



Rapport

Date de la séance du CE : 24 avril 2024
Direction : Chancellerie d'État
N° d'affaire : 2022.STA.530
Classification : Non classifié

Loi sur les droits politiques (LDP). Modification concernant la transparence du financement des campagnes électorales et des campagnes de votation

Table des matières

1.	Synthèse	2
2.	Contexte	2
2.1	Canton de Berne : mandats politiques pour une plus grande transparence du financement de la vie politique	2
2.2	Évolution du droit fédéral	4
3.	Caractéristiques de la nouvelle réglementation	5
3.1	But de l'obligation de déclarer	5
3.2	Contrôle par le public plutôt que par les autorités	6
3.3	Mise en œuvre des exigences adoptées sous forme de motion (motion 060- 2021)	6
3.4	Examen des exigences de la motion 060-2021 adoptées sous forme de postulat	7
4.	Forme de l'acte législatif	8
5.	Mise en œuvre, évaluation	9
6.	Commentaire des articles	9
6.1	Modification de la loi sur les droits politiques (LDP)	9
6.1.1	Article 34 : alinéa 2, lettre <i>b1</i> (nouvelle)	9
6.1.2	Article 49a : Obligation de déclarer le financement des campagnes électorales et des campagnes de votation	9
6.1.3	Article 49b : Élection des membres bernois au Conseil des États	12
6.1.4	Article 49c : Modalités de l'obligation de déclarer	13
6.1.5	Article 49d : Contrôle de plausibilité et publication des informations communiquées	14
6.1.6	Article 49e : Contrôle de l'obligation de déclarer	15
6.1.7	Article 49f : Rapport	16
6.1.8	Article 49g : Échange d'informations avec les autorités communales	16
6.2	Modification indirecte de la loi cantonale sur le contrôle des finances (LCCF)	17
6.2.1	Article 11 : Alinéa 1a (nouveau)	17
7.	Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes	17
8.	Répercussions financières	17
8.1	Mise en place de la plateforme numérique	18
8.2	Coûts induits périodiques annuels à partir de 2026	18
8.3	Financement	19
9.	Répercussions sur le personnel et l'organisation	19

10.	Répercussions sur les communes	20
11.	Répercussions sur l'économie	20
12.	Résultat de la procédure de consultation	20
12.1	Principe de l'obligation cantonale de déclarer	20
12.2	Financement des partis et dépenses de campagne	21
12.3	Obligation de déclarer concernant les élections au Conseil des États.....	22
12.4	Contrôles et sanctions	22
12.5	Interdiction de libéralités anonymes	23
12.6	Montant des seuils	24
12.7	Autres thèmes	24
13.	Proposition	25

1. Synthèse

Par la présente révision de la loi, le canton de Berne introduit pour la première fois des obligations concernant la transparence du financement des élections et des votations cantonales. Les règles relatives à l'obligation de déclarer ont été proposées dans la motion 060-2021 « Transparence sur le financement des partis – aussi au niveau cantonal », adoptée par le Grand Conseil lors de la session d'hiver 2021.

Désormais, les campagnes électorales au budget dépassant les 20 000 francs en vue de l'élection du Conseil-exécutif et du Grand Conseil ainsi qu'en vue des votations cantonales de même que les libéralités de plus de 5000 francs devront être rendues publiques. En ce qui concerne l'élection du Conseil des États, les seuils qui s'appliquent sont plus élevés, à savoir 50 000 francs pour les campagnes et 15 000 francs par libéralité octroyée, comme le prévoit le droit fédéral pour l'élection du Conseil national. Ainsi, les citoyennes et citoyens pourront se faire une idée plus précise des tentatives d'influence auxquelles peuvent se livrer les auteures et auteurs de libéralités majeures pour influencer sur la vie politique en amont des scrutins cantonaux. Les nouvelles règles de transparence doivent donc servir le processus de formation de l'opinion politique, contribuer à susciter la confiance vis-à-vis de la politique et favoriser l'égalité des chances sur la scène politique. Afin d'en simplifier l'application, la législation cantonale s'inspire dans une large mesure du droit fédéral en la matière, appliqué pour la première fois lors des élections fédérales de 2023. En ce qui concerne le contrôle de l'obligation de déclarer, le canton de Berne mise davantage sur le contrôle social exercé par un public informé de manière transparente plutôt que sur les possibilités de sanction de l'État.

Les nouvelles règles de transparence seront appliquées pour la première fois au plus tard lors des élections cantonales de renouvellement général en 2026.

2. Contexte

2.1 Canton de Berne : mandats politiques pour une plus grande transparence du financement de la vie politique

Au cours des dernières années, plusieurs interventions parlementaires ont abordé la question de la nécessité de renforcer la transparence en matière de financement de la vie politique au niveau cantonal.

Le groupe PS-JS-PSA avait déposé, en 2015 déjà, la motion 299-2015 intitulée « *Financement des partis : faire la transparence* »¹, qui demandait au Conseil-exécutif de créer des bases légales dans le domaine du financement des partis (obligation de déclaration pour les partis, les groupes d'intérêts et les candidates et candidats). Dans sa réponse, le Conseil-exécutif avait alors expliqué être disposé à prendre en compte la demande de la motion et à préparer un projet de loi sur la transparence du financement des partis politiques contenant les bases légales nécessaires à l'attention du Grand Conseil. Il considérait toutefois prématuré de prévoir un modèle selon le cadre esquissé aux chiffres 1 à 5 de la motion. Selon lui, il fallait plutôt effectuer des analyses en profondeur pour déterminer les conséquences financières et humaines d'une telle réglementation sur la transparence pour le canton. Le Conseil-exécutif avait donc proposé l'adoption de la motion sous forme de postulat. Ces arguments avaient convaincu le Grand Conseil, qui a adopté la motion sous forme de postulat le 31 mai 2016 par 85 voix contre 64 voix (0 abstention)².

En application de l'intervention adoptée, le *rapport du Conseil-exécutif* a présenté un possible agencement cantonal de l'obligation de déclarer et esquissé des règles pour en garantir l'exécution qui devrait encourager le respect de l'obligation de transparence. Outre un système complet prévoyant des contrôles et des sanctions, le Conseil-exécutif a aussi étudié des options plus simples et moins coûteuses (p. ex : obligation de transparence allégée pour les partis siégeant au Grand Conseil ou en cas de campagnes de votations et d'élections cantonales onéreuses, obligation de déclarer « spontanée »). Le Conseil-exécutif a reconnu dans son rapport que même si des sommes d'argent considérables sont engagées pour des campagnes cantonales importantes, l'impact potentiel de ces campagnes sur les résultats est généralement plus limité au niveau cantonal qu'à l'échelle fédérale, l'intérêt du public d'avoir accès aux informations sur les flux de trésorerie étant selon lui d'autant moins fort. Le Conseil-exécutif avait considéré de manière générale que les charges financières engendrées par la mise en place d'une obligation de déclarer efficace au niveau cantonal étaient trop élevées par rapport aux avantages pouvant en être attendus sur le plan de la libre formation de l'opinion des électrices et électeurs. Compte tenu des difficultés de mise en œuvre mentionnées, des coûts administratifs attendus et des développements actuels à l'échelle fédérale, le Conseil-exécutif avait à l'époque proposé au Grand Conseil de renoncer à poursuivre la mise en œuvre de la motion adoptée sous forme de postulat.³

Lors du *débat sur le rapport du Conseil-exécutif* durant la session d'automne 2018, le Grand Conseil a suivi l'appréciation du Conseil-exécutif. Il a pris connaissance du rapport (91 oui, 60 non, 1 abstention) et a rejeté une déclaration de planification qui demandait l'élaboration de règles sur l'obligation de déclarer les montants de plus de 10 000 francs (libéralités en faveur de partis ainsi que pour les campagnes précédant les votations et les élections)⁴.

La présente révision de la loi fait suite à la *motion 060-2021* intitulée « *Transparence sur le financement des partis – aussi au niveau cantonal* », que le Grand Conseil a traitée lors de la session d'hiver 2021. Le Parlement en a adopté tous les chiffres, soit sous forme de motion, soit sous forme de postulat. Lors des débats, les membres du Grand Conseil ont notamment souligné que, depuis l'examen du rapport de révision, des règles de transparence ont été introduites ou sont en passe de l'être au niveau fédéral et dans d'autres cantons, et que le canton de Berne devrait édicter à son tour les siennes⁵. Les membres du Grand Conseil ont également demandé de veiller à ce que le rapport entre les efforts consentis et l'utilité

¹ Affaire n° 2015.RRGR.1146

² Cf. débats du Grand Conseil lors de la session d'été 2016 : *Financement des partis : faire la transparence*

³ « *Financement des partis : faire la transparence* » Rapport du Conseil-exécutif sur la mise en œuvre de la motion 299-2015 PS-JS-PSA (Marti, Berne) [ci-après : *Rapport CE sur la M 299-2015*] ACE 526-2018 du 16 mai 2018

⁴ Cf. débats du Grand Conseil lors de la session d'automne 2018 : « *Financement des partis : faire la transparence* » Rapport du Conseil-exécutif sur la mise en œuvre de la Motion 299-2015 PS-JS-PSA (Marti, Berne)

⁵ Cf. Interventions d'Ursula Marti (Berne, PS), de Haşim Sancar (Berne, VERT-E-S) et de Barbara Streit-Stettler, (Berne, PEV) lors de la session d'hiver 2021, *Transparence sur le financement des partis – aussi au niveau cantonal*

concrète des nouvelles règles de transparence cantonales soit équilibré et que la charge administrative du canton reste gérable et finançable⁶.

Plus précisément, le Grand Conseil a chargé le Conseil-exécutif, au moyen d'une *motion*, de créer un cadre légal en matière de déclaration du financement des partis et des campagnes politiques, en s'alignant sur les exigences suivantes :⁷

- Chiffre 2 de la motion : avant la date de la votation, les partis politiques, les groupes d'intérêts et les personnes communiquent toutes les dépenses et libéralités liées à la campagne de votation qui dépassent un certain montant, en précisant l'origine des libéralités.
- Chiffre 3 de la motion : avant la date d'une élection cantonale, les partis politiques communiquent toutes les dépenses et libéralités liées à la campagne électorale cantonale qui dépassent un certain montant, en précisant l'origine des libéralités.

En outre, le Grand Conseil a chargé le Conseil-exécutif d'examiner les demandes suivantes en les adoptant sous forme de *postulat* :⁸

- Chiffre 1 de la motion : les partis politiques représentés au Grand Conseil communiquent chaque année leur budget global, le montant de leurs fonds propres ainsi que le montant et l'origine de toutes les libéralités en argent ou en nature qui dépassent une certaine somme.
- Chiffre 4 de la motion : avant la date de l'élection, les personnes qui se portent candidates communiquent toutes les dépenses et libéralités liées à la campagne électorale cantonale qui dépassent un certain montant.
- Chiffre 5 de la motion : la source de chacune des libéralités évoquées aux chiffres 1 à 4 doit pouvoir être identifiée. Il est interdit d'accepter des donations anonymes.
- Chiffre 6 de la motion : des contrôles et sanctions en cas de manquement à l'obligation de déclarer doivent être établis.

