

Prof. Giovanni Biaggini

Docteur en droit, professeur de droit constitutionnel,  
administratif et européen à l'Université de Zurich

Freiestrasse 15, 8032 Zurich

**Exécution des nouvelles dispositions sur la  
« transparence du financement de la vie politique »  
(art. 76b ss nLDP) :  
le Contrôle fédéral des finances en tant  
qu'« autorité compétente » au sens de l'art. 76g nLDP ?**

Avis de droit

établi sur mandat du

Contrôle fédéral des finances  
Monbijoustrasse 45  
3003 Berne

Zurich, le 30 juin 2022

## Table des matières

I.	Remarques introductives.....	3
1.	Contexte.....	3
2.	Mandat et question posée à l’expert.....	3
3.	Documents utilisés .....	3
4.	Aperçu de l’analyse et principaux résultats.....	4
II.	Cadre constitutionnel et législatif .....	5
1.	Une nouvelle tâche pour la Confédération : l’exécution des dispositions sur la transparence du financement de la vie politique .....	5
2.	Responsabilité du Conseil fédéral en matière d’exécution (art. 182, al. 2, Cst.) .....	6
3.	Plan du Conseil fédéral en matière d’exécution (P-OFipo) .....	6
4.	Conditions-cadres et options pour organiser l’exécution.....	7
5.	Portée de l’art. 76g nLDP à l’aune des options d’exécution.....	11
a.	Texte de la norme et systématique .....	11
b.	Genèse .....	12
c.	À quelle(s) option(s) d’exécution l’art. 76g nLDP offre-t-il une base et à laquelle/auxquelles ne le fait-il pas ?.....	14
6.	Résultat intermédiaire.....	15
III.	Admissibilité de la délégation de l’exécution au CDF ? .....	16
1.	Particularités concernant la position et les tâches du CDF .....	16
2.	De la motivation juridique selon le projet présenté en consultation .....	18
3.	L’art. 76g nLDP comme base pour confier une nouvelle tâche au CDF par voie d’ordonnance ? .....	21
a.	Admissibilité de la délégation (I) ? (questions générales) .....	21
b.	Admissibilité de la délégation (II) ? (questions spécifiques au CDF).....	23
4.	Résultat.....	27
IV.	Résumé et réponse à la question posée à l’expert.....	29
	Annexe .....	30
	Abréviations .....	30
	Ouvrages cités brièvement .....	32
	Documentation .....	32

## I. Remarques introductives

### 1. Contexte

Le mandant a exposé le contexte de la façon suivante :

« Le 18 juin 2021, le Parlement a adopté un contre-projet indirect à l'initiative sur la transparence en ajoutant les art. 76b à 76k dans la loi fédérale sur les droits politiques (nLDP). Selon l'art. 76g nLDP, le Conseil fédéral désigne l'autorité chargée de procéder au contrôle et à la publication, conformément aux nouvelles dispositions sur la transparence. Dans le projet d'ordonnance sur la transparence du financement de la vie politique (OFipo), qui était en consultation jusqu'à fin mars 2022, le Conseil fédéral prévoit que le Contrôle fédéral des finances (CDF) soit l'autorité compétente.

Le 1<sup>er</sup> septembre 2021, le CDF a déclaré au Conseil fédéral, à sa demande, qu'il serait prêt à assumer la fonction d'autorité compétente, à condition toutefois que le texte final de l'ordonnance n'entrave pas l'application de la loi. Le projet d'ordonnance actuel ne remplit pas cette exigence. »

Dans ce contexte, le CDF a demandé en juin 2022 un avis de droit au signataire.

