



**Message
accompagnant le projet de modification de la loi sur les droits politiques (LcDP)**

Le Conseil d'Etat du canton du Valais

au

Grand Conseil

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs les Députés,

Nous avons l'honneur de vous soumettre, avec le présent message, le projet de modification de la loi sur les droits politiques (LcDP).

La partie générale (I) présente les motifs qui justifient la modification de la LcDP (ch. 1), le point central de la réforme, à savoir la transparence du financement de la vie politique (ch. 2), puis l'avant-projet du département (ch. 3) et les résultats de la procédure de consultation (ch. 4). La partie spéciale (II) mentionne des considérations générales sur la transparence du financement de la vie politique (ch. 1), puis les autres questions et dispositions visées par la modification de la LcDP (ch. 2). Elle présente un commentaire des dispositions légales dont la modification est proposée (ch. 3). La troisième partie (III) énonce les conséquences du projet de modification pour le canton et les communes – incidences du projet sur les finances et sur l'autonomie des communes – avant une brève conclusion (IV).

La présente révision partielle de la LcDP se veut limitée, pour deux motifs. Premièrement, la LcDP est relativement récente (elle est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2005); elle a déjà fait l'objet de plusieurs révisions partielles et donne satisfaction, de sorte qu'une refonte complète de la loi ne se justifie pas en l'état. Deuxièmement, une révision plus ambitieuse serait peu opportune dès lors que la Constituante, en charge de rédiger un projet de nouvelle Constitution cantonale, pourrait décider de revoir de manière importante les droits politiques (p. ex. mode d'élection des autorités cantonales, droits populaires, majorité civique, droit de vote et d'éligibilité des personnes étrangères, etc.). Partant, il est prévisible qu'une nouvelle Constitution entraîne, à court terme, une révision large voire totale de la LcDP.

Dans le présent message, toute désignation de personne, de statut ou de fonction vise indifféremment l'homme ou la femme. Dans la mesure du possible, l'utilisation de termes épicènes a été privilégiée. Il n'a toutefois pas toujours été possible de retenir des termes neutres.

I. Partie générale

1. Motifs justifiant la modification de la LcDP

La présente modification de la LcDP se justifie pour les motifs suivants.

D'une part, il s'agit pour le Conseil d'Etat de donner suite à plusieurs motions admises par le Grand Conseil :

- Motion No 4.0311 Cipolla, Mottet et consorts (Droit à la parole lors des votations);
- Motion No 4.0312 Kamerzin et Rausis (Transparence du financement des partis et des campagnes);
- Motion No 4.0404 Amoos, Claivaz, Logean et Dessimoz (Modification du système électoral pour l'élection du Conseil des Etats);
- Motion No 2020.11.360 Groupe PDCC (Pour une notice explicative lors des élections communales);
- Motion No 2021.05.120 Birbaum (10 jours pour avoir du temps).

Une précision : en lien avec la motion No 4.0404 Amoos et consorts (Modification du système électoral pour l'élection du Conseil des Etats), admise par le Grand Conseil, le Conseil d'Etat a demandé un avis de droit à M. Pascal Mahon, professeur de droit constitutionnel à la Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel, pour savoir si cette motion peut être mise en œuvre au niveau de la loi ou si elle nécessite au préalable une modification de la Constitution cantonale (art. 85a al. 2 Cst. cant.). Selon l'avis de droit, « une révision constitutionnelle préalable n'est pas absolument nécessaire pour concrétiser le changement de système voulu par la motion Amoos, à savoir le passage du système actuellement en vigueur d'une pluralité de listes « partisans » à un régime de bulletin électoral unique sur lequel figureraient tous les candidates et candidats »¹. La motion précitée peut donc être mise en œuvre dans le cadre de la présente révision de la LcDP.

D'autre part, l'étiquette autocollante personnelle – que le citoyen qui vote par correspondance doit coller sur sa feuille de réexpédition – contribue à allonger la durée du dépouillement partiel (art. 19 OVC). Pour faciliter la tâche des communes, le jour à partir duquel le bureau de dépouillement peut procéder au dépouillement partiel est avancé au jeudi précédant le scrutin (au lieu du vendredi).

2. La transparence du financement de la vie politique

Le point principal de la réforme concerne la transparence du financement des partis politiques et des campagnes précédant les élections et votations. Il semble utile de rappeler la teneur de la motion No 4.0312 (let. a), de présenter la manière dont la Confédération (let. b) et les cantons (let. c) règlent la transparence du financement de la vie politique, enfin de rappeler les travaux en cours de la Constituante (let. d).

a) Motion No 4.0312 « Transparence du financement des partis et des campagnes »

Le 12 juin 2019, le Grand Conseil a accepté, par 117 voix contre 5 et 1 abstention, la motion des députés Kamerzin et Rausis concernant la transparence du financement des partis et des campagnes.

Rédigée de manière succincte, la motion a la teneur suivante :

« Partant du constat qu'une transparence accrue dans le domaine du financement de la politique renforce la confiance du citoyen dans nos institutions, nos deux groupes demandent au Conseil d'Etat de légiférer dans ce domaine pour notamment :

-- garantir la transparence du financement des partis politiques,

-- garantir la transparence du financement des campagnes.

Conclusion

Le Conseil d'Etat est requis d'établir un projet de loi sur la transparence du financement des partis politiques et des campagnes. »

b) La situation au niveau fédéral

Le 18 juin 2021, des règles sur la transparence du financement des partis politiques ainsi que des campagnes électorales et de votations ont été adoptés par le Parlement (contre-projet indirect à l'initiative sur la transparence). Il semble utile de présenter en détail le processus suivi, dans la mesure où il montre bien l'évolution intervenue dans ce domaine ces dernières années en Suisse, ainsi que l'importance de trouver un consensus et faire des compromis pour aboutir.

Initiative populaire « Pour plus de transparence dans le financement de la vie politique »

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

¹ cf. Pascal Mahon, Magali Baer, Julie Frei, Avis de droit du 8 avril 2022 : « Modification du système électoral pour l'élection au Conseil des Etats, système du bulletin de vote unique » (No 37, p. 19).

L'initiative demande à la Confédération d'édicter des prescriptions imposant la publicité du financement des partis politiques et des campagnes précédant les élections et votations au niveau fédéral. Elle vise à introduire de nouvelles dispositions dans la Constitution.

D'une part, elle demande que les partis politiques représentés au Parlement communiquent chaque année à la Chancellerie fédérale leur budget global, le montant de leurs fonds propres ainsi que le montant et l'origine de toutes les libéralités en argent ou en nature d'une valeur supérieure à 10'000 francs par année et par personne qu'ils ont reçues. L'auteur de chacune des libéralités doit pouvoir être identifié.

D'autre part, elle prévoit que les personnes qui dépensent un montant supérieur à 100'000 francs en vue d'une élection à l'Assemblée fédérale ou d'une votation fédérale doivent communiquer à la Chancellerie fédérale, avant la date de l'élection ou de la votation, leur budget global, le montant de leurs fonds propres ainsi que le montant et l'origine de toutes les libéralités en argent ou en nature d'une valeur supérieure à 10'000 francs par personne qu'elles ont reçues; l'auteur de chacune des libéralités doit également pouvoir être identifié.

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

Selon le texte de l'initiative, l'acceptation de libéralités anonymes en argent ou en nature est en outre interdite; la loi règle les exceptions. Par ailleurs, la loi fixe les sanctions applicables en cas de non-respect des obligations de publicité.

L'avis du Conseil fédéral

Dans son Message du 29 août 2018 concernant cet objet (FF 2018 5675)², le Conseil fédéral rejette l'initiative parce que les règles de transparence qu'elle prévoit sont difficilement conciliables avec les particularités du système politique suisse, notamment avec la démocratie directe et le fédéralisme. En outre, il n'est pas établi que les moyens financiers investis en Suisse influencent le résultat des élections ou votations de manière déterminante. Le Conseil fédéral estime enfin qu'une mise en œuvre efficace de l'initiative entraînerait des lourdeurs administratives et des coûts de contrôle disproportionnés et qu'elle empiéterait sur les compétences des cantons.

Le Conseil fédéral comprend certes les préoccupations à la base de l'initiative. La transparence du financement de la vie politique est en effet un élément qui renforce la confiance des citoyens dans le processus démocratique. Plusieurs cantons (le Tessin, Genève et Neuchâtel) ont déjà édicté des normes relatives à la publicité du financement des partis politiques et, en mars 2018, deux autres cantons (Schwyz et Fribourg) ont accepté des initiatives populaires en ce sens. Par ailleurs, la Suisse est le seul État membre du Conseil de l'Europe à ne disposer d'aucune réglementation sur la publicité du financement des partis politiques et des campagnes électorales au niveau national. Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) a critiqué à plusieurs reprises le fait que la Suisse n'ait encore créé aucune base légale pour davantage de transparence en matière de financement des partis politiques.

Toutefois, les règles prévues dans l'initiative en vue de la publicité du financement des partis politiques et des campagnes précédant les élections et votations ne tiennent qu'insuffisamment compte des particularités et de la complexité du système politique suisse, notamment de la démocratie directe, de la collégialité du gouvernement et du système de milice. Nos institutions se caractérisent par un équilibre subtil de pouvoirs et de contre-pouvoirs qui empêchent les partis politiques d'exercer une influence prépondérante. En outre, dans notre système politique, il est douteux que les moyens

² www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2018/5675.pdf

financiers aient une influence prépondérante sur le résultat des élections et des votations.

De plus, un contrôle efficace du financement des partis politiques et des campagnes électorales et référendaires occasionnerait des charges disproportionnées. En particulier, la mise en place d'un mécanisme de contrôle et d'exécution efficace imposerait à l'État des dépenses considérables. Par ailleurs, des prescriptions fédérales en matière de financement des partis politiques et des campagnes électorales ne seraient guère compatibles avec le système fédéraliste de la Suisse.

Enfin, l'initiative présente le risque que les nouvelles règles soient contournées, notamment parce que les donateurs pourraient faire parvenir leurs contributions aux partis ou aux comités de campagne par l'intermédiaire de tiers.

En définitive, le Conseil fédéral propose aux Chambres fédérales de recommander au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative populaire « Pour plus de transparence dans le financement de la vie politique (initiative sur la transparence) » sans lui opposer de contre-projet.

Le contre-projet indirect

La commission des institutions politiques du Conseil des Etats (CIP-E) reconnaît le besoin de légiférer en la matière. Elle juge toutefois que des dispositions détaillées sur la transparence du financement des partis politiques et des campagnes d'élection ou de votation n'ont pas leur place dans la Constitution.

La Constitution en vigueur constitue une base suffisante pour édicter des règles de ce type sous la forme d'une loi. C'est pourquoi la commission propose un contre-projet indirect à l'initiative populaire précitée. Des dispositions légales peuvent indiquer de façon suffisamment claire et précise qui sera tenu de déclarer quelles indications, dans quels délais et sous quelle forme, et préciser quelles seront les conséquences en cas de violation des dispositions légales.

Concrètement, la commission propose, d'une part, que les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale déclarent chaque année leurs recettes ainsi que les libéralités de plus de 25'000 francs qu'ils reçoivent. D'autre part, toute personne physique ou morale et toute société de personnes qui dépensent plus de 250'000 francs lors d'une campagne en vue d'une élection au Conseil national ou d'une votation fédérale ou lors d'une récolte de signatures effectuée à l'échelon fédéral pour une initiative populaire ou en vue d'un référendum devront lever le voile sur leur financement. Il conviendra de respecter les différents délais légaux fixés pour la fourniture des informations et des documents. Il est par ailleurs prévu d'interdire les dons anonymes et ceux provenant de l'étranger. Les informations et les documents fournis par les acteurs politiques seront contrôlés et publiés par l'autorité compétente. Les contraventions à ces prescriptions seront passibles d'une amende.

