

## **CH\_VB 88.075 vom 7. Juni 1984**

Bundesverwaltung, 1984-06-07, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch\\_vb\\_88.075](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_88.075)

FR: CH\_VB 88.075 du 7 juin 1984

IT: CH\_VB 88.075 del 7 giugno 1984

### **Erwägungen**

#### **E. 23**

novembre 1988 Au nom du Conseil fédéral suisse: Le président de la Confédération, Stich  
Le chancelier de la Confédération, Buser 1988-670 10 Feuille fédérale. 141e année. Vol. 1  
117

Condensé Nos partis politiques sont accablés de soucis. Certes, nul ne conteste qu'ils sont indispensables au bon fonctionnement de notre démocratie; mais ils ne bénéficient pas d'un véritable statut social et juridique. Leurs ressources financières et l'effectif de leur personnel sont presque toujours si faibles qu'ils ont déplus en plus de difficultés à assumer les tâches que le public attend aujourd'hui d'un parti. De plus, ils doivent affronter dans la compétition politique la très sérieuse concurrence que leur livrent les associations d'intérêts, les médias et d'autres formes nouvelles d'action politique. Il n'est dès lors pas étonnant que, vers la fin des années soixante et non sans un certain retard par rapport à l'étranger, un appel ait été lancé dans notre pays également afin de réclamer pour les partis une reconnaissance plus large, leur valorisation, davantage de considération, leur institutionnalisation et, enfin, leur financement par l'Etat. Au début des années septante, il était avant tout question de leur «reconnaissance» dans la constitution (est.); l'accent s'est déplacé au début des années huitante - après le peu d'enthousiasme qu'avait suscité, lors de la procédure de consultation, l'introduction d'un article sur les partis dans la constitution -, vers des mesures de soutien concrètes, pouvant être réalisées sur la base de la constitution en vigueur. En transmettant, le 7 juin 1984, le postulat des deux conseils intitulé «Aide aux partis politiques» (P ad 81.225), le Parlement a souhaité obtenir du Conseil fédéral un projet détaillé et exhaustif, qu'il puisse utiliser comme base de discussion et de décision: il s'agit de faire toute la lumière sur l'ensemble des questions relatives à l'encouragement des partis politiques et à la législation les concernant; il faut aussi rechercher et proposer des solutions. Le présent rapport ne se contente donc pas de dresser l'inventaire des mesures susceptibles de promouvoir les partis politiques. Il s'efforce en plus d'éclairer le contexte social et politique des partis et de leur soutien par l'Etat (ch. 1 à 353) et d'apprécier les diverses mesures envisageables sous l'angle du droit constitutionnel, du caractère fédéraliste de l'Etat et des données politiques de la démocratie. En raison de l'interdépendance étroite existant entre le financement et le droit des partis, le catalogue comprend non seulement des mesures financières, mais aussi des mesures d'ordre juridique et institutionnel qui devraient permettre d'améliorer les conditions d'existence des partis politiques. La panoplie ainsi obtenue est remarquablement vaste et diversifiée: des mesures de moindre portée y côtoient des mesures très importantes comme celles qui sont mentionnées ci-après; l'analyse porte aussi sur les moyens de les réaliser: - présence accrue des partis à la radio et à la télévision, - obligation de transparence en matière de recettes et de dépenses, - promotion et délimitation de la propagande (électorale), - limites au financement, x - réduction des taxes

des entreprises PTT, - allégements fiscaux, 118

- élaboration et expédition des listes électorales et du matériel de propagande, - subventions pour les frais d'élections (et de votations), - contributions à l'activité de formation politique des partis. Ce catalogue de mesures jette les bases indispensables du soutien des partis par l'Etat en harmonie avec notre système politique. Encore faut-il pour cela que l'interventionnisme de l'Etat ne soit pas d'emblée écarté dans ce domaine. 119

Rapport Introduction En 1973, pour donner suite à diverses interventions parlementaires, le Département fédéral de justice et police (DFJP) a proposé, en procédure de consultation, d'introduire un article sur les partis politiques dans la Constitution fédérale. Des divergences d'opinion sont apparues sur la question de principe déjà, à savoir si un tel article devait ou non être créé. Le financement des partis a donné lieu à des controverses encore plus marquées. Le résultat peu convaincant de la procédure de consultation et surtout les motivations contradictoires résultant de points de vue largement divergents n'ont pas permis d'en tirer des enseignements clairs. Le Conseil fédéral a donc décidé d'interrompre provisoirement les travaux préparatoires. Lors de la conférence des partis gouvernementaux du 8 septembre 1976, les présidents de partis ont estimé qu'il était de leur propre compétence et non de celle du Conseil fédéral de donner une nouvelle impulsion à ces travaux. En 1981, l'initiative parlementaire du conseiller national Hubacher, intitulée «Démocratie politique. Mesures d'entraide», a incité à rouvrir le dossier. Le

## **E. 28**

septembre 1983, le Conseil national a décidé de ne pas donner suite à l'initiative et de la biffer des rôles. Il a en revanche adopté une motion qui a été transmise au Conseil fédéral, le 7 juin 1984, sous la forme d'un postulat des deux conseils (P ad 81.225) ainsi conçu: Le Conseil fédéral est chargé d'établir un catalogue complet des mesures d'aide aux partis politiques qui peuvent être réalisées sur la base de la constitution en vigueur, et d'examiner s'il serait indiqué de proposer les projets de loi et d'arrêté qui en résultent. Les Chambres ont clairement manifesté leur volonté de s'occuper des partis et de leurs problèmes, auxquels elles souhaitent apporter des solutions de façon non pas ponctuelle, mais globale. C'est pourquoi elles ont transmis le postulat au Conseil fédéral en l'invitant à présenter un dossier complet, susceptible d'offrir une base solide de discussion et de décision<sup>1\*</sup>. Le présent rapport n'est donc pas qu'un simple catalogue de mesures d'aide aux partis politiques. Il éclaire les aspects les plus divers du sujet et le replace dans un vaste contexte, à la fois politique, social et juridique. Un tel éventail devrait considérablement faciliter la tâche des Chambres pour trancher la question du renforcement des mesures d'aide aux partis. \* La note " ainsi que toutes les autres notes figurent à la fin du rapport. 120

I Fonction et position, structure et moyens financiers des partis politiques en Suisse II  
Fonction Le rôle des partis politiques est essentiellement le même en Suisse que dans les autres pays occidentaux. Organisations reposant sur la continuité et concernant l'Etat tout entier, les partis s'orientent plus ou moins vers une idéologie et cherchent à se distinguer les uns des autres par les objectifs qu'ils inscrivent dans leurs programmes. Ils captent les intérêts et les aspirations de la société, présents dans la conscience collective; ils les rassemblent et les articulent de manière à déclencher et à influencer le processus de formation de l'opinion et de la volonté publiques et à procurer aux citoyens, c'est-à-dire au peuple souverain, les moyens d'agir et de s'exprimer. Ils mobilisent les citoyens lors des élections et des votations, recrutent les cadres politiques et ambitionnent pour la plupart de

participer au gouvernement. Enfin, ils se font concurrence lorsqu'il s'agit de repourvoir une fonction supérieure dans l'administration ou de nommer des juges. Contrairement à leur participation aux parlements et aux gouvernements, cette sorte de «mainmise» des partis sur les services publics est loin de faire l'unanimité ni dans son principe ni surtout sous l'angle du caractère proportionnel de sa répartition. 12 Position Plusieurs caractéristiques du système et de la culture politiques suisses ont marqué de leur empreinte nos partis, ainsi que notre système de partis. Parmi les plus importantes, on trouve notamment: 121 La multiplicité des rapports de force en Suisse2' Notre pays est fragmenté à de nombreux titres, notamment linguistique et culturel, économique, confessionnel et politique, mais les lignes de démarcation se recoupent et se chevauchent de diverses manières. Le peuple suisse est un amalgame de minorités. Les partis politiques sont obligés de tenir compte de cette multiplicité des rapports de force et de chercher à établir un équilibre des intérêts, tout d'abord dans leurs propres rangs. C'est ainsi qu'ils contribuent de façon déterminante à la cohérence de notre nation issue d'une volonté politique. 122 Les droits de participation directe du peuple Les partis politiques suisses sont «les enfants des droits populaires»3', c'est-à-dire du suffrage universel et surtout du référendum et de l'initiative. Les droits populaires réclamaient des partis populaires reposant sur une large assise et aptes à préparer et à mener les campagnes électorales. Dans notre pays, les partis politiques ne sont pas, comme ailleurs, développés à partir de groupes parlementaires ou de comités électoraux; ils sont directement issus d'associations de citoyens munis du droit de vote et d'élection. Les droits populaires ne sont pas 121

seulement le berceau de nos partis politiques: ils sont également susceptibles d'étendre ou de restreindre l'influence qu'exercent les partis sur la formation de la volonté politique puisque leur mise en œuvre peut aussi bien favoriser que désavouer l'engagement des partis. 123 La structure fédéraliste de notre pays Notre Etat est, comme chacun le sait, bâti du bas vers le haut. Notre système politique se compose de trois niveaux disposant chacun d'impulsions politiques propres, de compétences décisionnelles et de possibilités d'influence mutuelle. Les cantons sont, d'une part, associés à la formation de la volonté de la Confédération; d'autre part, ils remplissent de manière autonome un nombre important de tâches publiques. La structure des partis politiques suisses reflète fidèlement la structure fédéraliste de notre Etat (cf. ch. 13). 124 Le système de milice Par système de milice, on entend généralement une forme d'organisation dans laquelle des citoyens ordinaires, dépourvus de qualifications particulières, assument les tâches publiques durant une période déterminée. Ces personnes exercent leurs fonctions, à titre honorifique ou moyennant une modeste rétribution, parallèlement à leur activité professionnelle principale. Notre armée, mais aussi une grande partie de nos institutions politiques sont édifiées sur ce principe et dépendent étroitement de son bon fonctionnement. L'activité des partis politiques risquerait bien de s'effondrer, notamment dans les communes et les cantons, si elle ne pouvait s'appuyer sur les solides structures du système de milice. 125 La pluralité des partis politiques Elle trouve son origine dans une longue évolution historique, principalement dans la multiplicité des rapports de force déjà mentionnée, ainsi que dans le référendum et le système électoral (proportionnel). Le nombre des partis représentés à l'Assemblée fédérale et dans la plupart des parlements cantonaux se situe entre quatre et dix; les gouvernements aussi comptent généralement plusieurs partis. Sur le plan fédéral, les quatre partis principaux - PRD, PDC, PSS et UDC - se partagent, depuis 1959, les fauteuils du Conseil fédéral dans un rapport de 2:2:2:1; ils occupent en outre 160 des 200 sièges du Conseil national et assument 42 des 46 mandats au Conseil des Etats. Quatre autres partis

forment trois groupes supplémentaires, alors que les formations POCH/PdT et AN n'ont plus obtenu, lors des dernières élections, un nombre de sièges suffisant pour constituer un groupe. Il faut remarquer que la force de tous les grands partis est demeurée pratiquement stable depuis des décennies et que le pourcentage des voix qu'ils recueillent lors des élections ne varie que très faiblement. 122

126 La culture politique de notre pays C'est le principe de concordance et de consensus qui prévaut en Suisse, contrairement aux démocraties basées sur le système de la concurrence. Lorsque le plus grand nombre possible de formations politiques disposant d'un certain poids est associé à l'exercice du pouvoir, la priorité est accordée à la recherche de solutions équilibrées; le fameux compromis helvétique constitue l'aboutissement de négociations souvent ardues. Le système de concordance est, à l'origine, étroitement lié aux modestes dimensions de notre Etat et à la multiplicité des rapports de force, mais aussi et surtout aux droits populaires. 127 La réglementation rudimentaire des partis politiques Les partis politiques n'apparaissent que timidement dans les normes juridiques. Leur existence ressort, il est vrai, de divers actes législatifs fédéraux, notamment des dispositions sur le Parlement<sup>4</sup>), de la réglementation des élections<sup>5</sup>' et des directives du Conseil fédéral concernant la procédure préliminaire en matière de législation<sup>6</sup>); mais cette existence est davantage présumée qu'institutionnalisée. La constitution ne contient aucune mention expresse des partis. Leur situation d'intermédiaires entre l'Etat et la société est toutefois garantie juridiquement de part et d'autre: grâce à la liberté d'association (art. 56 est.) qui garantit la liberté de leur fondation et de leurs activités<sup>7</sup>) et grâce à la consécration dans la constitution du système proportionnel pour les élections au Conseil national (art. 73 est.) qui implique nécessairement l'existence de partis politiques. La tentative - au début des années septante - d'arracher les partis au mutisme constitutionnel, de définir leurs fonctions et de créer les bases de leur développement n'a, comme nous l'avons relevé dans l'introduction, pas dépassé le stade d'un projet départemental d'article sur les partis. Les partis politiques ont par contre été institutionnalisés dans la constitution du canton du Jura, ainsi que dans les constitutions totalement révisées des cantons d'Argovie, de Baie-Campagne et de Soleure<sup>8</sup>). Le projet 1977 de la Commission d'experts et l'essai de modèle du DFJP de 1985, relatifs à une révision totale de la constitution<sup>9</sup>>, contiennent eux aussi une mention expresse des partis politiques. 13 Structure des partis politiques A la différence des systèmes et des partis politiques étrangers, à la différence également de la plupart des associations économiques suisses, dont l'organisation repose sur une structure relativement centralisée, les partis politiques suisses reflètent fidèlement, comme nous l'avons vu (cf. ch. 123), l'image de la structure fédéraliste du pays. Au cours de la dernière décennie, les partis les plus importants ont, il est vrai, modifié leur organisation au niveau national: considérés à l'origine comme de simples organisations faïtières des partis cantonaux, les partis nationaux se sont transformés en véritables partis de membres. Toutefois, les partis cantonaux conservent aujourd'hui encore une importance prépondérante. Ils sont aussi relativement indépendants en matière de politique fédérale; ils représentent leurs intérêts spécifiques dans la diversité des sensibilités idéologiques, linguistiques, culturelles ou confessionnelles réunies au sein du parti national; la juxtaposition des politiques fédérale et cantonale peut les amener à concilier des attitudes autant progouvernementales qu'oppositionnelles. Les partis nationaux disposent d'une forme d'organisation plutôt lâche et tiennent largement compte des disparités cantonales et

régionales. Leur enracinement fédéraliste se retrouve également dans les relations entre les membres et la direction des partis; ces relations sont nettement plus directes au niveau cantonal ou local qu'elles ne le sont au niveau national. L'interdépendance des partis suisses et des multiples centres de décisions politiques de l'Etat fédéral, de même que la nécessité d'équilibrer les idées et les intérêts expliquent en partie la perte d'influence des partis politiques au profit des associations d'intérêts organisées de manière centralisée. 14

Finances Comme nous avons pu le constater, les moyens et la manière dont les partis politiques financent leurs activités ne font l'objet d'aucune enquête fouillée et accessible à tous. Le survol auquel nous nous livrons ci-après se fonde essentiellement sur les informations de la presse quotidienne et des revues spécialisées, ainsi que sur la publication de Erich Grüner<sup>10</sup>) à laquelle nous nous référons à plusieurs reprises dans le présent rapport. L'analyse de ce matériel nous fournit l'image suivante: Outre quelques similitudes, les finances des partis suisses présentent de nombreuses différences, non seulement d'un parti à l'autre, mais aussi d'un niveau à l'autre au sein d'un même parti. Le dénominateur commun à tous les partis politiques est leur «pauvreté» par rapport aux associations économiques et aux comités ad hoc, ainsi que l'impossibilité, dans laquelle les place leur assise financière étroite, d'assumer d'une manière satisfaisante leur fonction de formation de l'opinion. Il n'en demeure pas moins que la puissance financière des partis est inégale et qu'il est sans cesse question de la disparité des moyens qu'ils peuvent engager dans les campagnes électorales, ainsi que des effets dangereux de l'inégalité de leurs chances dans la compétition politique. L'examen des ressources suscite deux remarques: d'une part, plus les partis sont petits et orientés à gauche, plus les prestations propres de leurs membres sont élevées (sous forme de cotisations ordinaires, de cotisations de parti ou de mandat). D'autre part, au fur et à mesure que l'on s'éloigne de la base, la part du financement provenant de tiers, c'est-à-dire de dons, devient toujours plus importante. Alors que les sections locales de tous les partis sont financées presque exclusivement par les cotisations des membres, les partis cantonaux ont généralement besoin de dons, dans une proportion de 30 à 50 pour cent (à l'exception du PS). Il arrive même que la part de dons atteigne 85 pour cent au niveau des partis nationaux. Les ressources propres de ces derniers se composent pour l'essentiel des contributions financières des partis cantonaux, des cotisations de mandat et des subventions des collectivités publiques (subsides aux groupes). La vue d'ensemble des ressources dont dispose chaque parti, ainsi que l'indication de leur provenance, font l'objet de l'annexe 12. 124

Quant aux dépenses, il convient de distinguer les frais courants des frais concernant les élections et les votations. Les dépenses courantes des partis nationaux comprennent, outre les frais de personnel des secrétariats, les frais administratifs proprement dits (locaux, équipement et exploitation), ainsi que les dépenses relatives à l'activité courante de relations publiques et de formation (presse, publications, manifestations, congrès, cours, etc.). En ce qui concerne les trois principaux partis représentés au Conseil fédéral, le budget idéal, composé par leurs secrétariats en 1972, portait sur un montant annuel global de 1,04 million de francs. Les dépenses électorales ne sont pas comprises dans ce budget, dont 55 pour cent seraient consacrés aux frais de personnel, 15 pour cent à l'administration et 30 pour cent à l'activité du parti. Les partis nationaux paient un lourd tribut au titre des élections et des votations: le financement des campagnes d'initiatives et de référendum, mais surtout celui des élections au Conseil national représentent des investissements considérables. En 1975, les dépenses des partis nationaux et cantonaux pour les élections au Conseil national et pour les relations publiques (dépenses courantes) se présentaient, selon Erich Grüner, de la

façon suivante (en millions de francs; par mandat, en milliers de francs): (voir tableau page suivante). Selon des estimations prudentes, l'ensemble de ces partis devraient avoir dépensé plus de 13 millions de francs en 1987 pour les élections du Conseil national uniquement; le coût par siège au Conseil national se situerait ainsi aux environs de 65 000 francs. Cette analyse montre que le principe des vases communicants est applicable aux finances des partis politiques. En allégeant leur charge financière en un point, par exemple en soulageant les partis nationaux par le biais de mesures d'aide fédérales, on décharge simultanément d'autres postes, c'est-à-dire que des moyens sont alors libérés pour d'autres affectations. De même, une participation des cantons et/ou des communes aux frais d'élections et de votations que doivent supporter leurs partis permet à ceux-ci de réduire la part des dons indispensables à leur survie ou de débloquer des moyens en faveur, par exemple, des activités de relations publiques ou de formation. La mise à disposition de moyens officiels par la Confédération, par les cantons et éventuellement par les communes, que ce soit parallèlement (p. ex.: aide aux groupes) ou cumulativement (p. ex.: contribution aux frais d'élection au Conseil national) constituerait sans aucun doute l'allègement le plus efficace.

2 Problèmes actuels des partis politiques

21 Faible popularité Malgré leur longue tradition, les partis politiques ne jouissent, en Suisse comme à l'étranger, que d'une popularité assez faible. Nul ne conteste qu'ils soient indispensables au bon fonctionnement des institutions représentatives et démocratiques directes; leur fonction est toutefois loin d'être reconnue par la société et l'ordre juridique. Leur faculté de stimulation et de mobilisation est étroitement limitée; elle semble même être en régression lorsque l'on observe le résultat des récents scrutins et celui des sondages d'opinion et des enquêtes politologiques les 125

Genre de dépense,	niveau	Elections au Conseil national	Partis nationaux	Partis cantonaux ...
Total	Par mandat . ...	Dépenses courantes	Partis nationaux	Partis cantonaux Total
PSS	0,45	1,20	1,65	

### E. 30

0,78	1,51	2,29	UDC	0,04	075	0,79	38	0,235	0,350	0,585	Adi	0,71	1,14	1,85'	1682>	2,356	
Lib.	0,01	0,28	0,29	47	0,05	0,33	0,38	PEP	0,32	1072>	0,16	0,07	0,23	Rep.	AN	PST	0,06
	0,20	0,26	0	155	02	65	78	40	0,05	0,125	0,175	0,5	3)	0,4	Div.	Total	0164
	9	—	45	0,29	11,27												

) A ce montant s'ajoutent encore les frais d'une campagne menée au printemps 1975 visant à recruter de nouveaux membres (0,55 mio. de fr.). 2> Le coût des mandats paraît notablement plus élevé pour l'Adi et le PEP que pour les autres partis, du fait que le coût de la propagande privée est inclus dans l'ensemble des dépenses. Calculés de la même manière, les montants relatifs aux trois partis représentés au Conseil fédéral (sans le PSS) seraient plus élevés. 3> Les dépenses peuvent varier, selon le genre de votation, entre 300 000 et 800 000 francs. 126

plus récents<sup>11</sup>). Certes, comparé à la République fédérale d'Allemagne et à la France, le degré d'organisation des partis politiques demeure élevé (selon Grüner, l'ensemble des membres et des sympathisants représente 11 % des citoyens actifs); néanmoins il est inférieur à celui qu'enregistrent la plupart des autres petits pays européens. Par ailleurs on constate que le taux de participation des citoyens, des femmes et des jeunes se situe largement en dessous de la moyenne. Ce profil des partis politiques devrait trouver sa source principale dans la conjonction des facteurs suivants: - l'image soigneusement entretenue d'une communauté populaire dont l'unité d'inspiration ne tolère aucun morcellement, en d'autres termes ce que Jean- Jacques Rousseau appelait «la volonté générale»; - l'impression d'une aptitude insuffisante à s'occuper de problèmes et de besoins

nouveaux; le manque de cohérence, de rectitude et de persévérance dans la poursuite des buts politiques qu'ils se sont eux-mêmes fixés; - l'expérience de la démocratie directe au sein des assemblées de communes de dimensions modestes et dans lesquelles les citoyens n'ont pas besoin des partis pour forger leur volonté politique; - la perte d'importance des partis politiques en tant que représentants des milieux dont ils sont issus: la bourgeoisie libérale, les catholiques, les paysans ou les ouvriers; - les restrictions que les droits d'initiative et de référendum apportent à l'influence des partis politiques. Cette image constitue le point de départ du cercle vicieux dans lequel se développent les relations entre citoyens actifs et partis politiques: de la faible popularité des partis découle le peu d'enthousiasme du citoyen moyen à s'engager personnellement et financièrement en faveur des partis; la faiblesse des moyens financiers et en personnel des partis rend de plus en plus difficile l'accomplissement de leurs tâches qui revêtent un intérêt primordial pour la collectivité; la défaillance de leur aptitude à stimuler et à mobiliser dégrade davantage encore leur image auprès du public. 22 Remise en cause et difficultés de caractère général De plus en plus de voix s'élèvent, ces derniers temps, pour dénoncer les défaillances, voire la crise des partis politiques. Ces reproches sont adressés tantôt aux partis dans leur ensemble, tantôt à une direction de parti ou à une formation politique déterminée 12\ Il ne nous appartient pas de dire ici si ces critiques sont ou non justifiées. Il est en tout cas évident que les partis ont de plus en plus de peine à répliquer aux attaques dont ils font l'objet. Ils doivent, en quelque sorte, se battre sur plusieurs fronts à la fois: - ils doivent élaborer des solutions pour des problèmes toujours plus complexes et s'inscrivant dans un contexte politique qui ne cesse de s'étendre; - ils sont déchirés entre deux attitudes politiques: d'une part, l'attitude pragmatique qui consiste à affronter les difficultés au jour le jour; d'autre part, celle qui s'attache à répondre au besoin croissant de maîtriser durablement les problèmes fondamentaux de notre société; - leur organisation empruntée au système de milice constitue un handicap de plus 127

en plus sérieux lorsqu'ils doivent réunir les compétences et l'énergie nécessaires pour agir sur l'ensemble de l'activité politique; - ils disposent de moyens financiers très modestes (cf. ch. 231) et le cercle de leurs membres actifs va en s'amenuisant; - leur électoral de base et les sympathisants fidèles se font toujours plus rares; - enfin, et surtout, ils doivent affronter la triple concurrence des médias, des associations d'intérêts et d'autres formes d'action nouvelles (cf. ch. 24). 23 Problèmes financiers actuels des partis politiques 231 La faiblesse des moyens financiers des partis Les partis politiques ont besoin, en Suisse comme ailleurs, de ressources financières non négligeables pour accomplir leurs tâches. Comme nous l'avons déjà relevé (cf. ch. 4), la plupart des partis ne disposent actuellement pas de ressources suffisantes, ce qui les oblige à restreindre considérablement leur activité<sup>13</sup>. Cela est vrai, en premier lieu, en ce qui concerne la participation aux élections. Même dans les années non électorales, il est nécessaire de constituer d'importantes réserves; pour assumer les frais qu'entraîne une campagne électorale, il faut en outre drainer des dons, contracter souvent des emprunts dont le remboursement, dans les années suivantes, engloutit une bonne partie des recettes. Il n'est pas rare qu'un parti doive sacrifier près de l'intégralité de ses recettes annuelles ordinaires, voire une partie des dons, pour couvrir ses frais de secrétariat. Pratiquement, les partis sont dépourvus des moyens financiers qui devraient leur permettre d'effectuer leur travail de relations publiques entre les élections et d'informer la population en permanence sur les positions qu'ils adoptent face aux diverses questions politiques d'actualité. Lors des campagnes de votes enfin, les partis ne jouent souvent qu'un rôle modeste. Les raisons d'ordre financier ne sont certainement pas seules en cause; mais

le défaut de ressources contraint cependant les partis à des sélections plus sévères et à davantage de retenue. Il est en tout cas permis d'y déceler l'une des causes principales du déplacement, très souvent observé, de l'influence politique des partis vers des groupements d'intérêts et autres mouvements nouveaux (cf. ch. 24). 232 Disparités financières des partis, notamment en matière de campagnes électorales La précarité des ressources financières qui, comme nous l'avons relevé, affecte l'ensemble des partis ne doit pas masquer les inégalités considérables qui existent sur ce plan entre les formations politiques<sup>14</sup>. Cette disparité ne réside pas tant dans les contributions de leurs adhérents respectifs que dans l'inégalité de leurs chances d'obtenir l'appui financier de tiers, en particulier sous forme de dons spontanés, de subsides consentis par des milieux industriels ou commerciaux ou encore de recettes provenant de collectes (cf. ch. 14). Hormis le danger que représente pour l'indépendance d'un parti un financement important reposant sur la générosité de quelques puissants donateurs, la disparité des moyens dont disposent les partis pour les campagnes électorales constitue une menace égale- 128

\* ment pour le principe de l'égalité des chances dans la compétition politique (cf. ch. 353) et pour l'exercice de la démocratie en général. Selon une thèse répandue, sur laquelle s'appuient divers systèmes d'aide aux partis politiques à l'étranger <sup>15</sup> les formations politiques disposant de confortables moyens financiers lors des campagnes électorales ont, selon toute probabilité, de meilleures chances de succès. De ce fait, l'égalité des droits civiques, actifs et passifs, ainsi que la formation démocratique et authentique de la volonté risquent d'être remises en question. Bien entendu, le matériel de propagande ne saurait à lui seul être déterminant, ainsi que l'expérience le prouve; mais il n'en demeure pas moins vrai que la supériorité sur le plan publicitaire constitue un avantage non négligeable: son incidence s'exerce non seulement sur l'égalité des chances des partis existants, mais diminue d'autant les chances de succès des nouveaux partis. 24 La concurrence des médias, des groupements d'intérêts et des nouveaux mouvements 241 Les médias Il semble que la presse politique suisse se soit fortement distancée, ces dernières années, des formations politiques avec lesquelles elle entretenait des relations étroites; autrefois au service des partis politiques, elle paraît aujourd'hui une concurrente dans la compétition qui vise à former et à influencer l'opinion publique. Certes d'anciennes attaches basées sur des relations personnelles (éditeurs ou rédacteurs) existent encore dans bien des cas, mais sans pour autant que la politique rédactionnelle se conforme de façon stricte à la discipline des partis. C'est la raison pour laquelle les communiqués publiés par les partis peuvent bénéficier aujourd'hui d'une diffusion plus vaste qu'autrefois, notamment dans les organes de presse à gros tirages; en revanche les partis ne disposent pratiquement plus d'un cercle de lecteurs attirés, régulièrement informés et influencés selon leur point de vue. En d'autres termes, ils ont perdu les canaux permanents qui leur permettaient de s'adresser à des lecteurs dont le cercle était clairement défini. Il leur est ainsi devenu plus difficile de participer de façon originale et durable au débat politique public. Les médias électroniques n'ont pu combler cette lacune, principalement en raison de la pluralité des programmes qu'ils sont tenus d'offrir. Ces dernières années, les partis ont certes adapté le style de leurs activités politiques aux nouvelles réalités dont s'est imprégnée la société de communication sous l'influence de la radio et de la télévision. Mais leurs efforts pour améliorer la présentation de leurs opinions et de leurs positions se heurtent à des difficultés que la modestie de leur infrastructure, basée sur le système de milice, ne leur permet plus de surmonter entièrement. A cela s'ajoute la situation difficile que traversent les partis en tant que ferments et catalyseurs de l'opinion publique et du paysage politique, face à la

242 Les groupements d'intérêts Depuis toujours, les citoyens se sont unis pour défendre leurs intérêts économiques et ont cherché à influencer le processus de formation de la volonté dans l'Etat et dans la société à travers des groupes d'intérêts. La disparition de l'ancien ordre corporatif tout d'abord et, principalement, l'ingérence de plus en plus marquée de l'Etat dans les affaires économiques, ainsi que l'introduction du référendum et de l'initiative ont conduit, vers le dernier quart du 19<sup>e</sup> siècle, à l'affermissement des structures associatives des groupements d'intérêts de même qu'au renforcement de leur influence au sein de l'Etat et de la société. Les associations ont souvent l'occasion de se rendre directement utiles aux particuliers et c'est pourquoi elles ont réussi, contrairement aux partis politiques, à mobiliser de puissants effectifs d'adhérents et à se procurer des ressources importantes au niveau du personnel, des compétences et des finances. Grâce à ces moyens, elles ont progressivement étendu les activités déployées dans leurs propres domaines d'intérêt à d'autres secteurs traditionnellement occupés par les partis politiques. Elles ont, en outre, été en mesure de défendre leurs points de vue lors des débats internes des partis. Il ne faut pas oublier le capital d'influence qu'elles peuvent utiliser dans le secteur de la législation lors des procédures préliminaires, ni leur importance politique en matière de référendum. En ce qui concerne la politique économique et sociale notamment, l'attitude des associations - davantage que celle des partis - s'inspire de considérations de portée nationale. Leurs activités se déroulent dans un contexte unitaire, à caractère souvent international, qui ne connaît pas les particularismes dont doit tenir compte notre politique fédérale. C'est pourquoi les associations ne peuvent être aussi attentives au régionalisme que ne le sont les partis politiques. Or, c'est précisément en raison des égards que les partis manifestent pour les besoins des cantons et des régions que leur influence s'affaiblit et qu'ils sont dans l'impossibilité d'utiliser au mieux leurs moyens financiers déjà limités<sup>17</sup>.

