

Adoption : 25 mars 2021
Publication : 10 juin 2021

Public
GrecoRC3(2021)1

Troisième Cycle d'Évaluation

Second Rapport de Conformité sur la Suisse

« Incriminations (STE 173 et 191, PDC 2) »

« Transparence du financement des partis politiques »

Adopté par le GRECO
lors de sa 87^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 22-25 mars 2021)

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 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 (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 façon 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 (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.
7. Dans le [Cinquième Rapport de Conformité intérimaire](#), adopté lors de sa 80^e réunion plénière (22 juin 2018), le GRECO a jugé que le très faible niveau de conformité avec les recommandations restait « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 de son Règlement Intérieur. Il a décidé de rester en contact étroit avec les autorités suisses au sujet de l'organisation au moment opportun de la mission à haut niveau.
8. Dans le [Sixième Rapport de Conformité intérimaire](#), adopté lors de sa 83^e réunion plénière (21 juin 2019), le GRECO a salué le projet d'amendement de la loi fédérale sur les droits politiques élaboré par la Commission des Institutions Politiques du Conseil des Etats et estimé que ce

projet, de même que le projet d'article constitutionnel faisant l'objet de l'initiative populaire fédérale, allaient dans le sens de la plupart des recommandations émises dans le rapport de 2011, même si certains points restaient à améliorer. Le GRECO a conclu que le niveau de conformité avec les recommandations n'était plus « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 de son Règlement Intérieur. La Suisse est donc sortie de la procédure de non-conformité et est rentrée dans la procédure régulière de conformité. Le GRECO a demandé au chef de la délégation suisse de lui soumettre un rapport sur l'avancement de la mise en œuvre des recommandations en suspens au plus tard le 30 septembre 2020. Le rapport, qui a été remis à la date prévue, ainsi que des informations complémentaires remises le 23 décembre 2020 et le 15 mars 2021, ont servi de base au Second Rapport de Conformité.

9. Le GRECO a chargé la France de désigner un rapporteur pour la procédure de conformité. La France a désigné M. Vincent FILHOL qui a été assisté par le Secrétariat du GRECO dans la rédaction du Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

Thème II : Transparence du financement des partis politiques

10. Il est rappelé que le GRECO, dans son rapport d'évaluation, avait adressé 6 recommandations à la Suisse concernant le Thème II. Dans le sixième Rapport de Conformité intérimaire, le GRECO a estimé que les recommandations i, ii, v et vi étaient partiellement mises en œuvre et que les recommandations iii et iv restaient non mises en œuvre.
11. Les autorités de la Suisse font état des nouveaux développements intervenus au niveau fédéral et au niveau cantonal depuis le dernier rapport de conformité, à savoir :
12. Au niveau fédéral, les autorités présentent les étapes intervenues depuis le dernier rapport dans le traitement du contre-projet indirect à l'initiative populaire sur la transparence¹.
13. Le 24 octobre 2019, la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats (CIP-E), l'une des deux chambres du Parlement, a pris acte des résultats de la consultation relative à son projet d'amendement de la loi fédérale sur les droits politiques, consultation qui s'est déroulée du 7 mai au 28 août 2019². Au total, 46 avis ont été remis: ils provenaient des 26 cantons, de 8 partis représentés à l'Assemblée fédérale et de 12 autres participants. 2 cantons (ZH, SH) ont indiqué qu'ils renonçaient à se prononcer sur le fond. 26 participants se sont montrés favorables au projet, à savoir 14 cantons (AG, BL, BS, FR, GE, GR, JU, NE, NW, OW, SO, TG, VD, VS), 5 partis politiques (PBD, PEV, les Verts, PVL et SP) et 7 autres participants à la consultation. À l'opposé, 18 participants rejettent le projet, à savoir 10 cantons (AI, AR, BE, GL, LU, SG, SH, TI, UR, ZG), 3 partis politiques (PDC, PLR et UDC) et 5 autres participants. Le comité ayant lancé l'initiative sur la transparence est lui aussi favorable au projet, mais considère nécessaire de prendre de plus amples mesures.
14. Constatant que les avis étaient très divergents, la CIP-E a estimé ne pas être en mesure de déterminer quelles modifications devaient être apportées au projet. Se fondant sur les réponses reçues dans le cadre de la consultation, elle a toutefois décidé d'abandonner le devoir de transparence pour les membres du Conseil des États. Elle a adopté les versions complétées du

¹ <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/staat/gesetzgebung/transparenz.html>

² <https://www.parlament.ch/centers/documents/fr/19-400-zusammenfassung-ergebnisse-vernehmlassung-f.pdf>

projet d'acte et du rapport explicatif à l'intention du Conseil des Etats par 8 voix contre 2 et 2 abstentions et a également transmis le projet au Conseil fédéral pour avis.