Après la procédure de consultation, la CIP-E a apporté des modifications à son projet de loi.

Dans son avis du 27 novembre 2019 (FF 2019 7765), le Conseil fédéral propose d'entrer en matière sur le projet de loi de la CIP-E et d'accepter le projet moyennant certaines modifications. Il note que la décision claire de la CIP-E en faveur du contre-projet indirect ainsi que les résultats de la procédure de consultation majoritairement favorables à davantage de transparence montrent qu'il existe un besoin accru de transparence. Les développements au plan cantonal témoignent aussi de ce changement de mentalités. Le Conseil fédéral n'entend dès lors pas s'opposer à une réglementation nationale en matière de transparence si cela correspond au souhait de la majorité des partis politiques. Il note cependant que d'importants problèmes subsistent, notamment quant à la mise en œuvre de la loi (p. ex. le contre-projet impliquerait une charge administrative et financière supplémentaire, tant pour l'Etat que pour les partis et les acteurs visés).

Le 16 décembre 2019, le Conseil des Etats a recommandé de rejeter l'initiative « Pour plus de transparence dans le financement de la vie politique », par 32 voix contre 12. Il a ensuite adopté, par 29 voix contre 13, le contre-projet indirect à l'initiative sur la transparence, contre-projet qu'il a modifié (il n'y aura pas d'obligation de déclarer lors des récoltes de signatures en vue d'une initiative populaire ou d'un référendum).

Le 17 septembre 2020, le Conseil national a rejeté le texte de l'initiative par 168 voix contre 18. Il a refusé le contre-projet par 96 voix contre 94 et 4 abstentions, renvoyant ainsi le dossier au Conseil des Etats.

Le 17 décembre 2020, le Conseil des Etats a revu son contre-projet. S'agissant des dons à déclarer pour les campagnes, il a abaissé la limite de 250'000 francs à 50'000 francs. La limite de 25'000 francs pour les dons aux partis a été maintenue. Enfin, toutes les libéralités, monétaires et non-monétaires, seront prises en compte.

Le 3 mars 2021, le Conseil national a approuvé dans les grandes lignes le contre-projet indirect, par 113 voix contre 78 et 3 abstentions, et créé quelques divergences avec le Conseil des Etats. Il a notamment prévu que les dons aux partis doivent être déclarés dès 15'000 francs et que des contrôles par échantillonnage doivent être effectués pour vérifier l'exactitude des informations fournies par les personnes soumises à l'obligation de transparence.

Seules des divergences mineures subsistent entre les deux conseils en ce qui concerne le contre-projet indirect à l'initiative sur la transparence. La CIP-E s'est pour l'essentiel ralliée au Conseil national sur les divergences.

Révision partielle de la LDP

Finalement, le 18 juin 2021, le Parlement a adopté le contre-projet indirect à l'initiative. Les nouvelles règles sur la transparence du financement des partis politiques et des campagnes de votation et électorales prennent la forme d'une révision partielle de la LDP. Sur certains points, le texte adopté va plus loin que l'initiative populaire.

Les éléments importants de la révision sont les suivants :

- Les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale doivent déclarer chaque année leurs recettes ainsi que les libéralités (monétaires et non-monétaires) d'une valeur supérieure à 15'000 francs par auteur et par année. En outre, ils doivent déclarer les contributions de leurs élus et d'autres titulaires de mandats.
- Concernant les campagnes de votation et les campagnes électorales, si plus de 50'000 francs y sont consacrés, les recettes budgétisées, le décompte final des recettes et toutes libéralités (monétaires et non-monétaires) dépassant 15'000 francs par auteur et par campagne qui ont été octroyées dans les 12 mois précédant la votation ou l'élection doivent être déclarés. Les recettes budgétisées doivent être fournies 45 jours avant la votation ou l'élection et le décompte final des recettes ainsi que les libéralités 60 jours après la votation ou l'élection. Pour l'élection des membres du Conseil des Etats (en raison de l'absence de compétence fédérale pour ces élections), une réglementation spéciale en matière de transparence est prévue, qui ne s'applique qu'à partir de l'entrée en fonction.
- Les informations et les documents présentés sont vérifiés et publiés par une autorité désignée par le Conseil fédéral. Le contrôle formel comprend la vérification que toutes les informations et tous les documents ont été soumis à temps. Un contrôle matériel par échantillonnage est également prévu. Si l'autorité compétente constate que certaines informations ou certains documents n'ont pas été remis dans les délais ou qu'ils ne sont pas exacts, elle doit signaler les infractions (après l'octroi d'un délai supplémentaire) à l'autorité de poursuite pénale compétente.
- Les libéralités anonymes et les libéralités provenant de l'étranger sont interdites.

- La violation de ces règles peut entraîner une amende allant jusqu'à 40'000 francs.

Les dispositions légales doivent être concrétisées dans une ordonnance. Il est prévu que la modification de la LDP et l'ordonnance entrent en vigueur en automne 2022 afin que les obligations découlant de l'art. 76c LDP (obligation de déclarer le financement de campagnes de votation et de campagnes électorales) puissent naître plus d'une année avant les élections fédérales au Conseil national d'octobre 2023.

c) La situation dans les cantons

Le Message du Conseil fédéral du 29 août 2018 concernant l'initiative populaire « Pour plus de transparence dans le financement de la vie politique (initiative sur la transparence) » présente la situation dans les cantons (pp. 5688 à 5693). Il semble utile de reprendre ici ces éléments. Précisons que les cantons non cités ci-dessous – qui forment une majorité – n'ont en principe pas adopté de règle en ce domaine.

Tessin

Les partis et mouvements politiques doivent déclarer chaque année à la Chancellerie les libéralités dépassant 10'000 francs et fournir l'identité des donateurs. Les informations sont publiées dans la Feuille officielle. Les contraventions à ces dispositions sont sanctionnées par une réduction des aides étatiques, voire par leur suppression. En principe, ces règles s'appliquent également aux organisateurs d'initiatives et de référendums (avant tout aux comités d'initiative) au niveau cantonal. Les candidats sont tenus de déclarer à la Chancellerie, 30 jours avant la date des élections, toute somme dépassant 5'000 francs et de fournir l'identité des donateurs. Ces indications sont également publiées dans la Feuille officielle. Les contraventions sont passibles d'une amende de 7'000 francs au plus.

Depuis l'an 2000, 70 dons en faveur de partis politiques et de candidats ainsi que les noms des donateurs ont été déclarés à la Chancellerie. A noter que si la Chancellerie demande chaque année aux partis politiques de lui fournir ces informations, le canton n'a toutefois pas de pouvoir de contrôle de l'exactitude ou de l'exhaustivité de celles-ci. Enfin, aucune sanction n'a été prononcée depuis l'introduction de cette réglementation : lorsqu'il existe un soupçon d'absence de notification d'une information requise, le canton prend directement contact avec l'entité concernée qui fournit alors l'information à publier. Il est toutefois plus délicat d'obtenir ces mêmes informations auprès de certains candidats.

Genève

Chaque parti ou groupement présentant une liste de candidats à une élection cantonale ou communale (dans les communes de plus de 10'000 habitants) doit rendre compte annuellement de son bilan à l'autorité compétente et lui fournir une liste de ses donateurs. Les montants des dons ne sont toutefois pas publiés ni attribués aux donateurs. Les contraventions à ces règles sont sanctionnées par l'absence de versement par l'Etat des participations prévues par la loi.

Des règles de transparence valent également lors des votations : tous les partis, associations et groupements déposant une prise de position lors d'une votation fédérale, cantonale ou communale soumettent dans les 60 jours à l'autorité compétente les comptes relatifs à l'opération de vote concernée, accompagnés de la liste de leurs donateurs (pour les dons dépassant 10'000 francs).

La Chancellerie reçoit moins d'une dizaine de demandes par année visant à prendre connaissance des comptes et/ou des bilans ainsi que de l'identité des donateurs. Ces demandes proviennent tantôt des journalistes, tantôt des partis politiques. Du point de vue du contrôle du respect de la réglementation, le canton de Genève n'effectue pas de contrôle des comptes, ni de l'intégralité de la liste des donateurs : ce contrôle est assuré

par une fiduciaire indépendante et agréée, mandatée par le parti ou le groupement. L'Etat ne fait que s'assurer que les exigences et les documents prescrits par la réglementation ont bien été remis dans les délais requis. En 2016, environ 400 comptes de campagne et comptes annuels ont été transmis à la Chancellerie.

Neuchâtel

Les partis représentés au parlement doivent publier leur bilan annuellement. De plus, chaque parti ou autre groupement déposant une liste en vue d'une élection cantonale ou communale doit déclarer à la Chancellerie toute libéralité de 5'000 francs ou plus. En principe, ils doivent remettre à la Chancellerie une liste portant les noms de tous les donateurs et les sommes versées. À défaut, la somme totale des dons reçus peut être déclarée. Lorsqu'une personne effectue plusieurs dons, ces derniers sont cumulés : dès que le cumul atteint 5'000 francs, le nom de la personne doit figurer sur la liste. Les dons anonymes sont interdits. Des dispositions analogues s'appliquent aux candidats aux élections cantonales et communales, de même qu'aux comités d'initiative et aux comités référendaires, qui doivent également déclarer les dons de 5'000 francs et plus. Les contraventions aux prescriptions de transparence sont passibles d'une amende de 40'000 francs au plus.

Le canton de Neuchâtel indique n'avoir reçu depuis l'entrée en vigueur de la réglementation, le 1^{er} janvier 2015, aucune demande visant à connaître les comptes des partis politiques ou les listes de donateurs, à l'exception d'une émanant du bureau du Grand Conseil. Il constate que les partis politiques respectent leur obligation d'annonce des dons, même si de telles annonces sont peu nombreuses (seulement 4 en 2017, pour un total de 38'000 francs). Chaque année, en avril ou en mai, les partis représentés au Grand Conseil déposent leurs comptes à la Chancellerie. La loi n'impose aucun contrôle du respect de ces obligations, si ce n'est sur le plan comptable.

Depuis le Message du Conseil fédéral du 29 août 2018, d'autres cantons ont adopté des règles en matière de transparence du financement de la vie politique. Ces cas montrent l'actualité de la question. Les cantons ayant légiféré récemment dans ce domaine sont ceux de Fribourg, Schwyz, Vaud, Schaffhouse et du Jura.

Fribourg

Le 4 mars 2018, le canton de Fribourg a approuvé une initiative constitutionnelle pour l'adoption de règles sur la transparence financière des partis politiques.

Le texte de l'initiative entièrement rédigée prévoit en particulier que les partis politiques, groupements politiques, comités de campagne et les organisations prenant part à des campagnes électorales ou de votations doivent publier leurs comptes. Plus précisément, cela comporte notamment la divulgation de l'identité des personnes morales et de leurs dons quel qu'en soit le montant, ainsi que de l'identité des personnes physiques lorsque leurs versements dépassent 5'000 francs. De plus, les membres élus des autorités cantonales doivent publier les revenus qu'ils tirent de leur mandat ainsi que les revenus des activités en lien avec celui-ci. Ces données devront être vérifiées par l'administration cantonale ou un organisme indépendant puis rendues accessibles sur Internet ou sur papier.