243 Nouveaux mouvements Outre les associations à but économique, le paysage de la démocratie helvétique comprend des organisations à but social et idéal ou relevant des idéologies les plus diverses, qui se forment en dehors des partis politiques traditionnels et cherchent à marquer la vie politique de leur empreinte. Dès la fin des années soixante, la tendance à une activité politique non conventionnelle s'est renforcée chez certains groupes de population. Depuis le début des années huitante, notamment, l'on assiste à la multiplication des «initiatives de citoyens», «mouvements de renouveau social», «actions», «manifestations», «comités de politique alternative» ou autres défenseurs de «nouvelles manières de vivre». Leur puissance s'appuie sur la conviction et l'engagement de leurs adhérents qui leur fournissent un soutien moins financier que personnel. Leur capacité de mobilisation est cependant considérable. Diverses causes sont à l'origine de ces nouveaux mouvements; il n'est pas possible d'en faire une analyse détaillée dans ce rapport<sup>18</sup>. Nous nous bornerons à constater que l'apparente réticence des partis à assimiler des éléments nouveaux et le fait que les institutions de la démocratie directe ne

constituent pas un exutoire suffisant ont sans doute contribué au développement de ce phénomène. L'expérience a cependant montré que les groupements, dont les efforts se concentrent sur un seul domaine de problèmes et dont l'attitude est particulièrement efficace au niveau des médias, n'ont généralement qu'un avenir assez limité. Ou bien ils perdent progressivement de leur élan et de leur retentissement pour disparaître de la conscience populaire en tant qu'éléments de la formation de l'opinion et de la volonté politiques, ou alors ils réussissent à se profiler en tant que nouveaux partis disposant d'un programme

diversifié, ce qui contribue indéniablement à enrichir la mosaïque des partis politiques. En outre, la concurrence qu'ils livrent aux partis politiques ne doit pas être dramatisée, car ils animent la scène politique suisse et apportent un complément utile à la panoplie des partis traditionnels. Il y a largement la place pour ces mouvements dans le système souple et tolérant de notre démocratie. 3 Aide de l'Etat aux partis

### E. 31

Situation actuelle Les problèmes évoqués au chiffre 2 ont, depuis la Seconde guerre mondiale, incité un nombre croissant d'Etats - dont la Suisse, avec un certain retard - à tenir compte des partis politiques dans leur ordre juridique et à les soutenir de diverses manières et plus ou moins intensément. Les annexes 1 à 4 contiennent les informations - certes incomplètes - que nous avons pu recueillir au sujet des divers systèmes de promotion des partis politiques; ces informations appellent de notre part les remarques suivantes: 311 Diversité des mesures (annexe 1) L'inventaire des possibilités de valoriser les partis politiques et de leur donner les moyens d'améliorer leurs prestations indispensables au bon fonctionnement de la démocratie révèle une impressionnante panoplie de mesures. Celles-ci peuvent se combiner des façons les plus diverses et offrir ainsi des systèmes d'aide aux partis adaptés aux particularités de chaque nation ou de chaque Etat membre. Ce phénomène est d'ailleurs illustré par les annexes 2 à 4. 312 Aide aux partis politiques: situation à l'étranger (annexe 2) L'aperçu des mesures réalisées dans d'autres pays, voisins ou plus lointains, montre que l'aide de l'Etat aux partis politiques est généralement plus diversifiée et plus intensive que chez nous (ch. 313). On note en particulier que: - les constitutions de tous les pays qui nous entourent - élaborées sans aucune exception après la Deuxième guerre mondiale - reconnaissent expressément les partis politiques et en règlent, de façon plus ou moins détaillée, le statut et les fonctions. Il convient de relever à ce propos qu'aucune raison imperative n'est à l'origine d'une telle prise en compte des partis dans les constitutions écrites de 131

l'après-guerre, parmi lesquelles on trouve également des constitutions cantonales. Il faut y voir plutôt le résultat d'une conception nouvelle de la constitution; - la présence des partis à la radio et à la télévision est garantie plus largement; - des subventions directes de l'Etat viennent compléter les formes de financement indirectes et sont, pour la plupart, affectées à des buts bien précis, que ce soit pour couvrir les frais de campagnes électorales ou pour des tâches de formation politique; - l'appui financier n'est généralement pas indépendant mais lié à des contraintes juridiques, telles que l'obligation de transparence, une limitation des dépenses ou des restrictions de financement. 313 Aide aux partis politiques: situation en Suisse (annexes 3 et 4) Dans notre pays, si l'aide aux partis a dû emprunter, à pas feutrés, des voies détournées pour accéder à l'ordre juridique, il faut en rechercher les raisons dans des considérations relevant du droit et de la politique, mais avant tout dans la conception suisse traditionnelle de la démocratie. A cela s'ajoute le fait que les mesures d'aide ont, pour la plupart, été prises à deux, voire trois niveaux différents en raison des structures fédéralistes de notre pays et de ses partis. Seule une vue d'ensemble des paquets de mesures prises au niveau de la Confédération et des cantons permet de se faire une idée relativement précise de la situation. 313.1 Confédération (annexe 3) L'aide fédérale aux partis passe essentiellement par trois mesures institutionnelles et quelques avantages indirects: - En vertu des directives édictées par le Conseil fédéral le 6 février 1970 sur la procédure préliminaire en matière de législation, les partis représentés à l'Assemblée fédérale doivent être consultés «sur les projets de dispositions constitutionnelles et sur les autres projets

d'une importance juridique particulière». - Grâce aux programmes qu'ils établissent à long terme, et aux motions relatives aux «Grandes lignes de la politique gouvernementale» (art. 45ter, 2e al., LREC), que déposent leurs représentants à l'Assemblée fédérale - sans parler de la véritable institution que constituent les «entretiens de Watteville» auxquels participent trimestriellement les partis représentés au sein du Conseil fédéral -, les partis sont en mesure d'exercer leur influence non seulement sur des actes législatifs déterminés, mais également sur le programme législatif de la Confédération. - La Société Suisse de Radiodiffusion et de Télévision (SSR) accorde, depuis 1971, des temps d'antenne aux partis politiques lors d'émissions consacrées aux élections du Conseil national; le temps d'antenne est concédé aux partis selon une clé de répartition différenciée et pour autant qu'ils disposent d'une 132 représentation minimum dans plusieurs cantons<sup>19</sup>). Les partis ont également l'occasion d'exprimer régulièrement leurs problèmes, leurs points de vue et leurs préoccupations dans de nombreuses émissions de radio et de télévision, dans toutes les régions linguistiques, même en dehors des périodes électorales<sup>20</sup>). - Les partis bénéficient notamment des aides financières indirectes suivantes: la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (LDP, entrée en vigueur le 1er juillet 1978) oblige les cantons à imprimer et à distribuer, d'office et à leurs frais, aux citoyens toutes les listes relatives aux élections du Conseil national<sup>21</sup>. En outre, les groupes parlementaires reçoivent, depuis une quinzaine d'années, un soutien alloué en partie sous forme de participation à leurs frais et par la fourniture de l'infrastructure de leur secrétariat<sup>22</sup>), en partie sous forme de jetons de présence et d'indemnités de voyage allouées aux participants lors des séances de groupes<sup>23</sup>). Enfin, les partis jouissent d'une réduction sur les taxes d'imprimés dans le service postal et d'un traitement de faveur en ce qui concerne les imprimés officiels de la Confédération<sup>24</sup>). Les allègements fiscaux, consentis au niveau fédéral sur les dons de particuliers aux partis, restent relativement limités en raison de la législation actuelle et ne jouent guère de rôle significatif.

313.2 Cantons (annexe 4) Il existe de grandes similitudes entre l'aide cantonale et l'aide fédérale aux partis, notamment en ce qui concerne les principes de base et les mesures adoptés. Dans les deux cas, les partis bénéficient indirectement et pour l'essentiel - de l'aide aux groupes parlementaires, - du traitement préférentiel en ce qui concerne les imprimés officiels, et - de l'élaboration et l'expédition des bulletins électoraux lors de l'élection des parlements ou le remboursement de tels frais. Il convient cependant de signaler les différences suivantes: - Quatre constitutions cantonales mentionnent expressément les partis politiques et le soutien à leurs activités (SO, BL, AG, JU); - des abattements fiscaux importants sont consentis dans plusieurs cantons. Dans plus de la moitié des cantons, les partis politiques sont exonérés des impôts cantonaux et communaux; maints cantons autorisent la déduction des libéralités consenties aux partis; d'autres ont également adopté des solutions générales en faveur des titulaires de mandat (cf. annexe 11); - le canton de Genève contribue aux frais de campagnes électorales.

313.3 Appréciation d'ensemble Ainsi que nous l'avons relevé au chiffre 313, l'aide aux partis politiques est relativement modeste et passe plutôt inaperçue dans notre pays. Il serait cependant injuste de la sous-estimer, voire d'en ignorer purement et simplement l'existence. En effet, le montant dépensé par la Confédération par sa seule 11 Feuille fédérale. 141e année. Vol. I 133

contribution aux frais des secrétariats de groupes s'élève tout de même à près d'un million de francs par année et les cantons consacrent plus d'un million à l'élaboration et à l'expédition des bulletins de vote pour les élections du Conseil national. L'engagement

global de la Confédération (y compris les PTT et la SSR), des cantons et des communes, dans ses diverses formes de prestations et d'avantages matériels et financiers, implique des dépenses encore bien plus considérables, si tant est qu'il soit possible d'en convertir la valeur en francs.

### **E. 32**

Justification d'un soutien L'interventionnisme de l'Etat dans le domaine de l'aide aux partis politiques, comme dans d'autres domaines, ne saurait aller de soi; il doit être justifié et reposer sur un intérêt public suffisant. Ce principe, déjà valable lorsque les mesures existantes ont été introduites, prend davantage d'importance chaque fois que l'on cherche à les étendre. Il faut donc se demander ce que les partis politiques ont de si particulier, de si extraordinaire pour justifier que l'Etat les distingue des autres formes d'association privée et leur accorde un traitement spécial. Les partis ne détiennent aucun monopole, ni de droit, ni de fait, sur le processus de formation de l'opinion et de la volonté politiques de la collectivité. Avec d'autres organisations, ils assurent cependant le développement et la structuration de la volonté populaire; ils offrent aux électeurs les choix indispensables lors des batailles pour le pouvoir et dans la course aux mandats politiques; ils déploient une activité particulièrement intense en qualité de médiateurs entre le peuple et l'Etat. Grâce à leur solide implantation dans les cantons, ils font également office de stabilisateurs de l'ordre fédéraliste et jouent un rôle important pour l'exercice des droits populaires. De façon générale, les partis se distinguent des autres mouvements politiques du fait que leur action s'insère dans une conception globale de la politique, qu'elle suit une ligne et un programme bien définis, qu'elle est accessible à toutes les couches de la population et qu'elle a trait à l'ensemble des activités de l'Etat. Les partis diffèrent notamment des associations dans la mesure où leurs objectifs et leurs efforts tendent au bien commun, c'est-à-dire qu'ils s'inspirent de considérations liées au bien-être général de la collectivité et non pas aux intérêts particuliers de leurs membres. En outre, l'activité des partis est différente de celle des nouveaux mouvements du fait qu'elle ne se manifeste pas par des actions spontanées, limitées quant à leur objet et à leur portée, mais qu'elle s'inscrit au contraire dans la continuité et repose sur une organisation durablement structurée. C'est avant tout par la polyvalence de leur potentiel de communication que les partis sont d'une importance vitale pour la démocratie et qu'ils constituent une forme d'organisation politique indispensable et, jusqu'ici du moins, irremplaçable. Un tel rôle justifie l'octroi d'un statut juridique particulier et un engagement, qui reste à déterminer, de la part de l'Etat. Cela est d'autant plus nécessaire lorsqu'il existe des raisons de penser que les partis ne sont plus suffisamment en mesure d'accomplir leurs tâches. La question de savoir si cette supposition est ou non fondée peut donner lieu à des réponses différentes selon les points de vue politiques. Elle ne dépend pas seulement du jugement que l'on porte sur l'état de 134

la démocratie, mais aussi des exigences que l'on fixe aux partis politiques. Une analyse saine et dépourvue de préjugés permet assurément de découvrir des solutions aussi judicieuses que légitimes.

### **E. 33**

Limites du soutien Il est remarquable que les partis politiques aient pu exister jusqu'à présent sur le plan national, en l'absence d'un article constitutionnel ou d'une loi fédérale les concernant, en l'absence surtout d'un quelconque financement en leur faveur. D'autres facteurs sont manifestement à la base du développement et de la continuité des partis.

L'histoire montre en effet que les partis n'ont pu véritablement s'épanouir que dans un climat de démocratie; c'est-à-dire à la faveur d'une culture politique reposant, il est vrai, sur la concurrence acharnée que se livrent les divers groupes politiques, mais également caractérisée par un consensus minimum à propos des règles du jeu et des valeurs du système politique, par un sens aigu de la communauté et l'envie de participer aux affaires publiques; il s'y ajoute encore l'esprit de tolérance et le respect des autres et de leurs opinions.

Cependant, lorsque ce climat change, on se demande ce que les interventions de l'Etat peuvent bien apporter. Il serait vain d'espérer que des dispositions juridiques et des aides financières suffiraient à régénérer les partis politiques. Dans ce domaine, toute intervention comporte le risque de gêner l'évolution au sein du système démocratique de formation de la volonté et de compromettre des changements judicieux, voire indispensables, sinon de susciter des développements indésirables ou de revêtir un caractère strictement symbolique du fait de son inefficacité. L'aide de l'Etat aux partis ne doit pas créer davantage de problèmes qu'elle n'est censée en résoudre. D'un autre côté, lorsque l'on considère la perte de prestige et la situation précaire des partis politiques, il apparaît nécessaire d'étudier, sérieusement et sans idées préconçues, les possibilités de renforcer leur soutien par l'Etat et de contribuer, le cas échéant, à leur redressement.

#### **E. 34**

Eléments de base d'un renforcement du soutien de l'Etat aux partis politiques 341 Les problèmes des partis politiques Notre analyse des problèmes que rencontrent les partis politiques (cf. ch. 2) peut se résumer en trois points principaux: - faible entendement dans de larges couches de la population pour ce qui touche aux activités des partis; faible popularité et difficultés de recrutement; - précarité des moyens dont disposent les formations politiques pour accomplir leurs tâches, notamment faiblesse de leurs ressources financières, manque de temps et de compétence chez leurs cadres, dotation en personnel insuffisante de leurs secrétariats; - déséquilibre des forces entre les partis et d'autres mouvements politiques, mais également entre les partis eux-mêmes. 135

A partir de ces données, il conviendrait d'envisager les mesures dont la combinaison garantirait les meilleures chances de succès à une intervention de l'Etat. Compte tenu des trois sources de difficultés mentionnées ci-dessus, ces mesures devraient tendre vers les objectifs suivants: - amélioration de l'image de marque des partis, mise en valeur de leur rôle et de leurs activités, renforcement de leur potentiel de stimulation, de mobilisation et de recrutement. En l'occurrence, il s'agit principalement de mesures liées aux efforts de relations publiques et de propagande; - valorisation, amélioration et garantie des attributions des partis, notamment de leurs tâches d'éducation politique et de leur participation aux procédures préliminaires en matière de législation, aux élections et aux votations; - rééquilibrage des forces entre les partis et les groupements d'intérêts, sauvegarde de l'égalité des chances des partis dans la compétition politique. 342 Les moyens de l'Etat Le soutien de l'Etat doit s'orienter en fonction des moyens disponibles ou de ceux qui sont préférables. Le choix des moyens semble clairement limité et dénote en même temps une certaine tendance: - seules entrent en ligne de compte des mesures «qui peuvent être réalisées sur la base de la constitution en vigueur», et - le renforcement des partis ainsi que l'amélioration de leur statut et des conditions de leur fonctionnement doivent être obtenus avant tout par le biais d'un financement, c'est-à-dire, par des moyens financiers. Il est évident qu'une délimitation aussi étroite des moyens amoindrit les chances de maîtriser les problèmes que connaissent les partis politiques; elle accroît parallèlement le risque

d'inefficacité du soutien de l'Etat, qui est pourtant animé des intentions les meilleures. Lors de l'élaboration du projet d'aide aux partis politiques, il faudra donc veiller à ne pas franchir le seuil au-delà duquel les efforts déployés par l'Etat seraient démesurés par rapport au soutien effectif reçu par les partis politiques. En outre, plusieurs termes, souvent utilisés jusqu'ici dans les discussions relatives aux formes de soutien accordé par l'Etat, donnent lieu à une certaine confusion. C'est ainsi que l'on distingue l'encouragement des partis - immédiat et médiat, - direct et indirect, - affecté à un but et non affecté à un but. Les antonymes «direct/indirect», surtout, ont constamment été employés lors des débats parlementaires - comme lors des discussions relatives à l'aide de l'Etat à la presse<sup>25</sup>, qui a d'ailleurs de nombreux points communs avec l'aide aux partis politiques -, sans que leur signification ait jamais fait l'objet d'une définition précise quant au fond<sup>26</sup>. Parfois ils semblent désigner ce qui, sous l'angle du droit constitutionnel, est admissible (mesures d'aide indirectes) ou inadmissible (mesures d'aide directes)<sup>27</sup>; parfois ils paraissent se confondre avec les deux autres couples d'antonymes. Tantôt ils marquent l'antithèse entre, d'une part, une aide

allouée dans un but précis (mesures directes) et, d'autre part, un soutien à caractère général (mesures indirectes); tantôt ils indiquent le versement de sommes d'argent (aide directe) ou les réductions de taxes ou autres allégements consentis par l'Etat (aide indirecte). Ces termes ne permettent toutefois pas de distinguer catégoriquement les mesures d'aide; de plus, ils conduisent facilement à des déductions erronées: ainsi, par exemple, si l'on parvient à la conclusion que des mesures d'aide indirectes - qui, selon un point de vue largement répandu, englobent les réductions de tarifs PTT - sont parfaitement conformes aux règles constitutionnelles, contrairement aux mesures d'aide directes. Que l'on parle de contributions financières, de réductions ou d'exonérations, il s'agit toujours de prestations financières consenties par l'Etat; seules les modalités de bonification diffèrent. La distinction entre contributions «affectées à un but» et «non affectées à un but» est, elle aussi, relative; en effet, la libre affectation des subsides ne change rien au fait que ceux-ci restent toujours liés au but et au rôle des partis. Ainsi relativisées, ces notions ont été utilisées comme critères de répartition dans la vue d'ensemble de l'annexe 11. La distinction entre «médiat» et «immédiat» a été abandonnée. Il nous faut encore approfondir les deux éléments importants qui caractérisent les moyens que l'Etat peut engager et que nous avons rapidement évoqués au début de ce chapitre. 342.1 Soutien limité à «ce qui peut être réalisé sur la base de la constitution en vigueur» Nous avons déjà souligné, dans le chapitre 127, que les partis politiques ne sont mentionnés nulle part de façon expresse dans la constitution; celle-ci reconnaît et présume simplement leur existence en tant qu'éléments de la réalité politique. La liberté de fondation et d'exercice des activités d'un parti politique se déduit de l'article 56 est. Présenté depuis 1848 dans l'énoncé de ce droit fondamental, il ne fait aucun doute que la restriction, selon laquelle les associations ne doivent avoir «dans leur but ou dans les moyens qu'elles emploient rien d'illicite ou de dangereux pour l'Etat», se réfère à l'origine aux partis politiques<sup>28</sup>. Le principe de la proportionnalité, appliqué aux élections du Conseil national (art. 73 est.), implique la présence des partis dans la compétition politique. Jusqu'ici, la question de savoir si le soutien des partis par l'Etat ne trouve pas une assise et des points de repère dans l'ensemble du droit constitutionnel, écrit et non écrit, n'a guère fait l'objet d'une discussion approfondie. Les débats sur l'initiative parlementaire «Démocratie politique. Mesures d'entraide» et sur le postulat «Aide aux partis politiques» révèlent une tendance, apparemment fort répandue, à considérer que les formes actuelles d'aide aux partis n'épuisent pas toutes les possibilités offertes par le droit constitutionnel et

que d'autres mesures de soutien indirectes pourraient être envisagées<sup>29</sup>. Le représentant du Conseil fédéral a cependant fait remarquer que «la question de la constitutionnalité des mesures se pose quelle que soit la forme du soutien indirect et notamment lorsqu'il est de nature financière» (trad.)<sup>30</sup>. Il serait en effet erroné de prétendre de façon générale qu'un appui indirect, fourni par le biais de compétences fédérales 137

existantes, puisse automatiquement se fonder sur la constitution en vigueur, contrairement à une aide directe qui serait dépourvue de légitimation dans l'actuelle délimitation des attributions. A plusieurs reprises déjà, notamment au sujet des projets d'harmonisation fiscale<sup>31</sup>, l'Office fédéral de la justice a souligné que le recours à des compétences existantes afin de réaliser des objectifs qui sortent du champ de ces compétences doit - pour demeurer conforme à l'organisation fédérale des compétences et respecter la garantie constitutionnelle des droits fondamentaux - pouvoir s'appuyer sur une autorisation ou une obligation correspondante, prévue par la constitution. Il existe effectivement de telles autorisations ou obligations dans la constitution en vigueur: elles se traduisent tantôt par l'attribution d'une compétence de légiférer ou d'encourager (p. ex. art. 45bis est. sur les Suisses de l'étranger), tantôt par le mandat impératif de légiférer (p. ex. art. 4, 2e al., 2e phrase, est. sur l'égalité des droits entre hommes et femmes); le précepte «de la prise en compte et du respect de certaines données» et, en outre, utilisé de plus en plus souvent (art. 22quater, 3e al., est. relatif à l'aménagement du territoire; art. 55bls, 4e al., est. sur la radio et la télévision)<sup>32</sup>; enfin, elles se trouvent - essentiellement comme incitation à créer ou à épuiser une norme de compétence - dans les droits fondamentaux, dont les principes objectifs guident l'élaboration de l'ensemble de l'ordre juridique. Le problème de la forme et des limites que doit respecter la réalisation, par le biais des compétences existantes, d'autres objectifs contenus dans la constitution n'est cependant pas résolu. En matière de constitutionnalité des réductions de tarifs PTT en faveur des partis politiques, cela signifie que - pour être «fixés d'après les mêmes principes et aussi équitablement que possible dans toutes les parties de la Suisse» (art. 36, 3e al., est.) -, les tarifs peuvent varier selon le genre et le nombre de personnes à desservir, selon les objets ou les informations à distribuer, ou encore selon la distance, l'horaire et le degré d'urgence, mais non en fonction des groupes de population, des associations ou des usagers individuels ... sauf si la constitution contient ailleurs une base suffisante à cet effet. Cette base, le Conseil fédéral et le législateur fédéral l'ont manifestement décelée dans la liberté de la presse en tant qu'institution (art. 55 est.) lorsqu'ils ont consenti à la presse des réductions tarifaires sur le transport des journaux<sup>33</sup>. De même ont-ils dû repérer la mention, ou du moins la reconnaissance implicite, des partis politiques et de l'intérêt à leur soutien dans le droit constitutionnel écrit et non écrit, et considérer cette base comme suffisamment solide pour leur accorder, en 1973, la réduction des taxes pour les imprimés sans adresse<sup>34</sup>. Considérée dans son ensemble, l'aide aux partis, telle qu'elle est actuellement pratiquée par la Confédération, repose pour l'essentiel sur le droit constitutionnel écrit aussi bien que non écrit. Cette relation avec la constitution - comparable à celle qui prévaut en matière de politique culturelle - n'est pas sans poser des problèmes; il conviendra de la corriger lors de la révision totale de la constitution. Elle est une source de doutes et d'insécurité surtout lorsqu'il s'agit de déterminer si et dans quelle mesure il est possible de concéder des avantages/?/»« étendus à la presse et aux partis politiques. Même à défaut d'un examen plus approfondi de la question, il est permis d'affirmer qu'une exonération générale des taxes des postes et des télécommunications en faveur de la presse et/ou des partis sortirait du 138

cadre fixé par l'ensemble du droit constitutionnel à la marge d'appréciation qu'offre l'article 36,3e alinéa, est., à l'élaboration de tarifs PTT différenciés. Cette exonération serait difficilement compatible avec les principes constitutionnels, notamment ceux de l'égalité de traitement des usagers des PTT (art. 4 est.) et de la garantie d'une exploitation judicieuse des entreprises PTT en vue d'un apport à la caisse fédérale (art. 36,2e al., et 42, let. b, est.). Le soutien des partis au moyen de réductions plus importantes sur les tarifs PTT est ainsi une question de dosage minutieux dont le résultat dépend essentiellement de la méthode d'interprétation de la constitution. Si l'on tend, à l'instar de divers intervenants dans les débats parlementaires du printemps 1986 sur l'article d'aide à la presse, vers une interprétation restrictive, rigoureusement fidèle à la lettre, on n'attribuera au législateur qu'un pouvoir d'appréciation minimum et les possibilités de développer l'aide accordée aux partis seront, d'une manière générale, fortement restreintes; on pourrait même aller jusqu'à remettre en question les mesures d'aide actuelles. Si l'on se fonde, au contraire, sur une interprétation extensive et généreuse des droits et des libertés démocratiques, sur le plan tant matériel qu'institutionnel - comme ce fut le cas lorsque les Chambres accordèrent les réductions tarifaires actuelles à la presse et aux partis - alors on jugera que des avantages tarifaires plus étendus sont en principe compatibles avec notre constitution. Ces considérations s'appliquent par analogie à l'aide envisagée par les commissions préparatoires sous forme d'allègements fiscaux<sup>35</sup>. L'octroi de temps d'antenne supplémentaires à la radio et à la télévision, également préconisé, se heurterait inéluctablement à l'indépendance et à l'autonomie des programmeurs, garanties par l'article 55bis, 3e alinéa, est., à moins que ces derniers n'y consentent de leur propre chef. Alors qu'un soutien (indirect) des partis par le biais des compétences actuelles de la Confédération n'est pas dépourvu d'obstacles sur le plan du droit constitutionnel, celui-ci n'exclut pas à priori toute aide (directe) aux partis; certes il ne contient à cet effet aucun point de référence concret, mais la connexion de diverses dispositions constitutionnelles ou l'ensemble de la constitution en tant qu'instrument de gouvernement, offrent certains débouchés. L'aide peut se fonder sur une telle base en matière de droits populaires, notamment en ce qui concerne les élections du Conseil national et les votations fédérales. Les droits populaires exigent que les citoyens actifs puissent se faire eux-mêmes une opinion sur les candidats ou sur les objets soumis en votation. Les partis politiques répondent à cette exigence dans la mesure où ils présentent les candidats et procurent l'information et l'interprétation politique indispensables à une formation saine de l'opinion et de la volonté. Du point de vue constitutionnel, il existe donc incontestablement un lien adéquat entre un système pluraliste de partis dynamiques et capables de remplir leurs tâches et les droits populaires inscrits dans la constitution<sup>36</sup>\*. Il ne reste qu'à déterminer si ce lien est suffisamment étroit pour justifier un soutien accru de la part de l'Etat. La question appelle une réponse positive si l'on s'appuie sur une notion matérielle et non pas formelle de la constitution et que l'on considère l'enracinement traditionnel des partis dans les droits populaires comme une particularité helvétique (cf. ch. 122). L'analyse fondée sur la constitution au sens matériel, qui englobe l'ensemble des

structures et du fonctionnement du système politique, permet d'affirmer que les partis politiques font aujourd'hui déjà partie intégrante de la constitution<sup>37</sup>). Cela est vrai au niveau fédéral tout d'abord et, avant tout, en ce qui concerne les élections du Conseil national. Les partis se sont pour la première fois révélés indispensables en leur qualité d'«organiseurs des élections» avec l'adoption des listes de partis imprimées, lors des élections du Conseil national en 1875, encore dominées à l'époque par le système

majoritaire; l'importance des partis est devenue plus évidente encore lors de l'introduction du système proportionnel en 1918; celui-ci implique précisément leur existence et leur pouvoir d'action pour la présentation des candidatures aux élections, l'exploitation des voix, le suffrage de liste, etc. L'on ne saurait ignorer, par ailleurs, le rapport étroit qui existe entre les partis et l'institution du référendum, ainsi que les votations populaires, facultatives ou obligatoires, que ce dernier entraîne. Historiquement, le canton de Saint-Gall nous en fournit un exemple éclatant: il fut le premier canton à introduire le référendum sous forme de veto et à favoriser ainsi l'apparition des premiers partis politiques suisses<sup>38</sup>. Afin de devenir une arme efficace dans la lutte politique, le référendum (comme plus tard l'initiative) impliquait des formations politiques, sans lesquelles les droits populaires n'auraient jamais pu se développer. Même si dans l'organisation et le déroulement des votations populaires les partis ne disposent pas du même monopole de fait que pour les élections du Conseil national, ils n'en demeurent pas moins les garants et les piliers de notre démocratie référendaire. Ce lien entre les élections du Conseil national, ainsi que, dans une moindre mesure, les votations fédérales, et des partis politiques aptes à remplir leurs tâches permet de considérer que l'octroi de subsides fédéraux aux partis pour couvrir leurs frais d'élections et de votations est conforme au droit constitutionnel; sa connexité matérielle avec les normes constitutionnelles sur le Conseil national<sup>39</sup> et sur les institutions de la démocratie directe<sup>40</sup> suffit à justifier l'existence d'une compétence fédérale implicite. Cette constatation ne nous indique cependant pas la clef de répartition, l'étendue et les modalités d'un soutien fédéral (cf. ch. 362.22). 342.2 Réglementation ou financement des partis? Un postulat Schürmann, du 24 septembre 1969, réclamait la «réglementation» des partis et des associations. Le postulat des deux conseils, qui fait l'objet du présent rapport, met l'accent sur des mesures d'«aide» en faveur des partis; leur poids principal doit porter - ainsi que cela ressort clairement de l'historique du postulat et des débats parlementaires<sup>41</sup> - sur un financement. Au début du chiffre 342, nous avons déjà souligné que des moyens d'intervention limités à un financement diminuent les chances de maîtriser les difficultés actuelles<sup>42</sup>. Nous allons étudier brièvement cette question, en nous référant une fois de plus aux discussions relatives à l'aide à la presse<sup>43</sup>. Il convient, en premier lieu, de relever que le soutien financier et les mesures juridiques sont pratiquement indissociables: en vertu du principe de la légalité, chaque mesure financière nécessite une base juridique; inversement, toute prescription légale ou toute disposition institutionnelle s'accompagne généralement de retombées financières plus ou moins considérables. En outre, il est souvent

140

nécessaire de combiner les mesures financières et juridiques qui, appliquées isolément ou sans coordination, perdraient de leur efficacité<sup>44</sup>). Dans certains cas, il existe un rapport de dépendance entre les mesures financières et juridiques, en ce sens que les unes, sans représenter une condition indispensable pour ordonner les autres, constituent une base de justification supérieure<sup>45</sup>. Enfin, la réglementation juridique et le financement des partis sont partiellement interchangeables dans la mesure où ils poursuivent le même objectif par des moyens différents<sup>46</sup>. Ces multiples corrélations entre financement et normes juridiques démontrent clairement qu'un choix catégorique serait inadéquat. On peut en revanche mettre davantage l'accent soit sur les prestations financières, soit sur les règles de comportement de l'Etat. Lorsque le budget de la Confédération est serré ou déficitaire, comme ce fut régulièrement le cas dans la première moitié de cette décennie, la faculté de privilégier un financement est de toute manière restreinte - comme cela a été souligné lors des précédents débats relatifs au soutien des partis en 1983/84<sup>47</sup> -. 343 Les mesures de

soutien dans l'Etat fédéral Dans un Etat fédéral, il est indispensable de tenir compte des structures fédératives, aussi et même surtout lorsqu'il s'agit de définir l'aide de l'Etat aux partis. La répartition de cette aide doit respecter tous les niveaux de cet ordre, de manière à répondre le mieux possible aux besoins des Etats membres, de manière également à tenir compte de leurs spécificités juridiques, de leur organisation, ainsi que de leurs moyens financiers et personnels. Les principes directeurs de cette répartition sont notamment: - la structure fédérative des partis politiques suisses (partis nationaux, cantonaux, communaux; cf. ch. 13); - la diversité des mesures d'aide envisageables (cf. ch. 311 et annexe 1), dont une partie importante est toutefois exclue d'emblée par les restrictions contenues dans le postulat des deux conseils (ch. 342); - l'attribution actuelle des compétences, variable selon les mesures: certaines ne pourraient être prises que par la Confédération (p. ex. l'octroi de réductions sur les tarifs FIT, pour autant qu'elles ne soient pas remboursées par la collectivité aux entreprises PTT), d'autres (p. ex. affichage de la propagande des partis) uniquement par les cantons ou les communes; quelques-unes, enfin (p. ex. allègements fiscaux), pourraient être assumées parallèlement par la Confédération et les cantons. La combinaison de ces divers aspects soulève de nombreuses questions pratiques: dans l'optique de la politique fédéraliste, serait-il correct de n'accorder des réductions de tarifs PTT qu'aux partis nationaux, ou bien les partis cantonaux et communaux devraient-ils aussi en bénéficier? La présence des partis peut-elle être renforcée, indépendamment de leur structure fédérative, dans les programmes de radio et de télévision de la SSR, ou devrait-elle l'être plutôt dans les programmes des diffuseurs locaux et régionaux? Que penser de la possibilité d'édicter des prescriptions fédérales obligeant les cantons à adopter des mesures 141

d'aide, que ce soit de manière exclusive (comme dans le cas des listes pour les élections du Conseil national)<sup>48\*</sup>, ou parallèlement aux mesures de la Confédération (p. ex., en cas d'allègements fiscaux)? La Confédération doit-elle, par des aides financières, inciter les cantons à adopter des mesures d'aide, voire récompenser ceux qui en prennent? Est-il judicieux de faire dépendre certaines mesures fédérales de mesures prises parallèlement dans les cantons? Avec ces questions, nous abordons une préoccupation importante, c'est-à-dire l'éventualité de l'insertion concluante dans l'ordre fédéraliste d'une nouvelle tâche publique intitulée «aide aux partis politiques». Sans entrer pour l'instant dans le détail des mesures y afférentes, ni prétendre offrir une formule toute prête, nous devons souligner les points suivants: 343.1 Mesures fédérales en faveur des partis cantonaux et communaux? La question de savoir si les mesures d'aide de la Confédération doivent être réservées exclusivement aux partis nationaux, ou s'il convient d'en faire également profiter les partis cantonaux et communaux, peut être envisagée de diverses façons. L'un des critères de ce choix est d'ordre juridique: une mesure doit-elle émaner de l'Etat central uniquement ou peut-elle être ordonnée simultanément aux divers niveaux du système fédéraliste? Un autre critère réside dans le degré d'efficacité des mesures: compte tenu de la structure fédérative des partis et selon les circonstances, certaines mesures ne sont réellement efficaces que si les partis cantonaux et communaux en bénéficient également. Inversement, une limitation du cercle des bénéficiaires aux partis nationaux peut être justifiée dans la mesure où l'extension du soutien fédéral inciterait les cantons et les communes à négliger leurs propres responsabilités envers leurs partis. Le cercle des bénéficiaires de mesures fédérales ne peut être déterminé de façon générale, mais seulement en fonction de chaque mesure envisagée. 343.2 Participation des cantons aux mesures d'aide fédérales? On pourrait imaginer d'associer les cantons aux dépenses de la Confédération, à condition notamment qu'un

élargissement du cercle des bénéficiaires de mesures fédérales soit souhaité et accepté en toute connaissance de cause. Il est en effet préférable de laisser agir les cantons et les communes de manière autonome, plutôt que de provoquer un enchevêtrement triangulaire (Confédération, cantons, partis) des moyens financiers, avec tout ce qu'il comporte de tracasseries administratives et d'empiétement sur la liberté de décision des cantons. 343.3 Mesures d'aide cantonales ordonnées par le droit fédéral? Compte tenu de la structure fédérative de nos partis, la Confédération pourrait considérer que la tâche d'aider les partis n'est pas de son seul ressort, mais qu'elle doit être accomplie en collaboration avec les cantons. Dans ce cas également, elle doit pouvoir s'appuyer sur une base constitutionnelle<sup>49</sup>. Alors que la constitution 142

lui impose déjà d'étroites limites en ce qui concerne son propre champ d'action en faveur des partis, il n'est pas surprenant qu'elle n'offre guère de possibilités - ou tout au moins qu'elle ne les étende pas - de prescrire aux cantons l'adoption de mesures d'aide. L'article 56 est. sur la liberté d'association, mentionné à plusieurs reprises (ch. 127 et 342.1), n'est d'aucun secours, car il n'oblige pas les cantons à adopter des mesures de soutien en faveur des associations ou de certaines d'entre elles. Les dispositions relatives au Conseil national et aux institutions de la démocratie directe, déjà évoquées au sujet de l'aide autonome aux partis (cf. ch. 342.1), pourraient en revanche entrer en ligne de compte. Depuis 1978, la LDP oblige les cantons à imprimer et à distribuer, d'office et à leurs frais, aux électeurs toutes les listes relatives aux élections du Conseil national (cf. ch. 313.1, ainsi que les annexes 3, 4 et 10); elle constitue en ce sens un précédent. La compétence fédérale en matière d'harmonisation fiscale (art. 42<sup>iumiules est.</sup>) ne permettrait d'obliger les cantons à soutenir les partis que dans la mesure où cette obligation pourrait s'appuyer sur le reste du droit constitutionnel; ce qui, en l'occurrence, n'est pas le cas. Selon les lignes directrices relatives au développement des structures fédératives, élaborées dans le cadre d'une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, de telles atteintes à l'autonomie cantonale devraient en principe n'être que subsidiaires et se limiter au cas où un soutien rationnel et efficace des partis ne pourrait être réalisé autrement que par un mandat aux cantons. La Confédération devrait en premier lieu adopter des mesures propres, susceptibles d'inciter les cantons à aligner ultérieurement leurs activités - s'ils n'ont pas déjà précédé la Confédération dans ce domaine. 343.4 Soutien fédéral aux mesures d'aide cantonales? Il convient finalement d'examiner, tant en ce qui concerne les mesures autonomes des cantons que celles ordonnées par la Confédération, si cette dernière doit également participer aux charges financières accrues qui en découlent pour les cantons. Dans le premier cas, il s'agirait, selon la définition des notions contenue dans le projet de la loi fédérale sur les aides financières et les indemnités<sup>50</sup>, d'une aide financière, c'est-à-dire d'un avantage monnayable accordé aux fins de promouvoir ou d'assurer la mise en œuvre ou la poursuite d'une tâche d'intérêt public. Dans le deuxième cas, la contribution fédérale revêtirait le caractère d'une indemnité, c'est-à-dire d'une prestation destinée à atténuer ou à compenser les charges financières qu'impose l'exécution de tâches prescrites en vertu du droit fédéral ou de tâches de droit public déléguées par la Confédération. Si l'on opte pour un engagement autonome de la Confédération, éventuellement concurrencé par des activités cantonales parallèles, la question de savoir si une indemnisation fédérale est souhaitable, voire nécessaire, ne revêt pratiquement aucun intérêt. Si l'on voulait en revanche prescrire aux cantons des mesures d'encouragement par le biais du droit fédéral, cette question se poserait alors inévitablement; car l'exécution de telles tâches sortirait nettement du cadre des charges administratives et financières normales habituellement liées à l'applica- tion de

la législation fédérale. 143

La question de l'opportunité des prestations fédérales sous forme d'aides financières aux cantons appelle les mêmes remarques que la participation des cantons aux mesures d'aide adoptées par la Confédération: il est préférable que Confédération et cantons agissent séparément et sous leur propre responsabilité. L'enracinement profond des partis suisses dans la structure fédérative de notre pays donne encore davantage de poids à cette option, mis à part le fait que cette solution serait probablement plus rationnelle et efficace pour les partis qu'un enchevêtrement inextricable de soutiens financiers.

