



Adoption: 21 juin 2019
Publication: 17 septembre 2019

Public
GrecoRC3(2019)5

Troisième Cycle d'Evaluation

Sixième Rapport de Conformité *intérimaire* sur la Suisse

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

Adopté par le GRECO
lors de sa 83^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 17-21 juin 2019)

I. INTRODUCTION

1. Le Rapport d'Evaluation du troisième cycle sur la Suisse a été adopté lors de la 52^e réunion plénière du GRECO (21 octobre 2011) et a été rendu public le 2 décembre 2011, suite à l'autorisation de la Suisse (Greco Eval III Rep (2011) 4F, [Thème I](#) et [Thème II](#)).
2. Conformément au Règlement Intérieur du GRECO, les autorités suisses ont présenté un Rapport de Situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations.
3. Dans le Rapport de Conformité adopté lors de sa 61^e réunion plénière (14-18 octobre 2013), le GRECO a conclu que la Suisse avait mis en œuvre de façon satisfaisante trois des onze recommandations contenues dans le Rapport d'Evaluation du troisième cycle. Compte tenu de ce résultat, il a qualifié le très faible niveau de conformité avec les recommandations constaté à ce jour de « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 de son Règlement intérieur. Le GRECO a donc décidé d'appliquer l'article 32 concernant les membres qui ne respectent pas les recommandations contenues dans le rapport d'évaluation mutuelle et demandé au chef de la délégation suisse de lui soumettre un rapport sur l'avancement de la mise en œuvre des recommandations en suspens (soit les recommandations i et iii concernant le Thème I, et les recommandations i-vi concernant le Thème II) conformément au paragraphe 2(i) de cet article.
4. Dans le Rapport de Conformité intérimaire et le Second Rapport de Conformité intérimaire adoptés respectivement lors de ses 64^e et 68^e réunions plénières (16-20 juin 2014 et 15-19 juin 2015), le GRECO a qualifié de nouveau de « globalement insuffisant » le niveau de conformité de la Suisse avec les recommandations, étant donné que le nombre total de recommandations en suspens était resté inchangé.
5. Dans le Troisième Rapport de Conformité intérimaire, adopté lors de sa 72^e réunion plénière (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 et demandé au chef de la délégation suisse de lui soumettre un rapport sur l'avancement de la mise en œuvre de ces recommandations au plus tard le 31 mars 2018. Ce rapport, qui a été remis le 28 mars 2018, a servi de base au Cinquième Rapport de Conformité intérimaire.
7. 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 actuel de conformité avec les recommandations restait « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 de son Règlement Intérieur et demandé au chef de la délégation suisse de lui soumettre un rapport sur l'avancement de la mise en œuvre de ces recommandations au plus tard le 31 mars 2019. Ce rapport, qui a été remis le 29 mars 2019, ainsi qu'un rapport complémentaire remis le 16 mai 2019, ont servi de base au Sixième Rapport de Conformité intérimaire.

8. Le GRECO a chargé la France de désigner un rapporteur pour la procédure de conformité. La France a désigné Mme Agnès MAITREPIERRE qui a été assistée par le Secrétariat du GRECO dans la rédaction du Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

