



Master

2023

Open Access

This version of the publication is provided by the author(s) and made available in accordance with the copyright holder(s).

---

Le financement des campagnes de votations et d'élections. Le débat populaire sous le prisme du droit : la protection de la formation de la volonté populaire lors des campagnes de votations et d'élections

---

Campus, Valérie Anne

#### How to cite

CAMPUS, Valérie Anne. Le financement des campagnes de votations et d'élections. Le débat populaire sous le prisme du droit : la protection de la formation de la volonté populaire lors des campagnes de votations et d'élections. Master, 2023.

This publication URL: <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:176779>



**UNIVERSITÉ  
DE GENÈVE**  
FACULTÉ DE DROIT

Valérie CAMPUS

## **Le financement des campagnes de votations et d'élections**

Le débat populaire sous le prisme du droit : la protection de la formation de la  
volonté populaire lors des campagnes de votations et d'élections

Chargée d'enseignement : Dre Camilla JACQUEMOUD

Date de dépôt : 23 décembre 2023

Année académique 2023-2024

## Table des matières

Introduction.....	3
I. Contexte de la réglementation du financement des campagnes en Suisse.....	5
A. Garantie des droits politiques : art. 34 Cst.....	5
B. Nécessité d'une telle législation.....	7
C. Histoire et évolution récente .....	8
1. Premiers échecs des tentatives de réforme.....	8
2. Initiative sur la transparence .....	9
3. Introduction des nouvelles dispositions de la LDP.....	10
II. Législations sur la transparence du financement de la vie politique .....	11
A. Nouvelles dispositions de la Loi sur les droits politiques.....	11
1. Principales règles et réglementations introduites.....	11
i. Partis politiques : art. 76b LDP .....	11
ii. Campagnes électorales et de votations : art. 76c LDP.....	12
iii. Contrôle, publication et sanction pénale.....	13
2. Principales critiques .....	14
i. Montant du seuil .....	14
ii. Absence de déclaration des dépenses .....	14
iii. Modalités du contrôle et publication.....	15
iv. Sanctions .....	16
3. Evaluation de l'effectivité des nouvelles dispositions : marges de manœuvres .....	17
i. Risques de contournement.....	17
ii. Tiers intermédiaire .....	18
a. Diverses hypothèses .....	18
b. Illustration de l'utilisation d'un tiers intermédiaire.....	19
c. Propositions d'argumentation .....	19
d. Dénonciation .....	20
iii. Morcellement .....	21
a. Des dons .....	21
b. De la campagne .....	21
iv. Orientation précoce des subventions .....	21
B. Législations cantonales sur le financement des campagnes de votations et d'élections..	22
1. Compétences cantonales en matière de droits politiques.....	22
i. Souveraineté cantonale en matière de votations et d'élections cantonales .....	22
ii. Réserve en faveur de la législation cantonale en matière de votations et	
d'élections fédérales.....	23

2.	Caractéristiques et étendue .....	24
i.	Seuil de déclaration .....	24
ii.	Objet de l'obligation de transparence .....	24
iii.	Sanctions .....	24
III.	Appréciation des propositions de réforme au-delà de la transparence .....	25
A.	Egalité politique .....	25
B.	Plafonnement du financement.....	26
1.	Analyse des enjeux et conformité légale d'un plafonnement.....	26
i.	Influence du financement sur les résultats des votations.....	26
ii.	Opportunité d'un plafonnement .....	27
2.	Situation française.....	29
C.	Financement public .....	29
	Conclusion .....	31
	Tables des abréviations .....	33
	Bibliographie.....	35
	Déclaration relative au plagiat .....	38

## Introduction

La Suisse est le pays où l'on vote le plus ; une votation sur deux dans le monde se déroule sur le sol helvétique. Elle détient le titre de « championne du monde de la démocratie directe »<sup>1</sup>. Néanmoins, la Suisse était, jusqu'il y a peu, l'un des rares pays d'Europe n'ayant pas de réglementation sur le financement des partis politiques ainsi que des campagnes d'élections et de votations. Les partis politiques ne sont pas les seuls à s'engager dans les campagnes d'élections ou de votations, les associations et les entreprises concernées par un objet le défendent parfois avec des moyens financiers importants. Le manque de transparence qui accompagne les financements questionne la démocratie, la confiance des citoyens dans la classe politique et la réputation de la Suisse à l'étranger.

En réponse à ces préoccupations, la Suisse a désormais édicté des règles sur la transparence du financement de la vie politique, au niveau fédéral et dans certains cantons. Ces règles étant relativement récentes, il est utile non seulement de présenter leur teneur et leur portée mais également de les comparer afin d'identifier leurs failles et d'apprécier leur effectivité. Par ailleurs, ces règles étant limitées à la transparence, il est aussi judicieux d'analyser l'opportunité d'une réforme tendant à l'introduction d'un plafonnement du financement afin de garantir une meilleure égalité politique.

A cette fin, mon travail commencera par une mise en contexte de l'introduction de la nouvelle législation ; celle-ci mettra en évidence les principes constitutionnels sur lesquels le législateur s'est appuyé, démontrera la nécessité d'une telle réglementation et exposera l'évolution menant à son introduction. En effet, c'est à l'Etat d'assurer l'effectivité et la régularité des droits politiques en Suisse. La Constitution fédérale garantit la protection de ces droits à son art. 34 Cst., notamment la liberté de vote à son alinéa 2. Cette garantie « protège explicitement non seulement le vote non faussé, mais aussi la libre formation de la volonté politique lors de la campagne qui se déroule en amont de celui-ci »<sup>2</sup>. Assurément, chaque citoyen doit pouvoir former sa propre opinion sur un objet, une personne ou un parti mais, comme l'a souvent rappelé le Tribunal fédéral, « l'intervention de groupes d'intérêts disposant de moyens considérables et souvent opaques peut constituer un danger sérieux pour la vie démocratique et peut également porter atteinte aux droits du citoyen électeur à un vote libre et non-faussé »<sup>3</sup>. C'est pourquoi il est important que le citoyen ait connaissance non seulement des coûts d'une campagne de votations ou d'élections mais également de l'identité des donateurs qui la finance<sup>4</sup>.

Les nombreuses tentatives pour instaurer une réglementation sur la transparence du financement de la vie politique suisse ainsi que les critiques d'institutions, en particulier du Groupe d'Etats contre la corruption du Conseil de l'Europe (GRECO) sur l'absence de réglementation sur le sujet, ont donné naissance à l'initiative populaire "Pour plus de

---

<sup>1</sup> SCJARINI, p. 135.

<sup>2</sup> SCHAUB, politischer Wettbewerb, p. 1602.

<sup>3</sup> ATF 125 I 441, consid. 2b.

<sup>4</sup> BALMELLI, Limitation du financement, p. 13.

transparence dans le financement de la vie politique" déposée le 10 octobre 2017. Par la suite, un contre-projet indirect est adopté par le Parlement en juin 2021 ; les articles 76b ss. LDP y sont intégrés et l'initiative est alors retirée. Le Conseil fédéral adopte l'ordonnance sur la transparence du financement de la vie politique lors de sa séance du 24 août 2022, et fixe au 23 octobre 2022 l'entrée en vigueur de la nouvelle loi révisée et de son ordonnance. La loi s'applique donc pour la première fois lors des élections du Conseil national du 22 octobre 2023<sup>5</sup>.

Mon travail continuera par une présentation de la teneur des nouvelles dispositions et sera accompagnée d'une analyse critique des choix du législateur ainsi que d'une mise en évidence de plusieurs marges de manœuvre dont disposent les acteurs politiques pour contourner la loi. Pour illustrer une des hypothèses de contournement, je prendrai le cas de la « Fondation pour une politique bourgeoise » qui a fait un don d'un demi-million à l'Union démocratique du centre (UDC) pour les élections du Conseil national d'octobre 2023. Dans cette affaire, le souci est que la Fondation n'est qu'un intermédiaire et permet ainsi d'occulter l'identité des donateurs initiaux. Dans ce contexte, je proposerai des solutions afin de pallier ce contournement<sup>6</sup>.

Ensuite, j'aborderai certaines législations cantonales en matière de transparence du financement de la vie politique. En effet, les cantons ont été précurseurs de la problématique de la transparence du financement ; des lois cantonales existaient déjà en la matière de par le système fédéraliste suisse et l'autonomie accordée qui en découle (art. 39 Cst.). Les cantons du Tessin, Genève, Neuchâtel, Schwyz, Fribourg, Jura et Vaud ont effectivement introduit des dispositions sur le sujet. La teneur et la portée varient d'un canton à l'autre, il est alors pertinent de les comparer et de souligner les points qui pourraient être repris par la législation fédérale.

Enfin, j'évaluerai la pertinence d'introduire un plafonnement du financement ou également un financement public direct en tant que potentielles réformes afin de poursuivre le chemin vers plus de transparence. En effet, il est intéressant d'aborder le financement des campagnes sous l'angle de l'égalité des chances. L'art. 34 al. 1 Cst. confère l'égalité du vote qui comprend l'égalité des chances et des armes. Les flux financiers dans les campagnes électorales et de votations questionnent l'égalité politique et entrent ainsi potentiellement en conflit avec la liberté de vote et d'élection<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Troisième cycle d'évaluation du GRECO, Addendum au second rapport de conformité sur la Suisse, N 13-14.

<sup>6</sup> AUTHIER Philéas, Premières lacunes identifiées pour le financement transparent des partis, *in* RTS 16 septembre 2023.

<sup>7</sup> SCHAUB, politischer Wettbewerb, p. 1601.

## I. Contexte de la réglementation du financement des campagnes en Suisse

### A. Garantie des droits politiques : art. 34 Cst.

Les droits politiques peuvent se définir comme « l'ensemble des droits dont tous les membres d'une communauté politique démocratique disposent pour participer à la prise des décisions de celle-ci »<sup>8</sup>. Les droits politiques regroupent le droit de vote, le droit d'initiative et de référendum ainsi que le droit de participer aux élections et votations. Avant l'entrée en vigueur de la Constitution fédérale révisée de 1999, le Tribunal fédéral garantissait le droit de vote de façon non-écrite comme « le droit d'exiger qu'aucun résultat de votation ou d'élection ne soit reconnu s'il ne traduit pas d'une manière fidèle et sûre la volonté librement exprimée du corps électoral. ». Chaque électeur doit donc pouvoir se déterminer en formant son opinion de la façon la plus libre et complète possible<sup>9</sup>. La Constitution a matérialisé ce principe et garantit, depuis sa révision, les droits politiques à son article 34.

L'art. 34 Cst. est à cheval entre les droits fondamentaux et les droits politiques car il ne garantit ces derniers que façon générale et n'assure en lui-même aucun droit politique déterminé. Autrement dit, cet article fait partie du catalogue des droits fondamentaux et interagit avec les droits politiques qui se trouvent hors de celui-ci, à l'exemple des dispositions 136 al. 2, 138 ss. Cst. qui sont des droits politiques fédéraux de rang constitutionnel à proprement parler<sup>10</sup>.

L'alinéa premier de l'art. 34 Cst. garantit les droits politiques, institués par les ordres juridiques fédéraux de manière générale. Cette garantie comprend le droit d'élire, de voter et de signer des initiatives et demandes de référendum. Elle déploie ses effets sur les plans fédéraux, cantonaux et communaux. Cet alinéa protège également l'égalité politique ; selon le Tribunal fédéral, « la garantie qui découle de l'art. 34 Cst. entretient un lien étroit avec la garantie d'égalité prévue à l'art. 8 Cst » ; il a ainsi expressément reconnu le principe d'égalité des chances comme une émanation de la liberté de vote et d'élection<sup>11</sup>. De cette notion ne découle pas seulement un droit d'égalité devant et dans le vote mais également une égalité à l'éligibilité. Chaque acteur politique doit avoir la même légitimité pour accéder aux mandats électifs<sup>12</sup>.

Le deuxième alinéa garantit la liberté de vote qui regroupe la libre formation de l'opinion des citoyens ainsi que l'expression fidèle et sûre de leur volonté<sup>13</sup>. Les nouvelles exigences en matière de transparence se fondent principalement sur cette base, en relation avec l'art 39 al. 1 Cst. qui établit que la Confédération règle l'exercice des droits politiques au niveau fédéral<sup>14</sup>.

---

<sup>8</sup> DUBÉY, N 4836.

<sup>9</sup> BALMELLI, Financement, p. 156.

<sup>10</sup> CR CST-MARTENET/VON BÜREN, art. 34 Cst., N 5-6.

<sup>11</sup> *Ibid.*, N 45.

<sup>12</sup> *Ibid.*, N 41-44.

<sup>13</sup> MALINVERNI/HOTTELIÉRIE/HERTIG RANDALL/ FLÜCKIGER, N 869.

<sup>14</sup> Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats concernant l'initiative parlementaire : Plus de transparence dans le financement de la vie politique, FF 2019 7467, 7491.

L'art. 34 al. 2 Cst peut être interprété sous l'angle de la protection de l'intégrité des processus de démocratie directe. On peut en déduire, premièrement, que non seulement la transmission active d'informations mais aussi l'absence de celle-ci sont susceptibles de fausser la formation de la volonté. La garantie constitutionnelle protège l'expression libre et complète de la volonté ce qui exige l'accès aux informations nécessaires et implique que le manque d'information conduit à une distorsion de la libre formation de la volonté<sup>15</sup>. Deuxièmement, les informations décisives comprennent les informations qui vont au-delà du contenu du projet au sens strict ; celles qui entourent les campagnes. Malheureusement, la doctrine et la jurisprudence partent du principe que le devoir d'information se limite uniquement au contenu du projet concret alors que les informations contextuelles sont parfois décisives<sup>16</sup>. Troisièmement, les informations sur le financement des objets soumis à votation sont potentiellement décisives car elles permettent de mieux comprendre les intérêts et les objectifs des acteurs politiques. Les intérêts à l'origine d'une campagne de votation ou d'élection se déterminent aussi par rapport à l'influence de tierces personnes qui versent des contributions importantes<sup>17</sup>.