2.2 Évolution du droit fédéral

Au niveau fédéral, la nouvelle législation sur la transparence du financement de la vie politique est en vigueur depuis l'automne 2022 (cf. 5b. titre de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques [LDP⁹ ; art. 76b ss LDP] ainsi que l'ordonnance du 24 août 2022 sur la transparence du financement de la vie politique [OFipo]¹⁰). La révision de la LDP du 18 juin 2021 a été conçue en tant que contre-projet indirect à l'initiative populaire fédérale « Pour plus de transparence dans le financement de la vie politique (Initiative sur la transparence) », déposée le 10 octobre 2017, puis retirée après l'adoption de la modification de la loi par les deux Chambres¹¹. Après l'échec des précédentes interventions au Parlement fédéral, la nécessité d'une réglementation fédérale sur la transparence du financement de la vie politique a été reconnue à la suite du dépôt de l'initiative populaire et de l'adoption d'initiatives populaires similaires dans les cantons de Fribourg et de Schwyz¹².

Les nouvelles dispositions de la LDP visent à rendre public le nom des personnes qui financent les partis politiques à l'Assemblée fédérale et les campagnes en vue des élections et des votations fédérales. L'obligation de déclarer a pour but de faire la transparence sur d'éventuelles interdépendances et

⁶ Cf. Intervention de Beatrice Eichenberger, (Biglen, Le Centre) lors de la session d'hiver 2021, Transparence sur le financement des partis – aussi au niveau cantonal

⁷ Le Grand Conseil a adopté ces deux chiffres sous forme de motion par 77 oui contre 67 non et 0 abstention.

⁸ Le chiffre 1 a été adopté sous forme de postulat par 76 oui contre 66 non et 0 abstention. Le Grand Conseil a adopté les chiffres 4 à 6 sous forme de postulat par 76 oui contre 68 non et 0 abstention.

⁹ RS 161.1

¹⁰ RS 161.18

¹¹ Cf. Initiative populaire fédérale 'Pour plus de transparence dans le financement de la vie politique (initiative sur la transparence)'; notamment FF 2021 2309 (retrait)

¹² Cf. FF 2019 7467. Initiative parlementaire. Pour plus de transparence dans le financement de la vie politique. Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil des États [ci-après : Rapport CIP-E relatif à la modification LDP], p. 7467

influences de la part de bailleuses et bailleurs de fonds puissants¹³. La transparence ainsi obtenue sert donc à informer les citoyennes et citoyens, et donc en particulier à permettre la libre formation de leur opinion (art. 34, al. 2, Cst.)¹⁴. La nouvelle obligation de déclarer dans le cadre de campagnes électorales est en vigueur depuis le 23 octobre 2022 et s'applique pour la première fois aux campagnes électorales en vue des élections fédérales du 22 octobre 2023 (cf. art. 19, al. 2 OFipo).

Enfin, il convient de souligner le fait que le *droit international* pose des exigences de transparence en matière de financement de la vie politique depuis assez longtemps. Ainsi, la Suisse a adhéré en 2009 à la Convention des Nations Unies contre la corruption du 31 octobre 2003, dans laquelle les États parties « envisagent également, [à titre de mesure préventive dans la lutte contre la corruption], d'adopter des mesures législatives et administratives appropriées afin d'accroître la transparence du financement des candidatures à un mandat public électif et, le cas échéant, du financement des partis politiques »¹⁵. En outre, le Groupe d'États contre la Corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe ainsi qu'un rapport intermédiaire du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) ont reproché à plusieurs reprises à la Suisse de ne pas avoir mis en place de réglementation sur le financement des votations et des campagnes électorales conforme aux normes internationales¹⁶.

3. Caractéristiques de la nouvelle réglementation

3.1 But de l'obligation de déclarer

La liberté en matière d'élections et de votations, inscrite dans les droits fondamentaux à l'article 34, alinéa 2 Cst. garantit la libre formation de l'opinion des citoyennes et des citoyens et l'expression sûre et fidèle de leur volonté. La doctrine considère que cet article comporte une composante positive en ce sens qu'il impose un devoir de protection à l'État et que l'introduction du principe de transparence est nécessaire pour assurer l'égalité des chances des actrices et acteurs politiques, faute de quoi les arguments des bailleuses et bailleurs de fonds disposant de moyens financiers importants auraient la haute main dans le débat public¹⁷. En outre, la transparence garantit le droit individuel des votantes et votants d'exprimer leur volonté de manière sûre et fidèle et donc également la possibilité d'exercer effectivement l'influence politique qui leur est dévolue comme elles et ils l'entendent. Pour ce faire, il faut les mettre en capacité de se rendre compte des moyens d'influence politique que peuvent avoir les bailleuses et bailleurs de fonds majeurs ainsi que des interdépendances financières et des liens de dépendance potentiels des partis lors d'élections et de votations¹⁸.

Dans la droite ligne de ces considérations relatives aux droits fondamentaux, les nouvelles règles de transparence dans le canton de Berne ont pour but de contribuer à l'exercice des droits politiques garanti par la Constitution ainsi qu'au processus de formation de l'opinion politique. L'obligation de déclaration vise en outre à susciter la confiance de la population dans la politique et favoriser l'égalité des chances sur la scène politique ainsi qu'à permettre aux citoyennes et citoyens de se forger une opinion sur les projets de manière plus complète et libre, au niveau cantonal aussi ; l'idée est qu'elles et ils soient mieux informés des intérêts en présence au sein des différents groupements¹⁹.

¹³ Cf. Ordonnance sur la transparence du financement de la vie politique, Rapport explicatif de l'Office fédéral de la justice du 24 août 2022 [ci-après : Explications OFipo], p. 9

¹⁴ Rapport CIP-E relatif à la modification LDP, p. 7900. Voir concernant toute cette partie : Lisa Aeschmann / Lukas Schaub, *Die neuen Transparenzvorschriften des BPR*, in: *LeGes 34 (2023) 1*, point 2

¹⁵ Cf. art. 7 ch. 3 Convention des Nations Unies contre la corruption du 31 octobre 2003 (RS 0.311.56)

¹⁶ Cf. Références citées, Rapport CIP-E relatif à la modification LDP, 7473

¹⁷ Cf. autres références citées, Phil Baumann / Marc M. Winistörfer, *Parteien- und Kampagnenfinanzierung: Spielräume bei der Einhaltung der neuen Transparenzvorgaben*, in: ZBl 7/2023, Ziff. 2 (en allemand)

¹⁸ Lukas Schaub, *Die Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskämpfen. Ein Beitrag zum demokratischen Diskurs und zur politischen Chancengleichheit*, Zurich 2012, 286 f. (en allemand)

¹⁹ Cf. avantages exposés dans le rapport du CE sur la M 299-2015, chiffre 3.2

À cet égard, il s'agit également, au niveau du droit cantonal, des flux financiers qui sont susceptibles d'influencer l'issue d'une élection ou d'une votation. Comme la CIP-E l'avait expliqué à propos du droit fédéral, le critère « mener une campagne » permet de faire la distinction avec les actrices et acteurs qui participent à la campagne concernée (p. ex. par le biais d'une libéralité). Mener une campagne suppose en effet que les efforts déployés pour influencer l'issue d'une élection ou d'une votation se fassent dans la continuité et avec une certaine intensité. À titre d'exemples, ce n'est pas parce qu'une personne prend position une seule fois qu'elle mène campagne ; de plus, la transparence d'un don individuel n'est requise qu'à partir d'un certain montant²⁰. Le droit cantonal satisfait à l'intérêt général qui consiste à fournir des informations complètes sur les sommes d'argent susceptibles d'avoir une influence en imposant la transparence lors des campagnes et en présence de libéralités dépassant certains seuils. Ainsi, les dons individuels ne doivent être publiés que s'ils sont supérieurs à 5000 francs et si la campagne qui en bénéficie dépasse la valeur seuil de 20 000 francs (étant précisé que pour l'élection au Conseil des États, les seuils sont plus élevés). En outre, seuls les scrutins cantonaux dont on peut supposer qu'ils atteignent les valeurs seuils et qui, d'un point de vue cantonal, présentent un intérêt sur le plan de la transparence sont concernés par l'obligation de déclarer. Afin que la nouvelle législation soit effectivement utile à l'exercice des droits politiques, il est essentiel que les montants concernés (recettes budgétisées et dons individuels) soient publiés avant le jour de l'élection ou de la votation, le total des recettes de la campagne devant, quant à lui, être publié après le scrutin.

3.2 Contrôle par le public plutôt que par les autorités

La législation bernoise en ce qui concerne l'obligation de déclarer se caractérise par une double exigence : d'une part, le public est informé des financements pertinents de campagnes dépassant la valeur seuil et, d'autre part, les personnes intéressées parmi le public (en particulier les médias) peuvent également se livrer à un contrôle des recettes déclarées. Comparé avec la législation fédérale, le contrôle systématique des données déclarées est en grande partie absent pour permettre une publication rapide. À la place, la Chancellerie d'État procède à un contrôle de plausibilité des informations communiquées et les met à la disposition du public sur une plateforme numérique avant le scrutin. Le contrôle du contenu des informations communiquées est effectué par échantillonnage et a posteriori par le Contrôle des finances. Ce pouvoir de contrôle a pour but d'agir de manière préventive en ce qui concerne les actrices et les acteurs soumis à l'obligation de déclarer, de manière à ce qu'elles et ils déclarent de manière correcte les informations soumises à l'obligation de déclaration. Il permet également d'effectuer un contrôle ciblé plutôt que généralisé dans le cas de campagnes qui, par exemple, ont été perçues par le public comme plus coûteuses qu'elles ne l'ont été en réalité. Même le rapport du Contrôle des finances sur les résultats de ses contrôles ne s'adresse pas à une autorité de contrôle ou pénale supérieure, mais au public. Celui-ci peut tirer ses propres conclusions des résultats ainsi que des éventuelles prises de position de l'actrice ou de l'acteur contrôlé. Comparé à la législation fédérale, le canton de Berne choisit donc délibérément de renoncer à des dispositions pénales (cf. art. 76j LDP) et opte pour un système de contrôle social, exercé par un public informé de manière transparente.

3.3 Mise en œuvre des exigences adoptées sous forme de motion (motion 060-2021)

Les chapitres suivants expliquent comment les demandes adoptées sous forme de motion ou de postulat (cf. 3.4) sont mises en œuvre par les présentes dispositions légales et pour quelles raisons le choix a été fait de diverger partiellement de la motion.

²⁰ Cf. Rapport CIP-E relatif à la modification LDP, 7481 s.

Chiffre 2 : avant la date de la votation, les partis politiques, les groupes d'intérêts et les personnes communiquent toutes les dépenses et libéralités liées à la campagne de votation qui dépassent un certain montant, en précisant l'origine des libéralités.

L'article 49a, alinéas 1 et 2 satisfait à ces exigences à travers l'obligation de déclarer, dans le cadre des campagnes de votation cantonales. Dans ce contexte, le cercle des personnes et des sociétés de personnes tenues au devoir de transparence est – comme en droit fédéral – défini de manière large, et les partis politiques ainsi que les groupes d'intérêts mentionnés dans la motion sont en particulier soumis à l'obligation de déclarer (art. 49a, al. 1). Les valeurs seuils correspondantes s'appliquent aux campagnes pour les votations populaires obligatoires et facultatives (art. 49a, al. 1). Comme le demande le chiffre 2 de la motion, les revenus des campagnes de votation doivent être publiés, en indiquant de manière transparente les *recettes* budgétisées ainsi que les différentes libéralités *avant* la date de la votation, puis le total des recettes *après* la votation (art. 49a, al. 2, lit. a et b).

