



Conseil des Etats
Commission des institutions politiques
Palais du Parlement
3003 Berne

Références

Date

14 AOUT 2019

19.400 é lv. pa. Plus de transparence dans le financement de la vie politique
Réponse à la consultation

Madame la présidente,
Messieurs les membres de la commission,

Le Conseil d'Etat du canton du Valais vous remercie de lui avoir adressé votre projet de modification de la loi fédérale sur les droits politiques relative à la transparence du financement de la vie politique. Le gouvernement valaisan partage l'idée que la transparence du financement politique répond aujourd'hui à une préoccupation générale des citoyens et qu'elle contribue à renforcer la confiance dans les institutions. Cette préoccupation se manifeste également au niveau cantonal. Lors de la session du Grand Conseil valaisan du mois de juin 2019, une motion demandant l'introduction au plan cantonal de la transparence du financement des partis politiques et des campagnes a été adoptée, avec le soutien du Conseil d'Etat.

L'initiative populaire « Pour plus de transparence dans le financement de la vie politique (initiative sur la transparence) » met cette préoccupation à l'agenda politique national. La concrétisation de la transparence du financement de la vie politique ne va cependant pas sans poser certains problèmes auxquels il convient d'être attentif. Le projet de votre commission précise les règles qui pourraient être appliquées pour les partis représentés à l'Assemblée fédérale, pour les élections au Conseil national, pour les campagnes de votation et les campagnes de récolte de signatures au niveau national. Il apporte certaines réponses aux éléments jugés problématiques de l'initiative populaire.

Opportunité de soumettre un contre-projet à l'initiative populaire

Comme évoqué en introduction, l'élaboration de normes régissant la transparence en matière de financement des partis politiques et des campagnes de votations s'inscrit dans une tendance générale exigeant davantage de transparence des pouvoirs publics. Nous pouvons raisonnablement supposer que l'initiative sur la transparence recevra un accueil bienveillant des électeurs. Comme le relève cependant le Conseil fédéral dans son message du 29 août 2018, cette initiative pose un certain nombre de problèmes, notamment en termes de respect du fédéralisme.

Le canton du Valais est opposé à l'introduction dans la Constitution fédérale de dispositions concrètes détaillées sur la transparence du financement de la vie politique. La création d'une nouvelle compétence législative de la Confédération en matière de publicité du financement des partis politiques et des campagnes de votation qui pourrait avoir des répercussions sur les compétences cantonales doit être évitée. Les dispositions constitutionnelles actuelles relatives à l'exercice des droits politiques au niveau fédéral (art. 39 al. 1) et à la libre formation de l'opinion



(art. 34 al. 2) sont suffisantes pour légiférer en matière de transparence du financement des partis et des campagnes d'élection et de votation.

Les règles nouvelles qui pourraient résulter du présent processus devront s'appliquer exclusivement au niveau fédéral, les cantons devant rester libres de légiférer ou non au niveau cantonal. Une modification de la loi fédérale sur les droits politiques apparaît dès lors comme la voie appropriée permettant de régler la question au niveau fédéral, uniquement, dans le respect des compétences actuelles de la Confédération et des cantons. Pour le canton du Valais, il s'agit d'un point essentiel que le projet que votre commission présentera au Parlement devra strictement respecter.

En opposant un contre-projet indirect à l'initiative sur la transparence, votre commission reconnaît l'importance de la thématique soulevée par les initiants. Le Conseil fédéral y a certes renoncé, certainement davantage cependant en raison des nombreuses tentatives passées infructueuses que d'une opposition sur le fond.

Portée de la réglementation proposée

La transparence du financement de la vie politique est un élément important qui aura des répercussions directes pour les partis politiques et, par conséquent, sur le fonctionnement de la démocratie et des institutions. Un équilibre doit donc être trouvé entre le besoin de transparence et la nécessité pour les partis de trouver des financements. En Suisse, la vie politique et le financement des partis sont considérés comme relevant largement d'un engagement privé et non de la responsabilité de l'Etat. L'obligation de déclarer les sources de financement des partis ne doit pas conduire à une diminution des recettes, respectivement ouvrir la voie à un financement des partis par les pouvoirs publics autre que celui qui existe déjà et directement lié à l'activité parlementaire. Cela étant, il convient de trouver un équilibre judicieux entre la transparence recherchée et les contraintes imposées.

Le projet de votre commission (majorité) se limite à établir la transparence sur les sources de financement et renonce à la publication des comptes et bilans. Le canton du Valais partage cette vision mesurée qui peut être mise en œuvre sans un déploiement administratif excessif. Il importe que le système de déclaration et de contrôle à instituer soit praticable et qu'il n'engendre pas la création d'un appareil administratif lourd et coûteux. La transparence accrue doit être obtenue sans complexification disproportionnée.

