



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat CE
Staatsrat SR

Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

T +41 26 305 10 40, F +41 26 305 10 48
www.fr.ch/ce

Conseil d'Etat
Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

Commission des institutions politiques
du Conseil des Etats
Secrétariat
Services du Parlement
3003 Berne

Document PDF et Word à :
spk.cip@parl.admin.ch

Fribourg, le 20 août 2019

19.400 é lv. pa Plus de transparence dans le financement de la vie politique *Réponse à la consultation*

Madame la Conseillère aux Etats,
Mesdames et Messieurs,

Nous revenons sur le projet de modification de la loi fédérale sur les droits politiques cité en marge. Le Conseil d'Etat du canton de Fribourg vous remercie de l'avoir consulté.

A titre préliminaire, le Conseil d'Etat relève que le canton de Fribourg est lui-même, au niveau cantonal, saisi d'un processus législatif allant lui aussi dans le sens de la transparence de la politique. En effet, lors de la votation populaire cantonale du 4 mars 2018, les électeurs et électrices du canton de Fribourg ont accepté l'initiative constitutionnelle portant sur l'introduction d'un nouvel article 139 a Cst. Fr, « *Transparence et financement de la politique* », par 65'360 voix contre 30'024 (soit près de 70 % d'avis favorables).

Dans le cadre des travaux d'élaboration de la loi d'application relative au nouvel article 139a Cst, il est rapidement apparu qu'un arsenal législatif en la matière, se limitant au niveau cantonal, ne ferait que peu de sens sous l'angle de l'efficacité. Dans le même sens, au vu des compétences croisées du législateur fédéral et du législateur cantonal notamment s'agissant de l'élection des parlementaires fédéraux (Conseil national et Conseil des Etats), il semble important de clarifier la répartition des compétences en la matière. Le Conseil d'Etat se déclare donc favorable, sur le principe, à la législation proposée par la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats. Il formule toutefois les remarques suivantes :

- > La première remarque a précisément trait aux compétences résiduelles des cantons en la matière. Ces compétences doivent être respectées, ce qui implique qu'elles doivent aussi être clarifiées.

Par message daté du 21 novembre 2018, concernant la garantie fédérale à apporter au nouvel article 139a de la Constitution du canton de Fribourg relatif au financement de la politique, le Conseil fédéral a constaté que ce dernier est conforme au droit. Il a rappelé en substance dans son Message à l'attention du Parlement fédéral que, *selon l'art. 39, al. 1, Cst., les cantons*

règlent l'exercice des droits politiques aux niveaux cantonal et communal. Cette compétence découle de l'autonomie d'organisation des cantons, qui n'est toutefois pas illimitée: les cantons doivent en particulier respecter les droits fondamentaux. Les modifications de la Cst. fribourgeoise concernant l'exercice des droits politiques dans les affaires cantonales et communales et relèvent de l'autonomie d'organisation des cantons. Elles entrent dans la marge de manoeuvre dont disposent les cantons en la matière et respectent les droits fondamentaux, en particulier la liberté de vote. Elles sont conformes au droit fédéral et peuvent donc être garanties.

De ce fait, il demeure fondamental pour le Conseil d'Etat que le droit cantonal puisse continuer à réglementer ou conserver ses propres exigences en la matière s'agissant des élections et votations portant sur des affaires cantonales et communales. Le nouveau droit fédéral ne doit pas porter atteinte à ce qui précède.

S'agissant des campagnes et du financement des votations fédérales, il est difficile de discerner la marge de manoeuvre législative dont pourraient éventuellement bénéficier les cantons. De facto, le Conseil d'Etat part de l'idée qu'il ne dispose d'aucune marge de manoeuvre pour légiférer en la matière en application du nouvel article 139a Cst. Ce constat repose aussi sur des considérations pragmatiques : concrètement, une législation cantonale en la matière, qui ne déploie ses effets qu'à l'échelle cantonale, n'aurait qu'une prise théorique sur les organisations politiques cantonales qui mèneraient campagne lors d'une votation fédérale, ceci simplement parce que de telles campagnes sont en principe coordonnées sur tous les points au niveau fédéral. Une législation cantonale portant sur de telles votations en aurait encore moins, le cas échéant, sur les organisations politiques nationales. Pour ce genre de scrutins, le Conseil d'Etat estime que seule la législation, proposée, sur la transparence à l'échelle fédérale pourrait faire l'affaire.

Des questions pratiques se posent toutefois s'agissant des élections fédérales. Nous y revenons ci-dessous.