Selon le chiffre 2 de la motion, les *dépenses* des campagnes électorales et de votation cantonales devraient également être déclarées en plus des recettes. Sur ce point, la motion s'appuie à nouveau sur le droit fédéral : les dépenses ne seront déterminantes que dans le calcul du décompte final d'une campagne (cf. valeurs seuils selon l'art. 49a, al. 1 et art. 49b, al. 1, lit. a). Les dépenses effectivement engagées (p. ex. le décompte final des dépenses) en revanche ne devront pas être publiées ; seul le montant des recettes devra l'être. Le législateur fédéral avait fait le choix délibéré de ne pas exiger de déclarer ni les dépenses et ni la situation patrimoniale (p. ex. bilan et compte de résultats). Selon lui, les citoyennes et citoyens voulaient savoir qui finançait les partis ou les campagnes ; le fait que les partis (ou les autres organisations) utilisent l'argent pour des ressources humaines ou pour des prestations en nature ne présentait guère d'intérêt pour la population²¹. Ce n'est que vis-à-vis du Contrôle des finances et sur la base de ses pouvoirs de contrôle que les dépenses de chaque campagne et leur financement doivent être publiés dans leur intégralité (art. 49e, al. 2). Le Contrôle des finances peut alors vérifier l'exhaustivité des données publiées.

Chiffre 3 : avant la date d'une élection cantonale, les partis politiques communiquent toutes les dépenses et libéralités liées à la campagne électorale cantonale qui dépassent un certain montant, en précisant l'origine des libéralités.

Pour la mise en œuvre du chiffre 3 de la motion concernant les campagnes électorales cantonales, on peut se référer dans une large mesure aux explications données plus haut à propos des campagnes de votation cantonale : les partis politiques – ainsi que les personnes physiques ou morales – et les sociétés de personnes – sont tenus de déclarer leurs recettes de campagne électorale cantonale à partir d'un certain seuil avant la date des élections (cf. art. 49a, al. 1 et 2 ainsi que art. 49b). L'intérêt de publier ces informations se limite aux campagnes qui souvent ont une portée cantonale, c'est-à-dire en vue de l'élection du Grand Conseil, de celle du Conseil-exécutif et de celle du Conseil des États. Dans le cas de cette motion également, les dépenses d'une campagne électorale ne sont pertinentes que si leur montant total dépasse la valeur seuil respective et que leur financement doit donc être rendu public.

3.4 Examen des exigences de la motion 060-2021 adoptées sous forme de postulat

Chiffre 1 : les partis politiques représentés au Grand Conseil communiquent chaque année leur budget global, le montant de leurs fonds propres ainsi que le montant et l'origine de toutes les libéralités en argent ou en nature qui dépassent une certaine somme.

²¹ Cf. Rapport CIP-E relatif à la modification LDP, p. 7477

Le droit fédéral prévoit une obligation de transparence pour les partis (art. 76b LDP). En ce qui concerne le canton de Berne, il est prévu de ne pas imposer une obligation supplémentaire aux partis représentés au Grand Conseil de déclarer leur financement et de n'instaurer la transparence que pour le financement des campagnes de votation et des campagnes électorales concrètes, ce afin de ne pas alourdir outre mesure la charge administrative des partis et de l'administration (cf. à ce sujet les prises de position reçues dans le cadre de la procédure de consultation, au ch. 12.2).

Chiffre 4 : avant la date de l'élection, les personnes qui se portent candidates communiquent toutes les dépenses et libéralités liées à la campagne électorale cantonale qui dépassent un certain montant.

Cette demande est en partie satisfaite dans la mesure où les recettes d'une campagne doivent être déclarées à partir d'un certain montant lors des élections (et votations) cantonales. Comme mentionné, la transparence est ainsi assurée *avant* les élections et les votations. Les dépenses ne seront pas non plus publiées pour les raisons mentionnées selon lesquelles les candidates et candidats ne doivent déclarer que les libéralités reçues dans le cadre de leur campagne et non la manière dont elles ont été employées, ce qui correspond au droit fédéral (cf. à ce sujet les prises de position reçues dans le cadre de la procédure de consultation, au ch. 12.2).

Chiffre 5 : la source de chacune des libéralités évoquées aux chiffres 1 à 4 doit pouvoir être identifiée. Il est interdit d'accepter des donations anonymes.

Avec les nouvelles dispositions en matière de transparence, le législateur stipule qu'en règle générale les libéralités d'une valeur supérieure à 5000 francs sont considérées comme étant d'intérêt public si elles sont destinées à une campagne dépassant la valeur seuil de 20 000 francs (cf. ch. 3.1 ci-dessus). En effet, en présence de libéralités dépassant la valeur seuil, les actrices et acteurs politiques doivent être en mesure de préciser d'où celles-ci proviennent (art. 49a, al. 2, lit. a, ch. 2, en relation avec l'art. 49c, al. 1). En revanche, toutes les libéralités inférieures à cette valeur ne doivent pas nécessairement être rendues publiques, raison pour laquelle il importe peu de savoir si elles ont été effectuées de manière anonyme. C'est pourquoi l'interdiction des libéralités anonymes, telles que mentionnées dans le droit fédéral (art. 76h, al. 1, let. a LDP), n'a pas été retenue (cf. à ce sujet les prises de position reçues dans le cadre de la procédure de consultation, au ch. 12.5).

Chiffre 6 : des contrôles et sanctions en cas de manquement à l'obligation de déclarer doivent être établis.

Comme indiqué au chiffre **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**, la législation bernoise opte pour un système de contrôle, exercé par un public informé de manière transparente. Aussi le Contrôle des finances procédera-t-il à des vérifications par échantillonnage afin de s'assurer que les actrices et acteurs politiques respectent bien l'obligation de déclarer. Puisque le contrôle des informations communiquées sur les campagnes cantonales est censé être exercé par le public intéressé, le choix a été fait de ne pas prévoir de sanctions pénales (cf. à ce sujet les prises de position reçues dans le cadre de la procédure de consultation, au ch. 12.4).

4. Forme de l'acte législatif

Le projet touche au statut juridique des différentes actrices et des différents acteurs politiques ainsi qu'à celui des bailleuses et des bailleurs de fonds en ce qu'il leur impose l'obligation de déclarer. En outre, l'autorité compétente de la Chancellerie d'État et le Contrôle des finances sont chargés de nouvelles tâches. Afin de respecter le principe de la légalité, ces normes fondamentales doivent être inscrites dans

la loi *au sens formel*, conformément à l'article 69, alinéa 4 ConstC. Comme pour la législation fédérale, une ordonnance vient concrétiser les dispositions de la loi (cf. norme de délégation de l'art. 49c, al. 3).

Comme la nouvelle législation sur la transparence s'applique aux campagnes en vue d'élections et de votations cantonales régies par la LDP (cf. champ d'application de la LDP, art. 2, al. 1), il faut également intégrer les nouvelles dispositions dans cette loi. De son côté, le législateur fédéral a choisi de procéder de la même manière en les inscrivant dans la LDP (titre 5b : Transparence du financement de la vie politique). Sur le *plan de la systématique*, l'obligation de déclarer est définie dans la section 3 « Organisation des votations et des élections » sous la forme d'une nouvelle section 3.5a (art. 49a ss), car il s'agit de l'organisation au sens large permettant d'exercer le droit de vote en connaissance de cause, conformément à l'article 1, alinéa 2, lettres a et b LDP.

5. Mise en œuvre, évaluation

L'application de la nouvelle loi sur la transparence interviendra au plus tard à partir des campagnes en vue des élections cantonales de renouvellement général en 2026. Le présent projet législatif fait partie du projet global qui a trait à la transparence du financement des campagnes de votation et des campagnes électorales dans le canton de Berne, lequel prévoit en particulier le développement et le lancement d'une plateforme numérique sur laquelle seront déclarées et publiées les informations. Le projet de mise en œuvre vise la publication des informations selon le principe des données gouvernementales ouvertes (open government data, OGD). Pour la suite du processus, le choix de la procédure à adopter au regard du droit sur les procédures d'adjudication des marchés publics se fera en fonction des exigences auxquelles la plateforme devra répondre et en fonction des contraintes temporelles. Par ailleurs, les nouvelles tâches ainsi que les nouveaux processus de la Chancellerie d'État et du Contrôle des finances doivent également être définis.

Avec l'obligation de déclarer, une nouvelle tâche est introduite dans le canton de Berne, qui doit être contrôlée à la lumière des premières expériences (cf. art. 101, al. 4 ConstC). Toutefois, il a été décidé de ne prendre aucune disposition légale en matière d'évaluation.

6. Commentaire des articles

6.1 Modification de la loi sur les droits politiques (LDP)

6.1.1 Article 34 : alinéa 2, lettre b1 (nouvelle)

L'article 34 définit les domaines de compétence des différentes autorités impliquées dans l'organisation des votations et des élections. Les règles de transparence induisent des tâches nouvelles pour la Chancellerie d'État, qui les assume en collaboration avec le Contrôle des finances (al. 2, lit. b1). Les tâches concrètes de la Chancellerie d'État et du Contrôle des finances ainsi que leur répartition sont décrites aux points 6.1.5 et 6.1.6.

6.1.2 Article 49a : Obligation de déclarer le financement des campagnes électorales et des campagnes de votation

Comme cela a été expliqué plus haut, l'obligation de déclarer dont il est question a pour but d'aider les votantes et votants à exprimer leur volonté de manière sûre et fidèle (cf. explications plus détaillées sur

le but de l'obligation de déclarer au point 3.1). Comme les dispositions subséquentes, l'article 49a s'appuie dans une large mesure sur le droit fédéral (cf. art. 76c, al. 1, 2 et 4, art. 76d, al. 1, lit. b et al. 2 LDP) de sorte que son application est plus aisée pour les personnes concernées. À noter que dans le canton de Berne, ces mêmes actrices et acteurs politiques doivent assurer la transparence du financement et que le délai de déclaration est le même.

L'*alinéa 1* oblige les personnes physiques ou morales ainsi que les sociétés de personnes à déclarer le financement de leurs campagnes en vue d'une élection cantonale (Conseil-exécutif et Grand conseil) ou d'une votation cantonale si elles y consacrent plus de 20 000 francs (cf. al. 3 concernant les campagnes communes). Outre les particuliers, les personnes morales telles que les associations doivent donc également faire la transparence sur leur financement (p. ex. les partis cantonaux ou les sections régionales). Par la mention des sociétés de personnes, les comités d'initiative, les comités référendaires ou les comités spontanés, qui parfois passent par la constitution d'une société simple dans le but de remporter une votation, et qui n'ont pas de personnalité juridique en soi, sont également soumis à l'obligation de déclarer. Le droit bernois s'aligne par analogie sur le droit fédéral en ce qui concerne la notion de campagne : par campagne ou conduite d'une campagne, l'article 3, lettre d'OFipo entend la planification et la réalisation d'activités visant à exercer une influence sur une élection aux Chambres fédérales ou sur une votation fédérale.