15. Le 27 novembre 2019, le Conseil fédéral (Gouvernement) a pris position sur le rapport du 24 octobre 2019 de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats³. Il estime que la décision claire de la CIP-E en faveur du contre-projet indirect ainsi que les résultats de la procédure de consultation majoritairement favorables à davantage de transparence démontrent qu'il existe un besoin accru de transparence. Le Conseil fédéral n'entend dès lors plus s'opposer à une réglementation nationale en matière de transparence si cela correspond au souhait de la majorité des partis politiques. Il propose même formellement au Parlement d'entrer en matière sur le projet de loi⁴. Le Conseil fédéral estime que le contre-projet indirect aurait le mérite d'être plus équilibré et d'essayer de donner des réponses concrètes à différentes questions laissées ouvertes par l'initiative sur la transparence. De manière générale, le projet de loi prévoit des obligations de déclarer moins strictes que l'initiative, notamment en ce qui concerne les seuils prévus. En outre, le projet de loi définit de manière plus claire les personnes physiques et morales soumises à l'obligation de déclarer leur financement. Enfin, le Conseil fédéral préférerait, le cas échéant, une réglementation au niveau de la loi formelle et non de la constitution.
16. Cependant, le Conseil fédéral estime aussi que d'importants problèmes subsistent. Les réserves exprimées par le Conseil fédéral dans son message relatif à l'initiative populaire gardent dès lors toute leur pertinence. Le Conseil fédéral voit entre autres des difficultés de mise en œuvre de la loi. Le contre-projet impliquerait une charge administrative et financière supplémentaire, tant pour l'Etat que pour les partis et les acteurs visés, en particulier dans la phase précédant une votation ou une élection. En outre, il ne sera possible - surtout en cas d'élection - de constater qu'à une date ultérieure au scrutin si les moyens engagés pour la campagne dépassent le seuil de 250 000 francs, et donc que les acteurs concernés étaient par conséquent soumis à l'obligation de déclarer leur financement. La question reste aussi ouverte de savoir comment éviter de manière efficace que l'obligation de déclarer les libéralités ne soit contournée, par exemple en fractionnant les dons ou en interposant un tiers.
17. Le 16 décembre 2019, le Conseil des Etats a approuvé par 29 voix contre 13 et deux abstentions le projet de la CIP-E en le modifiant toutefois sur certains points⁵. Les principales modifications apportées au projet sont les suivantes :
 - suppression de l'obligation de déclaration lors de récoltes de signatures en vue d'une initiative populaire ou d'un référendum ;
 - interdiction des dons provenant de l'étranger, quel qu'en soit le montant ;
 - les actes intentionnels de dissimulation pourront être punis d'une amende de 40 000 francs au maximum, mais aucune amende ne sera prévue pour les actes commis par négligence.
18. La Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N), l'autre chambre du Parlement, a ensuite examiné le projet le 28 mai 2020. Elle a proposé à son plénum d'entrer en matière sur le projet, avec certaines modifications.
19. Le Conseil national a tout d'abord décidé le 4 mars 2020 de repousser d'un an le délai pour le traitement de l'initiative populaire sur la transparence et du contre-projet indirect de la CIP-E⁶. Le

³ <https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2019/7765.pdf>

⁴ <https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2019/7765.pdf> (ch. 3, p. 7769)

⁵ <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=48052>

⁶ <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=48509>

Parlement peut en effet disposer d'une année supplémentaire dans le traitement d'une initiative populaire s'il examine un contre-projet à cette initiative. En raison de la crise sanitaire et du confinement qu'a connu la Suisse entre mi-mars et mai 2020, un délai supplémentaire de trois mois a été imparti pour le traitement de toutes les initiatives populaires. Le délai ultime pour l'examen du contre-projet est dorénavant le 21 juin 2021; après ce délai, l'initiative populaire devra obligatoirement être soumise au vote populaire.

