la participation de tiers, c'est à dire de personnes ou d'entités extérieurs aux partis et organisateurs de campagnes, à leur financement. Rien n'empêcherait en effet – et l'EEG a appris au cours de la visite que tel était bien le cas en pratique – les tiers de prendre directement en charge les dépenses de campagne d'un candidat ou d'un comité d'initiative, sans que les sommes correspondantes ne transitent par les comptes

²¹ Des obligations de communication des dons existent dans les cantons de Genève et du Tessin, depuis 1998 et 1999 respectivement (voir paragraphes 36-37 et 39).

de campagne. Plusieurs des interlocuteurs de l'EEG ont ainsi souligné le rôle important joué par certaines fondations, associations faïtières ou groupes d'intérêts, qui apportent un soutien financier conséquent aux campagnes de certains partis/candidats et aussi à certaines campagnes de votation, sans que ces soutiens ne soient toujours apparents. Là aussi, l'opacité encourage les spéculations et les rumeurs et l'EEG a pu constater que la demande d'une plus grande transparence dans ce domaine était forte. Elle recommande donc **(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.**

Contrôle et sanctions

61. Il n'existe pas en Suisse d'obligation de vérification de la comptabilité des partis politiques ou des organisations qui leur sont affiliées, à l'exception d'une éventuelle société commerciale – celles-ci étant inscrites au registre du commerce – qui serait détenue par un parti politique. Les partis politiques étant pour la plupart des associations, il est toutefois usuel que des réviseurs de comptes – pouvant être membres de l'association et ne devant pas forcément bénéficier de compétences particulières – effectuent un contrôle interne des comptes de l'association et produisent un rapport à l'attention de ses membres. L'EEG estime que même si le système actuel de financement des partis politiques repose principalement sur des sources privées, des améliorations sont nécessaires. Une vérification en bonne et due forme des comptes de financement politique par un expert-comptable indépendant serait un moyen de contrôle important, notamment s'il n'existe aucun autre mécanisme de supervision. Une telle procédure s'appliquerait en principe à l'ensemble des partis politiques ; cependant, une certaine flexibilité serait nécessaire afin d'éviter des contraintes excessives, notamment pour les petits partis politiques, disposant de moyens limités. L'EEG recommande **(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.**
62. Etant donné l'absence de règles spécifiques relatives à la transparence du financement politique en Suisse, y compris en matière de comptabilité, il n'existe pas non plus de mécanisme ou d'organe de contrôle de ce financement au niveau fédéral. De nombreux interlocuteurs rencontrés au cours de la visite ont manifesté leur réticence face à l'instauration d'un tel mécanisme, arguant notamment de son coût pour la collectivité. L'EEG souligne que l'instauration de règles de transparence ne peut être crédible que si elle va de pair avec celle d'un système de contrôle efficace de l'application de ces règles, sans quoi il serait facile de les contourner. Si elle n'estime pas souhaitable d'exprimer une préférence quant au niveau où devrait se situer cette fonction, l'EEG précise, selon la position maintes fois soulignée par le GRECO, qu'il importe que tout mécanisme de supervision ou de contrôle bénéficie d'un degré d'autonomie adéquat et soit doté de moyens suffisants pour assurer un contrôle proactif substantiel (y compris la vérification matérielle des informations qu'il reçoit) ainsi que de pouvoirs d'enquête. En conséquence, l'EEG recommande **(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.**
63. En outre, il est crucial que l'organe de contrôle approprié soit habilité à recourir à des moyens efficaces, y compris des sanctions, pour assurer la mise en œuvre effective de la future

législation sur le financement politique. Dans la mesure où la Suisse établira un cadre cohérent pour assurer une transparence accrue du système de financement politique dans l'avenir, il sera nécessaire de compléter les règles en question par des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives, conformément à l'article 16 de la Recommandation Rec(2003)4. Le GRECO a souligné à plusieurs occasions l'importance de disposer d'un éventail étendu de sanctions, comprenant des sanctions flexibles pour les manquements les moins graves et n'excluant pas l'application de sanctions pénales pour les cas les plus graves. L'EEG recommande donc **que les règles à établir en matière de financement des partis politiques et des campagnes électorales soient accompagnées de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives.**