Le message du Conseil d'Etat accompagnant le projet de loi sur le financement de la politique (LFIPO) et le projet y relatif peuvent être consultés à l'adresse suivante : www.parlinfo.fr.ch/fr/politbusiness/gesetz/?action=showinfo&info_id=70409&uuiid=7a3b96dd98034756b579f6277c4cbba3.

Le 16 décembre 2020, les députés fribourgeois ont accepté, par 75 voix contre 1 et 16 abstentions, la LFIPO, qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2021. Des intervenants ont salué un projet équilibré et pragmatique évitant de créer un monstre administratif.

La LFiPol s'applique aux élections et votations cantonales (cf. élection au Conseil des Etats, au Conseil d'Etat, à la fonction de préfet), mais aussi à l'élection du Conseil national. Par contre, elle ne s'applique pas en matière communale; les communes sont toutefois autonomes pour régler la question dans un règlement communal (art. 2 et 6).

Les organisations politiques sont soumises à l'obligation de publier si les dépenses prévues pour une élection ou une votation cantonale dépassent 10'000 francs. Toute organisation assujettie à l'obligation de publier doit annoncer son budget avec les dépenses prévues et leur financement avant une élection ou une votation. Le budget doit contenir, dans la mesure où ils sont déjà disponibles, le nom, ou la raison sociale, et le domicile des personnes physiques qui contribuent pour plus de 5'000 francs au financement de la campagne concernée et des personnes morales qui y contribuent pour plus de 1'000 francs. Après une élection ou une votation, un décompte final doit être présenté si les dépenses dépassent 10'000 francs; ce décompte doit contenir le nom, ou la raison sociale, et le domicile des personnes physiques qui ont contribué pour plus de 5'000 francs au financement de la campagne concernée et des personnes morales qui y ont contribué pour plus de 1'000 francs (art. 7).

A noter que les seuils à partir desquels les dons doivent figurer sur la liste des donateurs a suscité une vive discussion. Comme mentionné ci-dessus, la limite a été fixée à 5'000 francs pour les personnes physiques et à 1'000 francs pour les personnes morales.

Les dons anonymes ou reçus sous un pseudonyme doivent être immédiatement versés à la Chancellerie d'Etat. A défaut, ils sont confisqués. Ces dons seront versés dans un fonds commun et redistribués aux partis selon leur poids électoral (art. 3).

Les comptes des organisations inscrites au registre des organisations politiques sont publiés chaque année. Le nom, ou la raison sociale, et le domicile des personnes physiques qui ont contribué pour plus de 5'000 francs au financement de l'organisation politique durant l'année concernée et des personnes morales qui y ont contribué pour plus de 1'000 francs doivent être publiés (art. 8).

Les personnes responsables des organisations soumises à l'obligation de transparence doivent déposer auprès de la Chancellerie d'Etat : 1^o le budget de financement d'une campagne pour des élections ou votations jusqu'à six semaines avant le jour de l'élection ou du scrutin; 2^o le décompte final au plus tard six mois après le jour de l'élection ou du scrutin; 3^o les comptes annuels jusqu'à la fin du mois de juin de l'année suivante (art. 9).

La loi définit les élus devant publier les revenus tirés directement ou indirectement de leur mandat. Les élections concernées sont celles du Conseil d'Etat, du Grand Conseil et des préfectures ainsi que celles du Conseil des Etats et du Conseil national, même si ce dernier dépend de règles fédérales (art. 10 et 11). Les nouvelles obligations de transparence sont assorties de sanctions administratives et pénales (art. 15 et 16).

Schwyz

Le 4 mars 2018, le canton de Schwyz a approuvé une initiative constitutionnelle pour l'adoption de règles sur la transparence financière des partis politiques.

Le texte accepté par le peuple prévoit une modification de la Constitution cantonale dans un sens similaire au canton de Fribourg. Tous les partis et groupements politiques, les comités de campagne, les lobbys et autres organisations prenant part à des campagnes électorales ou de votations devront rendre publiques leurs finances. Devront en particulier être publiés les sources de financement et le budget total d'une campagne électorale ou de votation, la raison sociale des personnes morales et le montant des versements qu'elles opèrent, lorsque celui-ci dépasse 1'000 francs, de même que l'identité et le montant des dons des personnes physiques lorsqu'ils dépassent 5'000 francs. En outre, le texte prévoit que tous les candidats à une fonction publique sur les

plans cantonaux ou dans un district, ainsi qu'au niveau exécutif et législatif communal, devront signaler leurs intérêts à l'annonce de leur candidature. Il devra en aller de même des élus à une charge publique au début de l'année civile. Enfin, le canton ou une autorité indépendante vérifiera l'exactitude de ces données. Tout manquement à ces prescriptions sera sanctionné d'une amende.

La loi sur la transparence découlant de l'initiative populaire a été acceptée en votation populaire le 19 mai 2019. N'étant pas totalement satisfaits par la loi, des initiants ont déposé un recours au Tribunal fédéral contre plusieurs dispositions de celle-ci.

Le Tribunal fédéral a admis partiellement le recours (arrêt 1C_388/2019 du 26 octobre 2020). Il a annulé la disposition prévoyant que les dons anonymes de plus de 1'000 francs ne peuvent être acceptés et doivent être utilisés à des fins d'utilité publique. Notre Haute Cour a considéré que la limite de 1'000 francs peut facilement être contournée en versant de nombreux dons d'un montant inférieur et qu'elle n'est pas conforme à la Constitution cantonale. A noter que cette limite de 1'000 francs avait été ajoutée par le Grand Conseil (elle ne figurait pas dans le projet du Conseil d'Etat).

Les autres griefs ont été rejetés. Le TF a notamment confirmé la disposition prévoyant que les partis et autres organisations sont soumis à l'obligation de publier si les dépenses prévues ou engagées pour une élection ou une votation cantonale dépassent 10'000 francs, et 5'000 francs pour une élection ou une votation dans le district ou la commune. Le Tribunal a jugé ces limites « raisonnables et pas exagérément élevées », de sorte que le législateur n'a pas abusé de la marge de manœuvre que lui octroie la Constitution.

Vaud

Dans le cadre de la révision de la loi sur l'exercice des droits politiques, initiée en 2019, le canton de Vaud propose d'introduire des dispositions visant la transparence du financement de la vie politique³. Début 2021, le Conseil d'Etat a soumis au Grand Conseil son projet de révision complète de la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP)⁴. Le projet prévoit d'introduire des règles concernant la transparence du financement de la vie politique.

Sur le fond, le Conseil d'Etat estime que l'introduction de règles assurant la transparence du financement des activités politiques présente plusieurs avantages notables. La transparence est essentielle à la confiance que nourrissent les citoyens dans leurs élus et dans leurs institutions. Elle constitue en outre un moyen préventif aux tentatives de corruption, de trafic d'influence ou de manipulation de l'opinion. Pour cette raison, l'opinion publique doit être en mesure de savoir qui finance, et à quelle hauteur, les partis politiques, les comités d'initiative et de référendum ainsi que les candidats aux élections. L'opacité n'est pas saine pour la vie démocratique. Elle éveille des doutes chez les citoyens quant à la probité des acteurs politiques, ce qui, à terme, ne peut que nuire à leur légitimité. Enfin, la transparence est nécessaire à la bonne formation de la volonté du corps électoral. Les citoyens sont mieux à même d'élire et de voter en toute connaissance de cause lorsqu'ils disposent du maximum d'informations sur tous les liens financiers qui peuvent éventuellement unir certains acteurs du jeu politique à des personnes physiques ou morales. La possibilité d'obtenir des informations sur les sources de financement des campagnes politiques va précisément dans ce sens. Une telle qualité de l'information n'est cependant assurée que si un certain degré d'exactitude de ces informations peut être assuré par un travail adéquat de vérification.

³ L'avant-projet de loi et le rapport explicatif peuvent être consultés sur le site internet du canton de Vaud : www.vd.ch/toutes-les-actualites/communiqués-de-presse/detail/communiqué/mise-en-consultation-de-la-revision-totale-de-la-loi-sur-l'exercice-des-droits-politiques-1561706021/

⁴ L'exposé des motifs du Conseil d'Etat et le projet de loi sur l'exercice des droits politiques peuvent être consultés à l'adresse suivante : www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/gc/fichiers_pdf/2017-2022/20_LEG_79_TexteCE.pdf

La nouvelle loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) du 5 octobre 2021 et son règlement d'application du 22 décembre 2021 (RLEDP) sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2022. Le chapitre IV de la LEDP règle la transparence du financement de la vie politique (art. 25 à 28).

La transparence du financement de la vie politique comprend deux volets :

- la publication : 1^o des comptes annuels des partis politiques, 2^o des comptes de campagne des partis politiques et des organisations politiques actives à l'occasion d'une votation ou d'une élection, 3^o des budgets de campagne avant une votation (art. 25).
- la publication des dons reçus par différents types d'organisations politiques (art. 26).

Publicité des budgets et des comptes (art. 25)

Les partis politiques représentés au Grand Conseil et dans les conseils communaux des communes de plus de 10'000 habitants publient leurs comptes annuels au plus tard le 30 juin (al. 1).

Sont tenus de publier leurs comptes de campagne au plus tard 60 jours après le scrutin : 1^o les partis politiques précités (al. 1), 2^o les comités de campagne et les organisations prenant part de façon significative à des campagnes électorales ou de votations au niveau cantonal, ainsi qu'au niveau communal dans les communes de plus de 10'000 habitants, 3^o les personnes et les organisations déposant une liste de candidatures lors d'une élection au niveau cantonal, ainsi qu'au niveau communal dans les communes de plus de 10'000 habitants (al. 2).

Par organisations prenant part de façon significative à des campagnes électorales ou de votations, on entend des structures fixes, souvent constituées en associations comme le sont les partis politiques. En revanche, leur engagement dans les campagnes politiques est plus fluctuant, en ceci qu'elles ne s'engagent que lors de certains scrutins, selon l'intérêt qu'elles nourrissent pour l'objet soumis au vote. A titre d'exemples, on peut citer avant tout les organisations de la société civile : organisations patronales et syndicales, associations de défense des migrants, des consommateurs, des droits de l'homme ou de l'environnement, groupes de réflexion, etc. Ces organisations ne s'engagent pas systématiquement à l'occasion des différents scrutins qui traversent la vie politique communale et cantonale.

Pour ces types d'organisations, leur participation à la campagne doit revêtir un caractère significatif pour que s'applique l'obligation de publier les comptes de campagne. Plusieurs critères permettent de déterminer si la participation revêt un caractère significatif : 1^o des prises de positions officielles émanant des organes dirigeants de l'organisation de même que la participation active au débat public de la part de membres de l'organisation; 2^o l'étroitesse du lien entre la mission statutaire de l'organisation ou le domaine d'activité principal de celle-ci et l'objet soumis à votation; 3^o la production de matériel de propagande (affiches, flyers, tous-ménages, etc.); 4^o la participation au financement d'un comité ou d'un parti engagé dans la campagne. L'ensemble de ces critères, formant une liste non-exhaustive, ne devront pas être nécessairement tous remplis pour que l'on puisse retenir le caractère significatif de l'engagement d'une organisation dans une campagne. Le contexte politique propre à chaque campagne permettra de déterminer le poids respectif de ces différents critères.