> Notre deuxième remarque a donc trait aux élections fédérales, à savoir aux campagnes en vue de l'élection des parlementaires fédéraux. En la matière, la situation est tout sauf limpide, que l'on parle des membres du Conseil national, ou que l'on parle des Conseillers et Conseillères aux Etats. Il est nécessaire que la question de la transparence de leur financement soit clarifiée de manière coordonnée. Cela pourrait passer, selon le Conseil d'Etat, par une redéfinition claire des compétences en la matière. Pour mémoire, en l'état :

✓ Les élections au Conseil national sont régies par les art. 149, al. 2 et 3, Cst. et 16 à 57 LDP.

→ *Leur financement n'est toutefois actuellement pas régi par le droit fédéral.*

✓ S'agissant des élections au Conseil des Etats, celles-ci relèvent de la compétence des cantons, conformément à l'art. 150 al. 3 Cst.

→ *Nous sommes d'avis que le parlement fédéral ne dispose pas d'une base constitutionnelle suffisante pour réglementer, par le droit fédéral, les élections aux Conseil des Etats.*

La situation légale actuelle conduit, pour l'élection des parlementaires fédéraux, à l'application exclusive du droit fédéral pour les élections des membres du Conseil national, et à l'application du droit cantonal pour l'élection des Conseillers et Conseillères aux Etats. S'agissant de la mise en œuvre sous l'angle de la transparence dans le cadre des campagnes, cela aurait la conséquence suivante si des clarifications ne sont pas apportées : *Etant donné que les élections du Conseil national et du Conseil des Etats se déroulent en même temps, les organisations politiques organisent fréquemment une seule campagne électorale pour les deux conseils. Cela pourrait donner lieu à des problèmes de délimitation concernant la publicité du financement, étant donné que les dépenses en vue des élections du Conseil des Etats entrent dans le champ d'application du droit cantonal, donc éventuellement d'une loi cantonale en la matière, mais pas celles en vue des élections du Conseil national qui sont en principe soumises au droit fédéral.*

Le Conseil d'Etat est d'avis qu'il est essentiel ici, au vu du but poursuivi, de légiférer de manière pragmatique. Il est d'avis qu'il existe actuellement une légère marge de manœuvre cantonale concernant le financement des campagnes pour les élections du Conseil national, à savoir tant que cela n'empiète pas sur le droit fédéral et dans la mesure où une telle réglementation poursuivrait un objectif plus général de transparence ou de lutte contre la corruption. Il ne tient donc qu'au Parlement fédéral, s'il rejoint les objectifs de pragmatisme du Conseil d'Etat, de modifier le droit fédéral afin d'augmenter la marge de manœuvre cantonale en la matière pour les élections des député-es au Conseil national.

Ainsi, il estime que le nouveau droit fédéral devrait clairement poser que les cantons sont compétents pour soumettre aux obligations de transparence non seulement les élections au Conseil des Etats, mais aussi celles au Conseil national. Un régime différencié n'aurait, vu l'imbrication concrète des campagnes en ces matières, absolument aucun sens.

- > Notre troisième remarque concerne le champ d'application personnel de l'obligation générale de transparence dans la mesure où elle s'étend aux « partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale » (art. 76b al. 1 LDP). Selon le rapport, cette notion comprend tant les partis nationaux que les partis cantonaux. Quand bien même cette extension à des partis cantonaux, affiliés ou non à des partis nationaux, pourrait empiéter sur des prérogatives cantonales, nous sommes d'avis qu'elle pourrait être admissible, mais pour autant qu'elle ne concerne que les votations fédérales (cf. notre première remarque).
- > Notre dernière remarque concerne, compte tenu de l'absence de précisions à cet égard, la désignation de l'autorité chargée de procéder au contrôle du respect des exigences fédérales. Cette question ayant été volontairement laissée ouverte dans l'avant-projet (art. 76g LDP) et compte tenu du principe de l'échange des informations (art. 76i al. 4 LDP), nous craignons que, pour des motifs d'effectivité et d'étendue du contrôle souhaité, celui-ci ne revienne expressément ou de facto aux autorités cantonales. En conséquence, et bien que le rapport indique vraisemblablement la Chancellerie fédérale, la commission est invitée à désigner formellement une autorité fédérale ou, à tout le moins, de s'assurer que la charge de travail actuelle des cantons sur ce point ne sera pas augmentée.

Nous n'avons pas d'autres remarques à formuler et vous remercions par avance de tenir compte, dans vos travaux, de la présente prise de position.

Nous vous prions de croire, Madame la Conseillère aux Etats, Mesdames et Messieurs, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

Au nom du Conseil d'Etat :



Jean-Pierre Siggen
Président



Danielle Gagnaux-Morel
Chancelière d'Etat