



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Marmier Bruno / Ballmer Mirjam

2018-CE-238

Initiative constitutionnelle « Transparence et financement de la politique » - calendrier de mise en œuvre

I. Question

Les Suisses sont de plus en plus sensibles à la question du financement des partis politiques et des campagnes de votation. Le 4 mars 2018, les citoyennes et citoyens fribourgeois ont accepté avec plus de 68 % des suffrages l'initiative constitutionnelle « Transparence et financement de la politique » déposée par la Jeunesse socialiste et les Jeunes Verts. Toutes les communes du canton ont également accepté le texte. Le Conseil d'Etat et le Grand Conseil avaient quant à eux rejeté le texte.

Aujourd'hui, fort de ce mandat populaire, il appartient aux autorités du canton de Fribourg d'élaborer, d'adopter et de promulguer une loi d'application.

Questions :

1. Quel est le calendrier prévu pour la mise en œuvre de l'initiative constitutionnelle « Transparence et financement de la politique » ?
2. A quelle date est prévue la nomination de la commission ad hoc ?
3. A quelle échéance la publication d'un avant-projet est-elle envisageable ?
4. Quand le Conseil d'Etat pense-t-il pouvoir soumettre le projet de loi au Grand Conseil ?

23 novembre 2018

II. Réponse du Conseil d'Etat

Lors de la votation populaire du 4 mars 2018, le corps électoral du canton de Fribourg a accepté par 65 360 voix contre 30 024 le nouvel art. 139a de la constitution du 16 mai 2004 du canton de Fribourg (ci-après : Cst.) concernant la transparence du financement de la vie politique. Le canton de Schwytz s'est également doté, à cette même date, d'un texte constitutionnel un petit peu différent mais portant sur le même objet.

Par message daté du 21 novembre 2018, le Conseil fédéral a constaté que les modifications précitées sont conformes au droit fédéral et a ainsi proposé au Parlement de leur donner la garantie fédérale. Celui-ci se prononcera prochainement à cet égard. Au vu du seul message du Conseil fédéral, le Conseil d'Etat a estimé que ce texte pouvait être promulgué, ce qu'il a fait en date du 4 décembre 2018.

Le Conseil d'Etat n'a pas attendu la garantie de conformité de ce texte au droit supérieur pour débiter les travaux en vue de mettre cette nouvelle disposition constitutionnelle en application. En date du 12 juin 2018, après l'entrée en fonction du nouveau Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts, il a adopté une organisation de projet à cet égard.

Dans le cadre des travaux en cours, il s'est posé la question de savoir si certains des alinéas du nouvel article 139a Cst. pourraient être d'application directe.

Il est arrivé à la conclusion que tel n'est pas le cas, et qu'il est de ce fait nécessaire que le Grand Conseil adopte une loi d'application relative à l'ensemble de l'art. 139a Cst. avant son entrée en vigueur.

Le nouveau texte constitutionnel pose de nombreuses questions d'application qui ne peuvent être résolues par la voie d'un « simple » texte adopté sous la forme d'un règlement ou d'une ordonnance. Il faut notamment :

- > nommer ou définir, en lien avec l'art. 139a al. 1 Cst., quels sont les partis ou groupements concernés par l'obligation de transparence. La question se pose aussi de savoir si les sources de financement ainsi que le budget total de la campagne doivent être publiés avant le scrutin, ou s'ils peuvent l'être après dans le cadre de la publication des comptes. La loi doit aussi définir quelles campagnes électorales ou de votation (communale, cantonales ou même fédérales) sont visées. Le montant plancher, à partir duquel la raison sociale d'une personne morale ayant effectué un versement doit être publiée, doit lui aussi être fixé par la loi car il n'est pas défini par le nouvel article constitutionnel.
- > déterminer, dans le cadre de la mise en œuvre de l'art. 139a al. 2 Cst., ce que l'on entend par le terme « *membres élus des autorités cantonales* ». Par exemple si les conseillers aux Etats et les conseillers nationaux, élus simultanément, sont inclus.
- > définir concrètement ce que sont *les revenus des activités en lien avec le mandat*.
- > déterminer comment procéder à la vérification des comptes des organisations, des comptes des campagnes électorales ou de votation et des revenus publiés par des élus cantonaux, à qui confier ces tâches (administration cantonale ou entité indépendante) et prévoir des moyens financiers y relatifs.
- > trancher la question de savoir si le non-respect des obligations de transparence doit faire l'objet d'une sanction. Et si oui, de quelle nature (pénale, administrative).

Selon l'organisation de projet décidée le 12 juin 2018, deux projets de loi en matière de droits politiques sont en cours d'élaboration. Le premier projet a trait à l'introduction du vote par internet ; le second a précisément trait à la transparence du financement de la politique. Ils devraient être soumis simultanément au Grand Conseil, mais par le biais d'actes formellement séparés.

Sur la base de ces quelques considérations préliminaires, le Conseil d'Etat répond comme suit aux questions posées :

1. *Quel est le calendrier prévu pour la mise en œuvre de l'initiative constitutionnelle « Transparence et financement de la politique » ?*

Un premier rapport relatif à la mise en œuvre de l'article 139a Cst. doit être présenté au Comité de pilotage (politique) en hiver 2018 / 2019 ; ledit Comité de pilotage est constitué par le Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts, la chancière d'Etat et un représentant des préfectures.

Le projet de rapport, accompagné d'un avant-projet de loi, sera ensuite proposé au Conseil d'Etat, en vue d'une autorisation de mise en consultation, laquelle devrait vraisemblablement avoir lieu en été 2019.

2. A quelle date est prévue la nomination de la commission ad hoc ?

En date du 12 juin 2018, le Conseil d'Etat a également nommé un Comité de projet (groupe de travail technique). Pour l'heure, ce comité ne s'est pas encore réuni ; une séance sera organisée lorsqu'un premier avant-projet de rapport et de loi sera suffisamment concret pour y être discuté. Les travaux de rédaction sont toutefois en cours au Service des affaires institutionnelles, des naturalisations et de l'état civil.

Si par leur question, les députés Marmier et Ballmer pensent par contre à la nomination de la commission parlementaire qui sera appelée à examiner le projet de loi (cf. art. 10 al. 2 LGC et 20 LGC), le Conseil d'Etat rappelle que cette commission sera nommée lorsque l'objet sera transmis au Grand Conseil.

3. A quelle échéance la publication d'un avant-projet est-elle envisageable ?

Si le calendrier des travaux est respecté, une consultation externe pourrait avoir lieu en été 2019.

4. Quand le Conseil d'Etat pense-t-il pouvoir soumettre le projet de loi au Grand Conseil ?

En fonction du résultat de la consultation, le calendrier prévoit la soumission d'un projet de loi au Grand Conseil à la fin de l'année 2019. Cela suppose toutefois que le projet mis en consultation soit bien reçu. L'objectif final consiste, en définitive, à disposer d'une loi d'application avant les prochaines élections cantonales de 2021.

18 décembre 2018