

Dans le cadre des travaux de commission étudiant le projet de la loi sur le financement de la politique, une minorité s'est dessinée, visant à faire respecter la volonté populaire au plus proche du texte de l'initiative qui a été acceptée par près de 68% de la population fribourgeoise en date du 4 mars 2018. Cette minorité est notamment composée d'un membre du comité d'initiative, qui a participé à la rédaction et la conception du texte de l'initiative.

Un arrêt récent du Tribunal fédéral (1C_388/2019) sur la mise en œuvre d'une initiative cantonale également liée à la problématique de la transparence dans le financement de la vie politique dans le canton de Schwytz a permis de rappeler que les législatifs cantonaux sont tenus de respecter dans sa mise en œuvre le texte de l'article constitutionnel et ne peuvent s'en écarter à leur guise. Il doit en ce sens être rappelé que selon la jurisprudence constante du Tribunal fédéral, « [le législateur] est tenu de mettre sur pied un projet qui réponde aux intentions des initiants et exprime leur pensée. [Sa] marge de manœuvre [...] est ainsi limitée par l'obligation d'adopter des règles équivalentes par leur contenu à celles dont les auteurs de l'initiative requièrent l'adoption [...] » (ATF 115 la 148 consid. 4b). Le parlement cantonal ne peut s'écarter du mandat qui lui est confié « que sur des détails ou des points d'une importance secondaire » (ATF 124 I 107 consid. 5a.bb).

En l'espèce, si le message 2018-DIAF-16 constitue une base de travail intéressante, plusieurs lacunes s'y trouvent, de telle sorte qu'il convient de préciser dans le cadre du présent rapport de minorité les dispositions de mise en œuvre qui respectent tant le texte de l'art. 139a Cst-FR que l'esprit de celui-ci. Trois axes principaux sont développés ci-après, à savoir la précision du contenu des organisations politiques, l'extension du champ d'application de la loi aux plus grandes communes, ainsi que la réflexion sur la durée de mise à disposition des documents en faveur de la population. Par ailleurs, des précisions sont également apportées quant à la problématique de la distinction entre personnes physiques et personnes morales, sur laquelle la minorité a obtenu gain de cause en commission par le biais d'un compromis qu'il s'agira d'expliquer.

Premièrement, la minorité souhaite ajouter une précision d'importance à la liste des éléments qui constituent des « organisations politiques » à l'art. 4 al. 1 du projet. La minorité souhaite rajouter à la liste des éléments compris dans la notion d'organisations politiques, les « comités de soutien à un-e candidat-e ». Si, en commission, tant le Commissaire du gouvernement et son administration ont assuré que ces comités de soutien à des candidats font partie intégrante de la notion de « comités de campagne », la minorité soutient qu'il est important de préciser cette notion, afin que le citoyen puisse comprendre facilement le contenu de la loi. Ainsi, les comités de soutien aux candidats qui souhaiteront savoir s'ils sont concernés par la loi pourront y trouver directement l'information, sans avoir à interpréter les termes légaux. Il est bien plus clair de préciser et confirmer dans le cadre de la loi que les comités de soutien aux candidat-e-s font bien partie du cercle des organes politiques touchés, en vue d'éviter toute tentative de tricherie ou de contournement des dispositions de la LFIPOl. Toute loi doit être compréhensible pour les administrés qui y sont assujettis et c'est en vue de la rendre plus claire que la minorité demande cette précision.

Le deuxième élément important de controverse se situe dans l'extension du champ d'application de la loi aux communes. En effet, si l'art. 139a Cst-FR ne mentionne pas expressément les communes, l'esprit de l'article constitutionnel est formé par le fait d'offrir à la population des informations sur le financement des campagnes électorales et des votations. Dans l'absolu et en vue de mettre en œuvre fidèlement le texte de l'initiative, il faudrait que l'ensemble des communes soient soumises à cette obligation. Cependant, il y a 133 communes dans le canton et pas toutes les campagnes électorales ou votations communales ne drainent des moyens financiers exorbitants. En vu de demeurer pragmatique et d'éviter une surcharge administrative aux petites communes, la minorité de la commission ne souhaite assujettir à la LFIPOl que les communes les plus importantes du canton, à savoir celles de plus de 10'000 habitants. En 2020, il n'y en a que trois, à savoir Fribourg, Bulle et Villars-sur-Glâne. Dans le cadre des élections dans ces communes, les montants dépensés en publicités monte en flèche et il est ainsi cohérent que la population puisse savoir qui finance les partis politiques qui s'y présentent. Si les fusions des communes du grand Fribourg ou de celles de la Gruyère devaient avoir lieu, il est clair que des montants importants seraient dépensés dans le cadre des campagnes et qu'aucun intérêt public ne justifie que les communes les plus importantes soient exclues du champ d'application de la LFIPOl. L'autonomie communale a les contours que veut bien lui donner le législatif cantonal et ne constitue pas un argument sérieux pour vider l'art. 139a Cst-FR de sa substance.

S'agissant du troisième élément, à savoir la durée de publication ou de mise à disposition des documents récoltés, prévue à l'art. 14 du projet, la minorité est elle-même divisée. Une partie souhaite étendre la durée de consultation des documents d'un à 6 ans, afin de pouvoir comparer d'élection en election les montants dépensés et leur provenance. Cela éviterait le facile détournement de la loi qui prévoit de détruire les documents après une année, en imprimant les fichiers et les stockant quelques années. Une autre partie de la minorité souhaite que ce soit le régime légal ordinaire qui s'applique à cette problématique, avec un archivage des documents remis, comme tout autre document de l'administration.