Selon la doctrine majoritaire et le Tribunal fédéral, les droits politiques possèdent une double nature dès lors qu'ils sont à la fois un droit et une fonction<sup>18</sup>. D'après BALMELLI, il découle de la nature de fonction du droit de vote des effets constitutifs qui obligent l'Etat à encadrer les campagnes afin d'assurer un exercice complet de cette fonction<sup>19</sup>. La publication du financement contribue à l'information des électeurs et des votants et sert ainsi à la libre formation de leur volonté ; conséquemment, les autorités sont tenues de mettre en place des mesures adéquates afin de garantir une transparence dans le financement, permettant ainsi aux électeurs d'exprimer leur opinion politique de manière libre et non biaisée<sup>20</sup>.

L'art. 34 al. 2 Cst. permet donc de déduire des obligations de protection desquelles le législateur édicte des prescriptions de transparence ; se pose alors la question de savoir dans quelle mesure celles-ci sont compatibles avec les droits fondamentaux. Selon le Tribunal fédéral, la liberté des candidats d'organiser leur campagne électorale et leur droit à la liberté d'expression et d'opinion peuvent être limités si l'on constate qu'une contribution financière de tiers compromet le processus de formation de la volonté<sup>21</sup>. Par conséquent, même si les prescriptions en matière de transparence peuvent constituer une atteinte à la liberté d'opinion et d'association (art. 16 et 23 Cst.) ainsi qu'à la liberté de vote et d'élections (art. 34 al. 2 Cst.) ; ces atteintes se justifient, en étant proportionnées (art. 36 al. 3 Cst.) et en invoquant l'égalité des chances politiques, la protection de la libre formation de la volonté et la crédibilité des procédures démocratiques<sup>22</sup>.

---

<sup>15</sup> AMMANN, p.104.

<sup>16</sup> *Ibid*, p.105-106.

<sup>17</sup> *Ibid*, p.106-107.

<sup>18</sup> BALMELLI, Financement, p. 159.

<sup>19</sup> *Ibid*, p. 162.

<sup>20</sup> BAUMANN/WINISTÖRFER, p. 351.

<sup>21</sup> ATF 125 I 441, consid. 2c.

<sup>22</sup> BAUMANN/WINISTÖRFER, p. 352.

## B. Nécessité d'une telle législation

Comme évoqué (cf. *supra* p. 5), l'art. 34 al. 2 Cst permet de déduire des obligations de transmission d'informations décisives, et il est important de comprendre pourquoi les renseignements sur le financement de la vie politiques sont décisifs et nécessitent d'être règlementés.

La Suisse dispose d'un parlement de milice ; les parlementaires exercent ainsi un mandat à titre bénévole ou à temps partiel. Les partis politiques ne sont pas financés directement par des fonds publics mais par les cotisations des membres ou indirectement par les fonds versés en vertu de la loi sur les moyens alloués aux parlementaires<sup>23</sup>. Le financement public des partis politiques est alors non seulement indirect mais également modeste, de sorte que ceux-ci dépendent fortement des dons privés ; dès lors, l'argent joue un rôle important en politique<sup>24</sup>. En effet, les campagnes de votations et d'élections demandent de gros moyens financiers. Selon la plateforme « *Moneyinpolitics* », le coût des élections du Conseil national de 2023 aurait dépassé CHF 50 millions<sup>25</sup>.

Selon des investigations réalisées en 2017 auprès des autorités fiscales, les particuliers auraient versé, chaque année, environ CHF 50 millions de francs aux partis politiques<sup>26</sup>. Plusieurs entreprises versent également des dons à des comités de votation. En 2011, Hilmar GERNET mentionnait que les partis au niveau national étaient essentiellement financés par une douzaine d'entreprises. Dans ce sens, une enquête de l'association Actares met en évidence que des entreprises cotées au *Swiss Market Index* font des dons à des fins politiques. Sans pouvoir totalement exclure que ces dons soient désintéressés, on peut raisonnablement penser, à tout le moins lorsqu'ils proviennent d'entreprises à but lucratif, qu'ils sont au moins partiellement animés par une volonté d'exercer une influence. Il est donc important que le citoyen sache qui se cache derrière les dons accordés à tel parti, candidat ou campagne pour se faire une idée de quels sont les intérêts qui les lient<sup>27</sup>.

De plus, l'opacité du financement de la vie politique a provoqué quelques scandales. Dans le cadre de la débâcle d'UBS en 2008, le Conseil National avait adopté, au printemps 2009, une motion demandant que la structure salariale des établissements financiers soutenus par l'Etat soit calquée sur celle des entreprises liées à la Confédération. L'objectif était de prévenir les risques pour la place financière suisse. Cette motion a été renvoyée en commission par le Conseil des Etats. Lors des discussions parlementaires, des conseillers aux Etats de l'ex parti démocrate-chrétien (PDC) qui avaient initialement été favorables à ce plafond ont soudainement changé d'avis en s'y opposant. La presse a révélé ensuite que le PDC avait reçu

---

<sup>23</sup> Message du Conseil fédéral concernant l'initiative populaire « Pour plus de transparence dans le financement de la vie politique », FF 2018 5675, 5683.

<sup>24</sup> SCHAUB, politischer Wettbewerb, p. 1601.

<sup>25</sup> Moneyinpolitics, Coût des élections du Conseil national 2023, [https://moneyinpolitics.ch/fr/disclosure\\_runs/2a7f2f36cc32ffdd834118cfbd55909511d3c57e](https://moneyinpolitics.ch/fr/disclosure_runs/2a7f2f36cc32ffdd834118cfbd55909511d3c57e) (consulté le 20.11.2023).

<sup>26</sup> LEUZINGER Lukas, Das Millionengeschenk der Kantone, in *Luzerner Zeitung* 30 Juillet 2017.

<sup>27</sup> TONDURY, p. 565.

un don de CHF 150'000.- de la part d'UBS peu de temps avant le vote. Pris à parti, le PDC a ensuite refusé le don<sup>28</sup>. Autre exemple, en 2012, Christophe Blocher avait également accusé Phillip Müller, président du Parti Libéral-Radical (PLR) suisse, de s'opposer à l'achat d'un nouvel avion de combat, le Gripen, du fait que le politicien était financé par le constructeur concurrent du Gripen. Etant donné qu'aucune législation sur la transparence de la vie politique suisse n'existait à l'époque, ces deux accusations sont restées des suppositions<sup>29</sup>.

D'après Martina CARONI, les partis défendent, dans une certaine mesure et de façon inconsciente, une politique favorable à leurs donateurs. Partant, elle soutient que pour garantir réellement la libre formation de l'opinion (art. 34 al. 2 Cst.), l'électorat doit également être informé de l'origine des dons reçus<sup>30</sup> ; il est crucial de savoir quels groupes d'intérêts financent quels partis politiques, quelles campagnes et à quelle hauteur. Selon la doctrine, il n'existe pas de moyens moins contraignants que les règles de transparence car les obligations volontaires sont considérées comme insuffisantes<sup>31</sup>. De plus, les nouvelles dispositions sur la transparence respectent le principe de la proportionnalité (art. 5 al. 2 et 36 al. 3 Cst.) et contribuent à la formation non faussée de la volonté des électeurs garantie par l'art. 34 al. 2 Cst<sup>32</sup>.

## C. Histoire et évolution récente

### 1. Premiers échecs des tentatives de réforme

La réflexion sur la transparence du financement de la vie politique suisse est très actuelle. En effet, c'est lors des dernières élections du Conseil national, en octobre 2023, que s'appliquait pour la première fois la nouvelle législation en la matière. Cependant, l'introduction de cette nouvelle réglementation n'est pas une idée nouvelle puisque des tentatives d'amélioration de la transparence du financement de la vie politique en Suisse ont été nombreuses.

Cette discussion émerge lors de l'introduction de l'art. 34 Cst. garantissant les droits politiques dans la Constitution fédérale du 18 avril 1999. Comme la transparence du financement de la vie politique entretient des liens étroits avec la garantie des droits politiques (cf. *supra* p. 6), il avait été suggéré d'intégrer à l'article 127a un nouvel alinéa prévoyant que le législateur établisse des mesures pour renforcer la transparence dans le financement de l'exercice des droits politiques, notamment en instaurant une obligation pour les comités d'initiatives et référendaires de divulguer leurs liens financiers avec des tiers. Toutefois, cette proposition a été rejetée par le Parlement, qui redoutait qu'elle ne conduise à une forme de financement public direct des partis politiques<sup>33</sup>.

---

<sup>28</sup> NZZ, Erneut Wirbel um UBS-Parteifinanzierung, 3 juin 2009.

<sup>29</sup> Transparency International Suisse, p. 3.

<sup>30</sup> *Ibid*, p. 11.

<sup>31</sup> AMMANN, p. 110.

<sup>32</sup> AESCHIMANN/SCHAUB, N 3.

<sup>33</sup> Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats (Initiative parlementaire : Plus de transparence dans le financement de la vie politique), FF 2019 7467, 7474.

Depuis lors, de nombreuses interventions et initiatives parlementaires visant à promouvoir la transparence ont été soumises, principalement par des partis de gauche, sans obtenir de majorité au Parlement<sup>34</sup>. A l'instar de ce dernier, le Conseil fédéral a souvent été réticent sur le sujet. Ces autorités justifient cette réserve en arguant qu'une telle législation serait difficilement conciliable avec les particularités du système politique suisse, en particulier le fédéralisme<sup>35</sup>.

La Suisse a régulièrement été critiquée sur la scène internationale pour son manque de transparence en matière de financement des partis politiques car elle était l'un des rares pays d'Europe, avec la Suède, à n'avoir aucune réglementation sur la transparence du financement de la vie politique. Si bien que le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe a demandé à la Suisse, en 2011 déjà, d'adopter une réglementation correspondant aux normes internationales et a émis une série de recommandations portant d'une part sur l'obligation de publier les comptes des acteurs politiques et l'identité des donateurs (dans tous les cas pour les dons dépassant un certain montant) et d'autre part sur la surveillance et les sanctions<sup>36</sup>. L'absence de règles de transparence a également été critiquée par l'institution chargée de la promotion des droits de l'homme au sein de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE-BIDDH)<sup>37</sup>.

## 2. Initiative sur la transparence

Le 10 octobre 2017, l'initiative populaire « Pour plus de transparence dans le financement de la vie politique » est déposée par son comité composé entre autre des membres du Parti socialiste, des Vert.e.s et de Transparency International Suisse. Elle vise à introduire de nouveaux articles 39a et 197 ch. 12 Cst. Ces dispositions ont notamment pour but de contraindre les partis politiques et les comités organisant des campagnes à communiquer leur bilan et comptes de résultats, ainsi que le montant et l'origine de toutes les libéralités d'une valeur supérieure à CHF 10'000.-<sup>38</sup>.

Dans son message, le Conseil fédéral s'oppose à l'initiative au motif que celle-ci ne tient qu'insuffisamment compte des particularités et de la complexité du système politique suisse. D'après lui, les moyens financiers n'ont pas d'influence prépondérante sur le résultat des élections et des votations. Il ajoute également que la mise en place d'un tel mécanisme de contrôle et d'exécution efficace demanderait de trop lourdes dépenses et que l'initiative ne permettrait pas d'assurer le non-contournement des règles, notamment par l'intermédiaire de tiers. À la suite de ces propos, le Conseil fédéral propose aux Chambres fédérales de

---

<sup>34</sup> Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats (Initiative parlementaire : Plus de transparence dans le financement de la vie politique), FF 2019 7467, 7474.

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> Troisième cycle d'évaluation du GRECO, Rapport d'évaluation sur la suisse : transparence du financement des partis politiques, N 64-65.

<sup>37</sup> Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats (Initiative parlementaire : Plus de transparence dans le financement de la vie politique), FF 2019 7467, 7473.

<sup>38</sup> Rapport explicatif de l'office fédéral de la justice concernant l'ordonnance sur la transparence du financement de la vie politique, p. 3.

recommander au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative populaire sans lui opposer de contre-projet<sup>39</sup>.

### 3. Introduction des nouvelles dispositions de la LDP

C'est finalement en janvier 2019 que la Commission des institutions politiques du Conseil des États (CIP-E) décide d'élaborer un contre-projet indirect à l'initiative sur la transparence sous la forme d'une initiative de commission dans la mesure où elle considère que des dispositions détaillées sur le sujet n'ont pas leur place dans la Constitution<sup>40</sup>. Ce contre-projet indirect s'inspire du texte de l'initiative en visant la réglementation de la déclaration du financement des partis politiques et des campagnes de votation ou des campagnes électorales. Néanmoins, il inclut, sur certains points, des obligations moins strictes que celles de l'initiative. C'est ainsi que, comme nous allons voir (cf. *infra* p. 11), des seuils plus élevés relatif à l'obligation de déclarer les dons reçus ainsi que les sources de financement des campagnes précédant une élection ou une votation ont été prévus par le contre-projet<sup>41</sup>.

