

**Le Grand Conseil
du canton de Berne**

**Der Grosse Rat
des Kantons Bern**

Mardi (matin) 31 mai 2016

Chancellerie d'Etat

24 2015.RRGR.1146 Motion 299-2015 PS-JS-PSA (Marti, Berne) Financement des partis: faire la transparence

N° de l'intervention: 299-2015
Déposée le: 23.11.2015
Déposée par: PS-JS-PSA (Marti, Bern) (porte-parole)
PS-JS-PSA (Aebersold, Berne)
PS-JS-PSA (Wüthrich, Huttwil)
Cosignataires: 0
N° d'ACE: 512/2016 du 04.05.2016
Direction: CHA

Financement des partis: faire la transparence

Le Conseil-exécutif est chargé de créer les bases légales

1. obligeant les partis représentés au Grand Conseil à publier chaque année leur bilan, leur compte de résultats ainsi que les dons, y compris ceux de nature non monétaire, à partir d'un certain montant ;
2. obligeant les partis politiques et les groupes de pression à publier leurs comptes de campagne référendaire à partir d'un certain montant, y compris l'origine des rentrées financières, avant la date du scrutin ;
3. obligeant les partis politiques à publier leurs comptes de campagne électorale cantonale et nationale à partir d'un certain montant, y compris l'origine des rentrées financières, avant la date du scrutin ;
4. obligeant les candidats et les candidates à publier leurs dépenses et rentrées de campagne électorale cantonale et nationale à partir d'un certain montant, y compris l'origine des rentrées, avant la date du scrutin ;
5. interdisant les dons anonymes pour les campagnes référendaires ou électorales.

Développement :

Les élections fédérales d'octobre dernier ont montré une fois de plus à quel point les ressources financières varient d'un parti ou d'un candidat ou d'une candidate à l'autre. Dans le cas des votations également, on constate des différences entre les partis en ce qui concerne les dépenses de campagne. Des dépenses très élevées sont manifestement engagées sans qu'on sache qui les finance.

Le public – les électeurs et électrices en particulier – a le droit de savoir qui finance les campagnes référendaires ou électorales et avec quels moyens et exerce ainsi une influence sur la formation de l'opinion et les décisions. Il est tout aussi important que les partis fassent la transparence sur leur mode de financement. Car les partis qui acceptent des dons importants en espèces et des dons de nature non monétaire deviennent les obligés des donateurs qui peuvent alors exercer des pressions.

La transparence sur le financement des partis est un gage d'équité en politique et de démocratie. Elle fait aujourd'hui défaut en Suisse, au sujet des comptes de campagne comme de l'origine des fonds. Le rapport GRECO¹ (groupe d'Etats contre la corruption) du Conseil de l'Europe indique que la Suisse est le seul des 48 pays de ce groupe à ne pas avoir légiféré sur le financement des partis. Il invite la Confédération et les cantons à établir la transparence. A ce jour, le Tessin, Genève et Neuchâtel ont édicté des lois sur le financement des partis.

¹ <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/sicherheit/kriminalitaet/korruption/grecoberichte/ber-iii-2015-6f-f.pdf>

En principe, il est souhaitable que les partis soient soutenus dans leurs activités par des dons. S'ils sont de faible montant, il ne sera pas nécessaire de les publier. La transparence concerne les dons de plus de 5000 ou 10 000 francs.

Réponse du Conseil-exécutif

Ces dernières années, le financement des partis politiques et la question de la transparence ont régulièrement fait l'objet d'interventions parlementaires (cf. en particulier M 047-2005 Rickenbacher « Faire la transparence sur le financement des partis », M 321-2007 Masshardt « Transparence sur le financement des partis », I 298-2008 Marti-Anliker « Financement des partis politiques » et M 083-2010 Masshardt « Transparence du financement des partis »). Les motions 321-2007 et 083-2010 formulaient des demandes identiques ou similaires aux chiffres 1 à 5 de la présente motion. Le Conseil-exécutif avait pour sa part proposé l'adoption des deux motions. Le Grand Conseil les avait rejetées toutes les deux, d'extrême justesse dans un cas, après un débat nourri (cf. Journal du Grand Conseil 2008, p. 502 ss et Journal 2010, p. 1117 ss).

