

# Rapport explicatif relatif au projet de loi sur le financement de la politique

19 août 2019

Nous avons l'honneur de vous adresser le présent rapport explicatif à l'appui d'un projet de loi sur la transparence du financement de la politique.

Le présent rapport suit le plan suivant :

<b>1 Introduction</b>	<b>3</b>
1.1 <i>Le scrutin du 4 mars 2018</i>	3
1.2 <i>Organisation des travaux législatifs</i>	3
<b>2 La transparence du financement de la politique au niveau fédéral et dans d'autres cantons suisses</b>	<b>3</b>
2.1 <i>Transparence du financement de la politique au niveau fédéral</i>	3
2.2 <i>Transparence du financement de la politique dans les cantons de Genève, du Tessin et de Neuchâtel</i>	4
2.3 <i>L'initiative constitutionnelle sur la transparence financière des partis politiques adoptée dans le canton de Schwyz</i>	7
<b>3 Le cadre légal auquel sont actuellement soumis les organisations politiques et les personnes élues</b>	<b>8</b>
3.1 <i>Les organisations politiques</i>	8
3.2 <i>Les personnes élu-e-s dans le canton de Fribourg</i>	9
<b>4 Le financement par l'Etat des organisations politiques</b>	<b>10</b>
4.1 <i>Situation au niveau fédéral</i>	10
4.2 <i>Situation dans les cantons de Genève, du Tessin et de Neuchâtel</i>	11
4.3 <i>Situation dans le canton de Fribourg</i>	11
<b>5 Les autres modes de financement des organisations politiques : le nouvel article 139a de la Constitution du canton de Fribourg</b>	<b>12</b>
5.1 <i>Les motifs à l'appui de l'initiative cantonale</i>	13
5.2 <i>Le siège des dispositions appelées à exécuter l'art. 139a Cst.</i>	14
<b>6 Les questions essentielles à résoudre pour appliquer l'article 139a Cst</b>	<b>15</b>
6.1 <i>La marge d'appréciation du législateur cantonal dans l'application de l'art. 139a Cst.</i>	15
6.2 <i>La mise en œuvre de l'art. 139a Cst. et la législation sur la protection des données</i>	15
6.3 <i>Les campagnes électorales ou de votations (communales, cantonales et/ou fédérales) visées par l'art. 139a al. 1 Cst</i>	18
6.4 <i>La différence de « statut » entre les député-e-s au Conseil national et au Conseil des Etats : un avis de l'Office fédéral de la justice</i>	21

6.5	<i>Les organisations visées par l'art. 139a al. 1 Cst.</i>	22
6.6	<i>Ce qui doit être publié, et à quel moment, par les organisations au sens de l'art. 139 al. 1 Cst.</i>	23
6.7	<i>Qu'entend l'art. 139a al. 2 Cst. par « membres élus des autorités cantonales » et le législateur peut-il étendre cette notion à d'autres élu-e-s ?</i>	24
6.8	<i>Les « revenus des activités en lien avec le mandat » (art. 139a al. 2 Cst)</i>	25
6.9	<i>Que faire des dons anonymes ou reçus sous pseudonyme ?</i>	26
6.10	<i>La vérification des comptes des organisations, des comptes des campagnes électorales ou de votation, et des revenus publiés par les élu-e-s.</i>	26
6.11	<i>La sanction du non respect des obligations de transparence</i>	28
<b>7</b>	<b>Commentaire des articles du projet</b>	<b>28</b>
<b>8</b>	<b>Incidences financières et en personnel</b>	<b>36</b>
<b>9</b>	<b>Incidences du projet sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes</b>	<b>37</b>
<b>10</b>	<b>Conformité au droit fédéral et eurocompatibilité</b>	<b>37</b>
<b>11</b>	<b>Développement durable</b>	<b>37</b>
<b>12</b>	<b>Clause référendaire</b>	<b>37</b>

## **Synthèse**

*Le présent projet de loi sur la transparence du financement de la politique permet d'abord de fixer la procédure par laquelle les organisations politiques, mais aussi les autorités, doivent transcrire dans les faits les nouvelles obligations de transparence fixées par l'art. 139a Cst. On y définit en substance les personnes et organisations soumises à cette obligation de transparence, mais aussi les autorités compétentes pour vérifier les comptes des partis politiques, groupements politiques, comités de campagnes et organisations constitués et/ou prenant part à des campagnes électorales ou de votation. Il est aussi déterminé quels élus et élues devront s'acquitter de la nouvelle obligation, qui leur est imposée par la Constitution, de rendre publics les revenus qu'ils et elles tirent, directement ou indirectement, de leur mandat électif. Le projet de loi détermine également l'organe chargé de vérifier ces données.*

*Par ailleurs, il est proposé de conditionner le versement de la participation de l'Etat aux frais de campagne électorale au strict respect des règles posées en matière de transparence du financement de la politique. Il est aussi proposé d'assortir les nouvelles obligations d'une sanction pénale, pour éviter qu'elles ne demeurent lettre morte.*

# **1 Introduction**

## **1.1 Le scrutin du 4 mars 2018**

Lors de la votation populaire du 4 mars 2018, les électeurs et électrices du canton de Fribourg ont accepté l'initiative constitutionnelle « *Transparence et financement de la politique* » par 65'360 voix contre 30'024 (près de 70% d'avis favorables).

Par message daté du 21 novembre 2018, le Conseil fédéral a constaté que cette disposition constitutionnelle est conforme au droit fédéral ; il a donc proposé au Parlement de lui donner la garantie fédérale. Cela a été fait le 22 mars 2019.

## **1.2 Organisation des travaux législatifs**

L'initiative constitutionnelle « transparence et financement de la politique », concrétisée par le nouvel art. 139a de la Constitution cantonale, doit être mise en œuvre par le biais d'une législation d'application.

Le mandat de proposer au Conseil d'Etat un avant-projet de loi destiné à introduire des dispositions d'exécution de l'art. 139a Cst. revient à la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts, par l'intermédiaire du Service des affaires institutionnelles, des naturalisations et de l'état civil (SAINEC). L'examen de l'avant-projet de loi et de rapport explicatif élaboré par le SAINEC a été confié à un groupe de travail technique composé de représentants des communes, des préfectures et de l'administration cantonale (Chancellerie d'Etat, Protection des données, Service des communes).

L'avant-projet de loi et de rapport explicatif a ensuite été examiné par un Comité de pilotage composé de :

- M. Didier Castella, Conseiller d'Etat, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF), Président ;
- M. Willy Schorderet, Préfet de la Glâne ;
- Mme Danielle Gagnaux Morel, Chancelière d'Etat (CHA).

## **2 La transparence du financement de la politique au niveau fédéral et dans d'autres cantons suisses**

### **2.1 Transparence du financement de la politique au niveau fédéral**

Une initiative populaire fédérale « *Pour plus de transparence dans le financement de la vie politique (initiative sur la transparence)* » a été déposée le 10 octobre 2017 sous la forme d'un projet rédigé. Elle a recueilli 109 826 signatures valables.

L'initiative requiert de la Confédération qu'elle édicte des prescriptions imposant la publicité du financement des partis politiques et des campagnes précédant les élections et votations au niveau fédéral. Elle vise à introduire de nouvelles dispositions dans la Constitution (art. 39a et 197, ch. 12, Cst. CH).

Elle demande d'une part que les partis politiques représentés au Parlement communiquent chaque année à la Chancellerie fédérale 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 d'une valeur supérieure à 10'000 francs par année et par personne qu'ils ont reçues. L'auteur de chacune des libéralités doit pouvoir être identifié (art. 39a al. 2 Cst. CH). D'autre part, elle prévoit que les personnes qui dépensent un montant supérieur à 100'000 francs en vue d'une élection à l'Assemblée fédérale ou d'une votation fédérale doivent communiquer à la Chancellerie fédérale, avant la date de l'élection ou de la votation, 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 d'une valeur supérieure à 10'000 francs par personne qu'elles ont reçues; l'auteur de chacune des libéralités doit également pouvoir être identifié (art. 39a al. 3 Cst. CH).

De plus, l'initiative demande que la Chancellerie fédérale publie chaque année les informations sur le financement des partis politiques et celles relatives au financement des campagnes précédant les élections et votations suffisamment tôt avant l'élection ou la votation (art. 39a al. 4 Cst. CH).

Selon ce texte, l'acceptation de libéralités anonymes en argent ou en nature est en outre interdite; la loi règle les exceptions (art. 39a al. 5 Cst. CH). Par ailleurs, la loi fixe les sanctions applicables en cas de non-respect des obligations de publicité (art. 39a al. 6 Cst. CH).

Une disposition transitoire précise au surplus que si l'Assemblée fédérale n'a pas édicté les dispositions d'exécution requises dans les trois ans qui suivent l'acceptation de l'art. 39a, le Conseil fédéral les édicte dans un délai d'un an (art. 197 ch. 12, Cst. CH).

A noter pour terminer qu'en février 2019, la commission des institutions politiques du Conseil national s'est prononcée en faveur d'un contre-projet indirect à cette initiative, proposition qui émanait de la commission des institutions politiques du Conseil des Etats. Un avant-projet de modification de la loi fédérale sur les droits politiques (Transparence du financement de la vie politique) a été mis en consultation par la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats en date du 7 mai 2019.

## **2.2 Transparence du financement de la politique dans les cantons de Genève, du Tessin et de Neuchâtel**

Trois cantons (Tessin, Genève et Neuchâtel) ont d'ores et déjà légiféré dans le domaine de la transparence du financement des partis politiques. A l'heure où ces lignes sont écrites, le canton de Schwytz est en passe de concrétiser la mise en application de son texte constitutionnel.

Il apparaît utile, par souci de transparence, de retranscrire ci-après l'analyse des législations genevoise, tessinoise et neuchâteloise à laquelle a procédé en 2018 l'Office fédéral de la

justice (OFJ) dans le cadre de la rédaction du Message du Conseil fédéral concernant l'initiative populaire «*Pour plus de transparence dans le financement de la vie politique (initiative sur la transparence)*»<sup>1</sup>

1. Le canton de Genève a introduit des prescriptions de transparence à l'art. 29A de la loi du 15 octobre 1982 sur l'exercice des droits politiques (LEDP-GE). Chaque parti ou groupement présentant une liste de candidats à une élection cantonale ou communale (dans les communes de plus de 10 000 habitants) doit rendre compte annuellement de son bilan à l'autorité compétente et lui fournir une liste de ses donateurs. Les montants des dons ne sont toutefois pas publiés ni attribués aux donateurs. Les contraventions à ces règles sont sanctionnées par l'absence de versement par l'Etat des participations prévues par la loi. Le 8 novembre 2017, le Conseil d'Etat du canton de Genève a approuvé un projet de loi portant révision des prescriptions de transparence de la LEDP-GE, lequel est actuellement en examen au Grand Conseil. Les dons anonymes devraient être autorisés jusqu'à un montant total de 5'000 francs par an (et interdits au-delà de ce plafond). Les contraventions seraient passibles d'une amende de 60'000 francs au plus. À certaines conditions, tout parti politique, association ou groupement déposant une prise de position sur une votation fédérale, cantonale ou communale devrait enfin communiquer à l'autorité compétente le bilan relatif à la votation en question. [...].

Depuis l'entrée en vigueur de la réglementation et selon les informations fournies par la Chancellerie d'Etat genevoise, celle-ci reçoit moins d'une dizaine de demandes par année visant à prendre connaissance des comptes et/ou des bilans ainsi que de l'identité des donateurs. Ces demandes proviennent tantôt des journalistes, tantôt des partis politiques. Les partis représentés au Grand Conseil respectent les obligations prévues par la loi, étant précisé que les sanctions en cas de manquement sont relativement sévères (absence de versement par l'Etat de 100'000 francs par parti et de 7'000 francs par député). À l'entrée en vigueur de la réglementation en revanche, les partis non représentés au parlement cantonal ne la respectaient guère: ils étaient en effet tenus de faire réviser leurs comptes par un organe de révision agréé et indépendant, quel que soit le montant des dépenses engagées dans la campagne. Or la charge financière en résultant était trop importante pour certains d'entre eux, qui devaient de plus attester des dépenses de faibles valeurs. Pour remédier à cette situation, le Conseil d'Etat genevois a proposé d'instaurer des seuils au-delà desquels les comptes devaient faire l'objet d'un contrôle par un organe de révision indépendant (seuil de dépenses de 10'000 francs pour une campagne de votation, et de 15'000 francs pour les comptes annuels). Il semble que, depuis 2015, la situation se soit améliorée. Du point de vue du contrôle du respect de la réglementation, le canton de Genève n'effectue pas de contrôle des comptes, ni de l'intégralité de la liste des donateurs: ce contrôle est assuré par une fiduciaire indépendante et agréée, mandatée par le parti ou le groupement. L'Etat ne fait que s'assurer que les exigences et les documents prescrits par la réglementation ont bien été remis dans les délais requis. En 2016, environ 400 comptes de campagne et comptes

---

<sup>1</sup> Cf. Message 18.070 du 29 août 2018 du Conseil fédéral concernant l'initiative populaire « Pour plus de transparence dans le financement de la vie politique (initiative sur la transparence) », p. 5689 et suivantes.

annuels ont été transmis à la Chancellerie. De ce montant, environ 55 % proviennent des partis politiques cantonaux ou communaux, environ 40 % des groupements ou associations diverses et 5 % des comités référendaires ou d'initiatives [...].

