



17 décembre 2021

Ordonnance sur la transparence du financement de la vie politique

Rapport explicatif
relatif à l'ouverture de la procédure de
consultation



Table des matières

1	Contexte	3
1.1	Initiative populaire « Pour plus de transparence dans le financement de la vie politique (initiative sur la transparence) »	3
1.2	Contre-projet indirect	3
2	Teneur des art. 76b à 76k nLDP	4
2.1	Art. 76b Obligation de déclarer le financement des partis politiques	4
2.2	Art. 76c Obligation de déclarer le financement de campagnes de votation et de campagnes électorales	4
2.3	Art. 76d Délais et modalités de l'obligation de déclarer	4
2.4	Art. 76e Contrôle	5
2.5	Art. 76f Publication	5
2.6	Art. 76g Autorité compétente	5
2.7	Art. 76h Libéralités anonymes et libéralités provenant de l'étranger	5
2.8	Art. 76i Traitement de données personnelles et échange d'informations	6
2.9	Art. 76j Dispositions pénales	6
2.10	Art. 76k Réserve en faveur du droit cantonal	6
3	Précisions requises par voie d'ordonnance	6
4	Commentaire des dispositions	7
4.1	Section 1 Objet et définitions	7
4.2	Section 2 Modalités de l'annonce	12
4.3	Section 3 Obligation de déclarer des partis politiques et des députés membres d'aucun parti	16
4.4	Section 4 Obligation de déclarer des personnes et sociétés de personnes faisant campagne	17
4.5	Section 5 Contrôle et publication	19
4.6	Section 6 Restitution des libéralités illicites	24
4.7	Section 7 Dispositions finales	25
5	Conséquences	26
5.1	Conséquences sur les finances et sur l'état du personnel de la Confédération	26
5.2	Conséquences sur les finances et sur l'état du personnel des cantons	27
5.3	Conséquences pour la société	27
5.4	Conséquences pour l'égalité entre femmes et hommes	28

1 Contexte

1.1 Initiative populaire « Pour plus de transparence dans le financement de la vie politique (initiative sur la transparence) »

L'initiative populaire fédérale « Pour plus de transparence dans le financement de la vie politique (initiative sur la transparence) » a été déposée le 10 octobre 2017. Elle visait notamment à contraindre les partis politiques et les comités organisant des campagnes à communiquer leur financement (p. ex. leur bilan et leur compte de résultat, ainsi que le montant et l'origine de toutes les libéralités d'une valeur supérieure à 10 000 francs). Dans son message du 29 août 2018, le Conseil fédéral a proposé au Parlement de recommander le rejet de l'initiative sans lui opposer de contre-projet.

1.2 Contre-projet indirect

Le 21 janvier 2019, la Commission des institutions politiques du Conseil des États (CIP-E) a décidé d'élaborer un contre-projet indirect à l'initiative sur la transparence sous la forme d'une initiative de commission (19.400 iv. pa. CIP-E « Plus de transparence dans le financement de la vie politique »), qui a été adoptée par les deux conseils.

Le contre-projet indirect s'inspire du texte de l'initiative sur la transparence. Il vise comme elle à réglementer la déclaration du financement des partis politiques et des campagnes de votation ou des campagnes électorales, mais prévoit des obligations moins strictes que l'initiative sur certains points¹.

- Selon le contre-projet indirect, les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale doivent déclarer chaque année leurs recettes et les libéralités dont la valeur dépasse 15 000 francs par auteur de la libéralité et par an. Ils doivent en outre déclarer les contributions de leurs élus et autres titulaires de mandats.
- Les responsables d'une campagne de votation ou d'une campagne électorale doivent, s'ils engagent à cet effet plus de 50 000 francs, déclarer les recettes budgétisées et le décompte final des recettes, de même que les libéralités dont la valeur excède 15 000 francs par auteur de la libéralité et par campagne. L'élection des conseillers aux États (qui échappe à la compétence de la Confédération) fait l'objet d'une règle de transparence spécifique qui ne prend effet que 30 jours après l'entrée en fonction des députés.
- Les informations et les documents communiqués sont contrôlés et publiés par une autorité désignée par le Conseil fédéral. Cette autorité vérifie d'une part si l'ensemble des informations et des documents ont été remis dans les délais et s'ils sont complets, et procède d'autre part à des contrôles matériels par échantillonnage. Si elle constate que certaines informations ou que certains documents n'ont pas été communiqués dans les délais ou ne sont pas exacts, elle doit (après une sommation non suivie d'effet) dénoncer les infractions à l'autorité de poursuite pénale compétente.
- Il est interdit d'accepter des libéralités anonymes ou provenant de l'étranger.
- Les contrevenants s'exposent à une amende pouvant atteindre 40 000 francs.

¹ Le contre-projet est toutefois plus strict que l'initiative pour ce qui est du seuil à partir duquel le montant des charges devra être déclaré (50 000 francs au lieu de 100 000 francs).

Le contre-projet indirect a été adopté par le Parlement le 18 juin 2021. Il consiste en une révision partielle de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (LDP)². Les nouvelles dispositions relatives à la transparence figurent aux art. 76b à 76k de la nouvelle LDP (nLDP).

La révision de la LDP adoptée par le Parlement satisfaisant pour l'essentiel aux exigences du comité d'initiative, celui-ci a procédé le 18 juin 2021 au retrait conditionnel de l'initiative sur la transparence. Ce retrait a été effectif le 8 octobre 2021, après l'expiration du délai référendaire³.

2 Teneur des art. 76b à 76k nLDP

2.1 Art. 76b Obligation de déclarer le financement des partis politiques

Les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale doivent déclarer, d'une part, leurs recettes, et d'autre part, les libéralités monétaires et non-monétaires dont la valeur dépasse 15 000 francs par auteur de la libéralité et par année. Ils sont en outre tenus de communiquer les contributions que leurs élus et autres titulaires de mandats leur ont versées. Les députés de l'Assemblée fédérale qui ne sont membres d'aucun parti ne doivent publier que les libéralités monétaires et non-monétaires.

2.2 Art. 76c Obligation de déclarer le financement de campagnes de votation et de campagnes électorales

L'obligation de déclarer le financement des campagnes de votation et des campagnes électorales concerne les personnes physiques, les personnes morales et les sociétés de personnes qui font campagne, c'est-à-dire non seulement les partis politiques nationaux et cantonaux, notamment aussi les comités spontanés et les individus. Les campagnes visées sont celles qui sont menées en vue d'une élection à l'Assemblée fédérale ou d'une votation fédérale. Dans le cas des campagnes visant une élection au Conseil national ou une votation et faisant l'objet d'un financement supérieur à 50 000 francs, les responsables doivent communiquer les recettes budgétisées et le décompte final des recettes, de même que le montant et l'origine de toutes les libéralités qui ont été octroyées dans les douze mois précédant la votation ou l'élection et dont la valeur excède 15 000 francs par auteur de la libéralité et par campagne.

Si la campagne porte sur l'élection d'un conseiller aux États, l'obligation de déclarer s'applique uniquement au décompte final des recettes et aux libéralités monétaires et non-monétaires de plus de 15 000 francs octroyées dans les douze mois ayant précédé l'élection. Cette obligation de déclarer ne s'applique que si la campagne aboutit.

Si plusieurs personnes ou sociétés de personnes font une campagne *commune*, elles doivent soumettre conjointement les recettes budgétisées et le décompte final des recettes, et additionner les libéralités monétaires et non-monétaires qui leur auront été octroyées.

2.3 Art. 76d Délais et modalités de l'obligation de déclarer

La nLDP prévoit plusieurs délais et modalités pour l'obligation de déclarer. Les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale doivent fournir les informations requises chaque année. En cas de votation ou d'élection au Conseil national, ils doivent communiquer leurs recettes budgétisées 45 jours avant la date de l'élection ou de la votation, et le décompte

² RS 161.1

³ FF 2021 1504; FF 2021 2309.

final de leurs recettes ainsi que les libéralités, 60 jours après cette date. Enfin, les libéralités octroyées dans les 44 jours précédant l'élection ou la votation sont soumises à une obligation de déclarer immédiate. En cas d'élection au Conseil des États, le décompte final des recettes et les libéralités doit être déclaré dans les 30 jours qui suivront l'entrée en fonction.

La déclaration des libéralités d'un montant supérieur à 15 000 francs doit préciser la valeur et la date d'octroi de celles-ci, de même que les nom, prénom et commune de domicile de l'auteur s'il s'agit d'une personne physique, ou la raison sociale et le siège de l'auteur s'il s'agit d'une personne morale.

2.4 Art. 76e Contrôle

La nLDP confie à l'autorité compétente différentes tâches: tout d'abord, vérifier que l'intégralité des informations et des documents ont été communiqués dans les délais; ensuite, effectuer des contrôles par échantillonnage pour vérifier l'exactitude du contenu des informations et des documents et, au besoin, sommer les intéressés de livrer les éléments manquants en leur impartissant un délai supplémentaire; enfin, si le délai supplémentaire imparti n'est pas respecté, dénoncer à l'autorité de poursuite pénale compétente les infractions dont elle a eu connaissance à l'occasion de son contrôle. Lorsqu'elle leur impartit un délai supplémentaire, l'autorité compétente doit signaler aux intéressés qu'elle est tenue de les dénoncer en cas de non-respect de ce nouveau délai.

2.5 Art. 76f Publication

La nLDP précise qu'après avoir effectué les contrôles formel et matériel prévus, l'autorité compétente publiera sur son site Internet les informations et les documents que les partis politiques et les responsables de campagne lui auront communiqués.

Cette publication est assortie de différents délais. L'autorité compétente doit publier chaque année les recettes et les libéralités des partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, ainsi que les libéralités des députés de l'Assemblée fédérale qui ne sont membres d'aucun parti. Les recettes budgétisées et le décompte final des recettes, de même que les libéralités, doivent être publiés au plus tard 15 jours après leur réception, dès lors qu'ils concernent, d'une part, des campagnes menées en vue d'une élection au Conseil national ou d'une votation fédérale, d'autre part, des campagnes ayant abouti à une élection au Conseil des États. L'autorité compétente doit publier au fur et à mesure de leur réception les informations relatives aux libéralités monétaires et non-monétaires octroyées dans les 44 jours précédant l'élection au Conseil national ou la votation, qui lui ont été communiquées immédiatement.

2.6 Art. 76g Autorité compétente

La nLDP habilite le Conseil fédéral à désigner l'autorité chargée de procéder au contrôle et à la publication des informations et des documents communiqués.

