



CANTON DU VALAIS
KANTON WALLIS

Département de la sécurité, des institutions et du sport
Service des affaires intérieures et communales

Departement für Sicherheit, Institutionen und Sport
Dienststelle für innere und kommunale Angelegenheiten

Rapport accompagnant la consultation concernant la révision de la loi sur les droits politiques (LcDP) : « Transparence du financement des partis et des campagnes » et autres dispositions

Mesdames, Messieurs,

Le Conseil d'Etat doit proposer une modification de la loi sur les droits politiques (LcDP) pour faire suite à l'admission de la motion No 4.0312 des députés Kamerzin et Rausis (PDC) intitulée « Transparence du financement des partis et des campagnes ».

La révision de la loi sur les droits politiques (LcDP) vise principalement à mettre en œuvre la transparence du financement des partis et des campagnes. Par décision du 16 septembre 2020, le Conseil d'Etat a autorisé le Département de la sécurité, des institutions et du sport (DSIS) à soumettre son avant-projet à une procédure de consultation.

Le présent rapport du DSIS présente l'avant-projet de modification de la LcDP. Il explicite les principes et articles prévus concernant la transparence du financement des partis et des campagnes précédant les élections et votations. Il mentionne aussi les autres modifications mineures qu'il est prévu d'apporter à la LcDP.

I. La transparence du financement des partis : quelques éléments

En préambule, il semble utile de rappeler la teneur de la motion précitée (let. a), de présenter la manière dont la Confédération (let. b) et les cantons (let. c) ont réglé la transparence du financement des partis politiques et des campagnes, mais aussi de rappeler les travaux en cours de la Constituante (let. d).

a) Motion No 4.0312 « Transparence du financement des partis et des campagnes »

Le 12 juin 2019, le Grand Conseil a accepté, par 117 voix contre 5 et 1 abstention, la motion des députés Kamerzin et Rausis concernant la transparence du financement des partis et des campagnes. Celle-ci a donc été transmise au Conseil d'Etat pour exécution.

Rédigée de manière succincte, la motion avait la teneur suivante :

« Partant du constat qu'une transparence accrue dans le domaine du financement de la politique renforce la confiance du citoyen dans nos institutions, nos deux groupes demandent au Conseil d'Etat de légiférer dans ce domaine pour notamment :

-- garantir la transparence du financement des partis politiques,

-- garantir la transparence du financement des campagnes.

Conclusion

Le Conseil d'Etat est requis d'établir un projet de loi sur la transparence du financement des partis politiques et des campagnes. »

b) La situation au niveau fédéral

Le droit fédéral ne contient aujourd'hui aucune disposition régissant la transparence du financement des partis politiques. Ceci dit, les choses bougent du côté de la Confédération. Initiative populaire « Pour plus de transparence dans le financement de la vie politique »

Une initiative populaire « Pour plus de transparence dans le financement de la vie politique (initiative sur la transparence) » a été déposée le 10 octobre 2017 sous la forme d'un projet rédigé. L'initiative requiert de la Confédération qu'elle édicte des prescriptions imposant la publicité du financement des partis politiques et des campagnes précédant les élections et votations au niveau fédéral (pour plus de précisions, voir le message du Conseil fédéral cité ci-après).

L'avis du Conseil fédéral

Dans son Message du 29 août 2018 concernant cette initiative (FF 2018 5675)¹, le Conseil fédéral rejette l'initiative en particulier dans la mesure où une réglementation nationale en ce sens ne serait guère compatible avec les particularités du système politique suisse. Il doute en outre que les moyens financiers aient une influence prépondérante sur le succès politique. De plus, il estime qu'une mise en œuvre efficace de l'initiative entraînerait des lourdeurs administratives et des coûts importants et qu'elle empiéterait sur les compétences des cantons.

En définitive, le Conseil fédéral propose aux Chambres fédérales de recommander au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative populaire « Pour plus de transparence dans le financement de la vie politique (initiative sur la transparence) » sans lui opposer de contre-projet.