Thème II : Transparence du financement des partis politiques

9. Il est rappelé que le GRECO, dans son rapport d'évaluation, avait adressé 6 recommandations à la Suisse concernant le Thème II. Dans le Rapport de Conformité et les cinq Rapports de Conformité intérimaires, le GRECO a estimé que toutes ces recommandations, qui sont abordées ci-après, n'étaient pas mises en œuvre.
10. Au niveau fédéral, les autorités rappellent que l'initiative populaire fédérale « Pour plus de transparence dans le financement de la vie politique (initiative sur la transparence) » a formellement abouti le 31 octobre 2017¹. Cette initiative vise à introduire dans la Constitution fédérale un nouvel article 39a « Publicité du financement des partis politiques, des campagnes électorales et des campagnes de votation »².
11. Le 29 août 2018, le Conseil fédéral a adressé au Parlement le message relatif à l'initiative populaire sur la transparence³. Il lui propose de rejeter l'initiative, sans élaborer de contre-projet⁴.
12. Première des deux commissions parlementaires à examiner l'initiative, la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats (CIP-E) a néanmoins décidé le 22 janvier 2019 d'élaborer des dispositions légales prévoyant la publication des informations relatives au financement des activités politiques⁵. La CIP-E estime qu'il y a lieu de prendre des mesures dans le domaine de la transparence du financement des partis politiques ainsi que des campagnes électorales et des campagnes de votations. Toutefois, elle souhaite privilégier une solution au niveau de la loi plutôt que des dispositions détaillées au niveau de la Constitution, comme le prévoit l'initiative populaire sur la transparence. C'est pourquoi elle a décidé, par 8 voix contre 3 et 2 abstentions, d'élaborer une initiative de commission (19.400 lv. pa. CIP-E. Plus de transparence dans le financement de la vie politique⁶).
13. A l'instar de son homologue du Conseil des Etats, la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N) a également estimé qu'il y avait lieu de prendre des mesures dans le domaine de la transparence du financement des partis politiques ainsi que des campagnes électorales et des campagnes de votations⁷. Elle a ainsi approuvé le 22 février 2019 par 12 voix contre 11 et 1 abstention, l'initiative de la CIP-E.
14. La CIP-E a donc élaboré un contre-projet indirect à l'initiative populaire sur la transparence. Ce projet d'amendement de la Loi fédérale sur les droits politiques (LDP) ainsi que le rapport

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

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

³ <https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2018/5675.pdf>

⁴ <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués/communiqués-conseil-fédéral.msg-id-71984.html>

⁵ Cf. communiqué de presse du Parlement :

<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/2019/mm-sp-k-s-2019-01-22.aspx>

⁶ <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20190400>

⁷ Cf. communiqué de presse du Parlement :

<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-sp-k-n-2019-02-22.aspx?lang=1036>

explicatif y afférent ont été rendus publics le 7 mai 2019 et ont été mis en consultation publique jusqu'au 28 août 2019⁸.

15. En fonction des résultats de cette consultation, la CIP-E finalisera son projet, puis le soumettra au Conseil fédéral pour avis. Ensuite, le projet de loi – avec le rapport explicatif et l'avis du Conseil fédéral – seront traités, selon la procédure parlementaire usuelle, par le Conseil des Etats, puis par le Conseil national. Les deux chambres du Parlement doivent approuver le projet de loi pour qu'il soit adopté.
16. Avec ce projet, la CIP-E entend inscrire dans la loi des règles de transparence applicables aux partis ainsi qu'aux comités chargés de campagnes électorales ou de votation. Etant donné que la réglementation des élections au Conseil des Etats n'est pas du ressort de la Confédération, la commission a prévu un dispositif spécial en la matière. En ce qui concerne les membres du Conseil des Etats, les obligations de transparence relatives au financement de leur campagne ne s'appliqueront qu'une fois qu'ils seront élus.
17. Au niveau cantonal, le parlement du canton de Vaud (troisième canton suisse par le nombre d'habitants) a adopté le 12 mars 2019 une motion qui vise notamment à introduire une obligation de transparence pour les dons aux partis politiques et dans le cadre des campagnes électorales et de votation au niveau cantonal⁹. Le gouvernement vaudois devrait proposer des mesures dans le cadre de la révision de la loi cantonale vaudoise sur les droits politiques. Lors d'une votation populaire le 19 mai 2019, les citoyennes et les citoyens du canton de Schwyz ont accepté par 54.4 % des voix la loi cantonale sur la transparence de la vie politique¹⁰ qui concrétise les dispositions constitutionnelles déjà adoptées l'an passé en votation populaire.

Recommandation i.

18. *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.*
19. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été jugée non mise en œuvre dans les rapports précédents.
20. Les autorités suisses indiquent que le projet de nouvel article constitutionnel qui fait l'objet de l'initiative populaire fédérale prévoit que la Confédération suisse légifère sur la publicité du financement des partis politiques, des campagnes en vue d'élections à l'Assemblée fédérale, et enfin des campagnes en vue de votations au niveau fédéral (art. 39a al. 1). Les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale devraient communiquer chaque année à la Chancellerie

⁸ <https://www.parlament.ch/fr/organe/commissions/commissions-thematiques/commissions-cip/rapports-consultations-cip/consultation-cip-19-400>

⁹ <https://www.vd.ch/toutes-les-autorites/grand-conseil/depute-e-s/detail-objet/id/650569/membre/20277/>