### 2. Mandat et question posée à l'expert

Cet avis de droit cherche à répondre à la question suivante :

*« Le Conseil fédéral peut-il désigner le Contrôle fédéral des finances (CDF) comme autorité compétente au sens de l'art. 76g nLDP dans l'ordonnance sur la transparence du financement de la vie politique (OFipo) même si le CDF refuse d'assumer cette responsabilité (notamment parce qu'il estime que son indépendance et sa crédibilité sont menacées)? »*

### 3. Documents utilisés

Librement accessibles, les documents et les sources ci-après ont principalement été utilisés (des informations plus détaillées figurent dans l'annexe et dans les notes de bas de page) :

- initiative populaire « Pour plus de transparence dans le financement de la vie politique (initiative sur la transparence) » : message du 29 août 2018 du Conseil fédéral ;

- *documents relatifs à l’initiative parlementaire 19.400 « Plus de transparence dans le financement de la vie politique »* (contreprojet indirect à l’initiative sur la transparence) :
  - documents de la consultation 2019/34 (ouverte le 7 mai 2019) ;
  - projet et rapport du 24 octobre 2019 de la Commission des institutions politiques du Conseil des États (CIP-E) ;
  - avis du 27 novembre 2019 du Conseil fédéral ;
  - bulletin officiel 2019–2021 (Conseil des États et Conseil national) ;
- *documents relatifs au projet d’ordonnance (présenté en consultation) sur la transparence du financement de la vie politique (OFipo)* : documents de la consultation 2021/99 (ouverte le 17 décembre 2021), c’est-à-dire :
  - le projet présenté en consultation,
  - le rapport explicatif (Département fédéral de justice et police [DFJP]/Office fédéral de la justice [OFJ]),
  - les avis reçus ;
- ouvrages et jurisprudence pertinents<sup>1</sup>.

#### 4. Aperçu de l’analyse et principaux résultats

Le cadre constitutionnel et législatif est analysé dans un premier temps (ch. II.). Pour pouvoir mieux classer et évaluer juridiquement la solution proposée par le Conseil fédéral lors de la consultation (ch. II.3), il est utile de comparer les différentes options possibles pour organiser l’exécution et leurs conditions-cadres (ch. II.4). La formulation vague de l’art. 76g nLDP (ch. II.5) ne suffit pas pour déléguer la nouvelle tâche d’exécution (exécution du projet de loi sur la « transparence du financement de la vie politique », art. 76b ss nLDP) auprès d’une nouvelle unité de l’administration fédérale décentralisée ou d’un organisme ou d’une personne extérieurs à l’administration fédérale (ch. II.6).

Reste à examiner la situation particulière dans laquelle la nouvelle tâche administrative ne serait pas confiée en l’espèce à une unité devant être créée, mais à une *unité existante* (CDF; ch. III.). Eu égard à la position particulière et aux tâches du CDF (ch. III.1), la délégation de l’exécution à ce dernier, telle qu’elle est souhaitée dans l’OFipo sur la base de l’art. 76g nLDP, se révèle illicite (ch. III.3).

Enfin, les principaux résultats sont résumés et l’expert répond à la question qui lui a été posée (ch. IV.).

---

<sup>1</sup> Les indications en note de bas de page se limitent à l’essentiel.

## II. Cadre constitutionnel et législatif

### 1. Une nouvelle tâche pour la Confédération : l'exécution des dispositions sur la transparence du financement de la vie politique

Le 18 juin 2021, l'Assemblée fédérale a approuvé une révision partielle de la loi fédérale sur les droits politiques (transparence du financement de la vie politique ; art. 76b à 76k nLDP) en tant que contreprojet indirect à l'initiative sur la transparence. Ce projet de loi, qui n'est pas encore entré en vigueur, prévoit des obligations de publication dans le domaine financier et certaines interdictions (art. 76h nLDP) pour des acteurs précis de la vie politique.

Dans le même temps, les dispositions légales mettent en place toute une série de nouvelles tâches d'exécution pour la Confédération<sup>2</sup>. À l'avenir, celle-ci, ou plus précisément l'« autorité compétente » désignée par le Conseil fédéral (art. 76g nLDP), sera tenue de :

- réceptionner certaines déclarations (art. 76b, 76c, 76d et 76h nLDP) ;
- contrôler si les informations et documents pertinents ont été remis dans les délais (art. 76e nLDP) ;
- vérifier par échantillonnage l'exactitude des informations et des documents (art. 76e nLDP) ;
- sommer les personnes assujetties à l'obligation de déclarer qui n'ont pas fourni les informations et les documents dans les délais de les livrer en leur impartissant un délai supplémentaire (art. 76e nLDP) ;
- dénoncer les infractions éventuelles (art. 76e nLDP) ;
- publier les informations et les documents pertinents (art. 76f nLDP).

