

# LA TRANSPARENCE EN POLITIQUE

Conférence de Me J.-P. Méan devant la section de Genève  
de la Nouvelle Société Helvétique – 8 mai 2012

Le sujet d'aujourd'hui est la transparence en politique et cet exposé vient à la suite d'une longue série qui a vu des orateurs éminents traiter du rôle de l'argent dans la politique de notre pays. Je vais quant à moi vous présenter le point de vue d'une organisation de la société civile engagée dans la lutte contre la corruption et la promotion de la transparence. J'espère ne pas répéter trop souvent ce que vous avez déjà entendu dire par d'autres.

Mais tout d'abord, permettez-moi de présenter brièvement cette organisation, ses buts et son modus operandi. Transparency International a été créée en 1993 essentiellement par un groupe d'anciens de la Banque mondiale sous la conduite de Peter Eigen, qui avait lui-même été confronté à la corruption dans son activité sur le terrain. Or, à l'époque, la corruption dans les projets financés par la Banque était un sujet tabou car les états impliqués étaient très pointilleux au chapitre de la souveraineté et, à l'époque de la guerre froide, il était difficile de mettre cette dernière en cause, même lorsqu'elle n'était utilisée que pour jeter un voile sur des machinations basement intéressées. Le mot de corruption lui-même était parait-il banni des conversations. S'il fallait tout-de-même en parler, on s'y référait par un langage codé assez enfantin en parlant du "c word".

En fait, la corruption était fort répandue dans les projets de la Banque mondiale. On estime qu'en moyenne 15% des montants investis par la Banque ont été détournés dans la corruption. Or, ces détournements n'ont été possible que grâce à l'opacité, voulue d'une part et tolérée de l'autre, qui recouvrait tout au moins partiellement les financements de projets d'infrastructure. La corruption a besoin de cette opacité pour prospérer. Inversement, la transparence lui est un poison mortel et ce n'est donc pas par hasard que le mouvement de lutte contre la corruption a choisi de l'inscrire sur sa bannière tant il est vrai qu'il est plus motivant de s'engager pour quelque chose, la transparence, plutôt que contre une autre, la corruption, aussi délétère que soit cette dernière.

La transparence ne s'est d'ailleurs pas uniquement imposée par le désir vertueux de lutter contre la corruption. En effet, les dernières décennies du siècle passé ont vu un changement radical dans le domaine de la

communication. Jusque là, la communication écrite n'existait qu'en un exemplaire (ou en un nombre d'exemplaires déterminés). Pour l'empêcher de circuler, il suffisait de mettre ces exemplaires sous clé, dans un safe si l'on voulait être sûr qu'ils ne soient pas dérobés. La diffusion de l'information pouvait ainsi être contrôlée dans une large mesure et ce contrôle était source de pouvoir. Il en était fait d'ailleurs largement usage notamment dans les pays de l'Est.

La situation a changé du tout au tout avec l'avènement du fax qui a offert un vecteur de transmission de l'information pratiquement impossible à contrôler. L'instauration de la Glasnost dans ce qui était alors l'Union soviétique n'était en fait qu'une tentative de garder un certain contrôle de l'information tout en avalisant ce qui ne pouvait plus être empêché. Quand il apparut que la manipulation de l'information n'était plus possible, une tentative de revenir en arrière fut engagée mais sans succès. A cet égard, la création de l'agence de presse Interfax a joué un rôle considérable.

Le règne du fax fut fulgurant mais de courte durée. Au cours des années 90, le web et le courrier électronique firent leur apparition et en une dizaine d'années, ils supplantèrent aussi bien le fax que, dans une large mesure, le courrier postal. Sans vraiment le remarquer, nous avons ainsi passé d'un monde à un autre, où la communication est pratiquement incontrôlable, où nouvelles, opinions, images, documents, circulent en une fraction de seconde d'un bout de la terre à l'autre.