Confédération

Comme le dit la motionnaire, la transparence du financement des partis politiques est un thème de débat récurrent aux Chambres fédérales, du fait en particulier du rapport du groupe d'Etats contre la corruption du Conseil de l'Europe (GRECO), auquel la Suisse a adhéré en 2006. Notre pays s'est soumis dans ce contexte à une procédure d'évaluation portant sur divers aspects de la lutte contre la corruption. La Suisse s'est notamment engagée à mettre en œuvre les recommandations du Conseil de l'Europe (2003)⁴ concernant le financement des partis et celui des campagnes électorales. La mise en œuvre a été contrôlée dans le cadre du troisième cycle d'évaluation (Greco Eval III Rep [2011]). Le GRECO a constaté qu'il n'existe quasiment pas de règle spécifique concernant le financement des partis politiques et des campagnes électorales, au niveau fédéral ou au niveau cantonal. Une lacune qui, selon le GRECO, compromet la libre formation de l'opinion et le droit des citoyens et des citoyennes à l'expression fidèle de leur volonté. Sur ce thème de la transparence du financement des partis politiques (thème II), le GRECO a dès lors adressé six recommandations à la Suisse, notamment : « introduire, pour les partis politiques et les comptes des campagnes électorales, des règles de comptabilité prévoyant une tenue complète et adéquate des comptes » et « veiller à ce que des informations financières adéquates soient rendues facilement et en temps utile accessibles au public » (recommandation i) ; « introduire une obligation générale pour les partis politiques et les candidats aux élections de communiquer tous les dons reçus » et « introduire une interdiction générale des dons provenant de personnes ou entités omettant de déclarer leur identité au parti politique ou au candidat » (recommandation ii) ; « rechercher des moyens d'accroître la transparence du financement des partis politiques et des campagnes électorales par des tiers » (recommandation iii).

Dans ses rapports subséquents, le GRECO a constaté que la Suisse n'a pas mis les recommandations en œuvre (procédure de non-conformité).

En dépit de ces rapports du GRECO, le Conseil fédéral a toujours adopté une attitude de rejet dans ses réponses aux interventions parlementaires concernant le financement des partis (cf. 14.3633 interpellation Masshardt « Transparence du financement des partis politiques. Que fait le Conseil fédéral pour mettre en œuvre les recommandations du GRECO ? » et motions Glättli 15.3714 « Financement des campagnes menées lors des élections et des votations. De la transparence » et 15.3715 « Financement des partis. De la transparence »²). Pour appuyer ce rejet, il invoque l'argument des particularités du système politique de la Suisse, incompatibles selon lui avec une loi sur le financement des partis, quand bien même quelques cantons ont légiféré à ce sujet. Dans un régime de démocratie directe caractérisé par des votations populaires fréquentes, les partis ne sont pas les seuls acteurs de la vie politique. Les cantons jouissant d'une large autonomie, on ne peut leur imposer de réglementation nationale sur le financement des partis. L'opinion qui prédomine, c'est qu'en Suisse, la politique et le financement des partis relèvent de l'engagement privé et non de l'intervention de l'Etat. Le Conseil fédéral invoque également l'argument du système de milice, signalant que les diverses tentatives de réglementation du financement des partis se sont heurtées à la résistance des partis (gouvernementaux)³. Raison pour laquelle il est prêt à risquer de ne pas

² Ces deux motions n'ont pas encore été traitées par le Conseil national (état le 12 avril 2016).

³ Le Conseil fédéral renvoie à l'initiative parlementaire 14.400 « Publication des dons faits aux acteurs politiques par les entreprises et institutions du secteur public » déposée par la Commission des affaires juridiques du Conseil national. Le Conseil national a décidé le 10 décembre 2014 de ne pas donner suite à cette initiative.

mettre les recommandations du GRECO en œuvre.

