

Réf. : CS/15025644

Lausanne, le 21 août 2019

**Consultation fédérale – modification de la loi fédérale sur les droits politiques  
(transparence du financement de la vie politique)**

Madame la Présidente de la commission,  
Mesdames et Messieurs les Commissaires,

Le Conseil d'Etat du Canton de Vaud vous remercie de l'avoir consulté sur l'objet mentionné en exergue et vous adresse ci-après sa prise de position.

Nous saluons la volonté d'introduire des normes relatives à la transparence du financement de la vie politique dans la législation fédérale. L'avant-projet de révision totale de la loi vaudoise sur l'exercice des droits politiques, mis en consultation par le Département des institutions et de la sécurité le 28 juin 2019, comporte également des règles en la matière.

Selon notre analyse, il n'existe pas de contradictions manifestes entre le projet précité et l'objet soumis à la présente consultation. De même, les compétences cantonales ne semblent pas affectées, étant entendu que l'autorité compétente visée par l'art. 76g du projet de révision de la LDP devrait selon toute vraisemblance être la Chancellerie fédérale (cf. p. 18 du rapport explicatif de l'avant-projet de révision). Au vu de la faible incidence institutionnelle de ce projet pour les cantons, le Conseil d'Etat n'a pas d'opposition de principe à formuler à l'encontre de cet avant-projet de révision. Cela étant, un certain nombre d'éléments mériteraient d'être précisés ou éclaircis.

Le Conseil d'Etat émet notamment quelques réserves s'agissant de la légalité de l'article 76c alinéa 3 de l'avant-projet au regard de l'article 150 de la Constitution fédérale. En effet, s'il est incontestable que le Conseil des Etats est une autorité fédérale, il appartient aux cantons de définir la procédure d'élection de la Chambre haute, procédure qui s'étend, à première vue, jusqu'à l'élection de cette autorité et comprend l'ensemble des opérations y relatives, notamment le financement de la campagne des candidats. De surcroît, la mise en œuvre d'une telle disposition comporterait certaines difficultés pratiques qui pourraient se poser en lien avec des normes cantonales existantes ou à venir. Avec le système tel que mis en consultation par la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats (CIP-E), on ne

pourrait exclure l'existence d'une double obligation de transparence pour les membres du Conseil des Etats, une relevant du droit cantonal, l'autre découlant du droit fédéral. Le projet de révision de la loi vaudoise sur l'exercice des droits politiques prévoit notamment de soumettre les candidats à l'élection du Conseil des Etats ainsi que les comités et organisations qui les soutiennent à l'obligation de révéler comptes de campagnes et dons reçus. Si le projet cantonal ainsi que l'avant-projet de révision de la LDP entraînent en vigueur dans leur actuelle teneur, les membres vaudois du Conseil des Etats, et ceux d'autres cantons ayant adopté des réglementations similaires, seraient astreints à une double obligation de transparence. Un tel système serait redondant et source de complexités administratives, l'objet et la portée des obligations cantonales et fédérales ne coïncidant pas. À cet égard, il serait opportun de prévoir une réserve en faveur du droit cantonal dans le droit fédéral, pour les cantons disposant déjà de dispositions plus contraignantes relatives à la transparence du financement des campagnes électorales pour leurs représentants au sein du Conseil des Etats.

De même, l'article 76c alinéa 4 de l'avant-projet, prévoit que lorsque plusieurs personnes ou sociétés de personnes font ensemble une campagne commune, elles doivent soumettre conjointement les recettes qu'elles ont budgétisées et le décompte final de leurs recettes. Toutefois, la question de savoir ce que constitue une « campagne commune » reste ouverte même si le rapport explicatif est un peu plus clair à cet égard. Le Conseil d'Etat estime là aussi que ce point devrait faire l'objet de précisions. A cet égard, l'ordonnance du Conseil fédéral prévue pour régler les modalités d'annonce devrait clairement définir la notion de « campagne commune ».

Par ailleurs, le titre de l'article semble incomplet en ce qu'il omet de mentionner le cas de la récolte de signatures en vue d'une initiative ou d'un référendum ; il semblerait judicieux de compléter cette lacune avec un titre qui aurait la teneur suivante : « Obligation de déclarer le financement lors de campagnes de votation, d'élection ou de récolte de signatures en vue d'une initiative ou d'un référendum ».

En outre, le texte de l'avant-projet prévoit que les partis politiques et les différentes personnes physiques ou morales qui mènent une campagne déclarent les avantages économiques qui « leur » sont octroyés (art. 76b al. 2 let. b) ou qui concernent « leur » financement (art. 76c al. 1er in fine) alors que le rapport explicatif précise que les avantages économiques s'entendent en argent ou en nature, évoquant des avantages « directs ou indirects ». Le devoir d'annoncer se trouve ainsi étendu et des questions d'interprétation se posent en conséquence, notamment en ce qui concerne les avantages indirects. A titre d'exemple, on peut se demander si dans le cadre d'une campagne, l'achat d'une page de publicité dans un média, par un tiers qui n'a pas de lien avec un comité de campagne, devrait être considéré comme un avantage économique ?

Le Conseil d'Etat s'interroge également sur la publication sur internet des données personnelles (nom, prénom et commune de domicile) des personnes privées effectuant des libéralités de plus de CHF 25'000.-. A notre sens, il conviendrait de prévoir cette possibilité de publication dans le projet de loi de sorte à disposer d'une base légale spécifique à la protection des données. Il serait également opportun de prévoir durant

combien de temps les données resteront publiques sur le site internet de l'autorité compétente, notamment par rapport au délai de 15 ans fixé à l'art. 76i al. 2 du projet.

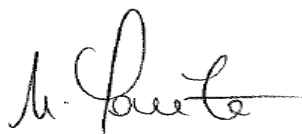
S'agissant des variantes proposées par la majorité et la minorité de la commission des institutions politiques du Conseil des Etats, le Conseil d'Etat tient à faire remarquer que le projet vaudois de révision de la loi sur l'exercice des droits politiques est plus contraignant que l'avant-projet fédéral en matière de transparence. En effet, le projet mis en consultation le 28 juin dernier dans le Canton de Vaud impose aux partis politiques représentés au Grand Conseil, aux comités de campagne ainsi qu'aux organisations prenant part de façon significative à des campagnes électorales ou de votations de publier leurs comptes. Le projet fixe de plus à 5000 francs le montant annuel à partir duquel les dons des personnes physiques doivent être rendus publics alors qu'il ne fixe aucune limite s'agissant des personnes morales.

Enfin, force est de constater que le rapport explicatif ne règle pas les conséquences financières pour les cantons, même si ceux-ci se voient attribuer une nouvelle tâche en matière de poursuite pénale, en principe minime (art. 76j al. 3). Or, le Conseil d'Etat est d'avis que les éventuels coûts en lien avec cette tâche, ainsi que tout éventuel autre coût résultant de la modification de la loi fédérale sur les droits politiques devraient être mis à la charge de la Confédération.

En vous remerciant encore de nous avoir consultés, nous vous prions de croire, Madame la Présidente de la commission, Mesdames et Messieurs les Commissaires, à l'assurance de nos sentiments les meilleures.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE



Nuria Gorrite

LE CHANCELIER



Vincent Grandjean

**Copies**

- Corinne Martin, cheffe du service des communes et du logement (SCL)
- Office des affaires extérieures (OAE)