Dans son sixième rapport intérimaire datant de septembre 2019, le GRECO constate que le contre-projet indirect à l'initiative sur la transparence permettrait de mettre les recommandations en œuvre dans une mesure satisfaisante<sup>42</sup>. Dans son avis sur ce contre-projet indirect, le Conseil fédéral admet que, tant les résultats de la procédure de consultation majoritairement favorables à davantage de transparence que les développements sur le plan cantonal indiquent un véritable souhait d'une réglementation en la matière. Le Conseil fédéral ne s'oppose donc pas à la réglementation<sup>43</sup>.

Le contre-projet indirect est adopté par le Parlement en juin 2021 ; il consiste en une révision partielle de la LDP. Les nouvelles dispositions relatives à la transparence figurent aux art. 76b à 76k LDP. Suite à cette adoption, le comité d'initiative a procédé au retrait de son initiative<sup>44</sup>. Le 24 août 2022, le Conseil fédéral adopte l'ordonnance sur la transparence du financement de la vie politique et fixe au 23 octobre 2022 son entrée en vigueur et celle de la loi fédérale révisée sur les droits politiques. La nouvelle réglementation est appliquée pour la première fois aux élections du Conseil national en octobre 2023.

---

<sup>39</sup> Message du Conseil fédéral concernant l'initiative populaire « Pour plus de transparence dans le financement de la vie politique », FF 2018 5675, 5677.

<sup>40</sup> Troisième cycle d'évaluation du GRECO, Sixième rapport de conformité intérimaire sur la Suisse : Transparence du financement des partis politiques, N 12.

<sup>41</sup> Avis du Conseil fédéral concernant l'initiative parlementaire : Plus de transparence dans le financement de la politique, FF 2019 7765, 7767.

<sup>42</sup> Troisième cycle d'évaluation du GRECO, Sixième rapport de conformité intérimaire sur la Suisse : Transparence du financement des partis politiques, N 48.

<sup>43</sup> Avis du Conseil fédéral concernant l'initiative parlementaire : Plus de transparence dans le financement de la politique, FF 2019 7765, 7767.

<sup>44</sup> Rapport explicatif de l'office fédéral de la justice concernant l'ordonnance sur la transparence du financement de la vie politique, p. 3-4.

## II. Législations sur la transparence du financement de la vie politique

### A. Nouvelles dispositions de la Loi sur les droits politiques

#### 1. Principales règles et réglementations introduites

La nouvelle législation sur la transparence du financement de la vie politique suisse figure aux art. 76b ss LDP et dans son ordonnance d'application (OFipo). Les acteurs soumis à l'obligation de déclarer leur financement sont les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, les députés du Parlement fédéral qui ne sont membres d'aucun parti ainsi que les personnes menant des campagnes en vue de votations fédérales ou d'élections au Conseil national ou au Conseil des Etats<sup>45</sup>. Sur le plan matériel, les dispositions s'appliquent aux campagnes pour les élections au Conseil national et au Conseil des Etats ainsi qu'aux votations fédérales. A contrario, la réglementation ne s'applique ni aux élections et votations cantonales et communales, ni aux élections du Conseil fédéral<sup>46</sup>.

En bref, les nouvelles dispositions de la LDP s'articulent de la manière suivante : l'art. 76b al. 1 oblige les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale à divulguer leurs sources de financement. L'art. 76c contraint de déclarer le financement des campagnes liées à une votation, une élection ou une collecte de signatures au niveau fédéral en vue d'une initiative ou d'un référendum. L'art. 76d définit les délais et les modalités relatives à ces obligations. L'art. 76e traite du contrôle et l'art. 76f prévoit la publication des informations et des documents par l'autorité compétente dont la désignation est déléguée au Conseil fédéral (art. 76g)<sup>47</sup>. L'art. 76h interdit les libéralités anonymes et provenant de l'étranger. L'article 76j prévoit des sanctions pénales et l'article 76k introduit une réserve en faveur du droit cantonal plus sévère. L'ordonnance, quant à elle, règle les modalités de déclaration du financement des art. 76b et 76c LDP, institue l'autorité compétente et met en place la procédure d'annonce, le contrôle ainsi que la publication et la restitution des libéralités reçues de manière illicite (art. 1 OFipo).

##### *i. Partis politiques : art. 76b LDP*

« Les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale doivent déclarer chaque année, pour l'année civile écoulée, aussi bien leurs recettes (al. 2 let. a) que toutes les libéralités monétaires et non monétaires qui leur ont été octroyées et dont la valeur dépasse CHF 15'000.- par auteur de la libéralité et par an (al. 2 let. b). En outre, ils doivent déclarer les contributions des élus et autres titulaires de mandats (al. 2 let. c) ». Les députés de l'Assemblée fédérale qui ne sont membres d'aucun parti doivent seulement rendre publiques les libéralités dépassant CHF

---

<sup>45</sup> Contrôle fédéral des finances (CDF), Transparence du financement de la vie politique : Questions et réponses, version 2.2. du 31 mai 2023, p. 6.

<sup>46</sup> BAUMANN/WINISTÖRFER, p. 353.

<sup>47</sup> Troisième cycle d'évaluation du GRECO, Sixième rapport de conformité intérimaire sur la Suisse : Transparence du financement des partis politique, N 21.

15'000.- par auteur et par an qui leur sont accordées (al. 3)<sup>48</sup>. Les données doivent être communiquées au Contrôle fédéral des finances (CDF) (art. 76g LDP et art. 7 OFipo) jusqu'au 30 juin de l'année suivante (art. 76d al. 1 let. a + art. 3-4 OFipo)<sup>49</sup>.

Les recettes sont définies au sens de l'art. 2 let. a OFipo comme «des entrées ponctuelles ou récurrentes sous forme de liquidités ou de biens, de services reçus gratuitement ou à un prix inférieur au prix du marché que le prestataire de service offre habituellement à titre commercial, ainsi que des fonds propres monétaires que les personnes physiques ou morales ou les sociétés de personnes faisant campagne apportent à une campagne » On entend par libéralités monétaires les avantages financiers accordés sous forme d'espèces, de virement bancaire, de reprise ou de remise de dettes. Les libéralités non-monétaires désignent les biens en nature fournis gratuitement ou à un prix inférieur à celui du marché ; il doit aussi être évident pour le bénéficiaire, aux vues des circonstances, que la libéralité est un soutien politique (art. 2 le.b-c OFipo)<sup>50</sup>.

#### *ii. Campagnes électorales et de votations : art. 76c LDP*

Les personnes physiques, les personnes morales et les sociétés de personnes faisant campagne en vue d'une élection à l'Assemblée fédérale ou d'une votation fédérale ont l'obligation de déclarer le financement de leur campagne si les dépenses engagées dépassent CHF 50'000.- (al. 1). Ces exigences s'appliquent non seulement aux partis politiques nationaux, cantonaux et communaux mais également aux comités spontanés et aux individus faisant campagne. « Faire campagne » est défini à l'art. 2 let. d OFipo comme « la planification et la réalisation d'activités et l'utilisation de moyens monétaires ou non monétaires dans le but d'influer sur une élection à l'Assemblée fédérale ou sur une votation fédérale. »<sup>51</sup>.

Lorsque la somme engagée dans un campagne dépasse CHF 50'000.-, les personnes qui font campagne doivent déclarer les recettes budgétisées, le décompte final des recettes (al. 2 let. a) et les libéralités monétaires et non-monétaires dépassant CHF 15'000.- (al. 2 let. b). Les donations d'un même auteur, répartie sur un an, par parti ou par campagne, doivent être cumulées<sup>52</sup>.

Les recettes budgétisées comprennent une estimation des recettes provenant de libéralités monétaires, de la valeur des libéralités non-monétaires, des recettes générées par des événements, des recettes provenant de la vente de biens et de services ainsi que des fonds

---

<sup>48</sup> Contrôle fédéral des finances (CDF), Transparence du financement de la vie politique : Questions et réponses, version 2.2. du 31 mai 2023, p. 7.

<sup>49</sup> Office fédéral de la justice (OFJ), FAQ : Transparence du financement de la vie politique, p. 3.

<sup>50</sup> BAUMANN/WINISTÖRFER, p. 354.

<sup>51</sup> Contrôle fédéral des finances (CDF), Transparence du financement de la vie politique : Questions et réponses, version 2.2. du 31 mai 2023, p. 10.

<sup>52</sup> Office fédéral de la justice (OFJ), FAQ : Transparence du financement de la vie politique, p. 3.

propres monétaires que l'acteur politique pense recevoir ; le décompte final comprend ce qu'il a effectivement reçu<sup>53</sup>.

« En cas de votations fédérales et d'élections au Conseil national, les recettes budgétisées et les libéralités monétaires et non monétaires doivent être déclarées 45 jours avant la votation ou l'élection. Le décompte final des recettes doit être fourni 60 jours après la votation ou l'élection (art. 76d al. 1 let. b) ». Les élections au Conseil des États sont des élections cantonales et obéissent à d'autres règles ; le législateur a, de ce fait, exempté les candidats au Conseil des États de toute obligation de déclarer avant l'élection. Cette restriction ressort vaguement de la disposition qui énonce que les informations doivent être fournies « en cas d'élection » (art. 76d al. 1 let. c). Ainsi, seulement une fois élus, les conseillers aux États doivent remettre au CDF, dans les 30 jours suivant leur entrée en fonction, un décompte final mentionnant les recettes et les libéralités monétaires et non monétaires, relatif à leur campagne, dépassant CHF 15'000.- (art. 76d al. 3 + art. 5-6 OFipo)<sup>54</sup>.

### *iii. Contrôle, publication et sanction pénale*

Les données doivent être transmises au Contrôle fédéral des finances (CDF) qui est l'autorité compétente (art. 76g LDP et art. 7 OFipo) ; celui-ci procède au contrôle (art. 76e LDP). Le CDF réalise des contrôles formels et des contrôles matériels. Dans le cadre du contrôle formel, « il vérifie si les communications sont complètes et si elles ont été remises dans les délais » (art. 11 OFipo). Quant au contrôle matériel, il est effectué par échantillonnage et se fait éventuellement sur place ; le CDF examine le contenu des documents, les indications des sources, les libéralités et les montants concernés afin de s'assurer qu'ils sont exacts (art. 12 OFipo)<sup>55</sup>. A la suite du contrôle, le CDF publie les documents sur leurs sites (art. 76f LDP+ art. 7 al. 2 OFipo)<sup>56</sup>, même s'il existe un soupçon de violation des obligations de déclaration (art. 15 al. 2 OFipo).

N'ayant pas la capacité de prononcer des sanctions, il dénonce les cas de soupçon à l'autorité de poursuite pénale du canton compétent. Les conséquences en cas de violation sont réglées à l'art. 76j LDP ; une amende pouvant atteindre CHF 40'000.- est prévue en cas de violation intentionnelle de l'obligation de déclarer, de violation des obligations liées à la réception de libéralités anonymes ou de libéralités provenant de l'étranger, et également en cas de communication d'informations inexacts<sup>57</sup>.

---

<sup>53</sup> CDF, Financement de la campagne <https://politikfinanzierung.efk.admin.ch/app/fr/campaign-financings> (consulté le 18.12.2023).

<sup>54</sup> Office fédéral de la justice (OFJ), FAQ : Transparence du financement de la vie politique, p. 4.

<sup>55</sup> Contrôle fédéral des finances (CDF), Transparence du financement de la vie politique : Questions et réponses, version 2.2. du 31 mai 2023, p. 45.

<sup>56</sup> *Ibid*, p. 49.

<sup>57</sup> *Ibid*, p. 4.

## 2. Principales critiques

Après avoir exposé la teneur et la portée de la nouvelle réglementation, je développe, dans cette partie, la critique de certains choix du législateur.

### *i. Montant du seuil*

Le GRECO félicite de manière globale l'adoption de la révision de la LDP puisqu'elle représente une avancée majeure dans la transparence du financement politique. Cependant, il souligne que le seuil de CHF 15'000.- pour les libéralités reste élevé mais que cela représente néanmoins un premier pas par rapport à la situation précédente d'opacité complète relative aux dons<sup>58</sup>. Thomas ANGELI, cofondateur de Lobbywatch, regrette également ce montant car, selon lui, il n'est pas adapté aux cantons peu peuplés où les sommes d'argent dépensées sont bien plus faibles<sup>59</sup>. L'initiative populaire proposait un seuil de CHF 10'000.-<sup>60</sup> (cf. *supra* p. 9) qui aurait été effectivement mieux adapté à mon sens. AMMANN suggère un seuil de CHF 6'000, se basant sur le revenu médian suisse de CHF 6'500 ; un tel don peut être considéré comme significatif, car il dépasse la capacité financière de la majorité des citoyens suisses<sup>61</sup>.

### *ii. Absence de déclaration des dépenses*

L'obligation de publication selon l'art. 76b al. 2 let. a LDP se limite donc aux recettes ; les dépenses et leurs affectations ainsi que la situation patrimoniale n'en font pas partie. Par conséquent, les partis politiques n'ont pas besoin de rendre une présentation des comptes avec bilan et compte de résultats selon les art. 958 ss. CO<sup>62</sup>. Dans ce contexte, le GRECO déplore le fait que les obligations ne s'étendent pas aux dépenses et aux éléments du passif et précise que cela est contraire à la Recommandation Rec(2003)4<sup>63</sup>. Il est vrai que contrairement aux recettes qui peuvent facilement être camouflées, les dépenses apparaissent plus clairement étant donné qu'il est difficile de pouvoir dépenser de l'argent en secret<sup>64</sup>. AESCHIMANN/SCHAUB rejoint le GRECO sur ce point ; premièrement, une telle déclaration n'impliquerait que des coûts minimes pour les partis, car ces informations sont déjà incluses dans leur comptabilité simple. Deuxièmement, ces informations revêtent une certaine importance si le CDF et les citoyens souhaitent comprendre la situation financière d'un parti et évaluer d'éventuels liens de dépendance. Bien que le CDF, en tant qu'entité de surveillance, puisse dans certains cas accéder à ces données en vertu de l'obligation de coopération (art. 13 OFipo), il n'a pas le pouvoir d'examiner les documents de force en cas de non-coopération. Ni les journalistes ni d'autres

---

<sup>58</sup> Troisième cycle d'évaluation du GRECO, Addendum au second rapport de conformité sur la Suisse, N 31.