Enfin, lors de votations, les partis politiques représentés au Grand Conseil et dans les conseils communaux des communes de plus de 10'000 habitants, les comités de campagnes et organisations (au sens de l'al. 2) publient leurs budgets de campagne 30 jours avant le scrutin (al. 3).

Les partis politiques visés par l'art. 25 al. 1 sont donc soumis à une triple obligation : la publication de leurs comptes annuels (al. 1), de leurs comptes de campagne (al. 2) ainsi que des budgets de campagne avant une votation (al. 3).

Publicité des dons (art. 26)

L'obligation de rendre publics les dons perçus au cours de l'année civile constitue le second volet de la transparence du financement de la vie politique.

La règle vise : 1^o les partis politiques représentés au Grand Conseil et dans les conseils communaux des communes de plus de 10'000 habitants, 2^o les comités de campagne et les organisations prenant part de façon significative à des campagnes électorales ou de votation au niveau cantonal et communal dans les communes de plus de 10'000 habitants, 3^o les personnes candidates à l'élection au Grand Conseil et au Conseil d'Etat, 4^o les personnes candidates à l'élection de la municipalité dans les communes de plus de 10'000 habitants (al. 1).

Les intéressés sont tenus de révéler le montant total des dons et l'identité des personnes physiques et des personnes morales procédant à un don d'un montant supérieur à 5'000 francs en leur faveur (al. 1). Les dons effectués par un seul donateur au cours de la même année civile doivent être cumulés.

Les personnes qui bénéficient d'un don dressent une liste nominative des donateurs comprenant notamment le montant des dons perçus. Les personnes astreintes à la publication des comptes annuels ou de campagne joignent la liste des donateurs en annexe. Les autres personnes remettent la liste des donateurs au département dans un délai de 60 jours (al. 2).

Les dons de nature financière dont l'auteur ne peut être identifié doivent être remis à une personne morale poursuivant un but d'utilité publique (al. 3). Les communes peuvent appliquer le présent article pour les personnes candidates au conseil communal (al. 4).

Règles applicables à l'élection au Conseil des Etats (art. 27)

Les dispositions liées à la transparence de la vie politique applicables à l'élection au Conseil national s'appliquent par analogie à l'élection au Conseil des Etats (al. 1). En l'absence de dispositions fédérales en la matière, les articles 25 et 26 de la présente loi s'appliquent (al. 2).

Accès aux informations (art. 28)

Les informations qui doivent être rendues publiques en vertu des art. 25, 26 et 27 doivent être adressées au département par les personnes visées par ces dispositions. Le département contrôle les données reçues et les met à disposition du public sur le site internet officiel de l'Etat de Vaud.

Schaffhouse

Le 9 février 2020, les citoyens du canton de Schaffhouse ont accepté une initiative « pour la transparence dans le financement des partis politiques ». L'initiative exige que les partis publient les budgets de leurs campagnes pour les élections et votations ainsi que les noms des personnes et des sociétés qui leur donnent plus de 3'000 francs par année.

Le nouvel art. 37a Cst. cant. règle la publication des comptes des personnes physiques ou morales, telles que des partis et autres groupements politiques, des comités de campagne, des lobbys et autres organisations qui prennent part à des campagnes de votation ou à des élections relevant de la compétence du canton ou des communes. Il oblige également les candidats à une fonction publique au niveau du canton ainsi qu'à

des fonctions exécutives ou législatives au niveau des communes à publier leurs liens d'intérêts au moment où ils posent leur candidature. Les personnes élues à une fonction publique doivent en faire de même au début de l'année civile. Enfin, l'administration cantonale ou un service indépendant vérifie l'exactitude des données fournies. Les infractions à ces obligations sont punies de l'amende.

L'initiative est analogue aux modifications des constitutions des cantons de Schwyz et de Fribourg. À la différence de celles-ci, il ne s'agit pas seulement de la publication des comptes notamment des partis et autres groupements politiques, mais également de celle des individus prenant part à des campagnes de votation ou à des élections (cf. Message du Conseil fédéral concernant la garantie des constitutions révisées des cantons d'Uri, de Schaffhouse, d'Argovie, du Tessin et de Genève du 4 juin 2021, FF 2021 1414).

Jura

Une initiative intitulée « Partis politiques : place à la transparence ! » a été déposée le 2 juillet 2020. L'initiative conçue en termes généraux demande que les partis et autres formations politiques, les comités de campagne (comités d'initiative et comités référendaires), ainsi que toute organisation participant à des élections et à des votes populaires organisés dans le canton et les communes publient leurs comptes et leurs sources de financement, notamment sur la base des principes et règles suivants :

- les partis, leurs sections, et les autres formations politiques ayant une activité permanente publient leurs comptes annuels; les comptes indiquent précisément leurs sources de financement;
- toutes les organisations participant à des campagnes se rapportant à des élections et votations cantonales et communales publient le budget et les sources de financement de la campagne dans laquelle elles s'engagent;
- la raison sociale des personnes morales qui financent l'activité des organisations susmentionnées est rendue publique, de même que le montant exact des versements effectués;
- l'identité des personnes physiques qui participent au financement des organisations politiques est rendue publique en cas de versement annuel ou de versement occasionnel excédant 750 francs;
- les données dont la publication est obligatoire sont publiées sur papier et en ligne après avoir été vérifiées par les services compétents de l'administration cantonale et des communes;
- sous réserve du droit fédéral, celui ou celle qui enfreindra la réglementation d'application de la présente initiative sera puni d'une amende.

Le Parlement a décidé d'opposer un contre-projet à cette initiative. L'objectif de l'initiative, qui vise à plus de transparence dans le financement de la vie politique, n'est pas contesté. Une majorité du Parlement considère toutefois que l'initiative, bien que conçue en termes généraux, contient des précisions qui risquent de trop limiter la marge de manœuvre du Parlement dans le cadre de l'adoption des dispositions légales visant à sa réalisation. Par exemple, l'initiative indique déjà précisément le montant à partir duquel l'identité des contributeurs devrait être rendue publique (dès le premier franc pour les personnes morales et au-delà de 750 francs pour les personnes physiques).

Le 13 février 2022, le peuple jurassien a admis l'initiative (59,9 % de oui) et refusé le contre-projet (55,2 % de non). Il appartient maintenant au Parlement de donner suite à la volonté populaire et de mettre en œuvre l'initiative.

d) Les travaux de la Constituante

La Constituante doit rédiger un projet de nouvelle Constitution cantonale. Elle pourrait décider d'inscrire les partis politiques dans la Constitution, voire y insérer des dispositions

concernant la transparence du financement de la vie politique. Le cas échéant, le Grand Conseil pourrait être amené à se pencher une nouvelle fois sur ce thème à court terme.

Dans son rapport du 17 février 2020, la Commission thématique 2 de la Constituante s'est prononcée à une courte majorité (7 voix contre 6) en faveur des principes suivants :

« La transparence du financement de la vie politique est garantie.

Les partis politiques sont tenus de publier leurs budgets et comptes annuels, leurs budgets et comptes de campagnes, de même que l'identité des personnes ayant participé dans une large mesure à leur financement.

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

Lors de l'examen des principes constitutionnels, le plénum de la Constituante a décidé, par 78 voix contre 39 et 5 abstentions, de retenir uniquement la première phrase précitée, à savoir : « La transparence du financement de la vie politique est garantie. »

Selon les résultats de la procédure de consultation menée par la Constituante, les acteurs institutionnels sont en majorité favorables à ce que la Constitution prévoit un principe général sur la transparence de la vie politique, alors que la population privilégie plutôt une disposition détaillant les informations qui sont publiques.

Le rapport de la Commission thématique 2 du 30 juin 2021, établi en vue de la première lecture, précise ceci au sujet de la transparence du financement de la vie politique :

« Art. 233 Transparence du financement de la vie politique

La transparence du financement de la vie politique est garantie.

La commission a repris cet article tel qu'adopté par le plénum. Elle a pris connaissance des remarques et suggestions apportées par la consultation populaire sur le sujet. Le thème de la transparence n'est pas remis en question. Il s'agit plutôt de savoir s'il faut développer le principe ou non. La consultation a mis en avant l'importance de ce sujet dans la nouvelle constitution, avec une tendance marquée en faveur d'un article plus détaillé. La majorité de la commission a toutefois décidé de maintenir le principe général sans détail, insistant sur l'importance de séparer la constitution qui contient des principes et les lois qui les détaillent.

La loi cantonale est d'ailleurs en cours de modification au Grand Conseil.

L'inscription de la publication des budgets et comptes des partis a été refusée par 7 voix contre 4.

L'inscription de la publication de l'identité des donateurs a été refusée par 7 voix contre 4.

L'inscription de la publication des revenus des mandats par les élus a été refusée par 7 voix contre 4.

Cet article fait l'objet d'un rapport de minorité reprenant les éléments mentionnés dans les votes ci-dessus. »

Dans son rapport, la minorité de la Commission thématique 2 propose que l'art. 233 ait la teneur suivante :

« Art. 233 Transparence du financement de la vie politique

¹ *La transparence du financement de la vie politique est garantie.*

² *(nouveau) Les partis politiques sont tenus de publier leurs budgets et comptes annuels, leurs budgets et comptes de campagnes, de même que l'identité des personnes ayant participé dans une large mesure à leur financement.*

³ *(nouveau) Les membres élus des autorités publient, au début de l'année civile, les revenus qu'ils tirent de leur mandat.*

⁴ *(nouveau) La loi règle les détails. »*

Le texte issu de la première lecture est celui proposé par la Commission thématique 2 :

« Art. 57 Transparence du financement de la vie politique

La transparence du financement de la vie politique est garantie. »

En définitive, s'il est probable que le projet de nouvelle Constitution comprenne une disposition concernant la transparence du financement de la vie politique, le contenu définitif de cet article n'est pas connu à ce jour (déclaration de principe ou disposition détaillée).

3. L'avant-projet du Département et la procédure de consultation

Ce chiffre présente l'avant-projet du Département (let. a), les résultats de la procédure de consultation (let. b), ainsi que les corrections et modifications apportées par le Conseil d'Etat suite à cette procédure (let. c).

a) L'avant-projet du Département

Le Département de la sécurité, des institutions et du sport (DSIS) a été chargé de rédiger un avant-projet. Dans la mesure où la motion No 4.0312 ne donne aucune motivation ou indication sur le contenu des textes légaux à présenter, le Département est parti de la page blanche. Compte tenu de l'absence de règle dans la Constitution cantonale, des travaux en cours de la Constituante, du fait qu'une nouvelle Constitution pourrait aboutir à court terme et avoir une incidence sur la loi cantonale, il a semblé opportun de présenter un avant-projet simple et pragmatique.

L'avant-projet établi à l'été 2020 s'appuie sur deux axes : 1^o la publicité des comptes annuels des partis politiques et des comptes de campagne; 2^o la publicité des dons des personnes morales et des personnes physiques dès 5'000 francs.

L'avant-projet prévoit que les partis politiques et les comités de campagne tiennent à disposition du public leurs comptes et les listes des donateurs. Ces informations doivent être communiquées, dans un délai de dix jours, à tout intéressé qui en fait la demande écrite. Selon l'avant-projet, la transparence s'applique aux partis politiques cantonaux, aux scrutins cantonaux et aux candidats aux élections cantonales. Il n'a pas été jugé opportun, car trop fastidieux et peu utile, de viser les partis et les scrutins communaux.