Les obligations des acteurs privés relèvent du droit administratif, mais aucune sanction de droit administratif n'est prévue<sup>3</sup>. À la place, une sanction pénale sera appliquée en cas de violation des obligations, la poursuite correspondante incombant aux cantons (art. 76j nLDP). Le projet de loi n'indique pas que l'autorité compétente édicte des décisions lorsqu'elle assume ses tâches vis-à-vis des acteurs privés. Cela ne signifie pas nécessairement que les nouvelles dispositions ne pourront pas être exécutées par voie de décision. Par conséquent, il n'est pas exclu de prime abord que certains actes d'exécution comme la demande de communication des documents avec fixation d'un délai supplémentaire (art. 76e, al. 2, nLDP) puissent être considérés comme une décision au sens de l'art. 5 de la loi fédérale sur la procédure administrative (PA). De plus, un acteur privé pourrait

---

<sup>2</sup> Cf. également *Müller/Sigrist*, avis de droit 76f, ch. III. et IV.

<sup>3</sup> Cf. CIP-E, rapport explicatif, FF 2019 7467, 7488 ici.

demander à l'autorité compétente de prendre une décision de constatation (art. 25, al. 2, PA), par exemple pour déterminer de manière formelle si des informations ou documents précis sont soumis, ou non, à l'obligation de publication. Quoi qu'il en soit, il s'agit manifestement d'une tâche d'exécution des autorités qui présente un lien avec l'extérieur (contact direct avec les acteurs privés concernés). D'ailleurs, l'art. 76g nLDP parle de « Behörde » dans la version allemande (« autorité » dans la version française) en rapport avec la « zuständige Stelle » (autorité compétente).

## **2. Responsabilité du Conseil fédéral en matière d'exécution (art. 182, al. 2, Cst.)**

Selon l'art. 182, al. 2, de la Constitution fédérale (Cst.), le Conseil fédéral veille à la mise en œuvre de la législation fédérale. En d'autres termes, le droit constitutionnel lui confie la responsabilité de l'exécution.

L'art. 91 LDP (« exécution ») souligne cette responsabilité du Conseil fédéral dans le champ d'application de la loi : « Le Conseil fédéral arrête les dispositions d'exécution » (al. 1). L'édiction de ces dernières vise notamment à garantir l'exécution sur le plan organisationnel.

L'art. 76g nLDP, qui est au cœur du présent avis de droit et qui a été défini dans le cadre du contreprojet indirect à l'initiative sur la transparence, aborde un seul aspect organisationnel important. Il énonce :

*Art. 76g Autorité compétente*

Le Conseil fédéral désigne l'autorité chargée de procéder au contrôle et à la publication.

Cette disposition spéciale confirme la responsabilité du Conseil fédéral en matière d'exécution. Elle ne change rien au fait que celui-ci doit tenir compte des exigences du droit supérieur lorsqu'il assume sa responsabilité, qu'il s'agisse des exigences de la Cst. comme le principe de légalité (art. 164 Cst.), de celles de la législation relative à l'organisation (notamment la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration, LOGA) ou de celles d'une loi spéciale (p. ex. loi sur le Contrôle des finances, LCF).

## **3. Plan du Conseil fédéral en matière d'exécution (P-OFipo)**

Présenté en consultation en décembre 2021, le projet d'ordonnance sur la transparence du financement de la vie politique (P-OFipo) prévoit que le CDF assume le rôle d'« autorité compétente » (art. 3 P-OFipo). Le CDF est chargé de la réception des annonces selon les art. 76b, al. 2, et 76c, al. 2, nLDP (art. 3, al. 1, P-OFipo) et assure leur contrôle et leur publication (art. 3, al. 2, P-OFipo).

La disposition pertinente dans le projet d'ordonnance du Conseil fédéral est formulée comme suit :

*Art. 3 Autorité compétente*

<sup>1</sup> Le Contrôle fédéral des finances (CDF) est chargé de la réception des annonces selon les art. 76b, al. 2, et 76c, al. 2, LDP.

<sup>2</sup> Il assure leur contrôle et leur publication.