2. Le canton du **Tessin** a été le premier en Suisse à se doter d'une réglementation sur le financement des partis politiques et de prescriptions en matière de transparence. Les obligations de déclaration figurent aux articles 114 et 115 de la Legge du 7 octobre 1998 sull'esercizio dei diritti politici. Les partis et mouvements politiques doivent déclarer chaque année à la Chancellerie d'Etat les libéralités dépassant 10'000 francs et fournir l'identité des donateurs. Les informations sont publiées dans la Feuille officielle. Les contraventions à ces dispositions sont sanctionnées par une réduction des aides étatiques, voire par leur suppression. En principe, ces règles s'appliquent également aux organisateurs d'initiatives et de référendums (avant tout aux comités d'initiative) au niveau cantonal. Les candidats sont tenus de déclarer à la Chancellerie, 30 jours avant la date des élections, toute somme dépassant 5'000 francs et de fournir l'identité des donateurs. Ces indications sont également publiées dans la Feuille officielle du canton du Tessin. Les contraventions sont passibles d'une amende de 7'000 francs au plus. [...].

Des réponses au questionnaire adressé début avril 2018 par l'OFJ, il ressort que le canton du Tessin ne disposerait que de peu d'informations relatives à l'efficacité de sa réglementation. Depuis l'an 2000, 70 dons en faveur de partis politiques et de candidats ainsi que les noms des donateurs ont été notifiés auprès de la Chancellerie à ce jour. Certains des montants annoncés sont même inférieurs au seuil de 10'000 francs imposé par la loi. Ces données étant publiées dans la Feuille officielle tessinoise, il est impossible en l'état de savoir combien de personnes les consultent. Si la Chancellerie demande chaque année aux partis politiques de lui fournir ces informations, le canton n'a toutefois pas de pouvoir de contrôle de l'exactitude ni de l'exhaustivité de celles-ci. Il n'a par ailleurs pas d'indice de contraventions à cette réglementation, que cela soit de la part des partis ou d'autres personnes, même s'il était conscient des limites de la mise en oeuvre de celle-ci à son entrée en vigueur. L'essentiel était en somme de pouvoir donner un signal de transparence. Enfin, aucune sanction n'a été prononcée depuis l'introduction de cette réglementation: lorsqu'existe un soupçon d'absence de notification d'une information requise, le canton prend directement contact avec l'entité concernée qui fournit alors l'information à publier. Il est toutefois plus délicat d'obtenir ces mêmes informations auprès de certains candidats. Le canton tente actuellement de renforcer sa politique d'information auprès des milieux concernés.

Il est précisé à toutes fins utiles, que le 19 novembre 2018, le Grand Conseil tessinois a adopté une nouvelle loi cantonale sur l'exercice des droits politiques. Elle entrera en vigueur le 1er septembre 2019. Les articles 90 et 91 de la nouvelle loi confirment l'approche de la loi de 1998. Toutefois, le Grand Conseil a étendu la portée de l'obligation de notifier les contributions aux sections, organismes supra-communaux et associations reconnus par les partis. En outre, l'obligation de rendre compte a été étendue au niveau communal. L'amende infligée en cas d'infraction a été portée à 10'000.- francs. Enfin, les dates limites pour la notification du financement ont été révisées et complétées.

3. Dans le canton de **Neuchâtel**, des dispositions légales sur le financement des partis politiques sont entrées en vigueur le 1er janvier 2015 (art. 133a à 133p de la loi du 17 octobre 1984 sur les droits politiques [LDP-NE]). Les partis représentés au parlement doivent publier leur bilan annuellement. De plus, chaque parti ou autre groupement déposant une liste en vue d'une élection cantonale ou communale doit déclarer à la Chancellerie d'Etat toute libéralité de 5'000 francs ou plus. En principe, ils doivent remettre à la Chancellerie une liste portant les noms de tous les donateurs et les sommes versées. À défaut, la somme totale des dons reçus peut être déclarée. Lorsqu'une personne effectue plusieurs dons, ces derniers sont cumulés: dès que le cumul atteint 5'000 francs, le nom de la personne doit figurer sur la liste. Les dons anonymes sont interdits. Des dispositions analogues s'appliquent aux candidats aux élections cantonales et communales, de même qu'aux comités d'initiative et aux comités référendaires, qui doivent également déclarer les dons de 5'000 francs et plus. Les contraventions aux prescriptions de transparence sont passibles d'une amende de 40'000 francs au plus.

Dans ses réponses au questionnaire de l'OFJ d'avril 2018, le canton de Neuchâtel indique n'avoir reçu depuis l'entrée en vigueur de la réglementation aucune demande visant à connaître les comptes des partis politiques ou les listes de donateurs, à l'exception d'une émanant du bureau du Grand Conseil. Il constate que les partis politiques respectent leur obligation d'annonce des dons, même si de telles annonces sont peu nombreuses (seulement 4 en 2017, pour un total de 38'000 francs). Il n'est à ce stade pas possible de déterminer si le montant des dons aux partis politiques a diminué depuis l'entrée en vigueur de la réglementation. Chaque année, en avril ou en mai, les partis représentés au Grand Conseil déposent leurs comptes à la Chancellerie. La loi n'impose aucun contrôle du respect de ces obligations, si ce n'est sur le plan comptable. Les sanctions prévues en cas de violation des prescriptions relatives à la publicité figurent aux articles 138a et 138b de la LDP-NE. Le canton dispose toutefois d'aucun rapport ni de chiffres relatifs au nombre d'éventuelles sanctions prononcées depuis l'introduction de cette réglementation.

A noter encore que si dans plusieurs cantons, des initiatives populaires à ce sujet ont été rejetées ces dernières années (en particulier dans les cantons d'Argovie [en 2014] et de Bâle-Campagne [en 2013]), l'acceptation en mars 2018 des deux initiatives dans les cantons de Fribourg et de Schwyz a provoqué de nombreuses interventions et initiatives parlementaires législatives ou constitutionnelles dans d'autres cantons (on peut citer en particulier Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Zoug, Vaud et annoncée dans le canton du Jura).

### 2.3 **L'initiative constitutionnelle sur la transparence financière des partis politiques adoptée dans le canton de Schwyz**

L'initiative constitutionnelle pour l'adoption de règles sur la transparence financière des partis politiques a été adoptée par le peuple du canton de Schwyz en date du 4 mars 2018. Cette initiative a été acceptée à 50,28 % des voix.

Le texte accepté dans le canton de Schwyz prévoyait une modification de la constitution cantonale schwyzoise dans un sens assez similaire à celui décidé pour le canton de

Fribourg. Il implique que tous les partis et groupements politiques, les comités de campagne, les lobbys et autres organisations qui prennent part à des campagnes électorales ou de votations devront rendre publiques leurs finances. Devront en particulier être publiés les sources de financement et le budget total d'une campagne électorale ou de votation, la raison sociale des personnes morales et le montant des versements qu'elles opèrent, lorsque celui-ci dépasse 1'000 francs, de même que l'identité et le montant des dons des personnes physiques lorsqu'ils dépassent 5'000 francs.

L'initiative « schwytzoise » prévoit que tous les candidats à une fonction publique sur les plans cantonaux ou dans un district, ainsi qu'au niveau exécutif et législatif communal, devront signaler leurs intérêts à *l'annonce de leur candidature*. Il devra en aller de même des élus à une charge publique au début de l'année civile.

Il est encore précisé que selon le texte schwytzois, le canton ou une autorité indépendante devra vérifier l'exactitude des données. Enfin, le texte constitutionnel prévoit expressément que tout manquement aux prescriptions sera sanctionné d'une amende.

### **3 Le cadre légal auquel sont actuellement soumis les organisations politiques et les personnes élues**

#### **3.1 Les organisations politiques**

Le système législatif suisse ne prévoit actuellement pas de disposition particulière ou de définition juridique spécifique pour les organisations ou partis politiques. Ces derniers prennent en principe la forme de l'association (art. 52 et 60 à 79 du code civil ; ci-après : CC) afin d'acquérir la personnalité juridique. Les partis peuvent également utiliser la forme juridique de la société simple selon les articles 530 à 552 du code des obligations (ci-après : CO) ; dans ce second cas, ils ne sont toutefois pas dotés de la personnalité juridique. La Constitution fédérale contient pour sa part un seul article relatif aux partis politiques, l'article 137 Cst. CH, qui a la teneur suivante: « *Les partis politiques contribuent à former l'opinion et la volonté populaire* ». La Constitution du canton de Fribourg contient elle aussi un article relatif aux partis politiques. L'article 139 Cst. prévoit ce qui suit : « *Les partis politiques contribuent de manière importante au fonctionnement de la démocratie ; l'Etat et les communes peuvent les soutenir financièrement* ».

La Confédération suisse et le canton de Fribourg n'imposent pas aux organisations politiques l'obligation de se faire enregistrer :

- Au niveau fédéral, les partis qui le souhaitent peuvent demander à figurer dans un registre tenu par la Chancellerie fédérale. Cet enregistrement a pour conséquence qu'ils sont dispensés de certaines formalités administratives lors des élections fédérales.

L'ordonnance de l'Assemblée fédérale du 13 décembre 2002 sur le registre des partis politiques définit les conditions et la procédure d'enregistrement des partis politiques. En vertu de cette ordonnance, est un parti politique au sens de l'art. 76a

LDP toute association dont le but, d'après ses statuts, est principalement politique (art. 2).

- Dans le canton de Fribourg, un système similaire est prévu à l'art. 52b LEDP. Ainsi, les organisations/partis politiques qui le souhaitent peuvent demander à se faire officiellement enregistrer dans un registre tenu par la Chancellerie d'Etat. Cet enregistrement a pour conséquence qu'ils sont dispensés de certaines formalités administratives lors des élections au Conseil des Etats, au Grand Conseil, au Conseil d'Etat et à la fonction de préfet (cf. art. 52a LEDP) ; il est souligné que cela n'a aucun effet pour l'élection au Conseil national, car cette dernière élection est régie par le droit fédéral.

L'art. 52b LEDP définit les modalités de base de l'enregistrement: une organisation/parti politique peut se faire officiellement enregistrer par la Chancellerie d'Etat à condition qu'il revête la forme juridique d'une association au sens des articles 60 à 79 CC, dont le but, d'après ses statuts, est principalement politique et qu'il ou elle compte au moins trois membres élus au Grand Conseil sous le même nom. A l'instar de la solution fédérale, dans la solution cantonale les organisations politiques qui revêtiraient la forme de la société simple ne pourraient donc pas s'inscrire.

### 3.2 Les personnes élu-e-s dans le canton de Fribourg

Les élu-e-s communaux, cantonaux et fédéraux sont soumis à nombre de règles qui peuvent être qualifiées d'ordinaires, qui touchent essentiellement au mode de fonctionner qui leur est demandé. Parmi ces règles, on peut notamment citer le secret de fonction et la collégialité.

S'agissant de l'indépendance requise de la part des élus, les règles relatives à cette question se sont très longtemps résumées à celles sur la récusation ou sur les incompatibilités. Il y a un peu plus d'une dizaine d'années maintenant, toutefois, les règles cantonales et fédérales sur la transparence ont conduit à de nouvelles obligations pour les élu-e-s, obligations qui ont en particulier trait à l'information et à la publicité des séances auxquelles ils et elles participent.

Sous l'angle de la transparence, une nouveauté d'importance a été imposée aux élu-e-s à titre individuel. Il s'agit de l'annonce des liens particuliers qui rattachent les membres du Grand Conseil, les membres du Conseil d'Etat, les préfets et les membres des conseils communaux à des intérêts privés ou publics. Ces intérêts doivent être signalés et inscrits dans un registre public appelé « registre des intérêts ». L'art. 13 de la loi du 9 septembre 2009 sur l'information et l'accès aux documents (LInf) prévoit ainsi que les intérêts suivants (*sous réserve du secret professionnel au sens du code pénal*) doivent, au moment de l'entrée en fonction des personnes concernées et lors de chaque modification, être signalés à l'organe chargé de la tenue du registre:

- a) les activités professionnelles;

- b) les fonctions assumées au sein d'organes de direction, de surveillance ou de conseil dans des personnes morales de droit privé ou de droit public;
- c) les fonctions assumées au sein de commissions ou d'autres organes de la Confédération, d'un canton, d'une commune ou d'une collaboration intercantonale ou intercommunale;
- d) les fonctions politiques exercées;
- e) les fonctions permanentes de direction ou de conseil assumées pour le compte de groupes d'intérêts.