L'obligation de déclarer vise les campagnes électorales et les campagnes de votation ayant lieu à l'échelle cantonale dans le cadre desquelles des sommes considérables sont en général mobilisées. Son champ d'application est limité aux scrutins pour lesquels les campagnes ont une visibilité dans l'ensemble du canton et où il existe donc un intérêt à ce que les flux de trésorerie d'un montant important soient déclarés. Par conséquent, l'obligation de déclarer s'applique aux campagnes en vue de l'élection du Grand Conseil (cf. art. 56, al. 1, lit. a ConstC ; art. 63 ss LDP) et du Conseil-exécutif (cf. art. 56, al. 1, lit. b, ConstC ; art. 95 ss LDP) ainsi qu'aux campagnes concernant les votations cantonales obligatoires (art. 61 ConstC) et les votations facultatives (art. 62 ConstC ; cf. art. 49b concernant l'élection du Conseil des États). Aucune obligation de transparence n'est prévue pour les campagnes en vue de l'élection de l'assemblée constituante (art. 129, al. 2, ConstC ; art. 93 LDP) ni pour les élections régionales du Conseil du Jura bernois (art. 94 LDP) et des préfètes et préfets (art. 93, al. 2, ConstC ; art. 114 ss LDP). Pour ces scrutins, la probabilité que les différentes campagnes dépassent les seuils fixés à l'article 49a est faible. La charge administrative occasionnée par ces élections (information, mise à disposition des dispositifs permettant de déclarer les campagnes, montants, etc.) serait en effet disproportionnée par rapport à la transparence du financement des campagnes que le législateur entend instaurer, et que bien souvent il ne parvient pas à atteindre.

Selon l'article 2, lettre e'OFipo, les « dépenses » qui sont définies en tant que seuil des campagnes (cf. art. 76c, al. 1 LDP) incluent toutes les dépenses en espèces ou en nature, y compris les services habituellement fournis à titre commercial, rendus gratuitement ou à un prix inférieur à la valeur du marché. Alors qu'au niveau fédéral, les campagnes dépassant les 50 000 francs sont soumises à l'obligation de déclaration, le canton de Berne a quant à lui choisi un seuil plus bas, étant donné que les dépenses à engager sont moindres pour mener une campagne cantonale efficace. La somme de 20 000 francs allouée à une campagne, comparée au nombre de votantes et de votants, est toutefois plus élevée que dans les cantons de Fribourg et de Schwyz, où le seuil est fixé à 10 000 francs. Tant pour les campagnes que pour les libéralités accordées à titre individuel (cf. al. 2, lit. a, ch. 2), le canton de Berne applique des valeurs seuils uniformes – exception faite de l'élection du Conseil des États – afin d'en simplifier les modalités d'exécution. Ainsi, en ce qui concerne les dons accordés à titre individuel, le canton renonce à faire la distinction entre les personnes physiques et les personnes morales, comme le font les cantons de Fribourg et de Schwyz²².

²² Dans les cantons de Fribourg et de Schwyz, les dons provenant de personnes physiques doivent être publiés à partir de 5000 francs et ceux provenant de personnes morales à partir de 1000 francs.

L'obligation de déclarer est satisfaite dans la mesure où les informations requises sont communiquées à la Chancellerie d'État dans les délais prévus à l'*alinéa* 2. Il est également précisé ici que la déclaration doit être effectuée sous forme numérique : tandis que les personnes morales (telles que les associations, etc.) sont d'ores et déjà tenues, en vertu de l'article 8, alinéa 1, lettre a LAN, d'effectuer leurs échanges par voie électronique avec les autorités, les personnes physiques soumises à l'obligation de déclarer doivent, en vertu de la présente disposition légale particulière, saisir leurs déclarations par voie électronique sur la plateforme correspondante (cf. également art. 8, al. 3 LAN).

Les recettes budgétisées d'une campagne doivent être communiquées au plus tard 45 jours avant la votation ou l'élection (al. 2, lit. a, ch. 1). À la différence des dispositions fédérales, la mention « au plus tard » est ajoutée dans le texte de loi : les informations doivent être communiquées au plus tard à la date limite, mais peuvent également être fournies avant cette date si les recettes budgétisées - ainsi que les dons et le total des recettes - ont été déterminés (cf. obligation de déclarer sans délai à l'al. 2, lit. b).

Toute libéralité monétaire et non monétaire octroyée dans les 12 mois précédant une votation ou une élection doit également être déclarée dans le même délai (al. 2, lit. a, ch. 2). Les dons d'une valeur supérieure à 5000 francs par auteure ou auteur de la libéralité et par campagne sont soumis à l'obligation de déclaration et de publication. Comme indiqué précédemment, ce seuil correspond à celui que les cantons de Fribourg et de Schwyz ont instauré pour les personnes physiques. Ce seuil est également mentionné dans le développement de la motion comme montant possible en cas de dons substantiels soumis à l'obligation de déclarer. Comme l'ont expliqué les motionnaires dans le développement de leur intervention, il est en principe souhaitable que le travail des partis politiques soit soutenu par des dons, et que, s'ils sont de faible montant, il ne soit pas nécessaire de les publier, étant précisé que l'exigence de transparence concerne les dons substantiels, à savoir de plus de 5000 francs. Comme exposé précédemment, les dons individuels de plus de 5000 francs ne sont soumis à l'obligation de déclarer que si la campagne en tant que telle dépasse la valeur seuil de 20 000 francs. Prenons le cas où une personne consent plusieurs dons en faveur de la même campagne au cours de l'année précédant le scrutin. Dans ce cas, il faut additionner ces montants et évaluer l'obligation de transparence au regard du montant total. Comme la pratique en vigueur au niveau fédéral, les promesses de dons devront également être déclarées étant donné qu'une libéralité est d'ores et déjà considérée comme octroyée lorsque la prestation est promise, mais non encore fournie, et que la personne qui en bénéficiera peut partir de bonne foi du principe qu'elle sera effectivement fournie²³. En comparaison avec l'article 76c, alinéa 2, lettre b LDP, le texte de la loi cantonale mentionne, quant à lui, expressément les libéralités « promises », dans un souci de clarté.

L'*alinéa* 2, lettre b règle l'obligation de déclarer pendant la communication des informations et l'élection ou la votation. Si ce n'est qu'après le délai (au plus tard 45 jours avant le scrutin) qu'il s'avère que la campagne a dépassé le seuil de 20 000 francs ou que de nouveaux dons soumis à l'obligation de déclaration ont été reçus, la campagne et les dons reçus doivent être dûment indiqués et déclarés sans délai, c'est-à-dire dès leur prise de connaissance, conformément au chiffre 1 (cf. art. 5, al. 2 OFipo). Si le montant d'une libéralité soumise à l'obligation de déclaration est revu à la hausse une fois la déclaration effectuée, le nouveau montant doit également être déclaré sans délai conformément au chiffre 2 (cf. art. 76d, al. 2, LDP). Le but est de garantir en particulier que les dons importants soient rendus publics avant la date de l'élection ou de la votation, car les dons de dernière minute revêtent eux aussi un intérêt particulier pour le public. Comme l'explique le rapport relatif à la norme fédérale, l'objectif de cette 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 votation²⁴. En ce qui concerne les recettes budgétisées, il sera dorénavant obligatoire de déclarer a posteriori des libéralités si et

²³ Cf. Contrôle fédéral des finances, Transparence du financement de la vie politique. Questions et réponses, version 2.2 (état au 31 mai 2023), point 4.1.8

²⁴ Rapport explicatif sur la transparence du financement de la vie politique, (cf. commentaires relatifs à l'article 5, alinéa 2, OFipo, p. 14)

seulement s'il s'avère que la campagne dépasse la valeur seuil de 20 000 francs. En d'autres termes, si de nouveaux dons de 5000 francs ou moins sont réalisés, il n'est pas nécessaire de rectifier les chiffres budgétisés sur la plateforme. Ces dons de faible montant n'ont d'incidence sur l'obligation de déclarer a posteriori que si la campagne atteint la valeur seuil de 20 000 francs.

Le total des recettes réalisées dans le cadre de la campagne doivent être fournis au plus tard 60 jours après la votation ou l'élection (*al. 2, lit. c*). D'un point de vue terminologique, le droit cantonal parle, de manière à faciliter la compréhension, de « total des recettes » plutôt que de « décompte final des recettes », comme le prévoit l'article 76d, alinéa 1, lettre *b* LDP. Ledit « décompte final des recettes » recense en particulier le total des libéralités reçues (cf. art. 6 et 9 OFipo).

Le Conseil-exécutif règle par voie d'ordonnance (art. 49c, al. 3) les autres modalités de communication des informations concernées par l'obligation de déclaration (p. ex. indications précises sur le budget et le total des recettes). La Chancellerie d'État publie les informations visées à l'alinéa 2 immédiatement ou au plus tard cinq jours ouvrés après réception des informations (cf. art. 49d, al. 2).

L'*alinéa 3* relatif aux campagnes communes correspond en substance à l'article 76c, alinéa 4 LDP. Celui-ci dispose qu'une campagne peut être considérée comme étant menée par plusieurs actrices ou acteurs politiques, lesquels doivent additionner et déclarer conjointement leurs dépenses et les libéralités dont elles et ils ont été gratifiés, afin de déterminer la valeur seuil²⁵. En l'occurrence, il convient de citer ici les campagnes électorales lors desquelles les candidates et candidats à l'élection au Conseil-exécutif ou au Conseil des États sont soutenus par différents groupes (par leur propre comité électoral, leur propre parti ou alliance de partis ainsi que par des associations). En pareil cas, il peut s'avérer difficile de discerner les actrices et les acteurs qui mènent une campagne. Si différentes personnes ou sociétés de personnes mènent campagne commune au sens de la législation, il y a lieu de les considérer comme un tout. Le Conseil-exécutif précisera plus en détail la disposition légale relative à la campagne commune par voie d'ordonnance, conformément à l'article 49c, alinéa 3. Il se basera également sur le droit fédéral et la pratique qui est en train de naître à la faveur de la nouvelle législation appliquée en la matière. L'Office fédéral de la justice (OFJ) a rédigé un document de principes relatif à l'article 76c, alinéa 4 LDP, dans lequel est explicité ce qu'il faut entendre par campagne commune. L'OFJ considère, en vertu de l'article 5, alinéa 1, 2^e phrase OFipo et de la définition donnée à l'article 2, lettre *d* concernant la conduite d'une campagne, que toute campagne commune doit remplir les critères cumulatifs que sont : le fait de « planifier une campagne ensemble » et le fait de « se présenter ensemble en public ». Ainsi, il faut une certaine intensité et une certaine continuité des activités communes pour remplir les critères d'une campagne commune. De simples accords visant à coordonner les efforts ne constituent donc pas une activité suffisamment intense, d'après l'OFJ. Ce dernier fournit par ailleurs des exemples pratiques de ce qu'il faut entendre par campagne commune et fait la distinction entre celle-ci et les activités habituelles des partis²⁶.

