

**RAPPORT A L'INTENTION DU PARLEMENT
RELATIF AU TRAITEMENT DE L'INITIATIVE POPULAIRE
« PARTIS POLITIQUES : PLACE À LA TRANSPARENCE ! »**

du 26 août 2021

Madame la Présidente,
Mesdames, Messieurs les Député-e-s,

L'initiative populaire "Partis politiques : place à la transparence !" a été remise le 2 juillet 2020 à la Chancellerie d'Etat par une délégation du comité d'initiative. Le Gouvernement a constaté la validité formelle de l'initiative par arrêté du 25 août 2020.

Sur la base du message du Gouvernement du 10 novembre 2020 et après examen par la commission de la justice, le Parlement a constaté la validité matérielle de l'initiative lors de la dernière session de la législature 2016-2020, le 9 décembre 2020.

Le Bureau du Parlement a décidé lors de sa séance du 17 décembre 2020 de confier le traitement au fond de cette initiative à notre commission.

Conformément à la Constitution et à la loi sur les droits politiques, le Parlement a deux ans, dès le moment où il l'a déclaré valide, pour traiter de cette initiative, soit jusqu'au 9 décembre 2022. Le Parlement peut la traiter en adoptant les dispositions légales réalisant l'initiative, en décidant de la rejeter ou en lui opposant un contre-projet.

1. Contenu de l'initiative populaire

L'initiative, conçue en termes généraux, demande que les partis politiques et autres formations politiques, les comités de campagne (comités d'initiative et comités référendaires), ainsi que toute organisation participant à des élections et à des votes populaires organisés en application de la loi cantonale sur les droits politiques dans le canton et dans les communes publient leurs comptes et leurs sources de financement, notamment sur la base des principes et règles suivants :

- Les partis, leurs sections, et les autres formations politiques ayant une activité permanente publient leurs comptes annuels ; les comptes indiquent précisément leurs sources de financement ;
- Toutes les organisations participant à des campagnes se rapportant à des élections et à des votes populaires organisés en application de la loi cantonale sur les droits politiques dans le canton et dans les communes publient le budget et les sources de financement de la campagne dans laquelle elles s'engagent ;
- La raison sociale des personnes morales qui financent l'activité des organisations susmentionnées est rendue publique, de même que le montant exact des versements effectués ;
- L'identité des personnes physiques qui participent au financement des organisations politiques est rendue publique en cas de versement annuel ou de versement occasionnel excédant 750 francs ;
- Les données dont la publication est obligatoire sont publiées sur papier et en ligne après avoir été vérifiées par les services compétents de l'administration cantonale et des communes ;
- Sous réserve du droit fédéral, celui ou celle qui enfreindra la réglementation d'application de la présente initiative sera puni d'une amende ;
- Les litiges relatifs à l'application des règles qui seront adoptées en exécution de la présente initiative seront portés, sur recours, auprès de la Cour constitutionnelle.

La question de la transparence du financement des partis politiques, toutes les organisations actives en politique, ainsi que des campagnes de votation et d'élection est un sujet d'actualité dans de nombreux cantons

et également au niveau fédéral. Cela répond à une exigence de transparence de plus en plus commune au niveau international et aussi à des modalités de lutte contre la corruption. Le GRECO (Groupe d'Etats contre la corruption du Conseil de l'Europe) a d'ailleurs épinglé la Suisse dans ses évaluations par rapport au manque de règles relatives au financement des organisations politiques (voir [rapport du GRECO sur le financement des partis politiques en Suisse](#)).

2. Examen en commission

La commission de la justice a traité de cette initiative au cours de cinq de ses séances. Après avoir défini la procédure et les besoins d'information nécessaires à l'examen de l'initiative, elle a décidé de recevoir rapidement une délégation du comité d'initiative, ainsi que le prévoit la loi sur les droits politiques. Elle a bénéficié lors de ses travaux de la présence de la présidente du Gouvernement et ministre de l'intérieur Nathalie Barthoulot et de M. Denis Allimann, conseiller juridique au Service juridique.

Elle a auditionné le 18 mars 2021 des représentants du comité d'initiative, son responsable M. Jämes Frein, président du parti socialiste ainsi que Mme Lisa Raval, membre du comité et par ailleurs députée suppléante. La commission s'est entretenue avec eux des motivations de leur initiative et du contenu assez détaillé de celle-ci, notamment du montant de 750 francs indiqué dans le texte au-delà duquel un donateur devrait voir son nom publié.

