



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question 2023-GC-68

Pour plus de transparence dans les comptes de campagne

| | |
|----------------------------------|---------------------------|
| Auteurs : | Rey Alizée / Levrat Marie |
| Nombre de cosignataires : | 0 |
| Dépôt : | 08.03.2023 |
| Développement : | --- |
| Transmission au Conseil d'Etat : | 08.03.2023 |
| Réponse du Conseil d'Etat : | 25.04.2023 |

I. Question

Le 7 mars 2023, la RTS nous apprend que le conseiller d'Etat UDC Philippe Demierre est visé par une action en justice. Une ancienne conseillère lui réclame un montant de plus de 10 000 francs qu'elle aurait payé pour les frais de campagne de Philippe Demierre¹. Ce montant, bien qu'il aurait été alloué à la campagne de Philippe Demierre pour le Conseil d'Etat, ne figure pas sur ses comptes personnels de campagne. Pourtant, il aurait dû y figurer en tant que don.

Pour rappel, lors d'une élection, la loi sur la transparence (LFiPol), en vigueur depuis début 2021, impose de présenter un décompte final (si les dépenses pour la campagne dépassent 10 000 francs). Sur ce décompte final, les dons de personnes morales supérieurs à 5000 francs et de personnes physiques supérieurs à 1000 francs doivent impérativement être déclarés et indiqués comme tels. Les décomptes sont ensuite consultables par la population sur le site de la Chancellerie². L'article 16 LFiPol prévoit des sanctions pénales en cas de violation de ces obligations et l'article 15 LFiPol des sanctions administratives.

Ainsi, dans le cas de sa campagne au Conseil d'Etat, il ne fait aucun doute que Philippe Demierre était soumis à la LFiPol et qu'il aurait dû indiquer ce montant dans son décompte de campagne. Or, selon la RTS il ne l'aurait pas fait. Ce don non déclaré de la part du conseiller d'Etat Demierre nous laisse également perplexes quant au respect de la LFiPol et des déclarations de dons. D'autres décomptes de campagne, publiés sur le même site de la Chancellerie, annoncent des montants énormes dépensés pour les élections cantonales mais n'indiquent pas, ou très peu, de donateurs.

L'initiative « transparence du financement de la politique » a été acceptée à 68% par la population fribourgeoise. Il s'agit non seulement d'une valeur très importante pour les citoyennes et citoyens

¹ <https://www.rts.ch/info/regions/fribourg/13842872-le-conseiller-detat-fribourgeois-philippe-demierre-verse-par-une-action-en-justice.html>

² <https://www.fr.ch/etat-et-droit/votations-elections-et-droits-politiques/financement-de-la-politique/publications-des-informations-sur-le-financement-de-la-politique>.

fribourgeois, mais aussi pour la démocratie fribourgeoise. Si les faits présentés par la RTS sont avérés, il s'agit d'un très mauvais signal donné à la population.

Nous posons dès lors les questions suivantes :

1. Quelle est la position du Conseil d'Etat concernant les informations dévoilées par la RTS ?
2. Pourquoi le canton n'a-t-il pas décelé l'irrégularité dans les coûts de campagne de Philippe Demierre ? Quelles sont les mesures à prendre pour que cela ne se reproduise pas ?
3. Comment sont effectués les contrôles ?
4. Est-ce que tous les décomptes de campagne des élections cantonales ont été contrôlés ? Si oui, des irrégularités ont-elles été décelées ? Si non, pourquoi ?
5. Comment l'Etat garantit-il que les décomptes de campagne publiés soient le reflet des véritables coûts de la campagne ?
6. Est-ce que d'autres élus du Conseil d'Etat, des Préfectures ou du Grand Conseil pourraient être concernés par des montants ou dons non déclarés ?
7. Est-ce que le Conseil d'Etat envisage l'ouverture d'une enquête administrative qui pourrait être suivie de sanctions administratives au sens de l'article 15 LFiPol ?
8. Est-ce que le Conseiller d'Etat Philippe Demierre a été dénoncé pénalement ? Si non, le Conseil d'Etat envisage-t-il de le dénoncer ? Si non, pourquoi ?
9. Si une condamnation pénale devait être prononcée en violation de la LFiPol, est-ce que celle-ci serait compatible avec le mandat de Conseiller d'Etat ?

II. Réponse du Conseil d'Etat

La loi sur le financement de la politique est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2021. Sa mise en œuvre a été rapide permettant que le budget de campagne pour la votation cantonale du 13 juin 2021 portant sur le décret relatif à l'augmentation de la participation financière de l'Etat de Fribourg au capital-actions de la société blueFACTORY-Fribourg-Freiburg soit publié sur la page Internet dédiée à la LFiPol. La loi a été mise en œuvre, jusqu'à ce jour, sur la base de directives, formulaires et instructions mis à disposition par la Chancellerie d'Etat et ceux-ci ont permis d'éclaircir la très grande majorité des questions qui se sont initialement posées. Toutefois, au regard des premières expériences de mise en œuvre de la législation fribourgeoise, et vraisemblablement aussi sur le vu des expériences à venir en lien avec la nouvelle législation fédérale, il est vraisemblable qu'un certain nombre de points relatifs à la mise en œuvre de la LFiPol devront à l'avenir être précisés dans la législation d'exécution.