6.1.3 Article 49b : Élection des membres bernois au Conseil des États

Seuls les membres élus du Conseil des États sont soumis à l'obligation de déclarer, en vertu du droit fédéral (cf. art. 76c, al. 3 LDP), étant donné que l'élection de cette Chambre fédérale relève du droit cantonal (art. 56, al. 1 lit. *d* ConstC ; art. 95 ss LDP). Les présentes dispositions permettent donc de remédier à la lacune qui demeurerait jusqu'ici en ce qui concerne les élections au Conseil des États. Par conséquent, l'obligation de déclarer vaut pour les campagnes des personnes candidates à l'élection au Conseil des États conformément à l'article 49a. De la sorte, comme lors de l'élection du Conseil national,

²⁵ Cf. FF 2019 7467. Initiative parlementaire. Pour plus de transparence dans le financement de la vie politique. Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil des États, p. 7481 ; Rapport explicatif sur la transparence du financement de la vie politique, (cf. commentaires p. 10 et 13)

²⁶ Office fédéral de la justice (OFJ), note du 20 février 2023 ; Campagne commune selon l'art. 76c, al. 4 de la loi sur les droits politiques (LDP)

la population du canton de Berne sait avant le scrutin comment sont financées ces campagnes fort importantes en vue de l'élection du Conseil des États.

En comparaison avec l'obligation de déclarer lors des autres élections et votations cantonales, les seuils plus élevés prévus à l'article 76c, alinéas 1 et 2, lettre *b* LDP s'appliquent aux élections au Conseil des États. En effet, comme il est possible de briguer un mandat non seulement au Conseil des États, mais aussi au Conseil national et que les campagnes sont souvent organisées en commun, des seuils différents entraîneraient une charge supplémentaire pour les actrices et acteurs concernés. C'est pourquoi, par souci de clarté, les campagnes de plus de 50 000 francs et les libéralités de plus de 15 000 francs seront soumises à l'obligation de déclaration dans le cadre des élections au Conseil des États.

Afin de garantir une réglementation cohérente pour toutes les candidates et tous les candidats au Conseil des États et conformément à l'obligation de communiquer les informations qui doivent obligatoirement être communiquées dans le cadre de l'élection du Conseil national, les membres bernois élus du Conseil des États seront tenus, en vertu du droit cantonal, de communiquer au canton le total de leurs recettes dans les 60 jours suivant leur élection (art. 49a, al. 2, lit. *c* ; tandis que, selon le droit fédéral, les membres élus du Conseil des États ne doivent produire leur décompte final des recettes que 30 jours après leur entrée en fonction, cf. art. 76d, al. 1, lit. *c* LDP).

6.1.4 Article 49c : Modalités de l'obligation de déclarer

Seules les modalités du droit fédéral (cf. art. 76d, al. 3 à 5 LDP) qui sont absolument indispensables en vertu du principe de la légalité sont précisées dans le droit cantonal au niveau de la loi. Toutes les autres modalités en matière de communication et de publication des informations seront réglées par le Conseil-exécutif dans l'ordonnance d'exécution (al. 3).

Étant donné que la transparence sur les libéralités implique la publication de renseignements sur les bailleuses et bailleurs de fonds, il convient de régler au niveau de la loi quelles données doivent être communiquées à l'organe compétent, lequel les publiera par la suite (art. 49d, al. 2). L'*alinéa 1* stipule donc que, dans le cas d'une libéralité monétaire ou non monétaire soumise à l'obligation de déclaration, il convient notamment de préciser la valeur et la date de la libéralité, les nom, prénom et commune de domicile ou la raison sociale et le siège de l'auteure ou de l'auteur de la libéralité (cf. art. 76d, al. 4 LDP).

L'*alinéa 2* précise quelles sont les personnes dont les coordonnées devront être communiquées en cas de déclaration de libéralités : est considérée comme l'auteure d'une libéralité la personne physique ou morale ou la société de personnes qui a à l'origine octroyé la libéralité en vue de soutenir l'actrice ou l'acteur politique. Cette définition de l'auteure de la libéralité correspond à l'article 10, alinéa 2 OFiPo et vise à éviter qu'il ne soit facile de contourner la loi par l'entremise de tiers (p. ex. des associations)²⁷. Lorsqu'une campagne est financée par exemple par une association qui gère des dons, la personne responsable de la campagne doit indiquer le nom de chaque auteure et auteur d'une libéralité supérieure à 5000 ou 15 000 francs versée à l'association dans le but de soutenir la campagne. L'*alinéa 2* prévoit donc pour la personne chargée de déclarer a l'obligation d'identifier l'auteure ou l'auteur d'une libéralité lorsque la valeur seuil est dépassée²⁸.

En ce qui concerne les autres modalités, il est à noter qu'au niveau fédéral, les indications fournies doivent être justifiées par un extrait de comptabilité et un relevé bancaire ou une confirmation de l'auteure ou de l'auteur de la libéralité (cf. art. 76d, al. 5 LDP et art. 10, al. 1 OFiPo). En revanche, dans

²⁷ Rapport explicatif OFiPo, p. 17, ad art. 10, al.2

²⁸ Cf. Contrôle fédéral des finances, Transparence du financement de la vie politique, Questions et réponses, Version 2.2. (état au 31 mai 2023) ch. 3.1.2 et 4.2.6

le canton de Berne, il suffit de saisir sur la plateforme les libéralités reçues sans avoir à fournir d'autres justificatifs. Le Contrôle des finances a toutefois le droit, dans le cadre de sa mission de contrôle, d'exiger les justificatifs correspondants (cf. art. 49e).

6.1.5 Article 49d : Contrôle de plausibilité et publication des informations communiquées

Au niveau fédéral, le Contrôle fédéral des finances vérifie si, d'une part, toutes les informations ont bien été communiquées et tous les documents remis dans les délais (art. 76e, al. 1, 1^{re} phrase, LDP, art. 11 OFipo), et, d'autre part, il effectue des contrôles par échantillonnage pour vérifier l'exactitude des informations et des documents (art. 76e, al. 1, 2^e phrase LDP, art. 12, al. 1 OFipo). Ces deux contrôles interviennent dans un délai de 15 jours après réception de ces informations (art. 76f, al. 2 LDP). Le canton de Berne, pour sa part, prévoit un contrôle de plausibilité des informations communiquées, séparé sur les plans temporel et institutionnel du contrôle du contenu effectué par échantillonnage.

L'*alinéa 1, lettre a* dispose que le service compétent de la Chancellerie d'État procède à un contrôle de plausibilité afin de vérifier si les informations communiquées correspondent aux prescriptions au sens des articles 49a, alinéa 2 et 49c, alinéa 1 ainsi qu'aux prescriptions telles que le Conseil-exécutif les fixera dans l'ordonnance d'exécution. À la différence de ce qui est prévu au niveau fédéral (art. 76e, al. 1, 1^{re} phrase LDP et art. 11 OFipo), le respect des délais légaux par les actrices et les acteurs politiques ne fait pas l'objet d'un contrôle spécifique, étant donné que le public et, en cas de contrôle, le Contrôle des finances lui-même peuvent assumer cette tâche a posteriori. D'un point de vue purement terminologique, les dispositions cantonales ne reprennent pas les termes « informations et documents » de l'article 76e LDP, mais recourent à la notion générale d'« informations », qui englobe tous les enregistrements d'informations, indépendamment de leur support (cf. aussi art. 2a, al. 1 LIAM).

Si le service compétent de la Chancellerie d'État constate qu'il manque des informations soumises à l'obligation de déclaration ou qu'elles sont manifestement inexactes, elle le signale aux actrices et acteurs politiques conformément à l'*alinéa 1, lettre b*. Pour que des informations exhaustives puissent être publiées, il faut qu'elles soient fournies dans le délai prévu à l'*alinéa 2*. Si le Contrôle des finances constate des informations manquantes ou inexactes lors d'un contrôle ultérieur, les actrices et acteurs menant la campagne et faisant l'objet du contrôle ont la possibilité de rectifier ces informations inexactes sur la plateforme, même après le scrutin. Le contrôle de plausibilité effectué par la Chancellerie d'État a lieu à chaque information communiquée. Cependant, au lieu de procéder à un contrôle formel ou matériel, la Chancellerie d'État se contente de vérifier sommairement si les informations sont exhaustives ou si elles ne sont pas manifestement inexactes. Ainsi, il faut considérer ce contrôle de plausibilité comme une prestation fournie par le service compétent de la Chancellerie d'État, ce qui le distingue fondamentalement de celui du Contrôle des finances au sens de l'article 49e. Comme indiqué au point 3.2 ci-dessus, les règles bernoises en matière de transparence sont conçues de manière à ce que le contrôle des informations communiquées soit avant tout l'affaire du public et non des autorités.

Par conséquent, la Chancellerie d'État n'est pas redevable de l'exactitude et de l'exhaustivité des informations qu'elle publie sur la plateforme numérique conformément à l'*alinéa 2* au plus tard cinq jours ouvrés après leur réception²⁹. Par rapport à la législation fédérale (cf. art. 76f, al. 2 et 3 LDP), les délais de publication ont été réduits et raccourcis du fait que le contrôle consiste simplement à vérifier la plausibilité des informations communiquées. Afin que le public soit informé rapidement des montants de financement pertinents, la publication du budget ainsi que des dons reçus a lieu avant la date de l'élection ou de la votation et celle du total des recettes dans un délai de 60 jours plus cinq jours ouvrés après le scrutin. Sur la plateforme numérique, sont publiées, pour chaque personne ou société de

²⁹ De même, le CDF, qui effectue le contrôle formel et matériel, mentionne expressément qu'il ne garantit pas l'exactitude des informations et des documents publiés (art. 15, al. 1, OFipo).

personnes soumise à l'obligation de déclarer, les informations visées à l'article 49a, alinéa 2, c'est-à-dire les recettes budgétisées, les libéralités monétaires et non monétaires ainsi que le total des recettes. Sont également rendus publics, à propos des libéralités, la valeur, la date, les nom, prénom et commune de domicile ou la raison sociale et le siège de l'auteure ou de l'auteur de la libéralité (cf. art. 49c, al. 1). Il convient de souligner que les données personnelles mentionnées peuvent être publiées sur Internet dans la mesure où il existe un intérêt public à les rendre accessibles (cf. art. 15b, al. 1 et 2 de la loi du 2 novembre 1993 sur l'information et l'aide aux médias [LIAM ; RSB 107.1]). Le Conseil-exécutif fixera par voie d'ordonnance, le délai à partir duquel les données personnelles doivent être retirées de la plateforme. Il règlera également les autres modalités de l'obligation de déclarer et de publier les informations dans cette ordonnance (art. 49c, al. 3).

6.1.6 Article 49e : Contrôle de l'obligation de déclarer

Comme indiqué au point 3.2, le véritable contrôle de l'obligation de déclarer est censé se faire par le public et non par un recours à des sanctions étatiques ou par des autorités de contrôle étatiques. Y fait exception le contrôle auquel le Contrôle des finances procède par échantillonnage. L'*alinéa 1* correspond donc dans les grandes lignes à l'article 76e, alinéa 1, 2^e phrase LDP. Contrairement aux dispositions du droit fédéral, qui punissent d'une amende la violation de l'obligation de déclarer (art 76j LDP) et qui obligent à dénoncer à l'autorité de poursuite pénale compétente les violations constatées (art. 76e, al. 3 LDP), le contrôle matériel en droit cantonal entraîne toutefois l'établissement d'un rapport destiné au public (art. 49f). Le contrôle des informations déclarées consiste notamment à vérifier si les actrices et acteurs politiques ont communiqué toutes les informations requises par la loi (cf. art. 12, al. 2 OFipo).