¹⁰ https://www.sz.ch/public/upload/assets/40863/Abstimmungsbroesch%C3%BCre_19_Mai_2019.pdf (disponible en allemand uniquement)

fédérale leur bilan et leur compte de résultat, ainsi que le montant et l'origine de toutes les libéralités en argent ou en nature d'une valeur supérieure à 10 000 francs par an et par personne qu'ils ont reçues; l'auteur de chacune des libéralités devrait pouvoir être identifié (art. 39a al. 2). Quiconque dépense un montant supérieur à 100 000 francs en vue d'une élection à l'Assemblée fédérale ou d'une votation fédérale devrait communiquer à la Chancellerie fédérale, avant la date de l'élection ou de la votation, son budget global, le montant de ses fonds propres ainsi que le montant et l'origine de toutes les libéralités en argent ou en nature d'une valeur supérieure à 10 000 francs par personne qu'il a reçues; l'auteur de chacune des libéralités devrait pouvoir être identifié (art. 39a al. 3). La Chancellerie fédérale devrait publier chaque année les informations relatives au bilan et au compte de résultat des partis politiques. Elle devrait publier les informations relatives aux dons suffisamment tôt avant l'élection ou la votation; elle publierait le décompte final après que ces dernières ont eu lieu (art. 39a al. 4).

21. Le contre-projet de loi proposé par la CIP-E (art. 76b, al. 1) pose, quant à lui, le principe selon lequel les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale doivent déclarer leur financement. L'art. 76c règle l'obligation de déclarer le financement lors de campagnes menées en vue d'une votation et d'une élection ainsi que lors de campagnes menées en vue d'une récolte de signatures effectuées à l'échelon fédéral en vue d'une initiative ou d'un référendum. L'art. 76d règle les délais et modalités de l'obligation de déclarer. L'art. 76f prévoit la publication des informations et des documents par l'autorité compétente (art. 76g). Enfin, par lettre du 15 février 2012, la cheffe du Département fédéral de justice et police avait déjà invité les cantons à adopter leur propre réglementation.
22. Le GRECO note que le projet d'article constitutionnel ainsi que le contre-projet vont tous les deux dans le sens de la recommandation. Le projet d'article constitutionnel prévoit que les partis politiques et les organisateurs de campagnes d'élection et de votation communiquent à la Chancellerie fédérale leur bilan et leur compte de résultat. Le contre-projet prévoit quant à lui une communication des recettes mais non des dépenses, ce qui est à regretter. Le seuil de déclenchement des obligations de transparence, à savoir 250 000 CHF, lui paraît également relativement élevé et celui de l'initiative fédérale, soit 100 000 CHF, lui semble plus approprié. Les deux projets prévoient une publication en temps utile des informations communiquées, ce qui est à saluer. Le GRECO note aussi qu'il n'est pas clair dans quelle mesure les deux projets prévoient une consolidation des comptes des partis, comme demandé par la troisième partie de la recommandation. Enfin, le GRECO avait déjà pris note et salué dans un rapport précédent la lettre de la Cheffe du Département fédéral invitant les cantons à adopter leur propre réglementation.
23. Le GRECO note que le contre-projet de loi émane de la commission compétente du Conseil des Etats, qui réunit tous les partis représentés au sein de cette chambre, et que son homologue du Conseil national a également accepté l'initiative parlementaire à la base du contre-projet. Ce projet a été publié sur internet et fait actuellement l'objet d'une consultation publique. Il note aussi que le Conseil fédéral n'est, à ce stade de la procédure législative, plus en mesure de stopper ou même de modifier le projet de la CIP-E. Quant au projet d'article constitutionnel, il fera obligatoirement l'objet d'un vote populaire, à moins que le comité d'initiative décide de le retirer. Compte tenu de ces éléments, le GRECO estime que la recommandation doit être considérée comme partiellement mise en œuvre.
24. Le GRECO conclut que la recommandation i est partiellement mise en œuvre.

Recommandation ii.