1. Quelle est la position du Conseil d'Etat concernant les informations dévoilées par la RTS ?

Le Conseil d'Etat a pris connaissance des informations révélées par la RTS. La seule question qui relève de ses compétences et de la Chancellerie d'Etat est celle des déclarations figurant dans le décompte de campagne du candidat Philippe Demierre. Le Gouvernement s'attache à s'assurer que les mécanismes qui permettent l'application des lois, respectivement le respect des lois votées par le Grand Conseil, fonctionnent.

2. Pourquoi le canton n'a-t-il pas décelé l'irrégularité dans les coûts de campagne de Philippe Demierre ? Quelles sont les mesures à prendre pour que cela ne se reproduise pas ?

Dans le cadre de la mise en œuvre de la LFiPol, la Chancellerie d'Etat, chargée de la vérification des budgets et des décomptes de campagne, procède par sondage dans les pièces justificatives demandées. Aucune vérification ne peut prétendre à l'exhaustivité. Il est toutefois rappelé que les

personnes responsables des organisations soumises à l'obligation de transparence doivent confirmer l'exhaustivité et l'exactitude des informations figurant sur les documents présentés (art. 9 al. 2 LFiPol).

3. *Comment sont effectués les contrôles ?*

La Chancellerie d'Etat, sur la base d'un cahier des charges, a mandaté l'entreprise BDO afin de procéder aux vérifications des budgets et des décomptes de campagne prévues dans la LFiPol. Les contrôles suivants sont exécutés :

- > Sur les budgets : vérification de l'exhaustivité, de la conformité et de la plausibilité des informations reçues, et coordination avec la Chancellerie d'Etat, pour que les rappels et modifications puissent être effectués en temps opportun afin de garantir une publication des budgets dans les délais fixés par la loi.
- > Sur les décomptes : vérification de l'exhaustivité, de la conformité et de la plausibilité des informations reçues. Comparaison entre le décompte et le budget, vérification des écarts significatifs. Contrôles de régularité.

Pour le contrôle de régularité, les procédures de contrôle suivantes sont exécutées :

- > Contrôle par sondage des pièces comptables relatives aux frais engagés dans le cadre de la campagne.
Etendue du contrôle : revue des relevés bancaires durant la période de campagne et vérification par sondage des justificatifs des frais.
- > En cas de campagne ayant résulté d'une initiative ou d'un referendum, vérification que les frais engagés lors de la récolte de signatures soient inclus dans le décompte.
Etendue du contrôle : revue des relevés bancaires durant la période de récolte des signatures et vérification par sondage des justificatifs des frais.
- > Contrôle par sondage des justificatifs de financements reçus dans le cadre de la campagne.
Etendue du contrôle : revue des relevés bancaires durant la période de campagne (inclus éventuellement la période de récolte des signatures) et vérification par sondage de la nature des financements reçus (à l'exception des dons, voir point 4 ci-dessous).
- > Vérification que les dons et libéralités de plus de 1000 francs pour les personnes morales et de plus de 5000 francs pour les personnes physiques figurent sur les listes des donateurs et donatrices.
Etendue du contrôle : comparaison de la correspondance entre les relevés bancaires durant la période de campagne (inclus éventuellement la période de récolte des signatures) et la liste complète des donateurs (à fournir par l'organisation politique).
- > Contrôle de l'existence ou non de dons anonymes ou reçus sous pseudonyme et de leur versement à la Chancellerie d'Etat.
Etendue du contrôle : comparaison de la correspondance entre les relevés bancaires durant la période de campagne (inclus éventuellement la période de récolte des signatures) et la liste complète des donateurs (à fournir par l'organisation politique).

- > Vérification de l'évaluation des dons en nature ou mixte déclarés dans le décompte.
Etendue du contrôle : vérification sur une base empirique (questionnement) de l'existence de dons en nature ou mixte, vérification de la pertinence de la manière dont les dons en nature ou mixte déclarés dans le décompte ont été évalués.
 - > Vérification de l'affectation du résultat de la campagne (bénéfice ou perte).
Etendue du contrôle : vérification sur une base empirique (questionnement), demande de production de justificatifs si nécessaire.
 - > Vérification que l'information à destination des donateurs et donatrices a bien été réalisée.
Etendue du contrôle : vérification sur une base empirique (questionnement) de l'existence d'une information adressée aux donateurs et donatrices (par exemple par mailing, courrier, formulaire, etc.) et accès aux moyens d'information utilisés.
4. *Est-ce que tous les décomptes de campagne des élections cantonales ont été contrôlés ? Si oui, des irrégularités ont-elles été décelées ? Si non, pourquoi ?*

Au moment de la mise en œuvre de la LFiPol, soit au début 2021, un concept de contrôle a été établi afin de couvrir les exigences en matière de vérification par sondage. Au moment de convenir du nombre de décomptes à vérifier, étant donné l'avis de la Chancellerie fédérale, seuls les décomptes concernant les votations cantonales et les élections cantonales ont été pris en compte, à l'exclusion des élections au Conseil national et au Conseil des Etats. Il a été convenu que sur une période couvrant les années 2021 à 2025 (soit une élection cantonale et des votations cantonales) 50 décomptes seraient vérifiés.