Pour le reste, l'avant-projet intègre une autre motion (droit à la parole lors des votations) admise par le Grand Conseil. Il s'agit de formaliser la pratique selon laquelle un comité référendaire ou d'initiative peut rédiger un texte ou argumentaire que le Conseil d'Etat reprendra dans son message explicatif accompagnant une votation cantonale. Ceci dit, le Conseil d'Etat peut modifier ou refuser de reprendre des commentaires portant atteinte à l'honneur, manifestement contraires à la vérité, hors sujet ou trop longs, comme le prévoit également le droit fédéral (art. 11 al. 2 LDP).

Enfin, l'avant-projet avance au jeudi précédant le scrutin le délai à partir duquel le bureau de dépouillement peut procéder au dépouillement partiel des votes par correspondance ou par dépôt à la commune (le dépouillement partiel consiste à ouvrir les enveloppes de transmission et à vérifier la qualité d'électeur de l'expéditeur, puis à déposer sans les ouvrir les enveloppes de vote dans l'urne correspondante). Cette modification fait suite à l'introduction de l'étiquette autocollante personnelle.

b) La procédure de consultation

Vu l'importance de la transparence du financement de la vie politique, le Conseil d'Etat a invité le Département à soumettre l'avant-projet à une procédure de consultation.

La participation à la procédure de consultation a été décevante et en-deçà des attentes. Au total, seules 18 réponses ont été reçues. Dans le détail, les réponses émanent : des partis politiques (4), des communes municipales (8), des tribunaux et de l'administration cantonale (2) et des associations (4).

Des acteurs institutionnels ont précisé ne pas vouloir se prononcer sur l'avant-projet (Tribunal cantonal, Fédération des communes valaisannes). Des communes ont répondu de manière partielle et renoncé à se prononcer sur la transparence du financement de la vie politique, parce que le sujet ne les concerne pas directement et vise plutôt les partis politiques, les comités de campagne et les candidats eux-mêmes (Sierre, Massongex, Saxon, Viège).

Au final, une douzaine de réponses ont été recensées. Ce chiffre ne permet guère de tirer des enseignements significatifs de la consultation.

Seuls quatre partis ont pris part à la consultation (PSVR, SPO, UDCVR et SVPO). De manière générale, le PSVR, le SPO et l'UDCVR sont favorables à l'avant-projet et à la transparence du financement de la vie politique. Le SPO et l'UDCVR proposent toutefois de revoir la limite des dons à rendre publics : le SPO souhaite fixer cette limite à 3'000 francs, l'UDCVR à 10'000 francs. Le SVPO est contre toutes les mesures proposées en la matière.

Le SPO souhaite que le canton publie sur son site internet les comptes des partis et de campagne ainsi que les dons des personnes morales et physiques. Tout intéressé doit pouvoir consulter facilement les informations publiques concernant la transparence de la vie politique (comptes et dons). Le SPO demande que les règles de transparence s'appliquent aussi dans les communes et que les budgets des comités de campagne soient publiés au moins 45 jours avant le scrutin.

Plusieurs intervenants sont favorables au principe de la transparence du financement de la vie politique (commune de St-Maurice, Chambre valaisanne de commerce et d'industrie [CCI VS], Fédération valaisanne des retraités, constructionvalais). La CCI VS souhaite étendre l'exigence de publication des comptes aux candidats aux élections cantonales ainsi qu'à leurs comités de soutien; la publication des comptes ne doit pas enfreindre le secret des affaires et la protection des fournisseurs. Constructionvalais propose que la limite des dons publics soit fixée à 10'000 francs et que seuls les membres du Grand Conseil, en leur qualité de représentants du peuple, puissent prendre connaissance des comptes et des dons publics.

Le Service administratif et des affaires juridiques de la formation est favorable à l'avant-projet et formule plusieurs remarques (p. ex. concernant la systématique). Il propose de rendre publics les dons des personnes physiques dès 1'000 ou 3'000 francs et de compléter l'art. 221e avec un renvoi à la LPJA.

La commune de Rarogne est favorable à la publicité des comptes des partis et des comptes de campagne mais elle s'oppose à la publicité des dons des personnes morales et physiques (les dons doivent rester anonymes). Deux communes sont opposées à la transparence du financement de la vie politique (Turtmann-Unterems, Monthey).

Les deux autres modifications figurant dans l'avant-projet (art. 48 et 73) sont admises, notamment par les partis politiques, et n'appellent pas de commentaire particulier.

c) Modifications apportées par le Conseil d'Etat

La principale modification apportée à l'avant-projet concerne la mise en œuvre de la motion No 4.0404 (Modification du système électoral pour l'élection du Conseil des Etats). De fait, l'introduction du bulletin de vote unique officiel pour l'élection du Conseil des Etats entraîne la révision de plusieurs articles du chiffre 5 de la LcDP (De l'élection du Conseil d'Etat et du Conseil des Etats). Comme le bulletin unique officiel vise l'élection du Conseil des Etats, mais pas celle du Conseil d'Etat, il a fallu dédoubler certaines dispositions du chiffre 5. D'autres articles de la LcDP sont aussi concernés par cette nouveauté et doivent être corrigés.

La mise en œuvre de la motion No 2020.11.360 (Pour une notice explicative lors des élections communales) et de la motion No 2021.05.120 (10 jours pour avoir du temps) ont aussi entraîné une modification de l'avant-projet.

Pour le reste, le projet soumis au Grand Conseil correspond à l'avant-projet, même si le Conseil d'Etat lui a apporté de légères corrections. Par exemple, le titre 8a a été corrigé (Transparence du financement *de la vie politique*), l'ancien intitulé (Transparence du financement *des partis politiques*) était trop réducteur car il n'englobait pas les comités de campagne et les organisations prenant part à des campagnes électorales ou de votations. La notion de « transparence du financement de la vie politique » se retrouve dans le droit fédéral et dans plusieurs législations cantonales.

II. Partie spéciale

1. Considérations générales : la transparence du financement de la vie politique

Comme déjà mentionné, la présente modification de la LcDP vise principalement à donner suite à la motion No 4.0312 et à insérer dans la loi des dispositions concernant la transparence du financement de la vie politique. A défaut de motivation, la motion ne donne pas d'indication au Conseil d'Etat quant au contenu de la réglementation à mettre en place. La réflexion du Conseil d'Etat a porté sur les éléments suivants.

- La transparence du financement des activités politiques est un élément qui renforce la confiance des citoyens dans les institutions et les élus, c'est-à-dire dans la démocratie. Elle constitue aussi un moyen de prévention contre les tentatives de corruption, de trafic d'influence ou de manipulation de l'opinion. Ainsi, les citoyens doivent être en mesure de savoir qui finance, et dans quelle mesure, les partis politiques, les comités de campagne et les candidats aux élections. L'opacité se concilie mal avec la vie démocratique, dès lors qu'elle peut susciter des doutes parmi les citoyens quant à la probité des acteurs politiques, ce qui peut nuire à leur légitimité et à celle des institutions.
- Les règles concernant la transparence du financement de la vie politique doivent être intégrées dans la LcDP. Les cantons ayant légiféré dans ce domaine (p. ex. GE, NE, VD) ont inséré les règles de transparence dans la loi sur les droits politiques; il en va de même de la Confédération. Le canton de Fribourg a certes rédigé une loi spéciale (cf. loi sur le financement de la politique) mais il peut s'appuyer sur un article constitutionnel, ce qui n'est actuellement pas le cas dans notre canton. Insérer ces dispositions dans la LcDP semble d'autant plus judicieux que celles-ci sont peu nombreuses et susceptibles d'être revues à court terme (cf. travaux en cours de la Constituante et mise en œuvre de la nouvelle Constitution cantonale).
- Le Conseil d'Etat souhaite présenter un projet de loi pragmatique. Il a pour souci de prévoir des règles de transparence simples et d'éviter la création d'un système complexe qui génère des contraintes inutiles et une lourde charge administrative. Ce projet doit être compris comme un premier pas en matière de transparence du financement de la vie politique, qui sera poursuivi selon l'évolution du droit fédéral et l'adoption d'une nouvelle Constitution cantonale.

Sur le fond, le projet, qui s'inspire de la loi vaudoise, s'appuie sur deux axes :

- 1^o la publicité des comptes annuels des partis politiques ainsi que des comptes de campagne des organisations politiques;**
- 2^o la publicité des dons des personnes morales et des personnes physiques dès 5'000 francs reçus par les organisations politiques et par les candidats à l'élection du Conseil d'Etat et du Conseil des Etats.**

Le terme « organisations politiques » vise les partis politiques, les comités de campagne ainsi que les organisations ou associations prenant part à des campagnes électorales ou de votations.

La mention de publicité, plutôt que celle de publication, signifie que les partis et les organisations politiques tiennent à la disposition du public les comptes et les listes des donateurs, mais que ceux-ci ne sont pas publiés dans le Bulletin officiel ou sur le site Internet du canton.

Selon le projet, la transparence s'applique aux partis politiques cantonaux, aux scrutins cantonaux et aux candidats aux élections cantonales (cf. Conseil d'Etat et Conseil des Etats). Il n'est pas judicieux de viser les partis, élections et votations de niveau communal ou régional (district). On peut penser que les sommes engagées au niveau communal sont moins importantes qu'au niveau cantonal. A cet égard, il faut noter que les présidents des grandes communes sont souvent élus de manière tacite, ce qui permet de relativiser les montants engagés lors des élections communales. Lors des élections communales 2020, 87 % des présidents des communes municipales ont été élus tacitement. De fait, les élections à la présidence ont été tacites dans la plupart des villes (Naters, Viège, Sierre, Sion, Martigny, St-Maurice et Monthey) et dans nombre de grandes communes (Crans-Montana, Savièse, Conthey, Fully, Val de Bagnes, etc.).

2. Autres dispositions visées par la modification de la LcDP

a) Contenu du message explicatif (art. 48 LcDP)

Suite à l'admission de la motion No 4.0311 (Droit à la parole lors des votations), il s'agit de formaliser la pratique selon laquelle le comité référendaire ou d'initiative peut rédiger un texte ou argumentaire que le Conseil d'Etat reprend dans son message explicatif accompagnant une votation cantonale.

b) Information des citoyens avant un scrutin communal (art. 50 et 52a LcDP)

La motion No 2020.11.360 (Pour une notice explicative lors des élections communales), admise par le Grand Conseil, vise à obliger les communes à établir une notice explicative avant les élections communales. Il est prévu d'étendre cette obligation avant une votation communale dans la mesure où un message explicatif de l'autorité se justifie davantage à cette occasion.

c) Délai de réception du matériel de vote pour les seconds tours (art. 56 LcDP)

La motion No 2021.05.120 Birbaum (10 jours pour avoir du temps), acceptée par le Parlement, prévoit qu'en cas de seconds tours de scrutin (élection du Conseil d'Etat et du Conseil des Etats, élections communales au système majoritaire), les citoyens doivent recevoir le matériel de vote au plus tard 10 jours avant le scrutin.

d) Dépouillement partiel (art. 73 LcDP)

Selon le droit actuel, le dépouillement partiel doit se dérouler après la clôture du vote par correspondance et par dépôt mais avant l'ouverture des bureaux de vote. La clôture intervient le vendredi précédant le scrutin (art. 26 al. 2 et 4 LcDP). Les bureaux de vote ouvrent le samedi ou le dimanche (art. 32 al. 1 et 33 al. 1 LcDP).