Au demeurant, le projet d'ordonnance régleme les obligations des acteurs de la vie politique et certaines modalités de l'accomplissement des tâches du CDF. Il ne comprend aucune autre disposition relevant du droit d'organisation. Ce projet d'ordonnance part du principe que le CDF existe déjà et que ses structures organisationnelles sont définies dans un autre acte.

#### **4. Conditions-cadres et options pour organiser l'exécution**

Pour pouvoir mieux classer et évaluer juridiquement la solution proposée par le Conseil fédéral lors de la consultation, il est utile d'examiner les différentes options possibles pour organiser l'exécution et leurs conditions-cadres.

*Le principe de légalité en droit d'organisation* est une condition-cadre constitutionnelle essentielle. En vertu de l'art. 164 Cst., « toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale » (al. 1, phrase introductive). Appartiennent en particulier à cette catégorie les « dispositions fondamentales relatives : [...] g. à l'organisation et à la procédure des autorités fédérales » (art. 164, al. 1, let. g, Cst.). La *délégation de l'exécution* à une autorité extérieure à l'administration fédérale centrale constitue une question « importante » qui doit être régleme sous la forme d'une loi fédérale (cf. ch. III.3).

Les quatre options suivantes (et leurs sous-variantes) entrent en ligne de compte pour organiser l'exécution administrative du droit fédéral :

*Option 1 : exécution par une unité de l'administration fédérale centrale*

Conformément à l'art. 7, al. 1, de l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA; cf. également art. 177, al. 2 et 3, et 178, al. 2, Cst. et art. 2, al. 2, LOGA), font partie de l'administration fédérale centrale :

- les départements et la Chancellerie fédérale (option 1.1)<sup>4</sup> ;

---

<sup>4</sup> La Chancellerie fédérale est présentée dans la Cst. comme « l'état-major du Conseil fédéral » (art. 179 Cst.). Des tâches hiérarchiques (tâches d'exécution) peuvent donc également lui être confiées, comme en témoigne l'exécution de la législation sur les droits politiques. Cf. art. 4, al. 2, de l'ordonnance sur l'organisation de la Chancellerie fédérale (Org ChF) ; *Giovanni Biagini*, dans : SG-Komm. BV, art. 179, n° 3, 14.

- les secrétariats généraux des départements (option 1.2), les groupements (option 1.3) et les offices fédéraux (option 1.4). Ces trois catégories sont chacune subordonnées à un département et liées par des instructions (art. 7 OLOGA).

*Option 2 : exécution par une unité de l'administration fédérale décentralisée*

Selon l'art. 7a OLOGA, l'administration fédérale décentralisée comprend quatre catégories d'unités (cf. également art. 2, al. 3, LOGA) :

- les *commissions extraparlimentaires* (option 2.1) ; en tant qu'organe d'exécution, une commission décisionnelle dotée d'un pouvoir de décision occupe le premier plan (cf. art. 57a LOGA ; art. 8a, al. 3, OLOGA) ;
- les *unités administratives sans personnalité juridique devenues autonomes sur le plan organisationnel après avoir été détachées de l'administration* par la loi (option 2.2) ; le CDF fait partie de cette catégorie relativement restreinte (raison pour laquelle l'option 2.2 sera au cœur du présent examen)<sup>5</sup> ;
- les *corporations, fondations et établissements* de droit public institués par la loi qui sont devenus juridiquement autonomes (option 2.3) ;
- les *sociétés anonymes* dans lesquelles la Confédération détient la majorité du capital ou des voix (option 2.4)<sup>6</sup>.

Les deux premières catégories citées (options 2.1 et 2.2) « exécutent leurs tâches sans aucune instruction, sauf disposition contraire de la loi » (art. 7a, al. 2, OLOGA). Des unités appartenant à la troisième catégorie peuvent également agir sans instruction (p. ex. la FINMA ; cf. art. 21 de la loi sur la surveillance des marchés financiers, LFINMA). En vertu de l'art. 57c, al. 1, LOGA, lorsque la tâche peut être accomplie de manière plus adéquate par une unité de l'administration fédérale centrale (option 1) ou par un organisme ou une personne externe (option 3), on renoncera à instituer une commission extraparlimentaire (option 2.1).