<sup>59</sup> SCHNUR Christian, Transparence du financement des partis politiques: « Cette loi, c'est un petit premier pas », in L'Illustré 28 septembre 2023.

<sup>60</sup> Message du Conseil fédéral concernant l'initiative populaire « Pour plus de transparence dans le financement de la vie politique », FF 2018 5675, 5676.

<sup>61</sup> AMMANN, p. 110.

<sup>62</sup> AESCHIMANN/SCHAUB, N 11.

<sup>63</sup> Troisième cycle d'évaluation du GRECO, Addendum au second rapport de conformité sur la Suisse, N 25.

<sup>64</sup> BALMELLI, Financement, p. 386.

individus n'ont la capacité d'obtenir ces informations, les soustrayant ainsi à la surveillance du grand public<sup>65</sup>.

### *iii. Modalités du contrôle et publication*

Deux des recommandations concernant les modalités du contrôle faites dans le rapport d'évaluation de 2011 du GRECO n'ont pas été mises en œuvre. D'une part, il s'agit de la recommandation iii. qui incite la Suisse à « rechercher des moyens d'accroître la transparence du financement des partis politiques et des campagnes électorales par des tiers ainsi qu'à inviter les autorités cantonales à engager également une réflexion sur ces questions ». D'autre part, le GRECO aboutit également à la non-mise en œuvre de la recommandation iv. qui vise un meilleur contrôle en « assurant une vérification comptable indépendante, dans la mesure du possible, des partis politiques qui seront soumis à l'obligation de tenir une comptabilité et des campagnes électorales ainsi qu'en invitant les cantons à faire de même ».<sup>66</sup>

En ce qui concerne les contrôles par échantillonnage (cf. *supra* p. 13), le CDF n'a pas de compétence d'investigation et ne peut ni forcer les acteurs politiques à fournir les documents nécessaires ni même mentionner le manque de coopération. Le CDF ne dispose pas d'autre moyen que de déposer plainte pénale. En outre, l'autorité de contrôle doit s'annoncer à l'avance quand elle souhaite contrôler les comptes d'un parti politique, ce qui affaiblit son efficacité<sup>67</sup>. La même difficulté existe pour l'autorité de contrôle instituée par la France, la Commission Nationale des Comptes de Campagne et des financements politiques (CNCCFP), qui n'a pas le pouvoir de contrôler les pièces si les commissaires aux comptes des partis politiques lui opposent le secret professionnel<sup>68</sup>.

Pour AESCHIMANN/SCHAUB, le législateur a sciemment renoncé à un contrôle ou à une surveillance efficace, qui aurait été nécessaire dans l'application de la loi. Il a mis en premier lieu sur la responsabilité propre des acteurs politiques et a renoncé à doter le CDF de compétences d'investigation efficaces<sup>69</sup>.

Concernant la publication, le chef du contrôle des finances, Michel HUISSOUD, revient sur le fait que le CDF doit publier les documents tels qu'ils leur sont communiqués par les acteurs politiques sans pouvoir ni corriger les données ni signaler les erreurs. Le CDF ne peut également pas faire référence à un dépôt de plainte pénale de sa part ; tout doit rester confidentiel tant que l'infraction n'est pas jugée, ce qui peut prendre des années. Il peut seulement indiquer qu'il ne garantit pas l'exactitude des données publiées (art. 15 OFipo). Pour le chef de l'autorité de contrôle, cela n'a pas de sens de publier des documents qu'ils savent

---

<sup>65</sup> AESCHIMANN/SCHAUB, N 11.

<sup>66</sup> Troisième cycle d'évaluation du GRECO, Addendum au second rapport de conformité sur la Suisse, N 33-40.

<sup>67</sup> SCHNUR Christian, Transparence du financement des partis politiques: « Cette loi, c'est un petit premier pas », in *L'Illustré* 28 septembre 2023.

<sup>68</sup> Rapport de droit comparé de l'Office fédéral de la justice concernant le financement des partis politiques et des campagnes électorales, p. 9.

<sup>69</sup> AESCHIMANN/SCHAUB, N 38.

faux<sup>70</sup>. Le groupe des vert.e.s. a questionné le Conseil fédéral sur ce point. Ce dernier répond que le CDF peut donner d'éventuelles indications mais seulement dans le respect des dispositions légales (protection des données, protection de la personnalité, etc.). Il n'est donc, en effet, pas autorisé à évoquer des erreurs et des soupçons relatifs à des actes pénalement répréhensibles. Le Conseil fédéral argumente que cela a pour but d'éviter une influence irréversible sur le résultat d'une votation ou d'une élection, alors même que ces soupçons peuvent se révéler infondés par la suite<sup>71</sup>.

#### *iv. Sanctions*

Le GRECO valide le choix du Contrôle fédéral des finances comme autorité de supervision car il offre des garanties d'indépendance ; cependant, il pose une réserve sur les ressources affectées à la supervision propre à assurer l'effectivité<sup>72</sup>. Il rend attentif que les sanctions doivent être efficaces, proportionnées et dissuasives et doute qu'une amende de CHF 40'000.- soit très dissuasive. Sur ce point, je rejoins l'avis du GRECO ; à la lecture des montant dépensés par les grands partis, soit entre 3 et 12 millions<sup>73</sup> lors des élections au Conseil national en octobre dernier, une amende de CHF 40'000.- semble vraiment peu dissuasive. En sus, étant donné que les contrôles ne sont pas systématiques, une sanction très sévère devrait être prévue afin d'obtenir l'effet préventif voulu. Un mécanisme de contrôle trop lacunaire encadré de sanctions faibles est dérisoire<sup>74</sup>. En comparaison, la France prévoit, en cas de manquement, une peine d'emprisonnement, une amende relativement importante et dans certains cas une sanction d'inéligibilité<sup>75</sup>.

Pour améliorer le côté dissuasif de la sanction, SCHÜRER propose de faire dépendre le montant de l'amende du montant des fonds dissimulés<sup>76</sup>. Il serait également possible de s'inspirer des sanctions des cantons de Genève et du Tessin qui, comme on le verra ci-dessous (cf. *infra* p. 24), prévoit la suppression des contributions parlementaires.

Je me suis également penchée sur la possibilité d'assortir l'amende d'une confiscation. En effet, en cas de violations des obligations de transparence, ce sont les autorités pénales des cantons qui poursuivent l'affaire (art. 76j LPD). La peine prévue étant un risque d'amende de CHF 40'000.- (art. 76j LDP et art. 106 CP), il serait potentiellement possible de l'assortir d'une mesure telle que la confiscation de valeurs patrimoniales (art. 70 CP). La confiscation est ordonnée, à titre accessoire, lors d'une procédure pénale ordinaire<sup>77</sup> lorsque l'infraction a

---

<sup>70</sup> SARAIVA PORTINHA Andreia, Crispation autour de la loi sur la transparence après des propos du chef du Contrôle fédéral des finances, *in* RTS 14 juin 2022.

<sup>71</sup> Interpellation 22.3603, Les règles sur la transparence du financement de la vie politique doivent être mises en œuvre de manière conforme à la volonté du Parlement.

<sup>72</sup> Troisième cycle d'évaluation du GRECO, Addendum au second rapport de conformité sur la Suisse, N 45.

<sup>73</sup> HAEBERLI David, En graphiques: qui finance qui dans la politique suisse? Le voile est partiellement levé, *in* Le Temps 20 septembre 2023.

<sup>74</sup> BALMELLI, Financement, p. 382.

<sup>75</sup> Message du Conseil fédéral concernant l'initiative populaire « Pour plus de transparence dans le financement de la vie politique », FF 2018 5675, 5701.

<sup>76</sup> SCHÜRER, p. 483.

<sup>77</sup> CR CP I-Hirsig-Vouilloz, art. 70 N 8a.

procuré un avantage illicite à son auteur et que l'amende ne suffit pas à supprimer cet avantage<sup>78</sup>. La confiscation est soumise à certaines exigences ; il faut la commission d'un acte illicite et un lien de causalité entre celui-ci et l'obtention des valeurs patrimoniales<sup>79</sup>. Les avantages financiers doivent également avoir été obtenus de manière illicite<sup>80</sup>. En l'espèce, un acteur politique qui reçoit une certaine somme en violant les obligations des art. 76b al. 2 , 76c al. 2 et 76h LDP commet un acte illicite ; il existe un lien de causalité entre l'acte illicite et les valeurs patrimoniales et ces dernières ont été obtenues de manière illicite puisqu'elles sont un des éléments objectifs de l'infraction<sup>81</sup>. Par conséquent, la confiscation pourrait être un moyen de prononcer une sanction plus sévère sans changer le texte de la loi.

### **3. Evaluation de l'effectivité des nouvelles dispositions : marges de manœuvres**

#### *i. Risques de contournement*

« Le risque de contournement est inhérent au droit »<sup>82</sup> ; les règles actuelles permettent en partie d'échapper à la transparence si l'on est de mauvaise foi<sup>83</sup>.

Une partie de la doctrine met en doute l'efficacité des exigences de transparence en matière de financement des partis et de la politique au motif qu'il existe des possibilités de contournements<sup>84</sup>. Dans son message, le Conseil fédéral mettait déjà en évidence les différentes manières qui permettraient de contourner les nouvelles dispositions de l'initiative. Pour une autre, à laquelle adhère BAUMANN et WINISTÖRFER, il n'est pas approprié de parler, de manière générale, de possibilités de contournement. Pour eux, d'une part le législateur s'est efforcé de déjouer certains contournements par l'aménagement des prescriptions en matière de transparence en édictant des règles détaillées. D'autre part, le processus législatif a sciemment laissé une certaine marge de manœuvre dans l'application des directives ou a toléré leur existence<sup>85</sup>.

Je suis d'avis qu'il existe des possibilités de contournements et parmi ceux-ci, je vais présenter et prendre position sur le recours à des tiers intermédiaires, à l'instar de fondations ou d'associations qui permettraient de faire des dons sans avoir à révéler son identité. Je traiterai également des risques de morcellement des dons, de la campagne et d'orientation précoces des dons<sup>86</sup>.

---

<sup>78</sup> CR CP I-HIRSIG-VOUILLOZ, art. 70 N 7.

<sup>79</sup> *Ibid*, N 9.

<sup>80</sup> *Ibid*, N 13.

<sup>81</sup> *Ibid*, N13a.

<sup>82</sup> AMMANN, p.109.

<sup>83</sup> BALMELLI, Limitation du financement, p.14.

<sup>84</sup> BAUMANN/WINISTÖRFER, p. 358.

<sup>85</sup> *Ibid*, p. 359.

<sup>86</sup> Message du Conseil fédéral concernant l'initiative populaire « Pour plus de transparence dans le financement de la vie politique », FF 2018 5675, 5712.

## *ii. Tiers intermédiaire*

### *a. Diverses hypothèses*

Concernant l'interposition d'un tiers, le législateur a prévu l'art. 76d al. 4 LPD afin de limiter le problème ; cet article prévoit qu'en cas de donation au-dessus de la valeur seuil, les données personnelles (nom, prénom, etc.) ou la raison sociale et le siège de l'auteur doivent être déclarés. S'ajoute l'art. 10 al. 2 OFipo selon lequel la personne physique ou morale ou la société de personnes qui a initialement versé la contribution dans le but de soutenir l'acteur politique est considérée comme l'auteur de la contribution<sup>87</sup>. Il ressort de l'interprétation de la loi plusieurs hypothèses sur l'obligation ou non de déclarer le donateur initial lors de l'intervention d'un tiers.

BAUMANN/WINISTÖRFER exposent les situations suivantes. Pour les personnes physiques, la détermination de la qualité d'auteur se fonde sur l'identité de l'ayant droit économique initial de la prestation et sur sa volonté de soutenir l'acteur politique<sup>88</sup>. Pour les personnes morales, on distingue en revanche trois cas de figure : premièrement, si la libéralité est accordée sur la base de la volonté propre de la personne morale qui l'effectue ; c'est bien celle-ci qui doit être déclarée quand le seuil est dépassé.

Deuxièmement, si la personne morale, qui octroie le don a préalablement reçu le montant d'une personne privée désirant soutenir un acteur politique spécifique ; la première personne privée doit, dans ce cas, être qualifiée d'auteur et doit par conséquent être déclarée par l'acteur politique<sup>89</sup>. Troisièmement, une association est créée dans le seul but de soutenir des candidats qui défendent une certaine position politique. Si les activités de l'association se limitent à la collecte de dons et au versement de contributions financières aux candidats, elle ne peut être qualifiée d'acteur politique au sens de l'art. 76c LDP car elle n'influence pas directement une votation ou une élection. Dans la mesure où l'association décide de manière autonome à quels candidats, causes ou potentiellement partis (*cf. infra* p. 20) les dons seront reversés, elle n'est pas tenue de révéler l'identité de ses donateurs qui ne peuvent pas être considérés comme des auteurs au sens de la LDP. Le cas est différent si l'association est créée pour financer expressément l'acteur X, car cette situation serait à appréhender sous l'angle du deuxième cas de figure<sup>90</sup>. Personnellement, je n'adhère pas entièrement à cette interprétation de la loi et m'exprimerai à ce sujet ci-dessous (*cf. infra* p. 19).