20. Le 17 septembre 2020, le Conseil national a traité du contre-projet indirect de la CIP-E⁷. Après avoir accepté l'entrée en matière, et au terme de longs débats et de votes sur différents amendements, le Conseil national a finalement rejeté le projet de loi, lors du vote final sur l'ensemble, par 168 voix contre 18 et 9 abstentions. Ce résultat très net s'explique par le fait que tant les partisans d'une réglementation plus stricte que les opposants à toute réglementation ont voté contre le projet⁸.
21. La décision du Conseil national n'a pas mis un terme au processus parlementaire. Le projet est retourné pour examen au Conseil des Etats. Avant cet examen, la CIP-E, lors de sa séance du 22 octobre 2020, a décidé à l'unanimité de maintenir son projet⁹.
22. Le 17 décembre 2020, le Conseil des Etats a examiné pour la deuxième fois le projet de loi. Il a confirmé son soutien au projet, qu'il a toutefois modifié sur un point, en ramenant de 250 000 à 50 000 francs le seuil des dépenses à partir duquel les personnes qui font campagne pour une élection au Conseil national ou pour une votation doivent déclarer leur financement¹⁰.
23. Le Conseil des Etats ayant maintenu son soutien au projet, celui-ci est retourné une nouvelle fois au Conseil national. Afin de préparer les délibérations du plénum, la CIP-N s'est donc à nouveau penchée, le 21 janvier 2021, sur le contre-projet indirect tel qu'adopté par le Conseil des Etats en décembre 2020. Elle a proposé à son Conseil d'entrer en matière, en apportant trois compléments au projet du Conseil des Etats¹¹ :
 - par 14 voix contre 10, elle propose que les partis soient également tenus de déclarer les contributions qu'ils reçoivent des élus membres de leur parti (notamment les parlementaires, les membres du gouvernement et les juges), indépendamment de leur montant ;
 - par 16 voix contre 7, elle souhaite que les membres du Conseil des Etats, une fois élus, soient soumis à des obligations de transparence s'agissant de leurs budgets de campagne ;
 - par 14 voix contre 10, elle préconise des contrôles par échantillonnage pour vérifier l'exactitude des informations fournies par les personnes soumises à l'obligation de transparence.
24. Le 3 mars 2021, le Conseil national est effectivement entré en matière par 115 voix contre 70. Durant les délibérations, il a apporté quelques modifications au projet, puis l'a adopté par 113 voix contre 78 (alors que ce vote avait été négatif la fois précédente, voir paragraphe 20)¹². Le plénum a notamment accepté les trois propositions de sa commission (voir ci-dessus paragraphe

⁷ <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=50040#votum2>

⁸ https://www.parlament.ch/fr/services/news/Pages/2020/20200917123239842194158159041_bsf075.aspx

⁹ <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-spk-s-2020-10-23.aspx?lang=1036>

¹⁰ <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=51441>

¹¹ <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-spk-n-2021-01-22.aspx>

¹² <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=51839#>

23). De plus, il a abaissé le seuil à partir duquel les dons aux partis doivent être déclarés. Il reste donc quatre divergences entre le projet du Conseil national et celui du Conseil des Etats. Un processus d'élimination des divergences va maintenant avoir lieu et le dossier retourne au Conseil des Etats à cette fin. Le vote final sur l'ensemble du projet interviendra lors de la session parlementaire d'été (31 mai au 18 juin 2021). Même si le contre-projet indirect devait encore échouer à ce stade, l'initiative populaire sur la transparence devra obligatoirement être soumise au vote populaire. Le peuple et les cantons suisses auront ainsi de toute manière le dernier mot quant à une réglementation en matière de financement des partis politiques et des campagnes électorales. Et même dans l'hypothèse où le Parlement fédéral adopterait la loi en vote final, l'initiative populaire pourrait quand même être soumise au vote du peuple et des cantons, si le comité qui a lancé l'initiative estimait que la législation adoptée par le Parlement est insuffisante et qu'il renonçait ainsi à retirer l'initiative.