Tout cela n'est pas vraiment nouveau mais mérite d'être souligné, tant il est vrai que nous nous sommes accoutumés très rapidement à ces changements pourtant fondamentaux. Il en résulte une modification profonde des paradigmes dont nous devons tenir compte dans nos comportements. Actuellement, tout ce qui passe par internet est sur la place publique à moins d'être sécurisé par des moyens sophistiqués et fort chers que la grande majorité des utilisateurs n'utilisent pas. D'autre part, tout ce qui existe sous forme électronique peut être reproduit indéfiniment et diffusé dans le monde entier. Il est pratiquement impossible aux législations nationales de contrôler le flux de l'information. Si la publication de données est interdite dans un pays, elles seront publiées dans le pays voisin mais seront de toutes façons accessibles partout y compris dans le pays qui veut les interdire. Seuls quelques pays comme la Chine et l'Iran cherchent encore à braver le courant avec plus ou moins de succès. Si des informations sensibles sont accessibles sur des supports électroniques au premier ou au dernier employé de banquier ou

électronicien venu, il y a de grandes chances que ces informations soient remises à des autorités étrangères ou à la presse qui seront toujours prêtes à rémunérer grassement leurs pourvoyeurs. Il y a fort peu de chances que des protestations, aussi légitimes soient elles, puissent l'empêcher. Il est aujourd'hui devenu fort téméraire de se fier au secret. Il faut au contraire toujours envisager la possibilité de la divulgation de celui-ci en pleine lumière et donc adapter son comportement en conséquence.

Sans que cela soit vraiment le but recherché, la transparence a ainsi progressé à pas de géant à la suite des avancées du traitement de l'information. Pour en venir au sujet de ce jour, qu'en est-il cependant de la transparence dans la politique et plus particulièrement dans la politique suisse. Ce n'est un mystère pour personne que la Suisse est très en retard à ce sujet. Elle reste en fait le seul pays d'Europe avec la Suède qui n'a aucune réglementation à cet égard.

Les pays qui nous entourent ont généralement été amenés à légiférer sur le sujet après des scandales qui ont dévoilés les subterfuges des partis pour se procurer le financement nécessaire pour poursuivre leur but et parfois pour améliorer l'ordinaire de leurs dirigeants.

En France, une enquête en cours fort médiatisée porte sur une vente de sous-marins au Pakistan et de corvettes à l'Arabie saoudite. Cette vente aurait non seulement donné lieu à des pots-de-vin (baptisés commissions pour l'occasion) pour des décideurs locaux, mais aussi à l'utilisation d'une partie de ces pots-de-vin pour financer la campagne présidentielle d'Edouard Balladur. On parle alors de rétro-commissions pour illustrer que les commissions (licites à l'époque) font marche arrière pour revenir dans leur pays d'origine pour un but illicite même à l'époque.

Tout le monde a aussi encore en mémoire les emplois fictifs de la mairie de Paris qui devaient financer la carrière de Jacques Chirac et qui ont abouti l'an dernier à sa condamnation à deux ans d'emprisonnement avec sursis.

Par ailleurs, il a aussi existé un système par lequel les partis politiques se partageaient des montants prélevés sur les paiements de travaux publics en Ile-de-France.

En Allemagne, le chancelier Kohl s'est vu condamné à une amende de DM 300'000 en relation avec des donations non-déclarées à son parti qui ont alimenté des caisses noires de la CDU.

En Angleterre, en 2006, sous Tony Blair, un scandale a éclaté en relation avec des nominations à la Chambre des Lords quand il se révéla que les candidats avaient accordé des prêts importants au parti travailliste, utilisant par là une lacune de la loi qui ne prévoyait une déclaration des seules donations mais non des prêts.

Toutes ces pratiques ne pouvaient évidemment prospérer que dans l'opacité la plus complète et il y a peu de doute qu'elles ont existé de tout temps. Ce qui frappe plutôt c'est qu'elles aient été révélées et que la transparence ait prévalu.

Nous n'avons pas vécu de scandales semblables en Suisse, mais qu'en est-il de la transparence dans la politique de notre pays ?

Notre système politique a fait l'objet d'une étude importante à cet égard organisée par l'Union européenne et menée pour la Suisse par la section suisse de Transparency International et dans les autres pays de l'Union (sauf l'Autriche) par d'autres sections de Transparency. Ce étude porte sur les Systèmes nationaux d'intégrité et son but était d'aborder le sujet de manière uniforme et d'offrir un instrument de recherche et de réforme.

Le rapport NIS, disponible sur le site de Transparency International Suisse, présente une analyse des 12 piliers de la société qui jouent un rôle décisif dans l'évaluation d'un système national d'intégrité, soit un système qui comprend toutes les institutions nationales clés, les lois et les processus qui contribuent à l'intégrité, la transparence et la responsabilité dans la société. Le bon fonctionnement d'un système national d'intégrité offre des mécanismes de sécurité efficaces contre la corruption, comme la lutte contre l'abus de pouvoir, le comportement illégal et le détournement de fonds sous toutes leurs formes. Des 12 piliers examinés, ceux qui nous intéressent aujourd'hui sont principalement le pouvoir législatif et les partis politiques. Ces éléments de notre paysage politique ont été examinés notamment sous l'angle de leurs ressources et de leur transparence.