### E. 35

**Principes directeurs** L'aide de l'Etat aux partis politiques doit se conformer à certains principes directeurs, qui sont déterminants pour un système de partis démocratique et ouvert et se rattachent directement au droit constitutionnel en vigueur<sup>51</sup>). Ces principes sont au nombre de trois: 351 La démocratie politique L'organisation des partis n'est pas une fin en soi; elle est plutôt fonction de leurs objectifs politiques, notamment de leur désir d'influencer ou de participer aux activités de l'Etat. Le soutien des partis par l'Etat doit être envisagé à partir de ces objectifs, tout en tenant compte de l'ordre démocratique et de ses règles du jeu. Il ne peut pas se borner à répondre aux besoins des partis, mais doit, au contraire, s'inspirer des options fondamentales du droit constitutionnel pour la démocratie des libertés et du pluralisme. Il ne doit pas donner l'impression d'une emprise des partis officiels sur les institutions de la démocratie directe conduisant à l'enchevêtrement du processus de formation de la volonté générale et du travail de façonnement de cette volonté par les partis politiques. En d'autres termes, il faut veiller à ce que la tâche de formation des partis ne sombre pas dans une sorte de propagande d'Etat, proche de l'endoctrinement. Le rôle de charnière que jouent les partis entre les organes de l'Etat et les citoyens doit être préservé; il faut éviter de provoquer, ne serait-ce qu'en apparence, un phénomène d'identification, plus ou moins accentué, des partis avec l'Etat et le peuple, ou des tâches d'intérêt public de l'Etat avec les intérêts des partis. 352 La liberté des partis Le soutien des partis par l'Etat doit, en outre, tenir compte du droit fondamental des partis à leur liberté, qui découle directement de la liberté d'association en général (art. 56 est.; cf. ch. 127 et 342.1). La liberté des partis comprend, d'une part, la liberté de fondation et, d'autre part, la liberté d'action. On ne saurait restreindre ou supprimer la liberté de fonder de nouveaux partis, ni juridiquement (p. ex. par des prescriptions légales de comportement), ni dans les faits (p. ex. par des mesures de financement). On ne peut pas non plus concevoir ou aménager le droit des partis et leur soutien de façon à exercer une influence sur la formation de leur opinion et de leur volonté intrinsèques. La libre concurrence entre les 144

•\* diverses formations politiques est aussi un élément indispensable de la liberté des partis. L'aide que leur offre l'Etat ne doit en aucun cas porter atteinte au principe de la libre concurrence que se livrent les partis pour gagner la confiance des électeurs et façonner l'opinion publique. 353 L'égalité des partis Le principe de l'égalité que l'Etat doit respecter dans l'ensemble de ses activités (art. 4, 1er al., est.) contient également le principe de l'égalité de traitement auquel doit se conformer le soutien des partis par l'Etat. Comme dans d'autres domaines, l'application de ce principe pose certains problèmes. Ceux-ci résident dans la question fondamentale suivante: quelle est l'étendue de l'égalité formelle, de l'égalité matérielle et de l'égalité des chances que le droit et l'aide aux partis devraient promouvoir? Dans un système politique démocratique et fondé sur les libertés, il appartient aux citoyens de déterminer, par le verdict des urnes, la force respective des diverses

formations politiques. Il incombe dès lors à l'Etat de veiller à ce que ses mesures ne viennent pas fausser la concurrence entre les partis - y compris celle que pourraient exercer de futurs partis<sup>52</sup>. Cela ne signifie cependant pas que tous les partis, indépendamment de leur importance, doivent être traités de manière absolument identique en ce qui concerne toutes les mesures d'aide, qu'elles soient juridiques ou financières. En matière de soutien financier notamment, il est permis, voire nécessaire, d'opérer des distinctions. Mais si l'on admet qu'en raison de la disparité des moyens financiers et de propagande dont disposent actuellement les partis, l'égalité de leurs chances dans les campagnes électorales ou de votations n'est plus garantie<sup>53</sup>, on songe à des mesures étatiques favorisant un équilibre des chances. Les notions d'égalité et d'équilibre des chances jouent, par exemple, un rôle-clé dans la législation sur les partis et dans la jurisprudence des tribunaux suprêmes d'Allemagne fédérale<sup>54</sup>. En Grande-Bretagne et aux Etats-Unis, il incombe depuis toujours à l'Etat de contrôler les aspects financiers des campagnes électorales, dans l'intérêt de l'égalité des chances des partis. En Suisse, l'idée d'un équilibre des chances est apparue relativement tôt dans les débats relatifs à l'aide aux partis, où l'on a réclamé la création de conditions permettant aux partis de mener les campagnes électorales à armes plus ou moins égales<sup>55</sup>. La transposition de cette idée dans le cadre d'un système d'aide suscite cependant de profondes divergences d'opinion et une certaine insécurité dans la littérature.

## **E. 36**

**Possibilités de renforcer les mesures de soutien aux partis politiques** Dans les chapitres précédents, nous avons exposé la situation de nos partis par rapport au système politique suisse et aux problèmes qui se posent actuellement. Nous avons également analysé l'aide que l'Etat apporte aux partis sous l'angle de sa justification, de sa dimension actuelle, de ses possibilités d'extension et de ses limites. Il convient maintenant de procéder à un tour d'horizon des mesures envisageables pour renforcer le soutien fourni par l'Etat, conformément au 145

postulat des deux conseils relatif à l'aide aux partis politiques. A cet égard, il apparaît judicieux de se baser sur l'annexe 1 du présent rapport qui contient un aperçu de toutes les possibilités que nous avons répertoriées. Dans le commentaire de chacune des mesures, nous en préciserons brièvement la nature et le but, nous indiquerons sa diffusion en Suisse et à l'étranger et nous examinerons enfin les avantages et les inconvénients de son éventuelle mise en œuvre au niveau de la Confédération.

### 361 Mesures juridiques et institutionnelles (ch. 1 de l'annexe 1)

Le postulat, qui est à l'origine de notre rapport, parle essentiellement d'une «aide» aux partis et, dans les débats parlementaires, l'accent a été mis, de façon plus ou moins claire, sur un «financement» des partis (cf. ch. 342.2). Cela ne doit pas nous empêcher d'évoquer également les mesures juridiques et institutionnelles.

#### 361.1 Inscription des partis politiques dans la constitution

Dans leur postulat, les Chambres ont d'emblée choisi une option contraire à la consécration des partis dans le droit constitutionnel; elles ont manifestement tenu compte de l'expérience peu encourageante faite au début des années 70<sup>56</sup>. Sans revenir sur la tentative de créer un article sur les partis, qui a échoué à l'époque, nous tenons à souligner qu'un soutien des partis par l'Etat dépourvu de décision fondamentale au niveau du droit constitutionnel n'est - et ne demeure - qu'un expédient. C'est d'ailleurs l'une des raisons principales pour laquelle les partis et leur soutien figurent dans le projet d'experts 1977 (art. 68) et dans l'essai de modèle du DFJP (art. 87) relatifs à une nouvelle Constitution fédérale.

#### 361.2 Revalorisation des partis dans les procédures de consultation

Comme on le sait, le droit des partis d'être consultés ne

figure pas dans la Constitution, comme celui des cantons et des associations, mais uniquement dans les directives du Conseil fédéral de 1970 sur la procédure préliminaire en matière de législation. Cette inégalité de traitement sur le plan juridique a été perçue comme la confirmation de l'amointrissement du rôle des partis dans le processus législatif<sup>57</sup>. Même si les moyens actuels, tant financiers qu'en personnel, des partis ne leur permettent pas toujours d'utiliser au mieux leur droit de prendre position, l'inscription de ce droit dans la constitution paraîtrait justifiée, que ce soit dans un article sur les partis ou dans une disposition générale sur la procédure préliminaire en matière de législation<sup>58</sup>. Néanmoins, cette mesure n'entre pas non plus en ligne de compte, puisque les Chambres ont décidé qu'une aide aux partis politiques devait se limiter à «ce qui peut être réalisé sur la base de la constitution en vigueur». Il ne serait guère judicieux de songer à la consécration

de ce droit au niveau de la loi au lieu de la constitution - par exemple en l'insérant dans la loi sur les rapports entre les conseils - car cette solution ne permettrait d'obtenir ni la revalorisation des partis, ni leur mise sur pied d'égalité avec les associations. 361.3

Revalorisation des partis politiques dans la procédure d'élection du Conseil national Au chiffre 127, nous avons souligné que la représentation proportionnelle instituée par la constitution pour l'élection du Conseil national (art. 73 est.) implique nécessairement l'existence de partis politiques. Il n'avait alors pas été précisé que cet aspect est largement occulté et relativisé par la réglementation formelle des élections, telle qu'elle ressort de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (LDP; RS 161.1). 50 électeurs domiciliés dans un même • arrondissement ont ainsi la faculté de proposer des listes de candidats (art. 24 LDP). Les électeurs peuvent, d'autre part, utiliser des bulletins électoraux vierges, c'est-à-dire sur lesquels ne figure aucune indication de parti ou de candidat (art. 35, 1er al., LDP). De plus, ils sont entièrement libres de biffer des noms de candidats ou la désignation du parti imprimés sur les bulletins électoraux; ils peuvent les remplacer par une autre dénomination de liste ou par des noms de candidats d'autres listes (panacher); ils ont enfin la possibilité d'inscrire deux fois le nom du même candidat sur un bulletin (cumuler) (art. 35, 2e et 3e al., LDP). Tout en préservant le système proportionnel, il serait possible d'accroître sensiblement l'influence des partis politiques sur le résultat des élections en supprimant la faculté de neutraliser les listes présentées par les partis et la liberté d'aménager celles-ci au gré des préférences individuelles. Indépendamment du bouleversement des habitudes politiques qu'elles provoqueraient, ces modifications exigeraient des sacrifices si lourds - disparition des considérations liées à la personnalité des candidats et affaiblissement de la démocratie directe - qu'elles dépasseraient probablement le cadre des mesures envisageables. Si, dans notre pays, la démocratie partisane et la démocratie directe parviennent à coexister, c'est que toutes deux renoncent à s'épanouir au détriment l'une de l'autre. 361.4 Renforcement de la présence des partis à la radio et à la télévision Les émissions de radio et de télévision consacrées aux partis ou faisant appel à leur participation - que ce soit dans les programmes de la SSR ou dans ceux des diffuseurs locaux - font partie, en Suisse comme dans la plupart des autres pays européens, des prestations de base que les médias sont appelés à fournir dans une société démocratique. On peut sans autre les considérer comme une forme particulière de soutien aux partis politiques. Ces émissions constituent en fait un moyen essentiel de communication avec le public, parallèlement à la presse d'opinion et parfois en concurrence avec elle; elles offrent aux partis une chance unique de s'adresser, de manière vivante et attrayante, à un large public, de le stimuler, de le mobiliser et de l'inciter à participer à la vie politique. Il n'est dès

lors pas étonnant que la revendication d'un renforcement des mesures étatiques de soutien aux partis suggère régulièrement aux parlementaires<sup>59</sup>) et aux dirigeants des partis<sup>60</sup>) l'idée d'un renforcement de la présence des partis dans les médias électroniques. La SSR n'est pas restée sourde à cet appel. Elle s'est en effet déclarée prête à en tenir compte de manière appropriée et efficace dans le cadre des possibilités offertes par la politique des médias. Preuve en est l'analyse suivante de ses programmes.

361.41 La présence des partis dans les programmes de radio et de télévision de la SSR Actuellement, les bulletins quotidiens d'information renseignent régulièrement sur les activités nationales des partis politiques, telles qu'assemblées des délégués, réunions, etc. (cf. vue d'ensemble à l'annexe 6). Certes, il en est rendu compte avec plus ou moins de détails et d'insistance. Les reportages occupent, parmi les actualités, une place différente selon l'importance des partis ou l'impact politique de leurs délibérations ou de leurs décisions. Mais les prises de position des principaux partis à propos de préoccupations fédérales majeures, notamment des objets soumis en votation, de même que des résolutions importantes prises au sein des partis, comptent parmi les points essentiels de l'information sur la politique intérieure. En règle générale, les partis politiques se manifestent publiquement avant les élections et les votations, sur le plan fédéral en moyenne quatre fois par année. Dans l'intervalle, on note leur présence lors de communiqués ou de prises de position face aux événements politiques, à l'occasion des procédures de consultation, ainsi qu'à travers l'activité de leurs représentants au Parlement et au sein des autorités. La radio et la télévision répercutent cette présence de manière généreuse et permanente. A cet égard, il convient de signaler également les magazines d'information diffusés en dehors des bulletins de nouvelles habituels (cf. annexe 6). La SSR (radio et télévision) offre, pendant et après le renouvellement intégral des Chambres fédérales, la possibilité extraordinaire aux partis de présenter au public le bilan de leur action, leur programme et leurs cadres. L'activité des partis dans les cantons fait elle aussi l'objet d'une attention soutenue. De par sa nature, la radio est mieux à même de remplir cette tâche. Mais grâce à une plus grande diversification et à l'extension de la durée des programmes, ainsi qu'à l'envoi de correspondants dans les diverses régions arrosées par les émetteurs, la télévision a également réussi à organiser de manière plus systématique des reportages sur les événements cantonaux. La prise en compte de l'actualité cantonale demeure cependant plus aisée dans les régions de langues française, italienne et rhéto-romanche, dont les dimensions sont relativement modestes, qu'en Suisse alémanique. 148

\* 361.42 Les partis dans les programmes des radios et télévisions locales Pas plus que la concession de la SSR, ni l'ordonnance du 7 juin 1982 sur les essais locaux de radiodiffusion (OER)<sup>61</sup> ni les autorisations délivrées jusqu'ici en vertu de ce texte ne prescrivent expressément de tenir compte des partis politiques. Malgré cela, tous les programmes qui émanent des radios et télévisions locales se font l'écho de la politique locale ainsi que des partis qui l'animent. A la différence des programmes de la SSR, l'éventail des événements est bien moins riche. Néanmoins, les informations de politique nationale, régionale et surtout locale se sont taillé une solide part des programmes de toutes les radios locales.

361.43 Limites à la présence des partis politiques à la radio et à la télévision Sous l'angle du droit constitutionnel d'abord, l'article 55<sup>62</sup> est. sur la radio et la télévision ne peut fournir aucune base suffisante à promouvoir les partis politiques par le biais de consignes de programmation. Radio et télévision sont certes tenues de contribuer notamment à la libre formation des opinions ainsi que de refléter équitablement leur diversité. Et comme dans une démocratie référendaire, l'arène politique constitue le champ d'action fondamental où

se forme et s'exprime librement une pluralité d'opinions politiques, le mandat constitutionnel de programme impose de même aux responsables, lorsqu'ils traitent de thèmes politiques, de présenter le rôle des partis. Mais ceux-ci ne sauraient en déduire une prétention à être pris en considération dans les programmes. En effet, les 2e et 4e alinéas de l'article constitutionnel ne font pas mention des besoins de la politique ou des partis politiques. De plus et surtout, le 3e alinéa garantit l'indépendance et l'autonomie dans la conception des programmes de la radio et de la télévision, ce qui rend difficilement soutenable l'invocation d'un «droit à l'antenne» par les partis. La concession du 5 octobre 1987<sup>62</sup> renferme des aspects essentiels du principe de l'autonomie de la SSR garanti par la constitution. Son article 5 précise: «La concession n'accorde à aucun tiers le droit d'utiliser les installations de la SSR, ou d'exiger la diffusion d'œuvres ou d'idées déterminées dans les programmes de radio et de télévision de cette société». Par ailleurs, conformément à l'article 6, la SSR n'est tenue de diffuser que les déclarations officielles ordonnées par l'autorité concédante, les communiqués urgents de la police et les alertes émanant d'une autorité. Elle doit enfin porter à la connaissance du public les actes législatifs publiés en procédure extraordinaire. Quant aux programmes des radios locales, l'OER précitée s'en tient au but général auquel ils sont soumis<sup>63</sup>), au caractère local des émissions<sup>64</sup> ainsi qu'à l'interdiction de la propagande politique<sup>65</sup>. Les dispositions de cette ordonnance et les éventuelles directives liées aux concessions provisoires permettent largement aux diffuseurs de choisir quand et comment ils traiteront de la politique locale et la mesure dans laquelle ils tiendront compte des partis politiques. Ainsi, les radios locales et les télévisions régionales peuvent déjà contribuer à faire connaître la politique locale et les partis qui l'animent. Du point de vue constitutionnel, elles n'y sont donc pas tenues; les 12 Feuille fédérale. 141e année. Vol. I 149

partis politiques locaux et cantonaux ne sauraient se prévaloir d'un «droit à l'antenne» pour leur propre promotion. L'article 55bls est. impose un devoir de retenue à l'Etat dans l'utilisation des programmes de radio ou de télévision à ses propres fins ou dans la mise de ceux-ci au service de tiers. Ce devoir figure également dans le projet de loi du Conseil fédéral, du 28 septembre 1987 sur la radio et la télévision (FF 1987 III 727 ss). Radio et télévision sont ainsi tenues de livrer aux auditeurs et téléspectateurs une information à la fois diversifiée et fidèle sur les domaines abordés. Elles doivent aussi propager les connaissances civiques. A la différence, notamment, de l'encouragement de la création culturelle suisse, ou de la présence de la Suisse à l'étranger, ou encore de celui de la production cinématographique, le soutien aux partis politiques n'est jamais exprimé sur le mode positif: c'est plutôt sur un mode négatif qu'il est fait mention des partis dans les dispositions destinées à assurer l'indépendance et l'autonomie des diffuseurs (responsables de programmes). Ainsi les dispositions suivantes: l'offre globale des programmes ne doit pas servir unilatéralement les intérêts de certains partis, etc. (art. 3, 2e al.); nul n'a un droit personnel à exiger la diffusion de présentations ou d'informations déterminées (art. 5, 3e al.); les émissions en relation avec l'exercice des droits politiques ne peuvent être financées par des dons (art. 18, 4e al.). D'un autre côté, la présence des partis politiques à la radio et à la télévision se trouve encore limitée par le système politique suisse lui-même, ainsi que par certains aspects ou points de vue propres à la politique des médias. Les institutions de la démocratie directe permettent encore à d'autres organisations d'exercer une influence sur le processus de formation des opinions et volontés politiques. A ce titre, il est à relever que les partis politiques ne sont pas les seuls à animer les campagnes électorales, mais également les associations et les mouvements récents. Le rôle des partis dans notre système politique

n'est donc pas le même que dans les démocraties parlementaires. Là, les médias prennent facilement les partis au mot lorsque ceux-ci entendent réaliser leurs buts et leurs promesses. Et, en règle générale, les orateurs y sont clairement catalogués. Il ne peut toutefois pas être dans l'intérêt des partis d'éveiller, par le biais d'un renforcement incontrôlé de leur présence à l'antenne et à l'écran, de vains espoirs quant à leur rôle dans le système politique suisse. Tout soutien des partis par les médias électroniques doit également tenir compte de ces particularités. Si tant est que la SSR soit tenue de renforcer la présence des partis à la radio et à la télévision, elle ne doit pas se limiter à ne reproduire que leurs opinions; elle doit par exemple aussi tenir compte de manière appropriée des avis et courants divergents à l'intérieur même des partis. Finalement, la portée réelle du soutien des médias aux partis politiques dépend du bon accueil du public, donc des consommateurs. Il y aura lieu d'en tenir compte non seulement d'une manière générale dans le travail des médias, et notamment dans l'appréciation de leur impact, mais encore tout particulièrement à l'occasion d'émissions à caractère éducatif ou promotionnel. 150

361.44 Possibilités d'un renforcement de la présence des partis à la radio et à la télévision  
Ainsi que cela ressort des considérations de droit constitutionnel et de politique des médias, la présence des partis dans les médias électroniques ne peut être renforcée que par des décisions autonomes des diffuseurs: l'Etat ne saurait y remédier par des directives contraignantes. Les partis ont toujours porté une attention soutenue aux programmes de la SSR, laquelle s'est jusqu'ici constamment efforcée de tenir compte de leurs désirs. A l'avenir, la SSR restera disposée à prendre et à réexaminer régulièrement ses responsabilités vis-à-vis des partis. 361.441 Programmes de la SSR 361.441.1 Emissions électorales (annexe 5) Depuis 1971, la radio et la télévision diffusent, avant chaque élection pour le renouvellement du Conseil national, des émissions spéciales où les partis politiques peuvent présenter aux électeurs leurs candidats, faire état de leurs prestations dans la période écoulée et présenter leurs objectifs pour la nouvelle législature. A cette occasion, la Direction générale de la SSR édicte des directives après discussion avec les partis. Sont alors admis à ces émissions les partis ou les mouvements en fonction d'une participation active minimum dans les cantons, le minimum variant selon la région linguistique. De même, le temps d'antenne est réparti dans des proportions équitables, la clé variant d'une région à l'autre<sup>66</sup>. Pour les détails, on voudra bien se référer à l'annexe 5. La demande maintes fois formulée à la SSR, au cours de la dernière législature surtout, d'augmenter la durée de ces émissions semble être avant tout le vœu de petites formations espérant s'y assurer une participation plus grande. Les grands partis et la SSR elle-même sont réservés face à cette demande, quand ils ne vont pas jusqu'à la rejeter. Les responsables de programmes estiment que les émissions consacrées à l'élection du Conseil national en 1987 ont atteint une dimension qui, par rapport à la grille des programmes et à l'intérêt du public, rejoint la limite extrême à ne pas dépasser. L'expérience montre en effet que la présence des partis dans les programmes de la SSR est d'autant plus utile et efficace lorsqu'elle fait partie intégrante de l'information normale. Les émissions électorales sont souvent doublées d'une touche d'exclusivité ayant presque inéluctablement pour effet de provoquer la lassitude et de diminuer l'impact sur le public, surtout si celui-ci est trop souvent sollicité par ce genre d'émission. De plus, les tables ouvertes comptant plus de dix participants ne permettraient plus une discussion approfondie de thèmes proposés. C'est pour ces raisons que le renforcement de la présence des partis devrait moins résider dans une augmentation de la durée des émissions que dans une amélioration qualitative de ces dernières: la SSR y travaille sans relâche. 151

361.441.2 Emissions actuelles d'information (annexe 6) A côté de leurs journaux habituels, la radio et la télévision disposent dans chaque région d'un éventail d'émissions (magazines, documentaires, discussions) dans lesquelles les partis peuvent régulièrement se présenter. A cela s'ajoutent, pendant les sessions des Chambres fédérales, des émissions spéciales relatant les analyses des partis politiques sur des thèmes d'actualité. Il va sans dire que ce genre d'émission est étroitement lié aux événements politiques du moment et, partant, ni extensible ni renouvelable à loisir. Les thèmes et les acteurs y sont choisis selon les pratiques journalistiques usuelles. Traiter les partis selon des critères autres que journalistiques produirait des effets négatifs auprès du public: tel est l'enseignement de l'expérience acquise. Mais ceci n'exclut pas, dans l'éventail des émissions existantes, l'exploitation des possibilités de présenter les partis et leurs options d'une manière plus approfondie et plus suivie. La SSR a déjà réalisé quelques idées et vœux de cet ordre et a également l'intention d'y travailler à l'avenir.

361.441.3 Emissions nouvelles d'information à la télévision Suite à des discussions avec les états-majors des plus grands partis politiques, la télévision suisse alémanique (DRS) a développé le système traditionnel de reportages sur les assemblées générales de ces partis par l'introduction de reportages spéciaux intitulés «Congrès du parti X». Suite à la suggestion d'un parti gouvernemental, la SSR étudie également l'introduction d'une émission «Unparti sur la sellette», où les représentants du parti concerné seraient soumis aux questions critiques de plusieurs journalistes. L'idée ne serait pas tant celle d'une émission à diffusion régulière où les partis apparaîtraient à tour de rôle, mais bien plutôt celle d'une émission traitant de cas choisis, par exemple lorsque la situation d'un parti le justifierait d'un point de vue journalistique. Relevons enfin l'idée d'un «Bilan intermédiaire» des deux Conseils à la mi-législature. Cette émission pourrait combler la lacune laissée par la suppression du rapport intermédiaire sur la réalisation des Grandes lignes de la politique gouvernementale, décidée par les Chambres en 1984. Ces bilans intermédiaires consisteraient, d'une part, à analyser la mesure dans laquelle les partis ou leurs groupes ont tenu compte des problèmes qui préoccupent la population et qui figurent dans ces directives et, d'autre part, à évaluer le succès avec lequel ceux-ci ont contribué à les résoudre. La radio et la télévision suisses alémaniques ont fait passer pour la première fois l'idée dans les faits à la fin de 1985, et les télévisions de la Suisse romande et de la Suisse italienne ont fait part de leur intérêt.

361.441.4 Temps d'émission à la libre disposition des partis Dans cette hypothèse, les partis seraient eux-mêmes producteurs de leurs émissions. Cette variante bien connue<sup>67</sup> de la présence des partis dans les médias nous

152

vient de radios-télévisions étrangères et a déjà été réclamée et testée<sup>68</sup>) dans notre pays, bien que de manière isolée. Aussi attrayante de prime abord que puisse paraître cette idée du point de vue des partis, elle se révèle d'autant plus difficile à réaliser lorsqu'on y regarde de plus près. C'est une idée avec laquelle la SSR n'arrive pas à se familiariser et que, par ailleurs, la commission d'experts chargée de la préparation d'une loi sur la radio et la télévision a écartée<sup>69</sup>. De telles émissions poseraient inévitablement des problèmes de responsabilité des programmes dans le domaine du droit de la concession, dont la solution pourrait avoir des conséquences insatisfaisantes. Ce n'est donc pas sans raison que l'actuelle concession de la SSR et la future loi sur la radio et la télévision écartent tant la possibilité de laisser du temps d'antenne à la libre disposition de tiers que celle de délier les diffuseurs de la responsabilité d'émissions qu'ils n'auraient pas réalisées eux-mêmes. De plus, il faut être conscient que cette mise à disposition présuppose que les partis en supportent les charges financières et en personnel, de même qu'une formation minimale préalable en la matière (cf.

ch. 361.443). Mais en laissant aux partis le soin de réaliser eux-mêmes leurs émissions, on risque aussi que celles-ci aient un contenu plus publicitaire que politique. Finalement, on peut craindre encore que d'autres ne se réclament de l'égalité de traitement dans le «droit à l'antenne», comme par exemple les églises, les associations, etc. C'est pourquoi l'on peut douter que cette idée amène une réelle amélioration de la présence des partis politiques à la radio et à la télévision.

361.442 Programmes des radios et télévisions locales et régionales  
Les diffuseurs des radios locales et régionales peuvent-ils ou doivent-ils contribuer davantage à la représentation des partis sur les ondes? La structure fédérative des partis politiques suisses parle en faveur d'une telle solution: en effet, des zones d'écoute radiophonique locales et régionales paraissent mieux adaptées que le découpage actuel en zones nationales et par régions linguistiques opéré par la SSR. Mais la politique des médias façonne le cadre de travail des diffuseurs et c'est bien là l'origine des réserves qu'il faut formuler. L'article premier OER stipule que ces programmes ont le caractère d'essais locaux de radiodiffusion aux fins de préparer la législation en la matière. Ces essais reposent sur la volonté juridique et politique de laisser se développer les concepts de programme des différents diffuseurs par le libre jeu des forces sociales en présence, c'est-à-dire indépendamment de toute intervention étatique. Une charge grevant les autorisations d'essai, qui obligerait les diffuseurs à concéder aux partis un temps d'antenne librement utilisable, serait difficilement compatible avec cette volonté. En outre, de telles émissions pourraient placer les diffuseurs en situation de rupture avec leur propre conception de programmes et avoir pour principal résultat que la majeure partie de leur public-cible ne soit plus atteint. Dès lors, il paraît logique de s'en remettre également à l'appréciation des diffuseurs afin qu'ils déterminent la valeur et l'importance que la politique locale et les partis qui l'animent peuvent revêtir dans leur propre conception des programmes. Le projet de loi sur la radio et la télévision ne prévoit aucune modification essentielle par rapport à l'OER. 153

361.443 Formation en médias Bon nombre d'institutions et d'organisations susceptibles d'avoir un jour affaire aux médias ont déjà éprouvé le besoin d'une formation spéciale leur enseignant comment se présenter à la radio et à la télévision. Quelques représentants de partis ont aussi évoqué ce besoin à l'occasion de discussions avec la SSR. Certes, la plupart des partis comptent des membres qui ont une grande expérience des médias. Mais tous ne se présentent pas sous leur meilleur naturel, ni ne font preuve de grande aisance ou de vivacité d'élocution. Une initiation au travail dans les médias leur serait une aide précieuse. A l'instar d'autres institutions, la SSR est en mesure de leur dispenser des cours. Elle dispose à cet effet de services de formation bien adaptés et exploite, conjointement avec l'Association suisse des éditeurs de journaux et l'Association des journalistes suisses, un centre de formation aux médias à Horw/Lucerne. Elle a déjà organisé plusieurs de ces cours avec succès.