Enfin, il est nécessaire que la minorité explicite les motivations l'ayant amené à proposer et obtenir les modifications des art. 7 et 8 du projet de loi s'agissant de la distinction entre le seuil pour les personnes physiques et les personnes morales. Au sens de la minorité, il est absolument clair que la non-distinction entre

personnes physiques et personnes morales qu'opère à tort le Conseil d'État aux art. 7 et 8 du projet initial de la LFIPol est contraire au texte et à l'esprit de l'art. 139a Cst-FR. En effet, il ressort clairement du texte de l'art. 139a de la Constitution fribourgeoise (ci-après : Cst-FR) que le principe de transparence s'applique à tous les sujets de droit qui contribuent au financement d'une campagne, à l'exception des personnes physiques dont la contribution se monte à moins de 5'000 francs. En outre, lors des débats au Grand Conseil menant au décret de non-ralliement du Grand Conseil à l'initiative constitutionnelle, les députés de tout bord ont mis le doigt sur cette différence de traitement entre personnes physiques et personnes morales¹. Même le Conseil fédéral, dans son message 18.070 du 29 août 2018 concernant l'initiative populaire « Pour plus de transparence dans le financement de la vie politique (initiative sur la transparence) » analyse le texte de l'initiative fribourgeoise de la manière suivante : « 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 5000 francs »². L'institut du fédéralisme, issu de l'Université de Fribourg, fait également part de cette distinction³. Les médias, qui ont traité de l'initiative avant et après le vote ont également clairement mentionné la distinction entre personnes physiques et personnes morales⁴. Cela a pour conséquence que la population, informée par les différents médias, a reçu une information uniforme où une cette distinction était clairement précisée. Ainsi, il ressort tant la volonté populaire que la volonté des initiants que les dons de toutes les personnes morales, peu importe leur montant, devraient être déclarés.

Afin toutefois d'obtenir un consensus au sein du législatif, la minorité a décidé de proposer et obtenu un amendement de seuil dès 1'000 francs pour les personnes morales. Il n'en demeure pas moins que le raisonnement du paragraphe précédent correspond à celui qu'aurait dû adopter le Conseil d'État au sens de la minorité.

C'est ainsi en vue de respecter tant la volonté populaire que la volonté des initiants que les amendements suivants sont ainsi proposés par la minorité de la commission :

~~Art. 2 al. 2 : Elle ne s'applique pas aux organisations politiques prenant part à des campagnes électorales ou de votations en matière communale, ni aux personnes élues dans le cadre de ces élections~~

Art. 4 al. 1 : Sont dénommés « organisations politiques » au sens de la présente loi les partis politiques, groupements politiques, comités de campagne, comités d'initiative, comités référendaires, **comité de soutien à un-e candidat-e** et autres organisations prenant part à des campagnes électorales ou de votations, quelle que soit leur forme juridique.

Art. 6 al. 1 : f) élections au Conseil communal et Conseil général des communes de plus de 10'000 habitants.

Art. 14 al. 1 : Tous les documents électroniques relatifs au financement des organisations politiques et des campagnes pour les élections et votations, de même que ceux qui sont relatifs aux revenus tirés du mandat et aux revenus tirés des activités en lien avec le mandat, sont retirés du site Internet **six ans** ~~un an~~ après leur publication et aussitôt détruits.

Art. 14 al. 2 : Tous les documents papier relatifs au financement des organisations politiques et des campagnes pour les élections et votations, de même que ceux qui sont relatifs aux revenus tirés du mandat et aux revenus tirés des activités en lien avec le mandat, doivent cesser d'être mis à disposition et être détruits après **six ans** ~~une année~~.

¹ Bulletin du Grand Conseil du 9 février 2017 : http://www.parlinfo.fr.ch/dl.php/fr/ax-5c1d2bbd264f4/fr_de_BGC_Fvrier_20170209.pdf.

² Message du Conseil fédéral (5692-

5693) : https://www.bundespublikationen.admin.ch/cshop_mimes_bbl/8C/8CDCD4590EE41ED8B1D57F6916E5A5ED.PDF
³ <https://www3.unifr.ch/federalism/fr/assets/public/files/Newsletter/Abstimmungen/Newsletter-04-03-2018-Resultats.pdf>

⁴ Article de *La Liberté* du 17.02.2018 : <https://www.laliberte.ch/news/regions/canton/du-voyeurisme-selon-la-droite-428114> ; encadré accompagnant l'article de *La Liberté* 15.02.2018 : <https://www.laliberte.ch/news/regions/canton/un-appel-a-la-transparence-427783> ; Article du *Temps* du 17.02.2018 : <https://www.letemps.ch/suisse/transparence-politique-fribourg-donnera-cap> ; article du *Temps* du 04.03.2018 : <https://www.letemps.ch/suisse/surprise-fribourg-plebiscite-transparence-politique> Sujet de la RTS du 27.02.2018 : <https://www.rts.ch/info/regions/9353915-deux-cantons-votent-le-4-mars-sur-la-transparence-financiere-des-partis.html> ; sujet de la RTS 17.02.2018 : <https://www.rts.ch/info/regions/fribourg/9337647-fribourg-quatrieme-canton-a-lever-le-voile-sur-les-dons-aux-partis.html>