2.7 Art. 76h Libéralités anonymes et libéralités provenant de l'étranger

La nLDP interdit expressément d'accepter des libéralités anonymes ou provenant de l'étranger, quelle qu'en soit la valeur. Cette interdiction s'applique aussi bien aux partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale qu'aux responsables des campagnes menées en vue d'une votation fédérale ou d'une élection au Conseil national.

Si l'un de ces acteurs politiques reçoit une libéralité anonyme, la nLDP l'oblige à en identifier l'auteur et, dans la mesure du possible, à lui restituer le montant concerné. Si la restitution

n'est pas possible ou ne peut pas être raisonnablement exigée, la libéralité doit être communiquée à l'autorité compétente, puis versée à la Confédération.

Si l'un de ces acteurs politiques reçoit une libéralité provenant de l'étranger, il doit également la restituer à l'auteur dans la mesure du possible et du raisonnablement exigible. À défaut, il doit la communiquer à l'autorité compétente, puis la verser à la Confédération, comme les libéralités anonymes.

Les acteurs politiques dont la campagne a abouti à l'élection d'un membre du Conseil des États doivent déclarer, avec le décompte final et quel qu'en soit le montant, les libéralités anonymes et celles qui proviennent de l'étranger.

2.8 Art. 76i Traitement de données personnelles et échange d'informations

La nLDP habilite l'autorité compétente à traiter certaines données personnelles dans l'accomplissement de ses tâches légales, à savoir en particulier le contrôle et la publication des informations et des documents qui lui ont été remis.

La nLDP prévoit en outre que l'autorité compétente peut échanger des informations sur les acteurs politiques avec les autorités cantonales et communales chargées par le droit cantonal de garantir la transparence du financement de la vie politique et avec les autorités de poursuite pénale compétentes, dans la mesure où ces informations sont nécessaires à l'exécution du contrôle et à la publication.

2.9 Art. 76j Dispositions pénales

En vertu de la nLDP, celui qui viole intentionnellement les obligations de déclarer et les obligations relatives aux libéralités anonymes ou provenant de l'étranger est puni d'une amende de 40 000 francs au plus.

2.10 Art. 76k Réserve en faveur du droit cantonal

La nLDP prévoit expressément que les cantons peuvent édicter des dispositions plus sévères en matière de transparence du financement des acteurs politiques cantonaux dans l'exercice des droits politiques au niveau fédéral.

3 Précisions requises par voie d'ordonnance

Plusieurs dispositions de la nLDP disposent expressément que le Conseil fédéral est tenu de régler certaines modalités (art. 76c, al. 4, 76d, al. 6, et 76g nLDP). D'autres appellent des précisions qui permettent d'appliquer les prescriptions en matière de transparence.

L'ordonnance doit notamment affiner la définition de plusieurs *notions*, dont celles de recettes, de libéralités monétaires et de libéralités non-monétaires. Elle doit aussi préciser ce qui est entendu par « faire campagne » et « faire campagne commune ». Elle doit en outre définir la notion de charges et de contributions liées à un mandat.

L'ordonnance doit indiquer quelle *autorité aura compétence* pour contrôler et publier les informations financières fournies par les acteurs politiques.

En outre, elle doit déterminer *quelles* catégories de *recettes* les acteurs politiques doivent déclarer séparément. La *déclaration des libéralités* exige elle aussi des précisions. Il faut notamment définir qui est considéré comme l'auteur d'une libéralité et dans quelles circonstances

une libéralité est réputée versée. L'ordonnance doit aussi établir les modalités de déclaration de ces libéralités. Elle doit aussi préciser la *procédure d'annonce* des informations et les modalités de celle-ci (notamment la forme).

En ce qui concerne les *partis politiques*, l'ordonnance devra préciser exactement à quels partis l'obligation de déclarer s'applique, et dans quel délai et pour quelle période les informations doivent être fournies. Même chose pour le délai dans lequel une personne doit déclarer les informations financières si elle quitte son parti pendant l'année sur laquelle portent les déclarations.

La *déclaration par les personnes et sociétés de personnes faisant campagne* nécessite elle aussi une réglementation particulière. L'ordonnance doit ainsi préciser les informations que les personnes faisant campagne doivent divulguer et dans quelles circonstances. Elle doit aussi régler le délai dans lequel les recettes doivent être déclarées lorsque les personnes faisant campagne ne constatent un dépassement du seuil qu'après l'expiration du délai de déclaration. Il convient également de clarifier la précision avec laquelle les recettes et la campagne doivent être désignées. Elle doit aussi indiquer la mesure dans laquelle les recettes et la campagne devront être détaillées.

S'agissant des *contrôles*, l'ordonnance doit préciser quel sera le mécanisme des contrôles formels et des contrôles matériels par échantillonnage. Elle doit aussi préciser les modalités selon lesquelles les acteurs politiques doivent collaborer à l'éclaircissement des faits.

L'ordonnance doit aussi fixer un délai pour la publication des informations fournies par les partis politiques et, en cas de remise tardive, un délai supplémentaire. En outre, les modalités de la publication doivent être concrétisées. La durée de la publication doit également être réglée.

L'ordonnance doit établir le cas échéant dans quel délai les *libéralités illicites* doivent être restituées ou déclarées et remises à la Confédération.

Les dispositions relatives au traitement de données personnelles, les dispositions pénales et la réglementation de la réserve en faveur du droit cantonal étant suffisamment claires, elles n'appellent pas de précisions particulières dans l'ordonnance.

Pour terminer, l'ordonnance doit indiquer la date à laquelle les obligations de déclarer entreront en vigueur et déploieront leurs effets pour les acteurs politiques.

4 Commentaire des dispositions

4.1 Section 1 Objet et définitions

Art. 1 Objet

Le projet d'ordonnance sur la transparence du financement de la vie politique (P-OFipo) a notamment pour objet les modalités des obligations de déclarer, des contrôles et de la publication. Il précise aussi le cercle des partis politiques soumis à l'obligation de déclarer.

Art. 2 Définitions

Le P-OFipo précise plusieurs définitions qui figurent dans les nouvelles dispositions de la LDP ainsi que dans la présente ordonnance.

a) Recettes

Le P-OFipo entend par recettes des entrées ponctuelles ou récurrentes sous forme de liquidités ou de biens, ce qui englobe notamment les libéralités, mais aussi les cotisations de membres. La notion de recettes inclut également des services qui sont fournis par le prestataire de services à titre commercial, mais qui sont rendus en l'occurrence gratuitement ou à un prix inférieur au prix du marché (p. ex. mise à disposition gratuite d'une salle de conférence qui est habituellement proposée à la location). C'est donc le prix du marché qui sera déterminant pour calculer le montant de la recette.

Enfin, les fonds propres sont également considérés comme des recettes s'ils sont utilisés en vue d'une campagne donnée. Cela permet aux citoyens de connaître, par exemple, le montant qu'un comité apporte lui-même pour la gestion de la campagne. Ce n'est qu'avec cette indication que l'autorité de contrôle et que les citoyens peuvent se faire une idée globale des moyens dont dispose le comité.

b) Libéralités monétaires

Au sens du P-OFipo, les libéralités monétaires sont des avantages financiers octroyés par des personnes physiques ou morales ou des sociétés de personnes au moyen d'une remise d'argent, d'un virement bancaire (effectué également par l'intermédiaire de systèmes de paiement mobiles tels que Twint, Apple Pay, Google Play, Alipay ou Paypal), d'une reprise de dette (p. ex. par la reprise du remboursement d'un prêt)⁴ ou d'une remise de dette.

c) Libéralités non-monétaires

Au sens du P-OFipo, la notion de libéralités non-monétaires désigne les biens et les services fournis gratuitement ou à un prix inférieur à celui du marché par des personnes physiques, des personnes morales ou des sociétés de personnes. Les services ne peuvent être qualifiés de libéralités non-monétaires que s'ils sont habituellement offerts à titre commercial par le prestataire de services. Pour qu'il s'agisse d'une libéralité non-monétaire, il faut qu'il soit évident pour le bénéficiaire, compte tenu des circonstances, que la prestation est fournie dans le but de soutenir un parti politique ou une campagne.

En général, ces libéralités n'apparaissent pas dans la comptabilité. Contrairement aux libéralités monétaires, qui englobent toutes les formes d'argent, les libéralités non-monétaires consistent en des prestations présentant une valeur financière mesurable. Les biens réputés libéralités non-monétaires peuvent être du matériel publicitaire (prospectus, affiches, gadgets), des fournitures de bureau et des outils, ou encore des moyens de transport (véhicules). Les services peuvent par exemple consister en des locaux (salles de réunion, bureaux, dépôts de matériel, mais aussi chapiteaux ou vitrines) mis gratuitement ou à un prix inférieur à celui du marché à la disposition d'un parti ou d'un comité organisant des campagnes. Les services peuvent aussi être, par exemple, des travaux informatiques (création de sites Web, installation de logiciels, gestion de comptes sur les réseaux sociaux ou de pages dédiées à un candidat), la conception graphique de prospectus et d'affiches, la fourniture d'espaces publicitaires dans les médias en ligne, le collage d'affiches, la formation de candidats et de membres du parti en vue d'une élection ou d'une votation, ou encore l'offre de repas aux membres du parti, aux acteurs de la campagne ou aux sponsors.

⁴ Cf. rapport de la CIP-E du 24 octobre 2019 concernant l'initiative parlementaire 19.400 « Plus de transparence dans le financement de la vie politique », FF 2019 7467 (ci-après « rapport CIP-E »), p. 7478.

Le bien ou le service doit être fourni gratuitement ou au-dessous du prix du marché (avec un rabais). Le prix du marché est celui qu'il faut payer en général pour acquérir le même bien ou le même service. Il peut y avoir des différences entre les régions. Si le fournisseur demande un prix inférieur au prix du marché, seule la différence sera soumise à déclaration. Si l'acteur politique ne sait pas à quel montant correspond la différence, il lui incombe de demander au fournisseur quel prix il demande à un tiers qui n'a pas de réduction de prix. Par la suite, la différence entre le prix normal du marché et le prix effectivement payé doit être déclarée.