Il est précisé enfin que les secrétariats du Grand Conseil, du Conseil d'Etat et des communes doivent tenir le registre des intérêts, le mettre régulièrement à jour et assurer sa publicité (art. 14 LInf).

S'agissant des membres fribourgeois de l'Assemblée fédérale, à savoir nos Conseillers et Conseillères aux Etats et nos Conseillers et Conseillères nationaux, ils et elles sont soumis à l'obligation de signaler leurs intérêts dès leur entrée en fonction (cf. art. 11 de la loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale ; LParl ; RS 171.10). Dans ce cadre, chaque député-e à l'Assemblée fédérale doit indiquer :

- a. ses activités professionnelles; s'il ou elle est salarié-e, il ou elle précise sa fonction et son employeur;
- b. les fonctions qu'il ou elle occupe au sein d'organes de direction, de surveillance, de conseil ou autres dans des sociétés, établissements ou fondations suisses ou étrangers, de droit privé ou de droit public; les fonctions qu'il ou elle occupe au sein d'organes de direction, de surveillance, de conseil ou autres dans des sociétés, établissements ou fondations suisses ou étrangers, de droit privé ou de droit public;
- c. les fonctions de conseil ou d'expert qu'il ou elle exerce pour le compte de services de la Confédération;
- d. les fonctions permanentes de direction ou de conseil qu'il ou elle exerce pour le compte de groupes d'intérêts suisses ou étrangers;
- e. les fonctions qu'il ou elle exerce au sein de commissions ou d'autres organes de la Confédération.

## **4 Le financement par l'Etat des organisations politiques**

### **4.1 Situation au niveau fédéral**

La Confédération suisse ne finance pas *directement* les partis politiques par des fonds publics.

Les fonds versés en vertu de l'art. 12 de la loi du 18 mars 1988 sur les moyens alloués aux parlementaires (LMAP) peuvent toutefois être considérés comme une forme de financement *indirect* des partis politiques représentés au Parlement fédéral. Conformément à cet article, la Confédération verse une contribution annuelle aux groupes de l'Assemblée fédérale. Cette contribution se compose actuellement d'un montant de base auquel s'ajoutent d'autres montants par membre du groupe. Conformément à l'art. 10 al. 2 de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale du 18 mars 1988 relative à la loi sur les moyens alloués aux

parlementaires (OMAP), les divers groupes doivent faire rapport à la Délégation administrative, avant la fin du mois de mars de chaque année, sur l'utilisation des contributions de l'année précédente. Il ressort par ailleurs des statuts de certains partis représentés au Parlement qu'ils se financent non seulement par des dons et libéralités privés et des cotisations de leurs membres, mais également par des contributions de leurs parlementaires et de leurs groupes.

#### 4.2 Situation dans les cantons de Genève, du Tessin et de Neuchâtel<sup>2</sup>

1. Dans le canton de **Genève**, les partis représentés au Parlement perçoivent un montant de base de 100'000 francs, auquel s'ajoutent 7'000 francs par siège. Le canton participe par ailleurs aux dépenses des campagnes électorales des partis et d'autres groupements par 10'000 francs au plus par liste; il faut toutefois que la liste recueille au moins 5 % des voix lors d'un scrutin à la proportionnelle, ou que le candidat réunisse au moins 20 % des voix lors d'une élection au scrutin majoritaire. Une autre aide aux campagnes précédant des élections ou des votations prend la forme d'un remboursement des frais d'affichage supportés par les partis ou d'autres groupements, pour un montant annuel total de 650'000 francs environ à la charge de l'Etat.
2. Le canton du **Tessin** connaît un financement public des groupes parlementaires. Tout groupe parlementaire (un groupe doit compter au moins cinq élus) perçoit une contribution annuelle de 40'000 francs et 3'000 francs par représentant au Parlement. Les parlementaires qui n'appartiennent à aucun groupe perçoivent directement le montant de 3'000 francs. Les groupes définissent les modalités du versement et en transfèrent directement une part au parti. Au total, les financements au titre de la Legge du 24 février 2015 sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato avoisinent annuellement les 500'000 francs.
3. Dans le canton de **Neuchâtel**, tout parti représenté au parlement cantonal perçoit une contribution étatique de 3'000 francs par siège. Au total, le financement des partis politiques se monte à quelque 340'000 francs par an. Cette forme de financement existait toutefois avant l'entrée en vigueur des prescriptions de transparence et n'en est donc pas une conséquence.

#### 4.3 Situation dans le canton de Fribourg

Le canton de **Fribourg** verse aux organisations et partis politiques des aides *directes* et *indirectes* :

- Les aides ou subventions directes de l'Etat consistent essentiellement en l'octroi aux partis et groupements politiques de contributions aux frais de campagne électorale, en application de la loi du 22 juin 2001 sur la participation de l'Etat aux frais de campagne électorale (LPFC ; RSF 115.6).

---

<sup>2</sup> Cf. Message 18.070 du 29 août 2018 du Conseil fédéral concernant l'initiative populaire « Pour plus de transparence dans le financement de la vie politique (initiative sur la transparence) », p. 5689 et suivantes. Etat en 2018.

Le canton de Fribourg octroie une aide étatique directe aux partis politiques en plus des contributions indirectes aux groupes parlementaires. Contrairement au canton de Genève toutefois, le versement de cette aide étatique directe n'est actuellement subordonné à aucune contrainte de transparence ou de contrôle pour les partis et groupements politiques.

- Les aides ou subventions indirectes de l'Etat comprennent en substance le remboursement des frais d'impression (cf. art. 38 LEDP) et/ou des indemnités par groupe (cf. art. 26 al. 4 de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil ; LGC ; RSF 121.1) ou par député-e (cf. art. 162ss LGC).

## **5 Les autres modes de financement des organisations politiques : le nouvel article 139a de la Constitution du canton de Fribourg**

Le nouvel article 139a Cst. a pour objectif de rendre transparent et non plus « opaques » selon les termes des initiants (cf. ci-dessous « notice explicative») les modes « autres qu'étatiques » de financement des organisations politiques.

L'article 139a Cst. a la teneur suivante :

### **Art. 139a (nouveau) Obligation de transparence**

*<sup>1</sup> Les partis politiques, les groupements politiques, les comités de campagne ainsi que les organisations prenant part à des campagnes électorales ou de votations doivent publier leurs comptes. Doivent en particulier être publiés:*

- a) lors de campagnes électorales ou de votations, les sources de financement ainsi que le budget total de la campagne correspondante;*
- b) pour le financement des organisations susmentionnées, la raison sociale des personnes morales participant au financement desdites organisations, de même que le montant des versements;*
- c) l'identité des personnes physiques participant au financement desdites organisations, à l'exception de celles dont les versements n'excèdent pas 5'000 francs par année civile.*

*<sup>2</sup> Les membres élus des autorités cantonales publient, au début de l'année civile, les revenus qu'ils tirent de leur mandat ainsi que les revenus des activités en lien avec celui-ci.*

*<sup>3</sup> Les données publiées en vertu des alinéas 1 et 2 sont vérifiées par l'administration cantonale ou une entité indépendante. Une fois vérifiées, ces données sont mises à disposition en ligne et sur papier.*

*<sup>4</sup> Pour le surplus, la loi règle l'application. Elle tient notamment compte du secret professionnel.*

Cet article règle, certes, de manière de prime abord détaillée, les obligations de transparence relatives au financement des organisations politiques (publication de leurs comptes), des campagnes électorales et de votations (publication des budgets de campagne), ainsi qu'aux

revenus que tirent les élu-e-s cantonaux de leur mandat et des activités en lien avec celui-ci. Il n'en reste pas moins que la mise en œuvre concrète de ce nouvel article constitutionnel nécessite, à de nombreux égards, l'adoption de dispositions légales complémentaires. Conformément à l'art. 139a al. 4 Cst., cette mise en application doit se réaliser en tenant notamment compte du secret professionnel. En substance donc, l'article 139a Cst. fixe le cadre de la législation sur la transparence du financement de la politique dans notre canton.

Afin d'atteindre le but visé par la disposition constitutionnelle, à savoir la transparence sur le financement des organisations politiques, des campagnes électorales et de votations pour savoir, comme le relevaient les initiants « *Qui paie pour diriger ?* » (cf. ci-dessous « notice explicative »), il faut en outre que la loi prévoie certaines dispositions empêchant qu'elle soit contournée ou entravée.

### 5.1 Les motifs à l'appui de l'initiative cantonale

Les arguments à l'appui de l'initiative sur la transparence du financement de la politique ont été exposés comme suit par le Comité d'initiative dans la notice explicative relative à la votation du 4 mars 2018<sup>3</sup> :

#### **Qui paie pour diriger?**

Agir pour obtenir la transparence du système de financement politique, c'est avant tout un combat démocratique et citoyen, qui concerne toutes les générations.

Force est de constater, au vu du taux de participation aux dernières élections/votations, que beaucoup de nos concitoyens et concitoyennes se désintéressent de la politique suisse, souvent par manque de confiance et de lisibilité. Si la transparence du financement des partis politiques est essentielle, c'est également pour susciter un nouvel intérêt des électeurs et électrices et éveiller à nouveau leur conscience de leurs droits politiques.

#### **Pourquoi plus de transparence?**

Une plus grande transparence du financement politique permettra aux électeurs et électrices, avant de se prononcer, de connaître l'identité des donateurs privés et de prendre conscience de leur importance dans le cadre d'actions politiques.

À l'exception des personnes physiques ayant contribué pour des sommes inférieures à 5'000.- CHF, les sources de financement seront désormais publiques. Ainsi, les grands contributeurs auront l'occasion de justifier leur implication dans les campagnes. Il ne sera au contraire plus possible de « payer pour diriger », sans que le peuple n'en soit informé.

Les Suisses et Suissesses pourront ainsi se faire une meilleure idée des intérêts en présence. Les citoyens et les citoyennes pourront donc se forger une opinion plus libre. Ils rempliront leurs devoirs civiques en toute connaissance de cause.

---

<sup>3</sup> cf. notice explicative relative à la votation du 4 mars 2018, p. 5

La confiance des Suisses et des Suissesses envers les institutions démocratiques du pays en sortira grandie. L'opacité fera place à la transparence, garantissant au peuple suisse que la défense d'intérêts privés par les partis politiques se fera de façon ouverte et publique. Cet effort de clarté servira un climat politique plus serein.

Enfin, les représentants du peuple montreront l'exemple et renforceront l'image et la qualité de la démocratie suisse, dont les Suisses et Suissesses pourront être encore plus fiers.

Le texte reproduit ci-dessus contribuera à répondre aux questions d'application qui se posent dans le cadre de l'exécution de cette disposition.

## 5.2 Le siège des dispositions appelées à exécuter l'art. 139a Cst.

À l'heure actuelle, la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP ; RSF 115.1) est muette s'agissant du financement des campagnes électorales ou de votations, respectivement de celui des organisations politiques. La législation cantonale ne contient des dispositions en lien avec le financement des campagnes que dans la loi du 22 juin 2001 sur la participation de l'Etat aux frais de campagne électorale. Cette loi ne traite toutefois que de la question de la *participation de l'Etat* au financement des campagnes électorales, et au surplus que pour les élections cantonales et fédérales ; il s'agit là en substance, on l'a déjà vu, d'une loi de subventionnement par l'Etat des partis politiques et groupes d'électeurs ou électrices.

L'objectif de l'art. 139a Cst. est autre. Il s'agit là, indépendamment des aides étatiques, de rendre non seulement transparent le financement des campagnes électorales, de votations et des organisations politiques, mais aussi les revenus que les membres élus des autorités cantonales tirent de leur mandat et des activités en lien avec ce dernier. L'objectif affiché par les initiants est en substance, par ce biais, de garantir la transparence sur les liens d'intérêt des organisations politiques, et donc aussi de leurs élu-e-s.