La commission a souhaité avoir un état des lieux des dispositions légales mises en vigueur ou en projet dans les autres cantons suisses concernant la transparence du financement politique. La situation est la suivante dans divers cantons suisses :

- Genève connaît des dispositions sur la transparence depuis 2011 (art. 29A et 85C de la loi sur l'exercice des droits politiques, [A 5 05](#), ainsi qu'aux articles 4B à 4E de son règlement d'application ([A 5 05.1](#)) ;
- Neuchâtel a introduit des dispositions en la matière en 2013 dans sa loi sur les droits politiques, entrées en vigueur en 2015 (articles 133a à 133p, [RSN 141](#)) ;
- Fribourg a adopté le 16 décembre 2020 les modifications légales visant à concrétiser l'article constitutionnel 139a adopté en votation populaire le 4 mars 2018 suite à une initiative populaire ([RSF 10.1](#) (art. 139a) et [RSF 115.5](#)) ;
- dans le canton de Schwyz, une disposition constitutionnelle a été adoptée (art. 45a de la Constitution ; [SRSZ 100.100](#)), mais la loi d'application du 6 février 2019 ([Transparenzgesetz](#)), acceptée en votation populaire, a fait l'objet d'un recours partiellement admis par le Tribunal fédéral ([Arrêt 1C 388/2019](#) du 26 octobre 2020) ;
- enfin le canton de Vaud a mis en janvier 2021 en consultation son projet de nouvelle loi sur les droits politiques qui prévoient des dispositions en la matière à ses articles 25 à 27 (voir son [exposé des motifs](#)).

Les autres cantons romands et le canton de Berne n'ont pas encore légiféré sur ce point.

Les Chambres fédérales ont quant à elles adopté le 18 juin 2021 une modification de la loi sur les droits politiques prévoyant des règles de transparence du financement des partis politiques et des campagnes de votations et élections. Bien évidemment ces nouvelles normes fédérales ne s'appliqueront qu'aux partis représentés à l'Assemblée fédérale et aux votations et élections de niveau fédéral. Cela laisse un champ à combler au niveau des votations et élections de niveaux cantonal et communal (Voir publication dans la Feuille fédérale du 29 juin 2021, [FF 2021 1492](#)).

Vu les dispositions existantes déjà au niveau fédéral et dans plusieurs cantons ou en cours de réalisation dans d'autres, vu également les recommandations du GRECO, aucun membre de la commission n'a remis en question l'objectif poursuivi par l'initiative, estimant que la transparence du financement dans le domaine politique devait également être mis en œuvre dans le canton du Jura.

Toutefois, quand bien même l'initiative se veut rédigée en termes généraux, plusieurs membres de la commission ont relevé que le texte contient déjà certaines précisions qui pourraient limiter la marge de manœuvre du Parlement dans le cadre de l'adoption des dispositions légales visant à la réaliser. Même si les représentants du comité d'initiative ont relevé que ces éléments, à l'exemple du montant seuil au-delà duquel le nom d'un donateur devait être publié, n'étaient pas forcément contraignants, il n'est pas certain que si le

Parlement s'en éloigne, on ne puisse pas lui contester n'avoir pas réalisé pleinement l'initiative. Pour remédier à cela, une partie de la commission a souhaité envisager la rédaction d'un contre-projet.

Sur proposition du président de la commission, un texte de contre-projet a ainsi été établi qui reprend les principes majeurs visant à exiger la transparence dans le financement des partis et des campagnes de votation et d'élection mais laissant au législateur une liberté complète quant à la réalisation.

3. Propositions de la commission

La commission est unanime à soutenir les objectifs visés par l'initiative populaire soumise par le parti socialiste. Une divergence demeure uniquement sur la forme.

Une minorité de la commission est favorable à donner suite à l'initiative populaire telle que proposée. Dans la mesure où elle se veut rédigée en termes généraux, conformément à la loi sur les droits politiques, elle laisse au Parlement suffisamment de marge de manœuvre quand il s'agira d'adopter les dispositions légales nécessaires à sa réalisation.

Une majorité de la commission s'est prononcée en faveur de l'adoption d'un contre-projet qui sur le fond ne modifie pas les objectifs de l'initiative mais est moins précis sur la façon de les atteindre et les règles et critères à fixer. Le contre-projet ainsi proposé par la majorité de la commission est formulé comme il suit :

« Il est demandé au Parlement de procéder à une modification partielle de la loi sur les droits politiques (RSJU 161.1) par l'adjonction d'un chapitre consacré à la publication des comptes des partis politiques et des organisations participant à des campagnes en vue d'élections et de votations populaires.

Le texte précisera le cercle exact des organisations soumises à l'obligation de publier, les données objets de la publication, le mode de vérification, le mode de publication, le montant à partir duquel l'identité du donateur ou de la donatrice sera publiée, les voies de recours, les sanctions ».