Un service ne sera considéré comme une libéralité non-monétaire que s'il est aussi fourni habituellement à titre commercial. Ce critère a pour but d'exclure les activités « de milice » qu'une personne exerce au sein de son parti ou du comité d'organisation d'une campagne de l'obligation de déclaration. Cela concerne par exemple l'engagement personnel intensif et bénévole qui consiste, pour les membres d'un parti ou d'un comité, à consacrer des journées ou des nuits entières au collage d'affiches, à la conception de logiciels ou à la création et à la maintenance de sites Web. En revanche, un service sera réputé libéralité non-monétaire si celui qui le fournit le propose habituellement à titre commercial (p. ex. informaticien configurant gratuitement des logiciels pour son parti ou graphiste concevant pour son parti des prospectus à prix cassé). La loi a pour but de mettre en évidence les dépendances et les influences éventuelles liées à des auteurs de libéralités qui ont des moyens importants. Il n'est pas question de bureaucratiser l'engagement bénévole des militants. La prise en compte de ce travail risquerait d'ailleurs de donner une image faussée de la réalité.

Ne sont considérées comme des libéralités non-monétaires à déclarer que les prestations pour lesquelles il est évident pour le bénéficiaire, compte tenu des circonstances, que la libéralité est faite pour soutenir un parti politique ou une campagne. Cette condition vise à tenir compte de l'objectif des règles sur la transparence : les obligations de déclaration ont pour but d'informer le public des versements lorsqu'ils sont susceptibles d'influencer un parti politique ou une campagne. S'il n'est pas évident pour le bénéficiaire qu'une libéralité est faite pour soutenir une campagne particulière ou un parti politique, il n'est pas nécessaire d'informer le public à ce sujet au sens des règles sur la transparence. La reconnaissance subjective du bénéficiaire n'est pas importante. Il convient plutôt d'évaluer, en fonction des circonstances concrètes, s'il était objectivement reconnaissable pour le bénéficiaire que la libéralité visait à soutenir une campagne particulière ou un parti politique.

d) Faire campagne

Au sens du P-OFipo, quiconque mène des activités, de manière ponctuelle ou répétée, en utilisant des moyens monétaires ou non-monétaires pour influencer une élection à l'Assemblée fédérale ou une votation fédérale fait une campagne. Il faut que les activités aient une influence directe sur l'élection ou la votation. Si un groupe de personnes collecte de l'argent pour une campagne, il ne le fait qu'indirectement pour influencer une élection ou une votation. L'argent qui est ensuite mis à la disposition des responsables de la campagne doit être déclaré s'il dépasse 50 000 francs.

Que les activités aient lieu dans le but d'influencer sa propre élection ou celle d'un tiers ne joue aucun rôle. Le fait que les activités soient ponctuelles ou récurrentes n'a pas d'importance. Si des tiers sont chargés d'effectuer les activités correspondantes, la gestion de la campagne est imputable au mandant. Les activités visées comprennent notamment le collage d'affiches, la distribution de prospectus, l'organisation et la réalisation d'un ou de plusieurs événements et le démarchage téléphonique.

L'obligation de déclarer ne s'applique toutefois pas à tous ceux qui exercent ces activités, mais elle doit être respectée uniquement par ceux qui *font* campagne en dépensant à cet effet *plus de 50 000 francs*. Dans son rapport, la CIP-E souligne que « le critère consistant à "mener une campagne" permet de faire une distinction par rapport aux acteurs qui ne font que participer à la campagne (p. ex. en octroyant une libéralité) ». Elle ajoute que « mener une campagne implique de déployer des efforts d'une certaine intensité pendant une certaine durée dans le but d'influencer l'issue du vote »⁵. La question de la durée n'est cependant pas fondamentale, car une manifestation unique (p. ex. organisation d'un événement sur des votations, à grands frais) doit être déclarée si le montant seuil est dépassé.

Le rapport de la CIP-E précise ensuite que mener une campagne peut être l'affaire d'un seul acteur politique ou de plusieurs. En cas de campagne commune (art. 2, let. e, P-OFipo), l'art. 76c, al. 4, nLDP est applicable: il faut additionner les charges et les libéralités et soumettre conjointement les informations requises. Le commentaire qui suit de la let. e apporte des précisions sur ce point.

L'obligation de déclarer s'applique à quiconque a non seulement fait une campagne, mais a en outre dépensé plus de 50 000 francs à cet effet. Celui qui a fait une campagne en y engageant un montant moins élevé en est exempté. La notion de charges est précisée à l'art. 2, let. f, P-OFipo.

e) Faire campagne commune

Selon le P-OFipo, faire une campagne commune désigne le fait de réaliser des activités visées à l'art. 2, let. d, que diverses personnes physiques, personnes morales ou sociétés de personnes exercent ou font exercer ensemble dans le même but, et pour lesquelles ils planifient une campagne ensemble, se présentent ensemble en public et ont une comptabilité commune. Les responsables d'une telle campagne entendent unir leurs forces pour influencer dans leur sens une élection aux Chambres fédérales ou une votation fédérale. Les critères de planifier ensemble, de présentation ensemble et de comptabilité commune doivent être remplis de manière cumulative pour que l'art. 76c, al. 4, nLDP soit applicable. Si les différents comités se mettent uniquement d'accord sur la manière de faire campagne, sans établir de comptabilité commune, ce n'est pas faire une campagne commune.

Planifier ensemble peut par exemple consister à définir ensemble des objectifs, une attitude commune ou à organiser des événements. Il y a présentation ensemble au public notamment lorsque les personnes ou groupes de personnes organisent ensemble une manifestation ou prennent ou publient une position commune. Les personnes concernées tiennent une comptabilité commune notamment lorsqu'elles établissent ensemble un budget et comptabilisent leurs recettes et leurs dépenses dans un système commun.

Les campagnes communes sont faites notamment par des groupements (comme les comités d'initiative et les comités référendaires) qui s'organisent en sociétés simples et ne sont donc pas dotés de la personnalité juridique et, souvent, par différentes associations (comme un parti national et ses sections cantonales) qui coordonnent leurs actions en vue d'une élection ou d'une votation⁶. Il convient toutefois de vérifier au cas par cas si les conditions de "faire campagne commune" sont remplies. Ce n'est que si c'est le cas que l'art. 76c, al. 4, nLDP

⁵ Rapport CIP-E, p. 7481

⁶ Rapport CIP-E, p. 7480

s'applique et que faire la campagne est imputée à plusieurs personnes et/ou sociétés de personnes.

En cas de campagne commune, toutes les personnes et sociétés de personnes sont soumises à l'obligation de déclarer, et il leur incombera de fournir les informations requises de manière complète et correcte. À cette fin, elles doivent veiller à ce que les recettes budgétisées et le décompte final des recettes soient communiqués conformément aux art. 76b à 76d nLDP. L'objectif est de réduire le risque qu'en fin de compte, il ne soit pas possible de savoir clairement qui est tenu par cette responsabilité, ce qui viderait les dispositions légales de leur effet. Toute personne ou société de personnes faisant campagne qui manque à ses obligations de déclarer s'expose à des sanctions conformément à l'art. 76j nLDP.

En cas de campagne commune, il est impératif que les différents acteurs politiques se coordonnent suffisamment pour pouvoir déterminer le total de leurs dépenses et déclarer correctement leurs recettes. Chaque personne et société de personnes faisant campagne commune veillera à ce que le calcul des charges soit effectué correctement et que les libéralités monétaires et non-monétaires cumulées soient communiquées de manière conforme à la loi. De manière générale, il est judicieux qu'une personne soit désignée pour assumer en interne la responsabilité de la communication en bonne et due forme des informations financières. Cela n'exonère pas pour autant les autres acteurs de leur responsabilité vis-à-vis de tiers et de l'État au sens des art. 76c à 76k nLDP.

f) Charges

Le P-OFipo entend par charges toutes les dépenses, en espèces ou en nature, utilisées pour faire une campagne. Sont également considérées comme des charges les services obtenus gratuitement ou à un prix inférieur à celui du marché pour faire une campagne et qui sont habituellement fournis à titre commercial par le prestataire de services. Par exemple, la conception gracieuse d'un prospectus par un graphiste professionnel devra être déclarée comme charge. En revanche, les services que les membres d'un parti fournissent durant leur temps libre ne sont pas considérés comme des charges⁷. La valeur du service fourni gratuitement ou à un prix inférieur à celui du marché est déterminée par le prix du marché. La différence entre le prix du marché et le prix effectivement payé doit être déclarée.

Si des manifestations sont organisées dans le but de poursuivre d'autres objectifs que la campagne (p. ex. le recrutement de membres), seuls les coûts qui servent à la campagne sont considérés comme des charges. L'importance accordée à la campagne lors de la manifestation est notamment déterminante. C'est le cas, par exemple, lorsque des discours sur un thème de votation particulier sont tenus et des flyers sont distribués lors d'une manifestation servant en premier lieu à recruter des membres. Ce qui est déterminant, c'est notamment l'importance en temps et en matériel que revêt la campagne lors de la manifestation. La valeur correspondante sera difficile à calculer. Il suffit que le calcul se base sur des critères objectifs et qu'il soit objectivement compréhensible.

g) Contributions liées à un mandat

Les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale sont également tenus de déclarer les contributions liées à un mandat qu'ils ont reçues ou qu'ils comptent recevoir. Par contributions liées à un mandat, le P-OFipo entend les sommes que des personnes versent à leur parti politique après leur élection. Les contributions visées sont celles des parlementaires

⁷ Cf. commentaire de la notion « libéralités non-monétaires » définie à l'art. 2, let. c.

élus à l'Assemblée fédérale (let. a) et celles des titulaires de mandats élus par l'Assemblée fédérale (let. b), tels que les membres du Conseil fédéral, le procureur général de la Confédération et les juges des tribunaux fédéraux. Sont considérés comme des tribunaux fédéraux le Tribunal fédéral, le Tribunal administratif fédéral, le Tribunal pénal fédéral et le Tribunal fédéral des brevets.

4.2 Section 2 Modalités de l'annonce

Les dispositions de la section 2 concrétisent à qui et de quelle manière les acteurs politiques doivent annoncer leurs documents financiers. Elles s'appliquent par principe tant à la déclaration devant être effectuée par les partis politiques et les membres de l'Assemblée fédérale qui ne sont membres d'aucun parti qu'à celle des personnes ou des sociétés de personnes faisant campagne en vue d'une élection ou d'une votation fédérale.