*Option 3 : exécution par un organisme ou une personne extérieurs à l'administration fédérale*

Sont envisageables (cf. art. 178, al. 3, Cst.) :

- des organismes ou des personnes de *droit public* (option 3.1) ;

---

<sup>5</sup> Autres exemples : le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PFPDT), le Service Surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (SCPT) ou l'Autorité de surveillance indépendante des activités de renseignement.

<sup>6</sup> Catégories 3 et 4 : pour autant que leurs prestations ne consistent *pas* essentiellement en prestations fournies sur le marché.

- des organismes ou des personnes de *droit privé* (option 3.2).

En général, la Confédération fait appel à des organismes ou à des personnes extérieurs à l'administration fédérale lorsque des « prestations sont fournies sur le marché » (comme dans le cas de la Poste ou des CFF)<sup>7</sup>. Cette catégorie d'exécution englobe également des entreprises privées auxquelles la Confédération transfère (délégation) des tâches d'exécution à caractère souverain (y c. le pouvoir d'édicter des décisions)<sup>8</sup>.

#### *Option 4 : exécution par les autorités cantonales*

Cette quatrième option, qui correspond au modèle du fédéralisme d'exécution (art. 46, al. 1, Cst.), n'entre pas en ligne de compte dans la présente, car le législateur fédéral entend confier l'exécution à *une* autorité (centrale)<sup>9</sup>. Mentionnée uniquement à des fins d'exhaustivité, elle n'est pas examinée plus avant.

#### *Points communs*

Il convient de souligner les points communs suivants des options restantes 1 à 3 en vue du présent examen :

L'exécution d'une nouvelle tâche fédérale peut être confiée :

- à un organe d'exécution *existant* ; ou
- à un organe d'exécution *devant être créé*.

Les ouvrages relatifs au droit d'organisation traitent surtout de la seconde variante et accordent moins d'attention à la première (examinée ci-après ; cf. ch. III.).

Selon la Cst., le Conseil fédéral est tenu de surveiller les organes ou personnes auxquels sont confiées des tâches de la Confédération, qu'il s'agisse d'unités de l'administration fédérale centrale ou décentralisée ou d'organes ou de personnes extérieurs à l'administration fédérale (art. 187, al. 1, let. a, Cst.). Cette surveillance diffère toutefois en fonction de l'autonomie ou de l'indépendance de l'entité chargée des tâches (art. 8 LOGA) : le Conseil fédéral exerce « une surveillance

---

<sup>7</sup> Selon la typologie des tâches figurant dans le rapport sur le gouvernement d'entreprise (FF 2006 7799 ss).

<sup>8</sup> P. ex. l'organe de perception selon les art. 69d ss de la loi fédérale sur la radio et la télévision (LRTV ; Serafe AG) ou l'Inspection fédérale des installations à courant fort (ESTI) selon l'art. 21 de la loi sur les installations électriques (LIE) en relation avec les art. 1 ss de l'ordonnance sur l'ESTI (en particulier, service de l'Association pour l'électrotechnique, les technologies de l'énergie et de l'information Electrosuisse).

<sup>9</sup> Cela ressort tant de la formulation que de la genèse de l'art. 76g nLDP. Cf. CIP-E, rapport Iv. pa. 19.400, FF 2019 7467, 7486 ici, ainsi que OFJ, résultats de la procédure de consultation sur l'Iv. pa. 19.400, ch. 3.5.6.

constante et systématique » (al. 3) sur l'administration fédérale centrale (option 1), mais il contrôle « les unités administratives décentralisées ainsi que les organes extérieurs à l'administration qui sont chargés de tâches administratives de la Confédération » (options 2 et 3) « conformément aux dispositions particulières » (al. 4).

#### *Différences (du point de vue constitutionnel)*

Du point de vue constitutionnel, les options 1 à 3 présentent les caractéristiques suivantes :

*Option 1* : la délégation d'une tâche d'exécution à une unité de l'administration fédérale *centrale* est la *règle* en droit constitutionnel (art. 177, al. 2 et 3, et 178, al. 2, Cst.). Le choix de cette option ne doit généralement pas être motivé. En revanche, les options 2 et 3 ne peuvent être utilisées que si certaines conditions sont réunies, les divergences par rapport à la règle de base devant être justifiées. L'art. 178, al. 3, Cst. joue un rôle majeur en la matière<sup>10</sup>. Mentionnée explicitement dans cette disposition constitutionnelle, l'option 3 est donc abordée ici en premier.