Dès lors que l'objectif de l'art. 139a Cst. n'est pas de régler l'octroi des aides étatiques, déjà transparentes, mais bien plutôt de garantir la transparence s'agissant de la provenance des versements de personnes physiques et morales privées, il a été jugé que le siège des dispositions légales d'exécution de l'art. 139a Cst. ne pouvait pas être la loi sur la participation de l'Etat aux frais de campagne électorale. La loi sur l'exercice des droits politiques ne semble pas mieux s'y prêter, car elle est destinée, comme son nom l'indique d'ailleurs clairement, à régler l'exercice des droits politiques dans le cadre des scrutins. Il a donc été décidé, à l'instar de ce qui a d'ailleurs été fait dans le canton de Schwytz, de proposer un projet de loi dédié à la transparence du financement de la politique. Cela n'empêche pas que des liens entre cette nouvelle loi et les deux lois précitées puissent être établis, notamment s'il doit s'agir, par exemple, de réprimer par un refus de contributions étatiques le non-respect des obligations de transparence fixées par l'art. 139a Cst.

## 6 Les questions essentielles à résoudre pour appliquer l'article 139a Cst

### 6.1 La marge d'appréciation du législateur cantonal dans l'application de l'art. 139a Cst.

L'art. 39 al. 1 de la constitution fédérale de la Confédération suisse prévoit ce qui suit :

*Art. 39 Exercice des droits politiques*

*<sup>1</sup> La Confédération règle l'exercice des droits politiques au niveau fédéral; les cantons règlent ces droits aux niveaux cantonal et communal.*

Par message daté du 21 novembre 2018, se référant notamment à cet article, le Conseil fédéral a constaté que l'art. 139a Cst. est conforme au droit. Il a relevé en substance dans son Message à l'attention du Parlement fédéral appelé à lui donner la garantie fédérale, que *selon l'art. 39, al. 1, Cst., les cantons règlent l'exercice des droits politiques aux niveaux cantonal et communal. Cette compétence découle de l'autonomie d'organisation des cantons, qui n'est toutefois pas illimitée: les cantons doivent en particulier respecter les droits fondamentaux. Les modifications de la Cst. fribourgeoise concernent l'exercice des droits politiques dans les affaires cantonales et communales*<sup>4</sup> et relèvent de l'autonomie d'organisation des cantons. Elles entrent dans la marge de manoeuvre dont disposent les cantons en la matière et respectent les droits fondamentaux, en particulier la liberté de vote. Elles sont conformes au droit fédéral et peuvent donc être garanties.

Il ressort de ce qui précède que l'art. 139a Cst. doit en principe être compris comme étant uniquement susceptible de régler l'exercice des droits politiques dans les affaires cantonales et communales.

Au surplus, en application des principes dits de la « hiérarchie des normes » et de la « légalité », chaque norme juridique doit respecter le droit supérieur. S'agissant de la mise en œuvre de l'art. 139a Cst., il faut donc avoir à l'esprit que les droits politiques (votations et élections) au niveau national sont pour l'essentiel réglés par le droit fédéral. Cela signifie en substance que toute règle de droit cantonal en cette matière qui lui serait contraire ne serait pas applicable.

### 6.2 La mise en œuvre de l'art. 139a Cst. et la législation sur la protection des données

L'art. 139a al. 3 Cst prévoit **la mise à disposition en ligne et sur papier** de la raison sociale des personnes morales participant au financement des organisations politiques, ainsi que de l'identité des personnes physiques qui en font de même. Une telle divulgation, ou un tel traitement selon la terminologie propre à la protection des données, est susceptible d'entrer en conflit avec cette législation.

---

<sup>4</sup> Soulignement ajouté

Pour rappel, sous l'angle de la protection des données, tout traitement est soumis à un certain nombre de grands principes qui doivent être respectés en toutes circonstances. Il s'agit notamment des principes de la légalité, de la bonne foi, de la reconnaissabilité, de la proportionnalité, de la finalité, de l'exactitude et de la sécurité. Outre le fait qu'ils servent à concrétiser la protection constitutionnelle de la personnalité dans le domaine de la protection des données, ces principes doivent tant guider le législateur au moment d'adopter toute réglementation impliquant le traitement de données personnelles, que servir d'outil d'interprétation des dispositions spécifiques contenues dans la législation spéciale.

En soi, l'art. 139a Cst ne contient pas d'élément qui ne serait pas conforme aux règles applicables en matière de protection des données personnelles. De manière générale, le fait que les opinions politiques soient des données sensibles ne peut en particulier pas empêcher une mise en œuvre conforme et complète de l'art. 139a Cst. En revanche, il convient d'être particulièrement attentif aux modalités de mise en œuvre du texte constitutionnel. Ainsi, tant au stade actuel de l'élaboration de la loi d'application puis, ensuite, lors de l'application du texte légal, toutes les mesures doivent et devront être prises afin de préserver de manière appropriée les droits de la personnalité des donatrices et des donateurs.

Selon l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données, il convient en particulier de veiller au respect des points suivants :

- Conformément aux principes de reconnaissabilité et de bonne foi, les donateurs et donatrices potentiels doivent être renseignés préalablement et de manière claire et univoque sur le fait que leur identité peut être révélée publiquement et à quelles conditions. L'information devrait en principe figurer de manière lisible dans tous les matériels mis à disposition par les organisations politiques, en particulier ceux par lesquels elles invitent leurs sympathisants à les gratifier d'une donation. Les coordonnées du maître du fichier doivent aussi être indiquées selon les mêmes modalités.

*Dans l'idéal, l'obligation de renseigner devrait être mentionnée expressément dans la loi d'application du texte constitutionnel.*

- Le texte de l'art. 139a Cst prévoit la publication de l'identité des personnes physiques, dont les versements annuels dépassent la somme de CHF 5'000.-. Cette restriction peut être considérée comme justifiée et conforme au principe de proportionnalité. Elle correspond du reste aux recommandations formulées à la Suisse par le GRECO<sup>5</sup>. L'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données considère néanmoins curieux que la même restriction ne s'applique pas à l'égard des personnes morales. Par exemple, de son point de vue, la contribution à hauteur de CHF 100.- d'une épicerie de quartier en faveur de l'un de ses clients qui serait candidat à un poste de député n'est pas plus déterminante que si elle provenait d'un particulier. Dans les deux cas, elle ne

---

<sup>5</sup> Le GRECO (acronyme de groupe d'Etats contre la corruption) est un organe du Conseil de l'Europe

voit donc pas quel intérêt public il peut y avoir à une telle publication. Selon l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données, la *ratio legis* de ce choix est probablement d'éviter le versement de plusieurs montants inférieurs à CHF 5'000.- par des sociétés distinctes, mais qui appartiendraient à un même groupe.

A cet égard, l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données a émis l'avis selon lequel il doit être possible de trouver une solution à ce risque qui soit plus en conformité avec le principe de proportionnalité (p. ex., le fait de procéder à des contrôles au hasard pouvant entraîner une sanction en cas d'abus).

*Elle recommande de corriger ce point au moment de l'élaboration de la loi d'application.*

- L'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données est d'avis qu'une attention particulière doit être portée sur la manière dont l'identité des donatrices et donateurs est révélée. Selon elle, une publication sur Internet serait fortement à éviter et requerrait dans tous les cas l'adoption d'une base légale spécifique suffisamment précise. Une telle publication sur Internet impliquerait aussi la mise en place de mesures organisationnelles et sécuritaires contraignantes qui pourraient se révéler coûteuses.

Sur le modèle des solutions adoptées dans les cantons de Genève, du Tessin et de Neuchâtel, l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données *recommande que les listes de donateurs soient déposées auprès d'un organe public désigné à cet effet (p. ex., la Chancellerie d'Etat), où elles pourraient être consultées gratuitement. La période de consultation devrait être limitée à une période définie à l'issue du scrutin.* Sous l'angle temporel, l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données considère, en effet, que les données concernées doivent être effacées et détruites après une certaine durée. Cela se justifie notamment par le fait que les opinions politiques sont susceptibles d'évoluer avec le temps. Au regard des principes d'exactitude et de proportionnalité, ainsi que des buts et des objectifs de la transparence, il ne serait pas conforme de conserver des données inexactes et / ou dépassées.

*Afin de concilier d'une part les impératifs de transparence posés par le nouvel article constitutionnel, mais aussi ceux relatifs à la protection des données personnelles, l'option de ne mettre en ligne (à savoir sur Internet) que des données minimales sur le financement et le revenu et, par contre, de mettre à disposition des données complètes uniquement sur papier a été étudiée en collaboration avec les autorités de protection des données. Le Conseil d'Etat estime toutefois qu'il est essentiel de respecter la volonté de la population, laquelle s'est exprimée faut-il le rappeler en faveur d'une mise à disposition « en ligne » des données. Dans ces circonstances, il propose dans le présent avant-projet que les données qui doivent être rendues publiques en application de l'art. 139a soient toutes mises en ligne, à savoir introduites sur le site*

*Internet de l'Etat. Le Conseil d'Etat remarque au demeurant que la solution consistant à ne mettre en ligne que des données générales, et de mettre à disposition des données complètes sur papier n'aurait eu qu'une efficacité toute relative. En effet, il serait très simple pour tout un chacun de se procurer les données complètes sur format papier, puis de les mettre en ligne.*

Au final, en substance, l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données recommande encore que toutes les mesures organisationnelles et techniques nécessaires soient prises afin de garantir la fiabilité des données collectées, leur protection et l'exercice des droits des personnes concernées (notamment : droit d'accès, droit de rectification, indication des coordonnées du maître du fichier).

### 6.3 Les campagnes électorales ou de votations (communales, cantonales et/ou fédérales) visées par l'art. 139a al. 1 Cst

L'art. 139a al. 1 Cst. ne précise pas pour quel « niveau » de campagnes électorales ou de votations les organisations politiques doivent publier leurs comptes.

- Le législateur cantonal détient, on l'a vu, pour les scrutins **cantonaux** et **communaux**, la compétence exclusive de légiférer, ceci en application de l'art. 39 al. 1 de la Constitution fédérale. Cela implique concrètement que le canton dispose de la pleine compétence de légiférer sur la transparence du financement des scrutins :
  - a) organisés à l'échelle **cantonale**, notamment les votations cantonales et l'élection des membres du Conseil d'Etat ;
  - b) organisés par **districts et/ou cercles électoraux**, notamment pour l'élection des préfets et des préfètes et/ou des député-e-s au Grand Conseil ;
  - c) organisés au niveau **communal**, pour les élections des autorités communales (Conseil communal ; Conseil général) ou les votations communales, respectivement pour les scrutins en lien avec les associations **intercommunales**.

Toutefois, s'il apparaît à l'évidence que les scrutins auxquels participent des organisations politiques à l'échelon **cantonal** doivent entrer dans le cadre de l'application de l'art. 139a al. 1 Cst<sup>6</sup>, la question se pose de savoir s'il « **doit** » en être de même pour les scrutins organisés à l'échelle **communale**.

Afin de répondre à cette question, une comparaison de notre article 139a Cst. avec l'art. 45a de la Constitution du canton de Schwytz, qui traite du même sujet et a été adopté le même jour, peut être exercée. Cela vaut d'autant plus que l'on peut raisonnablement supposer que la rédaction des deux textes a été coordonnée par les initiants. Il en ressort que, contrairement à la version fribourgeoise,

---

<sup>6</sup> On constate en effet, par exemple en référence à l'art. 139a al. 2 Cst, que les autorités cantonales sont expressément citées, ce qui est un indice dans le sens d'une implication évidente de l'échelon cantonal « au moins ».

l'article 45a de la Constitution du canton de Schwytz, cite non seulement **expressément** les scrutins organisés à l'échelon du **canton**, *mais tout aussi expressément* ceux organisés à l'échelon des **districts** et des **communes**, tant s'agissant de l'obligation de présenter les comptes que pour celle d'indiquer les sources de financement et le budget total des campagnes. Dès lors que les deux textes présentent de fortes similarités, on peut raisonnablement déduire de cette comparaison que les échelons des districts et des communes pourraient avoir été *délibérément écartés* de la version fribourgeoise.

Au vu de ce qui précède, il apparaît en tous points conforme au texte constitutionnel de respecter l'autonomie communale en la matière. Dans ces circonstances, il est proposé :

- ✓ de ne régler les obligations de transparence qu'au niveau cantonal, étant entendu que *dans le canton de Fribourg, la notion de district ou de cercles électoraux qui ne consistent qu'en des circonscriptions administratives sans personnalité juridique, peut être englobée dans la notion de scrutins cantonaux.*
  - ✓ de laisser aux communes le soin de régler ces obligations au niveau communal, si elles le jugent opportun.
- S'agissant des campagnes de votations et d'élections **nationales**, c'est là aussi l'art 39 al. 1 de la Constitution fédérale qui s'applique. Pour mémoire, cet article prévoit que « *La Confédération règle l'exercice des droits politiques au niveau fédéral* ».
- a) Il s'ensuit qu'en principe, s'agissant des **votations** organisées à l'échelle fédérale, il est difficile de discerner la marge de manœuvre législative dont pourraient bénéficier les cantons. De facto donc, le Conseil d'Etat part de l'idée qu'il ne dispose d'aucune marge de manœuvre pour légiférer en application de l'art. 139a Cst. Ce constat repose aussi sur des considérations pragmatiques : concrètement, une législation cantonale en la matière n'aurait aucune prise sur les organisations politiques nationales, dès lors que la sphère d'influence de notre loi ne se déploie qu'à l'échelle de notre canton. Pour ce genre de scrutins, seule une législation sur la transparence à l'échelle fédérale pourrait faire l'affaire.
  - b) Pour les **élections** nationales, à savoir les campagnes en vue de l'élection des Parlementaires fédéraux, la réponse est moins limpide, que l'on parle des Conseillers et Conseillères nationaux, ou que l'on parle des Conseillers et Conseillères aux Etat.