Conformément au droit bernois, ce contrôle est assuré par le Contrôle des finances. En raison de son expertise en tant qu'organe de surveillance financière, il est l'autorité compétente par excellence. Il est en outre investi, en vertu de la position que lui confère sa fonction, de l'autonomie nécessaire pour évaluer l'observation de l'obligation de transparence par les actrices et les acteurs politiques. Ce faisant, le Contrôle des finances n'est pas chargé de tâches d'exécution telles que l'administration des règles de déclaration (information, mise à disposition de la plateforme, etc.), raison pour laquelle son autonomie en tant qu'organe suprême de surveillance financière du canton n'en est nullement affectée (cf. art. 2 et art. 11, al. 2 LCCF). Sa tâche se limite au contrôle par échantillonnage des informations communiquées, de sorte que les deux fonctions « réception / publication après le contrôle de plausibilité » et « contrôle » proprement dit sont bien distinctes et attribuées à deux autorités indépendantes l'une de l'autre. À noter que, contrairement aux autres tâches qui incombent au Contrôle des finances, le contrôle de l'obligation de déclarer porte sur des fonds privés et non publics (voir aussi la délimitation claire des tâches au moyen d'un alinéa spécifique [art. 11, al. 1a LCCF]).

Le Contrôle des finances est en principe libre de décider dans quelles situations et à quelle fréquence il effectue les contrôles par échantillonnage. Dans le cadre de la planification des contrôles, il décidera chaque année des ressources correspondantes destinées à la mise en œuvre des contrôles dans le domaine du financement des campagnes électorales et des campagnes de votation et en informera les instances politiques (cf. art. 16 LCCF). En dehors des activités de contrôle prévues dans le cadre de la planification annuelle, il est en principe tout aussi possible de procéder à des contrôles au coup par coup (p. ex. lorsqu'il y a soupçon de violation concrète de l'obligation de déclarer).

L'*alinéa 1* précise l'étendue des contrôles effectués par le Contrôle des finances, lequel peut émettre un avis sur l'exactitude et l'exhaustivité des informations publiées ou communiquées par les actrices et les acteurs politiques. Il peut le faire en procédant à des contrôles par échantillonnage. Le Contrôle des finances est en position de choisir l'élection ou la votation spécifique qu'il entend contrôler. La procédure de sélection par échantillonnage des campagnes contrôlées se déroule dans le respect des principes d'audit. Le contrôle doit avoir lieu dans le délai d'une année suivant l'élection ou la votation.

La procédure suivie par le Contrôle des finances pour accomplir sa tâche de contrôle est précisée à l'*alinéa 2*. Il peut, en vertu de la lettre *a*, exiger des actrices et des acteurs politiques la production de justificatifs et d'explications concernant les informations communiquées ou au contraire concernant des informations non communiquées afin de pouvoir vérifier si l'obligation de déclarer prévue à l'article 49a a été respectée. Pour vérifier effectivement les informations soumises à l'obligation de déclaration, le Contrôle des finances peut demander aux actrices et acteurs politiques le décompte final de la campagne, qui doit indiquer les dépenses et leur financement. C'est-à-dire qu'en plus du total des recettes, il peut notamment consulter le montant total des dépenses de la campagne ainsi que les autres financements (p. ex. fonds propres, recettes ou dons de faible montant). Le Contrôle des finances peut exiger la remise de documents par voie postale ou effectuer, en vertu de la lettre *b*, des contrôles qui peuvent avoir lieu sur place (cf. art. 12, al. 3 OFipo).

Les actrices et les acteurs politiques contrôlés sont par ailleurs tenus, en vertu de l'*alinéa 3*, d'apporter leur concours au Contrôle des finances et de lui fournir les informations demandées (cf. art. 13 OFipo). Si le Contrôle des finances constate qu'elles ou ils ne respectent pas l'obligation de collaborer, il en fait état dans le rapport prévu à l'article 49f ; la procédure prévue à l'article 29 LCCF n'est pas applicable en vertu de l'article 11, alinéa 1a LCCF. Comme indiqué précédemment, l'*alinéa 1* stipule que le Contrôle des finances effectue ses contrôles « pendant l'année qui suit l'élection ou la votation ». Il découle donc de l'obligation de collaborer prévue à l'*alinéa 3* que les actrices et les acteurs politiques doivent conserver pendant une durée d'un an leurs informations et leurs justificatifs se rapportant à une campagne menée.

6.1.7 Article 49f : Rapport

Le Contrôle des finances établit un rapport sur les résultats de ses contrôles (*al. 1*). Un tel rapport peut par exemple concerner l'élection du Grand Conseil et contenir les différents résultats relatifs aux campagnes ayant fait l'objet d'un contrôle par échantillonnage. Les actrices et les acteurs politiques contrôlés ont la possibilité de s'exprimer sur le contenu des volets du rapport de révision qui les concerne avant publication de ce dernier (*al. 2*). Elles et ils se voient accorder un délai raisonnable pour donner leur avis. Celui-ci est publié sur la plateforme numérique en même temps que le rapport du Contrôle des finances (*al. 3*). De cette manière, le public a accès à un aperçu complet de la campagne contrôlée.

À la différence du droit fédéral, qui laisse aux tribunaux le soin de juger et de publier les violations de l'obligation de déclarer (cf. art. 76e, al. 3 LDP, art. 15, al. 3 OFipo), le Contrôle des finances publie les résultats de ses contrôles et laisse au public le soin de porter un jugement sur ces résultats.

Ce rapport du Contrôle des finances relevant d'une loi spéciale se distingue des rapports qui relèvent de la LCCF (cf. art. 24 ss LCCF). À noter que la nouvelle tâche du Contrôle des finances en matière d'obligation de déclarer sera à l'avenir également présentée sous une forme appropriée dans son rapport sur ses activités annuelles (art. 25 LCCF).

6.1.8 Article 49g : Échange d'informations avec les autorités communales

En vertu de l'*alinéa 1*, les autorités cantonales et communales auxquelles les normes applicables respectives attribuent la compétence en matière de transparence du financement des campagnes électorales et des campagnes de votation peuvent échanger des informations directement entre elles. À

l'heure actuelle, au niveau communal, seule la ville de Berne oblige les actrices et les acteurs politiques à déclarer les détails de leur financement³⁰.

Ces autorités peuvent se transmettre mutuellement des informations, notamment des données personnelles, nécessaires à l'application de la législation cantonale et communale respective sur la transparence du financement des campagnes électorales et des campagnes de votation (*al. 2*).

Une réglementation plus étendue sur le traitement des données personnelles et l'échange d'informations, telle que le prévoit le droit fédéral à l'article 76i LDP, n'est pas nécessaire dans la LDP cantonale. Ainsi, il ressort d'ores et déjà manifestement des dispositions susmentionnées que les autorités compétentes sont autorisées à traiter des données (en particulier des données relatives aux opinions politiques, qui sont des données particulièrement dignes de protection) et que ce traitement est impérativement nécessaire pour satisfaire à l'obligation légale de déclaration (cf. art. 6 LCPD). En raison de la conception différente du contrôle des informations soumises à l'obligation de déclaration, aucune disposition cantonale n'est introduite concernant le droit de déposer une plainte auprès des autorités de poursuite pénale (cf. art. 76i, al. 2, lit. b LPD).

6.2 Modification indirecte de la loi cantonale sur le contrôle des finances (LCCF)

6.2.1 Article 11 : Alinéa 1a (nouveau)

Comme expliqué plus en détail à propos de l'article 49e (cf. point 6.1.6), le Contrôle des finances assumera la nouvelle tâche de contrôler l'obligation de déclaration. Cette tâche doit être mentionnée à l'article 11 LCCF, au même titre que les autres tâches du Contrôle des finances. Étant donné qu'il s'agit d'une tâche relevant d'une loi spéciale dans le domaine des droits politiques, dont la procédure et les rapports sont régis uniquement par les dispositions de la LDP et non par celles de la LCCF, la nouvelle tâche de contrôle fera l'objet d'un *alinéa 1a* distinct.

7. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes

Comme mentionné, c'est la motion 060-2021 « Transparence sur le financement de la politique - aussi au niveau cantonal » qui est à l'origine de la présente révision de loi. L'introduction de l'obligation de déclarer le financement des campagnes électorales et de campagnes de votation ne figure pas dans le programme gouvernemental de législature pour la période 2023 à 2026. Toutefois, les nouvelles dispositions légales et les tâches cantonales ne vont pas non plus à son encontre. Aucune autre planification importante n'est concernée par ce projet.

8. Répercussions financières

La mise en œuvre des règles de transparence du financement des campagnes électorales et les campagnes de votation entraîne des coûts uniques liés à la mise en place et à l'introduction de la plateforme numérique, ainsi que des coûts annuels supplémentaires liés à l'exploitation de la plateforme. Les chiffres ci-dessous concernant les conséquences financières sont fournis à titre indicatif et ont pour base le présent projet de loi ainsi que les enseignements provenant de la Confédération et du canton de

³⁰ Cf. chapitre 6a du *Reglement vom 16. Mai 2004 über die politischen Rechte* (RPR; SSSB Nr. 141.1) et section 6a de la *Verordnung vom 23. März 2005 über die politischen Rechte* (VPR; 141.11) de la ville de Berne

Schwyz. Enfin, ce n'est que lorsque le législateur aura adopté le projet de loi que le besoin réel de financement deviendra tangible, étant entendu que des mesures plus ambitieuses entraîneront également des coûts supplémentaires.

8.1 Mise en place de la plateforme numérique

La mise en place d'une plateforme numérique est un élément essentiel de la mise en œuvre des règles de transparence. Les coûts uniques du projet pour les prestations de conseil externes s'élèvent à 220 000 francs. En outre, les besoins de personnel liés au projet sont estimés à 0,4 équivalent plein temps (EPT) à la Chancellerie d'État et à 0,2 EPT au Contrôle des finances. Les estimations de coûts concernant la mise en place de la plateforme se montent à 60 000 francs, à condition qu'il soit possible de recourir à une solution similaire à celle qui est d'ores et déjà utilisée dans le canton de Schwyz et au sein de l'administration fédérale.

Le tableau ci-dessous donne un aperçu des charges à prévoir pour la mise en place et l'introduction de la plateforme numérique.

Prestation	Charges uniques
Prestations de conseil externes	CHF 220 000
Besoins de personnel interne à la Chancellerie d'État	0,4 EPT
Besoins de personnel interne au Contrôle des finances cantonal	0,2 EPT
Coûts de développement de la plateforme	CHF 60 000

Tableau 1: Charges occasionnées par la mise en place et l'introduction de la plateforme numérique

8.2 Coûts induits périodiques annuels à partir de 2026

Pour le calcul des coûts périodiques annuels, il convient de faire la distinction entre l'exploitation spécialisée et l'exploitation technique.

L'exploitation spécialisée incombe à la Chancellerie d'État et comprend la mise à jour et la maintenance régulières de la plateforme et de ses contenus, les contrôles de plausibilité ainsi que l'assistance de 1^{er} niveau apportée aux utilisatrices et les utilisateurs. Pour ce faire, le personnel de la Chancellerie d'État mobilisé en permanence devrait représenter 0,5 EPT.