V. CONCLUSIONS

64. La démocratie parlementaire de la Suisse se caractérise par sa longue tradition et sa stabilité. Le système politique jouit d'un haut degré d'acceptation dans la population suisse et sur le plan international. Certaines des spécificités de ce système politique, en particulier le fédéralisme, le régime politique de concordance et la démocratie directe, ont pour conséquence que les partis politiques ne sont qu'un des acteurs parmi d'autres de la vie politique. Selon la conception traditionnelle soutenue en Suisse, les partis politiques sont considérés comme appartenant à la sphère privée et la concurrence doit pouvoir jouer entre eux sans entraves, notamment de la part de l'Etat. Héritier de cette conception et cas presque unique en Europe, le cadre juridique suisse ne connaît pas, au niveau fédéral et dans la quasi-totalité des cantons, de règles relatives à la transparence du financement des partis politiques et des campagnes électorales, ce qui va clairement à l'encontre des normes fixées dans la Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales. Les partis politiques ne sont soumis à aucune norme obligatoire de transparence ni dispositif de supervision concernant leurs revenus et leurs dépenses. Il en va de même s'agissant des campagnes en vue d'élections ou de votations populaires. La transparence du financement de la vie politique n'en est pas moins un enjeu crucial dans un pays comme la Suisse où, en l'absence d'un financement public direct, les partis politiques, les campagnes électorales et les campagnes de votation populaire dépendent fortement, voire totalement, de ressources financières privées. Cette question fait l'objet d'un débat ancien, qui n'a jamais abouti faute d'un nécessaire consensus entre les partis politiques représentés au gouvernement et au parlement. Face au vide juridique actuel et à ses effets négatifs, dont la société suisse semble peu à peu prendre conscience, la situation actuelle nécessiterait la mise en place d'une réglementation visant à assurer une transparence et un contrôle raisonnables du financement des partis politiques et des campagnes électorales, indépendamment du choix d'introduire ou non un mécanisme de financement public. Il importe ainsi que les partis politiques et les candidats aux élections tiennent une comptabilité complète et qu'ils présentent leurs comptes, ainsi que des informations concernant les dons reçus au delà d'un certain montant, à une autorité indépendante, dotée de pouvoirs de contrôle du respect des règles relatives à la transparence du financement politique et du pouvoir de prendre les mesures nécessaires, pouvant aller jusqu'à des sanctions, en cas de non-respect de ces règles. Compte tenu de la place centrale occupée dans la vie politique suisse par les campagnes en vue de votations populaires, il serait en outre judicieux d'envisager l'introduction de règles similaires s'agissant de ces campagnes. Cela étant dit, l'introduction de nouvelles normes doit être pensée avec prudence, de sorte à assurer un juste équilibre entre l'intérêt légitime du respect de l'indépendance des acteurs politiques et d'engagement citoyen dans la vie politique et l'intérêt tout aussi légitime des citoyens de disposer des informations nécessaires à l'expression fidèle et sûre de leur volonté politique.

65. Au vu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes à la Suisse :
- i. **(i) introduire, pour les partis politiques et les comptes des campagnes électorales, des règles de comptabilité prévoyant une tenue complète et adéquate des comptes ; (ii) 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) 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) veiller à ce que des informations financières adéquates soient rendues facilement et en temps utile accessibles au public ; et (v) inviter, le cas échéant, les cantons à adapter leur propre réglementation dans le sens de cette recommandation (paragraphe 57) ;**
 - ii. **(i) 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) introduire une interdiction générale des dons provenant de personnes ou entités omettant de déclarer leur identité au parti politique ou au candidat ; et (iii) inviter les cantons ne connaissant pas encore de telles mesures à en adopter (paragraphe 59) ;**
 - iii. **(i) rechercher des moyens d'accroître la transparence du financement des partis politiques et des campagnes électorales par des tiers et (ii) inviter les autorités cantonales à engager également une réflexion sur ces questions (paragraphe 60) ;**
 - iv. **(i) 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) inviter les cantons à faire de même (paragraphe 61) ;**
 - v. **(i) 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) inviter les cantons à faire de même (paragraphe 62) ;**
 - vi. **que les règles à établir en matière de financement des partis politiques et des campagnes électorales soient accompagnées de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives (paragraphe 63).**
66. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités suisses à remettre un rapport sur la mise en œuvre des recommandations ci-dessus d'ici le 30 avril 2013.
67. Enfin, le GRECO invite les autorités de la Suisse à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport, à traduire le rapport dans les autres langues officielles du pays et à rendre ces traductions publiques.