25. Au niveau cantonal, le Conseil d'Etat vaudois (gouvernement cantonal) a mis en consultation le 28 juin 2019 un projet de révision total de sa loi sur les droits politiques¹³ (LEDP). La révision introduit notamment le principe de transparence dans le financement des partis et organisations politiques, la publication des comptes des partis politiques et de campagne, la publication des dons des personnes physiques dès 5 000 francs et des personnes morales. L'avant-projet de LEDP a fait l'objet d'une large procédure de consultation jusqu'au 30 septembre 2019, incluant les communes, les partis politiques, certaines autorités cantonales comme l'autorité de protection des données et de droit à l'information, ainsi que diverses associations faitières (des communes, des secrétaires municipaux, des secrétaires des conseils communaux, des contrôles des habitants). Le 24 février 2021, le Conseil d'Etat vaudois a publié le projet de loi adapté à la suite de la consultation ainsi que son exposé des motifs à l'attention du Grand Conseil (parlement cantonal)¹⁴.
26. Dans le canton du Jura, une initiative populaire sur la transparence du financement des partis politiques a abouti. Le 2 juillet 2020, les 2 000 signatures nécessaires ont été déposées à la chancellerie cantonale. Le 31 août 2020, le gouvernement cantonal jurassien a constaté la validité formelle de l'initiative populaire « Partis politiques : place à la transparence ! »¹⁵. Le texte demande aux partis, formations politiques et toute autre organisation participant à des votations ou élections dans le canton de publier leurs comptes et leurs sources de financement. Le parlement cantonal jurassien doit se prononcer sur la validité matérielle en principe dans les six mois qui suivent le dépôt de l'initiative. Le gouvernement cantonal jurassien lui a transmis le 19 novembre 2020 son message à ce sujet¹⁶. Le cas échéant, le parlement cantonal jurassien aura deux ans pour la satisfaire en adoptant les bases légales ad hoc. Il peut aussi refuser l'initiative ou proposer un contre-projet. Ces deux cas de figure déclenchent obligatoirement un vote populaire.
27. Dans le canton de Schaffhouse, une initiative populaire intitulée "*Transparenz in der Politikfinanzierung*" (transparence dans le financement politique) a été acceptée en votation populaire le 9 février 2020 par 52,8 % des voix¹⁷. L'initiative exige que les partis publient les budgets de leurs campagnes pour les élections et les votations ainsi que les noms des

¹³ <https://www.vd.ch/toutes-les-actualites/news/11822i-mise-en-consultation-de-la-revision-totale-de-la-loi-sur-lexercice-des-droits-politiques/>

¹⁴ <https://www.vd.ch/toutes-les-actualites/news/13369i-revision-totale-de-la-loi-sur-lexercice-des-droits-politiques-ledp/>

¹⁵ <https://www.jura.ch/CHA/SIC/Centre-medias/Communiquees-2020/Informations-breves-issues-des-decisions-prises-recemment-par-le-Gouvernement-7.html>

¹⁶ <https://www.jura.ch/CHA/SIC/Centre-medias/Communiquees-2020/Le-Parlement-appelle-a-se-prononcer-sur-la-validite-materielle-de-l-initiative-populaire-Partis-politiques-place-a-la-transpare.html>

¹⁷ <https://sh.ch/CMS/get/file/cf26879c-9e33-4d09-8d7e-30bb2a7ef151>

personnes et des sociétés qui leur donnent plus de 3 000 francs par année. Les candidats sont également soumis à ces devoirs de transparence.

28. Dans le canton du Valais, le Grand Conseil (parlement cantonal) a adopté en juin 2019 une motion qui demande une réglementation visant la transparence du financement des partis politiques ainsi que des campagnes électorales ou précédant des votations. Un projet de modification de la loi valaisanne sur les droits politiques a été mis en consultation jusqu'à fin décembre 2020¹⁸. Il prévoit notamment la publicité des comptes des partis politiques et des comptes de campagne d'une part, et la publicité des dons des personnes morales et des personnes physiques dès 5 000 francs d'autre part. Il prévoit ainsi que les partis et les comités de campagnes tiennent à disposition du public les comptes et les listes des donateurs. Ces informations doivent être communiquées, dans un délai de dix jours, à tout intéressé qui en fait la demande écrite. Selon l'avant-projet, la transparence s'applique aux partis politiques cantonaux, aux scrutins cantonaux et aux candidats aux élections cantonales. Il n'a pas été jugé judicieux, notamment car trop fastidieux, de viser les partis, les élections et les votations au niveau communal.
29. Ainsi, après les cantons du Tessin, de Genève, de Neuchâtel, de Fribourg et de Schwytz, un nouveau canton (Schaffhouse) dispose de normes en vigueur sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales. Parmi les 26 cantons suisses, six disposent donc d'une réglementation et trois (Jura, Valais et Vaud) ont des projets législatifs à un stade avancé. On notera que les derniers cantons à avoir adopté une réglementation (Fribourg, Schwytz et Schaffhouse) l'ont fait suite à des initiatives populaires.

Recommandation i.