Il convient de rappeler, ne serait-ce d'abord que pour souligner les différences entre les deux élections, que pour être élus, les candidats et candidates au Conseil national n'ont pas besoin d'avoir leur domicile

politique dans leur propre arrondissement électoral ou canton<sup>7</sup>. Par contre, les Conseillers et Conseillères aux Etats doivent être domiciliés dans le canton pour être élus en cette fonction (cf art. 48 al. 1 LEDP). A noter en outre que :

- ✓ les élections au Conseil national sont régies par les art. 149, al. 2 et 3, Cst. et 16 à 57 LDP ; *leur financement n'est toutefois actuellement pas régi par le droit fédéral en vigueur.*
- ✓ s'agissant des élections au Conseil des Etats, celles-ci relèvent de la compétence des cantons, conformément à l'art. 150, al. 3, Cst.

On le constate, les élections des parlementaires fédéraux sont régies par deux régimes différents. Le régime de la législation fédérale pour les Conseillers et Conseillères nationaux, et le régime de la législation cantonale pour les Conseillers et Conseillères aux Etats. Toutefois, et c'est ici que cela se complique concrètement, tant les Conseillers et Conseillères nationaux que les Conseillers et Conseillères aux Etat font partie des autorités fédérales et son élus en même temps dans le canton de Fribourg.

Ce qui précède conduit, pour l'élection des Parlementaires fédéraux, à l'application exclusive du droit fédéral pour les élections des Conseillers et Conseillères nationaux, et à l'application du droit cantonal pour l'élection des Conseillers et Conseillères aux Etats. *S'agissant de la mise en œuvre de l'art. 139a Cst, une mise en œuvre stricte des principes précités devrait conduire le canton de Fribourg à ne légiférer, tant pour la transparence des campagnes, que pour la déclaration des revenus, qu'au regard des Conseillers et Conseillères aux Etats. Or, vu que les élections du Conseil national et du Conseil des Etats se déroulent en même temps, les organisations politiques organisent fréquemment une seule campagne électorale pour les deux conseils. Cet état de fait (enchevêtrement des comptes), confronté à l'ordre juridique actuel, entraînerait des problèmes pratiques de délimitation des fonds utilisés et reçus pour le financement de l'une ou de l'autre campagne.*

Dans le canton de Schwytz qui se trouve dans une situation similaire à celle du canton de Fribourg, le Conseil d'Etat schwytois a saisi son parlement en relevant comme ci-dessus les difficultés de délimitations que pourrait poser la seule réglementation des élections au Conseil des Etats, mais a tout de même précisé dans son rapport que ces dernières sont seules visées par la réglementation. Les règles genevoises, tessinoises et neuchâtelaises prévoient elles aussi que sont visées les élections qui sont de la compétence des cantons, sans que leur texte de loi ne précise desquelles il s'agit.

---

<sup>7</sup> cf. LDP art. 27 al. 2, qui est d'ailleurs nécessaire uniquement pour cette raison

Contactés par l'OFJ, les cantons concernés ont tous confirmé que leurs règles s'appliquaient bien aux élections au Conseil des Etats (uniquement).

Le Conseil d'Etat est par contre d'avis qu'il est essentiel ici, au vu du but de la loi, de faire preuve de pragmatisme. Ainsi, quand bien même il est conscient des limites juridiques de sa volonté politique, il propose ici de soumettre aux obligations de transparence non seulement les élections au Conseil des Etats, mais aussi celles au Conseil national. S'agissant de la transparence des revenus desdits élus, le Conseil d'Etat estime là aussi qu'un régime différencié, quand bien même il est juridiquement défendable, n'aurait aucun sens. Il revient ci-après sur les questions qui se posent en lien avec cette différence de statut.

#### 6.4 **La différence de « statut » entre les député-e-s au Conseil national et au Conseil des Etats : un avis de l'Office fédéral de la justice**

Abordé *informellement* en date du 18 décembre 2018, l'Office fédéral de la justice (OFJ) a estimé, en substance, s'agissant de l'art. 139a al. 2 Cst., qu'il lui semble *prima facie* que cet article ne vise que les membres élus des autorités cantonales, ce qui exclurait tout de même les **Conseillers aux Etats** qui sont membres élus d'une autorité fédérale (Titre 5 de la Cst. en lien avec l'art. 148 Cst.).

*L'OFJ a cependant ajouté ce qui suit* : En vertu de l'art. 39 al. 1 Cst., la Confédération règle l'exercice des droits politiques au niveau fédéral et les cantons au niveau cantonal et communal. La doctrine relève à juste titre que cette dernière précision est de nature déclaratoire, car la compétence des cantons de régler l'exercice des droits politiques au plan cantonal et communal découle de leur autonomie d'organisation. L'art. 150 al. 3 Cst. précise en outre que les cantons sont compétents pour édicter les règles applicables à l'élection de leurs députés au **Conseil des Etats**. A son avis, les cantons sont donc compétents sur la base de leur autonomie d'organisation et des articles 39 al. 1 et 150 al 3 Cst. pour régler la transparence du financement des campagnes en vue de l'élection de leurs députés au Conseil des Etats. La question de savoir si la Confédération pourrait en s'appuyant sur l'art. 164 al. 1, let. g Cst régler la transparence du financement des personnes élues au Conseil des Etats, comme elle règle par exemple la promesse solennelle (art. 3 LParl), obligation qui vaut tant pour les députés au Conseil des Etats que pour les députés au Conseil national, serait controversée, y compris au sein de l'administration fédérale.

L'OFJ souligne aussi que la question pourrait être résolue à l'avenir en cas d'adoption de l'initiative populaire sur la transparence, laquelle s'appliquerait aussi aux élections au **Conseil des Etats** (voir FF 2018 5675). En effet, dite initiative populaire prévoit que la Confédération légifère sur la publicité du financement des campagnes en vue d'élections à l'Assemblée fédérale (art. 39a al. 1 let. b). Si l'initiative est acceptée, cela aurait vraisemblablement pour conséquence que tant les élections au Conseil des Etats qu'au Conseil national seraient visées par la réglementation fédérale. Les cantons qui auraient introduits des règles de transparence pour les élections au Conseil des Etats devraient alors, en principe céder le pas aux nouvelles règles fédérales. Il en irait de même si le Parlement décidait

d'opposer un contre-projet direct à l'initiative qui prévoirait également que les élections à l'Assemblée fédérale sont visées<sup>8</sup>, et si le peuple devait accepter ce contre-projet direct en votation populaire. Si le Parlement devait décider d'opposer un contre-projet indirect à l'initiative, la question se poserait dans ce cas de savoir s'il dispose pour ce faire d'une base constitutionnelle suffisante pour réglementer les élections au Conseil des Etats. Comme relevé, l'existence de cette base constitutionnelle est controversée au sein de l'administration fédérale. Là encore, si une loi fédérale devait prévoir des obligations de transparence pour les élections au Conseil des Etats, les règles cantonales existantes devraient en principe leur céder le pas.

Pour ce qui est des élections au **Conseil national**, la Confédération est, selon l'OFJ, compétente pour légiférer concernant la transparence, dans la mesure où elle est compétente pour régler l'exercice des droits politiques au niveau fédéral, de même que l'organisation et le fonctionnement du Conseil national comme autorité fédérale. *Il laisse la question ouverte de savoir si les cantons conservent la compétence parallèle de régler la transparence du financement des campagnes en vue d'une élection au Conseil national tant que cela n'empiète pas sur le droit fédéral et dans la mesure où une telle réglementation poursuivrait un objectif plus général de transparence ou de lutte contre la corruption. [...].*

Comme relevé précédemment, le Conseil d'Etat poursuit par la présente loi un objectif de transparence. C'est la raison pour laquelle il propose de soumettre par le droit cantonal tant les élections au Conseil des Etats, que les élections au Conseil national, ainsi que les personnes élues dans le cadre de ces élections, aux obligations de transparence posées par l'art. 139a Cst.

## 6.5 Les organisations visées par l'art. 139a al. 1 Cst.

L'objectif poursuivi par l'initiative consiste en substance à éviter que toute personne ou organisation poursuivant des intérêts privés puisse, sans que cela se sache, et selon les termes des initiants, « payer pour diriger ». Cela implique en substance que chaque fois que des organisations politiques participent à un scrutin, elles doivent dévoiler leur financement.

Un tel but ne peut être atteint, ainsi que l'ont d'ailleurs fait les autres cantons qui ont introduit l'obligation de transparence du financement de la politique, et ainsi que le prévoit par ailleurs expressément l'art. 139a al. 1 let. b et c, que si toutes les organisations politiques qui ont pris part à des campagnes électorales de votations ou d'élections dévoilent l'identité ou la raison sociale des personnes qui ont financé ledit scrutin. La présente loi doit donc fixer d'une part le contenu minimal des éléments à publier, les dates ou échéances de publication et les autres modalités de

---

<sup>8</sup> Tel est le cas dans l'avant-projet de loi fédérale 19.400 é Iv. pa. « Plus de transparence dans le financement de la vie politique », mis en consultation par le Commission des institutions politiques du Conseil des Etats depuis le 7 mai 2019.

ces publications, mais d'autre part aussi déterminer le plus clairement possible le cercle des organisations politiques soumises à cette obligation.

S'agissant de ce dernier point, il est souligné que la loi ne doit pas seulement s'appliquer aux partis politiques selon le sens traditionnel du terme, mais à toutes les organisations politiques *prenant part à des campagnes électorales de votations ou d'élections*. La description devrait être la plus large possible afin d'empêcher un contournement de l'obligation de publicité du financement au moyen d'une certaine forme d'organisation. A noter aussi, à toutes fins utiles, et pour les mêmes motifs, que les votations basées sur un référendum ou une initiative devront également être soumises à l'obligation de transparence ; on pense ici aux moyens financiers mis en œuvre par les comités pour conduire leurs campagnes.

S'agissant par contre de la publication des comptes, autrement dit du financement « ordinaire » de la vie politique, il est manifeste que cette obligation ne peut de facto pas être applicable à des « organisation de campagne » éphémères. Dans le souci de répondre au mieux aux préoccupations avancées par les initiants, il est ainsi proposé que cette obligation de transparence « ordinaire » du financement de la vie politique ne soit applicable qu'aux organisations politiques constituées sur le long terme. L'idée consiste de ce fait à ne soumettre à l'obligation de publier les comptes annuels que les organisations politiques inscrites au registre des organisations politiques au sens de la LEDP.

#### 6.6 **Ce qui doit être publié, et à quel moment, par les organisations au sens de l'art. 139 al. 1 Cst.**

Le Comité d'initiative a relevé, dans la notice publiée à l'appui de la votation sur la transparence du financement de la politique, qu'« *Une plus grande transparence du financement politique permettra aux électeurs et électrices, avant de se prononcer, de connaître l'identité des donateurs privés et de prendre conscience de leur importance dans le cadre d'actions politiques. [...]. Il ne sera au contraire plus possible de « payer pour diriger», sans que le peuple n'en soit informé. Les Suisses et Suissesses pourront ainsi se faire une meilleure idée des intérêts en présence. Les citoyens et les citoyennes pourront donc se forger une opinion plus libre. Ils rempliront leurs devoirs civiques en toute connaissance de cause* ».

Il ressort de ce qui précède que l'initiative a été conçue afin que les citoyennes et citoyens sachent, **avant** d'exprimer leur vote ou de donner leur voix, quels sont les intérêts privés « qui se cachent » parfois derrière les campagnes des organisations politiques. Cela implique que ces intérêts soient dévoilés avant le scrutin ou l'élection en cause. C'est peut-être aussi à cet effet que le terme « budget » a été intégré à l'art. 139a al. 1 let. a Cst.

Cela implique concrètement que le texte légal devra prévoir que, dans un délai à définir avant chaque élection ou votation à laquelle elles participeraient, les organisations politiques prenant part à des campagnes devront soumettre et déposer

un budget de campagne comprenant toutes les dépenses prévues et leur financement envisagé.