Selon le rapport, le pouvoir législatif obtient un satisfecit (75 sur 100) en ce qui concerne la transparence. La procédure des chambres est réglementée par un règlement. Les dates des sessions et les ordres du jour sont publiés sur internet. Les sessions des chambres sont ouvertes au public et le pouvoir législatif informe de manière complète sur ses délibérations et sur le

comportement de vote des parlementaires. Les media reprennent ces informations pendant les sessions. Les sessions des commissions ne sont pas publiques mais les media sont informés des résultats des délibérations notamment par des conférences de presse. Les parlementaires sont également souvent à disposition pour les journaux télévisés et d'ailleurs d'autant plus souvent qu'ils recherchent l'exposition médiatique.

Les projets de lois sont publiés avec le message du Conseil fédéral avant d'être débattus au Parlement. Les interventions parlementaires sont accessibles sur Internet. L'administration fédérale est tenue d'assurer la production d'un enregistrement audiovisuel intégral des débats des conseils et de le mettre à disposition des sociétés de radio et de télévision.

Le budget des chambres fédérales est publié avec le budget fédéral. Les débats des chambres sont consignés au Bulletin officiel.

En ce qui concerne les référendums et les initiatives, ce sont surtout les comités qui les soutiennent qui cherchent à informer les citoyens le plus complètement possible. Toutefois cette information est fortement teintée par les buts des proposant qui sont soigneusement cachés par le voile de leur anonymat. Il s'agit là d'une grave entorse au droit politique des citoyens de se former leur opinion de manière indépendante et de voter en conséquence. Une information fondamentale leur est déniée. Lors d'une votation p.ex. sur l'interdiction de fumer dans les lieux publics, il n'est en effet pas indifférent de savoir si l'opposition à cette interdiction est financée par l'industrie du tabac. Si tel est le cas, les arguments contre l'interdiction devront être considérés avec un regard particulièrement critique.

Un autre point faible du système parlementaire helvétique réside dans le manque de ressources à disposition des parlementaires pour effectuer leur travail. Nous sommes très attachés à l'image de nos parlementaires comme des miliciens qui mènent de pair une vie professionnelle et leur carrière politique. Or, la réalité est tout autre. Il n'y a actuellement plus de miliciens au Conseil des Etats et les miliciens ne représentent que 10% des conseillers nationaux.

Les conseillers nationaux et les conseillers aux Etats touchent Fr. 25'000 pour la préparation des sessions. A cela s'ajoutent :

- des allocations journalières (Fr. 400 par jour) pour les sessions et des indemnités diverses pour quelque Fr. 52'000 pour les conseillers

nationaux et quelque Fr. 65'000 pour les conseillers aux Etats qui ont davantage de sessions.

- Une indemnité fixe pour frais de Fr. 32'000 et des indemnités de repas, de nuitées et de transport de quelque Fr. 24'000 pour les conseillers nationaux et de quelque Fr. 30'000 pour les conseillers aux Etats soit au total quelque Fr. 133'000 par an pour les conseillers nationaux et quelque Fr. 152'000 pour les conseillers aux Etats (chiffres de 2010). Or, environ 40% de ces montants correspondent en effet à des frais effectifs ce qui réduit la rémunération effective à Fr. 77'000 pour les conseillers nationaux et à Fr. 90'000 pour les conseillers aux Etats dont il faut déduire environ Fr. 33'000 pour un assistant ou une assistante ce qui donne un montant net de Fr. 47'000 pour les conseillers nationaux et de Fr. 60'000 pour les conseillers aux Etats.

Ces montants sont considérés comme insuffisants pour une charge de travail considérable qui n'est pas compatible avec une activité accessoire. Il est vrai que les parlementaires se rattrapent financièrement avec des honoraires d'administrateurs. Les conseillers nationaux siègent en moyenne dans sept et les conseillers aux Etats dans dix conseils d'administration. Ceci est fort problématique car on ne voit pas très bien comment ils peuvent exercer ces mandats alors que l'on considère en général qu'un administrateur professionnel devrait se limiter à 3 ou tout au plus 4 mandats pour les exercer correctement. D'autre part, ces mandats sont de nature à limiter leur indépendance, surtout s'il s'agit de mandats de complaisance.