De manière générale, plus de 90 % des citoyens qui votent le font par correspondance par voie postale ou par dépôt à la commune. Le dépouillement partiel prend du temps, surtout dans les communes fortement peuplées. De plus, l'introduction de l'étiquette autocollante personnelle – que le citoyen votant par correspondance doit coller sur sa feuille de réexpédition – allonge la durée du dépouillement partiel (art. 19 OVC). Pour faciliter la tâche des communes, il est proposé de permettre aux communes de procéder au dépouillement partiel dès le jeudi précédant le scrutin (au lieu du vendredi).

e) Bulletin unique officiel pour l'élection du Conseil des Etats

La motion No 4.0404 (Modification du système électoral pour l'élection du Conseil des Etats) vise à instituer un bulletin unique officiel pour cette élection. Désormais, un bulletin

unique officiel sera imprimé pour l'élection du Conseil des Etats. Ce bulletin de vote comprend toutes les candidatures valablement déposées; le citoyen attribue ses suffrages aux personnes candidates en cochant de sa main la case figurant à côté de leur nom.

Cette nouveauté entraîne plusieurs modifications de la LcDP, principalement du chiffre 5 de la LcDP (De l'élection du Conseil d'Etat et du Conseil des Etats) mais aussi d'autres dispositions générales.

3. Commentaire des modifications

Le présent chiffre présente et commente les modifications proposées.

Art. 48 (Bulletins de vote et messages explicatifs)

Le principe selon lequel le Conseil d'Etat établit un bref message explicatif pour toutes les votations cantonales est maintenu. Les modalités sont précisées; l'articulation de cet article a été revue.

Al. 1

Le bref message explicatif établi avant chaque votation cantonale vise à présenter aux citoyens l'objet soumis au vote afin que ceux-ci puissent se prononcer en toute connaissance de cause. L'al. 1 apporte une précision qui formalise la pratique actuelle : le message explicatif doit contenir le texte soumis à la votation ainsi que le libellé de la question figurant sur le bulletin de vote.

Al. 2

La première phrase reprend l'ancien al. 1 : le message explicatif doit rester objectif et exposer les arguments d'importantes minorités représentées au Grand Conseil. Le souci d'objectivité est important, tout comme l'est celui de présenter tous les arguments, ceux en faveur et ceux en défaveur de l'objet soumis au vote.

En cas d'initiative populaire, le Conseil d'Etat fait imprimer, s'il y a lieu, les recommandations ou le préavis du Grand Conseil. De fait, le Grand Conseil peut formuler une recommandation (art. 118 al. 2 et 3 LOCRP) ou un préavis (art. 120 et 121 al. 3 LOCRP). Si les notions de recommandations ou préavis sont pratiquement identiques, il semble opportun de mentionner ici celui de « préavis », qui est utilisé dans la LOCRP.

Al. 3

Ce nouvel alinéa formalise la pratique actuelle selon laquelle, en cas d'initiative populaire ou de référendum facultatif, le comité peut remettre au département concerné un texte présentant ses arguments. Le texte du comité (d'initiative ou référendaire) doit être court – le message doit être bref (al. 1) – et rédigé dans les deux langues. Ce souci de concision est d'autant plus important si plusieurs comités référendaires sont constitués pour le même objet.

Le département concerné par l'objet soumis au vote impartit un délai au comité pour la remise du texte et précise la longueur maximum de celui-ci. Dans la règle, ce délai est court car le département est soumis à des délais stricts (cf. délai d'impression du message explicatif, distribution du message aux communes, réception du matériel de vote par les citoyens dans le délai légal, etc.). Un court délai ne devrait pas poser de difficultés au comité, dont les arguments sont déjà connus lors de la récolte des signatures. Si le comité ne s'exécute pas dans le délai imparti, le département doit rédiger lui-même, en toute objectivité, les arguments en faveur de l'initiative ou contre la loi soumise à référendum.

Le Conseil d'Etat reprend le texte du comité dans son message explicatif. Il peut arriver que le texte soit trop long et ne respecte pas la longueur prescrite par le département ou qu'il s'étende sur des points de détail ou peu importants (p. ex. la genèse du dossier, des détails

insignifiants, etc.) ou prenne des libertés avec les faits. Dans ces cas, le Conseil d'Etat peut modifier le texte du comité; il peut notamment résumer et synthétiser un texte trop long, supprimer des passages qui sont hors-sujet ou manifestement contraires à la vérité ou qui portent atteinte à l'honneur. Le droit fédéral prévoit une règle identique (art. 11 al. 2 LDP).

Art. 50, al. 1 (Dispositions communales)

Cette disposition règle l'information des citoyens avant une votation communale. Désormais, les art. 48 et 49 LcDP s'appliquent par analogie aux votations communales qui se déroulent selon la LcDP (les séances des assemblées primaires prévues aux art. 7 ss LCo ne sont pas soumises aux dispositions de la LcDP : l'art. 50 LcDP ne s'applique pas aux scrutins organisés pendant le déroulement d'une assemblée primaire au sens de la LCo; cf. art. 1 al. 1 LcDP). Les communes n'ont donc plus la possibilité de régler la question d'information des citoyens dans un règlement communal d'organisation.

Le renvoi à l'art. 48 LcDP signifie que les communes ont l'obligation d'établir un bref message explicatif avant chaque votation communale. Le message explicatif fait partie du matériel de vote qui doit être adressé à chaque citoyen avant une votation communale. A noter que ce message doit rester objectif et exposer tant les arguments en faveur que ceux en défaveur de l'objet soumis au vote populaire. Le conseil communal doit veiller à la qualité du message : si l'information officielle n'est pas objective et équilibrée ou si elle comprend des erreurs d'une certaine gravité ou importance, le scrutin pourrait être annulé en cas de recours d'un citoyen.

En définitive, le Conseil d'Etat est d'avis qu'un message explicatif de l'autorité se justifie pleinement avant une votation communale. Il est opportun de renforcer l'information des citoyens avant un scrutin. Au demeurant, cette modification va dans le sens du nouvel art. 14 al. 2bis LCo, selon lequel le conseil municipal doit, pour chaque objet soumis à l'approbation de l'assemblée primaire, mettre à disposition du public les informations et documents utiles avant la séance.

Art. 52, al. 3 (Bulletins électoraux)

L'art. 52 prévoit deux points : 1^o les personnes candidates et les signataires de liste doivent, sous certaines conditions, rembourser les frais d'impression des bulletins de vote (al. 1); 2^o les mandataires de listes peuvent obtenir des bulletins imprimés supplémentaires auprès de la Chancellerie d'Etat (al. 2).

En fait, ces alinéas perdent toute portée si l'élection se déroule avec un bulletin unique officiel. Dans ce cas, il ne fait pas sens de demander à un ou plusieurs candidat(s) de rembourser les frais d'impression du bulletin de vote unique; en outre, un mandataire de liste a peu d'intérêt à obtenir des bulletins uniques supplémentaires.

Dans la mesure où l'élection du Conseil des Etats se déroule avec un bulletin de vote unique comprenant toutes les candidatures valablement déposées, les al. 1 et 2 n'ont aucune portée. Le nouvel al. 3 précise que l'art. 52 LcDP – les règles des al. 1 et 2 – ne s'applique pas à l'élection du Conseil des Etats.

Art. 52a, al. 1 (Notice explicative)

Désormais, les communes ont l'obligation d'établir et d'adresser à leurs citoyens une notice explicative avant chaque élection de renouvellement intégral des autorités communales. Cette obligation vise toutes les communes municipales et les bourgésies (qui élisent un conseil bourgeoisial séparé), et cela quel que soit le nombre de leurs citoyens ou bourgeois.

Les communes qui sont habituées aux élections tacites doivent être prêtes à rédiger une notice explicative au cas où l'élection aurait lieu. A noter que, déjà aujourd'hui, le Service en charge des élections adresse des modèles de notices explicatives aux communes, que celles-ci doivent adapter ou compléter pour tenir compte des particularités locales.

Cette obligation vise uniquement les élections concernant le renouvellement intégral des autorités communales, qui ont lieu chaque quatre ans. Elle ne concerne pas les élections de remplacement en cours de période (art. 210 al. 1 et 211 al. 3 LcDP). Par exemple, en cas de démission d'un juge de commune en cours de période, il n'est pas nécessaire d'établir une notice explicative pour l'élection de remplacement.

Art. 55, al. 1, let. a (Envoi aux citoyens)

Pour l'élection du Conseil des Etats, les citoyens reçoivent un bulletin de vote unique; un bulletin blanc n'est pas imprimé. La modification tient compte de cette situation. Pour voter blanc lors de l'élection du Conseil des Etats, l'électeur doit glisser, sans le modifier, le bulletin unique officiel dans l'enveloppe de vote. Dans ce cas, le vote est compté comme un vote blanc (cf. art. 78 al. 1 LcDP).

Art. 56, al. 1 (Délai)

Malgré les réticences du Conseil d'Etat et de la Fédération des communes valaisannes, le Parlement a admis la motion demandant de revoir le délai de 5 jours de l'al. 1. Désormais, en cas de second tour, les citoyens doivent recevoir le matériel de vote au plus tard 10 jours avant le scrutin. Sont concernées les élections du Conseil d'Etat et du Conseil des Etats ainsi que les élections communales qui ont lieu au système majoritaire, soit : président, vice-président, [éventuellement] conseil communal, juge et vice-juge. Cette modification aura une incidence sur l'établissement du calendrier des élections communales.

Art. 73, al. 1 (Dépouillement partiel)

Lors de chaque scrutin, le bureau de dépouillement procède à un dépouillement partiel des votes par correspondance et par dépôt à la commune. Le dépouillement partiel n'est pas un dépouillement anticipé : il consiste à ouvrir les enveloppes de transmission, à vérifier la qualité d'électeur de l'expéditeur, à déposer sans les ouvrir les enveloppes de vote dans l'urne correspondante et à inscrire les noms des citoyens ayant voté par correspondance ou par dépôt à la commune au registre des votants avec mention du mode de vote.

Selon le droit actuel, le dépouillement partiel ne peut intervenir qu'après la clôture du vote par correspondance et par dépôt mais avant l'ouverture des bureaux de vote. La clôture intervient le vendredi précédant le scrutin (art. 26 al. 2 et 4 LcDP); les bureaux de vote ouvrent le dimanche, éventuellement le samedi (art. 32 al. 1 et 33 al. 1 LcDP). Le dépouillement partiel s'effectue donc le vendredi voire le samedi.

Le nouvel al. 1 avance au jeudi qui précède le scrutin le délai à partir duquel le bureau de dépouillement peut procéder au dépouillement partiel. Cette modification, sollicitée par plusieurs communes, se justifie pour les motifs suivants.

Aujourd'hui, plus de 90 % des votants exercent leur droit de vote par correspondance ou par dépôt à la commune. Le dépouillement partiel prend donc du temps, surtout dans les grandes communes. Le délai actuel pour procéder au dépouillement partiel est court. De plus, la durée de ce dépouillement a augmenté avec l'introduction de l'étiquette autocollante que chaque votant doit coller sur sa feuille de réexpédition et qui doit être contrôlée. Pour faciliter la tâche des communes, il convient de permettre à celles-ci de procéder au dépouillement partiel dès le jeudi précédant le scrutin.

Art. 77, al. 1, let. i, n et o (Bulletins de vote nuls)

Let. i

L'ajout prévu réserve l'élection du Conseil des Etats – un éventuel second tour avec un seul candidat à élire – dans la mesure où le bulletin unique officiel comprend plus d'un nom (si non, l'élection est tacite). La précision permet d'éviter toute interprétation erronée.