Le Contrôle des finances vérifie par échantillonnage le respect de l'obligation de déclarer par les actrices et les acteurs politiques. Les besoins de personnel du Contrôle des finances sont également estimés à 0,5 EPT. Dans une première phase, jusqu'à la fin de l'année 2026, il répondra aux besoins en ressources supplémentaires en faisant appel à ses propres collaboratrices et collaborateurs. Dès que le volume de temps nécessaire sera quantifiable de manière précise, il demandera à la Commission des finances d'augmenter le nombre de postes (env. 1 EPT), compte tenu des tâches supplémentaires qu'il a acceptées au cours des dernières années, notamment le service chargé d'enregistrer les irrégularités concernant les établissements cantonaux.

Selon de premières estimations, l'exploitation technique de la plateforme en tant que solution SaaS (logiciel en tant que service) engendrera des coûts périodiques de 50 000 francs par an. Ce chiffre comprend également toutes les prestations d'assistance de 2^e niveau en faveur de la Chancellerie d'État et du Contrôle des finances. Les conséquences financières concrètes ne seront chiffrables que lorsque

les bases juridiques complètes seront disponibles et que les nouvelles règles de transparence seront connues.

Le tableau ci-dessous donne un aperçu des charges à prévoir pour l'accomplissement des tâches dans le domaine de la transparence des campagnes électorales et des campagnes de votation, y compris l'exploitation de la plateforme numérique.

Prestation	Charges périodiques
Besoins de personnel interne à la Chancellerie	0,5 EPT
Besoins de personnel interne au Contrôle des finances cantonal	0,5 EPT
Frais d'exploitation de la plateforme	CHF 50 000

Tableau 2 : Charges périodiques annuelles

8.3 Financement

Conformément à l'article 101, alinéa 3 ConstC, le canton doit, avant d'assumer une nouvelle tâche, examiner comment il entend la financer. Les coûts listés concernant cette nouvelle tâche cantonale sont financés par les recettes fiscales générales et sont déjà inclus dans la planification financière, hormis les ressources de personnel qui seront vraisemblablement nécessaires.

9. Répercussions sur le personnel et l'organisation

Cette nouvelle tâche entraîne une charge administrative supplémentaire qui aura, selon les estimations, les répercussions suivantes sur le personnel et l'organisation au sein des autorités.

Une fois le projet mené à bien, le Domaine des droits politiques de la Chancellerie d'État gèrera la nouvelle plateforme. Outre la gestion et la mise à jour de la plateforme, il s'agira en particulier de fournir les informations nécessaires avant la tenue des scrutins. Dans ce contexte, les actrices et acteurs politiques se verront rappeler les délais et l'obligation de déclaration. Toute information reçue devra faire l'objet d'un contrôle de plausibilité et, le cas échéant, être complétée en collaboration avec les personnes qui l'ont communiquée. Il s'agit, pour la Chancellerie d'État, d'une nouvelle tâche qui ne peut pas être accomplie sans les ressources de personnel correspondantes. Il faut considérer que la Chancellerie d'État devra disposer de ressources de personnel supplémentaires à hauteur de 0,5 EPT, qui devront être inscrites et approuvées pour la première fois au titre de l'année 2025 dans le processus de planification financière.

Pour procéder aux contrôles par échantillonnage du respect de l'obligation de déclarer par les actrices et les acteurs politiques, le Contrôle des finances fera appel à des expertes et experts comptables à partir de l'exercice 2026. Dans un premier temps, le Contrôle des finances s'acquittera de ces tâches avec le personnel existant. Dès que les ressources de personnel pourront être correctement évaluées, le Contrôle des finances demandera à la Commission des finances d'augmenter ses effectifs (pour passer de 24 EPT à 25 EPT probablement). Étant donné que le Contrôle des finances assumera des tâches supplémentaires (transparence du financement des campagnes électorales et des campagnes de votation et service chargé d'enregistrer les irrégularités concernant les hautes écoles cantonales, entre autres), ses effectifs devraient être revus et augmentés afin de garantir l'accomplissement de ses tâches principales (surveillance financière et révisions des comptes).

10. Répercussions sur les communes

Le projet n'a pas d'impact sur les communes.

Il faut relever que le droit cantonal ne prévoit pas de réserve en faveur du droit communal, comme le fait le droit fédéral en ce qui concerne le droit cantonal (art. 76k LDP). Aussi est-il prévu, en ce qui concerne les élections et les votations *cantoniales*, que les communes ne puissent pas édicter de prescriptions communales supplémentaires. À noter que leur droit de régler de manière autonome la transparence du financement politique *communal* du fait de leur autonomie et de permettre aux autorités communales compétentes d'échanger des informations avec les autorités cantonales pour l'exécution de l'obligation de déclarer (art. 49g) demeure.

11. Répercussions sur l'économie

L'évaluation sur la base de la check-list pour l'analyse de l'impact de la réglementation a montré que ce projet n'a que peu d'incidence sur la charge administrative ou financière des entreprises ou sur l'économie dans son ensemble. En vertu du nouveau droit, les actrices et les acteurs politiques qui mènent campagne (tels que les partis, les cercles qui organisent des campagnes, les fédérations, etc.) seront soumis à l'obligation de déclarer s'ils atteignent les valeurs seuils. Si une entreprise consent des dons de plus de 5000 francs dans le cadre d'une campagne électorale ou de votation cantonale (ou de plus de 15 000 francs dans le cadre d'une campagne en vue d'une élection du Conseil des États), les actrices et les acteurs politiques qui en bénéficient devront déclarer ces montants. Cette contrainte administrative modeste d'un point de vue économique est à mettre en regard avec l'intérêt que cela représente pour le public de connaître les sources de financement majeures en matière de politique cantonale.

Le projet est très proche du droit fédéral, afin que les actrices et les acteurs politiques tenus à la transparence soient soumis à des règles aussi similaires et uniformes que possible lors des votations fédérales et bernoises. Le droit cantonal diffère toutefois du droit fédéral dans certains domaines afin de réduire la charge administrative pour les personnes privées et les autorités. Dans le canton de Berne, les déclarations des montants requis se feront par exemple entièrement sous forme numérique avec l'instauration d'un système d'autorégulation par le public, pour une large part, en lieu et place de contrôles et de sanctions étatiques (cf. ci-dessus point 3.2).

12. Résultat de la procédure de consultation

12.1 Principe de l'obligation cantonale de déclarer

Les participantes et les participants à la procédure de consultation ont en grande majorité soutenu l'introduction d'une obligation cantonale de déclarer le financement des campagnes électorales et de campagnes de votation. Cette introduction est saluée par les organisations et autorités suivantes : sections cantonales du pvl, des jeunes du pvl (jvl) du Centre, du PEV, du PS et des VERT-E-S, Conseil du Jura bernois, Conseil des affaires francophones de l'arrondissement de Biel/Bienne ; villes de Biel/Bienne, de Berthoud et de Berne, Association des paroisses et Opendata.ch

Différentes participantes et différents participants soulignent que la transparence est essentielle pour la confiance en la politique, pour une formation non faussée de l'opinion, pour l'égalité des chances et par conséquent pour le fonctionnement de la démocratie même. Il relève de l'intérêt public que l'électorat soit informé de manière transparente sur l'identité de celles et ceux qui fournissent un financement

significatif à des actrices et acteurs politiques. Le projet permet de combler une lacune après l'introduction d'une obligation de déclarer au niveau national. La proposition de fonder la réglementation en grande partie sur le droit fédéral et de bénéficier ainsi de l'expérience accumulée a été saluée. Sur certains points, le PS et les VERT-E-S considèrent que le projet du Conseil-exécutif ne va pas assez loin, et ils regrettent les divergences sur des points essentiels entre le projet mis en consultation et la motion à l'origine de la révision.

Les sections cantonales de l'UDC et de l'UDF, la ville de Thoune, l'Union du Commerce et de l'Industrie du canton de Berne (UCI) et l'Union cantonale des arts et métiers PME Bernoises rejettent la modification législative proposée. Elles redoutent que celle-ci entraîne des charges administratives et financières pour les partis, les politiciennes et les politiciens ainsi que l'administration sans pour autant apporter de réelle plus-value pour les électrices et les électeurs. Elles considèrent que les moyens financiers n'ont qu'un impact relativement réduit sur les élections et les votations cantonales. Elles estiment par ailleurs qu'il est relativement simple de contourner les nouvelles dispositions et que la précision et la transparence ne seraient garanties qu'en façade.

En adoptant la motion 060-2021 « Transparence sur le financement des partis – aussi au niveau cantonal », le Grand Conseil a chargé le Conseil-exécutif d'élaborer un projet en ce sens. Pour le Conseil-exécutif, les résultats de la procédure de consultation montrent que l'introduction au niveau cantonal d'une obligation de déclarer le financement des campagnes électorales et les campagnes de votation bénéficie du soutien de la majorité des partis, des autorités et des organisations. Il maintient donc son projet sur le principe. Pour le Conseil-exécutif, les différences prévues entre celui-ci et le droit fédéral, qui visent à simplifier les obligations en matière de transparence dans le canton de Berne sont aussi un compromis et un geste pour répondre aux remarques critiques exprimées pendant la procédure de consultation.

12.2 Financement des partis et dépenses de campagne

Les VERT-E-S, le PS, le pvl et la ville de Berne proposent d'appliquer également l'obligation de déclarer au financement des partis représentés au Grand Conseil, comme le demande le point 1 de la motion, adopté sous forme de postulat. Ils jugent incompréhensible que le financement des partis soit transparent au niveau national, mais pas au niveau cantonal. Selon eux, rendre public les sources de financement général des partis est un élément important pour la transparence, notamment parce que les partis alimentent le débat sur leurs thématiques même en dehors de campagnes électorales ou de votation spécifiques et exercent ainsi une influence sur l'opinion publique. Quant au PEV, il considère qu'il n'est pas justifié d'introduire dans les dispositions cantonales sur la transparence une divergence par rapport au droit fédéral et de renoncer à la publication du bilan et du compte de résultats des partis politiques en se concentrant exclusivement sur le financement des campagnes électorales et les campagnes de votation.

Notamment par souci de simplicité quant à la mise en œuvre des dispositions pour les partis et l'administration, le Conseil-exécutif maintient sa proposition de limiter l'obligation de déclarer au financement des campagnes électorales et aux campagnes de votation cantonales. Étant donné que les obligations de déclarer au niveau cantonal ne concernent dès lors que le financement des campagnes, les dispositions dans la loi ainsi que dans les explications du présent rapport ont été modifiées par rapport au projet mis en consultation (fondé sur l'art. 76c LDP) : au lieu de se rapporter au « financement de la vie politique », la transparence et l'obligation de déclarer se rapportent maintenant au « financement des campagnes électorales et des campagnes de votation ».

Le PS et le Conseil communal de la ville de Berne exigent que les dispositions de transparence s'appliquent également aux dépenses de campagne : selon eux, il est nécessaire d'indiquer à quelles fins les moyens financiers sont utilisés.

Toutefois, le Conseil-exécutif maintient son projet et limite l'obligation de transparence au volet recettes des campagnes. Conformément à ce qui est décrit au point 3.3, les dépenses ne seront déterminantes que dans le calcul du décompte final d'une campagne³¹, la réglementation retenue par le droit fédéral étant équivalente. Le législateur fédéral avait fait le choix délibéré de ne pas exiger que soient déclarées les dépenses et la situation patrimoniale (p. ex. bilan et compte de résultats). Selon lui, les citoyennes et citoyens veulent savoir qui finance les partis ou les campagnes ; en revanche, le fait que les partis (ou les autres organisations) utilisent l'argent pour des ressources humaines ou pour des prestations en nature n'importe guère à la population³².