Dans ce contexte, il convient de rappeler que les obligations de divulgation concernent uniquement les acteurs politiques et non les donateurs. Partant, celui qui recourt à un tiers pour ne pas se faire reconnaître n'enfreint pas lui-même les prescriptions et ne risque pas de

---

<sup>87</sup> BAUMANN/WINISTÖRFER, p. 359-360.

<sup>88</sup> *Ibid.*, p. 360.

<sup>89</sup> *Ibid.*

<sup>90</sup> *Ibid.*, p. 361.

sanctions. Le même raisonnement s'applique aux tiers intermédiaires. Par conséquent, il incombe aux acteurs politiques de faire la lumière sur l'origine réelle des dons<sup>91</sup>.

Selon moi, il est normal que les obligations de divulgation ne concernent que les acteurs politiques et non les donateurs ; car cela pourrait avoir un réel impact sur la générosité des donateurs. Il est logique que la responsabilité repose sur les bénéficiaires ; malheureusement, le montant peu élevé de la sanction n'incite pas les acteurs politiques à révéler l'auteur initial (cf. *supra* p. 16).

#### *b. Illustration de l'utilisation d'un tiers intermédiaire*

Pour illustrer le troisième cas de figure, nous pouvons citer comme exemple un don de CHF 500'000.- reçu par le parti de l'UDC de la part de la "Fondation pour une politique bourgeoise" en marge de la campagne pour les élections fédérales 2023. Or, cette fondation a pour but explicite de soutenir le parti de l'UDC et a recueilli des dons dans ce but<sup>92</sup>. Ce processus a ainsi pour effet de masquer l'identité des donateurs initiaux ; la Fondation sert simplement d'intermédiaire.

La Fondation en question reprend les arguments énoncés ci-dessus et soutient que cette pratique n'est pas illégale dans la mesure où les activités de la Fondation se limitent à la collecte de dons et au versement de contributions financières aux candidats, elle ne peut donc pas être qualifiée d'acteur politique au sens de la loi car elle n'influence pas directement une votation ou une élection. Elle maintient également que dès lors qu'elle décide de manière autonome à quels candidats ou causes les dons seront reversés, elle n'est pas tenue de révéler l'identité de ses donateurs qui ne peuvent pas être considérés comme des auteurs au sens de la LDP. Le CDF reconnaît la faille mais reste cependant plus nuancé ; pour ce dernier, l'important est l'intention du don, que la personne ait pour but direct de financer ou non la campagne<sup>93</sup>.

#### *c. Propositions d'argumentation*

A mon sens, cette pratique est contraire à l'esprit du nouveau principe de transparence et dangereuse car elle permet de recevoir des dons anonymes et venant de l'étrangers qui sont des libéralités illicites (art. 76h LDP). Selon moi, il serait possible d'exiger l'identité des donateurs de la Fondation en invoquant le pluralisme méthodologique d'interprétation et l'abus de droit. Un texte légal peut être interprété de façon littérale, systématique, historique et téléologique<sup>94</sup>. Sous l'angle de l'interprétation littérale, l'art. 10 al. 2 OFipo énonce « est considérée comme auteur de la libéralité la personne physique ou morale ou la société de personnes qui a à l'origine octroyé la libéralité en vue de soutenir l'acteur politique ». La mention « à l'origine » démontre bien qu'il faut chercher les donateurs initiaux donc les donateurs de la Fondation.

---

<sup>91</sup> BAUMANN/WINISTÖRFER, p. 360.

<sup>92</sup> Zefix, Stiftung für bürgerliche Politik, <https://www.zefix.ch/de/search/entity/list/firm/695486>.

<sup>93</sup> AUTHIER Philéas, Premières lacunes identifiées pour le financement transparent des partis, *in* RTS 16 septembre 2023.

<sup>94</sup> CR CC I-WERRO, art. 1 N 66.

L'utilisation du terme acteur politique, pris au sens strict, peut effectivement demander une certaine détermination. En revanche, si l'expression est prise au sens large, un acteur politique peut être également un parti politique ou un comité de campagne. L'angle de la méthode téléologique restrictive permet d'interpréter la règle en fonction de son but et des intérêts protégés<sup>95</sup> ; sous cet angle, le but premier de la réglementation est de savoir qui se cache réellement derrière les dons de plus de CHF 15'000.- versés en tant que soutien politique ; par conséquent les dons octroyés à une fondation, dont le but est le soutien politique à un parti politique déterminée, devraient être révélés.

Il est également possible d'examiner cette affaire par le biais de l'abus de droit au sens de l'art. 2 al. 2 CC qui est applicable au droit public grâce aux art. 5 al. 3 et 9 Cst<sup>96</sup>. Cette disposition est subsidiaire à l'interprétation de la loi<sup>97</sup> et prévoit que l'ordre juridique peut refuser d'accorder sa protection à un droit existant si celui-ci est exercé de manière manifestement abusive<sup>98</sup> ; cela permet au tribunal de ne pas donner effet à un droit invoqué dans des circonstances exceptionnelles. Cette disposition introduit un paramètre éthique dans l'ordre juridique conduisant à une distinction entre l'existence formelle d'un droit et sa justification matérielle. L'abus de droit est un moyen exceptionnel et rarement admis<sup>99</sup>. Il est souvent admis lors de l'invocation de l'existence formelle de deux personnes juridiquement distinctes lorsque la réalité économique montre qu'il y a identité de personnes (principe de la transparence, *Durchgriff*)<sup>100</sup>. Notre cas n'est pas similaire à ce genre d'affaires mais s'inscrit néanmoins dans une optique de transparence ; il est donc envisageable d'apprécier ce cas sous l'angle de l'abus de droit. Pour résumer, ces deux moyens sont donc théoriquement utilisables ; cependant la distinction entre les deux méthodes n'est pas clarifiée<sup>101</sup>. Plus loin (cf. *infra* p. 26), j'aborderai la piste d'un plafonnement qui pourrait également être une solution pour pallier l'utilisation de tiers.

#### d. Dénonciation

Comme déjà mentionnée (cf. *supra* p. 13), le CDF doit dénoncer les infractions qu'il constate au sens de l'art. 76e al. 3 LDP. Il dispose d'une plateforme dédiée aux lanceurs d'alerte, sur laquelle tout un chacun peut effectuer un signalement en cas de soupçons relatif à la violation des règles de transparence applicables au financement de la vie politique<sup>102</sup>. Mais serait-il possible, en tant que particuliers, de signaler une violation des règles de transparence directement aux autorités pénales, par exemple dans le cas de la Fondation (cf. *supra* p. 19) où le CDF reconnaît une faille et ne l'annonce pas aux autorités de poursuites pénales ? Selon

---

<sup>95</sup> CR CC I-WERRO, N 66-68.

<sup>96</sup> TANQUEREL, p. 176.

<sup>97</sup> CR CC I-CHAPPUIS, art. 2 N 27.

<sup>98</sup> *Ibid*, art. 2 N 1.

<sup>99</sup> *Ibid*, N 24-25

<sup>100</sup> *Ibid*, N 45.

<sup>101</sup> *Ibid*, N 52.

<sup>102</sup> CDF, Plateforme de lanceurs d'alertes, <https://www.bkms-system.ch/bkwebanon/action/report/disclaimer.do?nextPage=companySelect&language=fre&login=false&c=-1> (consulté le 18.12.2023).

Daniel HASLER, directeur de la transparence du financement des politiques du CDF, il est possible de passer par l'art. 301 al. 1 CPP qui énonce que toute personne a le droit de dénoncer des infractions à une autorité de poursuite pénale. Il est toutefois important de préciser que si le dénonciateur n'est pas lésé, il ne jouira d'aucun autre droit de procédure (al. 3)<sup>103</sup>.

### *iii. Morcellement*

#### *a. Des dons*

Concernant le morcellement des dons, la crainte qu'une personne verse plusieurs fois dans l'année des dons d'une valeur inférieure à CHF 15'000.- et ne soit donc pas déclarée, n'est pas justifiée. En effet, les art. 76b al. 2 let. c et 76c al. 2 let. b LDP prévoit l'addition des avantages sur une année. En raison de l'interdiction d'accepter des dons anonymes, l'acteur politique est en mesure de déterminer l'origine des dons et d'effectuer le calcul total des dons par donateur pour la période concernée. En l'absence de campagne commune au sens de l'art. 76c al. 4 LDP, un morcellement des dons est cependant possible, si le donateur ne finance pas un parti mais les candidats directement<sup>104</sup>.

#### *b. De la campagne*

L'art. 76c al. 4 LDP permet d'éviter, dans une certaine mesure, le morcellement des dons en prévoyant que « si plusieurs personnes ou sociétés de personnes font une campagne commune, elles doivent soumettre conjointement les recettes budgétisées et le décompte final des recettes ». Cette définition permet d'éviter qu'une campagne soit morcelée en plusieurs campagnes n'atteignant pas les CHF 50'000.- et contourne ainsi les obligations de transparence<sup>105</sup>.

On entend par « campagne commune », le fait que « différentes personnes ou sociétés de personnes planifient et font exécuter ensemble des activités visant à influencer dans le même sens une élection aux chambres fédérales ou une votation fédérale, et se présentent ensemble au public à cet effet ». Les critères de la planification commune et de l'apparition publique commune sont des conditions cumulatives et l'évaluation des critères se fait au cas par cas<sup>106</sup>.

### *iv. Orientation précoce des subventions*

On peut encore citer l'orientation précoce des subventions comme moyen de contournement. En effet, l'obligation de d'annoncer les avantages économiques accordés à un candidat ne s'applique pas chaque année, mais uniquement en vue d'une élection au Conseil national ou

---

<sup>103</sup> Echange de courriels avec M. Daniel HASLER en date du 15 décembre 2023.

<sup>104</sup> BAUMANN/WINISTÖRFER, p. 364.

<sup>105</sup> *Ibid*, p. 365.

<sup>106</sup> Contrôle fédéral des finances (CDF), Transparence du financement de la vie politique : Questions et réponses, version 2.2. du 31 mai 2023, p. 17.

d'une élection réussie au Conseil des Etats. Il suffit donc que les donateurs versent suffisamment tôt pour pouvoir rester anonyme<sup>107</sup>. L'obligation de déclarer les dépenses (cf. *supra* p. 14) pourrait être une solution à ce problème puisque l'écart entre les dépenses et les recettes serait visible.

## **B. Législations cantonales sur le financement des campagnes de votations et d'élections**

### **1. Compétences cantonales en matière de droits politiques**

#### *i. Souveraineté cantonale en matière de votations et d'élections cantonales*

La Constitution fédérale garantit les droits politiques à son art. 34 Cst., tant au niveau fédéral que cantonal et communal ; toutefois le contenu et l'étendue de ces droits sont définis par les constitutions et législations cantonales<sup>108</sup>. Selon l'art. 39 al. 1 Cst., les cantons règlent ces droits aux niveaux cantonal et communal. En réalité, cet article est de nature déclarative, car cette compétence découle déjà des art. 3 et 47 Cst qui confèrent aux cantons une souveraineté et une autonomie propre<sup>109</sup>. Selon la doctrine, les droits politiques cantonaux doivent être prévus par la constitution cantonale<sup>110</sup>.

Ainsi les droits politiques cantonaux et communaux sont garantis par les constitutions cantonales sous réserve des art. 51 al. 1 et 53 al. 2 et 3 Cst, qui obligent chaque canton à se doter d'une constitution démocratique et à protéger leur territoire<sup>111</sup>. Les cantons disposent donc d'une large liberté dans l'organisation de l'exercice des droits politiques, tout en étant limités par les droits fondamentaux, et en particulier par les principes qui découlent de la garantie de l'art. 34 Cst.<sup>112</sup>.

Dans ce contexte, il est important de rappeler que les nouvelles normes ne s'appliquent qu'aux votations fédérales (art. 138ss Cst.) et aux élections du Conseil national qui sont de rang fédéral également. « Les élections au Conseil des Etats sont une affaire cantonale (art. 150 al. 3 Cst.), de ce fait, afin de respecter cette compétence, il a été prévu que les obligations d'information des conseillers aux Etats ne s'appliquent qu'après leur élection ; en effet, à partir de ce moment, les élus sont membres d'une autorité fédérale et tombent sous le coup de la loi sur la transparence »<sup>113</sup>. De plus, même si l'obligation de publication s'applique indépendamment du fait qu'un parti politique soit organisé au niveau national ou exclusivement au niveau cantonal, régional ou communal (art. 3 al. 3 OFipo), il est nécessaire que le parti soit représenté par une personne, au moins, à l'Assemblée fédérale. Inversement, les partis politiques qui ne sont pas

---

<sup>107</sup> BAUMANN/WINISTÖRFER, p. 371.

<sup>108</sup> MALINVERNI/HOTTELIER/HERTIG RANDALL/ FLÜCKIGER, N 870.

<sup>109</sup> GRODECKI, N 46.

<sup>110</sup> *Ibid*, N 64.

<sup>111</sup> CR CST-MARTENET/VON BÜREN, art. 34 Cst., N 7.

<sup>112</sup> MALINVERNI/HOTTELIER/HERTIG RANDALL/ FLÜCKIGER, N 867.