361.5 Offre de locaux de réunion publics Les assemblées constituent un lieu important du débat menant à la formation de la volonté et de l'opinion sociales et politiques. Qu'elles revêtent la forme de réunions de partis dans des salles privées et en principe non ouvertes au public, ou de soirées de conférence, d'information ou de discussion dans les cafés, ou encore de simples rencontres dans la nature, toutes ces assemblées constituent en fait l'antichambre des décisions politiques. C'est pourquoi, depuis 1970, le Tribunal fédéral considère le droit de réunion comme une liberté constitutionnelle non écrite<sup>70</sup>. Dans d'autres Etats comme par exemple en Grande-Bretagne, en République fédérale d'Allemagne ou en Autriche, l'offre par l'Etat de locaux de réunion aux partis politiques est régie par la loi. La seule liberté de réunion suffit-elle à fonder en Suisse une prétention à

disposer de locaux? Même la jurisprudence la plus récente du Tribunal fédéral défend encore la thèse que les droits fondamentaux servent exclusivement à se défendre contre les ingérences disproportionnées de l'Etat dans le domaine protégé et qu'il n'est donc pas question d'en déduire quelque prétention à faire valoir une prestation positive de l'Etat<sup>71</sup>). De même, ni la liberté d'expression, ni la liberté de réunion ne confèrent au citoyen un droit à ce que «l'Etat crée des moyens particuliers ou les mette à sa disposition pour exercer ces libertés»<sup>72</sup>'. Une analyse plus fouillée de la jurisprudence fédérale de ces dernières années laisse tout de même entrevoir que la thèse ci-avant ne vaut plus de manière illimitée. Ainsi, depuis 1979, le Tribunal fédéral reconnaît-il une «prétention limitée» à l'utilisation du domaine public, droit qu'il tire également du contenu idéal des libertés fondamentales<sup>73</sup>). Et dans un jugement non publié du 19 mars 1980<sup>74</sup>), il a encore étendu sa jurisprudence à l'utilisation des salles communales pour le même motif. L'esprit d'ouverture qui caractérise la jurisprudence du Tribunal fédéral et le fait que, par sa conception de la communauté, un Etat de droit libéral et conscient de son caractère fédéraliste contient déjà en lui les germes d'une égale bonne disposition à prêter ses locaux de réunion aux partis 154

politiques en cas de besoin; ne constituent certes pas un obstacle à une réglementation fédérale en la matière, mais permettent sans aucun doute d'en faire l'économie. 361.6 Facilités administratives pour les activités des partis En vertu de l'article 8sexies, 5e alinéa, dernière phrase, de la loi sur les rapports entre les conseils, les secrétariats de groupes peuvent avoir recours aux services du Parlement pour préparer les activités des groupes. L'article 8sep<sup>es</sup>, première phrase, de la même loi assure, dans la mesure du possible, des facilités aux groupements de parlementaires pour leurs activités ainsi que la mise à disposition de salles de séances. Ces facilités administratives consistent avant tout en travaux de dactylographie et de multcopie ainsi qu'en envois de convocations et de documentation<sup>75</sup>'. Etant donné la modeste infrastructure des partis, aux échelons cantonaux et communaux notamment, on ne comprendra que mieux l'idée de faire profiter leurs secrétariats de certaines prestations de service. En dépit de la structure fédérative des partis, la Confédération devrait cependant limiter l'octroi de telles prestations aux secrétariats des seuls partis représentés à l'Assemblée fédérale. A ce titre, on pourrait envisager: le raccordement de ces secrétariats aux banques de données du Parlement (pour les interventions parlementaires, les projets du Conseil fédéral, les initiatives populaires, etc.) et aux banques de données terminologiques de l'administration fédérale. De plus, la Confédération pourrait encore faciliter l'acquisition de l'infrastructure des secrétariats (notamment des systèmes et des logiciels TED compatibles de traitement de textes et de gestion de l'information), la tenue des archives par la Bibliothèque centrale du Parlement et de l'Administration fédérale ou l'insertion d'offres d'emplois pour le personnel de secrétariat dans l'«Emploi». De même que l'offre de locaux de réunion dans des édifices publics (ch. 361.5) ou la livraison d'imprimés officiels (ch. 362.13), mais à la différence d'un subventionnement des secrétariats des partis (ch. 362.21), de tels appoints consistent pour la plupart dans de simples droits d'utilisation ou de participation relatifs à des installations ou à des prestations de service dont la Confédération dispose de toute façon pour ses propres besoins. Cette forme d'aide n'engendrant pour celle-ci aucune charge supplémentaire importante en personnel ou en moyens financiers, il est permis de penser que la constitution n'interdit pas sa réalisation. En l'occurrence, on ne pourrait pas y déceler de contradiction avec les arguments constitutionnels avancés à la faveur d'une introduction de contributions de l'Etat aux groupes parlementaires (ch. 362.11). 361.7 Obligation de transparence Soutenir financièrement les partis politiques peut influencer sur le processus interne de

détermination de leur opinion et de leur volonté. La même remarque vaut pour l'engagement financier que ceux-ci consacrent aux campagnes précédant votations et élections, relativement à la formation des opinions et volontés publiques. Mais pour pouvoir se prétendre démocrates, les partis doivent faire la trans- 155

parence sur ces processus: publier leurs recettes et leurs dépenses pourrait y aider quelque peu. Un soutien direct par la Confédération justifierait particulièrement cette publication (cf. ch. 342.2) dans le but premier de pouvoir en examiner la nécessité, l'importance relative et les effets, ainsi que d'en contrôler l'utilisation. On pourrait aussi - à l'instar d'autres pays<sup>76</sup> - faire précisément de cette obligation de publier une condition de l'octroi d'une aide financière. Faut-il l'introduire dans notre droit, selon le mode proposé par le conseiller national Jaeger dans un postulat du 19 juin 1987<sup>77</sup> ou sous une autre forme? En faveur d'une consécration légale, il y a le souci, déjà évoqué, d'assurer la transparence du processus de décision démocratique, et celui de parer à toute tentative d'influence des grands bailleurs de fonds sur la formation de l'opinion et de la volonté internes des partis; et ce, indépendamment du fait qu'une aide financière de l'Etat soit octroyée ou non. Il est évident que, sans un minimum de moyens financiers, les partis ne peuvent pas mener convenablement les campagnes précédant les votations et les élections. Il n'est pas non plus besoin de justification à ce que les afflux de fonds aux partis supportent l'éclairage de la publicité, étant donné le potentiel d'influence qu'ils peuvent exercer sur le droit souverain des citoyens - s'agissant d'une démocratie - de contribuer à la formation de la volonté interne d'un parti politique, comme à la volonté publique. Si l'on veut que le citoyen exprime sa volonté sans qu'elle soit tronquée, il faut alors lui donner la possibilité de mesurer le potentiel d'influence politique des gros bailleurs de fonds, et les imbrications financières et les situations de dépendance possibles des partis à l'occasion des élections et votations. Vus sous cet angle, et dans la mesure où ils visent à imposer un devoir très étendu de publicité des comptes aux partis et organisations politiques concernés, les principes formulés dans le postulat Jaeger paraissent pertinents. Il s'agit aussi de savoir si, pour une telle obligation, on peut se fonder sur l'actuelle constitution. Avec la doctrine, nous penchons pour l'affirmative. En effet, on ne peut pas objecter que le secret des urnes serait violé, ni invoquer une grave atteinte à la liberté d'expression et à la liberté personnelle des donateurs et des partis<sup>78</sup>\*. L'intérêt public à la publicité est prépondérant, sans compter que la Confédération porte la responsabilité primaire du déroulement transparent et correct des scrutins qui la concernent. Et ce n'est pas parce qu'on ne peut pas totalement exclure les détournements qu'il faut renoncer à une réglementation qui apparaît bien nécessaire. 361.8 Influence sur la propagande lors des élections et votations 361.81 Soutien à la propagande Comme le montrent les programmes d'encouragement appliqués en Suisse et à l'étranger, l'Etat peut aider les partis de multiples manières, qu'il s'agisse de leur image de marque ou de la propagande pour les élections et votations. Nous avons déjà traité de deux possibilités, à savoir d'une présence suffisante à la radio et à la télévision et d'une attitude plus ouverte des collectivités à l'égard des partis politiques relativement à l'utilisation des locaux de réunion dans des édifices publics. D'autres possibilités seront traitées sous le chapitre des mesures financières (ch. 362 s.), notamment les avantages tarifaires auprès des services PTT, l'envoi du matériel de propagande pour les élections et votations, ainsi que les 156 subventions aux frais de ces dernières. Il ne reste ici qu'à parler de quelques formes d'aide de l'Etat à la propagande qui semblent moins spectaculaires, mais devraient néanmoins s'avérer précieuses pour les partis. De nombreuses communes de la République fédérale

d'Allemagne et d'Autriche, ainsi que les communes de France et de Belgique offrent le placardage gratuit aux partis (et en partie aux candidats). La loi argentine de 1965 sur les partis politiques leur a accordé un droit au raccordement permanent et gratuit de deux appareils téléphoniques. Au Japon, les candidats ont droit par exemple à un nombre défini de cartes postales, d'affiches, d'annonces dans les journaux ainsi qu'à certaines facilités de transport. Cette forme de soutien aux partis n'est pas totalement inconnue chez nous. Ainsi, par exemple, quelques communes et cantons se chargent d'envoyer, à leurs frais, aux électeurs le matériel de propagande pour les votations et élections que les partis leur ont préalablement transmis (cf. ch. 362.18). En outre, les affiches politiques sont exemptes de droit de timbre dans tous les cantons. En maintes communes, les autorités sont disposées à fournir des surfaces d'affichage supplémentaires pour la propagande lors d'élections et de votations. Par contre, le soutien de la propagande sous forme d'assouplissement des restrictions générales à la publicité n'est opéré qu'avec retenue. Ceci ne devrait pas surprendre, car, à l'étranger comme chez nous, ces restrictions visent en général à protéger des biens de police qui nécessitent le plus souvent aussi une protection vis-à-vis de la propagande politique. Il n'est que de penser à la protection des paysages et des sites contre le foisonnement incontrôlé des affiches publicitaires en nombre sans cesse croissant ou à la protection de la population contre la pollution et le bruit dus à la publicité par hauts-parleurs fixés sur des véhicules à moteur. Par leur réglementation concernant l'utilisation du domaine public, certaines communes accordent un traitement de faveur à quelques formes de propagande politique par rapport à la publicité commerciale. Par exemple, la ville de Zurich permet la distribution de tracts et de convocations à des réunions politiques, en tout temps et sans autorisation spéciale. En revanche, la distribution de tracts annonçant des actions culturelles requiert une autorisation préalable soumise à émolument; enfin, la distribution d'imprimés dans un but lucratif et d'articles publicitaires sur le domaine public est même totalement interdite. La Confédération peut-elle - doit-elle - prendre des dispositions pour renforcer le soutien public à la propagande? Divers éléments s'opposent à cette idée. Tout d'abord le fait que la Confédération n'est compétente qu'à raison d'une tranche proportionnellement petite de l'ensemble des activités de propagande des partis politiques (publicité sur les véhicules, les chemins de fer et dans les airs); c'est précisément en ce domaine que des motifs de police prépondérants excluent clairement tout assouplissement des restrictions actuelles. Ensuite, la constatation que, ces dernières années, les cantons et les communes - principalement compétents pour la propagande en plein air - ont beaucoup travaillé à renforcer leur soutien à la propagande des partis politiques. Le constat, enfin, qu'une telle aide publique aussi bienvenue qu'elle puisse être, ne représenterait pour les partis qu'un allégement relativement minime et que les charges particulièrement lourdes qu'ils supportent pour les élections et votations n'en seraient, au mieux, que marginalement réduites. 157

361.82 Restrictions à la propagande Partant du principe que les disparités des moyens financiers et de propagande entre partis met en cause le respect de l'égalité des chances de ces derniers, le droit identique des citoyens au vote et le processus de détermination autonome de la volonté politique, de plus en plus d'Etats ont, depuis le siècle passé, posé des restrictions à la propagande électorale. Nous citerons principalement l'Autriche, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie et les Etats-Unis d'Amérique. La plupart du temps, la restriction porte sur la limite maximale des dépenses admises pour les campagnes électorales, que ce soit à l'égard des partis seulement (en Autriche) ou à l'égard des seuls candidats pris individuellement (aux USA et en Grande-Bretagne), ou encore à l'égard des

partis et des candidats (dans la province de Québec au Canada). Parfois, la restriction porte sur les moyens et les méthodes de la propagande électorale: le nombre et les dimensions des affiches, tracts et circulaires électoraux admis sont limités (en France). Ou alors la répartition des surfaces d'affichage fait l'objet d'une réglementation et l'on interdit de peindre des slogans électoraux sur les routes et les murs (en Italie), voire de faire de la publicité électorale au porte à porte (au Japon). Plus rarement, la campagne est limitée, quant à sa durée, à quelques semaines (en France). Le plus souvent, ces restrictions ne sont pas imposées isolément, mais combinées entre elles, et, fréquemment aussi, avec des aides financières de l'Etat. Aux Etats-Unis, le devoir de transparence (publicité des comptes) est le complément matériel indispensable à la limitation des montants des budgets de propagande électorale. Enfin, comme le montre l'exemple français de législation en matière électorale, restrictions et soutien à la propagande ne s'excluent pas purement et simplement; au contraire, il est même possible de les combiner dans une certaine mesure<sup>79</sup>. En Suisse, les restrictions à la propagande politique n'ont jusqu'à très récemment guère été discutées que dans la doctrine<sup>80</sup>). Aucune des deux chambres fédérales n'a montré, lors du traitement du postulat qui est à l'origine du présent rapport, un réel empressement à adopter des dispositions au niveau fédéral - qu'il s'agisse de la transparence des finances des partis ou des restrictions à leur propagande et à leurs dépenses pour les élections et votations - à l'exception de dispositions relatives à l'aide financière fédérale. Mais il est à craindre qu'une aide financière seule n'affecte les partis que par l'accroissement de leur budget de propagande, sans réaliser l'égalité des chances entre eux dans les campagnes pour les élections et votations. En revanche, des restrictions ne seraient, à cet égard, pas d'emblée inadéquates, et c'est pourquoi on devrait au moins les examiner sans préjugés. On pourrait prévoir de les introduire dans un premier temps pour les seules élections au Conseil national, car les partis s'y impliquent plus directement que lors des votations. Et au lieu de prévoir de restreindre la propagande par un plafonnement des budgets - système compliqué et difficilement contrôlable -, on pourrait s'en tenir à une simple limitation temporaire et à une réglementation de certains moyens de propagande. La seule question à résoudre est celle de savoir si et, le cas échéant, jusqu'où on peut fonder de telles restrictions sur la constitution. Il est évident que, pour les partis et les candidats, des restrictions fédérales à la propagande impliqueraient 158

des restrictions à leurs libertés. De toute façon ces libertés ne sont pas sans limites. Elles peuvent être restreintes par une loi protégeant un intérêt public prépondérant, par exemple, en tant qu'elles incarnent les droits politiques des citoyens. On ne peut pas exclure que de nombreux participants aux scrutins, occasionnels et sans appartenance à un parti, ne soient influencés par une propagande de masse. Même si cette dernière n'est qu'un des éléments susceptibles d'infléchir la décision, il n'en demeure pas moins que la disparité des moyens financiers ou de propagande dont disposent les partis et les candidats met en question la liberté et l'autonomie de la formation et de l'expression de la volonté que présuppose la constitution. Particulièrement lors des campagnes électorales, l'absence de moyens financiers nécessaires peut aussi hypothéquer d'emblée les chances des groupes politiques ou des candidats nouveaux. Leurs faibles moyens de propagande risquent d'être noyés dans les flots de publicité des partis et candidats financièrement forts et, partant, d'être ignorés par une grande partie de la population. Ainsi, posséder des fonds électoraux suffisants peut se muer en une nouvelle condition d'éligibilité de fait qui menace le droit constitutionnel de tout citoyen à être élu. Au vu de ce qui précède, il paraît pour le moins soutenable de tenir les restrictions à la propagande pour du droit politique formel et de

considérer qu'elles sont tacitement ou expressément ancrées dans la constitution<sup>81</sup>). Car la Confédération ne peut pas tolérer que les citoyens exercent leurs droits sous influence et que leurs décisions naissent dans des circonstances menaçant de s'écarter du processus démocratique ouvert et loyal garanti par la constitution. Par contre, une limitation générale de durée indéterminée des moyens de propagande ne serait pas couverte par la constitution. Une telle ingérence, qui empiéterait sur les libertés fondamentales des partis, serait disproportionnée par rapport à la menace que représente la propagande pour les droits politiques et les décisions démocratiques.

### 361.9 Limites au financement

Les objectifs visés par les restrictions à la propagande sont de garantir l'égalité des chances entre partis, ainsi qu'un processus de détermination «non tronqué» de la volonté publique. Pour y parvenir, quelques pays - dont les Etats-Unis d'Amérique, la République fédérale d'Allemagne et l'Italie - procèdent soit par une limitation du financement, soit par une interdiction de financer les partis. Ce ne sont pas les dépenses des partis qui font l'objet d'une réglementation, mais leurs recettes, alors que l'octroi de dons est limité ou interdit. Les événements les plus récents chez nous et à l'étranger ont crûment placé le public suisse devant les problèmes que posent certaines sources de revenu des partis.

### 82V Jusqu'à très récemment, seule la doctrine<sup>83</sup> a étudié une limitation du financement par voie législative comme mesure de protection des partis et de la démocratie politique, alors que ni les partis ni le Parlement n'en ont encore débattu. A ce sujet, les Etats-Unis leur offrent la rétrospective de presque un siècle de tradition: le droit fédéral y limite les dons des personnes physiques à 1000 dollars par candidat et 5000 dollars par parti ou comité électoral pour chaque élection et, de plus, à 25 000 dollars au total par an le soutien électoral sur le plan fédéral; en général, les dons des sociétés de capitaux, d'associations économiques

ou de syndicats sont interdits. En République fédérale d'Allemagne, les partis ne peuvent plus recevoir bon nombre de dons depuis 1984: avant tout ceux des fondations politiques, des organisations d'utilité publique et des bailleurs de fonds étrangers, puis ceux qui transitent par des associations professionnelles, enfin ceux qui sont anonymes ou consentis dans l'espoir d'un avantage. On a par contre renoncé à interdire les dons des personnes morales, vu les trop nombreuses possibilités d'éluder cette interdiction. En Italie, depuis 1974, les partis encourent des peines privatives de liberté ou l'amende, s'ils acceptent des dons de corporations publiques ou de sociétés au capital desquelles l'Etat participe directement ou indirectement à raison de 20 pour cent au moins. L'Autriche emprunte une autre voie pour limiter des dons déterminés: depuis 1975, les associations professionnelles qui consentent des dons aux partis ou organisations politiques doivent s'acquitter d'un impôt forfaitaire sur le revenu de 35 pour cent de leur montant. Il est à relever que les législations étrangères sur les partis n'imposent que peu de limitations isolées au financement; bien au contraire, elles sont presque toujours liées à d'autres mesures (aide financière, devoir de transparence, restrictions à la propagande). Comment résoudre le problème en Suisse? L'Etat doit-il abandonner sa traditionnelle réserve, comme l'exige un postulat Günter du 20 mars 1987<sup>84</sup>? Il est certain que le fait d'avantager certains partis par l'entremise de bailleurs de fonds semi-publics est douteux du point de vue de la démocratie politique et préjudiciable à la neutralité de l'Etat ainsi qu'à l'égalité des chances entre partis. Cela tendrait même à faire admettre la nécessité de mesures législatives au sens du postulat Günter. Il serait cependant erroné d'imposer une sorte d'ascèse aux partis en limitant rigoureusement et isolément les recettes de manière telle que les partis financièrement faibles le restent et que ceux mieux placés s'appauvrissent. Par ce biais en effet, leur position dans la concurrence politique s'en trouverait à nouveau affaiblie, spécialement par rapport aux

associations. Enfin, même la capacité de fonctionnement du système des partis et, partant, de la démocratie politique seraient remis en question. Une influence de l'Etat sur les recettes des partis ne devrait pas entraîner un assèchement des flots de dons, mais bien plutôt une optimisation des sources de financement. On ne pourrait donc la considérer en harmonie avec les solutions en vigueur à l'étranger que pour autant qu'elle soit accompagnée d'autres mesures étatiques<sup>85</sup>. A cet égard, l'idée d'une «péréquation des chances» (cf. ch. 353) pourrait entrer en ligne de compte, dans le sens qu'un appoint compensatoire des pouvoirs publics serait versé aux partis les moins avantagés par les donateurs privés. Il est toutefois douteux que la constitution puisse servir de base légale à des mesures agissant au plan des recettes dans la comptabilité des partis. La doctrine suisse ne l'exclut pourtant pas d'emblée<sup>86</sup>, pour autant qu'elle s'exprime sur la question. Comme en matière de restrictions à la propagande, elle fait valoir avant tout que c'est à nouveau la garantie constitutionnelle d'un processus démocratique de décision exempt de toute entrave qui serait en jeu. Mais à notre avis, de sérieux doutes subsistent, qu'on n'écartera pas sans peine. Ils proviennent surtout des rapports plus ou moins étroits que l'on établit entre l'afflux de moyens dont bénéficient les partis, d'une part, et, d'autre part, les dangers qu'ils représentent 160

\* face aux garanties constitutionnelles d'une égale participation des citoyens et d'une formation démocratique de la volonté; ces rapports bien que différents en fonction des particularités de chaque don, sont en principe bien moins étroits que ceux qui existent entre la propagande des partis et les institutions de la démocratie directe. Les dons ne peuvent pas avoir d'effet direct sur la formation démocratique de la volonté au moment de leur transfert sur les comptes des partis; mais bien au contraire la part affectée à la propagande. Pour cette raison, les restrictions à la propagande semblent suffire pour prévenir ces influences à problèmes. Quant à protéger les partis contre des influences antidémocratiques sur la formation de leur volonté interne, il suffirait de les astreindre à publier les sources de leurs recettes. Si donc les limitations des recettes, et surtout les interdictions de dons n'étaient pas, ou seulement dans d'étroites limites<sup>87</sup>), compatibles avec le droit constitutionnel, alors on devrait aussi douter de leur valeur au plan de la politique constitutionnelle, vu les expériences acquises à l'étranger. Comme le montre l'exemple américain, ces limitations et interdictions sont relativement faciles à contourner, ce qui pourrait réduire à néant les espoirs qu'on y aurait placés<sup>88</sup>). 362 Mesures financières (ch. 2 de l'annexe 1) 362.1 Aides financières indirectes Conformément à la définition que nous en avons donnée au chiffre 342, cette notion recouvre des prestations pécuniaires de l'Etat, dont les partis profitent principalement sous forme d'allègements ou d'avantages, au sens d'une diminution des dépenses et non d'une augmentation des recettes. 362.11 Aide aux groupes De par leur nature parlementaire, les groupes participent également de celle d'organes de l'Etat. Comme les commissions, ils structurent et organisent le Parlement et son activité. C'est à ce titre que plusieurs Etats européens leur assurent une aide financière, dont notamment la République fédérale d'Allemagne, la France, l'Autriche, l'Italie et la Suède. Le soutien des groupes par l'Etat est aussi chez nous une composante éprouvée du soutien indirect des partis politiques, ce au plan fédéral et dans près de la moitié des cantons (cf. ch. 313 ainsi que les annexes 3 et 4). Mais les groupes sont également des composantes des partis politiques et y revêtent une importance considérable en tant qu'éléments formateurs des opinions. Dans divers pays, leur position charnière entre les parlements et les partis se manifeste par des enchevêtrements financiers variés. Alors qu'en Italie et en Suède, le soutien aux groupes est uniquement un poste comptable de l'aide aux partis et s'inscrit en diminution de soutien accordé par les pouvoirs publics, en République fédérale d'Allemagne et en Autriche, il est

séparé du soutien aux partis en fonction des bases légales. 161

Lorsqu'elle a introduit des contributions fédérales aux groupes il y a quinze ans, la Confédération a opté pour le modèle de la stricte séparation entre soutien aux groupes et soutien aux partis, à l'instar de la République fédérale d'Allemagne et de l'Autriche. L'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral avaient alors déclaré tenir fermement à ce que les subventions de la Confédération «ne soient pas un financement des partis par l'Etat ni un premier pas dans cette direction»; qu'elles «profiteraient exclusivement aux groupes en tant qu'organes du Parlement» et qu'il faudrait «les évaluer de manière telle qu'elles ne transitent pas par les groupes pour profiter aux partis»<sup>89</sup>. Aujourd'hui encore, on ne peut pas ajouter grand chose ni faire d'objections sérieuses à ce concept clair. D'ailleurs, la Cour constitutionnelle allemande l'a constaté dans sa jurisprudence. Elle y déclare qu'«un abus violant la constitution serait commis, si les parlements s'avisait d'octroyer aux groupes des subventions non justifiées par leurs besoins, autrement dit, s'ils s'avisait de leur procurer à la fois un financement déguisé pour leurs partis»<sup>90</sup>. Aujourd'hui déjà, du reste, les partis devraient bénéficier indirectement du soutien aux groupes<sup>91</sup> sous la forme d'une compression des frais, aboutissant par exemple à la suppression de leur propre contribution aux frais des groupes.

362.12 Soutien à la presse de parti En dépit de l'importance croissante des médias électroniques, la production de la presse écrite demeure toujours, comme par le passé, un des plus importants médiateurs de la communication politique, tant à l'intérieur des partis qu'entre ceux-ci et le public. C'est pourquoi l'Autriche, l'Italie et la Suède ont, comme d'autres pays, inauguré leur soutien aux partis par celui de la presse de ces derniers. L'idée directrice était de soutenir les partis en accordant l'aide financière de l'Etat à la presse d'opinion, en particulier celle qui leur était liée ou leur était proche, dans le but d'encourager leur activité de formation politique et d'alléger leurs charges financières y afférentes. Le législateur suédois en a illustré le cas d'école au milieu des années soixante. En 1945, la Suède comptait 175 journaux dont 80 à 90 pour cent étaient étroitement liés aux partis politiques. Après que ce nombre eut chuté d'un tiers durant les deux décennies succédant à la IIe Guerre mondiale, le législateur accorda aux partis représentés au Reichstag des moyens d'un montant global de 23 millions de couronnes à affecter au soutien de la presse qui leur était proche<sup>92</sup>. Le législateur autrichien emprunta une voie similaire: il édicta en 1972 une «loi fédérale sur l'encouragement de l'activité de formation et du journalisme politiques», qui fait obligation à l'Etat de «soutenir les revues périodiques pour préserver leur diversité et leur pluralité». Dans notre pays également, la conscience d'une certaine communauté de destin entre partis et presse écrite est encore vive<sup>93</sup>. Elle a par exemple empreint les travaux préparatoires des débats au Conseil national sur l'initiative parlementaire «Constitution fédérale. Mesures en faveur de la presse», au début des années quatre-vingt: on y mentionnait le fait que certaines régions de notre pays n'étaient pas seules à souffrir de la disparition continue de divers journaux, mais que celle-ci affectait aussi la presse des partis politiques<sup>94</sup>. On se référera aussi à la déclaration du Conseil fédéral qui constatait que certaines feuilles des partis politiques - notamment celles du PS et du PDC, et, dans certaines régions, des 162

feuilles radicales et libérales - connaissaient une situation économique difficile en raison de leur faible diffusion<sup>95</sup>). Cependant, lors de la session de printemps 1986, le Conseil national ne s'est ému ni de ces appels ni de la préoccupation, maintes fois exprimée, à propos du processus d'érosion qui affecte l'assise économique de nombreux journaux importants. Il n'a pas jugé utile d'adopter un article constitutionnel sur l'aide à la presse<sup>96</sup>).

Cette décision négative devrait aussi entraîner provisoirement l'abandon de l'idée de venir en aide aux partis par des mesures financières en faveur de la presse qui leur est proche ou liée. Par contre, on pourrait, au besoin, envisager que la Confédération alloue un forfait aux partis pour les frais de leur service de presse hebdomadaire. Il s'agit en effet d'une activité publique qui revêt une certaine importance comme source d'informations politiques pour la Confédération; à ce titre, il semble qu'il y aurait lieu de l'indemniser. 362.13 Faveurs accordées aux partis pour les imprimés officiels Grands consommateurs d'imprimés et de documents officiels dans la plupart des pays, les partis y jouissent d'un traitement de faveur: ils obtiennent ces papiers gratuitement ou à des prix ou en quantités préférentiels. Par le peu d'importance financière qu'elle représente pour l'Etat, cette aide ne semble pas poser de problèmes juridiques. En tous les cas, elle soulage sensiblement le budget des partis et leur facilite le travail. Pourtant, il y a 20 ans, on ne la comptait pas chez nous parmi les mesures de soutien allant de soi<sup>97</sup>). Comme le montrent les annexes 8 et 9 (qui contiennent la liste du soutien fourni aux partis par la Chancellerie fédérale en matière de documentation ou sous forme d'allégement du travail) et l'annexe 4 (qui donne un aperçu de l'aide cantonale aux partis), on constate que, depuis lors, on a fait quelques progrès dans ce domaine. Aujourd'hui, la Confédération fournit toutes les publications nécessaires aux partis représentés à l'Assemblée fédérale et, de par leur infrastructure, on peut pratiquement assimiler les groupes parlementaires à des unités administratives. Les cantons font également des efforts envers les partis: ils leur offrent des abonnements gratuits et un nombre respectable de publications, leur épargnant autant de frais. Il n'est pas à exclure que ces prestations soient développées tant par la Confédération que par les cantons. Dans la mesure où cette extension n'aurait que peu d'implications financières ou en personnel supplémentaires, la constitution ne s'y opposerait pas sur le plan fédéral. Bien sûr, il faudrait d'abord établir clairement les besoins; accroître simplement la paperasserie ne contribuerait guère à améliorer l'efficacité et le budget des partis. 362.14 Facilités de voyage Quelques Etats - la littérature mentionne l'Argentine et le Japon<sup>98</sup> - aident les partis sous forme de facilités de voyage ou de billets de libre parcours s'il est fait usage des moyens de transport publics. Notre pays ne connaît rien de comparable, si l'on fait abstraction de la gratuité des déplacements offerte en alternance par les 163

CFF et les PTT aux groupes parlementaires de l'Assemblée fédérale à l'occasion de leurs excursions. A ce propos, des frais de transport et d'hébergement peu élevés contribueraient grandement à animer et conférer une certaine valeur au travail de parti. Ce genre de frais ne devrait pas affecter le lieu, la durée et la participation à des assises ou à des assemblées de délégués - comme c'est malheureusement le cas aujourd'hui - et rendre impossible une discussion approfondie sur des thèmes politiques qui devrait se réclamer d'une large assise populaire et régionale. Dès lors, on saisit mieux l'idée d'accorder aux membres et cadres des partis les mêmes facilités de transport que celles dont jouissent les membres des autorités et les fonctionnaires ou le personnel de l'armée. Sur le plan fédéral, on pourrait prendre exemple sur le billet de congé de cinq francs pour les soldats, institué par l'ordonnance du 12 août 1986<sup>99</sup>), fondée sur l'arrêté fédéral concernant l'administration de l'armée suisse, et remettre des billets spéciaux aux participants dûment légitimés à se rendre aux assises nationales de leur parti. On pourrait aussi - solution plus modeste - s'inspirer de la loi sur les indemnités et de l'arrêté fédéral y relatif<sup>100</sup>) et accorder quelques abonnements généraux transmissibles aux partis représentés à l'Assemblée fédérale selon une clé à déterminer. La Confédération peut déjà se procurer de tels abonnements (non transmissibles toutefois) avec 20 pour cent de rabais auprès des CFF. Comme elle l'a déclaré dans sa prise de position, la

Direction générale des CFF ne manifeste pas beaucoup d'enthousiasme face à l'idée de venir en aide aux partis en leur accordant des facilités de transport. Eu égard au mandat qui lui est imparti et à l'avantage tarifaire général auquel elle a consenti en introduisant au début de 1987 un abonnement demi-tarif extrêmement avantageux, elle s'estime dans l'impossibilité de faire de plus amples concessions aux partis, notamment en leur accordant des réductions plus élevées que celles dont bénéficient les parlementaires. Au cas où la Confédération entendrait étendre aux secrétariats des partis, par exemple, le cercle des ayants droit, elle serait toutefois disposée à leur accorder un même rabais de 20 pour cent à l'achat d'abonnements généraux personnels. La couverture du déficit des CFF incombant à la Confédération, une telle mesure serait en fait supportée par les ressources financières de celle-ci. Tant cette solution que l'introduction de billets à prix réduits en faveur de membres dûment légitimés à se rendre aux assises nationales de leur parti requièrent l'adoption d'une base légale expresse, que ce soit dans la loi sur les CFF ( il faudrait alors étendre le mandat de prestation des CFF en stipulant qu'ils contribuent à l'aide aux partis politiques), dans la loi sur les chemins de fer ou dans la loi sur les transports<sup>101</sup>. Sous réserve d'un examen plus approfondi, ces mesures pourraient se fonder sur la constitution actuelle, pour autant qu'elles restent contenues dans un cadre financier relativement restreint. 362.15 Avantages tarifaires auprès des services des PTT En France et en Grande-Bretagne, les envois électoraux des partis et des candidats aux élections sont francs de port. Aux Etats-Unis, les membres du Congrès jouissent du privilège de n'acquitter aucune taxe postale sur leur correspondance à caractère officiel<sup>102</sup>). Dans notre pays, les partis nationaux, 164

cantonaux et communaux peuvent bénéficier, depuis 1973, d'une taxe réduite pour les imprimés sans adresse<sup>103</sup>). A raison de 15 millions d'imprimés en moyenne par année, cette réduction représente pour les PTT une diminution de recettes d'environ 600 000 francs. On a fréquemment réclamé d'autres mesures dans ce domaine. Il en a d'ailleurs été question lors des débats parlementaires sur l'aide aux partis politiques (1983/84) <sup>104</sup>>.

