

Madame la Conseillère fédérale  
Karin Keller-Sutter  
Département fédéral de justice et police  
3003 Berne

Par courrier électronique :  
[cornelia.perler@bj.admin.ch](mailto:cornelia.perler@bj.admin.ch)

Paudex, le 29 mars 2022  
PGB

### **Projet d'ordonnance sur la transparence du financement de la vie politique**

Madame la Conseillère fédérale,

Nous avons pris connaissance du projet cité en titre, mis en consultation par vos soins et qui a retenu toute notre attention dans la mesure où notre organisation participe à certaines campagnes de votations. Nous prenons ainsi la liberté de vous adresser notre position.

#### Contexte

Le principe de la transparence du financement de la vie politique, sur le plan fédéral, a été accepté par le Parlement le 18 juin 2021, avec l'introduction des nouveaux articles 76b à 76k dans la loi fédérale sur les droits politiques. Le présent projet d'ordonnance vise à préciser et clarifier un certain nombre d'éléments.

Nous pouvons rappeler ici que, lors de la consultation de 2019 portant sur le projet législatif et donc sur le principe même de la transparence du financement de la vie politique, nous avons adopté une position négative. Nous avons souligné la difficulté de contrôler les informations fournies, la possibilité de contourner la publicité des dons importants, la difficulté ou l'impossibilité de chiffrer certains éléments (engagement du Conseil fédéral, de certaines personnalités ou de certains médias en faveur d'un objet de votation) ; il nous semblait que les nouvelles règles de transparence ne réussiraient au mieux qu'à « quantifier » des rapports de force déjà connus, sans vaincre pour autant la méfiance populaire vis-à-vis du manque de transparence de certains acteurs de la vie politique.

Cela étant, ces nouvelles règles ont maintenant été adoptées et il est donc indispensable que les personnes physiques et morales qui s'engagent dans des campagnes de votation disposent d'informations les plus précises possibles quant aux obligations qui leur incombent désormais.

Nous nous limitons à aborder ici quatre aspects particuliers du projet d'ordonnance qui appellent une réaction de notre part.

#### 1. Définitions (art. 2) :

Nous saluons la volonté de définir le plus précisément possible les notions de *recettes* et de *libéralités non monétaires*, tout en constatant que la volonté de tout compter – certes logique si l'on veut que les comparaisons soient correctes – posera des défis importants aux personnes chargées de tenir la comptabilité des campagnes politiques, qui se trouveront confrontées à des risques d'erreurs ou d'oublis involontaires.

Nous retenons en particulier qu'il s'agira de compter, dans ces notions, les biens et les services fournis « gratuitement ou à un prix inférieur à celui du marché », ce qui obligera à comptabiliser dans les recettes non seulement des biens et services non facturés, mais aussi des rabais sur certains biens et services facturés.

Un premier élément apparemment rassurant est que la définition des *libéralités non monétaires* précise que celles-ci ne devront être comptabilisées que « s'il est évident pour le bénéficiaire, compte tenu des circonstances, que la libéralité est faite dans le but de soutenir un parti politique ou une campagne électorale ou de votation ». Cela exclut les rabais commerciaux courants non liés à une campagne politique particulière ; cela exclut aussi que la personne chargée de tenir la comptabilité d'une campagne politique doive effectuer des recherches sur tous les prix facturés pour découvrir si ceux-ci n'ont pas fait l'objet d'un rabais. **Nous estimons que cette précision ne devrait pas figurer uniquement dans la définition des *libéralités non monétaires*, mais aussi dans celle des *recettes*, dans un souci d'harmonisation de ces deux définitions.**

Un second élément apparemment rassurant est que la comptabilisation des biens ou services « rendus gratuitement ou à un prix inférieur au prix du marché » n'est exigée que lorsque ceux-ci sont « habituellement fournis à titre commercial ». Selon le rapport explicatif (p. 9), cela exclut « *les activités de milice qu'une personne exerce au sein de son parti ou du comité d'organisation d'une campagne* ». Le rapport précise explicitement que cela doit exclure « *par exemple l'engagement personnel intensif et bénévole qui consiste, pour les membres d'un parti ou d'un comité, à consacrer des journées ou des nuits entières au collage d'affiches, à la conception de logiciels ou à la création et à la maintenance de sites Web* ». Il est néanmoins ajouté qu'« *un service sera réputé libéralité non-monétaire si celui qui le fournit le propose habituellement à titre commercial (p. ex. informaticien configurant gratuitement des logiciels pour son parti ou graphiste concevant pour son parti des prospectus à prix cassé)* ». Ces explications sont bienvenues pour guider les futurs responsables des comptabilités des campagnes politiques. Cependant, sur le fond, nous considérons qu'il serait absurde de traiter différemment l'engagement militant et non professionnel d'une personne selon qu'elle exerce professionnellement l'activité en question ou qu'elle exerce un autre métier ; un informaticien qui consacre ses jours de congé à créer et à gérer un site internet ne représente pas une « libéralité » différente qu'un étudiant ou un avocat qui accomplit le même travail à ses heures de libres. **Nous plaçons donc pour que seuls les services fournis gratuitement ou à prix réduit dans un cadre professionnel soient indiqués dans les recettes ou dans les libéralités non monétaires.**