Art. 3 Autorité compétente pour le contrôle et la publication

L'art. 76g nLDP dispose que le Conseil fédéral doit désigner l'autorité qui est chargée de procéder au contrôle et à la publication des informations et des documents visés aux art. 76e et 76f nLDP. En vertu de l'art. 3, al. 1 et 2, P-OFipo, ces tâches incombent au Contrôle fédéral des finances (CDF). Il reçoit, contrôle et publie les informations des acteurs politiques. Le CDF a le savoir-faire requis en matière de comptabilité. La délégation de la tâche de contrôle au CDF représente une charge moindre que l'institution d'une nouvelle autorité (telle qu'une commission de politique extérieure). De plus, le CDF est indépendant, c'est-à-dire qu'il n'est pas lié par des instructions tout en appartenant à l'administration fédérale décentralisée, si bien qu'une disposition d'ordonnance suffit pour lui confier les tâches de contrôle et de publication (art. 2, al. 3, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [RS 172.010] en relation avec les art. 6 et 7a, al. 1, let. b, et annexe 1, let. B./V./2.1.1, de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [RS 172.010.1]).

Art. 4 Informations requises pour l'annonce des recettes

Le budget et le décompte final doivent uniquement faire état des moyens financiers ou des recettes prévus pour mener la campagne et, pour le décompte final, des recettes encaissées. Dans la loi, il a été décidé en connaissance de cause de ne pas exiger la déclaration des dépenses et de l'état du patrimoine. Dans le rapport de la CIP-E, il est inscrit que les citoyens veulent savoir qui finance les partis politiques ou une campagne en particulier, et qu'ils ne s'intéressent guère à la question de savoir si les partis politiques utilisent l'argent pour payer des ressources humaines ou des prestations en nature. La commission ajoute que, dans le même esprit, la publication du bilan et du compte de résultat (au sens des art. 958 ss du code des obligations⁸ et de la proposition formulée dans l'initiative populaire) n'a pas été exigée⁹. Toutefois, dans le cadre de leur obligation de collaborer à l'éclaircissement des faits de l'art. 14 P-OFipo, les partis peuvent être amenées à remettre au CDF certains documents comptables.

L'art. 4 énumère quelles sources des recettes doivent être déclarées individuellement et chiffrées lors de la déclaration des recettes.

Cela permet d'abord d'indiquer en toute transparence aux citoyens d'où les partis politiques ou les personnes ou sociétés de personnes faisant campagne tirent ou comptent tirer

⁸ RS 220

⁹ Rapport CIP-E, p. 7477 s.

leurs recettes, et ensuite de vérifier si les informations fournies par ces derniers sont complètes et exactes. La déclaration d'un montant total ne permet guère de vérifier les indications et, contrairement à une liste de montants, complique nettement l'identification d'éventuelles fausses indications.

Outre le montant total des recettes, les indications doivent au moins mentionner quel montant total a été ou doit être obtenu par des libéralités monétaires et quel montant total a été ou doit être obtenu par des libéralités non-monétaires. Cela découle déjà de l'art. 76d al. 3 nLDP. Les libéralités inférieures à la valeur seuil de 15 000 francs sont pris en compte. Ainsi, il est possible de savoir quelle campagne ou quel parti politique reçoit combien de libéralités monétaires et non-monétaires. En revanche, pour les flux financiers importants, c'est-à-dire les libéralités dépassant le seuil de 15 000 francs, la valeur, la date et l'identité de l'auteur de la libéralité doivent être déclarées (cf. art. 76, al. 4, nLDP).

En outre, les recettes générées par des manifestations ou provenant de la vente de biens ou du fait de recevoir des services doivent être indiquées séparément. Les partis politiques doivent également indiquer quelles recettes provenant de contributions liées à un mandat ont été ou doivent être perçues. Cette obligation est déjà prévue à l'art. 76b, al. 2, let. c, nLDP. L'art. 2, let. g, P-OFipo définit ce qu'il faut entendre par contributions liées à un mandat. Enfin, les partis politiques doivent également indiquer les recettes provenant des cotisations de leurs membres.

Certains cantons obligeant eux aussi les partis politiques à déclarer leur financement, il n'est pas exclu que certains acteurs doivent effectuer cette déclaration sur le plan cantonal comme sur le plan national. Il se peut d'ailleurs que les informations à fournir (y c. les différentes sources de recettes) ne soient pas les mêmes dans les deux cas.

Art. 5 Modalités pour la déclaration des libéralités de plus de 15 000 francs

L'article 5 règle les particularités à prendre en compte pour la déclaration des libéralités supérieures à 15 000 francs.

Al. 1

Lors de la déclaration des libéralités de plus de 15 000 francs, les indications visées à l'art. 76d, al. 4, nLDP doivent être inscrites dans le registre électronique (art. 6, al. 2). Elles doivent être justifiées par un extrait de comptabilité et une confirmation de l'auteur de la libéralité ou un relevé bancaire au moment de la réception de la libéralité et au plus tard avec le décompte final¹⁰. Si la libéralité a déjà été versée, une quittance correspondante tient lieu de confirmation. Le registre électronique doit indiquer s'il s'agit d'une libéralité déjà reçue ou d'une libéralité promise.

Al. 2

L'al. 2 précise quelle est la personne dont les coordonnées devront être communiquées en cas de déclaration de libéralités de plus de 15 000 francs, c'est-à-dire la personne qui doit être considérée comme l'auteur d'une libéralité au sens de l'art. 76d, al. 4, nLDP. Il s'agit de la personne ou de la société de personnes qui avait à l'origine octroyé la libéralité en vue de soutenir l'acteur politique. Cette définition de l'auteur de la libéralité vise à éviter qu'il ne

¹⁰ Cf. art. 76d al. 5 nLDP ainsi que le rapport CIP-E p. 7484.

soit facile de contourner la loi par l'entremise de tiers (p. ex. des associations)¹¹. Pour les personnes physiques, il s'agit de l'ayant droit économique de la prestation qui l'a fournie dans l'intention de soutenir l'acteur politique. Pour les personnes morales, il faut distinguer deux situations. Si une personne morale, telle qu'une société anonyme, fait une libéralité parce qu'elle veut soutenir un parti politique ou une campagne, les données (nom, siège, etc.) de cette SA doivent être déclarées. En revanche, si une personne privée fournit une prestation à la SA afin que celle-ci soutienne ensuite le parti ou la campagne, c'est la personne privée qui a fourni la prestation à l'origine et qui est qualifié comme auteur de la libéralité. En ce qui concerne les services, l'auteur de la libéralité est celui qui la fournit gratuitement ou à un prix inférieur à celui du marché.

Al. 3

Conformément aux dispositions légales (art. 76b, al. 2, let. b, art. 76c, al. 2, let. c, et art. 76d al. 3 nLDP), les partis politiques et les personnes faisant campagne sont soumis à l'obligation de déclarer les libéralités qui leur sont octroyées volontairement, soit en tant que source des recettes, soit individuellement si sa valeur est de plus de 15 000 francs. Une libéralité est considérée comme octroyée si le bénéficiaire en dispose (let. a). Dans le cadre d'une campagne, l'obligation de déclaration pourrait facilement être contournée en promettant une libéralité avant une élection ou une votation, mais en ne la fournissant effectivement qu'après. Les citoyens ne seraient alors pas au courant que la campagne a été soutenue par l'auteur de la libéralité en question avant les élections ou la votation. La let. b de l'al. 3 prend cela en compte. En conséquence, lorsqu'une personne ou société de personnes fait campagne, une libéralité est déjà réputée avoir été octroyée lorsque la prestation est promise mais n'a pas encore été fournie et si le bénéficiaire peut supposer de bonne foi qu'il la recevra. Il convient d'examiner dans chaque cas d'espèce si ces conditions sont remplies. Le rapport entre la personne qui fait la promesse et la personne présumée bénéficiaire peut notamment être déterminant: s'il existe un rapport de confiance entre ces personnes et que la personne qui fait la promesse a par exemple déjà octroyé des libéralités pour des campagnes antérieures, cela peut démontrer que la promesse est suffisante et qu'elle doit être déclarée soit en tant que recette, soit avec les données d'identification de l'auteur de la libéralité si le seuil de 15 000 francs est dépassé. La personne qui promet la libéralité peut également être déterminante. Ainsi, par exemple, la promesse faite par une banque de soutenir une campagne est en règle générale couverte par le présent alinéa. Si une libéralité promise ne se concrétise pas et que les informations publiées sont donc erronées, le CDF peut être amené à rectifier les données en vertu de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (art. 5, al. 2, et art. 25, al. 3, let. a, LPD). Les fonds propres qui pourraient servir à couvrir un éventuel déficit de la campagne ne sont pas à considérer comme une libéralité promise.

Al. 4

Lors de la déclaration des libéralités non-monétaires, l'indication de la valeur en nature ou du service fourni doit également être faite. Ces informations sont intéressantes pour les électeurs qui souhaitent savoir comment sont financés les partis politiques ainsi que les campagnes électorales et les campagnes de votation. En outre, sans ces informations, il est difficile de contrôler si la déclaration est correcte. Il en va de même pour la règle consistant à exposer comment a été calculée la valeur économique (ou la valeur du marché) de la libéralité qui a été déclarée. Les informations communiquées sont suffisantes si le CDF parvient à reconstituer la manière dont le calcul a été effectué.

¹¹ Cf. rapport CIP-E, p. 7484.

Al. 5

La déclaration des libéralités monétaires et non-monétaires de plus de 15 000 francs qui sont octroyées entre la fin du délai de déclaration et l'élection ou la votation doit être faite immédiatement, conformément à l'art. 76d, al. 2, nLDP. Le but est de garantir que les libéralités importantes seront déclarées juste avant la date de l'élection ou de la votation, car ce genre de libéralités présente un intérêt particulier pour le public¹². L'objectif de la disposition est aussi d'empêcher que le transfert de libéralités ne soit programmé de manière que celles-ci ne doivent plus être déclarées avant la date de l'élection ou de la votation. *L'al. 5* précise qu'une déclaration immédiate doit être faite dans les cinq jours ouvrables suivant la réception ou après la prise de connaissance de la promesse de la libéralité. Pour les libéralités en nature, c'est le moment où le bénéficiaire dispose de l'objet qui est déterminant.

La fixation du délai à compter de la réception de la libéralité vise à garantir que la personne concernée ne puisse pas se délier de ses obligations en omettant de vérifier les entrées de fonds sur ses comptes. De ce fait, il existe donc un devoir de vérifier régulièrement si des libéralités ont été reçues. Une vérification régulière des entrées de fonds peut être attendue à ce stade de la gestion d'une campagne.

Art. 6 Procédure d'annonce

L'art. 6 précise les modalités d'annonce des informations financières.