362.151 Autres avantages tarifaires éventuels et leurs limites Dans le domaine des postes par exemple: - franchise de port, - réduction générale des taxes postales, - affranchissement à forfait, - avantages tarifaires pour le service postal des voyageurs, - exonération de taxes pour le service des chèques postaux. Dans le domaine des télécommunications: - réduction ou exonération des taxes téléphoniques. Si les possibilités sont multiples, leur réalisation peut poser des problèmes. Nous avons déjà évoqué ceux que l'on rencontre au niveau constitutionnel. Consultée, la Direction générale des PTT émet d'autres réserves encore. Elle est en principe d'avis qu'il n'appartient pas aux PTT de venir en aide aux partis par une exonération ou une réduction des taxes et de prendre une nouvelle fois en charge une prestation de service public. Des mesures tarifaires d'aide aux partis devraient remplir deux conditions: être réalisables pratiquement et être indemnisées par la Confédération. A notre avis, la première condition ne doit pas être prise à la légère, car il s'agit avant tout d'éviter un surcroît de dépenses et aussi de savoir quelle est le profit marginal de ces mesures. Il faut donc en tenir compte dans l'évaluation de chacune d'elles. Quant à la seconde condition, il ne faut pas oublier que pour leur développement équilibré et leur rendement bénéficiaire, les PTT dépendent de la confiance et de la bienveillance de larges cercles de la population. Il ne faudrait pas que les usagers aient l'impression qu'en utilisant les services des PTT, ils contribuent obligatoirement au financement de tâches en contradiction avec leurs idées politiques. Les PTT sont un monopole; ce n'est donc pas sans réserve qu'on peut leur imposer des obligations politiques. 362.152 Franchise de port, réduction générale des taxes postales Nous avons déjà débattu de la constitutionnalité des avantages tarifaires PTT sous

chiffre 342.1. Nous sommes parvenus à la conclusion que le législateur excéderait sa compétence s'il exonérait les partis de toutes les taxes postales ou s'il réduisait celles-ci de manière illimitée. Cette opinion se trouve confirmée si l'on examine la politique suivie jusqu'ici en matière de tarifs postaux et la réglementation actuelle. Après bien des péripéties, on est enfin parvenu, dans le cadre de la révision des taxes postales de 1966 et après une période transitoire qui a duré jusqu'au début de 1970, à supprimer complètement la franchise de port. Jusqu'alors, le nombre 13 Feuille fédérale. 141e année. Vol. I 165

des autorités, offices et particuliers - y compris les commandements et organes militaires ainsi que les soldats - pouvant faire usage de la franchise de port était d'au moins 260 000. Indépendamment du fort manque à gagner, la franchise de port était pour la poste une lourde charge administrative<sup>105</sup>. Aujourd'hui, seuls les «cécogrammes» et les «envois de bienfaisance» peuvent être exonérés de taxes<sup>106</sup>. Il s'agit, dans les deux cas, d'une franchise de port limitée qui bénéficie à des personnes défavorisées et au bien-être desquelles la Confédération est d'ailleurs tenue de contribuer selon la constitution<sup>107</sup>. Faire des concessions similaires aux partis politiques serait difficilement conciliable avec le principe de l'égalité tel qu'il est consacré à l'article 4, 1er alinéa, est. Ce serait aussi faire preuve d'une grande inconséquence dans la politique tarifaire. Une réduction limitée des taxes - à supposer qu'on interprète largement notre loi fondamentale - serait admissible du point de vue constitutionnel et réalisable malgré les problèmes juridiques et pratiques qu'elle ne manquerait pas de poser. C'est d'ailleurs déjà à propos de la taxe réduite en vigueur que le Conseil fédéral avait dû définir quels en étaient les ayants droit et quelles étaient ses limites. Il l'a fait en introduisant l'article qui suit dans l'ordonnance (1) relative à la LSP: Art. 56c Partis politiques 1 Sont réputés partis au sens de l'article 56, 2e alinéa, lettre b, de la présente ordonnance, les partis politiques qui sont représentés à l'Assemblée fédérale, dans un parlement cantonal ou communal, ou à l'exécutif communal, ainsi que les autres groupements politiques, en tant qu'ils sont organisés en corporations et, lors du dépôt d'imprimés, justifient de leur qualité de parti politique en produisant leurs statuts. 2 Les comités, groupes ou groupements formés en vue de participer à une votation ou élection déterminée ne sont pas considérés comme partis au sens du 1er alinéa. 3 Les envois sans adresse des partis, qui contiennent de la publicité commerciale, sont soumis à la taxe indiquée à l'article 56, 1er alinéa, de la présente ordonnance. La genèse de cette disposition illustre bien les problèmes que posent les avantages tarifaires. La nécessité d'en déterminer le champ d'application est constamment à l'origine de querelles. C'est ainsi qu'en 1975 un recours de droit administratif a été interjeté auprès du Tribunal fédéral contre le refus des services postaux de transporter, au tarif de faveur applicable aux partis, un tract édité par un comité d'action. Notre Haute Cour a confirmé le point de vue des postes surtout pour des raisons «pratiques»<sup>108</sup>. Qui dit extension des avantages tarifaires, dit nouvelles dispositions d'exception. Or, leur application pratique pourrait bien causer quelques difficultés aux postes. On risquerait par ailleurs de voir le nombre des envois, bénéficiant d'une réduction de taxes, augmenter sensiblement. Cela nécessiterait des mesures de contrôle plus poussées et on multiplierait les discussions pour savoir comment empêcher et réprimer les abus. Les postes subiraient en outre un manque à gagner, certes difficile à estimer, mais en tous les cas assez important. Il faudrait aussi s'attendre à ce que les partis expédient de plus en plus d'envois portant adresse, provoquant ainsi une augmentation extra-ordinaire du trafic postal, notamment pendant les périodes d'élections et de votations. Enfin, il est permis de supposer que les cantons et les communes demanderaient également à pouvoir bénéficier d'avantages tarifaires pour les envois postaux qu'il leur incombe de

faire aux termes de la loi fédérale sur les 166

droits politiques. D'autres organisations, peut-être tout aussi dignes d'être aidées, pourraient déposer la même requête. On comprend dès lors pourquoi il est nécessaire de peser soigneusement le pour et le contre de telles mesures. 362.153 Affranchissement à forfait On ne viendrait guère en aide aux partis, du moins financièrement, en les autorisant simplement à faire usage de l'affranchissement à forfait. En effet, aux termes de l'article 200, 1er alinéa, de l'ordonnance (1) relative à la LSP, l'Entre-prise des PTT doit fixer les indemnités forfaitaires «de telle façon qu'elles correspondent autant que possible à la somme des taxes qui devraient être payées en cas d'affranchissement isolé». On peut aussi se demander si le gain en rationalité qu'on en attend profiterait également aux petits partis. L'affranchissement en numéraire ou à la machine pourraient être des alternatives à l'affranchissement à forfait ou au moyen de timbres-poste, en ce sens qu'ils déchargeraient les partis d'une tâche qui, suivant les circonstances, peut être considérable. Mais il y a d'autres possibilités susceptibles d'ouvrir des perspectives financières plus intéressantes. Les partis pourraient être inclus dans les arrangements forfaitaires - majorés de manière appropriée - de la Confédération, des cantons et des communes<sup>109</sup>. On pourrait aussi leur consentir un forfait propre, semblable à ceux pratiqués aujourd'hui pour les envois militaires et les envois faits «dans l'intérêt ... de l'éducation physique et de l'instruction prémilitaire des jeunes gens»<sup>110</sup>, forfait pour lequel les PTT seraient indemnisés par la collectivité. Ces solutions présenteraient des avantages évidents: les partis bénéficieraient de la franchise de port comme si les PTT avaient renoncé à percevoir des taxes. Quant aux postes, elles ne subiraient aucun manque à gagner, puisque la collectivité (Confédération, cantons ou communes) leur verserait des indemnités forfaitaires pour les taxes afférentes aux envois transportés. Inclure les envois des partis dans les arrangements forfaitaires des pouvoirs publics permettrait en outre de répartir les avantages consentis selon une échelle fédérative (partis nationaux, partis cantonaux, partis communaux), les charges y afférentes pouvant être supportées par les collectivités compétentes. Les secrétariats des partis représentés à l'Assemblée fédérale pourraient, par exemple, être compris dans le forfait conclu avec la Confédération et il appartiendrait aux cantons et aux communes de décider d'inclure les partis cantonaux et régionaux dans leurs propres arrangements forfaitaires. Mais, ici aussi, il y a une ombre au tableau du point de vue constitutionnel, notamment en ce qui concerne l'engagement de la Confédération en faveur des partis nationaux (ch. 342.1): peu importe que l'aide fédérale aux partis soit portée au débit du compte PTT ou mise à la charge de la caisse fédérale. Le problème est que cette aide serait accordée une fois pour toutes et que, précisément, il n'existe pour le moment aucune base constitutionnelle expresse qui le permette<sup>111</sup>. 167

362.154 Avantages tarifaires dans le service postal des voyageurs Comme nous l'avons déjà mentionné (ch. 362.14), les FIT offrent, en alternance avec les CFF, le parcours gratuit aux groupes de l'Assemblée fédérale pour leurs excursions. Les membres des commissions et des groupes des deux Conseils bénéficient du tarif réduit applicable aux autorités - la réduction peut aller jusqu'à 30 pour cent du tarif normal en cas d'utilisation optimale des places offertes - pour les déplacements qu'ils effectuent en auto postale en vue d'assister à des séances hors de Berne. Les membres et les cadres des partis ne bénéficient pas d'avantages analogues. Pratiquement, ils n'offrent d'ailleurs que peu d'intérêt et n'ont qu'une utilité insignifiante pour les partis. Aussi ne serait-il pas opportun de les introduire. Des facilités de voyage sous forme d'abonnement général des CFF seraient par contre plus

intéressantes, puisque, depuis fin mai 1987, cet abonnement couvre aussi le réseau du trafic postal des voyageurs. 362.155 Exonération des taxes du service des chèques postaux Les versements à des comptes de chèques postaux et les paiements de chèques postaux à partir de 4000 francs sont soumis à des taxes échelonnées jusqu'à concurrence de 2 fr. 70, respectivement 10 francs, portés au débit du compte du titulaire<sup>112'</sup>. On pourrait envisager d'exonérer les partis de ces taxes pour les comptes de chèques postaux par lesquels transitent les cotisations statutaires, les cotisations dites de mandat ou les dons, ainsi que les paiements en rapport avec les dépenses des partis, comme c'est le cas pour les versements et les paiements qu'effectuent les œuvres de bienfaisance par le canal d'un compte de chèques postaux<sup>113'</sup>. Cette mesure, qui n'aurait que des conséquences financières minimales, ne devrait pas poser de problèmes du point de vue constitutionnel. Toutefois, même si elle devait aussi - et surtout - profiter aux partis cantonaux et communaux, on peut se demander si ce profit justifie que l'on batte en brèche le principe, tiré de l'égalité de traitement, qui veut que la perception des taxes soit générale. La plus grande partie de ces taxes n'excédant pas la limite d'un franc, une exonération n'apporterait donc aucune amélioration sensible du budget des partis. 362.156 Réduction ou exonération des taxes téléphoniques Les taxes téléphoniques se composent de taxes d'abonnement pour le raccordement au réseau (taxes d'abonnement) et de taxes de communications, respectivement de conversations (taxes de conversation)<sup>114'</sup>. Toutes deux sont fixées par le Conseil fédéral<sup>115'</sup> qui peut, dans le cadre de la constitution et de la loi, opérer des différenciations et accorder des réductions ou des exonérations. Etant donné le contexte constitutionnel, dont nous avons déjà débattu sous le chiffre 342.1, ce n'est qu'avec la plus grande retenue que le législateur et le Conseil fédéral ont fait usage de la possibilité de réduire les taxes téléphoniques. Le législateur s'est borné principalement à prévoir la franchise de taxe pour «les communications télégraphiques officielles concernant les votations et élections fédérales» et à auto-

168  
riser le Conseil fédéral «à étendre temporairement à d'autres communications d'intérêt public la franchise télégraphique et téléphonique» (art. 9 de la loi réglant la correspondance télégraphique et téléphonique). Toujours selon la loi précitée, «des réductions de taxe peuvent être accordées pendant la période de faible trafic pour les communications interurbaines au-delà de 20 km» (art. 29, 2e al). Dans l'ordonnance sur les téléphones du 13 septembre 1972, le Conseil fédéral a, quant à lui, limité la franchise de taxe - pleine ou partielle - à deux cas: d'une part, pour les raccordements des autorités cantonales et communales sur le territoire desquels se trouvent un central, et ce «en compensation de facilités accordées lors de l'établissement des lignes télégraphiques et téléphoniques» (art. 29) et, d'autre part, pour les raccordements de service de l'Entreprise des PTT (art. 30). Tous les autres raccordements, ainsi que les conversations des autorités, des services de celles-ci ou des particuliers (à l'exception toutefois des conversations de service des organes de télécommunications) sont soumises à la taxe. Même les conversations de détresse, c'est-à-dire celles «concernant la sauvegarde de la vie humaine en cas d'événement grave ou de catastrophe» (art. 69), ou les conversations d'Etat (art. 70), ou encore les conversations militaires échangées sur le réseau téléphonique public (art. 73), ou par exemple les conversations du service SOS (art. 79) ne bénéficient d'aucune réduction de taxe. Dans ces circonstances, il serait contraire au principe de l'égalité devant la loi d'accorder une franchise de taxe aux partis, faute de base constitutionnelle. On ne peut par contre exclure d'emblée la possibilité de les faire bénéficier d'avantages tarifaires appropriés. Il faut toutefois être conscient qu'on ouvrirait ainsi une brèche dans une politique tarifaire fortement imprégnée du principe de l'égalité de traitement, brèche par laquelle pourraient

s'engrouffer toutes les requêtes, refusées jusqu'ici et visant à obtenir des avantages tarifaires pour des cercles défavorisés ou financièrement faibles de la population, pour des associations ou pour de simples abonnés. Nous mentionnerons par exemple les interventions parlementaires suivantes<sup>16^</sup>: - Postulat Bratschi du 23. 9.1976 (personnes âgées et invalides) - Question ordinaire Ulrich du 23. 9.1976 (handicapés et malades incurables) - Question ordinaire Teuscher du 23. 3.1977 (handicapés moyens) - Postulat Braunschweig du 5. 6.1978 (réduction ou suppression des taxes de raccordement pour les personnes physiques) - Motion Bratschi du 29.11.1978 (rentiers AVS bénéficiant d'une rente complé- mentaire) - Question ordinaire Ulrich du 14. 3.1979 (campagnes et régions de montagne) - Question ordinaire Ogi du 27. 9.1982 (appel d'urgence). L'octroi d'avantages tarifaires ne manquerait pas non plus de poser des problèmes au niveau de leur réalisation pratique et du rapport coût / efficacité. Il ne serait possible de recenser de manière sûre les raccordements téléphoniques des partis que s'ils disposaient d'un secrétariat permanent. Or seuls les grands partis nationaux et certains partis cantonaux remplissent cette condition. Sur le plan communal, la plupart des partis ne disposent que d'un secrétariat de milice. Il serait quasiment impossible d'y distinguer ou d'y recenser les taxes à prendre ou non en considération. La somme de travail que représenterait cette opération serait disproportionnée par rapport à l'allégement financier espéré, surtout pour 169

les petits partis. On violerait sans aucun doute le principe de l'égalité des chances entre partis (ch. 353) si, pour des raisons pratiques ou pour des motifs de rentabilité, on n'accordait des avantages tarifaires qu'aux quatre grands partis (PRD, PDG, PS, UDC); globalement, les taxes dont ils s'acquittent sur la place de Berne pour les raccordements téléphoniques de leurs secrétariats centraux se montent annuellement à 45 000 voire 50 000 francs. Selon une estimation gros- sière, les PTT subiraient une diminution de recettes d'environ un million de francs si l'on exonérait tous les partis politiques de taxes. La perte serait proportionnelle- ment moins forte en cas de réduction de taxes. 362.16 Avantages fiscaux Plusieurs pays ont déjà instauré des avantages fiscaux à titre d'aide aux partis politiques. C'est le cas notamment en Autriche, en République fédérale d'Alle- magne, aux Etats-Unis d'Amérique, ainsi qu'en Suisse (ch. 313; annexes 2 à 4). Les partis y bénéficient soit d'un soutien direct - c'est-à-dire d'allègements fiscaux en tant que contribuables - soit d'un soutien indirect - les contributions privées aux partis sont encouragées du point de vue fiscal. 362.161 Situation actuelle en Suisse 362.161.1 Traitement fiscal des partis Au niveau fédéral, les partis paient, selon l'arrêté du Conseil fédéral concernant la perception d'un impôt fédéral direct du 9 novembre 1940<sup>117</sup> (AIFD), un impôt sur le revenu en tant qu'associations. Les cotisations versées par leurs membres conformément aux statuts ne font pas partie du revenu imposable; elles consti- tuent un accroissement de fortune exempt d'impôt. Ils ne peuvent, en revanche, défalquer leurs dépenses que dans la mesure où elles excèdent le montant des cotisations statutaires des membres (art. 51, 1er et 2e al., AIFD). Le revenu net est assujéti à l'impôt, au taux de 0,199 pour cent, dès qu'il atteint 11 200 francs (12 300 fr. à partir du 1er janv. 1989); le taux maximal est de 11,5 pour cent. En sus de l'impôt sur le revenu, les partis paient un impôt complémentaire qui s'élève à 0,825 pour mille de la fortune (art. 62 AIFD); la fortune nette est assujétié à l'impôt dès qu'elle atteint 10 000 francs (art. 38 AIFD). Ne répondant pas aux critères déterminant la notion d'«utilité publique», les partis ne peuvent être exonérés de l'impôt fédéral direct. Dans les cantons et les communes, où les avantages fiscaux sont sensiblement plus importants, la situation est nettement plus favorable aux partis. Un sondage effectué en automne 1984 par l'Administration fédérale des impôts - ses résultats, actualisés, figurent à l'annexe 11 -

montre que les partis sont exonérés des impôts cantonaux et communaux dans plus de la moitié des cantons. 362.161.2 Traitement fiscal des libéralités en faveur des partis Le droit fiscal fédéral en vigueur assimile les libéralités en faveur des partis à des dons ou à des prestations analogues; elles ne sont pas fiscalement déductibles<sup>118</sup>). 170

On peut toutefois se demander si les cotisations dites de «parti» ou de «mandat» ne devraient pas être rangées au nombre des frais d'obtention, respectivement des frais nécessaires à l'acquisition du revenu au sens de l'article 22, 1er alinéa, lettre a, AIFD et, par conséquent, pouvoir être déduites du revenu brut. Car souvent, les partis exigent et obtiennent de leurs membres qui exercent des fonctions publiques, qu'ils s'acquittent, en sus des cotisations statutaires ou en leur lieu et place, de contributions dites de «parti» ou de «mandat». Calculées en fonction du revenu, ces contributions portent parfois sur des montants assez élevés. La question de savoir si ces prestations sont déductibles n'est pas résolue de manière uniforme dans la jurisprudence<sup>119</sup>. La pratique en matière d'impôt fédéral direct ne les considère pas comme des frais professionnels déductibles. Elle admet par contre la déductibilité des libéralités, qui ont un caractère manifestement commercial<sup>120</sup>, faites aux partis par les propriétaires ou associés des sociétés de personnes. Leur en refuser la déduction constituerait une inégalité de traitement par rapport aux sociétés de capitaux, dont les contributions versées en faveur d'organisations ou d'actions politiques sont assimilées à des frais généraux au sens de l'article 49, 1er alinéa, lettre b, AIFD. On peut toutefois se demander si, en traitant les associés des sociétés de personnes différemment des personnes physiques indépendantes, on ne crée pas un nouveau problème d'inégalité difficilement compatible avec le principe de l'égalité. En ce qui concerne les impôts cantonaux et communaux, le deuxième tableau de l'annexe 11 montre que plusieurs cantons admettent la déduction des cotisations statutaires et des dons aux partis et que quelques uns se montrent assez libéraux à l'égard des cotisations dites de mandat. 362.162 Autres avantages fiscaux éventuels et leurs limites II s'agit avant tout de: - l'exonération fiscale des partis, - l'encouragement fiscal accru des contributions privées aux partis, - l'obligation faite aux cantons par le droit fédéral d'aider les partis par des mesures fiscales, - la «contribution civique», c'est-à-dire du système selon lequel tout citoyen peut, une fois la décision de taxation passée en force, prélever ou faire retenir une somme limitée sur son impôt sur le revenu pour l'affecter au parti de son choix. C'est surtout la constitution qui pose des limites aux mesures fiscales d'aide aux partis politiques. Comme nous l'avons rappelé dans nos remarques en rapport avec l'harmonisation fiscale (ch. 342.1), la poursuite d'objectifs extra-fiscaux dans la législation fiscale doit toujours s'appuyer sur une compétence d'édicter des mesures d'encouragement inscrite dans la constitution. On peut donc dire qu'un traitement privilégié des partis, qui sortirait du cadre général de la législation fiscale, serait inadmissible faute de base constitutionnelle autorisant la Confédération à édicter des mesures d'encouragement. Comme nous l'avons déjà souligné (ch. 343.3), il serait également contraire à la constitution d'obliger les cantons à aider les partis par des mesures fiscales. Une telle compétence ne pourrait se fonder ni sur l'article 42<sup>121</sup> ni sur l'article 171

l'harmonisation fiscale ni sur d'autres normes constitutionnelles. Ce n'est pas sans raisons que dans un cas similaire, à savoir l'aide à la presse, la commission d'experts alors chargée de la révision de l'article 55 est venue juger nécessaire de prévoir expressément, dans un article consacré à l'aide à la presse, que les allègements fiscaux en faveur de cette dernière s'appliquent aussi aux impôts des cantons et des communes<sup>121</sup>. Mais les mesures fiscales

d'aide aux partis politiques se heurtent aussi aux limites posées par le droit constitutionnel matériel, notamment par les principes de l'égalité des chances entre les partis (ch. 353) et de l'égalité des citoyens dans la participation aux décisions politiques et devant l'impôt. Des avantages fiscaux - directs ou indirects - qui ne seraient pas accordés ou qui ne profiteraient pas à tous les partis ne manqueraient pas de poser problème<sup>122</sup>. De même, une déductibilité illimitée des contributions et des dons aux partis ne serait guère compatible avec la constitution: elle permettrait au bailleur de fonds financièrement à l'aise d'exercer une influence politique plus grande et d'épargner plus d'impôt que le citoyen moins argenté et moins enclin à des largesses. Ce serait porter atteinte non seulement à l'égalité formelle des citoyens dans le domaine de la formation de la volonté démocratique, mais aussi à l'égalité des chances entre les partis<sup>123</sup>. Le respect de ces principes constitutionnels implique qu'on limite, dans une certaine mesure, la déductibilité des contributions aux partis. Tous les cantons qui admettent la déduction de ces prestations tiennent en principe compte de cette exigence, comme le montre l'annexe 11 concernant le traitement fiscal des contributions aux partis dans les cantons. Quant aux restrictions en matière de financement, dont nous avons déjà fait état (ch. 361.8), elles constituent moins des limites que des éléments structurels: si elles ont tendance à restreindre les libéralités, les avantages fiscaux - ou, du moins, une partie d'entre eux - ont plutôt pour effet d'encourager les contributions privées aux partis.

362.163 Exonération de l'impôt fédéral direct Le projet de loi sur l'impôt fédéral direct (LIFD)<sup>124</sup>, qui vous a été soumis par message du 25 mai 1983, prévoit à son article 62, lettre g, que «les personnes morales qui ont leur siège en Suisse et qui poursuivent des buts de service public ou de pure utilité publique en Suisse ou dans l'intérêt national» sont exonérées de l'impôt sur «le bénéfice et le capital exclusivement et irrévocablement affectés à ces buts». Selon le commentaire de cet article, les cas d'exonération demeurent, du point de vue matériel, les mêmes que ceux du droit actuel. Si l'on s'en tient à son libellé, force est toutefois de constater que cette disposition étend le catalogue des motifs d'exonération dans la mesure où elle exempte à présent de l'impôt toutes les personnes morales qui poursuivent des buts de service public. Il convient dès lors de se demander si, de par les fonctions indispensables qu'ils remplissent dans une démocratie, les partis ne poursuivent pas des «buts de service public» au sens de la disposition précitée et si, par conséquent, l'article 62, lettre g, ne leur est pas applicable. Le Tribunal administratif du canton de Baie-Campagne, dont la législation fiscale prévoit des cas d'exonération analogues, l'a expressément admis<sup>125</sup>. Il n'est donc pas exclu que la pratique qui se développera à propos du

futur article 62, lettre g, LIFD aille également dans ce sens. On pourrait d'ailleurs la justifier de manière convaincante. Si certains partis ont quelque fortune, la plupart d'entre eux ne disposent que d'un revenu modeste. Les exonérer de l'impôt fédéral n'entraînerait donc pas de pertes fiscales considérables. Même si elle ne devait avoir qu'une faible incidence sur leurs charges financières, cette exonération soulagerait les partis de certaines charges administratives ou en personnel (suppression de la déclaration fiscale).

362.164 Encouragement fiscal accru des contributions privées aux partis Les projets de lois sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID) ainsi que sur l'impôt fédéral direct (LFID), qui vous ont été soumis par message dit sur l'harmonisation fiscale, prévoient la déductibilité, dans certaines limites, des «prestations bénévoles à des personnes morales qui ont leur siège en Suisse et sont exonérées de l'impôt en raison de leurs buts de service public ou de pure utilité publique ...»<sup>126</sup> Si donc, dans la pratique afférente à la future LIFD, on venait à reconnaître l'exonération des partis politiques, il

faudrait également admettre, dans les limites minimales et maximales fixées par la loi<sup>127</sup> la déduction des prestations bénévoles versées à ces mêmes partis. Si l'exonération des partis ne peut avoir qu'une faible incidence sur les recettes fiscales, il n'en va pas de même de l'encouragement accru des contributions privées auxdits partis. Celui-ci risque, dans certaines circonstances, d'entraîner des pertes assez considérables. Une déductibilité illimitée des cotisations dites de mandat versées par les parlementaires fédéraux à leurs partis (comprenant les prestations aux partis et aux groupes) occasionnerait, pour l'impôt fédéral, une perte annuelle de l'ordre de 135 000 à 325 000 francs. Limiter ces déductions n'y changerait rien. Si, par contre, on permettait à tous les contribuables de déduire les contributions ou dons versés aux partis et n'excédant pas 1000 francs par exemple<sup>128</sup>, on pourrait compter, sur le plan fédéral, avec une perte annuelle allant de 5 à 30 millions de francs, selon les estimations relatives au nombre de donateurs, à l'importance des dons et à la charge fiscale.

362.165 Obligation faite aux cantons par le droit fédéral d'aider les partis par des mesures fiscales Les impôts directs sont de conception différente. Pour le parti tout comme pour les particuliers (qu'ils doivent leur mandat à leur appartenance au parti ou soient membres de celui-ci), il en résulte que la charge fiscale cantonale et communale est un multiple de celle que représentent les impôts directs fédéraux. C'est donc aux niveaux cantonal et communal que les avantages fiscaux ont le plus d'importance. Du point de vue des partis, il serait sans aucun doute souhaitable qu'une loi fédérale oblige les cantons à leur accorder une aide fiscale qui correspondrait à tout le moins aux concessions faites au niveau fédéral. Comme nous l'avons expliqué à maintes reprises (ch. 343.3 et 362.162), une telle mesure ne peut être réalisée «sur la base de la constitution en vigueur». 173

362.166 «Contribution civique» Par «contribution civique», on entend la somme que tout citoyen peut, une fois la décision de taxation entrée en force, prélever ou faire retenir sur son impôt sur le revenu pour l'affecter au parti de son choix<sup>n9</sup>. Ce système, qui s'est développé aux Etats-Unis, n'a pu jusqu'ici s'implanter en Suisse malgré les avantages indéniables que lui a reconnu la doctrine. Il se heurterait à l'un des principes fondamentaux du régime fiscal helvétique, selon lequel les contribuables n'ont aucunement le droit de disposer de leurs dettes d'impôt. Ce principe a été confirmé expressément par le Tribunal fédéral dans un arrêt récent<sup>130</sup>. La «contribution civique» est une idée étrangère au régime fiscal helvétique; elle ne manquerait pas de rencontrer une assez forte résistance auprès du législateur fédéral et des législateurs cantonaux.

362.17 Etablissement et remise des bulletins électoraux L'établissement des bulletins électoraux pour les élections au Parlement ou le remboursement des frais y relatifs par la collectivité compétente font déjà partie des mesures, aussi simples qu'efficaces, adoptées par la Confédération (pour les élections au Conseil national) et par la plupart des cantons pour financer indirectement les partis<sup>131</sup>. Auparavant, les partis assuraient eux-mêmes la confection et la distribution de leurs bulletins. Pour les élections au Conseil national, cette pratique présentait des inconvénients, en particulier dans les grands cantons. En effet, les électeurs ne recevaient généralement pas un jeu complet de bulletins. Afin de garantir l'égalité des chances entre les partis, on a inséré dans la nouvelle loi sur les droits politiques du 17 décembre 1976 (ci-après LDP)<sup>132</sup> une disposition prévoyant, pour les élections au Conseil national, la confection et la distribution d'office des bulletins électoraux. Cette tâche fut confiée aux cantons - bon nombre d'entre eux l'assumaient déjà à titre gracieux - et à leurs frais (art. 33 LDP)<sup>133</sup>. Le budget électoral des partis s'en trouve sensiblement allégé, comme le montre l'annexe 10 qui recense les frais occasionnés par l'établissement des bulletins pour les élections au Conseil national de 1983. Ces frais dépassent au total la barre du million de francs et ne

comprennent pas, le plus souvent, ceux de distribution. Dans certains cantons et communes, l'établissement des bulletins électoraux et les frais y afférents incombent encore aux partis. La prise en charge de cette tâche par la collectivité, ou son indemnisation, serait une manière peut-être peu spectaculaire, mais certainement efficace de leur venir en aide indirectement. 362.18 Envoi de matériel de propagande pour les élections et les votations Dans la plupart des cantons et des communes, c'est aux partis qu'il incombe de distribuer le matériel de propagande pour les élections (ou votations), que celles-ci soient fédérales, cantonales ou communales. Certains cantons et quelques grandes communes se chargent aujourd'hui déjà d'envoyer aux électeurs le 174

matériel transmis par les partis<sup>134</sup>. Mais cette aide semble se limiter aux élections et exclure les votations. Il est vrai que, même dans les cantons et les communes qui ne leur accordent aucun soutien, les partis peuvent bénéficier de la taxe réduite sur les imprimés. Il n'en demeure pas moins que les frais d'expédition de leur matériel de propagande grèvent considérablement le budget des campagnes électorales. Ce problème a été soulevé dans une motion du 1er juin 1987 déposée par le conseiller national Ruf (Berne) et dans une initiative analogue du 15 décembre 1987, qui proposent que l'article 33 LDP soit complété en faisant obligation aux cantons d'envoyer gratuitement aux électeurs un prospectus électoral de chacun des partis politiques présentant des candidats ou de chacune des listes en concurrence<sup>135</sup>. Une telle mesure pourrait certes s'inscrire dans le droit régissant l'élection du Conseil national, lequel ressortit sans aucun doute à la compétence de la Confédération (ch. 342.1). Au vu des principes exposés sous chiffre 343.3, l'ingérence qu'elle implique dans la sphère d'autonomie des cantons ne se justifie toutefois que si l'aide envisagée n'est pas réalisable d'une autre façon et pour autant que la Confédération contribue, elle aussi, à aider les partis par des prestations substantielles. Comme on l'a vu, quelques cantons et communes ont déjà satisfait à la demande formulée dans la motion précitée. Il y a donc lieu de laisser aux (autres) cantons et communes le soin de décider s'ils entendent aider les partis en prenant en charge la distribution de leur matériel de propagande. 362.2 Subventions directes Pour conclure, il convient encore d'examiner la question du financement - au sens propre du mot - des partis par l'Etat. Comme nous l'avons exposé sous chiffres 342 et 342.2, on entend par financement les contributions en espèces que les pouvoirs publics allouent aux partis soit «pour l'exercice de certaines activités» (subventions liées, ch. 362.21 - 362.23) soit «pour accomplir leurs tâches», sans plus ample précision (subventions non liées, ch. 362.24). 362.21 Contributions aux frais de secrétariat des partis Dans tous les partis, les frais de secrétariat constituent un poste important du budget. Il l'est plus encore dans les partis qui disposent d'un secrétariat à plein temps (cf. ch. 14). On ne s'étonnera donc pas que les partis conservent le plus longtemps possible un secrétariat de «milice» - c'est le cas en particulier aux niveaux cantonal et communal - ou, s'ils se sont vus contraints d'avoir un secrétariat à plein temps, de le sous-doter en personnel. Toutefois, comme les tâches d'un parti moderne ne peuvent être accomplies de manière satisfaisante sans un minimum d'infrastructure et, par conséquent, sans engager de frais, il serait concevable que l'aide de l'Etat s'exerce tout d'abord à ce stade. Au niveau fédéral, on pourrait donc prévoir une contribution annuelle destinée à couvrir les frais de secrétariat des partis représentés à l'Assemblée fédérale, comme c'est le cas actuellement pour les groupes<sup>136</sup>. Les cantons et les communes seraient libres d'allouer des contributions aux partis cantonaux et locaux. Toutefois, si les prestations aux groupes trouvent une base suffisante dans la constitution au sens formel, celle-ci n'en contient aucune pour le financement des frais de secrétariat 175