30. *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.*
31. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre dans le rapport précédent. Le projet d'article constitutionnel et le contre-projet allaient en effet tous les deux dans le sens de la recommandation. Il avait toutefois regretté que le contre-projet ne prévoie pas de communication des dépenses de financement politique. Le seuil de déclenchement des obligations de transparence prévu dans le contre-projet, à savoir 250 000 CHF, lui paraissait également trop élevé.
32. Les autorités suisses rappellent que tant le projet de nouvel article constitutionnel que le contre-projet de loi contiennent des obligations de déclaration et de publication. Par rapport à la version prise en compte par le GRECO lors de son dernier rapport, le contre-projet de loi prévoit

¹⁸https://www.vs.ch/fr/web/communication/detail?groupId=529400&articleId=8921513&redirect=https%3A%2F%2Fwww.vs.ch%2Fde%2Fhome%3Fp_p_id%3Dcom_liferay_asset_publisher_web_portlet_AssetPublisherPortlet_INSTANCE_BJTNLOO_Ext2c%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview

maintenant que les campagnes en vue d'une élection au Conseil des Etats n'entrent pas dans le champ d'application de la loi. La CIP-N propose toutefois à son plénum de les inclure. Le contre-projet de loi prévoit maintenant aussi que le seuil de déclaration des campagnes soit abaissé à 50 000 francs, soit moins que l'initiative populaire fédérale (qui prévoit 100 000 francs) et que la version précédente du contre-projet (qui prévoyait 250 000 francs)¹⁹. Quant à l'application ou non de la loi aux élections au Conseil des Etats, elle fait encore l'objet d'une divergence entre le Conseil des Etats, qui la rejette, et le Conseil national, qui la soutient.

33. Le GRECO prend note de l'état des travaux concernant le contre-projet de loi. Il accueille favorablement l'abaissement du seuil de déclenchement des obligations de transparence à 50 000 francs, qui lui paraît approprié. S'agissant du champ d'application du contre-projet, le GRECO rappelle que la recommandation R(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales préconise des obligations de transparence visant tant le financement des partis que celui des campagnes électorales. Il est donc important que le contre-projet s'applique également aux campagnes en vue d'une élection au Conseil des Etats.

34. Le GRECO conclut que la recommandation i reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation ii.

35. *Le GRECO avait recommandé (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.*

36. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre dans le rapport précédent, les deux projets prévoyant des règles de transparence concernant les dons, ainsi que l'interdiction des dons anonymes. Les seuils prévus pour le déclenchement de ces règles lui paraissaient toutefois élevés, surtout celui de 25 000 francs prévu par le projet de loi.

37. Les autorités suisses rappellent que tant le projet de nouvel article constitutionnel que le contre-projet de loi contiennent des règles de transparence s'agissant des dons (art. 76b, 76c, 76d al. 3 et 4, 76f et 76h). Par rapport à la version prise en compte par le GRECO lors de son dernier rapport, le Conseil national a abaissé le seuil pour le déclenchement de ces règles à 15 000 francs, créant ainsi une divergence avec la version du Conseil des Etats, qui fixait ce seuil à 25 000 francs (l'initiative propose 10 000 francs). De plus, le Conseil national s'est rallié à la position du Conseil des Etats qui avait tenu à expliciter, en date du 17 décembre 2020, que tant les libéralités monétaires que non-monétaires étaient couvertes par la loi. Le Conseil national a par ailleurs adopté un amendement exigeant que les partis déclarent aussi les contributions, indépendamment de leur montant, qu'ils reçoivent des élus membres de leur parti, notamment les parlementaires, les membres du gouvernement et les juges (cf. supra, paragraphes 23 et 24).

38. Le GRECO prend note de l'avancée des travaux concernant le contre-projet de loi et conclut que la recommandation ii reste partiellement mise en œuvre.

¹⁹ [Décisions concordantes du Conseil des Etats du 17 décembre 2020 et du Conseil national du 3 mars 2021.](#)

Recommandation iii.

39. *Le GRECO avait recommandé (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.*
40. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été jugée non mise en œuvre dans les rapports précédents.
41. Les autorités suisses ne communiquent aucune information spécifique concernant cette recommandation.
42. Le GRECO rappelle que cette recommandation vise à assurer la transparence des comptes des entités liées aux partis politiques et conclut que la recommandation iii reste non mise en œuvre.

Recommandation iv.