Les acteurs politiques doivent fournir non seulement les informations et les documents financiers visés aux art. 76b et 76c nLDP, mais aussi leurs nom, prénom, adresse et commune de résidence ou le nom de l'entreprise et le lieu de son siège social (al. 1)¹³. Ces données permettent d'identifier les acteurs politiques et de savoir quelles informations et quels documents les concernent, ce qui est indispensable pour garantir tant le contrôle que la transparence prescrite par la loi.

L'annonce se fait par la saisie des données pertinentes dans un registre électronique exploité et mis à disposition par le CDF (al. 2). Le P-OFipo prévoit toutefois que, s'il n'est pas possible ou pas raisonnable de le faire, les indications requises peuvent exceptionnellement être communiquées sur support papier par voie postale (al. 3). Le CDF met à disposition les formulaires nécessaires à cet effet. Il peut aussi fournir des documents explicatifs. Les acteurs politiques doivent s'acquitter de leur obligation d'annonce de leur propre initiative.

Ils peuvent communiquer leurs données personnelles (nom, prénom, adresse, commune de résidence ou nom de l'entreprise et lieu de son siège social) avant de soumettre leurs informations et documents financiers, en les saisissant dans le registre électronique. Ainsi, les délais légaux sont plus aisément respectés, tant par les acteurs politiques que par l'autorité de contrôle.

¹² Voir le rapport CIP-E, p. 7483.

¹³ Le lieu de résidence est déterminé par les art. 23 à 26 du code civil (CC) et le siège, par l'art. 56 CC; cf. rapport CIP-E, p. 7484.

4.3 Section 3 Obligation de déclarer des partis politiques et des députés membres d'aucun parti

Art. 7 Obligation de déclarer des partis politiques et des députés de l'Assemblée fédérale qui ne sont membres d'aucun parti

L'art. 76b, al. 1, nLDP fait obligation aux partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale ainsi qu'aux députés de l'Assemblée fédérale qui ne sont membres d'aucun parti de déclarer leur financement. Les partis représentés à l'Assemblée fédérale sont l'Union démocratique du centre (UDC), le Parti socialiste (PS), les Libéraux-Radicaux (PLR), les Verts, le Centre, les Vert'libéraux (PVL), le Parti évangélique suisse (PEV), l'Union démocratique fédérale (UDF), le Parti Ouvrier et Populaire (POP), la Lega dei Ticinesi, le Liberal-Demokratische Partei Basel-Stadt (LDP), le Mouvement citoyens genevois (MCG) et Ensemble à Gauche (EAG). Les partis ne présentent pas tous la même organisation. L'art. 7 P-OFipo concrétise, d'une part, quels partis politiques sont assujettis à l'obligation de déclarer et, d'autre part, quels députés de l'Assemblée fédérale sont considérés comme n'étant membres d'aucun parti.

L'obligation de déclarer s'applique à tous les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale. Cela vaut indépendamment du fait que ces partis soient organisés au niveau national ou exclusivement au niveau cantonal, régional ou communal (let. a). Les grands partis, qui sont organisés au niveau national, se composent de sections cantonales, qui à leur tour sont souvent divisées à l'échelon communal. Dans certains cas, les sections Jeunes des partis constituent aussi leurs propres sections du parti national. S'il existe une organisation nationale, l'obligation de déclarer ne concernera que le parti national, et non les sections cantonales ou communales individuelles, les sections Jeunes ou les autres groupements lorsque ceux-ci font partie du parti national. Les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale et organisés au niveau national sont actuellement l'UDC, le PS, le PLR, les Verts, le Centre, le PVL ainsi que le POP¹⁴. Le LDP est par exemple une section cantonale du PLR¹⁵, de sorte que son financement n'aura pas à être déclaré.

Plusieurs partis dépourvus de structures d'organisation nationales sont aussi représentés à l'Assemblée fédérale. Certains d'entre eux n'existent que dans certains cantons: c'est actuellement le cas de la Lega dei Ticinesi et des partis genevois MCG et EAG. Il est également concevable que des partis qui n'existent que dans une commune envoient des députés à l'Assemblée fédérale (p. ex. dans de grandes villes suisses, où il peut y avoir un potentiel d'électeurs suffisant). Il est en outre possible d'imaginer des partis organisés de manière régionale, par exemple lorsqu'ils représentent une région linguistique. Dans de tels cas où une organisation nationale fait défaut, l'obligation de déclarer s'applique aux partis cantonaux, régionaux ou communaux en question.

Les députés de l'Assemblée fédérale qui ne sont membres d'aucun parti doivent également déclarer leur financement (let. b). Ils peuvent être élus sans être membre d'un parti ou cesser d'être membre d'un parti durant leur mandat, soit pour cause de démission ou d'exclusion de leur parti, soit parce que leur parti s'est dissous.

¹⁴ En Suisse alémanique: Partei der Arbeit (PdA)

¹⁵ Dans le canton de Bâle-Ville, tant le PLR que le LDP forment des sections cantonales du PLR suisse. C'est pourquoi le PLR compte 27 sections cantonales. De la même manière, le Christlich-Soziale Volkspartei Oberwallis, qui n'est actuellement pas représenté à l'Assemblée fédérale, constituerait une section du parti «Le Centre».

Art. 8 Obligation des partis politiques de déclarer leurs recettes

L'art. 8 fixe les modalités temporelles d'exécution de l'obligation de déclarer qui incombe aux partis politiques.

Les partis politiques doivent rendre leur financement public une fois par année (art. 76d, al. 1, let. a, nLDP). Le P-OFipo précise qu'il s'agit de l'année civile (al. 1).

Les partis politiques doivent déclarer leur financement au CDF au plus tard le 30 juin de l'année suivant l'année civile déterminante (al. 2). Ils ont ainsi suffisamment de temps pour établir leur décompte final et le faire approuver par leurs organes compétents. Le CDF dispose lui aussi de suffisamment de temps pour vérifier et publier les informations reçues afin que, lors des années électorales, le public puisse examiner le financement des partis politiques encore avant les élections fédérales, qui ont généralement lieu en octobre.

L'obligation de déclarer concerne les informations selon les art. 76b et 76c nLDP. Celles-ci contiennent d'une part les recettes, qui sont à déclarer avec le degré de détails fixé à l'art. 4 P-OFipo, et, d'autre part, les libéralités conformément aux dispositions de l'art. 5. Seules les recettes, et non également les dépenses, doivent être déclarées. Il n'y a donc pas besoin de fournir l'intégralité de la comptabilité. Le CDF peut toutefois exiger certains documents comptables dans le cadre de l'obligation de collaboration à l'éclaircissement des faits des acteurs politiques prévue à l'art. 14.

Art. 9 Déclaration des libéralités reçues par les députés de l'Assemblée fédérale qui ne sont membres d'aucun parti

L'art. 9 prévoit la déclaration des libéralités par les députés de l'Assemblée fédérale qui ne sont membres d'aucun parti.

Les députés de l'Assemblée fédérale qui ne sont membres d'aucun parti doivent déclarer eux aussi une fois par année leurs libéralités monétaires et non-monétaires de plus de 15 000 francs selon l'art. 76b nLDP (al. 1). Comme pour les partis politiques, c'est l'année civile qui est déterminante. Les informations correspondantes doivent être communiquées au CDF au plus tard le 30 juin de l'année suivant l'année civile déterminante (al. 2).

Les députés de l'Assemblée fédérale qui ne sont membres d'aucun parti ne doivent déclarer que les libéralités reçues après être devenus sans parti (al. 3). Si ce statut est acquis avant la fin d'une année, seules les libéralités obtenues par la suite doivent être déclarées. Pour la période précédente, la déclaration se fait dans le cadre de la déclaration du parti auquel appartenait le député concerné.

4.4 Section 4 Obligation de déclarer des personnes et sociétés de personnes faisant campagne

La section 4 énonce des dispositions relatives à la déclaration par les personnes et sociétés de personnes faisant campagne.

Art. 10 Déclaration des recettes budgétisées et des libéralités de plus de 15 000 francs

L'art. 10 précise que les recettes budgétisées (art. 76c nLDP) destinées à financer une campagne de votation ou une campagne électorale doivent être déclarées (al. 1). Le budget

constitue un instrument de planification du financement des activités prévues¹⁶. La répartition nécessaire des sources de revenus budgétisées à déclarer est régie par l'art. 4 P-OFipo.

Dans certaines circonstances, les acteurs politiques ne savent pas encore au début de leur campagne s'ils dépenseront plus de 50 000 francs et atteindront donc le seuil d'application de l'obligation de déclarer. L'*al. 1* vise à tenir compte de ces circonstances en disposant que les acteurs politiques doivent déclarer leurs recettes budgétisées ainsi que les libéralités de plus de 15 000 francs pour les campagnes en vue d'une élection ou d'une votation dans le délai prévu par l'art. 76d, al. 1, nLDP s'ils peuvent supposer de bonne foi que les charges pour la campagne dépasseront 50 000 francs (al. 2). Le fait que les recettes budgétisées et les libéralités reçues en vue de précédentes campagnes électorales ou campagnes de votation étaient supérieures à 50 000 francs peut indiquer que le seuil pourrait de nouveau être atteint dans l'avenir.

L'*al. 3* dispose que les acteurs politiques doivent déclarer au CDF leurs recettes budgétisées ainsi que les libéralités monétaires et non-monétaires de plus de 15 000 francs reçues pour des campagnes en vue d'une élection ou d'une votation même s'ils ne remarquent qu'après l'expiration du délai légal que le seuil est dépassé. Le délai fixé pour la déclaration est alors de cinq jours ouvrables.

Outre les sources de recettes et les libéralités de plus de 15 000 francs, les acteurs politiques doivent également déclarer la campagne pour laquelle les charges sont prévues (al. 4). Cela vise à éviter qu'ils ne déclarent leur financement sans que les électeurs ne puissent déterminer la campagne pour laquelle il est envisagé d'utiliser le financement. La transparence permettant d'établir quelle campagne est financée avec quels moyens constitue un aspect essentiel des nouvelles dispositions légales.

Cependant, comme seules les recettes, et non également les dépenses, doivent être déclarées, les acteurs politiques ne sont pas tenus de préciser quelles recettes sont prévues pour quelles actions. Il leur suffit d'indiquer les candidats ou les groupements de candidats soutenus ou le résultat de la votation souhaité.

Art. 11 Déclaration du décompte final

L'art. 11 concrétise la déclaration du décompte final des recettes avec lesquelles une campagne de votation ou une campagne électorale a été financée.