Le Conseil d'Etat du canton du Valais insiste par ailleurs pour que la nouvelle réglementation concernant les partis politiques s'applique exclusivement aux partis nationaux, respectivement aux partis représentés à l'Assemblée fédérale pour tenir compte de certains cas particuliers. Les partis cantonaux et leurs sections doivent être régis par des dispositions cantonales, pour autant que les cantons estiment devoir en édicter. Il en va de même pour les élections et votations. Seuls les scrutins fédéraux doivent être soumis aux règles proposées. Les dispositions spécifiques qui pourraient être appliquées aux Conseillers aux Etats élus, et non aux élections au Conseil des Etats régies par le droit cantonal, vont du reste dans ce sens.

Seuils

Les seuils définis pour les obligations d'annonce ont une influence directe sur la complexité de la mise en œuvre des nouvelles dispositions. Les propositions de la majorité de la commission sont considérées comme appropriées pour des mesures destinées à être appliquées au niveau national. Des seuils inférieurs pour des partis nationaux et des campagnes fédérales compliqueraient la mise en œuvre et les contrôles. Ils pourraient aussi être difficilement compatibles avec le système politique suisse et ses nombreuses votations.

Obligation de déclarer, contrôles et sanctions

Les règles de transparence ne sont efficaces que si elles sont complétées des règles d'exécution, des contrôles et des sanctions adaptées. Ces règles doivent également satisfaire aux principes de simplicité et de proportionnalité. Le système politique suisse est fait d'équilibres multiples qui empêche une concentration excessive des pouvoirs. Cela étant les risques liés à l'engagement massif de moyens financiers dans les campagnes d'élections et de votations sont mesurés. Le

dispositif prévu pour la récolte des données (autodéclaration), les contrôles et les sanctions paraissent globalement appropriés.

Le projet prévoit de conférer au Conseil fédéral la compétence de désigner l'autorité chargée de procéder au contrôle et à la publication. Le rapport explicatif laisse supposer que cette autorité pourrait être la Chancellerie fédérale. Eu égard aux liens étroits que celle-ci entretient avec le monde politique, l'opportunité de désigner une autorité indépendante doit être examinée. Cette autorité devrait également disposer de compétences d'investigation au cas où elle soupçonnerait que les informations communiquées pourraient être lacunaires. Cet élément également plaide pour la création d'une autorité indépendante. Enfin, la publication des données récoltées jouera un rôle important, notamment par l'intérêt que celles-ci susciteront auprès des médias et du public. La publication des données devrait permettre de limiter au strict nécessaire les contrôles et satisfaire ainsi la recherche de solutions « légères » au plan administratif, et ce même avec la création d'une autorité de contrôle indépendante.

Autres considérations

Nous partons du principe que les dispositions de l'article 76i ont été examinés sous l'angle de la protection des données. La mention aux alinéas 3 et 4 des « autorités cantonales et communales compétentes pour la transparence du financement de la vie politique selon droit cantonal » nous interpelle cependant. L'instauration de telles autorités doit demeurer de l'unique compétence cantonale. L'on ne saurait déduire de cette disposition l'obligation pour les cantons d'en instituer. Par souci de clarté, cette disposition devrait être reformulée.

Le canton du Valais soutient le principe d'interdiction des dons en provenance de l'étranger. Cette mesure doit contribuer à éviter toute ingérence dans les processus de votations et élections au niveau fédéral. Cette interdiction pourrait cependant être contournée assez facilement au moyen de prête-noms domiciliés en Suisse. Nous estimons néanmoins fondé d'inclure cette disposition dans le projet de loi.

Pour les motifs exposés ci-dessus, le Conseil d'Etat du canton du Valais accueille favorablement le projet de modification de la loi sur les droits politiques élaboré par votre commission au titre de contre-projet indirect à l'initiative sur la transparence. Sous réserve des considérations énoncées dans la présente prise de position, les propositions de votre commission sont le mieux à même de :

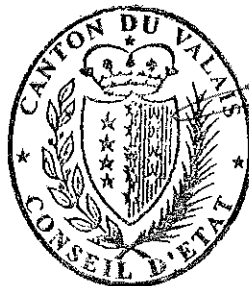
- prendre en compte la demande de transparence en matière de financement des partis et des campagnes de votations, élections et récoltes de signatures
- prendre en considération les compétences de la Confédération et des cantons, respectivement de veiller au strict respect des compétences cantonales en matière de droit politique
- limiter l'impact administratif des mesures destinées à accroître la transparence du financement de la vie politique.

Le Conseil d'Etat du canton du Valais vous remercie de l'avoir consulté et vous adresse, Madame la présidente, Messieurs les membres de la commission, ses respectueuses salutations.

Au nom du Conseil d'Etat

Le président


Roberto Schmidt



Le chancelier


Philipp Spörri

Annexe --

Copie à spk.cip@parl.admin.ch