Let. o

Le bulletin unique officiel présente tous les candidats à l'élection du Conseil des Etats, avec une case à cocher à côté de chacun d'eux. Pour voter, l'électeur coche la case correspondant à son candidat. Au premier tour, il peut cocher deux cases au maximum. Au second tour, il peut cocher deux cases au maximum si aucun candidat n'a été élu au premier tour; si un candidat a été élu au premier tour, il ne peut cocher qu'une seule case.

Si l'électeur coche plus de cases qu'il y a de personnes à élire, le bulletin est nul. En fait, cette solution est la seule envisageable si l'on ne veut pas privilégier l'ordre de présentation des candidats sur le bulletin unique. La nullité du bulletin de vote répond à la logique; cette solution a d'ailleurs été retenue dans d'autres cantons (p. ex. Vaud, Genève).

Art. 78, al. 1 (Bulletins blancs)

L'ajout tient compte du bulletin unique officiel institué pour l'élection du Conseil des Etats. Comme dit ci-dessus (ad art. 55 al. 1 let. a), pour voter blanc lors de cette élection, l'électeur doit glisser, sans le modifier, le bulletin unique dans l'enveloppe de vote; il ne doit faire aucune coche dans les cases à côté des candidats. Dans ce cas, le vote est considéré comme un vote blanc.

5 De l'élection du Conseil d'Etat et du Conseil des Etats

Le bulletin unique officiel pour l'élection du Conseil des Etats nécessite de revoir le chiffre 5 de la loi (De l'élection du Conseil d'Etat et du Conseil des Etats). Jusqu'à ce jour, les règles pour l'élection du Conseil d'Etat étaient identiques à celles du Conseil des Etats, sauf exceptions (cf. art. 115 et 116). L'introduction du bulletin unique officiel pour la seule élection du Conseil des Etats – la motion ne demande pas d'instituer cette modalité pour l'élection du Conseil d'Etat – conduit à revoir plusieurs articles du chiffre 5. De fait, il convient de prévoir des articles distincts pour ces deux élections lorsque ceux-ci ont trait aux bulletins de vote.

Art. 122, al. 4 (Bulletins électoraux pour l'élection du Conseil d'Etat)

La marginale doit être revue. Le bulletin de vote pour l'élection du Conseil d'Etat se présentera sous la même forme qu'aujourd'hui.

Al. 4

Cet alinéa permet aux candidats de deux ou plusieurs listes déposées de décider, à l'unanimité, de figurer sur un seul et même bulletin de vote. Cette possibilité a été utilisée pour la dernière fois il y a près d'un demi-siècle (les candidats du PDC et celui du parti radical avaient décidé de figurer sur le même bulletin de vote pour l'élection du Conseil d'Etat). Ceci dit, cette faculté n'a plus été exercée ces dernières décennies. Surtout, il semble aujourd'hui incongru que des candidats puissent prendre une décision aussi importante sans que les mandataires et les signataires des listes n'aient à se prononcer à ce sujet. Cet alinéa obsolète et désuet doit être supprimé.

Art. 123 (Impression des bulletins électoraux pour l'élection du Conseil d'Etat)

La marginale doit être revue.

Art. 123a (Bulletin unique officiel pour l'élection du Conseil des Etats)

Cette disposition introduit le bulletin unique officiel. Désormais, toutes les personnes candidates pour l'élection du Conseil des Etats (premier et second tour de scrutin) figurent sur le même bulletin de vote.

L'al. 2 règle l'ordre de présentation des candidats sur le bulletin de vote. La priorité est donnée aux élus sortants; si les deux sortants sont candidats, l'ordre alphabétique les départage. Cette solution est logique : il ne serait pas judicieux que les Conseillers des Etats en fonction et qui se représentent se retrouvent à la fin de la liste des candidats, peut-être même après des candidatures burlesques. Les autres personnes candidates figurent sur le bulletin de vote selon l'ordre alphabétique.

Art. 123b (Impression du bulletin unique officiel pour l'élection du Conseil des Etats)

Comme pour l'élection du Conseil d'Etat, la Chancellerie d'Etat fait imprimer les bulletins de vote. En fait, seul un bulletin unique officiel est imprimé. Seuls les bulletins imprimés officiels sont valables.

Le bulletin de vote unique aura le format A5 et comprendra d'abord la dénomination et la date de l'élection. Il présentera ensuite, dans l'ordre précité (cf. art. 123a al. 2), les nom et prénom de chaque candidat, avec sa (principale) fonction politique ou sa profession, son appartenance politique ainsi que son domicile. Seuls les champs nom, prénom et domicile sont obligatoires, les autres sont facultatifs. Les données personnelles peuvent figurer dans les deux langues officielles. Ceci dit, une certaine concision s'impose (les données personnelles doivent tenir sur une ligne pour que le texte soit lisible et respecte le format A5).

Art. 128, al. 3 et 4 (Dépôt des listes)

Al. 3

Même remarque que ci-dessus (cf. supra, ad art. 122 al. 4). Cet alinéa obsolète doit être supprimé.

Al. 4

La correction tient compte du nouvel art. 123b.

Art. 131 (Expression du vote pour l'élection du Conseil d'Etat)

La marginale doit être revue.

Art. 131a (Expression du vote pour l'élection du Conseil des Etats)

Al. 1

Cet alinéa précise que le citoyen exerce son droit de vote en se servant du bulletin unique officiel.

Al. 2

Pour exprimer son choix, le citoyen doit apposer de sa main une croix dans la case figurant à côté du nom du candidat. Il ne doit en aucun cas biffer ou entourer ou souligner les nom et prénom d'un ou de candidats; de telles opérations n'ont aucune portée sur l'expression du vote. Pour que le suffrage soit valable, l'électeur doit cocher la case à côté du candidat. Ce mode de faire simple, mais qui modifie la pratique suivie jusqu'à ce jour, sera expliqué dans la notice explicative ainsi que, éventuellement, sur le bulletin unique officiel.

Al. 3

Comme mentionné à l'art. 77 al. 1 let. o, il semble judicieux de rappeler ici que le bulletin unique officiel est nul si l'électeur a coché plus de cases qu'il y a de personnes à élire.

Art. 133 (Epuration des votes pour l'élection du Conseil d'Etat)

La marginale doit être revue.

Art. 210, al. 1 (Elections de remplacement en système majoritaire)

Al. 1

Pour les élections de remplacement en système majoritaire, le délai de cinq jours de l'art. 56 al. 1 était applicable (ce qui permettait de prévoir un dépôt des listes au plus tard le deuxième mardi qui précède l'élection). Comme le délai de cinq jours a été revu et prolongé à 10 jours (cf. supra, ad art. 56 al. 1), il convient d'avancer le délai de dépôt des candidatures d'une semaine afin de pouvoir respecter le nouveau délai de 10 jours. En cas d'élection de remplacement, les listes doivent être déposées au plus tard le troisième mardi qui précède l'élection.

8a Transparence du financement de la vie politique

Les dispositions concernant la transparence sont insérées sous le chiffre 8a. Le nouveau chiffre 8a compte cinq articles (art. 221a à 221e). S'agissant d'un domaine qui n'est pas lié directement à l'organisation d'un scrutin et qui concerne les élections et votations cantonales mais pas les scrutins communaux, il semble judicieux d'intégrer ces articles juste avant les dispositions finales et transitoires de la loi.

Art. 221a (Partis politiques)

Al. 1

L'obligation de transparence vise tout parti politique représenté au Grand Conseil. Par parti politique, il faut comprendre le parti constitué au niveau du canton – le « parti cantonal » dans son acception courante – voire un parti qui existe uniquement au niveau régional ou communal (p. ex. Entremont Autrement).

Un parti qui dépose une ou plusieurs listes à l'élection du Grand Conseil sans obtenir un élu échappe à l'art. 221a mais tombe sous le coup de l'art. 221b. Il en va de même des sections locales des partis cantonaux; on pense notamment aux sections des partis au niveau des districts qui sont actives lors de l'élection du Grand Conseil.

Chaque parti politique représenté au Grand Conseil doit tenir à disposition : a) ses comptes annuels et la liste de ses donateurs, avant le 30 juin; b) ses comptes de campagne et la liste de ses donateurs, dans les 90 jours après le scrutin.

La mention « tient à disposition » signifie que les documents soumis à la transparence ne font pas l'objet d'une publication officielle, par le parti politique ou l'administration cantonale, mais que tout intéressé doit demander directement au parti de les lui adresser. Pratiquement, « tenir à disposition » signifie que l'intéressé peut non seulement consulter ces documents mais qu'il peut aussi en solliciter une copie; le parti politique a l'obligation de communiquer au requérant les documents qu'il demande. La mise à disposition et l'envoi de documents se fait à titre gracieux, sans frais pour le demandeur. Ceci dit, rien n'empêche un parti politique de publier sur son site internet les documents qui sont visés par la transparence.

La demande, qui doit être écrite (cf. art. 221d), peut émaner de tout intéressé; cette notion doit être appliquée de manière large. Il peut s'agir, par exemple, d'un citoyen, d'un représentant des médias, d'un parti politique ou d'un élu, d'une organisation ou association, etc. Un courrier électronique est considéré comme une demande écrite pour autant que son expéditeur puisse être identifié facilement et avec certitude; dans la négative, le parti doit exiger une demande par courrier. Le parti politique a l'obligation de donner suite à la requête dans les dix jours (cf. art. 221d).

La transparence porte sur les comptes annuels du parti, ses comptes de campagne et la liste de ses donateurs (en fait, il existe plusieurs listes de donateurs : celle liée aux comptes annuels du parti; celles liées à chaque campagne électorale ou de votations à laquelle le parti participe). Cette exigence concerne les partis visés par l'al. 1, quelle que soit leur forme juridique.

Les comptes annuels du parti politique et la liste de ses donateurs doivent être disponibles avant le 30 juin de l'année suivante. Ce délai est suffisant pour permettre aux organes compétents du parti, voire à sa fiduciaire, d'établir et d'approuver les comptes de l'année précédente. Les comptes annuels comptabilisent tous les revenus et toutes les charges durant la période considérée. En faisant figurer, d'une manière précise et structurée, l'ensemble des opérations financières réalisées durant une période donnée, les comptes constituent l'un des instruments les plus efficaces pour assurer la transparence du financement de la vie politique.

Les comptes de campagne et la liste de ses donateurs doivent être tenus à disposition dans les 90 jours après le scrutin. Ce délai est raisonnable.

Les comptes de campagne visent à la fois les campagnes pour l'élection du Conseil d'Etat et du Conseil des Etats ainsi que celles pour les votations cantonales. Un parti représenté au Grand Conseil qui s'engage dans une campagne de votation cantonale doit tenir ses comptes de campagne et la liste de ses donateurs, et cela quel que soit le montant qu'il engage dans la campagne.

Seuls les comptes sont visés par l'exigence de transparence. Celle-ci ne porte pas sur le budget annuel du parti, ni sur les budgets de campagne. La raison en est simple : le but de la loi est de connaître les comptes annuels ou de campagne des partis politiques, notamment la comptabilité d'une campagne, avec des chiffres fiables, ce qui n'est pas le cas d'un budget qui est un acte prévisionnel. La loi entend se limiter aux obligations qui suivent le scrutin. La transparence doit se baser sur des éléments précis et complets.

Al. 2

La liste des donateurs doit mentionner l'identité des personnes morales (raison sociale) et des personnes physiques (nom et prénom) ayant procédé à un don d'un montant total supérieur à 5'000 francs en faveur d'un parti politique représenté au Grand Conseil. La notion de don est large; elle vise les dons en argent, en nature, en temps de travail.