<sup>113</sup> BAUMANN/WINISTÖRFER, p. 351.

représentés aux Chambres fédérales ne sont pas tenus de publier leur financement conformément à l'art. 76b LDP. De même, cette disposition ne s'applique pas aux sections cantonales et communales d'un parti représenté à l'Assemblée fédérale<sup>114</sup>.

*ii. Réserve en faveur de la législation cantonale en matière de votations et d'élections fédérales*

Les articles 76b ss LDP sont des normes minimales applicables à l'ensemble de la Suisse, que les cantons peuvent dépasser, mais non y déroger. L'art. 76k LDP prévoit expressément que les cantons peuvent, dans le cadre de l'exercice des droits politiques au niveau fédéral, prévoir des règles plus strictes en la matière ; c'est-à-dire des dispositions plus sévères sur l'obligation de déclarer le financement<sup>115</sup>. Les cantons peuvent ainsi agir non seulement sur le plan cantonal, en vertu de leur souveraineté propre, mais aussi sur le plan fédéral en vertu de la délégation de compétence que confère cette article. Autrement dit, les cantons peuvent, d'une part, légiférer sur des obligations de transparence cantonales et, d'autre part, appliquer la réglementation fédérale de manière plus stricte. Ceci peut impliquer que les acteurs politiques doivent fournir des informations différentes au niveau fédéral. C'est pourquoi le Conseil fédéral a demandé aux cantons d'informer en temps utile les groupements candidats sur d'éventuelles prescriptions cantonales plus étendues lors des élections du Conseil national de 2023<sup>116</sup>. AESCHIMANN/SCHAUB rendent attentif au fait que les législations cantonales ne doivent pas venir saper la solution fédérale moins stricte<sup>117</sup>.

Dès lors que les cantons souhaitent également se doter de règles de transparence pour des élections ou votations cantonales, ils ont besoin d'adopter des dispositions de rang cantonal. D'ailleurs, plusieurs cantons avaient déjà décidé d'instaurer des législations sur le sujet de la transparence du financement politique bien avant la Confédération. En effet, le canton du Tessin a été le premier canton, en 1998, à introduire une législation en la matière (LEDP/TI) suivi de près par Genève en 1999 (LEDP/GE). Des années plus tard, les cantons suivants se sont également décidés à introduire des législations sur le sujet : Neuchâtel (LDP/NE en 2014), Schwyz (TPG/SZ en 2019), Fribourg (LFiPol/FR en 2020), Jura (2022), Vaud (art. 25ss. Cst./VD en 2022) et Valais (LDP/VS en 2023)<sup>118</sup>.

Ces dates montrent que le lancement de l'initiative populaire fédérale (cf. *supra* p. 9), les débats et l'adoption de la réglementation qui ont suivi ont fait réagir les cantons. Actuellement, le Conseil d'Etat du canton de Berne met en consultation une modification de sa loi sur les droits politiques afin d'y intégrer des règles sur la transparence du financement de la politique<sup>119</sup>. Le GRECO salue les cantons qui ont adopté des réglementations sur le

---

<sup>114</sup> BAUMANN/WINISTÖRFER, p. 354.

<sup>115</sup> *Ibid*, p. 358.

<sup>116</sup> AESCHIMANN/SCHAUB, N 22.

<sup>117</sup> *Ibid*, N 21.

<sup>118</sup> HANGARTNER/KLEY/BRAUN/GLASER, p. 537.

<sup>119</sup> Kanton Bern, Politikfinanzierung für kantonale Wahlen und Abstimmungen soll offengelegt werden, <https://www.be.ch/de/start/dienstleistungen/medien/medienmitteilungen.html?newsID=dfb2d0e5-d44d-4d32-8047-07ed685d4227> (consulté le 19.12.2023).

sujet<sup>120</sup> et continue d'encourager les autres cantons à le faire comme dans ses recommandations de 2011<sup>121</sup>.

## 2. Caractéristiques et étendue

Il est donc intéressant de se pencher sur ces lois cantonales qui ont été précurseuses de la législation fédérale. Premièrement, des différences dans la mise en œuvre de la réglementation existent entre les cantons. Plusieurs cantons ont modifié leur loi sur l'exercice des droits politiques tel que le Tessin, Genève, Neuchâtel, Vaud et Valais. Fribourg et Schwytz ont opté pour l'élaboration d'une loi sur la transparence du financement de la politique. Deuxièmement, l'étendue de chaque législation est différente. Sur la base des différentes législations cantonales, je vais faire ressortir les éléments qui pourraient être pertinents sur le plan national.

### *i. Seuil de déclaration*

La plupart des cantons ont fixé le seuil de déclaration à CHF 5'000.-. Fribourg et Schwyz ont instauré un seuil différent si les dons proviennent de personnes physiques, CHF 5'000.-, ou morales, CHF 1'000.- (art. 3 TPG/SZ et art. 7 LFiPol/FR). Selon moi, cette distinction est très pertinente car une personne physique finance en grande partie par conviction alors qu'une personne morale finance peut-être plus par intérêts. Cette différenciation pourrait être appliquée au niveau national afin que les liens d'intérêts entre les entreprises et les partis, candidats ou objets de votation soient plus clairs.

### *ii. Objet de l'obligation de transparence*

On peut aussi noter que certains cantons demandent seulement une transparence au niveau des dons comme Neuchâtel alors que d'autres comme Genève requièrent les comptes annuels et une certaine attestation de conformité au sens de l'art. 29e LDP/GE qui demande une vérification des comptes par un organe de contrôle indépendant. Ici aussi, Genève va plus loin que la Confédération et remplit une des exigences du GRECO qui recommande une vérification comptable indépendante (cf. *supra* p. 15).

### *iii. Sanctions*

Tous les cantons prévoient une sanction sous forme d'amende administrative. Pour le Tessin, Fribourg et Schwyz, le montant de l'amende s'élève à CHF 10'000.- (art. 91 LEDP/TI, art. 16 LFiPol, art. 15 TPG/SZ). Alors qu'à Genève, l'amende peut atteindre CHF 60'000.- au sens de l'art. 187A LEDP/GE, ce qui est nettement plus élevé que l'amende prévue sur le plan fédéral. De mon point de vue, cela prouve que cette dernière n'est donc pas suffisamment dissuasive.

---

<sup>120</sup> Troisième cycle d'évaluation du GRECO, Addendum au second rapport de conformité sur la Suisse, N 54.

<sup>121</sup> Troisième cycle d'évaluation du GRECO, Rapport d'évaluation sur la Suisse : transparence du financement des partis politiques, N 57.

Certains vont plus loin et assortissent l'amende d'autres sanctions. Le canton de Fribourg, a prévu dans ses sanctions la privation de la participation de l'Etat aux frais de campagne pour le scrutin considéré ou le suivant (art. 15 LFiPol/FR). Le Tessin, quant à lui, prive le parti politique cantonal ou sa section de tout ou une partie de la contribution versée au groupe parlementaire (art. 91 al. 2 LEDP/TI). Le canton de Genève applique les deux sanctions puisqu'il prive la prise en charge par l'Etat de certains frais de campagne (art. 29d LEDP/GE) et des montants alloués aux partis représentés au Grand Conseil (art. 83c al. 2 LEDP/GE). L'Allemagne fait de même et sanctionne justement par une amende et par la perte de financement public<sup>122</sup>.

On peut noter que ce type de sanction n'est pas prévu au niveau national. Je pense que priver les acteurs politiques des allocations parlementaires est une idée qui pourrait être mise en place au niveau fédéral. Comme on le verra ci-dessous, les allocations parlementaires sont certes modestes mais non négligeables. Une combinaison des deux sanctions pourrait de ce fait être plus dissuasive et avoir l'impact escompté.

### **III. Appréciation des propositions de réforme au-delà de la transparence**

#### **A. Egalité politique**

Cette réglementation sur la transparence est nouvelle et donc appelée à évoluer, notamment pour répondre aux recommandations du GRECO. Cette première réglementation est axée sur la transparence afin de respecter le principe constitutionnel de la libre formation de la volonté de l'art. 34 al. 2 Cst. Au-delà de la question de la transparence, on peut s'interroger sur l'opportunité et la constitutionnalité d'une réglementation portant sur l'égalité des chances protégée par l'art. 34 al. 1 Cst. D'autant plus que les tentatives parlementaires relatives à la transparence du financement de la vie politique avaient principalement pour but d'assurer une égalité de moyens dans le débat politique et non à lutter contre la corruption<sup>123</sup>.

Comme mentionné plus haut (cf. *supra* p. 5), de l'égalité politique garantie à l'art. 34 Cst, découle un droit d'égalité des chances à l'éligibilité. Il doit exister une certaine égalité dans les chances qu'ont les acteurs politiques lors de campagne de votations et d'élections<sup>124</sup>. La doctrine propose certaines mesures pouvant être mises en œuvre afin de favoriser une égalité matérielle des chances et assurer aux acteurs politiques une certaine situation d'équivalence ; on peut principalement citer la limitation des frais que les partis peuvent engager dans une campagne et le financement public des partis politiques<sup>125</sup>.

---

<sup>122</sup> Message du Conseil fédéral concernant l'initiative populaire « Pour plus de transparence dans le financement de la vie politique », FF 2018 5675, 5698.

<sup>123</sup> *Ibid*, 5685.

<sup>124</sup> CR CST-MARTENET/VON BÜREN, art. 34 Cst., N 41-44.

<sup>125</sup> *Ibid*, N 44.

## B. Plafonnement du financement

### 1. Analyse des enjeux et conformité légale d'un plafonnement

#### *i. Influence du financement sur les résultats des votations*

A l'heure actuelle, il n'existe donc pas de limitations spécifiques au financement privé des partis politiques et des campagnes électorales. Pourtant, les moyens financiers jouent un rôle central dans la compétition politique, ce qui engendre trois problèmes fondamentaux pour la démocratie : en premier lieu, la croissance des dépenses électorales amplifie les inégalités entre les partis et les candidats ; par ailleurs, la course au financement favorise les dérapages, voire la corruption ; enfin, l'attrait de la visibilité supplante le débat public<sup>126</sup>. D'après BALMELLI, « il ne suffit pas d'instaurer une plus grande transparence dans le financement de la vie politique pour prévenir certains abus mais il faut également introduire un plafonnement des dépenses électorales »<sup>127</sup>.

En Suisse, une thèse provocatrice énoncée il y a une trentaine d'années a prétendu qu'il serait possible d'acheter une votation populaire<sup>128</sup>. Dans ce contexte, Rudolf FARMER a attesté qu'il pourrait faire de n'importe quel sac de pommes de terre un conseiller fédéral avec un million de francs<sup>129</sup>. Sans aller jusque-là, il est vrai que les montants engagés sont parfois élevés comme évoqué plus-haut (cf. *supra* p. 7), et il est alors légitime de se demander dans quelle mesure l'argent détermine l'issue d'une campagne<sup>130</sup>. Selon Martina CARONI, « c'est un fait que l'argent peut exercer une influence ; s'il n'est pas le seul facteur décisif, son impact est néanmoins indéniable »<sup>131</sup>.

Le Conseil fédéral table sur l'adage selon lequel l'argent ne fait pas tout et avance qu'il est difficile de prouver un lien de causalité entre les moyens financiers et la réussite politique. Selon lui, la libre formation de l'opinion du citoyen est un processus complexe qui ne se gagne pas seulement grâce à de gros moyens financiers mais en grande partie par les débats de fonds<sup>132</sup>. Le Conseil fédéral s'appuie sur l'analyse, réalisée en 2012 par l'institut de recherche Sotomo, des relations entre moyens financiers et succès électoral ; celle-ci démontre qu'il y a certes une corrélation mais pas de lien de causalité clairement démontrable. Cette étude montre que plusieurs scrutins ont été gagnés par des initiants ne disposant de très peu de moyens financiers. A l'inverse, il existe des campagnes très coûteuses qui n'ont pas abouti ; à titre d'exemple, la campagne de votation de l'UDC en faveur de son initiative "Pour des

---

<sup>126</sup> BALMELLI, Limitation des dépenses électorales, p. 12.

<sup>127</sup> *Ibid.*

<sup>128</sup> SCIARINI, p. 203.

<sup>129</sup> BAUMANN/WINISTÖRFER, p. 348.

<sup>130</sup> Transparency International Suisse, p. 2.

<sup>131</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>132</sup> Message du Conseil fédéral concernant l'initiative populaire « Pour plus de transparence dans le financement de la vie politique », FF 2018 5675, 5709-5710.

naturalisations démocratiques" de 2008 a été à la fois l'une des plus coûteuses et l'une des moins réussies<sup>133</sup>.

Toutefois, l'étude Sotomo démontre également que les campagnes de votation en Suisse se caractérisent par le fait que les deux camps s'affrontent le plus souvent à armes inégales. Dans cinq votations sur six, l'une des parties dispose de plus du double de ressources publicitaires que son adversaire, et dans deux scrutins sur trois, cet écart dépasse même un ratio de 4 pour 1<sup>134</sup>. L'argent investi dépend du degré de prédisposition des votants ; si l'opinion publique est déjà bien ancrée sur un sujet, il est difficile de la modifier. En revanche, si la prédisposition est faible, il est plus facile de l'influencer. En outre, la corrélation entre moyens financiers et résultat est faible en cas d'initiative et forte en cas de référendum. Ainsi, bien que l'influence soit relative, dans des résultats serrés, celle-ci peut avoir un impact déterminant<sup>135</sup>.