4. Position du Gouvernement

Dans sa séance du 29 juin 2021, le Gouvernement a décidé de soutenir l'adoption du contre-projet proposé par la majorité de la commission.

5. Information au comité d'initiative

Par courrier du 30 juin 2021, la commission a informé le comité d'initiative de ses propositions quant au traitement de l'initiative. Elle a demandé au comité de l'informer de sa position quant à un éventuel retrait de l'initiative populaire dans le cas où le Parlement soutenait majoritairement le contre-projet.

Par courriel du 13 juillet 2021, le président du comité d'initiative a fait savoir que son comité était insatisfait du contre-projet en l'état et allait maintenir son initiative.

Conclusion

Après un examen minutieux de la problématique soulevée par l'initiative populaire, la commission de la justice juge pertinente que le canton du Jura légifère, à l'instar de la Confédération et d'autres cantons, sur les questions de transparence en matière de financement de la vie politique. Cela répond aussi à des recommandations posées par le GRECO en termes de lutte contre la corruption. Elle diverge cependant sur la forme.

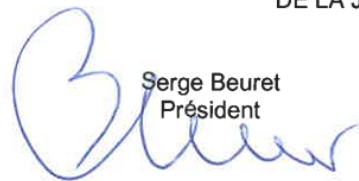
La majorité de la commission estime que le texte de l'initiative, bien que rédigée en termes généraux, contient des précisions qui pourraient limiter le Parlement dans ses débats et ses choix visant à réaliser l'initiative. C'est pourquoi elle propose au Parlement de lui opposer un contre-projet qui vise les mêmes objectifs mais s'en tient uniquement aux grands principes, étant entendu que les débats parlementaires permettront de répondre aux détails qu'implique l'instauration de plus de transparence dans le financement de la politique.

La minorité de la commission invite le Parlement à donner suite à l'initiative populaire telle que proposée, rappelant qu'elle est rédigée en termes généraux et, partant, laisse donc suffisamment de liberté au Parlement pour adopter les dispositions légales nécessaires à sa réalisation.

La commission invite ainsi le Parlement à se déterminer sur ces deux propositions qui varient essentiellement sur la forme et non sur le fond.

Veuillez croire, Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs les Député-e-s, à l'assurance de notre considération distinguée.

AU NOM DE LA COMMISSION
DE LA JUSTICE

 Serge Beuret
Président

 Jean-Baptiste Maître
Secrétaire

Annexes:

- Texte de l'initiative populaire
- Projet d'arrêté concernant le traitement de l'initiative populaire

« Partis politiques : place à la transparence ! »

Les citoyennes et les citoyens de la République et canton du Jura soussigné-e-s, conformément à l'article 75 alinéa 1 de la Constitution cantonale (RSJU 101) ainsi qu'aux articles 85 ss et 91 de la loi sur les droits politiques du 26 octobre 1978 (RSJU : 161.1) demandent :



Que les partis politiques et autres formations politiques, les comités de campagne (comités d'initiative et comités référendaires), ainsi que toute organisation participant à des élections et à des votes populaires organisés en application de la loi cantonale sur les droits politiques dans le canton et dans les communes publient leurs comptes et leurs sources de financement, notamment sur la base des principes et règles suivants :

- Les partis, leurs sections, et les autres formations politiques ayant une activité permanente publient leurs comptes annuels ; les comptes indiquent précisément leurs sources de financement
- Toutes les organisations participant à des campagnes se rapportant à des élections et à des votes populaires organisés en application de la loi cantonale sur les droits politiques dans le canton et dans les communes publient le budget et les sources de financement de la campagne dans laquelle elles s'engagent
- La raison sociale des personnes morales qui financent l'activité des organisations susmentionnées est rendue publique, de même que le montant exact des versements effectués
- L'identité des personnes physiques qui participent au financement des organisations politiques est rendue publique en cas de versement annuel ou de versement occasionnel excédant 750.-
- Les données dont la publication est obligatoire sont publiées sur papier et en ligne après avoir été vérifiées par les services compétents de l'administration cantonale et des communes
- Sous réserve du droit fédéral, celui ou celle qui enfreindra la réglementation d'application de la présente initiative sera puni d'une amende
- Les litiges relatifs à l'application des règles qui seront adoptées en exécution de la présente initiative seront portés, sur recours, auprès de la Cour constitutionnelle

Type de l'initiative : rédigée en termes généraux.

Clause de retrait : conformément à l'art. 91, al. 3 de la loi sur les droits politiques, le comité d'initiative, statuant à la majorité de ses membres, peut décider le retrait de la présente initiative.