Enfin, comme les initiants étaient partis du précepte qu'un budget de campagne doit être déposé avant le scrutin, le seul moyen d'éviter que cette prescription soit contournée en effectuant les dons après que le budget ait été présenté doit consister en la fixation, dans la loi, de l'obligation de publier un décompte final une fois que l'élection ou la votation seront passées.

#### 6.7 **Qu'entend l'art. 139a al. 2 Cst. par « membres élus des autorités cantonales » et le législateur peut-il étendre cette notion à d'autres élu-e-s ?**

L'art. 139a al. 2 Cst prévoit que « *Les membres élus des autorités cantonales publient, au début de l'année civile, les revenus qu'ils tirent de leur mandat ainsi que les revenus des activités en lien avec celui-ci* ».

1) Il convient d'abord de comprendre ce que l'on doit entendre par le terme « **membres élus** des autorités cantonales » ? S'agit-il uniquement des personnes élues par le biais d'un scrutin populaire ? Les personnes élues « de manière indirecte », à savoir par exemple par le Grand Conseil, sont-elles aussi concernées par cette disposition ?

- ✓ Dans le cas où le terme « **membres élus** des autorités cantonales » devrait s'appliquer aussi aux personnes élues autrement que par un vote populaire, l'art. 139a al. 2 Cst pourrait concerner les « autorités cantonales » élues par le Grand Conseil, expressément citées à l'article 103 al. 1 Cst. Il s'agirait alors *notamment* : des membres du Conseil de la magistrature, des membres du pouvoir judiciaire et du Ministère public, de la secrétaire générale ou du secrétaire général du Grand Conseil.

Dès lors que l'obligation de transparence est souhaitée « par rapport aux citoyennes et citoyens électeurs » (cf. notice explicative), l'obligation de publier doit être limitée aux personnes élues par scrutin populaire à des fonctions publiques.

2) Il convient ensuite de décider si seuls les membres élus des **autorités cantonales** doivent être concernés par l'obligation de transparence, comme l'exige l'art. 139a al. 2 Cst, ou si les **élus cantonaux des autorités fédérales**, respectivement les **élus communaux**, devraient eux aussi se voir imposer l'obligation de transparence sur leurs revenus par le biais de la présente loi d'application<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Il est précisé ici, à toutes fins utiles, que si le législateur cantonal n'a pas le droit de restreindre les obligations clairement et expressément posées par la Constitution cantonale, il a le droit de les étendre par le biais d'une base légale formelle. Ainsi, *pour autant qu'une extension de l'obligation soit conforme au droit supérieur (droit fédéral)*, le droit cantonal peut imposer une telle obligation de transparence aux élus fédéraux. Dès lors

- Pour les motifs tenant notamment au respect de l'autonomie communale exprimés plus haut et au texte de l'art. 139a al. 2 Cst, il est proposé de ne pas soumettre les élu-e-s communaux à l'obligation de publier leurs revenus. Il y a lieu au surplus de tenir compte des difficultés que connaissent de plus en plus souvent les communes pour constituer leurs autorités ; pour ces dernières, en cas d'extension de l'obligation de publication à leurs revenus, la fonction d'élu-e communal passerait vraisemblablement de « peu populaire » à « redhibitoire ».
- Il est par contre proposé, on l'a vu plus haut, que tous les élus fribourgeois du Parlement fédéral soient eux aussi soumis à l'obligation de transparence des revenus. Cette question doit être débattue, quand bien même, comme relevé plus haut, la proposition est susceptible de soulever certains problèmes de compatibilité avec le droit fédéral ; il est renvoyé à ce sujet au chapitre traitant de la question de savoir quelles campagnes électorales ou de votations sont visées par l'art. 139a al. 1 Cst. Le raisonnement qui y est développé pour l'élection des représentants du canton dans les autorités fédérales s'applique *mutatis mutandis* à la question de savoir si ces mêmes personnes peuvent être soumises à une obligation cantonale de transparence des revenus.

#### 6.8 Les « revenus des activités en lien avec le mandat » (art. 139a al. 2 Cst)

La formulation choisie par les initiants laisse la porte ouverte à de très nombreuses possibilités, dont certaines pourraient entraîner une violation du secret professionnel. On pense par exemple ici au fait de révéler un revenu en lien avec un mandat soumis au secret professionnel.

A défaut d'indications à ce sujet dans la documentation mise à disposition par les initiants ou leurs prises de position dans la campagne, il est proposé de considérer que tout revenu perçu par un élu ou une élue en rapport avec les liens d'intérêts qu'il ou elle a déclarés (ou doit déclarer)<sup>10</sup> devrait être considéré comme un revenu des activités en lien avec le mandat.

L'activité professionnelle principale (*si elle n'est pas politique, car auquel cas elle tombe sous la définition du revenu tiré du mandat*) est toutefois exclue de cette obligation de déclaration, dès lors qu'elle n'est en principe pas un « accessoire » de l'activité politique. Au demeurant, une telle obligation de déclaration pourrait avoir un violent effet repoussoir pour nombre de candidats potentiels à des charges publiques et n'aurait surtout aucun intérêt sous l'angle du but recherché.

---

que les droits politiques au niveau communal sont du ressort du législateur cantonal, ce dernier peut le prévoir sans autre pour les élus communaux.

<sup>10</sup> Cf. art. 13 al. 2 de la loi sur l'information et l'accès aux documents

## 6.9 **Que faire des dons anonymes ou reçus sous pseudonyme ?**

Selon l'art. 139a al. 1 let. b et c) Cst., et le présent projet de loi, les organisations politiques prenant part à des campagnes électorales ou de votations devraient être tenues de communiquer nommément, avant le scrutin, les dons d'un montant supérieur à 5'000 francs reçus par une personne physique ou morale. Cette obligation ne peut évidemment s'entendre que pour autant que ces informations soient connues. Il a déjà été vu précédemment que si l'on veut éviter que cette prescription ne soit contournée en effectuant les dons après que le budget ait été présenté, il y a lieu de publier un décompte final une fois que l'élection ou la votation sont passées. Celui-ci doit notamment indiquer nommément le donateur ou la donatrice.

La nouvelle disposition constitutionnelle ne permet manifestement plus d'accepter des dons, dépassant les montants précités, anonymes ou faits sous un pseudonyme. Ces dons ne pouvant de par leur nature pas être restitués, il convient de prévoir dans la loi ce que les organisations politiques peuvent en faire.

Il est proposé que de tels montants soient ajoutés au montant fixe alloué par le Grand Conseil pour les élections générales, en application de l'art. 1a al. 1 let. a de la loi sur la participation de l'Etat aux frais de campagne électorale.

## 6.10 **La vérification des comptes des organisations, des comptes des campagnes électorales ou de votation, et des revenus publiés par les élu-e-s.**

L'art. 139a al. 3 Cst exige que les données publiées soient vérifiées par l'administration cantonale ou une entité indépendante. L'organe ainsi désigné sera chargé de vérifier l'exactitude des données relatives au financement et aux revenus perçus par les personnes désignées en application de l'art. 139a al. 2 Cst. Les données vérifiées devront ensuite, selon le texte constitutionnel, être mises en ligne, car elles devront pouvoir être consultées par tout un chacun.

Les mesures commandées par le nouvel art. 139a Cst pourraient être assorties d'un contrôle indépendant. La mise en place de tels mécanismes de contrôle entraînerait par contre des coûts importants et des lourdeurs administratives. Les scrutins en Suisse et dans le canton de Fribourg ne se limitent pas, on le sait, à des élections parlementaires, comme c'est le cas dans certains autres états d'Europe; ils sont bien plus nombreux compte tenu des très régulières votations et élections.

Certes, le texte de l'art. 139a al. 3 Cst ne contient pas d'exigences spécifiques pour le contrôle. Il n'en reste pas moins que le Conseil d'Etat, puis le Grand Conseil, sont placés devant le dilemme suivant : soit mettre en place un mécanisme de contrôle interne à l'Etat, soit instaurer des mécanismes de contrôle indépendants de l'Etat, mais de ce fait engendrer des lourdeurs et des coûts très importants pour les contribuables et/ou les organisations politiques.

Au regard du compte rendu de la politique de contrôle mise en œuvre en la matière dans les cantons du Tessin, de Genève et de Neuchâtel relaté dans le Message du

Conseil fédéral du 29 août 2018 (cf. chiffres 2.2.1 à 2.2.3 dudit Message) concernant l'initiative populaire «*Pour plus de transparence dans le financement de la vie politique (initiative sur la transparence)*», le présent avant-projet propose, pour des raisons de coûts, d'abord de baser le système de déclaration des organisations politiques essentiellement sur la confiance, moyennant des contrôles par sondage de la part des autorités. Toute autre solution, apparaîtrait disproportionnée par rapport au but recherché. Cela vaut d'autant plus que dans le cadre des contrôles par sondages, dans le cas où des irrégularités seraient constatées, le dégât d'image pour l'organisation politique ou la personne élue serait tel que l'on peut raisonnablement estimer que le risque de fraude sera d'emblée très fortement limité. On peut mentionner ici, au surplus, les sanctions administratives et/ou pénales qui en découleraient, il en est question plus bas, fortement dissuasives elles aussi.

Il est aussi prévu, afin de répartir autant que possible l'impact financier et organisationnel tout de même considérable de ces nouvelles tâches que les informations requises soient soumises aux autorités par les organes responsables des organisations politiques, respectivement fournies par les personnes élues au moyen d'une déclaration spontanée.

Le Conseil d'Etat désignera, en fonction de la teneur définitive de la présente loi d'application, l'organe ou les organes étatique-s qui devra/devront assurer la tâche d'autorité dépositaire et de contrôle, non seulement des déclarations relatives au financement des campagnes, mais aussi de celles relatives aux revenus. En l'état, la Chancellerie d'Etat, déjà en charge de manière générale de l'organisation des votations et élections, est envisagée en tant qu'autorité dépositaire et de contrôle du financement des campagnes et des organisations politiques. Le Service cantonal des contributions pourrait quant à lui également jouer un rôle s'agissant de la tâche de contrôle des revenus déclarés.

A cette fin, l'autorité désignée par le Conseil d'Etat mettra à disposition, pour chaque année civile, la liste exhaustive des personnes auxquelles s'applique l'obligation de publier leurs revenus. Cette centralisation du contrôle permettra d'avoir une vision claire des faits, notamment dans le cas où des sanctions devraient être prononcées. Concernant les déclarations relatives aux revenus, le contrôle de l'exhaustivité des revenus annoncés, pourrait, cela a été évoqué plus haut, s'effectuer en collaboration avec le Service cantonal des contributions (ci-après : SCC). Le cas échéant, en pratique, les contrôles seraient effectués par sondages en comparant les données en possession de l'autorité désignée par le Conseil d'Etat et celles en possession du SCC. Comme les contribuables personnes physiques peuvent ou doivent retourner leur déclaration d'impôt à des dates différentes, les contrôles des revenus d'une année déterminée seraient en principe effectués entre les mois de septembre et décembre de l'année suivante.

Si les revenus annoncés dans la liste devaient correspondre aux revenus annoncés dans la déclaration d'impôt, le SCC pourrait simplement en informer l'autorité désignée par le Conseil d'Etat. En revanche, si le SCC devait constater que des revenus figurant dans la déclaration d'impôt n'ont pas été annoncés dans la liste alors

qu'il estime qu'ils auraient dû l'être, il communiquerait lesdits revenus et leurs montants à l'autorité désignée par le Conseil d'Etat, de manière à ce que cette dernière puisse prendre les mesures nécessaires (on pense notamment à une dénonciation pénale au sens de la loi sur la transparence du financement de la politique). Dans ce contexte, la disposition proposée (art. 12 du projet), en lien direct avec la réglementation d'application, **constituerait une base légale formelle qui lèverait le secret fiscal auquel les collaborateurs du SCC sont soumis en vertu de l'art. 139 LICD**. Sans la levée du secret fiscal, l'autorité désignée par le Conseil d'Etat ne disposerait pas des informations lui permettant d'exécuter la loi.

A l'inverse, si le SCC devait constater que des revenus figurant dans la la liste de l'autorité désignée par le Conseil d'Etat n'ont pas été annoncés dans la déclaration d'impôt, il pourrait utiliser ces informations dans le cadre d'une procédure en tentative de soustraction d'impôt voire, le cas échéant, dans le cadre d'une procédure en rappel d'impôt. En vertu de l'art. 194 LICD, les personnes soumises à l'obligation d'annonce doivent être rendu attentives à ces éléments sur le formulaire qu'elles devront remplir chaque année conformément à l'art. 12.

Toutes ces données seront ensuite, car l'art. 139a al. 4 Cst l'exige, publiées en ligne, à savoir sur le site Internet de l'Etat, par l'autorité désignée par le Conseil d'Etat.