*Option 3* : pour les organismes et les personnes de droit public ou de droit privé qui sont extérieurs à l'administration fédérale, les « tâches de l'administration » doivent être confiées par « la loi » en vue de leur exécution (art. 178, al. 3, Cst.). En outre, conformément à la pratique et à la doctrine, d'autres conditions doivent être remplies en vue d'une délégation. Elles peuvent se résumer comme suit<sup>11</sup> :

- la délégation d'une tâche d'exécution doit répondre à un *intérêt public* (cf. art. 5, al. 2, Cst.) ;
- l'*opérabilité* de l'organisme extérieur chargé de la tâche doit être garantie sur la durée ;
- l'*État* doit *exercer une surveillance* (art. 187, al. 1, let. a, Cst.) ;
- il faut s'assurer que tout organisme extérieur à l'administration fédérale qui assume une tâche de l'État respecte les *droits fondamentaux* (art. 35, al. 2, Cst.) ;
- les *voies de droit* doivent être garanties (cf. art. 29a Cst.).

*Option 2* : selon une partie de la doctrine, l'art. 178, al. 3, Cst. est également *directement* appliqué en cas de délégation des tâches d'exécution à des unités de l'administration fédérale *décentralisée* (telle qu'elle est débattue ici). Une autre partie de la doctrine précise que les exigences visées à l'art. 178, al. 3, Cst. (cf. ci-

<sup>10</sup> Concernant la portée de cette disposition, cf. *Étienne Poltier*, dans : Comm. Cst. féd., art. 178, n° 42 ss ; *Markus Müller*, dans: BS-Komm. BV, art. 178, n° 34 ss ; *Giovanni Biaggini*, dans : SG-Komm. BV, art. 178, n° 26 ss. (chacun avec d'autres renvois).

<sup>11</sup> Cf. *Giovanni Biaggini*, Komm. BV, art. 178, n° 20 ss (avec des références).

dessus) sont applicables *par analogie*<sup>12</sup>. La différence entre ces deux positions devrait être minime dans la pratique. La délégation de tâches d'exécution à une unité de l'administration fédérale *décentralisée* requiert elle aussi une *base légale* et doit respecter les autres conditions-cadres mentionnées (au moins par analogie).

Du point de vue du Conseil fédéral en tant que gouvernement et auteur de l'ordonnance, le principe de légalité en droit d'organisation signifie que le Conseil fédéral ne peut pas déléguer l'exécution sans une compétence légale suffisamment claire, que ce soit à une unité de l'administration fédérale décentralisée (option 2) ou à un organisme ou à une personne extérieurs à l'administration fédérale (option 3). La question d'une éventuelle délégation de l'exécution d'une tâche fédérale à une autorité dite autonome (options 2.1 et 2.2 ; occasionnellement, option 2.3 également) doit être considérée comme « importante » au sens de l'art. 164 Cst. En d'autres termes, cette décision de délégation incombe au *législateur fédéral*, et non au gouvernement. Le Conseil fédéral ne peut pas se soustraire de son propre chef à sa responsabilité en matière d'exécution sans une base légale correspondante claire (ch. II.2).

## 5. Portée de l'art. 76g nLDP à l'aune des options d'exécution

L'art. 76g nLDP constitue-t-il une base suffisante pour l'option 2.2, c'est-à-dire pour déléguer la tâche d'exécution inscrite dans les nouvelles dispositions légales (ch. II.1) à une unité administrative sans personnalité juridique devenue autonome sur le plan organisationnel et non liée par des instructions comme le CDF ? Pour répondre à cette question, il est utile de garder à l'esprit les autres options et de procéder par comparaison : à quelle(s) option(s) citée(s) pour organiser l'exécution l'art. 76g nLDP offre-t-il une base – et à laquelle/auxquelles ne le fait-il pas ?

### a. Texte de la norme et systématique

Le texte normatif est le point de départ pour déterminer la portée de l'art. 76g nLDP. Ses trois versions linguistiques déterminantes sont formulées comme suit :

*Art. 76g      Zuständige Stelle*

Der Bundesrat bezeichnet die Behörde, welche für die Kontrolle und Veröffentlichung zuständig ist.