Peut-on parler ici de manque de transparence si c'est notre propre aveuglement qui nous conduit à persister à voir un système de milice alors que nos parlementaires sont en fait des politiciens professionnels ? Quoiqu'il en soit, cette situation reflète un écart entre la réalité et sa perception. Le fait est que les parlementaires suisses n'ont pas des ressources suffisantes pour exercer pleinement leur fonction de contrôle du gouvernement et de l'administration. Un grand nombre d'interventions parlementaires sont rédigées par des lobbyistes pour être introduites par un politicien au conseil national ou des Etats. Les parlementaires se réjouissent de pouvoir inscrire leur nom sur une motion ou un postulat et les lobbyistes sont ravis de pouvoir exercer une influence occulte sur le pouvoir législatif. Pour éviter cela les parlementaires devraient pouvoir engager au moins un collaborateur à plein temps.

En ce qui concerne les ressources financières des parlementaires, il existe bien un manque de transparence à proprement parler. Il n'existe en effet en Suisse

aucune réglementation sur ce sujet. Une « initiative pour la publication des revenus de la classe politique (initiative sur la transparence) » a été lancée en juin 2011 pour imposer aux parlementaires d'indiquer leurs activités professionnelles, le montant et l'origine de leurs revenus accessoires et des cadeaux qu'ils ont reçus, dans la mesure où ils ont un lien avec leur mandat ; aux termes de l'initiative les services du parlement devraient en outre contrôler l'exactitude des indications fournies et les consigner dans un registre public ; les parlementaires dont les intérêts personnels sont concernés par un objet en délibération devront le signaler lorsqu'ils s'expriment sur cet objet au conseil ou en commission et la procédure de vote devrait assurer la publicité de la manière dont chaque parlementaire a voté.

Cette initiative n'a pas à ce jour rencontré un très grand succès. Le 28 mars 2012, après 9 mois, seules quelque 22'000 des 100'000 signatures requises ont été récoltées alors que le délai pour la récolte échoit le 8 décembre 2012. Toutefois, l'initiative témoigne d'un intérêt récent pour davantage de transparence sur l'indépendance des parlementaires.

En fait la loi sur le Parlement (Art. 11) prévoit déjà une obligation pour tout député d'indiquer, lorsqu'il entre en fonction et au début de chaque année civile, ses activités professionnelles et ses mandats, qui sont consignés dans un registre accessible sur internet. Toutefois, ce registre est muet sur les rémunérations au titre des activités ou mandats mentionnés. D'autre part, la mise à jour du registre incombe aux seuls parlementaires et il n'y a aucun contrôle des inscriptions.

Finalement, en ce qui concerne les initiatives et les référendums, les membres des comités ne sont pas tenus d'informer le public sur leurs activités. Pour les initiatives constitutionnelles, la seule obligation des auteurs de l'initiative, qui doivent être au moins 7 et au plus 27, est de mentionner leur nom et leur adresse sur les listes de signature. En ce qui concerne les référendums il n'existe pas de disposition semblable.

Le rapport sur le système d'intégrité nationale relève, comme je l'ai déjà dit, que la Suisse ne connaît aucune réglementation sur la transparence du financement des partis politiques. Leurs ressources restent donc dans l'obscurité à l'exception du fort modeste financement public par le biais des contributions aux fractions qui se montent à Fr. 144.500 par fraction plus Fr. 26'800 par membre de la fraction, soit au total Fr. 7.5 millions pour toutes les fractions. La plus grande partie du financement des partis provient donc de sources privées. Bien que les données fassent défaut, il ne semble pas qu'il y ait de grandes

différences entre les plus grands partis au niveau cantonal. Toutefois, au niveau fédéral il en va autrement et il semble bien que les fonds de source privée vont de préférence aux partis du centre et de droite tandis que les partis de gauche se financent plutôt par les contributions de leurs membres.

La question du financement des partis politiques a pris récemment une acuité particulière et a fait l'objet de plusieurs recherches, soit notamment un rapport publié en février 2012 par l'institut de recherche Sotomo à la demande du Département Fédéral de Justice et Police.