### *ii. Opportunité d'un plafonnement*

Indépendamment de la question de l'impact réel de l'argent sur le résultat, l'intégrité des processus de démocratie directe est déjà mise en péril par l'apparence de vénalité et de partialité qui suffit à compromettre l'intégrité de la procédure. En particulier, les dons importants sont susceptibles de donner une telle apparence, car ils peuvent entraîner des dépendances entre donateurs et bénéficiaires. Le risque que les acteurs politiques concernés s'orientent en priorité vers les intérêts des donateurs au détriment de ceux du corps électoral est plausible. Ces dépendances peuvent également influencer les projets élaborés par ces acteurs<sup>136</sup>. Il existe donc également un intérêt public pertinent et prépondérant à une limitation du financement.

Règlementer le financement des campagnes politiques par une restrictions des dépenses crée un concours entre plusieurs droits fondamentaux<sup>137</sup>. Il existerait en particulier un conflit entre la liberté d'expression qui permet aux personnes physiques ou morales disposant de moyens financiers de faire des dons considérables et l'exercice des droits politiques comprenant l'égalité des chances<sup>138</sup>. La liberté d'expression, même dans le cadre des droits politiques, peut faire l'objet de restrictions au sens de l'art. 36 Cst. Cette disposition prévoit les conditions suivantes : un base légale suffisante, un intérêt public prépondérant et le respect du principe de la proportionnalité<sup>139</sup>. Relativement au respect du principe de proportionnalité, les mesures d'encadrement seraient limitées à une courte période avant chaque scrutin et ne concerneraient que certaines formes d'expression et non le contenu ou la nature, de ce fait, elles seraient proportionnelles<sup>140</sup>. Concernant le respect de l'intérêt public prépondérant, le Tribunal fédéral

---

<sup>133</sup> SOTOMO, p. 35.

<sup>134</sup> *Ibid*, p. 10.

<sup>135</sup> SCHÜRER, p. 478.

<sup>136</sup> AMMANN, p. 94-95.

<sup>137</sup> SCHAUB, politischer Wettbewerb, p. 1611.

<sup>138</sup> BALMELLI, Financement, p. 390.

<sup>139</sup> *Ibid*, p. 394.

<sup>140</sup> *Ibid*, p. 395.

considère que « le processus de formation de la volonté démocratique » peut justifier certaines restrictions à la liberté d'expression que ce soit avant ou pendant une élections<sup>141</sup>.

Le Tessin, premier canton à avoir instauré une loi sur la transparence du financement, avait également prévu d'intégrer dans sa nouvelle législation un plafonnement des dons à CHF 50'000.-. Le Grand Conseil avait introduit cette disposition afin d'éviter un financement excessif de la part des tiers, susceptibles de porter atteinte à l'indépendance de l'élu dans l'exercice de ses fonctions. Il s'était appuyé sur la garantie, encore non-écrite à l'époque, de la liberté de vote et d'élection, qui protège tout citoyen électeur de pouvoir participer en tant que candidat ou électeur sur un pied d'égalité et sur le principe d'interdiction des discriminations<sup>142</sup>. Le Tribunal fédéral a jugé cette limitation contraire à la Constitution fédérale ; « cette restriction contrevenait au principe de l'égalité des chances et au principe de proportionnalité, notamment parce que les partis n'étaient soumis à aucune limite supérieure en matière de dépenses électorales et que les candidats pouvaient engager leurs propres fonds sans restriction »<sup>143</sup>.

Cependant, le Tribunal fédéral a reconnu que le recours à des moyens financiers illimités peut gêner la libre formation de la volonté démocratique<sup>144</sup>. Il n'a en outre pas jugé le principe d'un plafonnement des contributions inconstitutionnel en tant que tel mais le montant proposé ; ce qui laisse la porte ouverte à une réglementation sur le sujet<sup>145</sup>. Le Tribunal fédéral a précisé qu'une règle limitant les contributions individuelles et non le plafond global de financement aurait été plus compréhensible<sup>146</sup>, ce qui laisse entendre que des limitations des dépenses et des financements pourraient être conformes aux droits constitutionnels et confirme que les conditions de restrictions évoquées ci-dessus peuvent être remplies. Sur ce point, on peut imaginer s'inspirer de cette proposition pour résoudre le problème de tiers intermédiaire (cf. *supra* p. 18). En effet, si chaque donateur est limité dans le montant qu'il peut verser, cela permettrait d'éviter que des associations ou fondations reçoivent des sommes de donateurs anonymes et puissent ensuite verser des demi-millions.

Alternativement, on pourrait également penser à un plafonnement cadre des dépenses électorales qui reviendrait à fixer, pour tous les partis politiques et tous les candidats participant à une même élection, une limite maximale des dépenses autorisées en relation avec cette élection. Ce plafond pourrait inclure toutes les dépenses relatives à la propagande électorale lors d'une période déterminée. On pourrait entendre, par dépenses de propagande, toutes les dépenses et tous les engagements financiers en lien avec la publicité tels que les messages, qu'ils soient verbaux, écrits ou sonores destinés à influencer le résultat<sup>147</sup>.

---

<sup>141</sup> BALMELLI, Financement, p. 394.

<sup>142</sup> ATF 125 I 441, consid. 2a.

<sup>143</sup> SCHIESS RÜTTIMANN, p. 333.

<sup>144</sup> ATF 125 I 441, consid. 2b et 2c.

<sup>145</sup> Troisième cycle d'évaluation du GRECO : Rapport d'évaluation sur la Suisse : Transparence du financement des partis politiques, N 26.

<sup>146</sup> ATF 125 I 441, consid. 3a.

<sup>147</sup> BALMELLI, Financement, p. 385-386.

## 2. Situation française

Plusieurs pays ont introduit des restrictions sur les dépenses ou le financement des partis ou des candidats afin d'éviter que l'utilisation de moyens financiers illimités dans une campagne électorale vienne polluer la libre formation de la volonté démocratique.

Le Royaume-Uni a été le premier pays à instaurer un plafonnement des dépenses électorales en 1883 et a permis de maintenir à un bas niveau les coûts des campagnes électorales dans les circonscriptions<sup>148</sup>.

La France dispose depuis 1988 de différentes lois en la matière, basées sur un modèle mixte public-privé et assorties de mécanismes de contrôle, afin de répondre à la nécessité de mettre un terme au nombre important d'affaires politico-financières, de détournements de fonds publics et de corruption impliquant des élus<sup>149</sup>. Ces réglementations posent plusieurs principes dont la limitation des dépenses électorales pour les candidats aux élections ainsi qu'un plafonnement des dons aux candidats et partis. Dans le cadre du financement privé des partis politiques, les dons de personnes physiques au profit d'un ou de plusieurs partis politiques sont plafonnés à 7'500 euros par année et par personne ; les donateurs doivent par ailleurs être identifiés. Il est intéressant de noter qu'en France, les dons de personnes morales sont interdits y compris les aides sous forme de biens et services et les contributions ou aides matérielles venant d'un parti ou Etat étrangers (les dons des personnes physiques étrangères ne sont pas exclus). Il n'existe cependant pas de dispositions qui plafonneraient les dépenses de partis dans le cadre de leurs activités en raison de leur liberté constitutionnelle. En ce qui concerne les campagnes électorales, les dons effectués par une personnes physique destinés au financement d'une campagne d'un ou de plusieurs candidats lors des mêmes élections ne peut pas dépasser 4'600 euros. Les dons de personnes morales sont également interdits. Si les dépenses des partis politiques ne sont pas plafonnées, c'est en revanche le cas des campagnes électorales pour lesquelles une limite est fixée en fonction du nombre d'habitants de la circonscription d'élection<sup>150</sup>.

### C. Financement public

En Suisse, les partis politiques et les campagnes pour les élections et les votations ne sont pas financés directement par des fonds publics au niveau fédéral et cantonal sauf à Fribourg qui dispose de la loi sur la participation de l'Etat aux frais de campagne électorale (LPFC). Cette absence de financement public correspond à l'idée traditionnelle selon laquelle, les partis sont des émanations de la sphère privée et doivent pouvoir jouer leur rôle librement, sans

---

<sup>148</sup> Rapport de droit comparé de l'Office fédéral de la justice concernant le financement des partis politiques et des campagnes électorales, p. 13 ss.

<sup>149</sup> *Ibid*, p. 7.

<sup>150</sup> Message du Conseil fédéral concernant l'initiative populaire « Pour plus de transparence dans le financement de la vie politique », FF 2018 5675, 5699-5700.

interférence ou contrôle de l'Etat<sup>151</sup>. Néanmoins, les fonds versés en vertu de l'art. 12 de la LMAP peuvent être considérés comme une forme de financement indirect des partis politiques représentés au Parlement fédéral. Selon cet article, la Confédération verse une somme annuelle aux groupes de l'Assemblée fédérale. Conformément à l'art. 10 de l'OMAP, ce montant se compose actuellement d'un forfait de base de CHF 144'500.- auquel s'ajoutent CHF 26'800.- par membre du groupe, soit au total CHF 7'604'300.- pour les sept groupes parlementaires. Durant la législature 2015-2019, les groupes de l'UDC et du parti socialiste ont ainsi perçu respectivement un total de CHF 2'127'700.- et CHF 1'618'500.-.<sup>152</sup>

Cette source de financement indirect des partis politiques n'est certes pas négligeable mais insuffisante face à l'importance croissante des ressources financières allouées aux élections et aux votations. Ce qui pose le problème de la dépendance des représentants élus du peuple vis-à-vis des donateurs<sup>153</sup>, car plus un parti est financièrement dépendant de dons des entreprises, particuliers et associations, plus il peut être influencé par ces derniers<sup>154</sup>.

Face à cette dépendance, le financement public direct des partis politiques et des campagnes de votation a souvent été présenté comme une solution. Cependant, la plupart des partis politiques semblent opposés ou hésitants envers l'introduction d'un tel financement. Les quelques initiatives parlementaires introduites sur ce sujet en 2003, 2006, 2009 ont toutes été rejetées<sup>155</sup>.

Dans sa thèse de doctorat consacrée au financement de la vie politique, BALMELLI montre beaucoup de réserve par rapport au financement public en tant que solution au problème. Théoriquement, son introduction devrait conduire à une transparence des financements, un rééquilibrage de l'égalité des chances et rendre la classe politique indépendante du pouvoir économique. Malheureusement, les expériences de pays voisins, tels que l'Allemagne, la France et l'Italie qui ont instauré des systèmes de financement public des partis politiques et/ou campagnes électorales après certains scandales, n'ont pas pu démontrer de résultats concluants. Au contraire, l'afflux d'argent public dans les caisses des acteurs politiques aurait attisé les besoins, engendrant de nouvelles formes de corruption et provoquant des abus dans la gestion de l'argent public par la classe politique. Alors que le but des financements étatiques était de se substituer aux financements privés, l'argent public a simplement fini par s'ajouter à l'argent occulte d'origine privée. Le financement public vient alors simplement s'ajouter à « la spirale des coûts d'une propagande électorale »<sup>156</sup>. « L'argument selon lequel l'argent public se substituerait à l'argent d'origine privée est fallacieux »<sup>157</sup>.

---

<sup>151</sup> Troisième cycle d'évaluation du GRECO : Rapport d'évaluation sur la Suisse : Transparence du financement des partis politiques, N 51.

<sup>152</sup> Message du Conseil fédéral concernant l'initiative populaire « Pour plus de transparence dans le financement de la vie politique », FF 2018 5675, 5683.

<sup>153</sup> SCHAUB, politischer Wettbewerb, p. 1601.

<sup>154</sup> Transparency International Suisse, p. 2.

<sup>155</sup> Troisième cycle d'évaluation du GRECO : Rapport d'évaluation sur la Suisse : Transparence du financement des partis politiques, N 51.

<sup>156</sup> BALMELLI, Financement, p. 375-377.

<sup>157</sup> BALMELLI, Limitation des dépenses électorales, p. 13.

Cependant, assortir le financement public d'un encadrement des dépenses électorales permettrait d'éviter cette spirale des coûts<sup>158</sup>. Dans ce cadre, on peut faire le lien avec le plafonnement des dons (cf. *supra* p. 26) ; en effet, une limitation des dons en relation avec un financement public permettrait de réduire le financement par des tiers et, de ce fait, la dépendance qui en résulte.

## Conclusion

La nouvelle législation sur la transparence du financement des campagnes de votations et d'élections est le fruit de longs débats à l'interne et de sommations venant d'institutions telles que le GRECO qui, depuis 2011, interpelle la Suisse afin qu'elle améliore la transparence du financement de la vie politique. Grâce à l'initiative populaire sur la transparence ainsi qu'à l'introduction dans les cantons de réglementations en la matière, le Parlement et le Conseil fédéral ont pu surmonter leurs appréhensions face à la compatibilité de telles obligations avec le système politique suisse. Une réglementation a pu enfin voir le jour en se fondant principalement sur l'art. 34 al. 2 Cst qui protège la libre formation de la volonté de l'électeur.