La règle est la même pour les personnes morales et les personnes physiques : tout don d'un montant total supérieur à 5'000 francs doit figurer sur la liste des donateurs. La limite de 5'000 francs semble adéquate, ni trop haute, ni trop basse. Par souci d'unité, il n'est pas jugé utile de fixer des montants différents selon que le donateur est une personne morale ou une personne physique. Des limites différentes pourraient inciter la personne morale à procéder à un don par une personne physique qui lui est liée, par exemple un dirigeant ou un administrateur, etc.

Les dons effectués par un même donateur au cours de la même année civile doivent être additionnés (cf. le terme « un montant total supérieur à 5'000 francs »). Si, au cours de l'année, une même personne (morale ou physique) effectue plusieurs dons en faveur d'un parti politique, c'est le total des montants versés qui est pris en compte. Autrement dit, il n'est pas possible d'éluider l'obligation de transparence visée ici en procédant à plusieurs versements tous inférieurs à 5'000 francs. Si la somme totale des dons d'une personne (morale ou physique) est supérieure à 5'000 francs, celle-ci doit figurer sur la liste des donateurs, avec le montant de chaque don et le montant total de ses dons.

La liste des donateurs doit mentionner l'auteur du don – pour une personne morale sa raison sociale, pour une personne physique ses nom et prénom – ainsi que le montant de son don, respectivement le montant total de ses dons et le montant de chacun de ceux-ci.

La liste des donateurs doit être complète. A défaut, le parti s'expose à une amende (cf. art. 221e).

Al. 3

Il n'est pas possible de faire un don anonyme, sinon la transparence aurait peu de sens. Les dons dont l'auteur ne peut être identifié sont interdits. Un don anonyme doit être restitué à son auteur – on pense à un don en mains propres – ou, si ce n'est pas possible, remis à une personne morale poursuivant un but d'utilité publique. Dans les deux cas, une pièce justificative doit être établie par le parti.

Par personne morale poursuivant un but d'utilité publique, on peut se référer à la définition du service cantonal des contributions : « Une personne morale poursuit un but d'utilité publique lorsqu'elle œuvre dans l'intérêt général. Sont prioritairement visées les activités caritatives, culturelles, de protection du patrimoine ou de l'environnement et la recherche scientifique. Son but doit revêtir de l'importance selon la conception de la majorité de la population. Son activité doit consister en une démarche désintéressée, altruiste et ouverte au plus grand nombre et ses membres doivent consentir certains sacrifices en faveur de la communauté. »

Un parti ou groupement politique ou une organisation susceptible de prendre part à une campagne électorale ou de votation ne saurait être considéré comme poursuivant un but d'utilité publique.

Art. 221b (Comités de campagne et organisations)

Al. 1

Le terme « comité de campagne » vise un comité d'initiative, un comité référendaire, un comité en faveur d'une loi ou d'un projet, un comité d'opposition à une loi ou un projet, un comité de soutien d'un candidat à l'élection au Conseil d'Etat ou au Conseil des Etats.

Par « organisation prenant part de façon significative à des campagnes », il faut entendre des structures, souvent des associations, qui, au cas par cas, selon l'élection concernée ou les objets soumis à une votation cantonale s'engagent dans des campagnes politiques (p. ex. organisations patronales, syndicales, professionnelles, etc.).

La participation à une campagne doit revêtir un caractère significatif : plusieurs critères permettent de déterminer si c'est le cas. Ainsi, les prises de positions officielles émanant des organes dirigeants de l'organisation et sa participation active au débat public; un lien entre le but statutaire de l'organisation ou son domaine d'activité et l'objet soumis à votation; la production et/ou la distribution de matériel de campagne (affiches, flyers, tous-ménages, etc.); la participation au financement d'un comité ou d'un parti engagé dans la campagne. Le dépôt par une organisation d'une liste de candidats pour une élection constitue un engagement significatif dans la campagne.

Chaque comité de campagne ou organisation précitée doit tenir à disposition ses comptes de campagne et la liste de ses donateurs. Il s'agit d'une obligation légale. Ces documents doivent être disponibles dans les 90 jours après le scrutin. Ce laps de temps – trois mois – semble suffisant pour permettre d'établir les comptes de campagne et la liste des donateurs.

Comme déjà mentionné, l'expression « tient à disposition » signifie que les documents soumis à la transparence ne sont pas publiés officiellement mais que tout intéressé peut demander au comité de campagne ou à l'organisation concernée de les consulter ou d'en recevoir des copies, sans frais. Ceci dit, rien n'empêche un comité de campagne ou une organisation de publier sur son site internet les documents visés par la transparence.

Al. 2

Conformément à l'art. 221a, al. 2 et 3, tout don d'une personne morale ou physique d'un montant total supérieur à 5'000 francs doit figurer sur la liste des donateurs avec le montant de chaque don perçu. Les commentaires relatifs à cet article s'appliquent ici. En particulier, les dons effectués par un seul donateur au cours de la même année civile doivent être cumulés. Si, au cours de l'année, une même personne procède à plusieurs dons en faveur d'un comité de campagne ou organisation au sens de l'al. 1, c'est le montant total des dons versés qui est pris en compte. De plus, il n'est pas possible de faire un don anonyme. Un tel don doit être restitué à son auteur ou, si ce n'est pas possible, versé à une personne morale poursuivant un but d'utilité publique.

Art. 221c (Candidat aux élections cantonales)

Al. 1

Chaque candidat à l'élection au Conseil d'Etat ou au Conseil des Etats doit tenir à disposition la liste de ses donateurs. Il s'agit là des dons qui sont faits directement au candidat, sans passer par son parti politique ou son comité de soutien. Le candidat n'a pas à présenter ses comptes de campagne, ceux-ci étant dans la règle tenus par un comité de campagne ou de soutien (cf. art. 221b). La liste des donateurs doit être disponible dans les 90 jours après le scrutin. Ce délai est raisonnable.

L'expression « tient à disposition » signifie que la liste des donateurs n'est pas publiée officiellement mais que tout intéressé peut demander à un candidat de la consulter ou d'en recevoir une copie, sans frais. Rien n'empêche un candidat de publier cette liste, par exemple sur son site internet ou celui de son parti.

Il ne semble pas opportun d'étendre cette règle aux candidats au Grand Conseil (députés et suppléants). Les dons supérieurs à 5'000 francs donnés directement à un candidat doivent être rares voire exceptionnels, de sorte qu'une telle obligation aurait peu de portée.

Al. 2

Conformément à l'art. 221a, al. 2 et 3, tout don d'une personne morale ou physique d'un montant total supérieur à 5'000 francs doit figurer sur la liste des donateurs avec le montant de chaque don perçu. Les commentaires relatifs à cet article s'appliquent ici. En particulier, les dons effectués par un seul donateur au cours de la même année civile doivent être cumulés. Si, au cours de l'année, une même personne procède à plusieurs dons en faveur d'un candidat aux élections cantonales (Conseil d'Etat ou Conseil des Etats), c'est le montant total des dons versés qui est pris en compte. De plus, il n'est pas possible de faire un don anonyme. Un tel don doit être restitué à son auteur ou, si ce n'est pas possible, versé à une personne morale poursuivant un but d'utilité publique.

Art. 221d (Accès aux informations)

Tout intéressé peut demander à recevoir les informations qui doivent être tenues à disposition. A cet effet, il adresse une requête écrite à la personne concernée (parti politique, comité de campagne ou organisation politique, candidat), laquelle doit lui répondre dans les dix jours.

Si la personne sollicitée ne donne pas suite à la demande, l'intéressé peut saisir le préposé à la protection des données et à la transparence. S'agissant d'une question de transparence, il semble logique de prévoir cette procédure plutôt que la saisie du Département en charge des élections et votations. S'il est saisi, le préposé ouvre une procédure de médiation au sens de la loi sur l'information du public, la protection des données et l'archivage (art. 52 ss LIPDA). Le cas échéant, le préposé peut demander au Conseil d'Etat d'appliquer l'art. 221e et d'infliger une amende au récalcitrant.

Art. 221e (Amendes)

Si la personne concernée (parti politique, comité de campagne ou organisation politique, candidat) refuse de laisser consulter ou transmettre ses comptes et/ou la liste de ses donateurs, le préposé peut demander au Conseil d'Etat d'infliger à celle-ci, ou à ses membres, une amende jusqu'à 10'000 francs. Un comité de campagne n'a pas forcément la personnalité juridique, de sorte qu'il convient dans ce cas d'amender ses membres dirigeants ou responsables. Une amende peut aussi être infligée si la personne concernée transmet des informations erronées ou incomplètes. Avant toute décision, le Conseil d'Etat va sauvegarder le droit d'être entendu de la personne concernée et solliciter des explications et une prise de position de celle-ci.

Ch. IV

La modification de la loi doit être soumise à l'approbation de la Confédération (art. 91 al. 2 de la loi fédérale sur les droits politiques – LDP).

Le Conseil d'Etat fixe la date de son entrée en vigueur. Celle-ci dépend du processus parlementaire (lecture unique, deux lectures), de l'aboutissement d'un éventuel référendum et, le cas échéant, du résultat d'une éventuelle votation cantonale.

Une précision : pour garantir que la révision de la LcDP soit applicable lors de l'élection du Conseil des Etats des 22 octobre et 12 novembre 2023, elle devrait être approuvée par le Grand Conseil en session de décembre 2022 (première lecture en session de septembre 2022, deuxième lecture en session de décembre 2022). Une adoption de la modification de la LcDP en session de mars 2023 pourrait susciter des difficultés (cf. délai référendaire de 90 jours dès la publication dans le BO; approbation de la Confédération; publication de l'ACE concernant l'élection du Conseil des Etats au plus tard fin juin 2023, puisque les candidatures doivent être déposées jusqu'au lundi 28 août 2023).

III. Répercussions financières et autonomie communale

La présente révision n'entraîne pas des charges supplémentaires pour le canton.

La modification de la LcDP n'entraîne pas de charges supplémentaires pour les communes et ne touche leur autonomie que de manière limitée (cf. art. 50, 52a, 56 et 73 LcDP). En particulier, la transparence du financement de la vie politique ne vise pas les partis politiques communaux, les élections et votations communales et les candidats aux élections communales. Quant au bulletin unique pour l'élection du Conseil des Etats, il devrait simplifier la tâche de communes pour l'envoi du matériel de vote et le dépouillement du scrutin.

IV. Conclusions

Fort des considérations qui précèdent, le Conseil d'Etat espère vivement que la Haute Assemblée puisse se rallier à son point de vue et voter le projet de modification partielle de la LcDP.

De manière générale, la présente révision vise à mettre en œuvre plusieurs motions admises par le Grand Conseil. La transparence du financement de la vie politique est un élément important visant à renforcer la confiance des citoyens dans les institutions et les élus, c'est-à-dire dans la démocratie. Le projet présenté se veut simple et équilibré; il constitue une première étape dans la transparence du financement de la vie politique. Le bulletin unique officiel pour l'élection du Conseil des Etats entend favoriser l'émergence de personnalités davantage que le système actuel.

Nous saisissons la présente occasion pour vous renouveler, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les députés, l'assurance de notre haute considération et vous recommander avec nous à la protection divine.

Sion, le 28 juin 2022

Le président du Conseil d'Etat : **Roberto Schmidt**
Le chancelier d'Etat : **Philipp Spörri**