La première raison de cet intérêt est que les dépenses engagées pour les élections et les votations ont considérablement augmenté ces dernières années du fait de l'engagement intensif des médias. On compte ainsi que depuis 1999 ces dépenses ont doublé avec chaque élection et devraient avoir dépassé Fr. 100 millions en 2011. En ce qui concerne les votations, on note aussi une augmentation mais les montants engagés dépendent davantage de l'objet de la votation. Si l'on fait un classement des 20 votations de 2005 à 2011 d'après le montant engagé, les 10 premières votations représentent 69% des dépenses, soit Fr. 65 millions sur un total de quelque Fr. 90 millions. Les votations qui ont donné lieu aux dépenses les plus élevées sont celles sur la liberté de circulation des personnes (Fr. 11 millions), sur l'augmentation de la TVA pour financer l'AI (Fr. 8 millions), sur l'élargissement de la liberté de circulation à l'Est (Fr. 8 millions) et sur Schengen/Dublin (Fr. 7 millions).

La deuxième raison qui a mis le financement des partis politiques sous les feux de la rampe est la disparité des moyens engagés. En ce qui concerne les votations, les variations d'un parti à l'autre vont de 1 à 10, ce qui signifie que le parti engageant le plus de moyens dépense jusqu'à 10 fois plus que le parti le plus limité financièrement. Si l'on tient compte non seulement des dépenses publicitaires directement liées aux élections, l'UDC et les libéraux-radicaux se situent au même niveau. Toutefois, il y a lieu de tenir également compte des votations qui permettent aux partis de se profiler de manière à améliorer leurs résultats électoraux. Si l'on considère également ces dépenses, c'est clairement l'UDC qui a dépensé le plus par siège au parlement, soit près de Fr. 360'000 ou 6 fois plus que les verts-libéraux qui sont pourtant sortis comme les grands vainqueurs des élections de 2011.

La nouvelle importance de l'argent dans la politique pose un problème de transparence dès lors que ne sont connues ni l'origine de cet argent, ni son montant, ni son utilisation. Ce sont là en effet des facteurs qui ne sont pas sans



intérêt pour la formation de l'opinion du citoyen. Qui sont les sponsors des candidats, qui est prêt à engager des fonds pour soutenir une initiative ou un référendum, quels sont les fonds à disposition ? Ce sont là des questions auxquelles il est légitime de désirer des réponses. Il est étonnant de n'en trouver aucune sur les sites internet des partis. Le contraste est en tous cas frappant avec les sociétés commerciales cotées dont on attend beaucoup plus de transparence.

Les partis politiques jouent en effet un rôle essentiel dans la vie politique du pays même s'ils ne sont mentionnés dans la constitution que depuis 2000. Or, que ce soit dans les votations ou les élections, les flux financiers se dirigent clairement vers le centre et la droite. On peut se demander s'il n'est pas dans l'intérêt général de rétablir des conditions de concurrence mieux équilibrées. Pour s'y opposer l'argument qui est souvent avancé est que l'importance des flux financiers ne doit pas être surestimée : l'initiative de l'UDC sur les naturalisations démocratiques a été l'une des plus coûteuses pour l'UDC et aussi une de celles qui a eu le moins de succès. De même, entre 2005 et 2009, l'approbation de la libre circulation des personnes a augmenté alors même que la campagne contre celle-ci a été massivement amplifiée. Toutefois il faut aussi souligner que les initiatives qui ont été confrontées à une forte campagne des organisations économiques ont toutes échoué. En tout état de cause, de deux choses l'une : ou bien les ressources financières jouent un rôle décisif et alors il est certainement légitime de les réglementer afin de s'assurer qu'ils ne faussent pas le jeu démocratique ; ou alors ils n'ont que peu d'influence et leur réglementation et limitation ne visera qu'à réduire des dépenses inutiles.

En tant que membre du Conseil de l'Europe, la Suisse s'est associée en 2003 à une Recommandation du Comité des Ministres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales. Cette recommandation contient des dispositions sur la publicité des comptes des partis politiques, la publicité des dons, leur limitation ainsi que la limitation des dépenses des campagnes électorales. La Commission du Conseil de l'Europe dite de Venise, dans laquelle la Suisse est représentée, a également émis des lignes directrices sur le financement des partis politiques qui posent des exigences de transparence. La même commission de Venise a publié un code de conduite en matière électorale qui statue que le financement des partis, des candidats et des campagnes électorales doit être transparent.