L'introduction des nouvelles dispositions est un premier pas vers une meilleure transparence. Cependant, de nouvelles exigences sont encore nécessaires afin de satisfaire aux recommandations du GRECO et obtenir une réglementation vraiment efficiente. Premièrement, il faudrait à mon sens non seulement élargir aux dépenses les données à fournir afin d'obtenir une réelle vue d'ensemble des coûts mais également abaisser le seuil de déclaration à au moins CHF 10'000.-. Deuxièmement, concernant le contrôle, il serait nécessaire d'imposer un contrôle de comptabilité indépendant et de laisser un pouvoir d'investigation élargi au CDF afin que ce dernier puisse exiger certains documents sans le consentement des acteurs politiques. Par ailleurs, il serait judicieux d'autoriser le CDF à mettre en évidence les erreurs ou les dissimulations afin que le peuple puisse véritablement former sa propre opinion sur les documents publiés. Troisièmement, il est indispensable de sanctionner plus sévèrement les violations aux obligations de façon à obtenir un vrai effet dissuasif ; que ce soit par l'augmentation de l'amende, par l'accompagnement de celle-ci d'une confiscation ou alors par la menace de suppression des allocations parlementaires. Par ailleurs, il est nécessaire de trouver des solutions face aux possibilités de contournements ; par exemple en établissant une jurisprudence qui reconnaîtrait l'utilisation d'une fondation en tant qu'intermédiaire comme un abus de droit ou plus simplement comme non-conforme à la loi.

Au-delà d'améliorer les nouvelles dispositions, on pourrait aller plus loin et instaurer un plafonnement. Soit un plafonnement cadre, c'est-à-dire une limitation des dépenses lors d'une campagne d'élection ou de votation qui permette de garantir une certaine égalité des chances entre les candidats et les camps. Soit un plafonnement des dons, à savoir une limitation des dons par individu qui assurerait, d'une part, une meilleure égalité des chances et, d'autre part, éviterait le problème d'interposition d'un tiers. Comme nous l'avons vu, la solution d'un financement public est une fausse bonne solution car elle n'empêcherait pas les dons privés

---

<sup>158</sup> BALMELLI, Financement, p. 377-378.

mais ajouterait uniquement des moyens à la compétition. Ce dernier serait donc uniquement envisageable en lien avec un plafonnement de dépenses.

Pour conclure, on peut soulever qu'une des prochaines étapes du chemin vers la transparence est l'indépendance des acteurs politiques face aux lobbys. Comme mentionné, le Parlement suisse est un parlement de milice ; pourtant être un Conseiller national représente un travail à environ 70%, par conséquent les Parlementaires acceptent des mandats en parallèle. Les politiciens doivent déclarer si les activités qu'ils ont à côté de leur profession sont rémunérées ou non mais n'ont pas l'obligation de déclarer les montants qu'ils perçoivent ; ceci occulte le degré réel de leur dépendance face aux lobbys. L'ex-conseillère d'Etat verte genevoise, Lisa Mazzone a récemment réussi à faire accepter une initiative parlementaire par la commission des institutions politiques du Conseil des Etats ; celle-ci contraint chaque député à indiquer, pour les activités accessoires qu'il exerce, la fourchette dans laquelle se situe la rémunération perçue<sup>159</sup>. C'est également un premier pas vers plus de transparence et la lutte contre les lobbies ; cependant, elle devra encore être acceptée par une commission équivalente du Conseil national, puis devant les deux chambres<sup>160</sup>. Selon Thomas ANGELI, un parlement de milice, au niveau fédéral, est une illusion car il existe des influences excessives de la part des banques, des caisses maladie et de la pharma auprès de parlementaires et de commissions. Lobbywatch recommande une meilleure rémunération des parlementaires, couplée avec un système de transparence<sup>161</sup>.

---

<sup>159</sup> RTS, Les parlementaires devront être plus transparents sur leurs revenus, 20 octobre 2023.

<sup>160</sup> Initiative parlementaire 22.485, Transparence par catégorie des revenus des activités accessoires des parlementaires.

<sup>161</sup> SCHNUR Christian, Transparence du financement des partis politiques : « Cette loi, c'est un petit premier pas », in L'Illustré 28 septembre 2023.

## Tables des abréviations

al.	alinéa
art.	article
ATF	Recueil officiel des arrêts du Tribunal fédérale suisse
CC	Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC ; RS 210)
CDF	Contrôle fédéral des finances
cf.	confer
ch.	chiffre(s)
CIP-E	Commission des institutions politiques du Conseil des États
consid.	Considérant
CNCCFP	Commission Nationale des Comptes de Campagne et des financements politiques
CP	Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CPP ; RS 311.0)
CPP	Code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 (CPP ; RS 312.0)
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101)
éd.	édition
édit.	éditeur(s)
FF	Feuille fédérale
GRECO	Groupe d'Etats contre la corruption du Conseil de l'Europe
let.	lettre
LDP	Loi fédérale sur les droits politiques du 17 décembre 1976 (LDP ; RS 161.1)
LEDP/GE	Loi sur l'exercice des droits politiques du 15 octobre 1982 (LEDP ; RSG A 5 05)
LDP/NE	Loi sur l'exercice des droits politiques du 17 octobre 1984 (LDP ; RSN 141)
LEDP/TI	Loi sur l'exercice des droits politiques du 19 novembre 2018 (LEDP ; RST 150.100)
LFiPol/FR	Loi sur le financement de la vie politique du 16 décembre 2020 (LFiPol ; RSF 115.5)
LMAP	Loi du 18 mars 1988 sur les moyens alloués aux parlementaires (LMAP ; RS 171.21)
LPFC	Loi sur la participation de l'Etat aux frais de campagne électorale du 22 juin 2001 (LPFC ; RSF 115.6)
LTF	Loi sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF ; RS 173.110)
N	numéro marginal
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OFipo	Ordonnance sur la transparence du financement de la vie politique du 24 août 2022 (OFipo ; RS 161.18)
OMAP	Ordonnance de l'Assemblée fédérale du 18 mars 1988 relative à la loi sur les moyens alloués aux parlementaires (OMAP ; RS 171.211)
p.	page
PJA	Pratique juridique actuelle
RS	Recueil systématique du droit fédéral
RSF	Recueil systématique fribourgeois

RSG	Recueil systématique genevois
RSN	Recueil systématique neuchâtelois
RST	Recueil systématique tessinois
RTS	Radio Télévision suisse
SJZ	Schweizerische Juristen-Zeitung
SRSZ	Systematische Gesetzsammlung Kanton Schwyz
ss.	suiwant(e)s
TF	Tribunal fédéral
TPG/SZ	Transparenzgesetz vom 6. Februar 2019 (TPG/SZ ; SRSZ 140.700)
UDC	Union démocratique du centre
ZBl	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht

## **Bibliographie**

### **Ouvrages**

BALMELLI Tiziano, Le financement des partis politiques et des campagnes électorales, Fribourg (Editions Universitaires Fribourg) 2001 (cité : BALMELLI, Financement).

DUBEY Jacques, Droit fondamentaux, Volume II : Libertés, garanties de l'Etat de droit, droits sociaux et politiques, Bâle (Helbing) 2018.

HANGARTNER Ivo/KLEY Andreas/BRAUN BINDER Nadja/GLASER Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2<sup>e</sup> éd., Zurich/St.Gall (DIKE) 2023.

GRODECKI Stéphane, L'initiative populaire cantonale et municipale à Genève, Genève (Schulthess) 2008.

MALINVERNI Giorgio/HOTTELIER Michel/HERTIG RANDALL Maya/ FLÜCKIGER Alexandre, Droit constitutionnel suisse. Volume I : l'Etat, 4<sup>e</sup> éd., Berne (Stämpfli) 2021.

MARTENET Vincent/DUBEY Jacques (édit.), Commentaire romand, Constitution fédérale, Bâle (Helbing) 2021 (cité : CR CST-AUTEUR-E, art. X).

MOREILLON Laurent/MACALUSO Alain/QUELOZ Nicolas/DONGOIS Nathalie (édit.), Commentaire, romand, Code pénal I, Bâle (Helbing) 2021 (cité CR CP I- AUTEUR-E, art. X).

PICHONNAZ Pascal/FOËX Bénédicte/FOUNTOULAKIS Christiana (édit.), Commentaire romand, Code Civil I, Bâle (Helbing) 2023 (cité : CR CC I- AUTEUR-E, art. X).

SCIARINI Pascal, Politique suisse, Lausanne (Episteme) 2023.

TANQUEREL Thierry, L'abus de droit en droit public suisse, *in* ANCEL Pascal/AUBERT Gabriel/CHAPPUIS Christine (édit.), L'abus de droit : comparaisons franco-suisse, Saint Etienne 2001.

### **Articles**

AESCHIMANN Lisa/ SCHAUB Lukas, Die neuen Transparenzvorschriften des BPR, LeGes 2023/1.

AMMANN Odile, Transparente Politikfinanzierung in der direkten Demokratie: Überflüssig oder überfällig ? Zur Bedeutung von Art. 34 Abs. 2 BV in der Transparenzdebatte, *in* Braun Binder et al. (édit.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2020, Baden-Baden 2021.

BAUMANN Phil/WINISTÖRFER Marc M., Parteien- und Kampagnenfinanzierung: Spielräume bei der Einhaltung der neuen Transparenzvorgaben, *in* Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl) 124/2023, p. 347 ss.

HERMANN Michael, Das politische Profil des Geldes : Wahl- und Abstimmungswerbung in der Schweiz, *in* Sotomo 2012 (cité Sotomo).

SCHAUB Lukas, Auch politischer Wettbewerb bedarf staatlicher Ordnung: ein Beitrag zur Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskämpfen, *in* Pratique Juridique Actuelle (PJA/AJP) 2011, p. 1600 ss (cité : SCHAUB, politischer Wettbewerb).

SCHIESS RÜTTIMANN Patricia, Organisation der politischen Parteien und Parteienfinanzierung, *in* Schweizerische Juristen-Zeitung (SJZ) 197/2011, p. 329.

SCHÜRER Stefan, Offenlegungspflichten für Politspenden aus steuerungstheoretischer Sicht, *in* Pratique Juridique Actuelle (PJA/AJP) 2016, p. 476.

TÖNDURY Andrea, Gekaufte Politik? Die Offenlegung der Politikfinanzierung als Erfordernis politischer Chancengleichheit, *in* Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl) 119/2018, p. 563 ss.

### **Articles de presse**

AUTHIER Philéas, Premières lacunes identifiées pour le financement transparent des partis, *in* RTS 16 septembre 2023,  
[<https://www.rts.ch/info/suisse/14307995-premieres-lacunes-identifiees-pour-le-financement-transparent-des-partis.html>] (consulté le 11.10.2023).

BALMELLI Tiziano, Limiter les dépenses électorales pour garantir les droits politiques, Plaidoyer août 2011,  
[[https://www.humanrights.ch/cms/upload/pdf/111122\\_plaidoyer\\_droitspolitics.pdf](https://www.humanrights.ch/cms/upload/pdf/111122_plaidoyer_droitspolitics.pdf)] (consulté le 19.10.2023) (cité : BALMELLI, Limitation des dépenses électorales).

HAEBERLI David, En graphiques: qui finance qui dans la politique suisse? Le voile est partiellement levé, *in* Le Temps 20 septembre 2023,  
[<https://www.letemps.ch/suisse/qui-finance-qui-dans-la-politique-suisse-le-voile-est-partiellement-leve>] (consulté le 14.11.2023).

HOSTETTLER Otto, Berner Politiker spielen Verstecken und umgehen neues Gesetz, *in* Beobachter juin 2023,  
[<https://www.beobachter.ch/burger-verwaltung/fehlende-transparenz-bei-der-politikfinanzierung-berner-politiker-spielen-verstecken-und-umgehen-neues-gesetz-579183>] (consulté le 6.11.2023).

LEUZINGER Lukas, Das Millionengeschenk der Kantone, *in* Luzerner Zeitung 30 Juillet 2017, [<https://www.luzernerzeitung.ch/schweiz/parteienspende-das-millionengeschenk-der-kantone-ld.128984>] (consulté le 13 novembre 2023).

NZZ, Erneut Wirbel um UBS-Parteienfinanzierung, 3 juin 2009, [[https://www.nzz.ch/erneut\\_wirbel\\_um\\_ubs-parteienfinanzierung-ld.570038](https://www.nzz.ch/erneut_wirbel_um_ubs-parteienfinanzierung-ld.570038)] (consulté le 22.11.2013).

RTS, Les parlementaires devront être plus transparents sur leurs revenus, 20 octobre 2023, [<https://www.rts.ch/info/suisse/14406503-les-parlementaires-devront-etre-plus-transparents-sur-leurs-revenus.html>] (consulté 13.11.2023).

SARAIVA PORTINHA Andreia, Crispation autour de la loi sur la transparence après des propos du chef du Contrôle fédéral des finances, *in* RTS 14 juin 2022, [<https://www.rts.ch/info/suisse/13167160-crispation-autour-de-la-loi-sur-la-transparence-apres-des-propos-du-chef-du-controle-federal-des-finances.html>] (consulté le 13.11.2023).

SCHNUR Christian, Transparence du financement des partis politiques: «Cette loi, c'est un petit premier pas», *in* L'Illustré 28 septembre 2023, [<https://www.illustre.ch/magazine/transparence-du-financement-des-partis-politiques-cette-loi-cest-un-petit-premier-pas-639187>] (consulté le 17.10.2023).

Transparency International Suisse, Le Financement de la politique en Suisse, *in* Publication 22 août 2012, [<https://transparency.ch/fr/publication/le-financement-de-la-politique-en-suisse-dossier/>] (consulté le 17.10.2023).

## **Déclaration relative au plagiat**

Je déclare que je suis bien l'auteur-e de ce texte et atteste que toute affirmation qu'il contient et qui n'est pas le fruit de ma réflexion personnelle est attribuée à sa source et que tout passage recopié d'une autre source est en outre placé entre guillemets<sup>162</sup>.

Nom, Prénom : Valérie Campus

Lieu, Date : Genève, le 22 décembre 2023

Signature :

---

<sup>162</sup> Art. 13 de la [Directive de la Faculté de droit sur le plagiat](#), entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2012.