Le contre-projet indirect

La commission des institutions politiques du Conseil des Etats (CIP-CE) reconnaît le besoin de légiférer en la matière. Elle juge toutefois que des dispositions détaillées sur la transparence du financement des partis politiques et des campagnes d'élection ou de votation n'ont pas leur place dans la Constitution. La Constitution en vigueur constitue une base suffisante pour édicter des règles de ce type sous la forme d'une loi. C'est pourquoi la commission propose un contre-projet indirect à l'initiative précitée. Des dispositions légales peuvent indiquer de façon suffisamment claire et précise qui sera tenu de déclarer quelles indications, dans quels délais et sous quelle forme, et préciser quelles seront les conséquences en cas de violation des dispositions légales. Le contre-projet indirect de la CIP-CE a fait l'objet d'une procédure de consultation en 2019.

En résumé :

- Le droit fédéral ne contient aujourd'hui aucune disposition régissant la transparence du financement des partis politiques.
- Une initiative populaire fédérale « Pour plus de transparence dans le financement de la vie politique » a été déposée.
- La commission des institutions politiques du Conseil des Etats (CIP-CE) a élaboré un contre-projet indirect à l'initiative.
- Le peuple suisse devrait se prononcer prochainement sur l'initiative populaire « Pour plus de transparence dans le financement de la vie politique ». Aucune date n'a été fixée; l'initiative et le contre-projet indirect doivent encore être examinés par le Conseil national.

c) La situation dans les cantons

Le Message du Conseil fédéral concernant l'initiative populaire « Pour plus de transparence dans le financement de la vie politique (initiative sur la transparence) » – déjà cité ci-dessus – présente en détail la situation dans les cantons (pp. 5688 à 5693).

Plusieurs cantons ont légiféré en ce domaine (Tessin, Genève, Neuchâtel). Le 4 mars 2018, les cantons de Fribourg et Schwyz ont tous deux approuvé une initiative constitutionnelle pour l'adoption de règles sur la transparence financière des partis politiques.

A Fribourg, un avant-projet de la loi sur le financement de la politique a été établi pour mettre en œuvre l'initiative constitutionnelle précitée. L'avant-projet et le rapport explicatif peuvent

¹ www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2018/5675.pdf

être consultés sur le site internet du canton de Fribourg : <https://fr.ch/diaf/institutions-et-droits-politiques/votations-et-elections/mise-en-consultation-de-lavant-projet-de-loi-sur-le-financement-de-la-politique>.

A noter qu'en 2019, le canton de Vaud a entrepris la révision totale de la loi sur l'exercice des droits politiques, laquelle propose notamment d'introduire des dispositions visant la transparence du financement de la vie politique. L'avant-projet de loi et le rapport explicatif peuvent être consultés sur le site internet du canton de Vaud : <https://www.vd.ch/toutes-les-actualites/communiques-de-presse/detail/communiqu%C3%A9/mise-en-consultation-de-la-revision-totale-de-la-loi-sur-lexercice-des-droits-politiques-1561706021/>.

d) Les travaux de la Constituante

La Constituante est chargée de rédiger un projet de nouvelle Constitution cantonale. Ainsi, elle pourrait décider d'inscrire les partis politiques dans la Constitution voire y insérer des dispositions concernant la transparence des partis politiques et des campagnes précédant les élections et votations. Le cas échéant, il faut être conscient que le législateur devra peut-être se pencher à nouveau sur ce sujet à court terme.

Dans son rapport du 17 février 2020, la Commission 2 de la Constituante s'est prononcée, à une courte majorité, en faveur des principes suivants :

« La transparence du financement de la vie politique est garantie.

Les partis politiques sont tenus de publier leurs budgets et comptes annuels, leurs budgets et comptes de campagnes, de même que l'identité des personnes ayant participé dans une large mesure à leur financement.

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

II. La transparence du financement des partis : présentation et commentaire de l'avant-projet

a) Quelques réflexions

L'absence de motivation de la motion No 4.0312 ne donne aucune indication au Conseil d'Etat quant au contenu de la réglementation à mettre en place. Ceci précisé, les réflexions du Département ont porté sur les éléments suivants :

■ Une révision de la LcDP

Il est proposé que les règles concernant la transparence du financement des partis et des campagnes soient insérées dans la LcDP. Les autres cantons ayant légiféré dans ce domaine (GE, NE, révision en cours dans le canton de Vaud) ont intégré les règles de transparence dans la loi sur les droits politiques (exception : le canton de Fribourg a rédigé une loi spéciale – la loi sur le financement de la politique – mais il s'appuie sur un article constitutionnel). Insérer ces dispositions dans la LcDP semble d'autant plus judicieux que celles-ci sont peu nombreuses et susceptibles d'être revues à court terme (cf. initiative fédérale, Constituante). Enfin, la rédaction d'un projet de loi ad hoc aurait en principe nécessité la désignation d'une commission extra-parlementaire.