Finalement, la convention des Nations-Unies contre la corruption, signée et ratifiée par la Suisse demande également à chaque État Partie « d'adopter des

mesures législatives et administratives appropriées, (...), afin d'accroître la transparence du financement des candidatures à un mandat public électif et, le cas échéant, du financement des partis politiques ».

A ce jour, il n'a été donné en Suisse aucune suite à ces différentes recommandations qui vont toutes dans le même sens et reflètent une tendance lourde dans la communauté internationale. Il faut pourtant signaler plusieurs interventions parlementaires sur le sujet ces dernières années : les initiatives parlementaires 09.415 « Créer enfin la transparence dans la politique suisse » de Margret Kiener Nellen, 09.416 « Réduire l'inégalité des chances lors de l'élection du Conseil national en 2011 » d'Andreas Gross, 09.442 « Transparence des comptes des partis politique » d'Antonio Hodgers et 10.501 « Partis politiques. Transparence des comptes » auxquelles le Conseil national a décidé de ne pas donner suite, ainsi que l'interpellation « Financement des campagnes de votation » d'Andy Tschümperlin et la motion « Financement des partis. Plus de transparence » de Max Chopard-Acklin qui n'ont pas encore été traitées au Conseil national.

Au Conseil des Etats, il faut signaler plus particulièrement une motion de commission déposée le 10 mai 2011 par la commission des institutions politiques du Conseil des Etats qui demande la transparence du financement des campagnes précédant une votation fédérale. Alors même que le Conseil fédéral en recommandait le rejet, cette motion a, de manière surprenante, été acceptée le 26 septembre 2011 à une majorité de 22 voix contre 18. Elle a toutefois été rejetée par le Conseil national le 16 mars 2012.

Au niveau cantonal, seuls les cantons du Tessin et de Genève ont légiféré dans le domaine du financement des partis politiques. Au Tessin, les partis politiques doivent communiquer à la Chancellerie cantonale les dons de plus de Fr. 10'000 ou de plus de Fr. 5'000 pour les dons à des candidats à une élection ou à un comité d'initiative ou référendaire. La loi tessinoise prévoyait également un montant maximal de Fr. 50'000 pour les contributions au financement de la campagne d'un candidat aux élections cantonales mais cette disposition a été considérée comme anticonstitutionnelle par le tribunal fédéral (ATF 125 I 441 consid. 3a-b).

A Genève, les partis politiques doivent soumettre leurs comptes annuels à l'inspection cantonale des finances avec la liste de leurs donateurs. Les dons anonymes sont interdits. De même tout groupement qui dépose une prise de position lors d'une votation doit déposer à l'inspection cantonale des finances les comptes relatifs à l'opération concernée avec également la liste des donateurs. Les comptes et les listes de donateurs peuvent être consultés par

tout électeur domicilié dans le canton. Il faut toutefois relever qu'en ce qui concerne les dons, seul le montant global doit être dévoilé et non le montant attribuable à chaque donateur.

L'inaction dans le domaine du financement des partis politiques a valu à la Suisse d'être épinglée par le GRECO, le Groupe d'Etats contre la corruption du Conseil de l'Europe dans son rapport d'évaluation sur la Transparence du Financement des Partis politiques en Suisse, adopté en octobre 2011 suite à une visite d'une commission d'évaluation en mai de la même année.

L'équipe d'évaluation du GRECO a relevé que les partis politiques, qui sont pour la plupart des associations, ne sont tenus qu'aux dispositions de l'article 69a du Code civil qui dispose que la direction doit tenir un livre des recettes et des dépenses ainsi que de la situation financière de l'association sans prescrire aucune règle quant à leur forme ni sur la catégorie de dépenses ou de recettes devant y figurer ou au niveau de détail requis. Les associations n'étant pas tenues de s'inscrire au registre du commerce tant qu'elles n'exercent pas d'industrie en la forme commerciale, elles ne sont soumises à aucune autre règle comptable. Seul le parti écologiste a choisi de s'inscrire au registre du commerce et est donc soumis aux règles du Code des obligations sur la comptabilité commerciale.

L'opacité s'étend au sein même des partis. Les membres ne reçoivent en général qu'une version agrégée des comptes. D'autre part les centrales des partis ne connaissent pas non plus le détail des sections cantonales et locales. Dans la mesure où le montant des dons et l'identité des donateurs sont confidentiels, il n'est pas possible d'établir dans quelle mesure ils sont enregistrés dans les livres comptables. Les partis ne sont pas non plus tenus de rendre public les entités qui leur seraient liées ou qu'ils contrôlèrent. Si certains partis, notamment les Verts, publient de leur propre initiative des données financières sur leur site internet, ces données ne contiennent que peu d'information.