Peuvent signer cette initiative :

- les citoyennes et citoyens suisses, âgés de 18 ans et plus, domiciliés depuis 30 jours au moins dans la République et Canton du Jura ;
- les Suisses de l'étranger, âgés de 18 ans et plus, inscrits sur les registres de la République et Canton du Jura, soit dans leur commune d'origine, soit dans leur commune politique de domicile antérieur ;
- les étrangers, âgés de 18 ans et plus, domiciliés depuis 10 ans en Suisse et une année au moins dans la République et Canton du Jura.

Les indications apposées ci-dessous doivent être manuscrites et rédigées par le signataire lui-même. Le comité d'initiative se chargera de demander l'attestation de la qualité d'électeur des signataires.

Commune : _____

	Nom	Prénom	Né en (année)	Adresse	Signature
1					
2					
3					
4					
5					
6					
7					

L'autorité compétente de la Commune de _____ atteste que les ____ signatures ci-dessus remplissent les conditions légales.

Date

Signatures et sceau

Adresse pour le retour des feuilles, même partiellement remplies :

Parti socialiste jurassien
Rue du Nord 38
2800 Delémont

Comité d'initiative : Jâmes Frein (responsable), Route de Lugnez 14, 2946 Montignez ; Pauline Christ Hostettler, En Vevie 6, 2825 Courchapoix ; Loïc Dobler, Rue du Chapelat 18, 2855 Glovelier ; Martial Farine, Au Jourez, 2336 Les Bois ; Pierre-Alain Fridez, Sous la Côte 344, 2902 Fontenais ; Fabrice Iezzi, Préfet Comte 23, 2852 Courtételle ; Katia Lehmann, Chainions 521, 2903 Villars-sur-Fontenais, Lisa Raval, La Colombière 119, 2900 Porrentruy ; Thierry Raval, Rue des Chênes 17, 2800 Delémont.

Commission : 17 juin 2021
Gouvernement : 26 août 2021

ARRÊTÉ RELATIF AU TRAITEMENT DE L'INITIATIVE POPULAIRE CANTONALE «PARTIS POLITIQUES : PLACE A LA TRANSPARENCE ! »

du

Le Parlement de la République et Canton du Jura,

vu l'initiative populaire cantonale «Partis politiques : place à la transparence ! »,

vu la recevabilité formelle de cette initiative, constatée par arrêté du Gouvernement du 25 août 2020,

vu la validité de cette initiative quant au fond, constatée par arrêté du Parlement du 9 décembre 2020,

vu les articles 75, alinéa 4, et 76 de la Constitution cantonale¹,

Majorité de la commission et Gouvernement:

vu les articles 90a, alinéa 1, lettre b, et 90c, alinéa 1, lettre a, de la loi sur les droits politiques²,

Minorité de la commission :

vu l'article 90a, alinéa 1, lettre a, de la loi sur les droits politiques²,

arrête :

Majorité de la commission et Gouvernement :

Article premier Il est décidé d'opposer à cette initiative le contre-projet figurant en annexe.

Art. 2 ¹ Le Gouvernement est chargé de soumettre, simultanément, l'initiative et le contre-projet au vote populaire.

² En cas de retrait de l'initiative (article 91, alinéa 2, lettre a, de la loi sur les droits politiques²), le Gouvernement est chargé de soumettre au Parlement, dans un délai d'un an, les dispositions légales visant à réaliser le contre-projet.

Minorité de la commission :

Article premier Il est décidé de donner suite à l'initiative.

Art. 2 Le Gouvernement est chargé de soumettre au Parlement, jusqu'au 30 avril 2022, les dispositions légales visant à réaliser cette initiative.

Art. 3 Le présent arrêté entre en vigueur immédiatement.

La présidente :
Katia Lehmann

Le secrétaire général :
Jean-Baptiste Maître

¹⁾ RSJU 101
²⁾ RSJU 161.1

Majorité de la commission et Gouvernement:

Annexe

Contre-projet à l'initiative « Partis politiques : place à la transparence ! »

Il est demandé au Parlement de procéder à une modification partielle de la loi sur les droits politiques (RSJU 161.1) par l'adjonction d'un chapitre consacré à la publication des comptes des partis politiques et des organisations participant à des campagnes en vue d'élections et de votations populaires.

Le texte précisera le cercle exact des organisations soumises à l'obligation de publier, les données objets de la publication, le mode de vérification, le mode de publication, le montant à partir duquel l'identité du donateur ou de la donatrice sera publiée, les voies de recours, les sanctions.