Autres cantons

Dans sa réponse à la motion 321-2007 Masshardt, le Conseil-exécutif a présenté en détail la situation des autres cantons, indiquant que Genève et le Tessin sont les seuls à avoir adopté à ce jour des règles sur la publication des comptes des partis politiques. La situation n'a guère évolué depuis lors. Dans plusieurs cantons, les tentatives d'accroissement de la transparence ont avorté (AG : votation populaire du 28.9.2014 ; SO : nombre de signatures recueillies pour l'initiative de 2013 insuffisant ; BL : votation populaire du 9.6.2013). Une initiative déposée au Grand Conseil zurichois demandait que les partis politiques représentés au parlement et ayant recueilli plus de trois pour cent des suffrages soient contraints de publier les dons de plus de 5000 francs ainsi que l'identité des donateurs ; elle a été rejetée le 17 juin 2013⁴. A l'inverse, le canton de Neuchâtel a récemment édicté des dispositions légales pour accroître la transparence. La loi sur les droits politiques interdit désormais les dons anonymes⁵. Depuis le 1^{er} janvier 2015, l'article 133a ss LDP oblige en outre les partis politiques à révéler à la Chancellerie d'Etat l'identité des personnes leur ayant fait un don de plus de 5000 francs. Les partis ne sont toutefois pas obligés d'indiquer chaque montant et son donateur (art. 133h, al. 4). Ces principes sont également applicables aux autres groupements de personnes (art. 133l). Les candidats et candidates à une élection, les comités d'initiative et les comités référendaires sont également soumis à l'obligation de signaler les dons de plus de 5000 francs (art. 133m). Mais, par ailleurs, chaque parti représenté au Grand Conseil reçoit 3000 francs par siège.

Position du Conseil-exécutif

Le Conseil-exécutif avait proposé l'adoption des motions Masshardt 321-2007 et 083-2010 pour les raisons suivantes :

- La publication des comptes des partis pourrait contribuer à susciter la confiance de la population dans la politique et favoriser l'égalité des chances sur la scène politique.
- La transparence doit être faite sur les liens d'intérêt. C'est le seul moyen pour les citoyens et les citoyennes de se forger librement une opinion, en connaissance de cause.
- Les partis touchent aujourd'hui des aides financières indirectes de l'Etat dont l'affectation est en principe liée (subventions aux groupes). Il est légitime d'exiger d'eux qu'ils rendent des comptes sur l'utilisation de ces ressources.

Les divers arguments et en particulier celui de l'égalité des chances sur la scène politique ont conservé toute leur validité. Si les partis ne jouent pas financièrement à armes égales, cela compromet la rationalité des décisions politiques ainsi que l'égalité des citoyens et des citoyennes face aux possibilités d'influence politique. Car aujourd'hui, un parti n'aura aucune chance face à un adversaire aux ressources financières plus importantes, aussi bon son programme soit-il⁶. L'exemple neuchâtelois est selon le Conseil-exécutif une voie possible pour mettre en œuvre les demandes de la motion.

Le Conseil-exécutif est par conséquent favorable à l'adoption de la motion. Il est disposé à préparer un projet législatif sur la transparence du financement des partis politiques et à le soumettre au Grand Conseil. Il serait toutefois prématuré de prévoir un modèle selon le cadre tracé aux chiffres 1 à 5 de la motion. Par contre, des analyses en profondeur sont nécessaires pour déterminer quelles seraient les conséquences financières et humaines d'une réglementation cantonale sur la transparence. La présente motion n'est donc pas tout à fait comparable aux deux motions Masshardt précédemment évoquées, dont les propositions étaient formulées de manière plus ouverte. Le Conseil-exécutif propose dans ces conditions l'adoption de la motion sous forme de postulat.

Proposition du Conseil-exécutif :

Adoption sous forme de postulat

Délibération groupée des affaires 2015.RRGR.1146 et 2015.RRGR.1149, voir affaire 2015.RRGR.1149

⁴ Initiative parlementaire 230/2011 « Transparenz in der Parteienfinanzierung »

⁵ Loi portant modification de la loi sur les droits politiques (LDP) (transparence du financement des partis politiques, des campagnes électorales et de votations) ; Feuille officielle numéro 42, du 18 octobre 2013

⁶ Cf. Lukas Schaub, Chancengleichheit in der Politik in : NZZ n° 103 du 4.5.2011, o. 23 ; ibid., Auch politischer Wettbewerb bedarf staatlicher Ordnung : ein Beitrag zur Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskämpfen, AJP 2011, p. 1600 ss ; ibid., Die Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskämpfen, thèse ZH, 2012