A ce titre le GRECO propose d'introduire pour tous les partis et les comptes des campagnes électorales, des règles de comptabilité détaillées, d'examiner la possibilité de consolidation des comptes au niveau fédéral des sections communales et cantonales et de rendre ces informations accessibles au public. De plus, les partis et les candidats aux élections devraient être tenus de communiquer tous les dons supérieurs à un montant à déterminer et les dons anonymes devraient être interdits.

Indépendamment des conclusions du GRECO, la section suisse de Transparency

International a pris position sur le financement des partis politiques. A notre sens, la situation actuelle constitue une grave lacune de notre système politique. Pour exercer pleinement leurs droits politiques, les citoyens et citoyennes doivent connaître l'origine des fonds qui servent à financer les activités des partis politiques et des principaux acteurs de la politique suisse. Transparency considère que le problème doit être traité de manière globale car la seule réglementation du financement des partis politiques n'est pas suffisante. Les dispositions à mettre en place doivent couvrir non seulement les financements des partis cantonaux et nationaux mais aussi le financement des campagnes d'initiative et référendaires et doivent s'orienter aux recommandations du Conseil de l'Europe. Concrètement, Transparency demande :

- La publicité des dons aux partis ainsi qu'aux candidats aux élections et aux comités d'initiatives et référendaires à partir d'un certain montant, soit p.ex. Fr. 5000 ;
- L'imposition d'une limite supérieure pour les dons des personnes physiques et morales, soit p.ex. Fr. 15'000 ;
- La publicité des comptes des partis cantonaux et nationaux et des comités d'initiative et référendaires ;
- L'imposition d'une limite pour les dépenses pour les élections ou les votations, soit p.ex. Fr. 500'000 ;
- Un contrôle par un organisme indépendant de ces dispositions et la possibilité d'imposer des sanctions ;
- La publicité de la rémunération que les parlementaires retirent de leurs activités accessoires et d'autres avantages liés à leur mandat ; le registre des intérêts doit être mis à jour et l'exactitude doit en être assurée.

Les arguments principaux contre ces exigences de transparence, ne résistent pas à l'examen.

L'argument qu'une telle réglementation ne serait pas réalisable dans la pratique se heurte au fait que des réglementations semblables et souvent plus élaborées existent dans pratiquement tous les pays démocratiques. Il est vrai qu'aucune réglementation n'est parfaite mais cela n'est le cas d'aucune disposition légale. Personne n'argumenterait que la loi sur la circulation routière devrait être abolie au vu des infractions innombrables à ses dispositions.

Un autre argument fréquemment avancé plus particulièrement contre la publicité des dons est la crainte d'une diminution des dons qui ouvrirait le chemin à un financement public des partis politiques. Un regard sur les pays ou cantons qui connaissent la publicité des dons montre que cette crainte est injustifiée. Au Royaume-Uni, où les partis ne sont soutenus par l'état que dans une faible mesure, l'introduction de la publicité des dons n'a pas été accompagnée de leur recul et n'a pas requis un plus grand engagement de l'état dont le financement des partis politiques ne représente par citoyen qu'un quart de la contribution de l'état aux partis politiques suisses. Il en va de même au Tessin où la publicité des dons s'est avérée compatible avec un seul financement indirect des partis. Il est vrai que le canton de Genève s'est tout récemment engagé dans la voie du financement public des partis avec un montant de Fr. 100'000 par parti plus Fr. 7000 par député élu, soit au total Fr. 1,4 millions. Toutefois ce développement ne semble aucunement lié à la loi cantonale sur l'exercice des droits politiques qui prévoit une publicité limitée des dons depuis 1982.

Pour conclure, tel est l'état des lieux en ce qui concerne la transparence ou son absence dans le système politique de notre pays, ce qu'une organisation de la société civile en pense de concert d'ailleurs avec des organisations internationales, et les mesures que nous préconisons pour palier les lacunes que nous dénonçons. Les événements des dernières années permettent d'ailleurs d'espérer qu'il y aura des développements à cet égard dans un futur pas trop éloigné. Je vous remercie de votre attention.