12.3 Obligation de déclarer concernant les élections au Conseil des États

L'UDC et le PEV proposent de renoncer à l'idée d'une obligation cantonale de déclarer en ce qui concerne les élections au Conseil des États. Ils considèrent que le droit cantonal ne devrait pas aller plus loin que le droit fédéral, qui prévoit une obligation de transparence uniquement pour les membres élus du Conseil des États. Le PS, pour sa part, demande que les seuils applicables aux élections et aux votations cantonales (plus bas) soient également appliqués à l'ensemble des candidates et des candidats au Conseil des États.

Étant donné que l'élection du Conseil des États est une élection cantonale, le droit fédéral ne peut introduire une quelconque obligation de déclarer que pour les membres élus de cette chambre du Parlement. L'article 49b étend l'obligation de transparence aux candidates et aux candidats au Conseil des États n'ayant pas été élus de sorte que toutes les campagnes en vue des élections au Conseil des États et au Conseil national sont traitées de la même manière et soumises à l'obligation de déclarer. Cela permet de combler une lacune en ce qui concerne la transparence des campagnes pour les élections fédérales dans le canton de Berne. Vu que l'élection du Conseil des États concerne l'ensemble du canton, il est prévu de maintenir les seuils plus élevés du droit fédéral pour les campagnes en vue des élections au Conseil des États. Dans la pratique, les élections du Conseil national et du Conseil des États sont souvent considérées comme un tout. Par conséquent, l'application de seuils différents entraînerait des difficultés.

12.4 Contrôles et sanctions

Le pvl, le Centre, les VERT-E-S, le PS et les villes de Bienne et de Berne ainsi que l'Association des paroisses proposent d'introduire des sanctions, en particulier en cas de violation intentionnelle des règles de transparence, ou des contrôles renforcés, ou les deux.

Pour l'UDC, le PEV, les JVL et l'Union cantonale des arts et métiers PME Bernoises, en revanche, l'absence de dispositions pénales se justifie, tout comme le principe selon lequel le rapport du Contrôle des finances sur les résultats de l'inspection ne s'adresse pas à une autorité de contrôle ou pénale supérieure, mais au public.

Le Conseil-exécutif maintient son projet aussi bien sur la question de l'introduction exigée de sanctions que sur celle d'un renforcement des possibilités de contrôle. L'idée d'introduire des contrôles

³¹ Sur la base de l'article 49e, alinéa 2, lettre a, le Contrôle des finances peut toutefois consulter également les dépenses afin de vérifier la plausibilité des informations sur les recettes et de garantir ainsi l'efficacité du contrôle des informations soumises à l'obligation de déclaration (cf. point 6.1.6 ci-avant).

³² Rapport de la CIP-E sur la modification de la LDP, p. 7477

systematiques est abandonnée au profit d'une publication rapide des déclarations transmises, afin que le public puisse avant même le scrutin se faire une idée des moyens investis. Le Conseil-exécutif considère que le Contrôle des finances peut agir de manière plus ciblée en procédant à des inspections par échantillonnage après le scrutin que s'il devait assurer un contrôle systématique auprès de l'ensemble des actrices et des acteurs politiques à l'issue du scrutin, ce qui entraînerait une charge de travail importante sur le plan administratif. L'idée qui sous-tend le projet présenté pour le canton de Berne est de laisser le public plutôt que les autorités pénales ou administratives faire le choix des conclusions à tirer d'un rapport de révision du Contrôle des finances. Comme l'ont montré les discussions animées et la couverture médiatique soutenue à propos du financement des élections fédérales de 2023, les informations communiquées ont donné lieu à un débat public avant le scrutin. Pour le Conseil-exécutif, l'intérêt des nouvelles règles de transparence se concentre sur trois éléments : la publication rapide – voire immédiate – des informations, la discussion que suscitent ces informations parmi le public et de manière générale le changement de culture qu'entraînent ces débats.

En revanche, une condamnation en cas de comportement répréhensible n'apporterait probablement rien de plus. Vu que la raison d'être des règles de transparence est l'information du public, le Conseil-exécutif considère que la législation en question est un domaine où il est judicieux de renoncer à de nouveaux outils de sanction afin de ne pas alourdir la charge de travail des autorités pénales. Si le contrôle par le public devait s'avérer insuffisant une fois les premières leçons tirées de l'obligation cantonale de déclarer, il serait toujours possible de prévoir des sanctions ou de renforcer les contrôles.

12.5 Interdiction de libéralités anonymes

Dans leur avis, le PEV, le PS, les VERT-E-S, le pvl et les JVL demandent une interdiction des libéralités anonymes au niveau cantonal, comme le prévoit le droit fédéral. Ils font valoir qu'une personne souhaitant échapper à la publication de son don peut tout simplement faire deux dons anonymes de 3000 francs.

Comme le précisent les explications figurant au point 3.1 sur le but des obligations de déclarer, l'objectif est de focaliser les règles cantonales en matière de transparence sur les montants susceptibles d'avoir une influence, d'où la définition de seuils en la matière. Pour le Conseil-exécutif, l'obligation de déclarer prévue aux articles 49a ss est suffisante pour que le public ait connaissance des noms des auteures et auteurs de libéralités supérieures à 5000 ou 15 000 francs, puisque les actrices et acteurs politiques bénéficiant de ces dons ont l'obligation de déclarer les noms des personnes concernées (art. 49c, al. 1). Il part du principe que dans la grande majorité des cas, ces actrices et acteurs politiques sont en mesure de déterminer les auteures et auteurs des libéralités dépassant le seuil applicable. Par ailleurs, le partage intentionnel de dons en plusieurs montants inférieurs au seuil déterminant est interdit. Aussi bien du point de vue de leur montant que de leur nombre, l'importance des libéralités anonymes est probablement secondaire (ainsi, l'anonymat concerne vraisemblablement en premier lieu les libéralités de faible ou très faible montant, p. ex. dans le cadre d'un financement participatif en ligne ou d'une récolte physique de fonds lors d'un événement organisé par un parti). La législation s'appuie dès lors sur ce scénario.

Si des libéralités anonymes substantielles devaient malgré tout être enregistrées, le Contrôle des finances pourrait constater lors de ses examens que l'auteure ou l'auteur d'un tel don n'a pas été déclaré avec suffisamment de précision. Le public apprendrait alors que l'actrice ou l'acteur politique a obtenu des dons d'un montant supérieur au seuil d'une source inconnue, ce qui serait susceptible de nuire à sa réputation.

12.6 Montant des seuils

Pour le PS et Opendata.ch, les seuils retenus sont trop élevés. Le PS attire l'attention sur les seuils en vigueur dans d'autres cantons et dans la ville de Berne et propose de réduire les seuils de 20 000 à 10 000 francs pour les campagnes et de 5000 à 1000 francs pour chaque libéralité. L'UDC considère pour sa part que les limites sont trop basses et guère suffisantes pour les campagnes cantonales, et propose donc d'augmenter les seuils en règle générale. Par ailleurs, elle réclame des seuils plus bas pour les libéralités provenant d'organisations bénéficiant d'une exemption fiscale, afin d'assurer véritablement la transparence. Le PEV, pour sa part, est d'avis que les seuils prévus sont adéquats.

Le Conseil-exécutif est d'avis que les campagnes pour les votations et les élections cantonales ne sont pas comparables à celles en ville de Berne en ce qui concerne le montant des contributions à déclarer. En outre, comme l'explique le commentaire de l'article 49a (point 6.1.2 ci-avant), les seuils retenus se situent entre ceux introduits par la Confédération et ceux choisis par d'autres cantons à la population moins importante. Le Conseil-exécutif considère dès lors que les seuils proposés sont adéquats. Afin de faciliter l'exécution de la loi, il renonce donc à fixer des seuils différents en fonction du type d'organisation.

12.7 Autres thèmes

Du point de vue des JVL, un don non soumis à l'obligation de déclarer d'un montant légèrement inférieur à 5000 francs permettrait une *prise d'influence disproportionnée*. Ne pas prendre en compte l'importance relative des libéralités dans le budget d'une campagne constitue pour les JVL une erreur manifeste. Le Conseil-exécutif considère pour sa part que la décision d'appliquer un seuil proportionnel au budget total d'une campagne pour déterminer si une libéralité doit être déclarée rendrait l'exécution des dispositions en la matière bien plus complexe. Une telle disposition est d'ailleurs également absente du droit fédéral.

Le PVL et les JVL demandent de compléter le projet par une réglementation interdisant de rendre anonyme les *dons en passant par des acteurs « tiers »* (p. ex. des associations qui gèrent des dons). Selon eux, les élections fédérales de 2023 ont montré que les dispositions en matière de transparence ont été contournées légalement à plusieurs reprises à l'aide d'associations créées spécialement pour gérer des dons. Ils considèrent que le canton de Berne a ici l'occasion de tirer les leçons de l'expérience acquise au niveau fédéral et de combler cette lacune. Le Conseil-exécutif partage cette revendication et considère que ce type d'association pose problème au vu de l'objectif de transparence. En vertu de l'article 10, alinéa 2 OFipo, la personne physique ou morale ou encore la société de personnes qui a à l'origine octroyé la libéralité est considérée comme l'auteur de celle-ci en vue de soutenir l'actrice ou l'acteur politique. Comme l'explique le commentaire, cette définition vise à éviter qu'il ne soit facile de contourner la loi par l'entremise de tiers (p. ex. des associations)³³. Cette définition tirée du droit fédéral est donc reprise dans la LDP (art. 49c, al. 2). Si des campagnes sont malgré tout financées par exemple au moyen d'associations de bienfaitrices et de bienfaiteurs, leur identité sera connue par le public en cas de dépassement d'un seuil, et le Contrôle des finances pourra procéder à des vérifications supplémentaires dans le cadre de son inspection.

L'UDC demande que les personnes concernées citées dans le rapport de révision (partis, candidates et candidats, donatrices et donateurs) soient informées de sa publication prévue *sous la forme d'une décision susceptible d'être contestée*. Pour des raisons de protection des données et de protection juridique, le parti considère que la publication de données à ce point sensibles doit prendre la forme d'une décision. Le Conseil-exécutif ne voit pas en quoi cela est susceptible de porter atteinte à la protection juridique en la matière : d'une part, le Contrôle des finances a l'obligation, en tant qu'autorité

³³ Rapport explicatif OFipo, p. 17, ad art. 10, al. 2

cantonale, de respecter la protection des données dans son rapport. D'autre part, la réglementation bernoise est fondée sur la décision explicite de ne pas remettre à l'actrice ou à l'acteur contrôlé le rapport de révision sous la forme d'une décision susceptible d'être contestée et de renoncer à une procédure de justice administrative en cas de différend. En effet, le rapport de révision du Contrôle des finances n'instaure pas de rapports juridiques de droit public au sens de l'article 49 LPJA. Il permet simplement de présenter les informations concernées par l'obligation de déclarer. Les actrices et les acteurs politiques ont la possibilité de prendre position et d'exprimer publiquement leur critique du rapport quant au fond dans leur propre prise de position, annexée au rapport.

13. Proposition

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'adopter la présente modification de la loi sur les droits politiques (LDP).