#### 6.11 **La sanction du non respect des obligations de transparence**

Bien que toute obligation ne doive pas forcément être appuyée par un moyen de contrainte de type « répressif », la présente loi propose que la violation de l'obligation consacrée par l'art. 139a al. 1 Cst soit d'abord sanctionnée par un refus de toute prestation au sens de la législation sur la participation de l'Etat aux frais de campagne électorale pour l'élection considérée.

Il est également proposé que le non respect intentionnel des obligations de transparence, tant par les organisations politiques que par les personnes élues, fasse l'objet de sanctions de droit pénal.

Il y a aussi lieu de se rappeler que dans le cas où des irrégularités seraient constatées, le dégât d'image pour l'organisation politique ou la personne élue serait tel que l'on peut raisonnablement estimer que le risque de fraude sera d'emblée très fortement limité.

## **7 Commentaire des articles du projet**

### **CHAPITRE PREMIER DISPOSITIONS GÉNÉRALES**

#### **Article 1 *But de la loi***

Cet article a pour seul objet de fixer le but du projet de loi, à savoir la mise en œuvre de l'art. 139a Cst. Il ne nécessite pas d'explication complémentaire.

## **Article 2**      *Champ d'application de la loi*

L'article 2 al. 1 fixe en substance le champ d'application de la loi aux scrutins cantonaux ainsi qu'aux élections des représentants fribourgeois au Conseil des Etats et au Conseil national.

Il est rappelé, à toutes fins utiles, que les élections se déroulant à l'échelle des districts et des cercles électoraux constitués pour l'élection du Grand Conseil sont considérés comme des scrutins cantonaux, car elles conduisent à l'élection d'autorités cantonales (préfets, députés au Grand Conseil). De plus amples informations à ce sujet sont données sous le ch. 6.3 du présent rapport explicatif.

L'art. 2 précise que la transparence du financement de la politique en matière communale n'est pas régie par la présente loi. Il est précisé à ce sujet que cette question peut être réglée par les communes elles-mêmes, par l'adoption à cet effet d'un règlement communal de portée générale. Il peut d'ailleurs en être de même pour les associations de communes et les agglomérations.

## **Article 3**      *Notion d'organisation politique prenant part à des campagnes*

La finalité première de l'article 2 alinéa 1 consiste à alléger le texte de l'ensemble du projet. En effet, la proposition permet d'englober dans tous le texte, sous le seul terme « organisation politique » les « partis politiques, groupements politiques, comités de campagne et organisations » cités dans le nouvel article 139a Cst. On ne mentionne pas la forme juridique que ces organisations doivent prendre, précisément parce qu'une telle précision aurait pour effet de réduire drastiquement le champ d'application du texte constitutionnel et de la présente loi. Il s'agira en principe de sociétés de personnes ou de personnes morales.

L'alinéa 2 a pour objectif définir ce que la constitution peut entendre par l'expression « prenant part à des campagnes électorales ou de votations ». Il s'agit ici, selon le projet de loi, de « mener une campagne », ce qui permet de faire une distinction par rapport aux acteurs qui ne font que participer à la campagne (par ex. en octroyant un don). Mener une campagne implique d'abord, comme relevé à l'al. 2, de déployer des efforts d'une certaine intensité pendant une certaine durée dans le but d'influencer l'issue du vote. En substance, une personne qui prend position une seule fois ne prend pas part à une campagne électorale ou de votations ; elle ne mène pas une campagne. Une personne qui verse 10'000 francs à un ou une candidat-e ou à une organisation politique pour une campagne ne sera pas non plus considérée comme une « organisation politique » au sens de la loi. Toutefois, la somme versée figurera dans les recettes budgétisées ou dans le décompte final de l'organisation politique menant campagne et devra de ce fait être communiquée.

Avec la précision « respectivement en recueillant des financements de tiers à cet effet », on veut en substance éviter que toute société, entreprise, personne morale, société de personnes, qui mènerait campagne sous son propre nom et avec ses propres moyens ne soit soumise à l'obligation de transparence. Pour rappel, l'idée à la base de l'art. 139a Cst. réside bien dans le fait d'informer sur « qui paye pour commander » ; le fait de soumettre à l'obligation de transparence des entités qui mènent une campagne avec leurs propres moyens serait sans objet, dès lors que, précisément, dites entités agissent déjà en leur propre nom, donc en toute transparence. Par contre si les prénommées, outre leurs propres fonds, utilisent ou collectent

des fonds tiers pour mener la campagne, elles tombent sous la notion d'« organisation politique prenant part à des campagnes électorales ou de votations », donc sous le coup de la présente loi.

Enfin, un candidat à une fonction publique utilisant ses propres moyens financiers n'est pas tenu de les publier. Une telle personne ne peut manifestement pas être considérée comme une « organisation politique » au sens de l'art. 139a Cst.

#### **Article 4**      *Information préalable aux donateurs et donatrices potentiels*

Cet article a pour but de satisfaire certaines exigences en matière de protection des données. Les personnes physiques ou morales dont le nom ou la raison sociale risquent d'être publiés en application de l'art. 139a Cst et de la présente loi doivent en être informées préalablement. Pour le surplus, il est renvoyé au ch. 6.2 du présent message.

## **CHAPITRE 2**

### **TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES CAMPAGNES ÉLECTORALES ET DES VOTATIONS, AINSI QUE DES ORGANISATIONS POLITIQUES (ART. 139A AL. 1 ET AL. 3 CST)**

#### **Article 5**      *Campagnes et organisations politiques concernées*

L'article 5 fait la liste des campagnes en vue d'élections ou de votations concernées par le projet de loi.

Il est précisé à l'alinéa 2, à toutes fins utiles, que les comités d'organisation de referendums ou d'initiatives à l'échelle cantonale sont également soumis à l'obligation de transparence dans le cadre de la phase de récolte des signatures ; on estime en effet que l'on se trouve déjà, à ce stade, en campagne en vue d'une votation.

#### **Article 6**      *Modes de financement et sort des dons anonymes ou reçus sous pseudonyme*

L'art. 6 al. 1, précise d'abord, en substance, qu'outre les contributions financières usuelles « en argent » apportées par des personnes physiques et morales, les prestations en nature entrent également dans le champ du financement. On entend par prestations en nature par ex. les impressions à prix réduit, les articles promotionnels ou les cadeaux à distribuer, tels que crayons gris, etc. fournis à titre gracieux par une entreprise. La valeur économique de prestations de ce type doit être prise en compte ou indiquée au prix habituel sur le marché, pour autant qu'elles soient quantifiables. La valeur des activités de bénévoles telles par exemple des distributions de tracts ou autres ne devraient par contre pas obligatoirement être chiffrées ; elles ne devraient de ce fait pas être comprises dans cette définition. Les donations mixtes entrent aussi dans le cadre de l'art. 6 al. 1, faute de quoi il serait facile de contourner la loi ; il suffirait de fixer le prix (de vente) en dessous de la valeur de l'objet pour faire parvenir la différence à l'acquéreur, en l'occurrence à l'organisation politique. Dans le cas des donations mixtes, seule la différence entre la prestation et la contre-prestation serait considérée comme don au sens du projet de loi.

Il ressort du but de transparence que les dons anonymes ou faits sous un pseudonyme, de quelque nature que ce soit, et d'une valeur supérieure à 5'000 francs ne devraient pas être acceptés.

Étant donné toutefois que de tels dons, s'ils sont faits, ne peuvent pas être restitués, il convient de trouver une solution à cet égard. La solution proposée à cet article est exposée plus en détail sous ch. 6.9.

#### **Article 7**      ***Financement de campagnes pour les élections ou les votations***

L'article 7 al. 1 est proposé afin de s'assurer que les organisations politiques n'aient pas à rendre compte de dépenses insignifiantes et afin de leur épargner, ainsi qu'à l'Etat, un lourd fardeau administratif, un seuil au-delà duquel s'applique l'obligation de divulgation est introduit. Ce seuil s'élève à 10'000 francs. Cela permet d'éviter que, lors d'élections et de votations qui ne prêtent pas à controverse ou pour lesquels les organisations politiques n'utilisent pas d'importantes ressources financières, une charge administrative considérable ne soit néanmoins créée. Ce n'est ainsi que lorsqu'une organisation politique a l'intention de dépenser au-delà de ce seuil pour une campagne électorale ou de votation qu'elle doit déclarer le financement, autrement dit son budget. Si, après la votation ou l'élection, il est constaté que ce seuil a été dépassé, elle est également tenue de présenter un décompte final.

S'agissant de l'alinéa 2, il est d'abord rappelé que la disposition constitutionnelle vise principalement à garantir la clarté quant à qui déploie quels moyens (financiers) destinés à soutenir les élections et les votations et/ou les partisans et les opposants à un projet. Afin que les électeurs et électrices sachent qui déploie quels moyens pour soutenir une élection ou un projet, les budgets investis doivent être communiqués suffisamment tôt avant une élection ou une votation auprès de l'autorité compétente, afin que celle-ci puisse encore les publier, après les avoir contrôlés, avant l'envoi du matériel de vote ou d'élection.

Le budget des organisations politiques doit d'abord inclure les dépenses planifiées. Il s'agit des dépenses publicitaires (annonces, affiches, dépliants, etc.), celles destinées à des actions sur des stands, etc. Par ailleurs, le budget doit indiquer comment ces dépenses seront financées, que ce soit par la caisse de l'organisation, des dons, de la collecte de fonds, etc. Dans ce cadre, le budget devra aussi contenir, *pour autant qu'ils soient déjà disponibles*, le nom, respectivement la raison sociale, et le domicile des personnes physiques et morales qui entendent contribuer pour plus de 5000 francs au financement de la campagne concernée.

Après l'élection ou la votation, les organisations politiques doivent présenter un décompte final. Celui-ci doit être complété par la liste (définitive) des personnes physiques et morales ayant fait des dons d'un montant supérieur à 5'000 francs, pour l'élection ou la votation en question. La présentation d'un décompte final permet d'éviter que les dons reçus après la présentation du budget, mais avant l'élection ou la votation, ne soient pas déclarés et que les dispositions relatives à la transparence en matière de financement des élections et votations soient ainsi contournées en toute simplicité. Le décompte final est également utilisé pour comptabiliser le financement des campagnes des élections et votations si une campagne a été lancée en retard et qu'aucun budget n'a pu ou n'a dû être soumis parce que les valeurs seuils n'ont pas été atteintes.

## **Article 8**      *Financement des organisations politiques inscrites au registre*

Les dispositions relatives à la transparence du financement des élections et votations ne doivent pas être contournées en apportant simplement des contributions financières hors périodes d'élection ou de votation. Or, ce risque ne semble devoir exister que vis-à-vis d'organisations politiques en principe pérennes.

De ce fait, il est proposé ici que seules les organisations politiques inscrites au registre des organisations politiques soient soumises à l'obligation de publier leurs comptes chaque année. Il s'agira concrètement, en principe, des partis politiques dit « traditionnels », car ces derniers révèlent une certaine constance ou continuité dans le temps. Il ne sera toutefois pas interdit aux organisations politiques qui ne sont pas inscrites au registre d'en faire de même.

Le risque que des organisations politiques ne s'inscrivent pas au registre, respectivement demandent leur radiation de ce dernier pour éviter cette obligation semble négligeable, au vu de l'impact médiatique et politique qu'aurait à l'évidence une telle décision, quand bien même elle ne serait pas présentée pour de tels motifs.

L'alinéa 2 se comprend par lui-même, et doit être compris en référence aux exigences posées en lien avec les campagnes.

Il est enfin précisé que les modalités de publication sont fixées au chapitre 4 du projet de loi.

## **Article 9**      *Dépôt et vérification des déclarations de financement*

Il est d'abord relevé que la notion de « personnes responsables des organisations » prévue dans la phrase introductive de l'alinéa 1 renvoie implicitement, pour les identifier, aux statuts ou règlements des organisations politiques concernées. Si les personnes responsables des déclarations au sens de l'art. 9 n'y sont pas clairement identifiées, ce sont celles qui, de fait, remplissent de telles tâches ou devraient les remplir, qui seront présumées être lesdites personnes responsables.

En ce qui concerne l'alinéa 1 let. a, il est d'abord rappelé, à toutes fins utiles, que l'art. 12 al. 2 LEDP prévoit ce qui suit s'agissant de la réception du matériel de vote :

- a) **au plus tôt vingt-huit jours** avant le jour du scrutin mais au plus tard vingt et un jours avant cette date lors des votations fédérales, cantonales et communales.
- b) au plus tard dix jours avant les élections fédérales, cantonales et communales, mais au plus tard cinq jours lors des seconds tours de scrutin.