■ Un avant-projet praticable et pragmatique

Le Département a eu pour objectif d'établir un avant-projet praticable et pragmatique. Il a été guidé par le souci de fixer des règles essentielles tout en évitant de mettre en place un système trop complexe qui génère une lourde charge administrative et des complications inutiles. Il s'agit d'un premier pas en matière de transparence du financement des partis, lequel sera amené à évoluer selon l'évolution du droit fédéral et une éventuelle nouvelle Constitution cantonale.

L'avant-projet, qui s'inspire de l'avant-projet de loi vaudois, s'appuie sur deux axes :

¹⁰ **la publicité des comptes des partis politiques et des comptes de campagne;**

2⁰ la publicité des dons des personnes morales et des personnes physiques dès 5'000 francs.

Le terme de publicité – plutôt que celui de publication – signifie que les partis et les comités de campagne tiennent à la disposition du public les comptes et les listes des donateurs, mais que ceux-ci ne sont pas publiés dans le Bulletin officiel ou sur le site Internet du canton.

Selon l'avant-projet, la transparence s'applique aux partis politiques cantonaux, aux scrutins cantonaux et aux candidats aux élections cantonales. Il ne semble pas judicieux et par trop fastidieux de viser les partis, élections et votations de niveau communal; à cet égard, rappelons que nombre de présidents des grandes villes sont élus tacitement.

b) L'avant-projet : texte de loi et commentaires

Les dispositions concernant la transparence sont insérées sous un nouveau titre : « Transparence du financement des partis politiques ». Ce titre compte cinq articles.

■ Avant-projet

8a Transparence du financement des partis politiques

Art. 221a Partis politiques

¹ Tout parti politique qui dépose une ou des listes de candidats pour l'élection du Grand Conseil tient à disposition ses comptes annuels et la liste de ses donateurs.

² La notion de parti politique vise le parti constitué au niveau du canton (parti cantonal) ou le parti constitué uniquement à l'échelle régionale ou locale.

³ La liste des donateurs mentionne :

a) la raison sociale des personnes morales ayant procédé à un don d'un montant supérieur à 5'000 francs en sa faveur avec le montant de chaque don perçu;

b) le nom et le prénom des personnes physiques ayant procédé à un don d'un montant supérieur à 5'000 francs en sa faveur avec le montant de chaque don perçu.

⁴ Les dons dont l'auteur ne peut être identifié sont interdits. Ils doivent être remboursés ou remis à une personne morale poursuivant un but d'utilité publique. Dans ces cas, une pièce justificative doit être établie.

Art. 221b Comités de campagne et organisations

¹ Tout comité de campagne ou organisation prenant part de façon significative à des campagnes électorales ou de votations au niveau cantonal tient à disposition, dans les 90 jours après le scrutin, ses comptes de campagne et la liste de ses donateurs.

² L'art. 221a al. 3 et 4 s'applique par analogie.

Art. 221c Candidat aux élections cantonales

¹ Tout candidat à l'élection au Conseil d'Etat ou au Conseil des Etats tient à disposition, dans les 90 jours après le scrutin, la liste de ses donateurs.

² L'art. 221a al. 3 et 4 s'applique par analogie.

Art. 221d Accès aux informations

¹ Les informations devant être tenues à disposition en vertu des art. 221a à 221c doivent être communiquées, dans un délai de dix jours, à tout intéressé qui en fait la demande écrite auprès des personnes visées par ces dispositions. Si celles-ci ne donnent pas suite à la demande dans le délai utile, l'intéressé peut saisir le préposé à la protection des données et à la transparence, qui ouvrira une procédure de médiation au sens de la LIPDA.

Art. 221e Amendes

¹ Sur requête du préposé à la protection des données et à la transparence, le Conseil d'Etat peut infliger une amende jusqu'à 10'000 francs au maximum aux personnes mentionnées aux art. 221a, 221b et 221c ou à ses membres, qui refusent de transmettre à tout intéressé les comptes ou la liste des donateurs, ou qui transmettent des informations erronées ou incomplètes.