43. *Le GRECO avait recommandé (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.*
44. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été jugée non mise en œuvre dans les rapports précédents.
45. Les autorités suisses ne communiquent aucune information spécifique concernant cette recommandation.
46. Le GRECO rappelle que cette recommandation vise une vérification des comptes de financement politique par un expert-comptable indépendant et conclut que la recommandation iv reste non mise en œuvre.

Recommandation v.

47. *Le GRECO avait recommandé (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.*
48. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre dans le rapport précédent, car le projet de loi prévoit la création d'une autorité chargée de superviser le respect des règles sur la transparence du financement politique. La composition, le rôle et les pouvoirs de cette autorité restaient toutefois à définir.
49. Les autorités suisses rappellent que l'art. 76e du projet de loi prévoit un contrôle des documents par une autorité nommée par le Conseil fédéral (art. 76g). En cas de manquement, cette autorité doit saisir les autorités de poursuite pénale (art. 76e al. 3). Par rapport à la version prise en compte par le GRECO lors de son dernier rapport, le Conseil national a introduit des contrôles par échantillonnage pour vérifier l'exactitude des informations fournies par les personnes soumises à l'obligation de transparence. Le contrôle irait donc au-delà d'une vérification que les

informations et les documents sont complets et qu'ils ne présentent pas des défauts manifestes (version soutenue par le Conseil des Etats).

50. Le GRECO prend note des informations communiquées et accueille favorablement la position du Conseil national prévoyant des contrôles par échantillonnage pour vérifier l'exactitude des informations fournies par les futurs déclarants.
51. Le GRECO conclut que la recommandation v reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation vi.

52. *Le GRECO avait recommandé que les règles à établir en matière de financement des partis politiques et des campagnes électorales soient accompagnées de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives.*
53. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre dans le rapport précédent, car tant l'initiative populaire fédérale (art. 39a al. 6) que le contre-projet (art. 76j) prévoient un régime de sanctions.
54. Les autorités suisses communiquent que, par rapport à la version prise en compte par le GRECO lors de son dernier rapport, une seule modification a été apportée au cours du processus parlementaire. Le Conseil des Etats a décidé en date du 16 décembre 2019 de supprimer la possibilité d'infliger une sanction pénale en cas de violation par négligence. La sanction pénale de CHF 40 000 au maximum en cas de violation intentionnelle des dispositions de la loi est maintenue. Le Conseil national a suivi le Conseil des Etats sur ce point le 3 mars 2021.
55. Le GRECO prend note des informations communiquées. Le choix du type de sanction retenu pour les violations aux règles sur le financement politique – pénales, administratives, financières ou électorales – appartient aux Etats membres, mais il importe que celles-ci soient efficaces, proportionnées et dissuasives, comme demandé par la recommandation, et que toutes les violations des règles soient assorties de sanctions.
56. Le GRECO conclut que la recommandation vi reste partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

57. **Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut qu'il n'y a pas de changement dans la mise en œuvre globale par la Suisse des recommandations que le Sixième Rapport de Conformité *intérimaire* du Troisième Cycle avait estimées non suivies d'effet. Le nombre total de recommandations mises en œuvre de façon satisfaisante ou traitées de manière satisfaisante – cinq sur onze – reste inchangé par rapport au Sixième Rapport de Conformité *intérimaire*. S'agissant des recommandations restantes, quatre restent partiellement mises en œuvre et deux restent non mises en œuvre.**
58. 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, les recommandations i, ii, v et vi restent partiellement mises en œuvre et les recommandations iii et iv restent non mises en œuvre.

59. En ce qui concerne le Thème II – Transparence du financement des partis politiques, le GRECO salue le changement de position du Conseil fédéral, qui s'est désormais prononcé en faveur d'une réglementation nationale sur la transparence du financement politique, ainsi que l'approbation par le Conseil national d'un contre-projet indirect dans ce domaine. Le GRECO espère que la poursuite du processus législatif aboutira à une réglementation respectant les standards du Conseil de l'Europe en la matière. Il salue également les développements positifs dans les cantons de Vaud, du Jura et du Valais, ainsi que l'acceptation dans le canton de Schaffhouse d'une initiative populaire sur la transparence dans le financement politique. Ceci porte désormais à six sur 26 le nombre de cantons disposant d'une réglementation en la matière et il est à noter que trois autres cantons ont également des projets à un stade avancé de préparation.
60. Compte tenu du fait que l'ensemble des recommandations sur la transparence du financement des partis politiques reste non complètement mis en œuvre, le GRECO, conformément à l'article 31 révisé, paragraphe 9 de son Règlement Intérieur, 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 2022.
61. 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.