des partis. L'aide envisagée devrait donc se fonder exclusivement sur le droit constitutionnel non écrit. Par ailleurs, comme le montrent nos précédents commentaires (cf. ch. 342.1 sur la situation constitutionnelle actuelle; ch. 343.3 sur l'aide aux partis dans l'Etat fédéral; ch. 362.11 sur les contributions allouées aux groupes), on ne peut guère admettre que la Confédération assume à elle seule une telle charge. La législation fédérale ne pourrait pas non plus obliger les cantons à fournir des prestations équivalentes. 362.22 Contributions aux frais électoraux (et de votations) Participer aux élections parlementaires et mener une campagne électorale pro- mise au succès constituent pour les partis, que ce soit en Suisse ou à l'étranger, une lourde charge financière. Certains d'entre eux ont de grandes difficultés à éponger leurs dettes d'une campagne électorale à l'autre<sup>137</sup>. On comprend dès lors pourquoi certains Etats - comme par exemple la République fédérale d'Allemagne, la France et la Grande-Bretagne - mais aussi le canton de Genève, en 1971, ont choisi les frais de campagne électorale pour objets de leurs subventions directes. Dans le canton de Berne, un projet de loi semblable a été rejeté de justesse par le peuple le 5 avril 1987 en raison, surtout, de l'atmosphère peu propice créée par l'affaire des caisses noires. Du point de vue constitutionnel, ces subventions se distinguent nettement de celles destinées aux frais de secrétariat des partis ou à leur travail de formation (cf. ch. 362.23): leur affectation est fatalement liée à la formation de la volonté populaire. C'est pourquoi, ainsi que nous l'avons déjà exposé sous chiffre 342.1, nous sommes d'avis que, du point de vue constitutionnel, il existe à tout le moins de bonnes raisons d'admettre que des subventions fédérales puissent être allouées aux partis pour les frais résultant de leur participation à l'élection du Conseil national - ou, le cas échéant, aux votations fédérales<sup>138</sup>. Si, de par leur position et le rôle qu'ils jouent dans les élections, les partis peuvent être considérés comme participant des organes de l'Etat et du processus de décision démocratique, il n'en va pas de même pour les votations. Certes, ils contribuent, là aussi, à la formation de la volonté populaire, mais l'expérience nous apprend que leur rôle y est moins important que dans les élections où ils continuent à occuper une position dominante et, surtout, irremplaçable dans la compétition politique<sup>139</sup>. Lors des votations, les citoyens se sentent, en règle générale, moins liés par les partis, les mots d'ordre ne sont pas toujours suivis et les partis sont, souvent, sérieusement concurrencés par des associations ou des comités ad hoc. C'est pourquoi un soutien financier de l'Etat semble à première vue plus difficile à justifier pour les campagnes de votations que pour les campagnes électorales. Mais, dans les deux cas, - et comme il en a été fait mention en 1983 lors des débats au Conseil national sur le soutien aux partis -, le but poursuivi est sans conteste de soutenir l'Etat dans sa tâche d'information lors des scrutins et non de garantir l'existence des partis<sup>140</sup>. On contreviendrait d'ailleurs à la constitution si, faute de moyens, les partis devaient renoncer à participer à la formation de la volonté politique et se borner à jouer un rôle dans l'antichambre des scrutins, abandonnant ainsi le terrain de la propagande aux groupes d'intérêts. Cependant, il serait politiquement plus sage que le soutien à leur fournir se limite, 176

dans un premier temps, à l'activité pour laquelle ils s'avèrent les plus indispensables: les élections. On pourrait l'envisager ultérieurement pour les frais afférents aux votations. Reste à examiner la question de la clef de répartition, de l'ordre de grandeur et des conditions de ce financement. Le principe de l'égalité des chances veut que tous les partis et les comités électoraux prenant part à une élection puissent en bénéficier. Quant à son ordre de grandeur, il faut d'emblée éviter qu'en finançant leurs campagnes électorales, on ne détache les partis de leurs bases sociales, ce qui pourrait bien arriver si l'on envisageait de rembourser complètement leurs frais<sup>141</sup>. Pour déterminer la clef de répartition, il faudrait à

nouveau tenir compte du principe de l'égalité des chances entre les partis. En se basant uniquement sur les sièges ou les suffrages obtenus aux élections, l'Etat en arriverait à «cimenter» les rapports de force en présence, ce qui, du point de vue démocratique, ne serait plus justifiable. Le système inverse, qui consisterait à allouer les mêmes contributions à tous les partis, indépendamment du nombre de leurs membres ou de leurs électeurs, n'est pas convaincant non plus. Il désavantagerait les grands partis qui supportent des charges financières infiniment plus lourdes que celles des petites formations. Cela mis à part, il faut aussi éviter que l'Etat ne favorise indirectement la multiplication des partis. Le mode de financement que prévoyait le projet de modification de la loi bernoise sur les droits politiques - rejeté en votation populaire - pourrait servir de modèle: les contributions aux frais électoraux lors du renouvellement intégral des Chambres fédérales et cantonales se composaient de contributions de listes (fondées sur les dépenses effectives engagées pendant la campagne électorale) et de contributions par siège (tenant compte de la taille des partis). Pour éviter tout abus, le projet prévoyait en outre qu'un parti n'avait droit au versement d'une contribution de liste que s'il avait obtenu un pourcentage minimal des suffrages exprimés dans le cercle électoral. Dans le canton de Genève, tout comme dans le projet bernois précité, on a renoncé à assortir les contributions aux frais électoraux de restrictions en matière de propagande (ch. 361.72) ou de limites au financement (ch. 361.8). Ce mode de faire, pratiqué dans plusieurs pays étrangers, a ses avantages - nous les avons déjà mentionnés aux chiffres précités. De fait, si la collectivité est prête à mettre des moyens en œuvre, ce n'est pas pour que les campagnes électorales deviennent encore plus coûteuses, mais pour que les chances des formations prenant part aux élections n'atteignent pas un degré d'inégalité dangereux pour la démocratie. Toutefois, tant que l'on n'aura pas établi l'irréfutabilité de la thèse selon laquelle c'est grâce à un budget électoral plus élevé que l'on a de meilleures chances d'être élu (ch. 232), on peut parfaitement concevoir que l'aide de l'Etat se limite, de manière toute générale - comme c'est le cas à Genève -, à procurer aux partis de meilleures conditions financières pour prendre part aux élections. Il convient encore d'examiner brièvement quelques questions soulevées par le postulat Günter, déjà mentionné, du 20 mars 1987<sup>142</sup>. Le risque que les subventions fédérales aux frais des partis engagés dans les élections au Conseil national fassent double emploi avec les contributions versées parallèlement par les cantons est aujourd'hui très minime, puisque, pour l'heure, seul le canton de Genève pratique ce mode de financement. On pourrait d'ailleurs éviter que subventions fédérales et aides financières cantonales ne se chevauchent

si les 177

premières étaient versées non pas aux partis cantonaux, mais - pour autant qu'ils existent - aux partis nationaux. Ceux-ci se chargeraient de la répartition. Mais l'octroi de subventions fédérales aux partis pour les dépenses engagées en vue des élections au Conseil national pourrait avoir pour conséquence que seul un petit nombre de cantons leur accordent une aide parallèle. On ne saurait par conséquent écarter sans autre examen l'idée à la base du postulat Günter, à savoir: s'il faut que les pouvoirs publics contribuent aux frais des partis pour les élections au Conseil national, autant en charger d'abord les cantons et les communes. En revanche, il ne se justifie guère d'en appeler au législateur fédéral pour qu'il donne en quelque sorte le feu vert au soutien financier par les cantons et les communes tout en leur indiquant la direction à prendre. Les cantons et les communes n'ont nul besoin d'une autorisation fédérale et les lois cantonales pourraient, si nécessaire, être sanctionnées par le Tribunal fédéral. C'est pourquoi il serait préférable que la Confédération, au lieu de s'engager à «discipliner» par la voie légale le soutien financier des cantons aux frais

électorales - comme le propose le postulat - s'y emploie elle-même, de manière autonome. Cela pourrait peut-être inciter les cantons à accorder une aide parallèle dans le domaine relevant de leur compétence ou limitée aux élections cantonales et communales. 362.23 Contributions à l'activité de formation politique L'exemple certainement le plus connu est celui des contributions allouées en République fédérale allemande, de 1959 à 1962, pour «encourager le travail de formation politique des partis». Les Pays-Bas, la Suède et l'Autriche connaissent également de ce genre de subventions<sup>143</sup>. Par travail ou activité de formation politique, on entend principalement l'organisation de réunions, de colloques, cours, séminaires ou autres manifestations semblables. Notre constitution ne contient manifestement aucune disposition qui puisse fonder le financement de telles activités. La notion de «travail de formation politique» n'est en outre pas toujours facile à distinguer de la propagande partisane ou des actions publicitaires des partis. Des subventions étatiques à ce titre se rapprochent ainsi fortement d'un financement sans affectation déterminée, dont nous avons déjà évoqué la problématique du point de vue constitutionnel. Selon la Cour constitutionnelle allemande, le travail de formation politique ne se distingue de l'activité générale des partis ni sur le plan matériel ni sur le plan de l'organisation; aussi son financement serait-il inadmissible<sup>144</sup>. 362.24 Contributions mises à la libre disposition des partis Rares sont les Etats qui accordent aux partis des subventions sans affectation déterminée (cf. annexe 2). En République fédérale allemande, elles ont été les victimes du jugement précité, rendu en 1966 par la Cour constitutionnelle qui a déclaré inconstitutionnel le financement général des partis par l'Etat. En Suisse, le financement direct et général des partis par l'Etat est inconnu. L'y introduire paraît exclu, du moins au niveau fédéral, non seulement parce que sa compatibilité avec le droit constitutionnel matériel pourrait être mise en doute, mais aussi 178

parce qu'il n'existe aucune base formelle autorisant un tel financement. Préserver l'indépendance des partis et le principe d'une démocratie interne à ceux-ci, assurer une juste répartition des contributions seraient autant de pierres d'achoppement que le législateur devrait éviter si, d'aventure, le constituant lui donnait le feu vert.

### **E. 37**

Faut-il, oui ou non, accroître l'aide de l'Etat aux partis politiques? Dans le tableau ci-après, nous avons tenté de mettre en relief, parmi les mesures susceptibles d'aider les partis politiques, les éléments qui pourraient convenir à un modèle helvétique. Ce tableau illustre le bilan de ce qui est possible sur la base de la constitution en vigueur et souhaitable sous l'angle démocratique et fédératif; il a de quoi déconcerter par sa diversité et peut, à première vue, paraître difficilement compréhensible et peu cohérent. Il n'est par exemple pas évident de saisir au premier coup d'œil pourquoi la Confédération doit pouvoir imposer aux partis l'obligation de publier leurs comptes, prévoir des restrictions à la propagande ou allouer des contributions aux frais de secrétariat des groupes, alors qu'il lui est interdit de soutenir les secrétariats centraux des partis. A y regarder de plus près, les résultats se révèlent cependant moins arbitraires et moins hasardeux que l'on pouvait le supposer. Si l'on garde bien à l'esprit que les partis ne sont pas formellement reconnus par la constitution actuelle et qu'elle ne fait qu'en supposer l'existence comme éléments de la réalité politique, on comprend alors que, s'ils peuvent faire l'objet de mesures de droit fédéral, ce n'est pas en tant que partis, mais uniquement parce qu'ils sortent du contexte social et extra-légal et entrent dans la sphère constitutionnelle. Cela vaut pour tous les éléments de leur structure et toutes les activités indispensables à garantir et à protéger le régime parlementaire, les droits

politiques et les décisions démocratiques. Cela explique pourquoi, par exemple, on peut admettre des contributions aux frais de secrétariat des groupes, mais non des partis; pourquoi aussi on veut prévoir des restrictions de propagande en vue des scrutins, mais non des limitations générales à la propagande, aux dépenses ou au financement; pourquoi encore on peut allouer des contributions aux frais électoraux ou de votations, mais pas pour l'activité de formation politique des partis ou à la libre disposition de ceux-ci; pourquoi enfin il est possible de prendre en charge l'envoi de matériel de propagande pour les élections et les votations, alors qu'il convient de rester sur la réserve en ce qui concerne les avantages tarifaires généraux des PTT ou des CFF. Il se justifie toutefois de venir en aide aux partis en tant que tels là où il n'est question que de simples droits de participation ou d'utilisation des installations et des services de la Confédération (facilités administratives, imprimés officiels) ou, au contraire, des partis (services de presse). 179

Possibilités de réalisation sur la base de la constitution en vigueur Réalisation souhaitable?  
Réalisation par la Confédération/ les cantons/des tiers 361.1 361.2 Base constitutionnelle  
Revalorisation dans la procé- dure de consultation Possible seulement en modifiant la constitution En principe oui, mais le postulat des deux conseils se limite au droit constitutionnel en vigueur Aussi bien dans la constitution fédérale que dans les constitu- tions cantonales 361.3 Revalorisation dans la procé- dure d'élection du CN Oui Non Confédération 361.4 Présence renforcée à la radio et à la télévision 361.441 361.441.1 361.441.2 361.441.3 361.441.4 Programmes de la SSR Emissions électorales Emissions actuelles d'informa- tion Nouvelles émissions d'infor- mation Temps d'antenne à libre dispo- sition 361.442 Programmes des radios et télé- visions locales et régionales Non, dans la mesure où ils ris- queraient de porter préjudice à l'autonomie des diffuseurs, telle qu'elle est garantie aujourd'hui par la constitution Oui, mais par des décisions auto- nomes des diffuseurs Moins en la forme d'émissions plus longues que par l'améliora- tion de leur qualité A tester de cas en cas Non SSR Les concepts de programmes de- vraient se développer au gré du libre jeu des forces en présence Diffuseurs des radios et TV lo- cales 361.443 Formation en médias Oui Oui SSR et organismes privés de for- mation en médias  
361.5 Offre de locaux de réunions publics Oui Oui, pour autant que cette pres- tation ne soit pas déjà effective Cantons, communes, Tribunal fé- déral (par une jurisprudence fa- vorable aux partis) 361.6 Facilités administratives Oui Oui, surtout aux niveaux canto- nal et communal Confédération, cantons, com- munes, chacun pour «leurs» partis g" 361.7 3 « £ Z 361.8 361.81 Obligation de transparence Oui En principe oui, surtout dans le cas où l'Etat apporte son soutien financier Confédération, éventuellement cantons (pour «leurs» partis) Influence de la propagande pour les élections et votations Soutien de la propagande Par la Confédération dans une très faible mesure Seulement dans des formes choi- sies Surtout cantons et communes 361.82 Restrictions à la propagande Oui, dans la mesure nécessaire à sauvegarder les droits politiques et les décisions démocratiques Seulement si l'aide financière et l'obligation de transparence ne suffisent pas Confédération et cantons, cha- cun pour leurs élections 361.9 Limites au financement Seulement en ce qui concerne l'aide financière de l'Etat et, au besoin, dans le cadre de la sur- veillance de l'Etat sur les organi- sations semi-publiques A la rigueur, dans les limites de la constitution actuelle; pour les dons privés, uniquement comme ultima ratio et seulement en liai- son avec d'autres mesures, no- tamment une aide financière de l'Etat Confédération; cantons en ce qui concerne «leurs» partis Oui, pour autant qu'un besoin existe et qu'il ne soit pas encore satisfait 362.11 Aide aux groupes Oui Cantons et communes à forte po- pulation (dans

lesquelles cette aide n'existe pas encore) 362.12 Soutien à la presse de parti Non (à l'exception des services de presse des partis) En principe oui, de préférence dans le cadre d'un soutien généralisé à la presse Confédération

octo Possibilités de réalisation sur la base de la constitution en vigueur Réalisation souhaitable? Réalisation par la Confédération/ les cantons/des tiers 362.13 Traitement préférentiel en ce qui concerne les imprimés officiels Oui Oui, pour autant qu'un besoin existe et qu'il ne soit pas encore satisfait Confédération, cantons et communes 362.14 Facilités de voyage Oui (dans une mesure limitée) Oui, pour autant qu'un besoin existe Confédération 362.15 Avantages tarifaires auprès des services FIT 362.152 Franchise de port pour les envois des partis 362.153 Non Réductions supplémentaires Oui (dans une mesure limitée) de taxes pour les envois des partis Affranchissement à forfait Oui, mais pas sans réserves Problématique en raison de leur réalisation pratique et du précédent qu'elles constitueraient Confédération Confédération, cantons et communes, chacun pour «leurs» partis 362.154 Avantages tarifaires pour le service postal des voyageurs Oui (dans une mesure limitée) Pas isolément, mais seulement dans le cadre de facilités généralisées de voyage 362.155 Exonération de taxes pour le service des chèques postaux Plutôt non parce que rendement insuffisant 362.156 Réduction ou exonération des taxes téléphoniques Réduction (dans une mesure limitée): oui Exonération: non Problématique en raison de leur réalisation pratique et du précédent qu'elles constitueraient Confédération

\* 362.16 362.163 Avantages fiscaux Exonération de l'impôt fédéral direct Oui Oui 362.164 Encouragement fiscal accru des contributions privées aux partis Seulement dans une mesure limitée, par une interprétation des clauses légales de déduction favorable aux partis Oui, mais dans une mesure limitée par la loi Confédération, cantons et communes, dans le cadre de leurs compétences fiscales 362.165 Obligation faite aux cantons par le droit fédéral d'aider les partis par des mesures fiscales Non Non, il est préférable que les cantons agissent de manière autonome 362.166 «Contribution civique» Oui (sous réserve d'un examen approfondi) Peut-être, mais difficile politiquement 362.17 Etablissement et remise des bulletins électoraux Oui Oui, pour autant que cette mesure ne soit pas déjà effective 362.18 Envoi du matériel de propagande pour les élections et les votations Oui Oui, mais pas sur «ordre» de la Confédération et pour autant que l'égalité des chances soit garantie Cantons et communes 362.2 Subventions directes 362.24 Contributions à libre disposition 362.21 Contributions aux frais de secrétariat des partis Non Par les cantons et les communes à l'exclusion de la Confédération Des contributions aux frais électoraux sont préférables Cantons et communes, pour «leurs» partis

00 -t\* Possibilités de réalisation sur la base de la constitution en vigueur Réalisation souhaitable? Réalisation par la Confédération/ les cantons/des tiers 362.22 Contributions aux frais électoraux (et de votations) Oui pour les élections, moins évident pour les votations Confédération: subsidiairement, à côté des subventions cantonales et des aides financières indirectes Cantons: oui, sur la base de décisions autonomes Confédération et cantons, chacun dans leur domaine de compétence 362.23 Contributions à l'activité de formation politique Par les cantons et les communes, à l'exclusion de la Confédération Des contributions aux frais électoraux sont préférables Cantons et communes, pour «leurs» partis

4 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel II s'agit tout d'abord de choisir les mesures susceptibles de convenir à un modèle helvétique d'aide aux partis politiques. La plupart des propositions contenues dans le présent rapport n'ont pu encore faire l'objet d'une

estimation quantitative. Aussi n'est-il pas possible, pour l'instant, d'évaluer leurs conséquences financières et leurs effets sur l'état du personnel. 5 Programme de la législature En vous soumettant le présent rapport, nous avons satisfait au mandat que nous avaient donné les deux conseils dans un postulat adopté le 28 septembre 1983 par le Conseil national et le 7 juin 1984 par le Conseil des Etats. Dans l'accord intervenu au printemps 1987 entre le Conseil fédéral et les bureaux des Conseils, il a été convenu que le Parlement déciderait à l'avenir s'il voulait ou non se pencher sur des rapports de ce genre. C'est pourquoi le présent document n'a pas été annoncé dans le rapport du 18 janvier 1988 sur le programme de la législature 1987-1991 (FF 1988 I 353 ss). 32521 185

Annexes 1 Mesures d'aide aux partis (vue d'ensemble) 2 Aide aux partis dans quelques pays étrangers 3 Aide fédérale aux partis (état actuel) 4 Aide cantonale aux partis (état actuel) 5 Aide aux partis par la SSR; Directives concernant les émissions de la campagne électorale fédérale de 1987 6 Aide aux partis par la SSR; émissions actuelles relatant éventuellement l'activité des partis 7 Aide aux groupes sur le plan fédéral; contributions aux frais de secrétariat 8 Aide aux groupes sur le plan fédéral; contributions matérielles aux secrétariats des groupes 9 Traitement préférentiel des partis en ce qui concerne les imprimés officiels 10 Frais des cantons pour l'établissement des bulletins électoraux pour l'élection du Conseil national 11 Aide cantonale aux partis; avantages fiscaux 12 Moyens financiers des partis nationaux 186

Notes ') BÖ N 1983 1296 à 1302; BÖ E 1984 253 à 256. V Erich Grüner, Die Parteien in der Schweiz, 2e éd. Berne 1977, p. 18 ss. Outre cet ouvrage fondamental (souvent cité dans les notes suivantes) sur les partis politiques suisses, le chapitre sur les partis écrit par Grüner dans «Handbuch politisches System der Schweiz», vol. 2, p. 135 ss (éd. par Ulrich Klöti; Berne et Stuttgart, 1984) et les travaux de Gerhard Schmid (note 14), Peter Hug (note 76) et Kurt Weigelt (note 10) consacrés à la problématique de l'encouragement des partis, il convient également de mentionner la subtile analyse de René A. Rhinow, intitulée «Funktionen und Probleme der politischen Parteien» (recht 1986, p. 105 ss); avec l'ouvrage de Grüner, elle constitue la référence essentielle de la partie analytique du présent rapport. Il en va de même des analyses des partis, effectuées dans un contexte différent, par Leonhard Neidhart, Das Parteiensystem der Schweiz, dans: «Die Schweiz», Stuttgart 1988, p. 181 ss, Oskar Reck, Schweigende Mehrheit, Zürich 1987, Hans Tschäni, Parteien, Programme, Parolen, Zürich 1979, et Peter Tschopp, Politik als Projekt, Bâle et Francfort s/M. 1987, p. 77 ss. 3> Grüner (note 2), p. 25 ss. 4> Depuis 1971, la loi sur les rapports entre les conseils (LREC; RS 171.11) régleme nte le statut et les tâches des groupes (actuellement art. 8sc"ics, 1er à 4e al.). Depuis 1974, elle mentionne en outre les secrétariats de groupe (actuellement art. S86™8, 5e al.); les contributions que la Confédération alloue aux groupes pour couvrir leurs frais de secrétariat figurent à l'article 12 de la loi sur les indemnités parlementaires (RS 171.21; cf. également annexes 7 et 8). Le règlement du Conseil national contient diverses allusions aux groupes, notamment dans les articles 7 et 14 (composition du bureau du conseil et des commissions), 12 (conférence des présidents de groupe) et 13 (formation d'un groupe). 5> La loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits; politiques (LDP, RS 161.1) mentionne ici et là les partis, de façon plutôt accessoire; ainsi, par exemple, à l'art. 37,2e al. (suffrages complémentaires), ainsi qu'aux art. 39, let. e et 41, 2e al. (récapitulation des résultats). 6> Le chiffre 13 de ces directives (publiées dans la FF 1970 I 1002 et 1976 II 925) prévoit l'obligation de consulter les partis lors des procédures relatives à la législation de niveau constitutionnel ou d'importance politique particulière. 7) Indépendamment de leur

fonction essentielle pour la démocratie, les partis sont des institutions de droit privé, soumis en tant que telles au droit des associations. Lors des procédures ils peuvent invoquer l'ensemble des droits fondamentaux compatibles avec leur statut. Il ne fait aucun doute qu'historiquement la restriction de l'art. 56 est. relative aux associations dont les buts ou les moyens sont illicites ou dangereux pour l'Etat se référerait aux partis politiques (cf. références bibliographiques, note 28). 8> Jura: art. 81 est. cant.; Argovie: § 67 est. cant.; Baie-Campagne: § 35 est. cant.; Soleure: art.

### **E. 38**

est. cant.; (cf. annexe 4). 9 Les deux modèles de constitution (publiés dans la FF 1985 III175, resp. 203) contiennent, outre un article sur les partis plus ou moins détaillé (projet d'experts, art. 68 et essai de modèle DFJP, art. 87), une disposition prévoyant La consultation des partis au cours de la préparation de la législation (projet d'experts, art. 69 et essai de modèle DFJP, art. 86). "" Op. cit. (note 2), p. 219. Cf. également Tschäni (note 2), p. 150 ss, et Kurt Weigelt, Staatliche Parteifinanzierung, Berne/Grüsch 1987, p. 31 ss. "> Cf. en particulier l'étude UNIVOX de la Société Suisse de Recherches Sociales Pratiques et du Centre de recherches sur la politique suisse (Université de Berne), publiée à fin octobre 1986, sous le titre «Direktdemokratische Einrichtungen». Leonhard Neidhart, Jürg Tabler, Georges Müller, Moritz Leuenberger et Richard Reich ont récemment cherché, tantôt sous forme d'essais, tantôt sous forme de discussions, à éclairer les dessous de cette évolution; cf. Politik und Wirtschaft, cahier 5/86, p. 13 à 21; cette question est, en outre, traitée de manière approfondie par Dominique Joye et Joannis Papadopoulos, La mobilisation partisane est-elle en crise?, ainsi que par Leonhard Neidhart, Funktions- und Organisationsprobleme der schweizerischen Parteien, tous deux publiés dans l'Annuaire Suisse de science politique, vol. 26 (1986), p. 47 ss et 21 ss. 187

12) Le conseiller national Kurt Müller a intitulé «Schwindsuchtanfall der Bundesratsparteien?» son commentaire, publié par la NZZ n° 267 des 16/17 nov. 1985, au sujet de l'avance spectaculaire enregistrée aux élections d'automne 1985 par l'extrême-droite et les «Verts» dans le canton de Genève et en ville de Lausanne. «Angekratzte Regierungsparteien - diffuse Oppositionsgruppen» fut le titre de son article dans la NZZ n° 101 des 3/4 mai 1986 concernant les résultats des élections du printemps 1986 dans cinq autres cantons (VD, ZH, BE, OW, NW). La tendance à délaisser les partis traditionnels au profit des nouvelles formations s'est poursuivie de façon marquée lors des élections du printemps 1987 dans les cantons de Baie-Campagne et Zurich; elle s'est en revanche affaiblie fortement lors des élections 1987 du Conseil national mais s'est redressée, en 1988, lors du renouvellement des parlements dans les cantons BS, SG, TG, SZ, UR et SH. Hans Peter Fagagnini, ancien Secrétaire général du PDC, constate un «offensichtlichen Rückgang der Bindung an traditionelle Gruppen wie Parteien oder Kirchen» (NZZ n° 105 du 9 mai 1986 et Schweizer Monatshefte, 68 [1988], p. 123 ss). Selon Oskar Reck, il existe des signes tangibles d'une perte de confiance généralisée et d'une érosion des partis historiques (Weltwoche des 6 déc. 1984, 17 avril et 23 oct. 1986 ainsi que 11 nov. 1988, et plus particulièrement dans Schweigende Mehrheit [note 2], notamment p. 15 ss, 37 ss et 91 ss). Jürg Tabler se déclare inquiet de ne déceler dans les partis aucun indice permettant d'espérer un élan et un dynamisme nouveaux (Politik und Wirtschaft, cahier 7/86, p. 19). Le diagnostic concordant émis par ces divers auteurs, et par beaucoup d'autres encore, au sujet de la perte de sympathie enregistrée par les partis traditionnels, est en outre confirmé par l'étude UNIVOX citée dans la note précédente. 13' Cette situation avait déjà été constatée

de façon unanime en 1969 dans les articles consacrés au thème «Une loi sur les partis politiques est-elle nécessaire?», publiés sous le titre «Reform des eidgenössischen Wahlsystems und der Parteien?», dans la série des «NZZ-Schriften zur Zeit», n° 11, par les professeurs Kurt Eichenberger (p. 138) et Dietrich Schindler (p. 121), ainsi que par l'ancien conseiller aux Etats Eduard Zellweger (p. 130/31). Les débats parlementaires de 1983/84, relatifs à l'«aide aux partis politiques», ont également confirmé cette appréciation de la situation; cf. BÖ N1983 1297 (considérations de la commission), 1296/97 (Hubacher), 1299 (Ott) et 1301 (Wilhelm); BÖ E 1984 254 (Steiner et Belser) et 255 (Bauer et Dreyer). Grüner (note 2), p. 320, craint lui aussi que «die Parteien bald nicht mehr funktionsfähig sein werden, wenn sie stets über ihre Verhältnisse leben müssen...». Pour sa part, Tschäni (Note 2, p. 150 ss) considère que la «politique de partis réduits à la mendicité» ne peut qu'être lourde de conséquences. 14> Déjà évoqué en 1969 par Leo Schürmann, «Die politischen Parteien und die Legitimität einer gesetzlichen Ordnung», dans: «Reform des eidgenössischen Wahlsystems und der Parteien?», p. 102/3; Schindler, (note 13), p. 122. Puis, dix ans plus tard, par Grüner (note 2), p. 321 et Gerhard Schmid, Politische Parteien, Verfassung und Gesetz, Bâle 1981, p. 133. 15> Les modalités d'aide aux partis politiques adoptées par la France, la Grande-Bretagne, l'Autriche et les Etats-Unis, qui prévoient diverses restrictions en matière de dépenses et de propagande, ont manifestement été inspirées par cette thèse; en Suisse, elle est notamment soutenue par Grüner (note 2), p. 321; Schindler (note 13), p. 122; Schürmann (note 14), p. 103 et Schmid (note 14), p. 133/134. Dans son étude comparative sur le financement des campagnes électorales aux USA et en Suisse (dans: «Zürcher Beiträge zur politischen Wissenschaft», vol. 8, 1985), le politologue Ulrich Schmid arrive à la conclusion suivante: bien que les campagnes électorales n'aient pas le même impact en Suisse qu'aux Etats-Unis, en raison des différences de culture politique, il n'en existe pas moins en Suisse également des catégories d'électeurs qui se laissent en principe influencer par les campagnes électorales. S'agissant des votations en Suisse, Hans Peter Hertig note également, dans son étude «Sind Abstimmungserfolge käuflich? - Elemente der Meinungsbildung bei eidgenössischen Abstimmungen» parue dans Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft, vol. 22 (1982), p. 35 ss, en particulier p. 56, que l'issue du scrutin dépend probablement moins de la qualité des arguments et de la force de persuasion des groupes de confiance que de l'importance du budget affecté à la propagande. 16~> Kurt Eichenberger, Lagebeurteilungen, dans: Schweizer Monatshefte, n° 12, décembre 1985, p. 1039 ss, en particulier p. 1048. Cf. également Kurt Müller, «Verkommt die Politik 188 in der Mediengesellschaft?», NZZ No 2 des 4/5 janvier 1986. Reck (note 2, p. 22 ss et 113) considère en revanche que la crainte d'une «télécratie» sans bornes est infondée. 17> Waldemar Jucker, «Parteien und Wirtschaftsverbände, dans «La Suisse, Annuaire national de la NSH» (1967), p. 225 ss; Weigelt (note 10), p. 77 et 82 ss. 18> Une telle analyse a récemment été entreprise en relation avec le Programme national de recherche «Processus de décision dans la démocratie suisse»: cf. Erich Grüner/Hans Peter Hertig, «Der Stimmbürger und die <neue> Politik», Berne/Stuttgart, 1983. On trouvera encore d'autres analyses dans l'Annuaire 1986 de science politique déjà mentionné (note 11), dont le thème est précisément les «partis et nouveaux mouvements politiques» (par exemple, dans la contribution de Hanspeter Kriesi, Perspektiven neuer Politik: Parteien und neue soziale Bewegungen, p. 333 ss), ainsi que chez Reck (note 2), p. 34 ss. 19> Cf. les «Directives du Directeur général concernant les émissions de la campagne électorale fédérale de 1987», annexe 5. 20> Cf. annexe 6. 21> Art. 33 LDP, cf. annexe 10. 22> Cf. annexes 7 et 8. 23> Cf.

annexe 3. 24 Cf. ch. 362.15 et annexe 9. 25> Cf. le rapport du 1<sup>er</sup> mai 1975 de la commission d'experts pour une révision de l'article 55 est., intitulé «Droit de la presse - Aide à la presse», p. 81 ss et l'annexe I du même rapport «Définitions de notions», p. 7/8; cf. aussi la prise de position du 24 février 1986 de l'Association suisse des éditeurs de journaux et périodiques, au sujet du projet (rejeté) de la commission du Conseil national pour un article constitutionnel sur l'aide à la presse: l'association combat l'idée d'un soutien direct de la presse par la Confédération et préconise une amélioration des diverses prestations de l'Etat, notamment dans le secteur des PTT. 26> Cf. notamment les arguments de la commission du Conseil national lors de la discussion sur l'initiative Hubacher «Démocratie politique - Mesures d'entraide», BÖ N 1983 1297. 27> Cf., outre les arguments développés par la commission du Conseil national (note 26), les considérations du rapporteur de la commission du Conseil des Etats, Jelmini, BÖ E 1984 253/54. 28> WaltherBurckhardt, «Kommentar der Schweizerischen Bundesverfassung», 3e éd., 1931, p. 526; Yvon Hangartner, «Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts», vol. 2, Zurich 1982, p. 121 ss; Jörg-Paul Müller/Stefan Müller, Grundrechte (Partie speciale), Berne 1985, p. 147 ss. 29)Cf. les considérants de la commission du Conseil national, BÖ N 1983 1297 et du rapporteur de la commission du Conseil des Etats, Jelmini, BÖ E 1984 254. 30) BO E 1984 255 et BÖ N 1983 1301. 31) Le Conseil fédéral s'est rallié à cette opinion dans son message du 25 mai 1983 sur l'harmonisation fiscale, cf. FF 1983 III 48 ss. 32> Conformément à ce précepte, la Confédération doit, dans l'accomplissement de ses tâches, tenir compte des besoins de l'aménagement national, régional et local du territoire; en matière de radio et de télévision, elle doit tenir compte de la tâche et de la situation des autres moyens de communication, en particulier de la presse; la constitution contient d'autres injonctions du même genre notamment aux art. 24bis, 6e al. (économie hydraulique), 24sexies, 2e al. (protection de la nature et du paysage), 31quinties 3<sup>e</sup> et 4e al. (politique conjoncturelle), 34quinquies 1<sup>er</sup> ai. (protection de la famille), 36bis, 3e al. (construction des routes nationales), 37quater 3e al. (chemins et sentiers pédestres) et 41ter 5e al., let. c (impôt fédéral direct). 33> Art. 10 de la loi sur le Service des postes (LSP, RS 783.0) et art. 58 ss de l'O (1) relative à la loi sur le Service des postes (RS 783.01). Lors des débats du Conseil national sur les mesures d'aide à la presse (session de printemps 1986), divers députés ont exprimé l'opinion que la réduction des taxes pour le transport de journaux était dépourvue de base 189

constitutionnelle (BO N1986120 (Lüchinger), 121 (Sager), 122 (Bäumlin), 123 (Renschier) et 133 (conseillère fédérale Kopp). 34> Art. 19,2e al., let. b, LSP, dans la version du 12 juin 1972; art. 56,2e al., let. b, et art. 56c O (1) relative à la LSP; depuis le 1er mars 1984, la réduction est de 4 centimes. 35' Au sujet des mesures fiscales visant des objectifs extra-fiscaux en général, cf. le message sur l'harmonisation fiscale (note 31), en particulier p. 48/49. 36> Du même avis: Schürmann (note 14), p. 97/98; Andréas Auer, Problèmes fondamentaux de la démocratie suisse, dans: Revue de droit suisse, n° 103 (1984) II, p. 1 ss, en particulier p. 47 ss. 37> Jean-François Aubert, Traité de droit constitutionnel suisse, Neuchâtel 1967/1982, n° 245 ss; Grüner (note 2), p. 315 ss; Weigelt (note 10), p. 3. 38> Grüner (note 2), p. 25 ss. M> Art. 72 ss, surtout art. 73 est. \*>> Surtout les art. 89 et 89bis, ainsi que les articles 120 ss est. 4I> Le texte de l'initiative parlementaire «Démocratie politique. Mesures d'entraide» (Huba- cher) parlait expressément d'un soutien financier des partis représentés aux Chambres fédérales et les débats parlementaires ont souvent porté sur la question du financement des partis (cf. BO N 1983 1297 [considérants de la commission], 1299/1300 [Linder], 1300 [Hubacher et Roth] et 1301 [Wilhelm]; 1984 E 253