A l'occasion des élections cantonales 2021, BDO a procédé à 38 vérifications de décomptes de campagne. S'agissant d'un premier exercice pour l'ensemble des acteurs et actrices, les experts et expertes ayant procédé aux vérifications ont pris le temps, lorsque cela était nécessaire, de sensibiliser les personnes concernées à certaines règles comptables et principes afin de pouvoir disposer de décomptes cohérents et conformes aux attentes du législateur. Aucune négligence ou erreur intentionnelle n'a été mise en évidence lors de ces vérifications.

Les vérifications sont exécutées conformément à la norme d'audit suisse 920 (NAS 920) « Examen d'informations financières sur la base de procédure convenues ». Ces vérifications ne constituent toutefois ni un audit ni une « review » en conformité avec les normes d'audit suisse.

5. *Comment l'Etat garantit-il que les décomptes de campagne publiés soient le reflet des véritables coûts de la campagne ?*

Le cahier des charges et la portée des vérifications des décomptes qui en résulte (voir réponse à la question 3) ont été établis avec des experts et expertes du domaine du contrôle fiduciaire. De même, les vérifications sont effectuées par des experts et expertes-comptables diplômés disposant d'une grande expérience dans le domaine de l'audit. Il faut cependant relever que le système repose également sur la bonne foi des personnes concernées et qu'il ne saurait en être autrement avec aucun système. Il existe néanmoins une forme de contrôle public, médiatique et social sur ce qui se passe dans le cadre des campagnes électorales qui incite les organismes et les acteurs et actrices concernés à la prudence en raison des risques politiques que pourraient entraîner d'éventuelles omissions, volontaires ou involontaires.

6. *Est-ce que d'autres élu-e-s du Conseil d'Etat, des Préfectures ou du Grand Conseil pourraient être concernés par des montants ou dons non déclarés ?*

Il y a tout d'abord lieu de préciser que l'obligation de transparence ne s'applique pas aux seul-e-s élu-e-s mais bien à l'ensemble des candidats et candidates si leur campagne atteint les critères seuils définis par la loi. Pour le Conseil d'Etat, sur les 19 candidats et candidates inscrits au premier tour, 8 ont présenté des décomptes personnels sur le financement de leur campagne. Pour les préfectures, 3 candidats et candidates sur 17 ont présenté des décomptes personnels alors qu'aucun ou aucune élu-e au Grand Conseil n'en a déposé. Lors de la vérification des 38 décomptes de campagnes portant sur les élections cantonales 2021 (Grand Conseil, Conseil d'Etat et préfets), aucun signe n'a permis de déceler des soupçons sur des montants ou dons non déclarés, et ce malgré la vérification des pièces comptables demandées.

7. *Est-ce que le Conseil d'Etat envisage l'ouverture d'une enquête administrative qui pourrait être suivie de sanctions administratives au sens de l'article 15 LFiPol ?*

L'ouverture d'une enquête administrative ne fait pas de sens dans le présent contexte. L'application de l'article 15 LFiPol relève de la compétence de la Chancellerie d'Etat. Les mesures qu'il prévoit portent sur la privation de la participation de l'Etat aux frais de campagne. Or les sommes versées par l'Etat au titre de la législation sur la participation de l'Etat aux frais de campagne (LPFC) le sont aux partis politiques et aux groupes d'électeurs et d'électrices participant aux élections et non à des candidats individuels.

8. *Est-ce que le Conseiller d'Etat Philippe Demierre a été dénoncé pénalement ? Si non, le Conseil d'Etat envisage-t-il de le dénoncer ? Si non, pourquoi ?*

Conformément aux dispositions de la LFiPol, la Chancellerie d'Etat a, en date du 8 mars 2023, annoncé le cas au Ministère public du canton sur la base des informations révélées par la RTS, aux fins de vérification.

9. *Si une condamnation pénale devait être prononcée en violation de la LFiPol, est-ce que celle-ci serait compatible avec le mandat de Conseiller d'Etat ?*

Le Procureur général a prononcé une ordonnance de non entrée en matière sur le cas en discussion dans la présente question parlementaire. Cela dit, ni la Constitution, ni la législation cantonale ne prévoient de clauses qui empêcheraient un Conseiller d'Etat ou une Conseillère d'Etat condamné-e pénalement d'accomplir son mandat. Ces magistrats et magistrates sont élus pour la durée d'une législature et ce n'est qu'au moment des élections suivantes que la population pourrait, cas échéant, ne pas réélire une personne qui aurait été sanctionnée pénalement.