Selon l'art. 76d, al. 1, let. b et c, nLDP, les personnes et sociétés de personnes faisant campagne sont tenus de communiquer le décompte final des recettes dans les 60 jours suivant la votation ou l'élection. Cela les oblige à dresser à temps, après la fin de la campagne, un décompte final contenant les chiffres définitifs lorsqu'ils auront des raisons de supposer que plus de 50 000 francs ont été dépensés pour la campagne. Ils doivent déclarer le décompte final au CDF lorsque cette hypothèse se révèle exacte ou que le décompte établi fait apparaître que les dépenses dépassent effectivement 50 000 francs (al. 1). Le décompte final contient les recettes qui ont effectivement permis de financer la campagne.

L'*al. 2* précise que le décompte final doit contenir les informations visées à l'art. 10, al. 1 et 4. Premièrement, cela signifie que l'indication requise des sources de recettes se base, dans le cadre du décompte final aussi, sur l'art. 4. Deuxièmement, la campagne pour laquelle les recettes ont été utilisées doit également être déclarée. Il suffit d'indiquer les candidats ou les

¹⁶ Rapport CIP-E, p. 7481

groupements de candidats ayant été soutenus ou le résultat de la votation qui était souhaité. À cet égard, le commentaire de l'art. 10, al. 4, s'applique par analogie.

4.5 Section 5 Contrôle et publication

Selon l'art. 76e, al. 1, nLDP, l'autorité compétente est tenue de contrôler les informations communiquées avant de les publier (art. 76f nLDP). La procédure de communication et de contrôle prévue par la loi comporte quatre phases. Dans la première, les acteurs politiques fournissent au CDF toutes les informations et tous les documents requis (art. 76b à 76d nLDP). Dans la deuxième phase, le CDF contrôle l'exhaustivité des informations et des documents reçus et procède par échantillonnage à un contrôle matériel de leur exactitude (art. 76e, al. 1, nLDP). Dans la troisième phase, le CDF fixe un délai supplémentaire lorsqu'il constate que certaines informations sont incomplètes ou inexactes (art. 76e, al. 2, nLDP). Dans le cas où les informations requises n'ont pas été communiquées dans le délai supplémentaire imparti ou ne sont pas complètes, le CDF dépose une plainte pénale dans une quatrième phase s'il constate des infractions aux obligations de déclarer (art. 76e, al. 3, nLDP). L'affaire est alors portée devant le ministère public, qui ouvre une instruction en cas de soupçons suffisants laissant présumer qu'une infraction a été commise (art. 309 CP).

La section 5 de l'ordonnance fixe les modalités des contrôles formels et matériels ainsi que de la publication des informations financières émanant des acteurs politiques.

Art. 12 Contrôle formel

Le contrôle formel se limite à vérifier si les informations et les documents sont complets et communiqués dans les délais. Ce contrôle est effectué auprès de tous les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, de tous les députés de l'Assemblée fédérale qui ne sont membres d'aucun parti et, lors des élections et votations, de tous les acteurs politiques concernés. Le CDF vérifie que toutes les informations et tous les documents visés aux art. 76b et 76c nLDP ont été communiqués de manière complète et dans le délai légal.

Tout comme les informations incomplètes, manquantes, remises trop tard ou dépourvues des justificatifs requis par la loi, les données, c'est-à-dire les informations et documents, qui présentent des lacunes manifestes sont réputées n'ayant pas été communiquées de manière complète, comme souhaité par le législateur et déjà indiqué dans le rapport de la CIP-E¹⁷. En cas de soupçon d'infraction, le CDF a en outre la possibilité de réaliser un contrôle matériel par échantillonnage.

Art. 13 Contrôle matériel par échantillonnage

Le contrôle par échantillonnage ne figurait pas dans le texte initial du contre-projet indirect à l'initiative sur la transparence et n'a été inscrit dans la loi (art. 76e, al. 1, 2^e phrase, nLDP) que lors de la phase finale des débats parlementaires.

Ainsi, l'al. 1 dispose que, lors de chaque votation et élection ainsi qu'annuellement pour les partis politiques, le CDF effectue des contrôles par échantillonnage de l'exactitude des informations communiquées. Il s'agit de contrôles matériels visant à vérifier que les informations et documents reçus sont exacts sur le plan du contenu, c'est-à-dire que les sources des recettes, les libéralités et les montants indiqués sont corrects et exhaustifs.

¹⁷ Rapport CIP-E, p. 7484

En vertu de l'al. 2, le CDF peut également contrôler que les acteurs politiques n'ont pas omis, en violation de leurs devoirs, de communiquer toutes leurs informations et tous leurs documents et de leurs joindre des justificatifs si la loi le prévoit. Si, par exemple, un parti politique ne fournit pas de budget en vue d'une votation donnée, le CDF peut vérifier s'il est exact qu'il ne répond pas aux critères légaux de l'obligation de déclarer. Le CDF procède notamment à un tel contrôle lorsqu'il estime, sur la base de circonstances concrètes, que les personnes faisant campagne ont potentiellement dépassé le montant de 50 000 francs.

Les contrôles sont effectués de manière aléatoire ou en cas de soupçon de non-respect des obligations de déclaration. Le nombre de contrôles par échantillonnage que le CDF effectue à chaque élection ou votation ou auprès des partis politiques est laissé à sa libre appréciation et peut varier.

Dans la mesure où les acteurs politiques y consentent, les contrôles matériels par échantillonnage peuvent également avoir lieu sur place, c'est-à-dire dans les locaux ou les bureaux des personnes physiques ou morales ou des sociétés de personnes soumises à l'obligation de déclarer (al. 3). Cette disposition a pour but de faciliter les contrôles dans les cas où la vérification sur place, dispensant de produire les documents selon l'obligation de collaborer à l'éclaircissement des faits (art. 14), permettra un contrôle aisé et efficace. L'autorité de contrôle doit pouvoir rapidement déterminer si les informations sont correctes ou si elle doit porter plainte. Les acteurs politiques ne sont cependant pas tenus de lui accorder l'accès à leurs bureaux. Un contrôle sur place ne peut pas avoir lieu contre leur volonté, mais uniquement avec leur accord. Le refus opposé à un tel contrôle ne constitue pas une violation de l'obligation de collaborer (cf. art. 14).

Art. 14 Collaboration à l'éclaircissement des faits

Les art. 76b à 76k nLDP ne prévoient pas d'obligation de collaborer explicite. Toutefois, une telle obligation applicable dans la procédure administrative peut aussi découler du principe de la bonne foi (art. 5, al. 3, de la Constitution [Cst.])¹⁸, même si l'art. 13 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA)¹⁹ ne s'applique pas et qu'une procédure a été engagée d'office. Une telle obligation de collaborer existe notamment lorsque l'autorité n'a pas accès aux faits pertinents ou n'y a pas accès facilement²⁰. Il faut partir de cette idée lors du contrôle des informations financières visé à l'art. 76e nLDP, d'autant plus si l'autorité de contrôle n'a pas accès aux justificatifs et aux extraits comptables et que sans ceux-ci, il lui est quasiment impossible d'apprécier l'exactitude des informations fournies par les acteurs politiques.

Une obligation de collaborer est établie à l'art. 14 P-OFipo: le CDF peut exiger des acteurs contrôlés qu'ils collaborent à ses clarifications et lui fournissent gratuitement les documents et les informations nécessaires²¹. Pour assurer la rapidité et l'efficacité du contrôle, les acteurs politiques peuvent produire les justificatifs et les éventuels documents supplémentaires volontairement et de leur propre initiative dès la communication de leurs informations financières.

¹⁸ AUER CHRISTOPH/BINDER ANJA MARTINA, in: Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler (édit.), Kommentar VwVG, Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, 2^e éd., Zurich 2019 (ci-après «Komm. VwVG»), n° 30 ad art. 13 PA

¹⁹ RS 172.021

²⁰ Komm. VwVG, n° 30 ad art. 13 PA

²¹ L'obligation de collaborer ne couvre pas la remise de documents concernant les contacts entre une partie et son avocat si celui-ci est autorisé à pratiquer la représentation en justice en vertu de la loi du 23 juin 2000 sur les avocats (RS 935.61) (cf. art. 13, al. 1^{bis}, PA).

Une obligation de collaborer allant plus loin que celle établie à l'art. 14 ne serait pas conforme à la loi et ne correspondrait pas à la volonté du législateur. Il ressort des procès-verbaux des débats parlementaires que l'autorité de contrôle ne doit recevoir aucune compétence d'enquête (comme un ministère public par exemple)²². Bien que le législateur a prévu expressément que l'autorité compétente en matière de contrôle effectue des contrôles matériels par échantillonnage. Le contrôle a été délibérément limité: en cas de soupçons, l'enquête doit être confiée au ministère public, qui ouvrira une instruction si les soupçons sont suffisants.

Si les acteurs politiques ne fournissent pas les documents requis, le CDF dépose une plainte pénale auprès de l'autorité de poursuite pénale compétente lorsqu'il constate des indices suffisants d'une violation des obligations de déclarer et qu'un délai supplémentaire fixé pour la communication des informations complètes et correctes au sens de l'art. 76e, al. 2, nLDP n'a pas abouti (art. 76e, al. 3, nLDP).

Art. 15 Publication des informations et des documents

À l'issue du contrôle, l'autorité compétente doit publier sur son site Web les informations et documents reçus concernant le financement des acteurs politiques. Il s'agit des informations et des documents communiqués au CDF (art. 76f, al. 2, en relation avec l'art. 76d, al. 1, let. a à c, nLDP). Le CDF ne peut pas les corriger lui-même, pas même s'il a constaté des infractions et porte plainte auprès du ministère public. Les acteurs politiques demeurent responsables vis-à-vis des informations publiées. Il existe un certain risque que celles-ci soient erronées et que l'on ne le sache qu'après la votation ou l'élection (en raison de la durée des procédures pénales). Le législateur a sciemment accepté ce risque en concevant le système de contrôle et de publication comme il l'a conçu. Le contrôle voulu politiquement consiste pour le CDF uniquement à vérifier les informations (sur le plan formel et sur le plan matériel par échantillonnage) et à déterminer s'il y a lieu de porter plainte ou non.

Lors de la publication des informations reçues, le CDF mentionne qu'il n'en garantit pas l'exactitude, ce qui permet de tenir compte du fait que ces informations donnent peut-être une image faussée de la réalité (art. 16 al. 1). Par ailleurs, il ne faut pas sous-estimer l'effet préventif des obligations de déclarer: les acteurs politiques peuvent s'attendre à ce que leur réputation soit mise à mal s'ils sont ultérieurement condamnés. De même, la crainte de ne pas être réélus ou d'être exclus de leur parti peut encourager les acteurs politiques à fournir des informations exactes. Pour le reste, le risque d'amende a un effet dissuasif.