[rapporteur de la commission, Jelmini], 254 [Steiner, Belser] et 255 [Dreyer]. 42> Cf. également les débats des Chambres: Compte tenu de l'état actuel de la constitution, mais surtout de la mauvaise situation des finances fédérales, ce serait une erreur que de vouloir évoquer un financement des partis par la Confédération (Linder, [note 41], p. 1299/1300), et, en cas de tentative de ce genre, la Confédération n'aurait guère autre chose à offrir que des miettes (Afw/fer-Argovie, [note 41], p. 1298); le représentant du Conseil fédéral a mis en garde les deux Chambres contre des espoirs excessifs (BO N1983 1301; E 1984 255). 4" Cf. en particulier notre rapport complémentaire du 24 août 1983 concernant l'initiative parlementaire «constitution fédérale. Mesures en faveur de la presse» dans FF 1983 III 827, notamment p. 838 ss. ^ Ainsi, par exemple, les subventions de l'Etat en faveur des partis pour les élections (et les votations) ne peuvent-elles déployer véritablement leurs effets que dans la mesure où les prescriptions de la législation sur les élections (et les votations), de même que les médias électroniques offrent des conditions favorables au travail de relations publiques des partis. Cette complémentarité caractérise également la plupart des systèmes étrangers d'encouragement des partis politiques. Cf. à cet égard Grüner (note 2), p. 321 in fine. 45> L'obligation de transparence, que réclame, à l'égard des finances des partis, le postulat Jaeger du 19 juin 1987 (dont le texte est reproduit dans la note 77), pourrait être considérée et acceptée comme une disposition d'intérêt général, en considération de l'importance des fonctions démocratiques qu'exercent les formations politiques. En cas de soutien direct des partis par l'Etat, l'obligation de transparence constituerait un corollaire inéluctable aux aides financières; cf. Schmid (note 14), p. 107. 46> Il serait possible d'influencer l'égalité des chances des partis lors de campagnes électorales et de votations par un financement affecté à un but précis (contributions aux frais d'élections et de votations) ou encore - à condition de disposer d'une base constitutionnelle adéquate - en prévoyant des restrictions des dépenses pour la propagande des élections et des votations et/ou un plafonnement ou une interdiction de financement. Schürmann (note 14), p. 102/3 semble avoir préféré la première alternative, alors que Schindler (note 13), p. 122, tend davantage vers la seconde. 47> BO N 1983, notamment p. 1297 (considérants de la commission), 1298 (Mw/fer-Argovie) et 1299 (Linder); 1984 E, notamment p. 254 (Steiner et Bürgt) et 255 (Conseiller fédéral Friedrich). 48> Art. 33 LDP; cf. ch. 313.1 et annexe 10. 190

49> Le texte de la constitution fédérale en vigueur contient un nombre non négligeable de prescriptions obligeant les cantons à remplir certaines tâches ou à y contribuer; tel est notamment le cas des art. 20, 3e al. (fourniture et entretien de l'habillement et de l'équipement militaires), 22uater, 1e al. («les plans d'aménagement [du territoire] que les cantons seront appelés à établir»), 24sexies, 1er al. («la protection de la nature et du paysage relève du droit cantonal»), 27, 2e al. («Les cantons pourvoient à l'instruction primaire [suffisante]») ou 64"=' (aide aux victimes d'actes de violence). 50) Cf. notre message du 15 décembre 1986 dans FF 1987I369, notamment p. 383 à 386 et 443. si) Au centre des considérations, on trouve les dispositions juridiques d'organisation concernant la mise en œuvre des installations démocratiques (en particulier les dispositions sur l'élection du Conseil national, sur l'initiative populaire, le referendum et les votations populaires), la liberté d'association (art. 56 est.) et le principe de l'égalité devant la loi (art. 4 est). 52> Hans-Rudolf Leuenberger, Die Lage der Parteien und ihre Wünsche, dans: Reform der eidgenössischen Wahlsystems und der Parteien? (note 13), p. 104 ss, notamment p. 112. 53) Cf. eh. 232 et les références bibliographiques. 54> Cf. le § 22a introduit dans la loi sur les partis politiques lors de la réforme du financement des partis en 1983, ainsi que son approbation par le jugement de la Cour constitutionnelle fédérale du 14 juillet 1986

(Parteispenden-Urteil), intégralement reproduit dans: Euro- päische Grundrechte Zeitschrift (EuGRZ) 1986, p. 393 ss. 55> Schürmann (note 14), p. 102/3; Schindler (note 13), p. 122. Puis aussi Schmid (note 14), p. 132/33, et Biais Knapp, Principes et modalités de la démocratie directe, dans: La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative, Bibliothèque de la faculté de droit de l'Université catholique de Louvain XVII, Bruxelles 1986, en particulier p. 92 et 94. La question ordinaire Langet du 23 juin 1988 préconise une égalité des chances dans un sens qui - au-delà des partis et des élections - englobe l'ensemble des forces politiques actives lors des campagnes de votations fédérales. 56> Cf. l'introduction du présent rapport et le ch. 127. Le projet d'article sur les partis avait la teneur suivante: 1 Les partis se constituent librement. 2 Les partis suisses participent à la formation de la volonté politique dans la vie de l'Etat. 3 La Confédération peut leur verser des contributions pour l'accomplissement de leur tâche. 4 Les partis représentés à l'Assemblée fédérale sont consultés lors de la procédure préliminaire en matière de législation. 5 La législation fédérale réglera l'exécution de cet article. s?) Par exemple par Eduard Zellweger, «Bedarf das schweizerische Parteiwesen einer rech- tlichen Ordnung?», dans La Suisse, Annuaire national de la NSH (1967), p. 237. Selon Ulrich Klöti, Das Vernehmlassungsverfahren - Konsultation oder Ritual? dans: Schweizer Monatshefte n° 6 (juin 1987), p. 463 ss, nul ne conteste que le poids politique des associations s'est accru grâce au droit d'être entendu. 58' Tant le projet d'experts 1977 (art. 69) que l'essai de modèle du DFJP pour une nouvelle constitution fédérale (art. 86) ont prévu une telle disposition. 59> Notamment chez des membres de la commission du Conseil national chargée d'étudier l'initiative Hubacher «Démocratie politique. Mesures d'entraide» (cf. ses considérants dans BÖ N 1983 1297), de même, par exemple, que chez les conseillers nationaux Müller-Argovie, Bonnard (BÖ N1983 1298) et Iten (p. 1299). L'octroi de temps d'antenne à la libre disposition des partis représentés à l'Assemblée fédérale (cf. ch. 361.341.4) a fait l'objet d'un postulat du conseiller national Ruf-Beme, du 11 octobre 1986 (86.968, texte reproduit à la note 68). M) Lors des concertations qu'ont eues, en 1984, les dirigeants du PDC, du PRD, du PSS, de l'UDC et de l'Adi avec la SSR, les représentants des partis ont unanimement approuvé l'octroi de temps d'antenne plus fréquents, tant à la radio qu'à la télévision; les divergences d'opinion concernaient la conception de telles émissions. Lors de son 191

assemblée des délégués à Genève, en 1985, le PDC a revendiqué en faveur des partis la création de leur propre émission à la radio et à la télévision. 61> RS 784.401 62> Publiée dans FF 1987 III 781 ss. 63> Selon l'art. 21, 1er al., OER, il «doit surtout permettre au public de se faire une opinion sur des questions relevant de la vie communautaire locale et de mieux comprendre les aspirations de la collectivité ainsi que de promouvoir la vie culturelle de la région». «»Art. 4, 3= al., OER. 65>Art. 19, 1«al., let. d, OER. 66> La réglementation d'admission, alors contenue dans les directives de la SSR pour les élections de renouvellement du Conseil national de 1971, avait fait en son temps l'objet d'une procédure de recours de droit administratif introduite par «Vigilance» contre une décision du DFTCE. Ce parti avait été exclu desdites émissions par une décision de la SSR, confirmée par le DFTCE. Le Tribunal fédéral rejeta le recours, au motif que la SSR n'avait pas violé le pouvoir d'appréciation que lui réserve son autonomie dans la conception des programmes (ATF 971731). Cependant, la SSR n'a pas manqué l'occasion de corriger sa précédente réglementation d'admission que le Tribunal fédéral avait tout de même qualifiée de «contestable» et «pas la plus judicieuse»; elle a élaboré de nouvelles directives qui tendent vers une plus grande égalité des chances. Malheureusement, la solution adoptée depuis se

révèle également problématique, bien que sous un autre aspect: le critère de la participation minimum dans les cantons semble être l'un des facteurs qui, lors des élections du Conseil national en 1987, a contribué à l'inflation de listes enregistrée alors, et que l'on a souvent «rempli», non sans arrière-pensée, pour obtenir la présence des médias. C'est d'ailleurs pour lutter contre cette inflation que le Conseiller national Stucky a suggéré, dans sa motion du 3 décembre 1987 (87.935), d'introduire le versement obligatoire d'une caution lors du dépôt des listes de candidats. 6T> Ainsi, la loi fédérale du 10 juillet 1974 concernant les tâches et l'organisation de la radio (diffusion) autrichienne dispose à son par. 5, 1er al.: La radio autrichienne doit céder une partie de son temps d'antenne aux partis politiques représentés au Conseil national et aux associations d'intérêts. Cette part réservée ne peut pas excéder un pour cent du temps d'antenne par programme et la répartition de celui-ci entre les candidats s'opère en fonction de leur importance dans la vie publique. La radio autrichienne ne peut pas diffuser une émission d'importance à la radio ou à la télévision dans ce domaine sans qu'un fondé de procuration lui ait été désigné à cet effet. En France et en RFA également, les partis bénéficient d'un temps d'antenne à leur libre disposition en plus des émissions électorales réalisées par les rédactions. 68> Lors des élections de 1971, les partis ont procédé à des essais de spots électoraux et d'émissions radiophoniques qu'ils avaient produits eux-mêmes. Etant donné que le résultat n'était guère convaincant, l'on y a renoncé au profit d'émissions électorales réalisées par les rédactions. Lors des discussions avec la SSR (mentionnées à la note 60), le représentant du PRD s'est prononcé en faveur d'un droit des partis de se présenter eux-mêmes dans les médias électroniques, alors que le représentant du PSS proposait que la SSR finance la production de spots politiques réservés aux partis et qui seraient diffusés avant les élections. Le conseiller national Ruf-Beme a proposé d'aménager du temps d'antenne à la libre disposition des partis dans un postulat du 11 octobre 1986, dont voici le contenu: Le Conseil fédéral est invité à compléter la concession octroyée à la Société suisse de radiodiffusion et de télévision (SSR) de telle sorte que les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale se voient attribuer chacun dix minutes d'antenne au minimum par mois, à la radio comme à la télévision, qu'ils puissent en disposer librement et en user comme bon leur semble, afin d'être en contact avec les citoyens et de mieux s'acquitter de leur tâche d'information. Les médias électroniques de la SSR doivent être accessibles, dans les trois aires d'émission, aux partis organisés à l'échelon du pays. Quant aux partis et groupements qui ne 192

sont organisés que dans certaines régions ou dans quelques cantons seulement, ils ne devraient disposer d'un temps d'antenne qu'auprès des stations émettrices de la SSR de leur(s) aire(s) linguistique(s) respective(s). Le Conseil fédéral a accepté le postulat en précisant qu'il serait traité conjointement à celui des deux conseils concernant l'aide aux partis politiques (cf. BÖ N 1986 2052). 69> Une proposition en ce sens avait la teneur suivante: Art. xy Temps d'antenne à disposition des partis politiques 1 Les diffuseurs nationaux et des régions linguistiques mettent à la disposition des partis représentés à l'Assemblée fédérale 2 pour cent au plus du temps d'antenne d'un programme de radiodiffusion. 2 Les diffuseurs régionaux et locaux mettent à la disposition des partis représentés aux parlements des cantons situés dans la zone de diffusion 2 pour cent au plus du temps d'antenne d'un programme de radiodiffusion. 3 La réalisation de ces émissions incombe aux seuls partis; ils en sont responsables. 4 Le temps d'antenne sera réparti entre les partis selon le nombre de sièges au parlement; chaque parti jouit toutefois de la moitié du temps d'antenne mis à la disposition du ou des grands partis. 5 Les diffuseurs fixeront les modalités dans un règlement soumis à l'approbation de la commission. Weigelt (note 10) p.

153/154 est également opposé aux productions propres des partis. 70) ATF 96 I 219 et la jurisprudence ultérieure. ") Pour la liberté d'information, émanation de celle d'expression et de celle de la presse: ATF 104 la 88; pour la liberté personnelle: ATF 100 la 198; pour la garantie de la propriété: ATF 105 la 337. 72) ATF 98 la 362. 73> ATF 105 la 95, y compris les renvois. 74> En la cause Unité jurassienne c. Conseil communal de Péry. Jean-François Aubert, entre autres, s'est déclaré favorable à une évaluation de la jurisprudence dans ce sens, tout d'abord dans: «Les droits fondamentaux dans la jurisprudence récente du Tribunal fédéral suisse, Essai de synthèse», dans «Menschenrechte, Föderalismus, Demokratie», Festschrift für Werner Kägi, Zürich 1979, p. 12/13 et ensuite dans le supplément de son Traité (note 37), n° 2167bis. Peter Saladin, Grundrechte im Wandel, 3e éd. Berne 1982, p. XXV et LI, estime que cette décision constitue un indice encourageant pour une application plus conséquente des droits fondamentaux par le Tribunal fédéral. 75> FF 1982 I 1117, notamment 1146/47. 76> A des degrés et conditions différents, la publicité des comptes est notamment de rigueur aux Etats-Unis d'Amérique, en République fédérale d'Allemagne, en Italie et en Autriche. Dans certains cas, seuls les partis et d'autres organisations politiques sont tenus de rendre des comptes; dans d'autres cas, cette obligation est également imposée à chaque candidat. Ce devoir se limite, par ailleurs, en partie à la provenance des moyens financiers ou aux dépenses électorales et est en partie étendu à la totalité des recettes et dépenses des partis. Enfin, ce devoir est parfois isolé, mais figure cependant, dans la législation de certains pays, en relation avec les subventions publiques. Pour plus de détails, consulter Schmid (note 14), p. 130/131 et Peter Hug, Die verfassungsrechtliche Problematik der Parteienfinanzierung, Zurich 1970, p. 201 ss. 77> Le postulat a la teneur suivante: Le Conseil fédéral est chargé d'établir les bases légales en vue de la publication obligatoire des dépenses et du financement des partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, ainsi que des organisations exerçant des fonctions similaires. Toutes les organisations assujetties devront être tenues de publier leurs comptes. Il faudra prévoir une révision comptable par sondages, confiée à une institution publique. Les résultats de la vérification des comptes devront être publiés sous une forme appropriée. 193

Doivent être soumis à cette obligation: 1. Les partis suisses, pour toutes leurs dépenses et recettes. Les dons et contributions d'une organisation - quelle qu'elle soit - devront être déclarés, avec indication du nom, pour autant qu'ils dépassent 5000 francs. 2. Les partis cantonaux et leurs sections, pour les dépenses effectuées dans le cadre des élections au Conseil national et au Conseil des Etats et dans le but de financer ces dépenses, les dons ou subventions de n'importe quelle organisation devant être mentionnés avec indication du nom, pour autant qu'ils dépassent 5000 francs. 3. Les autres organisations et les personnes qui participent à la campagne pour l'élection du Conseil national et du Conseil des Etats en engageant des moyens financiers dépassant 10000 francs et cela pour les dépenses y relatives et pour le financement de celles-ci, les versements d'une personne ou d'une organisation devant être mentionnés avec indication du nom lorsqu'ils dépassent 5000 francs. Dans sa réponse du 14 mai 1986 le Conseil fédéral s'est déclaré prêt à examiner cette intervention dans le cadre du présent rapport. Le conseiller national Langet a, dans sa question ordinaire du 23 juin 1988, soulevé la possibilité d'une obligation de transparence limitée, qui ne concerne pas uniquement les partis, mais bien l'origine des dons d'une certaine importance. Dans sa réponse, le Conseil fédéral a mis en garde contre des interventions intempestives du législateur dans le processus complexe de la démocratie et s'est référé aux recherches actuellement en cours dans le cadre des travaux de révision de la loi fédérale sur les droits politiques, ainsi qu'aux considérations du présent rapport. 78' Cf.

notamment Schmid (note 14), p. 130 et autres renvois. 79> L'art. 51 du code électoral fait d'abord obligation aux autorités communales d'aménager des emplacements réservés aux affiches électorales et se poursuit ainsi: Dans chacun des emplacements, une surface égale est attribuée à chaque candidat ou à chaque liste de candidats. Tout affichage relatif à l'élection, même par affiches timbrées, est interdit en dehors de cet emplacement ou sur l'emplacement réservé aux autres candidats. 80) En 1969 déjà, par Schindler (note 13), p. 122; en 1970, par Hug (note 76), p. 188 s. et en 1981, par Schmid (note 14), p. 132 s. La question ordinaire Langet du 23 juin 1988 a, pour la première fois, au Conseil national, soulevé le problème d'un plafonnement du budget destiné aux campagnes de votations. 81> Cf. art. 71 s., spécialement les art. 72, 3e al., 73, 2e al., 74, 3e al., 85, ch. 1 et 90 est. La réglementation de l'affichage figurant dans le code électoral français, les sommes maximales autorisées pour les dépenses électorales américaines inscrites dans le Fédéral Election Campaign Act et la limite des dépenses électorales britanniques fixée par le Representation of the People Act, ne sont certes pas non plus le fruit du hasard. 82) L'affaire «Flick» en RFA et l'affaire des «dons aux partis» dans le canton de Berne. 83> Schmid (note 14); p. 136 s.; Hug (note 76), p. 180 s. A la suite de l'affaire des caisses noires, les restrictions de financement ont pour la première fois fait l'objet d'un débat politique dans le canton de Berne en août 1987: dans son rapport soumis au Grand Conseil, le Gouvernement bernois souhaitait obliger les entreprises dans lesquelles l'Etat détient une participation majoritaire à observer une stricte neutralité lors des élections et des votations. Dans sa majorité, le Grand Conseil a rejeté ce rapport et l'a renvoyé au Conseil d'Etat en faisant valoir des arguments fondés de manière discutable sur le droit public et les principes démocratiques. Le rapport s'appuyait sur une expertise du professeur Georg Müller de Zurich, qui a été publiée dans la Zentralblatt für Staats- und Gemeindevverwaltung, vol. 88 (1987), p. 425 ss, sous le titre «Die innenpolitische Neutralität der Kantonalen öffentlichen Unternehmen». 194

"£ 84> Le postulat a la teneur suivante: Le Conseil fédéral est invité à examiner s'il est opportun de présenter dans les deux ans à compter de l'acceptation du présent postulat un projet disposant que: 1. Cantons et communes peuvent soutenir financièrement les partis et les comités électoraux lors d'élections au Conseil national si une base légale existe à cet effet et si elle règle clairement la répartition de l'aide financière entre les partis; en revanche, tout financement effectué sans base légale sera interdit. 2. Les entreprises publiques et celles appartenant majoritairement à des communes ou cantons ne peuvent apporter aucune aide financière aux partis et comités électoraux lors d'élections au Conseil national. 3. Tout octroi d'aide financière n'obéissant pas à ces règles, a. Sera punissable pour ce qui est du donateur, et pour ce qui est du bénéficiaire s'il connaît l'origine des fonds; b. Aboutira à l'annulation des élections. Dans sa réponse du 18 février 1987 le Conseil fédéral s'est déclaré prêt à examiner cette intervention dans le cadre du présent rapport. 85> Dans ce sens également, Oskar Reck, Conséquences de l'affaire des dons (Weltwoche du 15 janvier 1987). WHug (note 76), p. 185/186; Schmid (note 14), p. 130 s. 87> On les prendrait tout au plus en considération en tant que composantes de l'activité de surveillance de la Confédération instaurée par certaines lois fédérales. Il s'agit de la surveillance de corporations, établissements et organisations extérieurs à l'administration fédérale auxquels la Confédération transfère des tâches de droit public ou apporte une aide financière. C'est également la suggestion qu'avait reprise le Conseil d'Etat bernois dans son rapport rejeté par le Grand Conseil «Bericht betreffend die innenpolitische Neutralität von öffentlichen Unternehmen im Kanton Bern» (note 83). 88> Pour plus de détails, cf. ci-dessus, Ulrich

Schmid (note 15), en particulier p. 37 s. et 200. 89> Rapport de la Conférence des présidents de groupes du Conseil national des 23 juin/ 19 novembre 1970 concernant le financement des secrétariats de groupe, FF 7970III1518, en particulier 1521/22; prise de position du Conseil fédéral, FF 7977 I 429, en particulier 430; BÖ N 1971 205 (rapporteur Vontobet); BÖ E 1971 290 (Gnägi, président de la Confédération) et 291 (Honegger et Hofmann; critique de la distinction entre soutien aux groupes et soutien aux partis: Münz). A la lumière de ces explications, une pratique de la plupart des partis devient problématique, à savoir l'existence d'un poste comptable intitulé «Indemnités pour activité en faveur des groupes», qui signifie pratiquement que tout ou partie de la contribution fédérale aboutit dans la caisse du parti (cf. annexe 12). 'O) BVerGE 20,56 (105) - Arrêts de la Cour constitutionnelle allemande. Dans le même sens, pour la Suisse: Weigelt (note 10), p. 143. 91> Le soutien comprend, d'une part, des prestations aux secrétariats de groupe consistant en des contributions aux frais (annexe 7) et en la mise à disposition d'infrastructure (annexe 8) et, d'autre part, des jetons de présence et le remboursement des frais alloués aux membres pour les séances de groupes (annexe 3). Si l'on s'en tient à la rallonge décidée par le Parlement en 1988, les seules contributions aux frais de secrétariat coûteront annuellement près de 1 million de francs à la Confédération (pour la répartition entre les différents groupes, cf. l'annexe 7). 92> Rainer Kraehe, Le financement des partis politiques, Rouen 1972, p. 32, et notamment Karl Erik Gustafsson/Stig Hadenius, Swedish Press Policy, Stockholm 1976, p. 76 s. 93> Cf. Lukrezia Schatz, Moyens de communications des partis politiques, dans: Annuaire suisse des sciences politiques, vol. 22 (1982), p. 59 ss. Parmi les nombreuses interventions qui ont abouti à l'institution d'une commission d'experts «Droit de la presse - Aide à la presse», on relèvera les demandes des partis radical-démocratique et socialiste, respectivement des 2 et 17 mai 1972, adressées au Conseil fédéral et le priant de vouer une attention particulière au maintien d'une presse politique diversifiée en prenant des mesures rapides. Lors des débats du Conseil national, en septembre 1983, sur l'aide aux partis politiques, il avait été fait allusion à la possibilité d'un soutien aux partis par des 195

aides financières à la «presse de parti menacée dans tout le pays» (BÖ N 1983 1299, intervention Iten). 94> Rapport de la commission du Conseil national du 26 février 1980, FF 1980 II 184, en particulier 190. 95> Avis du Conseil fédéral du 28 octobre 1981, FF 1981 III 940, en particulier 951; rapport complémentaire du Conseil fédéral (note 43), en particulier 841. 96> Il refusa l'entrée en matière sur le projet par 98 voix contre 65; cf. BÖ N 1986 135. ") Cf. Leuenberger (note 52), p. 110. WHug (note 76), p. 150; Schmid (note 14) p. 122. "> RS 510.30, art. 44, dernière phrase; RS 510.301, art. 112. 10°) RS 171.21, art. 5 et RS 171.211, art. 4. 10I> RS 742.31, 742.101 et 742.40 102> Weigelt (note 10), p. 163. 103> Jusqu'à fin 1977, la base légale se trouvait à l'art. 19,2e al., let. b de la loi sur le service des postes du 2 octobre 1924 (LSP, RO 1977 2117; RS 783.0). Sur délégation du législateur, elle se trouve à présent à l'art. 56, 2e al., let. b, de l'ordonnance (1) relative à la LSP (RS 783.01). 104> Leuenberger (note 52), p. 112 demandait, en 1969 déjà, que «des taxes postales spéciales, analogues aux taxes sur les journaux, soient instituées pour les informations sur les élections et les votations». Dans une motion du 1er juin 1987 ainsi que dans son initiative parlementaire du 15 décembre 1987, le conseiller national Ruf-Beme demande à ce que les partis soient déchargés des frais d'envoi du matériel de propagande pour les élections au Conseil national, non par le biais d'une réduction des taxes PTT, mais par la prise en charge de ces frais par les cantons et les communes (ch. 362.18 et note 135). Lors des débats relatifs à l'aide aux partis politiques, les commissions parlementaires des

deux Conseils ont également mentionné la possibilité d'élargir les aides déjà accordées sous forme de réduction des taxes PTT; cf. BÖ N 1983 1297, BÖ E 1984 254. 105> Cf. le message du 6 juin 1966 sur la revision des taxes postales, FF 1966 I 1071, en particulier 1093. if») Pour les cécogrammes, cf. l'art. 50 de l'ordonnance (1) relative à la LSP; aux termes de l'art. 17 de la Convention postale universelle, le service postal international est également gratuit. Pour les envois de bienfaisance, cf. les art. 39 LSP et 194 de l'ordonnance (1) relative à la LSP. 107> II s'agit principalement des art. 22bls, 7e al. (emploi des organismes de la protection civile en cas de secours urgents), 34qua«", notamment son al. 7 (encouragement de la réadaptation des invalides) et 35, 5e al. (affectation d'une partie des recettes brutes des jeux aux victimes des dévastations naturelles). io«) ATF 10i ib 292. IO9> Art. 40 LSP et art. 195 s. de l'ordonnance (1) relative à la LSP. "o> Envois militaires: art. 38 LSP et art. 184 à 193 de l'ordonnance (1) relative à la LSP; envois faits dans l'intérêt de l'éducation physique et de l'instruction prémilitaire des jeunes gens: art. 207 de l'ordonnance (1) relative à la LSP. ") La situation n'est pas comparable à celle qui a conduit la caisse fédérale à verser des indemnités forfaitaires pour les envois militaires et les envois faits dans l'intérêt de l'éducation physique et de l'instruction prémilitaire des jeunes gens. Dans ces deux cas, la Confédération pouvait se fonder sur une base constitutionnelle expresse, à savoir l'art. 20, 1er al. (législation sur l'armée) et 27iui<iuies, 1er al. (pratique de la gymnastique et des sports par la jeunesse). II2> Art. 127 et 128 de l'ordonnance (1) relative à la LSP. "3> Art. 194, 3e al., de l'ordonnance (1) relative à la LSP. 196

114> Taxes d'abonnement: art. 18 s. de l'ordonnance (3) du 13 septembre 1972 (ordonnance sur les téléphones, RS 784.103) relative à la loi réglant la correspondance télégraphique et téléphonique; taxes de conversations: art. 65 s. de l'ordonnance sur les téléphones. 115)Art 29, 1er al., LSP. 116 Bratschi 1976: BÖ N 1977 401; Ulrich 1976: BÖ E 1976 729; Teuscher 1977: BÖ N 1977 938; Braunschweig 1978: BÖ N19781059; Bratschi 1978: BÖ N1979 432; Ulrich 1979: BÖ E 1979 318; Ogi 1982: BÖ N 1982 1836. 117> RS 642.11 118> Ernst Känzig, Die eidgenössische Wehrsteuer (iDirekte Bundessteuer), commentaire, 2e éd., Bâle 1982, p. 500 (en bas de page). ") En faveur de la déduction: Tribunal administratif du canton de Baie-Campagne, arrêt du 6 décembre 1978 publié dans: Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, vol. 80 (1979), p. 489 s.; contre la déduction: Tribunal administratif du canton d'Argovie, arrêt du 12 juin 1980 publié dans: Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, vol. 81 (1980), p. 443 s. Un recours de droit public interjeté contre cet arrêt a été rejeté par le Tribunal fédéral (arrêt non publié du 14 mai 1981). 120 Känzig (note 118), p. 551. 121> Cf. son rapport (note 25), p. 61 et 66. 122) Cf.laa décision prise en ce sens, voici plus de 30 ans, par la Commission zurichoise supérieure de recours: Blätter für zürcherische Rechtssprechung, vol. 55 (1956) n" 14, et, plus récemment, le jugement de la Cour suprême du canton de Schaffhouse, rendu le 15 avril 1988 dans l'affaire B c/Commission cantonale des impôts (extraits publiés dans «Plaidoyer» 3/88, p. 33 s.). 123> C'est l'opinion de la Cour constitutionnelle allemande, BVerfG 8, p. 51 s.; cf. aussi Schmid (note 14), p. 128; Hug (note 76), p. 170 s.; Weigelt (note 10), p. 182 ss. 124> Cf. note 31. 125> Cf. la décision du 10 septembre 1980 publiée dans: Zentralblatt für Staats- und Ge- meindeverwaltung, vol. 82 (1981), p. 377 s. 126> Art. 33, 1er al., let. i LIFD et art. 10, 1er« al., let. i LHID. 127> Pour l'impôt fédéral direct, l'art. 33, 1er al., let. i, LIFD dispose que: «... Les prestations versées pendant l'année fiscale s'élèvent au moins à 100 francs et n'excèdent pas au total 10 pour cent des revenus imposables diminués des déductions prévues aux articles 26 à 33». Pour les impôts directs des cantons et des communes, l'art. 10, 1er al., let. i, LHID renvoie aux limites fixées par le

droit cantonal. Cf. en outre la décision du Tribunal administratif du canton de Baie-Campagne, citée sous note 119. 128) Cette limite est prévue par plusieurs lois fiscales cantonales. Des dons plus importants - pour autant qu'ils n'aient pas été faits dans un intérêt commercial, constituant ainsi des frais généraux reconnus fiscalement - devraient être rares. 129> Cf. Schmid (note 14), p. 125 s.; Hug (note 76), p. 156 s. et Weigelt (note 10), p. 189 ss. 130) ATF du 13 avril 1983 en la cause Avloca c. Canton de Vaud, publié dans: Revue fiscale 1984, p. 135 s., notamment p. 143. 131> Cf. ch. 313, ainsi que les annexes 3 et 4; voir en outre Alfred Kölz Probleme des kantonalen Wahlrechts, dans: Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, vol. 88 (1987), p. 1 s., notamment p. 14. 132> RS 161.1 133> Cette disposition a rencontré une certaine opposition au Conseil des Etats; cf. BÖ E 1976 526 à 528 (proposition Bourgknecht). 134> Dans le canton de Soleure, la loi sur les élections (par. 80) fait obligation aux communes d'envoyer gratuitement et en temps utile aux électeurs le matériel de vote et de propagande que leur ont transmis les partis. Dans le canton du Jura, ce sont, aux termes d'un décret du gouvernement, le canton et les communes qui, avant chaque élection, doivent envoyer gratuitement aux électeurs le matériel de propagande fourni par les 15 Feuille fédérale. 141e année. Vol. I 197

partis. La modification de la loi bernoise sur les droits politiques, rejetée en votation populaire le 5 avril 1987, obligeait les communes à envoyer le matériel de propagande des partis aux électeurs. L'Etat aurait versé des subventions aux communes à cet effet. Weigelt (note 10), p. 202, estime que ce genre de soutien étatique est souhaitable. 135> La motion a été retirée par son auteur le 28 novembre 1988. L'initiative a la teneur suivante, très poché du texte de l'ancienne motion: Afin qu'une meilleure égalité des chances entre tous les groupements politiques soit garantie, les Chambres fédérales sont invitées à compléter la loi fédérale sur les droits politiques dans l'optique suivante: les cantons devraient se charger de l'envoi gratuit aux électeurs d'un prospectus électoral de chacun des partis politiques présentant des candidats ou de chacune des listes présentées. Les cantons pourraient se charger eux-mêmes de cette tâche - financièrement également - ou la déléguer aux communes - qui prendraient en charge les frais d'envoi. Le matériel de propagande continuerait à être imprimé aux frais des partis politiques ou des groupements constituant une liste. 136) La base légale des contributions allouées aux groupes se trouve à l'art. 12 de la loi sur les indemnités parlementaires (RS 171.21). Weigelt (note 10), p. 143 s., se prononce contre l'extension aux secrétariats des partis du versement des contributions aux secrétariats des groupes. 137> Cf. la déclaration de la conseillère aux Etats Bauer lors des débats relatifs à l'aide aux partis politiques, BÖ E 1984 255. 138> C'est également l'opinion exprimée par la Cour constitutionnelle allemande qui, dans un jugement de 1966 relatif au financement des partis, constatait que «l'importance qu'ont les partis pour les élections peut justifier, sous l'angle du droit constitutionnel, que l'Etat leur rembourse les frais nécessaires engagés pour une campagne électorale appropriée»: BVerGE 20, 56 (114/115). 139> Eichenberger (note 13), p. 134/135; Weigelt (note 10), p. 82. A cet égard, il est significatif que la question ordinaire Langet du 23 juin 1988 ne définit pas le cercle des bénéficiaires de subventions étatiques pour les dépenses relatives aux votations, qu'elle ne les limite pas aux seuls partis et qu'elle ne considère dès lors pas les contributions aux campagnes de votation comme une forme particulière d'encouragement des partis politiques. 140) Cf. la déclaration du conseiller national Ott, BÖ N 1983 1299. 141> Schmid (note 14), p. 117; Hug (note 76), p. 144. 142> Cf. ch. 361.8 et le texte du postulat reproduit à la note 84. 143> Schmid (note 14), p. 121 s. 144> BVerfGE 20, 56(112). 32521 198