25. *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.*
26. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été jugée non mise en œuvre dans les rapports précédents.
27. Les autorités suisses rappellent que le projet de nouvel article constitutionnel contient des règles de transparence s'agissant des dons (voir paragraphe 20). Les articles 76b et 76c du contre-projet de loi prévoient que toutes les recettes ainsi que les dons de plus de CHF 25 000 par donateur et par an doivent être communiqués à l'autorité compétente. L'art. 76d al. 3 et 4 précise le contenu de la déclaration exigée. Ces éléments sont ensuite rendus publics conformément à l'art. 76f. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, l'article 76h du projet prévoit que les dons anonymes ne peuvent pas être acceptés. Pour la troisième partie de cette recommandation, les autorités renvoient à la lettre de la Cheffe du Département fédéral invitant les cantons à adopter leur propre réglementation (voir paragraphe 21).
28. Le GRECO salue les règles de transparence concernant les dons, ainsi que l'interdiction des dons anonymes, prévues par les deux projets. Les seuils prévus pour le déclenchement de ces règles lui paraissent toutefois élevés, surtout celui de CHF 25 000 prévu par le projet de loi. Il invite donc les autorités à reconsidérer ce point.
29. Le GRECO conclut que la recommandation ii est partiellement mise en œuvre.

Recommandation iii.

30. *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.*
31. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été jugée non mise en œuvre dans les rapports précédents.
32. Les autorités suisses ne communiquent aucune information spécifique concernant cette recommandation.
33. 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.

34. *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.*
35. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été jugée non mise en œuvre dans les rapports précédents.

36. Les autorités suisses ne communiquent aucune information spécifique concernant cette recommandation.
37. 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.

38. *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.*
39. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été jugée non mise en œuvre dans les rapports précédents.
40. Les autorités suisses indiquent 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).
41. Le GRECO salue le fait que le projet de loi prévoit la création d'une autorité chargée de superviser le respect des règles sur la transparence du financement. La composition, le rôle et les pouvoirs de cette autorité restent à définir.
42. Le GRECO conclut que la recommandation v est partiellement mise en œuvre.

Recommandation vi.

43. *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.*
44. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été jugée non mise en œuvre dans les rapports précédents.
45. Les autorités suisses expliquent que tant l'initiative populaire fédérale (art. 39a al.6) que le contre-projet (art. 76j) prévoient un régime de sanctions.
46. Le GRECO se réjouit que les deux projets prévoient un régime de sanctions. Il note que l'initiative populaire fédérale renvoie à une loi ultérieure pour fixer le détail de celles-ci. Quant au projet de loi, il prévoit une sanction pénale de CHF 40 000 au maximum en cas de violation intentionnelle de ses dispositions et une sanction pénale de CHF 20 000 au maximum en cas de violation par négligence.
47. Le GRECO conclut que la recommandation vi est partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

48. **Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Suisse a marqué certains progrès en ce qui concerne la mise en œuvre globale des recommandations que le Rapport de Conformité du Troisième Cycle avait estimées non suivies d'effet. Le nombre total de recommandations mises en œuvre de façon satisfaisante ou traitées de manière satisfaisante – cinq sur onze – reste inchangé par rapport au Cinquième Rapport de Conformité *intérimaire*. Parmi les recommandations restantes, quatre sont à présent partiellement mises en œuvre et deux restent non mises en œuvre.**
49. 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 sont partiellement mises en œuvre et les recommandations iii et iv restent non mises en œuvre.
50. En ce qui concerne le Thème II – Transparence du financement des partis politiques, le GRECO salue le projet d'amendement de la Loi fédérale sur les droits politiques élaboré par la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats. Ce projet, de même que le projet d'article constitutionnel qui fait l'objet de l'initiative populaire fédérale vont dans le sens de la plupart des recommandations émises dans le Rapport d'Evaluation de 2011 – même si certains points restent à améliorer comme le seuil de déclenchement des règles de transparence – et le GRECO encourage les autorités suisses à poursuivre leurs efforts pour mener l'un ou l'autre de ces projets à bien. Par ailleurs, le GRECO se réjouit que le parlement du canton de Vaud ait lui aussi décidé de faire évoluer la législation vaudoise dans le sens d'une plus grande transparence des dons aux partis politiques et que le canton de Schwyz dispose dorénavant d'une loi sur la transparence de la vie politique.
51. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que le niveau actuel de conformité avec les recommandations n'est plus « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 de son Règlement Intérieur. Le GRECO décide par conséquent de ne pas continuer à appliquer l'article 32 concernant les membres ne respectant pas les recommandations contenues dans le Rapport d'Evaluation.
52. En application du paragraphe 8.2 de l'article 31 du Règlement Intérieur, le GRECO demande au Chef de la délégation de la Suisse de lui soumettre un rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations en suspens (c'est-à-dire les recommandations i à vi du Thème II) d'ici au 30 juin 2020.
53. 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.