Le CDF peut rendre compte de ses activités de contrôle sous forme anonymisée (c'est-à-dire sans citer individuellement les acteurs politiques contrôlés) dans son rapport d'activité.

La question de savoir si le CDF doit veiller à ce que la publication des informations et des documents reçus se fasse conformément à la stratégie de la Confédération en matière de libre accès aux données publiques (stratégie Open government data [OGD]) dépendra des autres évolutions dans ce domaine. L'art. 11 de l'avant-projet de loi fédérale sur l'utilisation des moyens électroniques pour l'exécution des tâches des autorités (LMETA) règle la mise en place de cet accès, mais vaut pour les seules unités de l'administration fédérale centrale²³. Néanmoins, dans le cadre du P-OFipo, il est prévu d'examiner la question de savoir si les

²² Voir p. ex. BO CN 2020, p. 1611. Les acteurs politiques ne pourront notamment pas être contraints par le CDF de réviser leurs comptes en vue de remettre leurs rapports de révision. En revanche, s'ils disposent de ces derniers, ils seront libres de les fournir. Voir aussi à cet égard le rapport CIP-E, p. 7485.

²³ L'avant-projet et le rapport explicatif correspondant peuvent être consultés à l'adresse suivante: <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-81580.html>.

données financières des acteurs politiques visées aux art. 76b et 76c nLDP devront être publiées conformément à la stratégie OGD.

Al. 1

Pour que les informations et documents publiés soient compréhensibles pour les électeurs, le CDF peut compléter les données correspondantes par des informations factuelles et des statistiques, mais uniquement dans la mesure où celles-ci serviront à expliquer et à concrétiser les informations conformément aux art. 76b et 76c nLDP. Ainsi, les informations publiées (selon l'art. 76f nLDP) par le CDF peuvent se limiter aux informations requises par la loi relative au financement des acteurs politiques. De même, les autres dispositions légales, notamment celles du droit de la protection des données, doivent être respectées.

Al. 2

Les documents qui justifient un document ne sont pas publiés. Cela concerne par exemple les relevés bancaires et comptables ou les confirmations de paiement. Ces documents servent au CDF pour pouvoir vérifier l'exactitude des documents. Leur publication n'est toutefois pas nécessaire pour informer les citoyens sur la manière dont les partis politiques et les campagnes sont financés. La publication des informations et des documents financiers conformément aux art. 76b et 76c nLDP est suffisante à cet effet.

Al. 3

L'*al. 3* prévoit que le délai de quinze jours pour la publication selon l'art. 76f, al. 2, let. b, nLDP en cas de votation ou d'élection subsiste même si un délai supplémentaire est fixé en cas d'informations non communiquées dans les délais ou inexactes (art. 76e, al. 2, nLDP). Cette disposition se justifie pour assurer la transparence à temps avant les élections et les votations. Les informations doivent être publiées à un moment où une grande partie des électeurs n'ont pas encore participé au scrutin.

En principe, la publication intervient une fois que les contrôles ont été effectués (art. 76f, al. 1, nLDP). Mais dans des cas complexes, il est concevable que le CDF ne puisse pas terminer le contrôle matériel par échantillonnage dans les quinze jours suivant la réception des informations. En pareils cas, les informations sont néanmoins publiées dans le délai: aucun motif objectif ne justifie de prolonger le délai de publication, puisque les informations publiées ne sont de toute façon que celles qui ont été communiquées à l'autorité de contrôle. Les acteurs politiques demeurent responsables vis-à-vis des informations. Le CDF n'a aucune compétence pour les corriger et les publier sous forme modifiée (voir les remarques introductives concernant l'art. 15).

Art. 16 Modalités de la publication

Al. 1

L'*al. 1* prévoit que le CDF, lors de la publication, mentionne qu'il ne garantit pas l'exactitude des informations et documents publiés. Le CDF peut également préciser dans certains cas que des contrôles matériels sont encore en cours, sans toutefois citer les acteurs concernés. En outre, il peut explicitement signaler que les données visées aux art. 76b et 76c nLDP sont publiées telles qu'elles ont été communiquées par les acteurs politiques (voir à cet égard les remarques introductives relatives à l'art. 15).

Al. 2

Les informations et documents fournis sont également publiés s'il existe un soupçon d'infraction contre l'obligation de déclaration et qu'une procédure pénale est engagée. Dans certaines circonstances, en renonçant à les publier, le CDF pourrait suggérer implicitement qu'une plainte a été déposée contre certains acteurs politiques. Cela serait tout aussi inadmissible que le fait d'assortir les informations d'une mention indiquant qu'une procédure pénale a été engagée. Le fait de rendre public le dépôt de plaintes contre des acteurs politiques constitue une atteinte illicite aux droits fondamentaux (protection de la personnalité, liberté de vote: L'art. 34, al. 2, Cst. protège entre autres le droit d'éligibilité et garantit par conséquent l'égalité des chances en la matière²⁴). Le fait de rendre public le dépôt d'une plainte peut aussi gravement porter atteinte à la personnalité des candidats et à leur campagne électorale alors qu'aucune condamnation pénale n'a encore été prononcée contre eux et que la présomption d'innocence s'applique. Il n'existe aucune base légale autorisant pareille atteinte aux droits fondamentaux (art. 36, al. 1, Cst.). Par ailleurs, la plainte fait déjà partie de la procédure pénale et n'est donc pas soumise à la loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration fédérale (LTrans)²⁵. Une plainte ne devrait donc pas être communiquée, pas même en vertu de la LTrans.

Al. 3

Lorsqu'un jugement pénal est entré en force, le CDF fait figurer une référence à ce jugement dans les données et les documents concernés. Cela permet d'assurer la transparence en indiquant clairement que les données sont erronées. La référence se fait sous la forme d'un renvoi à l'arrêt sans commentaire. Le CDF ne peut pas corriger de lui-même les données déclarées. Toutefois, le CDF a la possibilité de demander aux acteurs politiques concernés de rectifier les données et de corriger par la suite les informations publiées.

Art. 17 Date de la publication des déclarations des partis politiques et de députés membres d'aucun parti

Le CDF publie les informations de l'année précédente sur les partis politiques au plus tard le 31 août. Cela lui permet de vérifier les informations reçues à fin juin et de les publier de manière que, lors des années électorales, il reste suffisamment de temps aux électeurs jusqu'aux élections pour les consulter.

Art. 18 Durée de la publication

Pour les campagnes électorales, les partis politiques et les députés qui ne sont membres d'aucun parti, il est justifié de mettre à disposition les données pour le public le temps de deux périodes électorales. Comme les recettes budgétisées et les libéralités doivent être annoncées 45 jours avant les élections au Conseil national, une durée de publication de cinq ans semble appropriée (al. 1). Ainsi, les données sont disponibles pendant deux élections successives : pour l'élection en vue de laquelle les données sont communiquées et publiées et pour l'élection quatre ans après. Cette durée permet aux citoyens de se faire une idée globale des données financières des acteurs politiques en vue d'une éventuelle réélection. Le délai court à partir de la réception des informations et des documents par le CDF (al. 2).

²⁴ Voir GEROLD STEINMANN, in: Bernhard Ehrenzeller/Benjamin Schindler/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender (éd.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3^eéd. Zurich 2014, n° 21 ad art. 34 Cst.

²⁵ Art. 3, al. 1, let. a, ch. 2, LTrans (RS 152.3)

Il semble judicieux de régler la durée en question de manière uniforme pour les partis politiques, les députés qui ne sont membres d'aucun parti ainsi que pour les campagnes électorales et de votation. Les partis politiques, qui contribuent de manière déterminante aux campagnes électorales, sont en général également impliqués dans les campagnes de votation. Il existe donc un intérêt légitime des citoyens à se faire une idée globale des données financières des acteurs politiques avant une élection ou une réélection, et donc à pouvoir consulter toutes les données pendant cinq ans.

Selon l'al. 3, la conservation des informations et des documents est régie par la loi fédérale du 26 juin 1998 sur l'archivage (loi sur l'archivage, LAr²⁶).

4.6 Section 6 Restitution des libéralités illicites

Art. 19

L'art. 76h nLDP interdit aux acteurs politiques d'accepter des libéralités anonymes ou des libéralités provenant de l'étranger. Les libéralités dont l'auteur ne peut pas être identifié sont considérées comme anonymes.

Les libéralités dont l'auteur n'a pas de domicile ou de siège en Suisse sont considérées comme une libéralité provenant de l'étranger. L'interdiction d'accepter de telles libéralités repose sur une demande séparée, qui remonte à l'initiative parlementaire 18.423 du conseiller aux Etats Fournier. Contrairement aux obligations de déclaration, cette interdiction ne vise pas la transparence du financement de la vie politique. Il s'agit plutôt d'empêcher que les acteurs politiques puissent utiliser des fonds étrangers pour leurs campagnes. Il s'agit ainsi de lutter contre l'influence de l'étranger sur la politique suisse.

Al. 1

L'al. 1 fixe le délai dans lequel doivent être restituées les libéralités provenant de l'étranger ainsi que les libéralités anonymes. Ce délai est de trente jours à compter de la réception de la libéralité (al. 1). Les acteurs politiques devraient ainsi avoir suffisamment de temps pour procéder à la restitution ainsi que pour déterminer préalablement l'origine de la libéralité (en général en contactant sa banque), dans le cas des libéralités anonymes. Pendant le délai de 30 jours, la libéralité ne peut pas être utilisée. Il est possible de déposer la libéralité sur un compte bloqué.

Si l'auteur d'une libéralité est annoncé au CDF sous un pseudonyme ou sous un faux nom, l'information fournie est inexacte, ce qui constitue une infraction à l'obligation de déclarer. Toutefois, l'infraction par négligence n'est pas punissable conformément à l'art. 76j nLDP. La communication d'informations inexactes n'est amendable que si elle est intentionnelle. D'autres infractions (telles que les faux dans les titres, art. 251 du code pénal²⁷) peuvent également être constituées dans certaines circonstances en cas de communication d'informations erronées.

Al. 2

L'al. 2 fixe le délai dans lequel la libéralité doit être signalée au plus tard au CDF et doit être remise à la Confédération lorsqu'il s'avère que la restitution n'est pas possible ou ne peut pas

²⁶ RS 152.1

²⁷ RS 311.0

être raisonnablement exigée. Ce délai est de cinq jours et commence à courir à l'expiration du délai de trente jours prévu à l'al. 1.