\o\o Aide aux partis 1 1 1 Mesures juridiques la Constitution 1 « y, 1 . . J « procédure de consultation 13 Revalorisation dans la procédure d'élection 14 Présence renforcée à la radio et à la télévision 2 Me 1 22 Aide financière • j» , 221 Aide aux groupes - 222 Soutien à la presse 223 Traitement préférentiel | sures financières | | 21 Subventions d 1 212 Affectées 1 \* irectes | 11 Non affectées en ce oui concerne 212.1 Aux frais Contributions à la libre 15 Offre de locaux de réunion publics 16 Facilités administratives 17 Obligation de transparence 18 Influence de la propa- gande pour les élections et votations 181 Soutien à la propagande 182 Restrictions à la propa- gande 19 Restrictions au finance- ment ou interdictions du financement les imprimés officiels de secrétariat disposition des partis dans le des partis cadre de leurs buts généraux 224 Facilités de voyage 212.2 Aux frais 225 Avantages 'tarif aires auprès des services PTT des élections et votations 226 Avantages fiscaux 212.3 A l'activité de 227 Etablissement et remise formation poli- des bulletins électoraux 228 Envoi du matériel de propagande pour les élections et votations ^ 3 « K\*,

Annexe 2 Aide aux partis dans quelques pays étrangers 11 Consécration dans la Constitution 13 Présence à la radio et à la télévision (émissions électorales) 14 Offre de locaux de réunion publics 16 Obligation de transparence 17 Influence de la propagande pour les élections et votations 171 Soutien à la propagande 172 Restrictions à la propagande 18 Restrictions au financement, respectivement interdictions 21 Subventions directes 211 non affectées 212 affectées (contributions aux frais de campagne électorale (ou de votations), à l'activité de for- mation politique, etc.) 22 Aide financière indirecte 221 Aide aux groupes 222 Soutien à la presse de parti 224 Facilités de voyage 225 Franchise de port (pour certains envois) 226 Avantages fiscaux Réalisée dans les pays suivants: A, D, E, F, I, P A, B, D, DK, F, GB, I, IRL, IS, L, N, NL, S A, D, GB A, D, I, USA A, B, F, D A, F, GB, I, USA A, D, I, USA I, N, S, SF A, B, D, F, GB, I, NL, S, USA A, D, F, I, S A,I, S ' Argentine, Japon F, GB, USA A, D, USA 32521 200

\*& Annexe 3 Aide fédérale aux partis (état actuel) 12 Droit d'être entendu dans la procédure de consultation (ch. 13 des directives du Conseil fédéral concernant la procédure préliminaire en matière de législation, FF 1970 I 1002) 13 Présence à la radio et à la télévision 131 dans les programmes de la SSR 131.1 émissions électorales (cf. les directives SSR n° 87.14 du 19 janv. 1987, annexe 5) 131.2 émissions relatant éventuellement l'activité des partis (cf. le condensé de la Direction des programmes SSR du 9 mai 1987/29 juillet 1988, annexe 6) 132 dans les programmes des radios locales (art. 3, let. e, de l'ordonnance sur les essais locaux de radiodiffusion [OER]; RS 784.401) 221 Aide aux groupes 221.1 Secrétariats des groupes 221.11 Contributions destinées à couvrir leurs frais (art. 12 de la loi sur les indemnités parlementaires; RS 171.21) (cf. l'extrait du compte d'Etat 1987, annexe 7) 221.12 Locaux, équipement, exploitation (cf. le condensé de la Chancellerie fédérale, annexe 8) 221.2 Membres des groupes jetons de présence, remboursement des frais pour les séances de groupes (art. 3 à 6 de la loi sur les indemnités parlementaires [RS 171.21] et art. 2 à 6 de l'AF relatif à la loi sur les indemnités parlementaires [RS 171.211]) 223 Traitement préférentiel des partis en ce qui concerne les imprimés officiels (cf. le condensé de la Chancellerie fédérale, annexe 9) 225 Avantages tarifaires auprès des services PTT 225.1 Taxe réduite pour les imprimés sans adresse (art. 56, 2e al., let. b, de l'ordonnance (1) relative à la loi sur le Service des postes; RS 783.01) 226 Avantages fiscaux 226.3 Déductibilité (selon l'art. 22,1er al., let. a, de l'arrêté du Conseil fédéral du 9 décembre 1940 sur la perception d'un impôt fédéral direct; RS 642.11) des dépenses faites dans un intérêt purement commercial par des entreprises privées en faveur des partis ou de

leurs actions 227, Etablissement et remise des bulletins électoraux pour l'élection du 228 Conseil national (obligation des cantons, art. 33 de la loi fédérale sur les droits politiques du 17 décembre 1976) (cf. annexes 4 et 10). 32521 201

Aide cantonale aux partis (état actuel) Annexe 4 1. Mesures ordonnées par le droit fédéral 227, Etablissement et remise des bulletins électo- 228 raux pour l'élection du Conseil national (art. 33 de la LF du 17 décembre 1976 sur les droits politiques) Réalisée dans les cantons suivants: Tous les cantons (cf. le condensé séparé à l'annexe 10) 2. Mesures autonomes 11 Consécration dans la constitution 212.2 Contributions aux frais des élections et des votations 212.21 Remboursement/participation aux frais d'im- pression et d'expédition des bulletins électo- raux (cf. aussi ch. 227 et 228) 212.22

Remboursement/participation aux frais des campagnes pour les élections (ou les votations)

221 Aide aux groupes 221.1 Secrétariats des groupes 221.11 Contributions à leurs frais

221.12 Aide administrative 221.2 Membres des groupes: jetons de présence et indemnités

de voyage pour les séances de groupes 223 Traitement préférentiel en ce qui concerne les

imprimés officiels 223.1 Abonnement gratuit aux feuilles officielles et aux recueils de lois

223.2 Tirés à part des projets du gouvernement à l'intention du parlement 226 Avantages

fiscaux (cf. les condensés de l'Ad- ministration fédérale des impôts, annexe 11) 226.1

Exonération fiscale (prévue par la loi ou selon la pratique administrative) 226.2

Allègements fiscaux SO, BL, AG, JU FR, SO, AR, VD, NE GE ZH, BE, LU, SZ, ZG, BL,

SG, GR, AG, TI, VS, JU BL, TI LU, SO, SG, GR, TI, JU SG, TI LU, BL, AG, JU LU, BL,

AG, NE SZ, OW, GL, ZG, SO, BS, BL, AR, SG, AG, TG, TI, VD, VS, NE, JU LU, NW,

SH, AI, GE 202

\* 226.3 Déductibilité des cotisations statutaires, des dons aux partis, des cotisations de «mandat» 227 Etablissement des bulletins électoraux pour les élections au parlement cantonal (et communal dans certains cas) 228 Envoi des bulletins électoraux (listes) du matériel de propagande des partis pour les scrutins cantonaux (et communaux dans certains cas) Réalisée dans les cantons suivants: ZH, LU, NW, ZG, FR, BL, SH, AR, SG, AG, TG, VS, GE. JU BE, NW, BS, BL, SH, TG, VS, GE, JU BE, FR, SO, BS, BL, AR, SG, TG, NE, GÈ, JU BE (par quelques communes), SO, TG (uniquement par la commune de Frauenfeld pour les élections CN), JU Commentaire Ce condensé relatif à l'aide cantonale dont bénéficient actuellement les partis est basé essentiellement sur les résultats de deux enquêtes menées par l'Office fédéral de la justice auprès des chancelleries cantonales en automne 1984 et en été 1988 et, en ce qui concerne les avantages fiscaux, sur les résultats de sondages effectués à la même époque par l'Administration fédérale des impôts et par l'Office fédéral de la justice. L'expérience nous apprend que les résultats de ce genre d'enquête dépendent plus ou moins du hasard ou souffrent de quelque imprécision et de lacunes, voire de malentendus. Ils ne peuvent par conséquent fournir qu'une image incomplète de la situation. Il faut donc les interpréter avec prudence. 32521 203

Aide aux partis par la Société suisse de radiodiffusion et télévision Annexe 5 SRC SSR SSR

No. 87. 14 du 19.1.1987 DIRECTIVES Dû DIRECTEUR GÉNÉRAL CONCERNANT

LES ÉMISSIONS DE LA CAMPAGNE ÉLECTORALE FÉDÉRALE DE 1987 du

19.1.1987 1. TÂCHES DE LA SSR 1.1. La SSR s'efforce, comme le préconise son Image

directrice, -• de restituer et de diffuser par la parole et l'image la pluralité des activités

politiques de la Suisse et de présenter les Informations de telle manière que le citoyen de ce

pays puisse s'orienter dans les problèmes inhérents à un monde en évolution continue. Par

ses programmes, la SSR entend notamment contribuer à renforcer l'intérêt des électeurs et

électrices pour la chose publique et les encourager à exercer leurs droits civiques. Cette tâche revêt une importance particulière dans le cadre des élections fédérales. 1.2. En vertu de la concession délivrée le 22 décembre 1980, la SSR est seule responsable de ses programmes. L'art. 13, al. 3, de la concession précise que "Nul ne peut prétendre le droit d'exiger la diffusion, par la radio ou par la télévision, d'oeuvres ou d'idées déterminées, ni d'utiliser le matériel et les installations de la SSR". 1.3. De par le pouvoir d'appréciation que lui reconnaît implicitement la concession, la SSR est en droit de régler dans des directives ad hoc les conditions de réalisation des émissions électorales et de fixer les critères d'admission auxdites émissions. Le bien-fondé de cette pratique a été explicitement confirmé en 1971 par le Tribunal fédéral (ATF 97 I 733). Dans ses émissions électorales, la SSR entend donner aux partis et mouvements politiques en présence une part correspondant à leur force respective, aux responsabilités qu'ils assument et à leur poids dans la vie publique suisse. 1.4. La SSR tient compte des différences de structure et de fonction de la radio et de la télévision. 204

**2. ORGANISATION** 2.1. Les émissions électorales 1987 seront planifiées et réalisées par les régions linguistiques DES, SR et SI, dans le cadre défini par les présentes directives. Les mêmes principes sont applicables aux émissions électorales de radio qui pourraient être réalisées à l'échelon subrégional. Les mêmes directives sont applicables, dans leur esprit, aux émissions électorales éventuellement diffusées par Radio Suisse Internationale. 2.2. Une commission consultative sera créée dans chaque région linguistique. Son rôle sera de favoriser le dialogue entre les représentants des partis et mouvements politiques et les responsables du programme. La commission consultative se compose des responsables régionaux des émissions électorales et de représentants des partis et mouvements politiques qui présentent des candidats dans la région et répondent sur le plan régional-linguistique aux normes ci-exposées. Elle est présidée par le directeur régional (à la DRS par le directeur du programme TV). Il sera pris note des déclarations faites en séance par les membres de la commission. Aucun point ne donnera lieu à un vote. 2.3. Une commission de coordination nationale sera créée. La commission de coordination nationale a pour tâche de faire appliquer les présentes directives, de décider en l'absence d'une disposition applicable et de se prononcer sur les cas qui lui seront soumis par les commissions consultatives régionales. La commission nationale se compose des présidents des commissions consultatives régionales et du directeur général de la SSR, qui la présidera. 2.4. Les régions fixent l'horaire de diffusion et la durée des émissions électorales. Les dispositions prises seront soumises en temps voulu à la commission nationale de coordination pour que cette dernière puisse se prononcer. 205

La campagne électorale à la radio et à la télévision débutera lundi 7 septembre et se terminera mercredi 1<sup>er</sup> octobre 1987 à minuit. Les enregistrements seront conservés dans la région linguistique jusqu'au 31 Janvier 1988. **3. ADMISSION AUX EMISSIONS ELECTORALES** 3.1. Sont admis à se présenter au public dans le cadre des émissions électorales de la région linguistique les partis et mouvements qui participent activement à la vie politique dans plusieurs cantons de la région linguistique et y ont déposé des listes. 3.2. Le nombre requis de cantons pour participer aux émissions de la région linguistique est - pour DRS, de cinq des vingt-six cantons, dont trois au minimum en Suisse alémanique et rhéto-romane; - pour RTSR, de deux cantons en Suisse romande; - pour RTSI, de deux cantons, dont celui du Tessin. 3.3. Sera également admis le parti qui ne présente des candidats que dans un seul canton de la région linguistique, mais qui forme déjà ou pourrait

former à lui seul un groupe parlementaire au Conseil national sortant. 3.4. Les partis et mouvements ont Jusqu'au 1er Juin 1987 pour déposer leur demande d'admission auprès de la direction générale de la SSR à Berne ou de la direction régionale (à la DRS, direction des programmes TV). 3.5. Les partis représentés à l'Assemblée fédérale seront Informés directement de ces exigences et invités à déposer leur demandes. Quant aux partis et mouvements non représentés à l'Assemblée fédérale, la SSR leur fera connaître par communiqué entre le 15 avril et le 1er mai 1987 les adresses où ils peuvent se procurer les conditions d'admission ainsi que les lieux et délais de dépôt de leurs demandes. 206

3.6. Sur préavis de la commission consultative régionale, le président de celle-ci décide des admissions jusqu'au 15 Juin 1987 Ces demandeurs doivent être informés de la décision par écrit. 3.7. A réception de la décision, le parti ou mouvement qu'elle concerne dispose d'un délai de 14 Jours pour contester la décision devant le directeur général, par écrit et avec indication des motifs. 3.8. Le directeur général tranche en dernière instance pour la SSR. Ce faisant, il indique au requérant les voies de recours utilisables en droit administratif. 4.

REPARTITION DU TEMPS D'ANTENNE 4.1. Le temps d'antenne sera réparti entre les partis et mouvements selon une proportion équitable, compte tenu des données régionales. De même pour la place des émissions. 4.2. La fixation des heures de diffusion et la répartition du temps d'antenne sont l'affaire du directeur régional, qui requerra préalablement l'avis de la commission consultative. 4.3. Il est possible de n'attribuer du temps d'antenne à un parti ou mouvement que sur un média (radio ou télévision. 5. DIVERS

5.1. Les partis et mouvements désignent eux-mêmes les candidats qui participeront aux émissions électorales. La SSR se réserve de coordonner ces nominations, et ce surtout pour assurer une diversité au niveau des personnes. 5.2. Les enregistrements radio ou TV que les partis et mouvements auraient produits ou fait produire eux-mêmes ne pourront en aucun cas être diffusés. La SSR décide par la voix de ses représentants à l'échelon régional-linguistique si le matériel apporté par les participants peut être utilisé en cours d'émission (photos, graphiques etc.). 207

5.4. Après la date limite pour le dépôt des listes et jusqu'à la clôture des bureaux de vote, la SSR veillera à ce qu'aucun candidat n'exploite une éventuelle apparition à la radio et à la télévision à des fins de propagande électorale. Berne, le 19 Janvier 1987 LE.DIRECTEUR GÉNÉRAL 'fr' - v (Leo Schurmann) 208 5.3. La SSR remboursera aux participants leurs frais de voyage.

Annexe aux Directives du Directeur général concernant les émissions de la campagne électorale fédérale de 1987 CALENDRIER Dates officielles - Clôture du scrutin - Dépôt des listes 18.10.1987 31.08.1987 Dates SSR - Clôture du scrutin - Dernière émission électorale (mercredi) - Première émission électorale (lundi) - Décision ultime de la SSR quant à l'admission des partis et mouvements - Date limite de recours à la DG - Décision régionale d'admission - Dépôt des demandes de participation - Invitation 18.10.1987 14.10.1987 07.09.1987 08.07.1987 29.06.1987 15.06.1987 01.06.1987 15.04. - 01.05.1987 Remarque: De la décision ultime de la SSR, le 8 juillet, à la première émission électorale, le 7 septembre, il s'écoule presque deux mois, mais ce délai est indispensable pour les recours éventuels de droit administratif et la planification des programmes. 209

Aide aux partis par la: Société suisse de radiodiffusion et télévision Annexe 6 SRG SSR DIREKTION DER PROGRAMMD ENSTE Programmkoordination Radio und Fernsehen 09.05.87 29.07.88 RO/ma Emissions relatant éventuellement l'activité des partis 'Radio und Fernsehen .ORS Radio ORS TV ORS Nachrichten/Journale Rendez-Vous an Mittag Echo

der Zelt Samstagrundschaue Mittwoch-Forum RegionalJournale Ausserordentliche Sendungen In Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen Rundschau Café Fédéral Heute In Bern Tagesschau Tagesthema (unregelmässig) ORS aktuell Zur Sache Vis-a-vis (unregelmässig) Kassensturz (unregelmässig) Netto (unregelmässig) Besondere Sendungen im Umfeld von Wahlen und Abstimmungen Radio Suisse International RI (d.f.i) - Tag für Tag - Le point du jour - Quotidian 210

Radio-Télévision Suisse Romande RSR - Journaux et magazines d'actualité (Matin, Midi et Soir) RSR1 - Journal de 13h00. Espace? - Magazine dominical, "Tribune de Première" 12h40-13h00 - Emission de société hebdomadaire "Du côté de la Vie" dimanche 20h00-24h00 - Magazine "Parole de Première" samedi, 12h40-13h00 - Emissions spéciales (élections nationales ou fédérales) TSR - Les trois éditions du Téléjournal - Le Journal Romand - Spécial session - Table ouverte - Emissions spéciales avant des votons ou élections cantonales ou fédérales - Temps Présent - Tell Quel - Franc parler Radiotelevisione della Svizzera Italiana RSI - Cronache regionali, 18.00/18.30 - Radiogiornale 07.00/12.30/18.30 - Speciale sera, 18.50 - Politica e partiti (venerdì) 07.30 TSI - Telegiornale - Quotidiano - Democrazia diretta 211

Annexe 7 Aide fédérale aux partis 221.1 Secrétariats des groupes 221.11 Contributions destinées à couvrir leurs frais (Extrait du compte d'Etat 1987 de la Confédération) Compte financier 1 Autorités et tribunaux Dépenses Recettes 101 Chambres fédérales Dépenses . . . . . Autorités 202.01 Indemnité annuelle aux membres du Conseil national et indemnité particulière aux présidents de conseil . . . 2 Séances du Conseil national . 3 Séances de commissions du Conseil national 4 Séances de commissions du Conseil des Etats 5 Frais de représentation 6 Contributions aux groupes 1) . 7 Délégations au Conseil de l'Europe, à l'AELE et au Par- lement européen 8 Visites réciproques avec des parlements étrangers et dans le cadre de l'Union interparle- mentaire (UIP) 9 Frais divers 10 Missions confiées à des délèga- tions . . . . Dépenses générales 312.01 Commissions et honoraires . . 2 Mandats de prestations infor- matiques Compte 1986 Fr. 274 015 084 33 409 524 16 993 812 3 340 000 4 238 170 2019122 735 921 13412 914 100 398 678 260 740 53560 10812 56095 1337 Budget et suppléments 1987 Fr. 344 635 900 N 644000 A 413 490 32671900 18 285 700 N 114000 A 5600 3 340 000 4 700 000 2400000 800000 12000 931 000 700 000 175 000 N 114000 65000 11000 Compte 1987 Fr. 302492524 37 214 074 17 222 134 3 340 000 4 258 673 2 079 216 677825 10514 900900 540 674 281 381 54822 9389 " Selon l'article 12 de la loi sur les indemnités parlementaires (RS 171.21). 212

Les contributions se composent d'une indemnité de base (16 500 francs) et d'un supplément de 3300 francs par membre. Pour 1987, elles se présentaient comme suit: Groupe PRD PDC PS UDC AdI/PEP Libéral PdT/PSA/POCH Total Membres 68 60 53 28 13 11 5 Montant Fr. 240 900 214 500 191 400 108 900 59400 52800 33000 900 900 Depuis le 1er juillet 1988, les contributions allouées aux groupes trouvent leur base légale dans la loi fédérale du 18 mars 1988 sur les indemnités dues aux membres des conseils législatifs et sur les contributions allouées aux groupes (loi sur les indemnités parlementaires, RS 171.21. art. 12), ainsi que dans l'arrêté fédéral du 18 mars 1988 relatif à la loi sur les indemnités parlementaires (RS 171.211, art. 10). En vertu de ce dernier, les contributions allouées à chaque groupe se composent désormais d'un montant de base de 20 000 francs et d'un montant fixe de 3600 francs par député. Les contributions, qui seront allouées pour la première fois sur une année complète en 1989, se présenteront donc de la manière suivante, compte tenu des résultats obtenus par les groupes lors des élections du Conseil national en

1987: Groupe Membres Montant Fr. PRD 65 254000 PDC 61 239600 PS 47 189 200 UDC 29 124 400 AdI/PEP 13 66 800 Libéral 12 63 200 Verts 9 52400 Total 989 600 32521 16  
Feuille fédérale. 141e année. Vol. I 213

Annexe 8 Aide fédérale aux partis Chancellerie fédérale: 1er octobre 1985 221.1  
Secrétariats des groupes 221.11 Locaux, équipement, exploitation La Confédération met à disposition, respectivement fournit: - les locaux à usage de bureaux, - le mobilier et les machines de bureau, - le matériel de bureau, - ses forfaits pour les taxes postales et téléphoniques, - la polycopie et les travaux de copie, - certains travaux d'expédition, - la documentation du service de documentation de l'Assemblée fédérale (revues de presse, documentation des commissions, etc.), - le système de traitement des salaires pour le personnel des groupes (et le personnel de secrétariat des partis nationaux). En vertu de l'article 8<sup>se</sup>Hes, 5e alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils (RS 171.11), elle fournit en outre gratuitement aux secrétariats des groupes: - le recueil officiel des lois fédérales et le recueil systématique du droit fédéral, - les messages et rapports, - les dépliants synoptiques, - le résumé des délibérations de l'Assemblée fédérale, - la liste des membres du Conseil fédéral et des conseillers d'Etat des cantons, - les notices et portraits des membres du Conseil national, du Conseil des Etats et du Conseil fédéral, - le manuel des Chambres fédérales, - les interventions parlementaires et les réponses du Conseil fédéral, - le bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, - les rapports et propositions des commissions, - l'annuaire fédéral, - la liste des téléphones des services à Berne. 32521 214

•\* Annexe 9 Aide fédérale aux partis Chancellerie fédérale: 1er octobre 1985 223  
Traitement préférentiel en ce qui concerne les imprimés officiels Distribution gratuite aux partis (aux secrétariats des groupes, cf. annexe 8) Ce sont en principe les secrétariats des partis représentés à l'Assemblée fédérale qui bénéficient de la distribution gratuite. Elle comprend: - les messages et les textes légaux, - l'annuaire fédéral, - les projets soumis en votation, - les documents destinés à la procédure de consultation, - les dépliants synoptiques. 32521 215

Annexe 10 Frais des cantons pour l'établissement des bulletins électoraux pour l'élection du Conseil national Cantons Elections CN 1983 Fr. Elections CN 1987 Fr. Zurich 220680.70 276072.— Berne 298 626.— 450 000.— Lucerne 85 000.— 125 000.— Uri 600.—« 600.—'» Schwyz 6 362.— 9 920.— Unterwald-le-Haut 544.— 1597.—2> Unterwald-le-Bas 600.— 877.— Glaris 717.— 1900.— Zoug 9380.— 13300.— Fribourg 56679.—3> 63 700.—3> Soleure 20090.— 18435.— Baie-Ville 53 400.—2> 49062.—2> Baie-Campagne 30 000.— 45 000.— Schaffhouse 6 787.— 5 840.— Appenzell Rh.-Ext 4800.—4> -.—5) Appenzell Rh.-Int 1400.— 1902.— Saint-Gall 27000.—6> 46000.—6> Grisons 12000.— 33048.— Argovie

#### **E. 40**

974.—

#### **E. 42**

785.— Thurgovie 19554.— 25642.50 Tessin 19 560.—

#### **E. 43**

803.80 Neuchâtel 25219.30 32000.— Genève 96 242.556> 7> 97 615.156> Jura 12 000.— 7 086.— Total 1151 909.55 1541 843.45 ') Les frais d'établissement des bulletins ne sont pas des contributions financières aux partis, puisqu'aucun bulletin ne peut être imprimé avec

le nom des candidats. Les frais d'expédition sont trois fois plus élevés que ceux d'impression. 2) Y compris les frais d'une circulaire explicative sur la manière de remplir les bulletins électoraux. 3) Y compris les frais des formulaires de dépouillement. 4) Y compris les frais d'une directive cantonale. 5) Election tacite. 6) A l'exclusion de bulletins électoraux supplémentaires commandés par les partis et à leurs frais. 7) Y compris les frais de distribution. 216

Légende: Ces montants (à l'exception de celui concernant les élections CN de 1983 dans le canton de Genève) ne reflètent que le coût de l'établissement des bulletins électoraux pour le CN. Nous avons tenté en vain de recueillir également les indications relatives aux frais d'expédition des bulletins; en effet de nombreux cantons n'ont pas été en mesure de calculer les frais d'expédition de leurs communes. Les montants qui ont pu être fournis par certains cantons permettent cependant de conclure que, pour l'ensemble de la Suisse, la collectivité débourse pour l'expédition des bulletins électoraux une somme au moins équivalente à celle de leur établissement. Les écarts parfois considérables que l'on constate d'un canton à l'autre sont certes dûs au nombre des ayant droit au vote dans chaque canton, mais aussi et surtout à la répartition différente des langues et des partis, ainsi qu'au nombre de listes rentrées (lequel peut varier fortement d'élection en election). 32521 217

Annexe 11 Aide cantonale aux partis AFC/DO 226 Avantages fiscaux Traitement fiscal des partis politiques dans les cantons Cantons ZH BE LU UR SZ OW NW GL ZG FR SO BS BL SH AR Exonération fiscale prévue par la loi fiscale ••• 3 selon la pratique administrative •••• Imposition comme les associations à but économique 1 » •••• comme les associations sans but lucratif •••• Déductions prises en considération Cotisations statutaires ••••• Dons ••••• Autres 2 2 4 " Imposable dès un revenu d'au moins 7000 francs, respectivement d'un capital de 70 000 francs. 2) Au titre de provisions dans les limites du but poursuivi. 3) Seulement des partis représentés au parlement cantonal. 4) Cotisations de «mandat». 218

•\* Cantons AI SG GR AG TG TI VD VS NE GE JU Exonération fiscale prévue par la loi fiscale •2) •••• selon la pratique administrative ••••• Imposition comme les associations à but économique comme les associations sans but lucratif • » • Déductions prises en considération Cotisations statutaires ••••• Dons ••••• Autres ') Les revenus doivent se monter au moins à 4000 francs et le capital à 50 000 francs. 2) Au titre d'institutions d'un but d'intérêt public. 32521 219

Déductions en faveur des membres des partis / des porteurs de mandat Cantons ZH BE LU UR SZ OW NW GL ZG FR SO BS BL SH AR AI SG GR Déductible dans la déclaration du revenu imposable Cotisations statutaires ••••• Dons ••••••••• Cotisations de «mandat» ••••• Remarques Cotisations statutaires et dons d'un montant global maximal de 2000 fr. (personnes mariées), resp. 1300 fr. (autres contribuables) en faveur des partis représentés au Conseil d'Etat Jusqu'à 10% du revenu annuel pour autant que les dons se montent à 100 fr. minimum dans chaque cas Pas de limite maximale à la déduction, mais les dons doivent globalement dépasser 1% du revenu imposable Jusqu'à 20% du revenu net pour les dons en faveur des partis établis au canton, pour autant qu'ils atteignent 200 fr. Jusqu'à 20% du revenu net Jusqu'à 10% du revenu net, pour autant qu'ils dépassent 200 fr. 220

\* Cantons AG TG TI VD VS NE GÈ JU Déductible dans la déclaration du revenu imposable Cotisations statutaires ••••• » Dons ••••• 2) Cotisations de «mandat» •

Remarques Déduction maximale globale de 1000 fr. Jusqu'à 10% du revenu net  
Contributions et dons: jusqu'à 10% du revenu net '> Seul le 25 pour cent du montant des jetons de présence est imposable. 2> Dès le 1er janvier 1989: jusqu'à 5 pour cent du revenu net. 32521 221

Annexe 12 Moyens financiers des partis nationaux L'aperçu qui suit reprend en les résumant les résultats d'une enquête effectuée par Roger Blum, rédacteur national du «Tagesanzeiger», résultats qui ont été publiés dans l'édition du 12 décembre 1984 de ce journal. Le Parti socialiste autonome (PSA), la Fédération des partis écologistes de Suisse (FPES) et Vigilance n'y sont pas inclus. Les partis interrogés n'ont pas tous manifesté la même disposition à révéler leur situation financière. Plusieurs données chiffrées ont donc valeur d'estimation et sont basées sur des indices. Voici les résultats auxquels Blum est parvenu: PRD Dépenses annuelles: env. 1,1 million de francs (selon Christian Beusch, chef de presse). Sur la base d'estimations, ces dépenses pourraient être financées comme suit: Fr. env. 25 000.— participation des partis cantonaux aux frais des élections au Conseil national env. 40 000.— cotisations de «mandat» env. 100 000.— env. 50 pour cent de la contribution allouée au groupe et versés au parti à titre d'indemnisation de prestations de service env. 165 000.— équivalant à 15 pour cent des dépenses env. 935 000.— (85%) doivent par conséquent être couverts par des dons. PDC Dépenses annuelles: env. 1,2 million de francs (selon Hans-Peter Fagagnini, secrétaire général). Compte tenu des contributions des partis cantonaux, qui sont connues, et sur la base d'estimations pour le reste, les dépenses devraient être financées comme suit: 222

•\* Fr- env. 200 000.— participation des partis cantonaux aux frais des élections au Conseil national env. 100 000.— cotisations de «mandat» env. 100 000.— env. 50 pour cent de la contribution allouée au groupe, versés au parti à titre d'indemnisation de prestations de service env. 400 000.— équivalant à env. 33 pour cent des dépenses env. 800 000.— (66%) doivent par conséquent être couverts par des dons. PS Dépenses annuelles: de 1,3 à 1,5 million de francs. Selon Hans-Kaspar Schiesser (secrétaire général), elles sont en principe financées par des contributions propres, à savoir: Fr. env. 1 200 000.— (env. 89%) cotisations statutaires env. 140 000.— (env. 10%) cotisations de «mandat» env. 60 000.— contribution allouée au groupe et versée au parti à titre d'indemnisation de prestations de service (cette somme n'a plus pu être réunie complètement les derniers temps). Les campagnes de votation sont, elles aussi, financées si possible par le budget ordinaire. Des dons n'ont jusqu'à présent été collectés que pour financer des campagnes de votation particulièrement onéreuses. UDC Dépenses annuelles: de 450 000 à 500 000 francs (selon Hans P. Graf, chef de presse). Elles sont financées comme suit: Fr. env. 200 000.— (env. 40%) cotisations statutaires env. 100 000.— (env. 20%) cotisations de «mandat» env. 100 000.— (env. 20%) contribution allouée au groupe et versée au parti à titre d'indemnisation de prestations de service env. 100 000.— (env. 20%) dons. 223

Libéral Dépenses annuelles: env. 150 000 francs. Selon Philippe Boillod (secrétaire du parti), elles sont financées comme suit: à raison d'un peu plus de 50 pour cent par des cotisations statutaires, des cotisations de «mandat» et par la contribution allouée au groupe; à raison d'un peu moins de 50 pour cent par des dons. Adi De par sa structure de financement, l'Alliance des indépendants constitue un cas particulier. Selon une convention de 1979, c'est en effet la MIGROS qui assume les frais du parti national et certains frais des partis cantonaux et des groupes locaux. Elle consacre annuellement environ 3 millions de francs en moyenne aux activités fédérales et cantonales du parti, et environ 5 millions de

francs pendant l'année électorale (Jurg Schultheiss, responsable administratif national). PEP Dépenses annuelles: env. 350 000 francs (selon Hans Schach, secrétaire du parti). Elles sont financées comme suit: Fr. env. 320 000.— (env. 90%) cotisations statutaires env. 10 000.— (env. 3%) contribution allouée au groupe env. 20 000.— (env. 6%) dons. PdT Dépenses annuelles: inconnues. Selon Karl Odermatt, elles sont financées comme suit: à raison d'environ 50 pour cent par des cotisations statutaires et par des contributions du groupe; des cotisations de «mandat» et des dons, pour le reste. AN Dépenses annuelles: 150 000 à 200 000 francs. Selon Hans Zwicky, président du parti, elles sont financées comme suit: Fr. env. 120 000.— (env. 60-80%) cotisations statutaires et abonnements au journal 30 000.— à 80 000.— (maximum 40%) dons. Il y a un budget particulier pour les campagnes de votation. 224

POCH Dépenses annuelles: env. 100 000 francs. Elles sont financées: - pour moitié par des contributions des sections cantonales. - pour moitié par des contributions du groupe et de mandat. Des collectes de dons ne sont effectuées que pour les actions particulières. 32521 225

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali Rapport sur l'aide aux partis politiques (Postulat des deux conseils, du 7 juin 1984) du 23 novembre 1988 In Bundesblatt Dans Feuille fédérale In Foglio federale Jahr 1989 Année Anno Band 1 Volume Volume Heft 04 Cahier Numero Geschäftsnummer 88.075 Numéro d'affaire Numero dell'oggetto Datum 31.01.1989 Date Data Seite 117-225 Page Pagina Ref. No 10 105 679 Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert. Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses. Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.