L'art. 9 al. 1 let. a de l'avant-projet tient compte du délai de 28 jours pour fixer le dernier moment auquel le budget d'une élection ou d'un vote doit être présenté par les organisations politiques. Le choix de six semaines avant le jour de l'élection ou de la votation permet à l'autorité désignée par le Conseil d'Etat pour vérifier la plausibilité des données (al. 2), de disposer encore de deux petites semaines avant le délai le plus éloigné fixé par la LEDP pour l'envoi du matériel de vote. Les données doivent en effet être publiées, selon le projet de loi, au plus tard au moment de l'envoi de la documentation de vote (cf. art. 13 al. 2). *Il s'agit en*

*effet de s'assurer que ces informations puissent être connues des votants et votantes, respectivement des électeurs et électrices avant qu'ils ou elles exercent leur droit de vote, par exemple par correspondance.* Bien que ces délais soient courts, il faut s'attendre à ce que l'introduction d'une valeur seuil conformément à l'art. 7 al. 1 du projet de loi permette de faire face au nombre de budgets à contrôler.

Le décompte final d'une élection ou d'une votation doit être présenté six mois après le jour de l'élection ou de la votation (al. 1, let. b).

Les comptes annuels doivent être présentés avant la fin du mois de juin de l'année suivante (al. 1, let. c). À cette date, les comptes annuels sont généralement clôturés et ont été adoptés par les organes compétents (vérificateurs des comptes, assemblée générale) des organisations politiques concernées. Ils doivent être publiés par l'autorité désignée par le Conseil d'Etat dans le courant de « dite année suivante », ce qui laisse à cette dernière le temps de procéder à ses vérifications (art. 13 al. 3).

Vu que les données de financement, notamment celles des budgets des élections et votations individuelles, sont en partie constituées d'hypothèses et de déclarations spontanées, cette vérification ne peut être faite qu'en établissant la plausibilité des données. S'agissant des comptes, il ne s'agit plus d'hypothèses ; pour les motifs expliqués notamment sous ch. 6.10, il est tout de même renoncé à mettre en place un système de contrôle différent. A noter que l'autorité désignée par le Conseil d'Etat pourra faire appel à des auxiliaires ou demander des documents complémentaires aux fins de l'exécution de sa mission de vérification.

L'alinéa 3 a pour objectif de tenir compte des organisations qui n'ont pas de site internet. Il semble en effet disproportionné d'exiger d'organisations peut être éphémères de mettre en place un site internet pour une seule campagne. De ce fait, il est proposé que la publication par l'autorité désignée par le Conseil d'Etat fasse office de publication par les organisations politiques.

### **CHAPITRE 3**

#### **TRANSPARENCE DES REVENUS DES ÉLU-E-S (ART. 139A AL. 2 ET AL. 3 CST)**

##### ***Article 10 Membros d'autorités concernés***

L'art. 10 a pour objet, comme son titre médian l'indique, de citer les personnes auxquelles s'applique l'obligation de publier leurs revenus. Il est renvoyé au ch. 6.7 du présent rapport pour un commentaire exhaustif de cette disposition.

##### ***Article 11 Revenus soumis à l'obligation de déclaration et de publication***

L'art. 11 a pour objet, comme son titre médian l'indique, de mentionner quels peuvent être les revenus concernés par l'art. 139a al. 2 Cst. Afin de respecter le cadre posé par l'art. 139a al. 2 Cst, l'alinéa 1 mentionne tous *les revenus directement tirés du mandat* (à savoir les « salaire » de l'élu), et l'alinéa 2 tente de décrire le plus précisément possible ce que peuvent être *« les revenus tirés des activités en lien avec le mandat »*.

Comme déjà relevé sous ch. 6.8 du présent rapport, il est rappelé à toutes fins utiles, en lien avec l'art. 11 al. 2 que les revenus provenant de l'activité professionnelle (non politique au sens de l'art. 11 al. 1) exercée à titre principale ne peuvent qu'être exclus de la notion de revenus tirés des activités en lien avec le mandat, puisqu'une telle activité ne peut pas être un « accessoire » de l'activité politique. En effet, si tel était le cas, l'on devrait logiquement tomber sous le coup de l'art. 11 al. 1. Au demeurant, si elle devait être étendue au revenu de l'activité professionnelle exercée à titre principal, une telle obligation de déclaration pourrait avoir un violent effet repoussoir pour nombre de candidats potentiels à des charges publiques « miliciennes » et n'aurait surtout aucun intérêt sous l'angle du but recherché.

Enfin, il est relevé que les revenus obtenus dans le cadre du mandat ou tirés des autres activités en lien avec le mandat concernent les montants reçus à titre de traitement (salaire). Les défraiements (par exemple indemnités de déplacement) ne sont pas considérés comme des revenus.

#### **Article 12**     *Dépôt et vérification des revenus*

Il est proposé que les informations sur les revenus du mandat et en lien avec ce dernier (liste des revenus) soient déposées, par les personnes concernées, auprès de l'autorité désignée par le Conseil d'Etat. En l'état du projet de loi, l'idée est ici de centraliser auprès d'une même autorité les opérations en lien avec l'exécution de la présente loi (art. 12 al. 1).

Cette liste devrait ensuite être transmise à un autre organe de l'Etat, vraisemblablement le Service cantonal des contributions, car celui-ci semble être le seul à même, à l'Etat, de vérifier valablement les données ainsi transmises. Le processus de vérification et ses suites éventuelles est mentionné en détail sous le chiffre 6.10 (art. 12 al. 2).

Enfin, l'art. 12 al. 3 a pour objectif de tenir compte des personnes qui n'ont pas de site internet. Il semble en effet disproportionné d'exiger de telles personnes de mettre en place un site internet pour la publication de leurs revenus. De ce fait, et dès lors que l'autorité désignée par le Conseil d'Etat devra publier les données vérifiées, il est proposé que le dépôt des listes auprès de dite autorité fasse office de publication par les personnes concernées.

### **CHAPITRE 4**

#### **PUBLICATION ET PROTECTION DES DONNÉES**

#### **Article 13**     *Publication des informations sur le financement et des revenus*

L'art. 139a al. 3 Cst. exige que les informations sur le financement des partis, sur celui des élections et les votations, respectivement sur les revenus des personnes élues soient publiées après vérification. L'art. 13 al. 1 décrète que cette obligation doit être concrétisée par une autorité qui sera désignée par le Conseil d'Etat.

S'agissant des budgets des campagnes, cette publication doit avoir lieu au plus tard au moment de l'envoi aux citoyens des documents relatifs à l'élection et la votation, afin que l'objectif de transparence puisse être atteint avant une élection ou une votation.

S'agissant des comptes, ils doivent être publiés dans le courant de l'année suivante, après leur dépôt et leur vérification par la Chancellerie d'Etat (cf. art. 9 al. 1 let. c).

S'agissant de l'alinéa 4, il est relevé que la vérification devrait se faire en comparaison avec la déclaration fiscale y relative. Or, il est difficile de fixer un délai fixe à cet effet, car des prolongations jusqu'à la fin de l'année civile peuvent être obtenues par chaque contribuable avant de déposer sa déclaration d'impôts.

#### **Article 14** *Mode et durée de publication ou de mise à disposition*

Les données relatives aux personnes physiques et morales qui soutiennent financièrement des organisations politiques par des dons et les données relatives aux revenus sont des données personnelles au sens de la loi du 25 novembre 1994 sur protection des données ainsi que de la loi du 9 septembre 2009 sur l'information et l'accès aux documents. La présente loi s'applique au traitement de ces données dans les registres respectifs ; elle constitue une base légale suffisante pour la communication de données personnelles dignes de protection au sens des législations précitées.

S'agissant de l'alinéa 2, il est rappelé que c'est pour des raisons de protection des données, que les informations relatives au financement, ainsi que celles relatives aux revenus, doivent être retirées au terme d'un certain délai, à savoir lorsque leur publication n'a plus aucun intérêt au regard des buts poursuivis par l'art. 139a Cst.

Pour le surplus, il est renvoyé au commentaire du ch. 6.2.

## **CHAPITRE 5**

### **SANCTION DE LA VIOLATION DES OBLIGATIONS DE TRANSPARENCE**

#### **Article 15** *Sanction administrative*

L'article 15 prévoit que toute organisation politique qui ne respecterait pas ses obligations de transparence soit privée du soutien auquel elle pourrait éventuellement prétendre en application de la loi sur la participation de l'état aux frais de la campagne électorale considérée. A l'instar de ce qu'elle fait déjà en application de la loi sur la participation de l'Etat aux frais de campagne électorale, la Chancellerie d'Etat, d'ores et déjà désignée par la loi précitée à cet effet, sera vraisemblablement désignée comme l'autorité compétente pour prononcer le refus et le cas échéant aussi la restitution de montants indument versés, en application de la procédure administrative cantonale (CPJA).

#### **Article 16 et 17** *Poursuite pénale*

Il s'agit d'abord ici de rappeler que selon l'article 335 al. 2 du Code pénal Suisse (CP), les cantons sont habilités à menacer de sanctions les violations du droit administratif et procédural cantonal. Les cantons sont entièrement libres dans l'établissement de ces normes

pénales et les personnes morales peuvent également se voir infliger une amende (ATF 101 Ia 107 ss.).

En l'occurrence, il est proposé ici de prévoir une sanction de droit pénal allant au maximum à 10'000 francs pour les infractions intentionnelles. Le montant maximal de l'amende correspond à celui du droit pénal ordinaire (art. 106 al. 1 CP). Les infractions seront également punies en cas de négligence, mais dans leur maximum, de manière plus modérée (5'000 francs). Des amendes pourront par exemple être infligées à toute personne soumise à l'obligation de déclaration qui ne dépose pas en temps utile ou intégralement les informations exigées relatives aux revenus tirés de son mandat ou en lien avec celui-ci. La procédure pénale sera conduite par les autorités pénales ordinaires, à savoir le Ministère public, ce qui donnera notamment les gages nécessaires d'indépendance, de par la séparation des pouvoirs. Il est aussi prévu, à l'instar de la solution neuchâteloise, que les dons qui n'auraient pas été annoncés soient confisqués au profit de l'Etat.

## **CHAPITRE 6**

### **DISPOSITIONS FINALES**

#### ***Article 18 à 21***      ***Modification de lois***

Les modifications prévues aux articles 18 à 21 ont pour objectif d'introduire dans les lois concernées la notion d'organisation politique. A défaut, le système légal risque de souffrir d'incohérences terminologiques.

#### ***Article 22***      ***Entrée en vigueur et référendum***

Cet article n'appelle pas de commentaire particulier. Tout au plus le Conseil d'Etat estime-t-il utile de relever, ainsi qu'il l'avait fait dans sa réponse à la question écrite 2018-CE-238 relative au calendrier de mise en œuvre de l'initiative constitutionnelle « Transparence et financement de la politique », que l'objectif consiste à disposer d'une loi d'application avant les prochaines élections cantonales de 2021.

## **8 Incidences financières et en personnel**

Il apparaît à ce jour inimaginable que les nouvelles tâches induites par l'art. 139a Cst puissent être acquittées sans recours à du personnel supplémentaire, que ce soit du personnel fixe ou engagé sur mandat. En l'état, ces besoins supplémentaires, éventuellement répartis sur plusieurs unités administratives (p. ex : Chancellerie d'Etat, DIAF, Service cantonal des contributions, Ministère public), pourraient correspondre entre 200'000 francs et 250'000 francs par an.

## **9 Incidences du projet sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes**

Le présent projet de loi n'a aucune influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes. Cela est dû, en particulier, à l'option qui a été choisie de laisser aux communes la liberté de légiférer, ou non, en la matière.

## **10 Conformité au droit fédéral et eurocompatibilité**

Les modifications ou adaptations concernés par le présent projet de loi sont en principe conformes au droit fédéral. Elles ne rencontrent aucune incompatibilité avec le droit européen.

## **11 Développement durable**

Il ressort des arguments développés par les initiants que l'art. 139a Cst. devrait en substance permettre de renforcer la confiance des Suisses et des Suissesses envers les institutions démocratiques du pays. Ainsi, selon les initiants, *l'opacité fera place à la transparence, garantissant au peuple suisse que la défense d'intérêts privés par les partis politiques se fera de façon ouverte et publique. Cet effort de clarté servira un climat politique plus serein.*

Il ressort de ces motifs, qui ont conduit à l'acceptation par le peuple fribourgeois de l'art. 139a Cst, que le présent projet ne pourrait avoir aucun impact négatif sur les diverses composantes du développement durable. Il y a même lieu de relever, comme l'ont suggéré les initiants, un impact plutôt favorable sous l'angle sociétal.

## **12 Clause référendaire**

La présente loi sera soumise au referendum législatif (facultatif).

Elle n'est en revanche pas soumise au referendum financier, même facultatif.