Une restitution ne peut être raisonnablement exigée lorsque le bénéficiaire prend des dispositions proportionnées pour effectuer la restitution, mais n'y parvient pas, car l'auteur de la libéralité ne pourrait être déterminé qu'au prix d'efforts disproportionnés. Un effort est réputé disproportionné lorsque le montant à restituer ne présente pas un rapport raisonnable avec les efforts à fournir. Plus le montant est faible et plus l'effort est élevé, plus il est probable que l'on se trouve dans cette situation²⁸. Il est de toute manière raisonnable de contacter sa propre banque pour connaître l'expéditeur de la libéralité.

Pour la remise de libéralités à la Confédération, le CDF règle les modalités. Il indiquera aux personnes concernées un numéro de compte sur lequel transférer la libéralité ainsi que le lieu de remise des biens²⁹.

4.7 Section 7 Dispositions finales

Art. 20 Entrée en vigueur

L'ordonnance entre en vigueur en même temps que les nouvelles règles relatives à la transparence du financement de la vie politique (modification de la LDP du 18 juin 2021). En concertation avec les différents acteurs politiques, les élections nationales d'octobre 2023 constitueront la première occasion où devront être exécutées les obligations de déclarer.

C'est pourquoi la date d'entrée en vigueur prévue est le 23 octobre 2022. Conformément à l'art. 76c, al. 2, let. b, nLDP, toute libéralité monétaire et non-monétaire dont la valeur excède 15 000 francs par auteur de la libéralité et par campagne et qui a été octroyée dans les douze mois précédant l'élection devra être déclarée. Une entrée en vigueur le 23 octobre 2022 permet de saisir les libéralités en question dans les délais.

Art. 21 Début des obligations de déclaration

L'art. 21 tient compte de la volonté politique d'instaurer de manière échelonnée les différentes obligations de déclaration.

Al. 1

Selon l'al. 1, les obligations de déclaration commencent le 23 octobre 2022 en vue des élections du 22 octobre 2023 au Conseil national. Cela oblige les acteurs politiques de saisir les éventuelles libéralités pour leurs campagnes électorales dans les douze mois qui précéderont ces élections. Cette période de douze mois est prévue à l'art. 76c, al. 2, let. b, nLDP. L'obligation de déclarer s'appliquera aux personnes faisant campagne qui dépensent plus de 50 000 francs pour les élections au Conseil national de 2023. À partir du 23 octobre 2022, les assujettis seront tenus de déclarer les recettes budgétisées, le décompte final des recettes ainsi que les libéralités de plus de 15 000 francs. Pour les élections après celles de 2023, les recettes perçues plus de 12 mois avant l'élection doivent également être déclarées.

²⁸ Cf. rapport CIP-E, p. 7486, qui indique que si la libéralité se monte à 100 francs, il ne faudra pas investir autant de temps pour les clarifications que dans le cas d'une libéralité de 10 000 francs.

²⁹ Cf. rapport CIP-E, p. 7486.

Si des élections cantonales au Conseil des États devaient également avoir lieu à l'occasion des élections au Conseil national d'octobre 2023, les personnes ayant fait campagne seraient soumises à l'obligation de déclarer après l'entrée en fonction des membres concernés du Conseil des États dans le cas où elles auraient dépensé plus de 50 000 francs pour la campagne. Elles seraient elles aussi soumises à cette obligation à partir du 23 octobre 2022.

Al. 2

Les obligations de déclaration des partis représentés à l'Assemblée fédérale et des députés de l'Assemblée fédérale qui ne sont membres d'aucun parti s'appliqueront pour la première fois pour l'année civile 2023. C'est pourquoi l'*al. 2* dispose que les obligations de déclaration découlant de l'art. 76b nLDP commencent le 1^{er} janvier 2023. Comme prévu à l'art. 9, al. 2, les informations et documents visés par la loi devront être fournis au plus tard le 30 juin de l'année suivante, donc pour la première fois le 30 juin 2024.

Al. 3

Les obligations de déclaration pour les votations fédérales ne s'appliqueront qu'après les élections d'octobre 2023 au Conseil national. Les votations fédérales du 27 novembre 2022, du 12 mars 2023 et du 18 juin 2023 ne sont donc pas encore concernées.

La première votation pour laquelle les obligations de déclaration s'appliqueront est la votation fédérale du 3 mars 2024. Toutes les personnes physiques, les personnes morales et les sociétés de personnes qui feront campagne en vue de cette votation et qui dépenseront plus de 50 000 francs pour ce faire devront déclarer le financement de la campagne. En l'espèce, elles devront déclarer les recettes budgétisées et le décompte final des recettes ainsi que les libéralités monétaires et non-monétaires qu'elles auront reçues dans les douze mois précédant la votation et dont la valeur excède 15 000 francs par auteur de la libéralité et par campagne. Pour que ce délai de douze mois pour les libéralités puisse être respecté, l'*al. 3* prévoit que les obligations de déclaration pour les campagnes de votation commenceront le 4 mars 2023. Cela vaut également pour la déclaration des recettes conformément à l'art. 4 P-OFipo. Pour les votations suivantes, les recettes perçues plus de 12 mois avant la votation doivent également être déclarées.

5 Conséquences

5.1 Conséquences sur les finances et sur l'état du personnel de la Confédération

L'OFipo a des conséquences sur les finances et sur le personnel de la Confédération. L'autorité compétente a besoin de ressources financières et d'effectifs supplémentaires pour recevoir, contrôler et publier les informations et documents reçus. Les données attendues devront être saisies et traitées; une application spécialisée doit être conçue à cet effet. Outre la transmission électronique des informations et des documents, le dépôt sous forme papier doit également être prévu pour les cas exceptionnels.

Il faut tenir compte pour le calcul des coûts du fait que les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale doivent fournir leurs informations et documents tous les ans, alors que les personnes faisant campagne ne doivent le faire que pour les élections et les votations à venir, autour desquelles planent plusieurs incertitudes. Doivent ainsi être déclarées les dépenses engagées pour les campagnes en vue des élections et des votations dont le montant excède 50 000 francs, ce qui n'est sans doute pas toujours le cas, notamment pour les élections. En outre, dans le cas des votations, les frais de traitement peuvent varier en fonction du nombre d'objets soumis au vote, de l'intensité des débats ainsi que du nombre et de la

nature des acteurs impliqués. Il est donc difficile d'estimer les coûts correspondants à l'heure actuelle. Les commissions des finances du Parlement ont approuvé un investissement initial de 2,4 millions de francs pour 2022 et des dépenses récurrentes de 700 000 francs à partir de 2023.

5.2 Conséquences sur les finances et sur l'état du personnel des cantons

La disposition pénale de l'art. 76j nLDP prévoit que la poursuite pénale incombe aux cantons. Elle n'a pas besoin d'être transposée dans l'ordonnance. L'OFipo n'a donc aucune conséquence sur les cantons en termes financiers ou de personnel.

Les éventuelles procédures pénales supplémentaires ne devraient entraîner qu'une faible charge supplémentaire pour les autorités cantonales de poursuite pénale, pouvant être couverte avec les ressources existantes. Les obligations de déclarer ainsi que l'interdiction de l'acceptation de libéralités anonymes et de libéralités provenant de l'étranger visent des cas très limités dont la clarification ne devrait pas s'avérer d'une grande complexité.

5.3 Conséquences pour la société

Les nouvelles obligations de déclarer contribuent à rendre transparents les flux financiers en vue des élections et votations fédérales ainsi que le financement des partis. Cette transparence est un élément essentiel au bon fonctionnement de la démocratie. Dans une démocratie directe, la connaissance des principales sources de financement des acteurs politiques constitue une information pertinente pour le corps électoral et pour la formation de son opinion. Cette transparence renforce la confiance de la population dans la politique. De plus, la transparence sur les principaux flux financiers contribue à mettre en évidence d'éventuelles influences indues sur la politique et à les contrer de manière préventive.

L'importance d'un financement transparent de la vie politique est également soulignée au niveau international, notamment dans la Convention des Nations Unies contre la corruption³⁰ et dans le cadre de la Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe par le Groupe d'Etats contre la Corruption (GRECO)³¹. La Suisse a ratifié ces deux conventions et le GRECO recommande depuis des années à la Suisse d'introduire des règles de transparence en matière de financement de la vie politique.

La charge administrative augmentera pour les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale et pour les députés sans parti, ainsi que pour les personnes faisant campagne en vue d'élections et de votations. Les coûts supplémentaires découlent des obligations de déclarer.

Les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale doivent déclarer chaque année leurs recettes ainsi que les libéralités monétaires et non-monétaires d'une valeur de plus de 15 000 francs par personne et par an. Ils doivent déclarer en outre les contributions des titulaires de mandats. Ils doivent préparer leurs informations et documents de manière à pouvoir les communiquer de manière complète et dans les délais.

Toutes les personnes physiques, les personnes morales et les sociétés de personnes qui font campagne en vue d'une élection au Conseil national ou d'une votation fédérale et qui engagent plus de 50 000 francs pour ce faire doivent déclarer le financement de la campagne. Elles doivent déclarer de manière complète et dans les délais à l'autorité compétente les recettes budgétisées et le décompte final des recettes, ainsi que les libéralités monétaires et

³⁰ Convention des Nations Unies du 31 octobre 2003 contre la corruption (RS 0.311.56).

³¹ Convention pénale du 27 janvier 1999 sur la corruption (RS 0.311.55)

non-monétaires des douze derniers mois dépassant 15 000 francs par personne et par campagne. Il en va de même lors des campagnes en vue d'une élection au Conseil des États (à l'exception des recettes budgétisées).

Il n'est pas possible de chiffrer de manière fiable les frais administratifs des partis et des personnes qui feront campagne.

5.4 Conséquences pour l'égalité entre femmes et hommes

Ni les obligations légales de déclaration ni leur transposition dans l'ordonnance n'ont de conséquences directes pour l'égalité entre femmes et hommes.

En revanche, la transparence des flux financiers renforcera peut-être l'égalité des chances, car elle permettra de connaître les montants dépensés pour les candidatures féminines par comparaison avec les candidatures masculines. De même, lors des votations fédérales, il sera possible de comparer les dépenses engagées pour les campagnes touchant davantage les femmes ou les hommes avec celles consacrées aux autres campagnes. Dans ce sens, la transparence du financement de la vie politique pourrait favoriser l'égalité entre femmes et hommes.