■ Commentaires

Art. 221a (Partis politiques)

Al. 1

L'obligation de transparence vise tout parti politique qui dépose une (ou des) liste(s) pour l'élection du Grand Conseil. Il n'est pas nécessaire que le parti compte un élu au Parlement.

La mention « tient à disposition » signifie que tout intéressé peut demander à un parti politique de lui adresser ses comptes annuels et/ou la liste de ses donateurs. La demande peut émaner d'un représentant des médias, d'un citoyen exerçant ses droits politiques en Valais, d'un ressortissant étranger ou d'un mineur domicilié en Valais, etc. Le parti politique a l'obligation de donner suite à la requête (cf. art. 221d).

Al. 2

La notion de parti politique vise en principe le parti constitué au niveau du canton (le parti cantonal). Même si les députés sont élus dans un arrondissement ou un district, les partis constitués au niveau régional ou local ne sont pas visés par cette obligation.

Exception : un parti uniquement constitué au niveau régional (ou local) et qui dépose une liste pour l'élection du Grand Conseil est concerné par cette exigence. C'est le cas, par exemple, de « Entremont Autrement », qui est un parti régional.

Al. 3

La règle est la même pour les personnes morales et les personnes physiques : tout don supérieur à 5'000 francs doit figurer sur la liste des donateurs.

La liste doit mentionner l'auteur du don – pour une personne morale sa raison sociale, pour une personne physique ses nom et prénom – ainsi que le montant du don.

Al. 4

Il n'est pas possible de faire un don anonyme (à défaut, la transparence aurait peu de sens). Un don anonyme doit être restitué à son auteur – on pense à un don en mains propres – ou, si ce n'est pas possible, versé à une personne morale poursuivant un but d'intérêt public. Dans ces deux cas, une pièce justificative doit être établie.

Art. 221b (Comités de campagne et organisations)

Al. 1

Le terme « Comité de campagne » vise un comité d'initiative, un comité référendaire, un comité de soutien à une loi ou un projet, un comité soutenant un candidat à l'élection au Conseil d'Etat ou au Conseil des Etats.

Par « organisation prenant part de façon significative à des campagnes », il faut entendre des structures, souvent des associations, qui, de cas en cas, selon les objets soumis à votation s'engagent dans des campagnes politiques (p. ex. organisations patronales, syndicales ou professionnelles). La participation à une campagne doit revêtir un caractère significatif : plusieurs critères permettent de déterminer si c'est le cas. Ainsi, les prises de positions officielles émanant des organes dirigeants de l'organisation et sa participation active au débat public; un lien entre le but statutaire de l'organisation ou son domaine d'activité principal et l'objet soumis à votation; la production de matériel de campagne (affiches, flyers, tous-ménages, etc.); la participation au financement d'un comité ou d'un parti engagé dans la campagne.

Chaque comité de campagne ou organisation précitée doit tenir à disposition ses comptes de campagne et la liste de ses donateurs. Ces documents doivent être disponibles dans les 90 jours après le scrutin.

Al. 2

Conformément à l'art. 221a, al. 3 et 4, tout don d'une personne morale ou physique supérieur à 5'000 francs doit figurer sur la liste des donateurs avec le montant du don. Il n'est pas possible de faire un don anonyme. Un don anonyme doit être restitué à son auteur ou, si ce n'est pas possible, versé à une personne morale poursuivant un but d'intérêt public.

Art. 221c (Candidat aux élections cantonales)

Al. 1

Chaque candidat à l'élection au Conseil d'Etat ou au Conseil des Etats doit tenir à disposition la liste de ses donateurs. La liste doit être disponible dans les 90 jours après le scrutin. Il semble trop fastidieux et sans grande portée d'appliquer cette règle aux candidats au Grand Conseil (députés et suppléants).

Al. 2

Conformément à l'art. 221a, al. 3 et 4, tout don d'une personne morale ou physique supérieur à 5'000 francs doit figurer sur la liste des donateurs avec le montant du don. Il n'est pas possible de faire un don anonyme. Un don anonyme doit être restitué à son auteur ou, si ce n'est pas possible, versé à une personne morale poursuivant un but d'intérêt public.

Art. 221d (Accès aux informations)

Tout intéressé peut demander à recevoir les informations qui doivent être disponibles. A cet effet, il adresse une requête écrite à la personne concernée, qui doit répondre à la demande dans les dix jours.