## 2. Auteur réel d'une libéralité (art. 5 al. 2)

Concernant la déclaration des libéralités de plus de 15'000 francs, il est précisé que l'auteur d'une telle libéralité, tel qu'il doit être annoncé par les responsables de la campagne, est celui « qui avait à l'origine octroyé la libéralité en vue de soutenir l'acteur politique ». Le rapport explicatif (p. 13-14) précise que cette définition « vise à éviter qu'il ne soit facile de contourner la loi par l'entremise de tiers (p. ex. des associations) ».

Cette disposition, bien que cohérente avec le but de transparence recherché, est inapplicable. On ne peut en effet pas attendre d'un responsable de campagne qui tient la comptabilité de celle-ci, qu'il enquête systématiquement pour savoir si les auteurs apparents des libéralités reçues ne sont pas de simples intermédiaires. **Les seules investigations éventuellement exigibles devraient se limiter aux cas où il est évident ou facilement compréhensible que l'auteur apparent n'est qu'un intermédiaire.**

## 3. Moment de l'entrée en vigueur des nouvelles règles :

Il est prévu que les nouvelles dispositions entrent en vigueur le 23 octobre 2022 en vue des élections fédérales du 22 octobre 2023. Pour les campagnes de votation, l'obligation d'annoncer les recettes et les libéralités de plus de 15'000 francs court dès le 4 mars 2023 en vue des votations fédérales du 3 mars 2024.

Ces délais méritent d'être soulignés en raison de leur importance pour les acteurs politiques concernés. Nous constatons qu'ils offrent une marge convenable pour se préparer et nous n'avons donc pas d'objection à formuler à ce sujet.

#### 4. Prise en compte ou non des campagnes de récolte de signatures

Le projet législatif tel qu'il a été mis en consultation en 2019, puis transmis au Parlement, indiquait explicitement que les campagnes de récolte de signatures étaient considérées comme des campagnes politiques distinctes des campagnes de votation et qu'elles étaient donc astreintes à des annonces distinctes (recettes budgétées, recettes effectives, libéralités excédant une certaine limite). Ensuite, dans le cadre des travaux parlementaires, la prise en compte des campagnes de récolte de signatures a été *expressément exclue* du projet, afin de simplifier ce dernier. Les nouveaux articles 76b à 76k LDP n'y font ainsi plus aucune allusion, se bornant à mentionner les *campagnes en vue d'une votation fédérale*.

En s'appuyant sur ces faits, on pourrait être fondé à considérer que les campagnes de récolte de signatures ne sont pas soumises aux nouvelles règles de transparence. Pourtant, il nous semble que ce point mériterait d'être explicitement précisé à quelque part – au moins dans l'ordonnance – afin de lever tout doute et toute ambiguïté.

Dans le cas d'une initiative populaire, la récolte de signatures et la campagne en vue de la votation constituent, dans la très grande majorité des cas, deux étapes clairement séparées dans le temps. Dans le cas d'un référendum en revanche, ces deux étapes s'enchaînent le plus souvent dans un court laps de temps (moins d'une année) et elles sont le plus souvent menées par un même comité de campagne. Dans un tel cas, des questions se posent :

- La condition d'un engagement de plus de 50'000 francs (art. 76c al. 1 LDP) comprend-elle ou non les montants consacrés à la récolte des signatures ?
- Les recettes (budgétées et effectives) devant être annoncées (art. 76c al. 2 let. a LDP) comprennent-elles les recettes affectées à la récolte de signatures ?
- Les libéralités (monétaires ou non monétaires) « octroyées dans les 12 mois précédant la votation » (art. 76c al. 2 let. b LDP) comprennent-elles les libéralités reçues dans le cadre de la récolte de signatures ? (en considérant que la récolte de signatures en vue d'un référendum a généralement lieu dans les 12 mois précédant la votation)

Nous insistons sur le fait que les campagnes de récolte de signatures en vue d'une initiative populaire (plus de 12 mois avant la votation) et celles destinées à un référendum (moins de 12 mois avant la votation) doivent impérativement être traitées sur un pied d'égalité.

En supprimant dans la loi toute allusion aux campagnes de récolte de signatures, le Parlement a certes rendu la loi plus simple, mais il a aussi créé une incertitude juridique, tout particulièrement dans le cas d'un référendum. **Nous estimons que cette incertitude doit impérativement être levée par des dispositions sans équivoque.**

\* \* \*

En conclusion, et en nous référant aux objections qui précèdent, nous considérons le projet d'OFipo, tel que mis en consultation, comme insuffisamment abouti.

Nous vous remercions de l'attention que vous porterez à ce qui précède et vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'expression de notre haute considération.

Centre Patronal

Pierre-Gabriel Bieri