

Adoption: 23 juin 2017
Publication: 24 août 2017

Public
GrecoRC3(2017)10

Troisième Cycle d'Évaluation

Quatrième Rapport de Conformité *intérimaire* sur la Suisse

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

Adopté par le GRECO
lors de sa 76^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 19-23 juin 2017)

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 (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) au plus tard le 30 avril 2014, 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 (20 juin 2014 et 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 désormais 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 » et a donc demandé au chef de la délégation suisse de lui soumettre un rapport sur l'avancement de la mise en œuvre de ces recommandations (à savoir les recommandations i-vi concernant le Thème II) au plus tard le 30 avril 2017. Ce rapport, qui a été remis le 12 mai 2017, a servi de base au Quatrième Rapport de Conformité intérimaire.
6. Le GRECO a chargé la France de désigner un rapporteur pour la procédure de conformité. La France a désigné Mme Agnès MAITREPIERRE, Chargée de mission à la Direction des Affaires Juridiques, Ministère des Affaires Etrangères. Elle 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

7. 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 trois Rapports de

Conformité intérimaires, le GRECO a estimé que toutes ces recommandations, qui sont abordées ci-après, n'étaient pas mises en œuvre.

Recommandations i à vi.

8. *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 (recommandation i) ;*
- *(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 (recommandation ii) ;*
- *(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 (recommandation iii) ;*
- *(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 (recommandation iv) ;*
- *(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 (recommandation v) ;*
- *que les règles à établir en matière de financement des partis politiques et des campagnes électorales soient accompagnées de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives (recommandation vi).*

9. Comme à l'occasion des rapports précédents, les informations fournies par les autorités de la Suisse sont à caractère général et ne concernent pas chacune des recommandations de manière spécifique. En l'absence d'informations à signaler au niveau cantonal, elles font état des nouveaux développements intervenus depuis le Troisième Rapport de Conformité intérimaire au niveau fédéral.

10. Les autorités rappellent que, le 12 novembre 2014, le gouvernement suisse avait décidé, après discussions avec les présidents des partis gouvernementaux et les présidents des groupes parlementaires, de ne pas légiférer dans ce domaine, estimant que les particularités du système politique suisse ne sont guère conciliables avec une loi sur le financement des partis et des campagnes électorales. La démocratie directe et la fréquence des votations populaires qui en résultent font que les partis sont loin d'être les seuls acteurs de la vie politique en Suisse. Les cantons jouissent également d'une large autonomie : leur imposer une réglementation nationale uniforme concernant le financement des partis ne serait pas compatible avec le fédéralisme. Enfin, la vie politique et le financement des partis sont perçus en Suisse comme relevant largement d'un engagement privé et non de la responsabilité de l'Etat. Grâce au système de milice, les besoins financiers des partis politiques sont nettement plus modestes qu'à l'étranger. Le gouvernement suisse n'a pas changé d'avis depuis lors.
11. Le Conseil national (l'une des deux chambres du parlement) a examiné le 1er juin 2017 deux motions déposées le 19 juin 2015 par le groupe des Verts : la motion 15.3715 « Financement des partis. De la transparence »¹ et la motion 15.3714 « Financement des campagnes menées lors des élections et des votations. De la transparence »². Ces motions visaient à charger le Conseil fédéral de présenter un projet de loi visant à assurer la transparence du financement des partis politiques ainsi que du financement des campagnes menées lors des élections et des votations; ce projet devait prévoir que les dons faits aux partis ou en faveur de campagnes politiques par des personnes physiques ou morales seraient rendus publics lorsqu'ils dépassent un certain montant. Le Conseil fédéral était opposé à ces motions et a proposé au parlement de les rejeter. Le Conseil national a effectivement décidé de rejeter ces deux motions, respectivement par 121 voix contre 67 et 2 abstentions, par 122 voix contre 67 et 1 abstention.
12. Les autorités suisses rappellent également qu'une initiative populaire fédérale « Pour plus de transparence dans le financement de la vie politique (initiative sur la transparence) » a été lancée³. 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 ». Le texte de l'initiative a fait l'objet d'un examen préalable par la Chancellerie fédérale le 12 avril 2016⁴.
13. Ce projet de nouvel article constitutionnel 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 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).

¹ <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20153715>

² <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20153714>

³ <https://www.admin.ch/ch/fr/pore/vi/vis466.html>

⁴ Feuille fédérale 2016 3447, <https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2016/3447.pdf>

14. 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).
15. L'acceptation de dons anonymes en argent ou en nature serait interdite, sous réserve d'exceptions fixées dans la loi (art. 39a al. 5). Un régime de sanctions serait prévu (art. 39a al. 6).
16. Enfin, l'initiative prévoit également que si le parlement n'avait pas édicté les dispositions d'exécution requises dans les trois ans qui suivent l'acceptation par le peuple et les cantons de ce nouvel art. 39a de la Constitution fédérale, le Conseil fédéral devrait les édicter dans le délai d'un an (art. 197, ch. 12).
17. Pour que l'initiative soit soumise au vote populaire, 100 000 signatures doivent être obtenues par les initiateurs jusqu'au 26 octobre 2017. Si tel est le cas, le Conseil fédéral et le parlement auront à prendre position sur l'initiative. Trois options sont possibles : recommander le rejet de l'initiative, recommander l'acceptation de l'initiative, ou lui opposer un contre-projet. Le peuple suisse aurait à se prononcer à l'horizon 2020, voire peut-être 2021.
18. Le GRECO prend à nouveau note avec regret du maintien par le gouvernement fédéral de sa position, à nouveau confortée par les dernières décisions du Conseil national, consistant à ne pas légiférer sur la transparence du financement des partis politiques et des campagnes électorales. Il note également les développements en cours s'agissant de l'initiative populaire pour laquelle la collecte de signatures se poursuit. Cette initiative populaire tenant compte dans les grandes lignes des recommandations qu'il a formulées sur le financement politique, le GRECO espère vivement que cette initiative sera soutenue par les autorités compétentes.
19. Le GRECO conclut que les recommandations i à vi restent non mises en œuvre.

III. CONCLUSIONS

20. **Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Suisse n'a pas marqué de progrès tangibles 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 Troisième Rapport de Conformité *intérimaire*.**
21. 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, toutes les recommandations (i à vi) restent non mises en œuvre.
22. S'agissant de la transparence du financement des partis politiques, le GRECO regrette que les autorités fédérales maintiennent leur position consistant à ne pas légiférer sur la transparence du financement des partis politiques et des campagnes électorales. Il rappelle qu'une délégation du GRECO avait été reçue en avril 2013 par deux membres du Conseil fédéral, mais que cette rencontre n'avait pas permis de faire évoluer positivement la situation. En l'absence pour l'heure d'une majorité politique en faveur d'une législation dans ce domaine, le GRECO espère que l'initiative populaire fédérale sur la transparence – pour laquelle une collecte de signatures est en

cours – sera l'occasion d'un débat public sur cette question, de nature à faire évoluer la situation et à mettre fin à l'exception suisse sur la transparence du financement politique.

23. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que le très faible niveau actuel de conformité avec les recommandations reste « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 de son Règlement Intérieur.
24. En vertu du paragraphe 2(i) de l'article 32 de son 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 31 mars 2018.
25. En outre, conformément à l'article 32, paragraphe 2(iii), le GRECO demande 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.
26. 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.