Si la personne visée ne donne pas suite à la demande, l'intéressé peut saisir le préposé à la protection des données et à la transparence. S'agissant d'une question de transparence, il semble logique de prévoir cette procédure plutôt que la saisie du Département en charge des élections et votations.

Le préposé va ouvrir une procédure de médiation au sens de la LIPDA. Le cas échéant, le préposé peut demander au Conseil d'Etat d'appliquer l'art. 221e.

Art. 221e (Amendes)

Si la personne concernée (parti politique, comité de campagne, association, candidat) refuse de transmettre ses comptes et/ou la liste de ses donateurs, le préposé peut demander au Conseil d'Etat d'infliger à celle-ci ou à ses membres une amende jusqu'à 10'000 francs. Il en va de même si la personne concernée transmet des informations erronées ou incomplètes. Avant toute décision, le Conseil d'Etat va solliciter des explications de la personne concernée.

III. Autres modifications proposées

La présente révision vise aussi à modifier deux autres dispositions de la LcDP.

a) Le contenu du message explicatif (art. 48 LcDP)

■ Avant-projet

Art. 48 *Bulletins de vote et messages explicatifs*

¹ Pour toutes les votations cantonales, le Conseil d'Etat fait établir des bulletins de vote officiels ainsi qu'un bref message explicatif, qui contient le texte soumis à la votation et le libellé exact de la question figurant sur le bulletin de vote.

² Le message explicatif doit rester objectif et exposer également les arguments d'importantes minorités représentées au Grand Conseil. En cas d'initiative populaire, le Conseil d'Etat fait imprimer, s'il y a lieu, les recommandations ou le préavis du Grand Conseil.

³ En cas d'initiative populaire ou de référendum, le comité remet au département concerné, dans le délai imparti par celui-ci, un court texte présentant ses arguments. Le Conseil d'Etat les reprend dans son message explicatif. Il peut modifier ou refuser de reprendre des commentaires portant atteinte à l'honneur, manifestement contraires à la vérité, hors sujet ou trop longs.

■ Commentaire

Suite à l'admission de la motion No 4.0311 (Droit à la parole lors des votations), il s'agit de formaliser la pratique selon laquelle le comité référendaire ou d'initiative peut rédiger un texte ou argumentaire que le Conseil d'Etat reprendra dans son message explicatif accompagnant une votation cantonale. Le Conseil d'Etat peut modifier ou refuser de reprendre des commentaires portant atteinte à l'honneur, manifestement contraires à la vérité, hors sujet ou trop longs. Le droit fédéral comprend une disposition similaire (art. 11 al. 2 LDP).

b) Le dépouillement partiel (art. 73 LcDP)

■ Avant-projet

Art. 73 *Dépouillement partiel*

¹ Pour toutes les élections et votations fédérales, cantonales et communales, le bureau de dépouillement procède à un dépouillement partiel avant l'ouverture des bureaux de vote. Le dépouillement partiel peut débuter dès le jeudi qui précède le scrutin.

■ Commentaire

Avant l'ouverture des bureaux de vote, le bureau de dépouillement procède à un dépouillement partiel des votes par correspondance et par dépôt à la commune. Le dépouillement partiel consiste à ouvrir les enveloppes de transmission, vérifier la qualité d'électeur de l'expéditeur et déposer sans les ouvrir les enveloppes de vote dans l'urne correspondante (les enveloppes de vote ne doivent pas être ouvertes avant la clôture effective du scrutin).

Selon le droit actuel, le dépouillement partiel ne peut intervenir qu'après la clôture du vote par correspondance et par dépôt mais avant l'ouverture des bureaux de vote. La clôture intervient le vendredi précédant le scrutin (art. 26 al. 2 et 4 LcDP). Les bureaux de vote ouvrent le samedi ou le dimanche (art. 32 al. 1 et 33 al. 1 LcDP).

De manière générale, plus de 90 % des citoyens qui votent le font par correspondance par voie postale ou par dépôt à la commune. Le dépouillement partiel prend du temps, surtout dans les communes les plus peuplées. Pour leur faciliter la tâche, il est proposé de permettre aux communes de procéder au dépouillement partiel dès le jeudi précédant le scrutin. Plusieurs communes ont déjà sollicité une telle mesure.

Maurice Chevrier
Chef de service