*Art. 76g      Autorité compétente*

Le Conseil fédéral désigne l'autorité chargée de procéder au contrôle et à la publication.

*Art. 76g      Servizio competente*

<sup>12</sup> Cf. *Giovanni Biaggini*, Komm. BV, art. 178, n° 28 (avec des références).

Il Consiglio federale designa l'autorità competente per il controllo e la pubblicazione.

Si l'on considère les options susmentionnées pour organiser l'exécution, cette formulation est peu instructive. L'option 1 (exécution par une unité de l'administration fédérale centrale), qui est la règle selon la Cst., est admise à coup sûr. On ignore toutefois ce qu'il en est pour les options 2 et 3. Le texte normatif ne les exclue pas explicitement, mais il ne les cite pas non plus – comme l'on devrait s'y attendre pour une question réputée « importante » au sens du principe de légalité en droit d'organisation (ch. II.4).

De même, la position de l'art. 76g nLDP au niveau de la systématique ne donne aucun indice concluant quant à la portée ou au sens et au but de la réglementation.

## b. Genèse

La genèse fournit quelques indices, mais ceux-ci ne sont pas particulièrement instructifs. L'art. 76g nLDP fait partie intégrante du contreprojet indirect à l'initiative sur la transparence (ch. II.1). Retirée, cette initiative réclamait la création d'un nouvel art. 39a Cst. (en plus d'une disposition transitoire qui ne présente pas d'intérêt particulier en l'espèce). Non seulement le texte de l'initiative prévoyait des obligations de publicité pour certains acteurs de la vie politique, mais il abordait également la question de l'organisation de l'exécution :

- la publicité du financement aurait dû être réalisée (selon le texte de l'initiative) auprès de la Chancellerie fédérale (P-art. 39a, al. 2 et 3, Cst.) ;
- la Chancellerie fédérale aurait été chargée de publier les informations pertinentes (P-art. 39a, al. 4, Cst.).

Le contreprojet indirect élaboré par l'Assemblée fédérale renonce cependant à nommer un organe d'exécution précis. La désignation de l'« autorité compétente » en matière d'exécution (art. 76g nLDP, titre) est déléguée au Conseil fédéral.

Cette solution figurait déjà dans l'avant-projet que la CIP-E avait présenté en consultation en avril 2019. Le texte de l'AP-art. 76g nLDP était exactement le même que celui de la version définitive de l'art. 76g nLDP (let. a ci-dessus)<sup>13</sup>.

Le rapport explicatif du projet mis en consultation précise à ce sujet (ajout du soulignage) :

« Art. 76g      Autorité compétente

L'autorité compétente sera désignée par le Conseil fédéral. Les tâches qui lui sont attribuées pourraient être confiées à une autorité de l'administration centrale de la Confédération. Le contrôle et la publication requerraient alors un investissement

<sup>13</sup> Cela vaut également pour les versions allemande et italienne.

raisonnable – comparé à la solution qui consisterait à instituer une autorité nouvelle, indépendante de l’administration. La Chancellerie fédérale pourrait par exemple revêtir le rôle d’autorité compétente. Elle est chargée, selon le droit en vigueur, d’enregistrer les partis politiques qui répondent aux exigences de l’art. 76a LDP. Elle traite donc déjà des données relatives aux partis politiques. Dans tous les cas, il serait indiqué de publier les données sur le financement des acteurs politiques de façon centralisée. » (CIP-E, rapport explicatif, p. 18)

Selon ce passage du rapport explicatif, la CIP-E, en tant qu’auteur du contreprojet indirect, peut sans problème imaginer que les dispositions sur la transparence seront exécutées par une unité de l’administration fédérale *centrale*, et considère même que cette solution va de soi. Elle mentionne explicitement la Chancellerie fédérale et souligne son adéquation pour cette tâche.

La délégation de la tâche d’exécution à une autorité nouvelle, indépendante de l’administration, est certes mentionnée dans le rapport explicatif de la CIP-E, mais uniquement de manière défavorable, en tant que solution non souhaitée.

Comme indiqué précédemment, le projet approuvé par la CIP-E en octobre 2019 à l’intention du Conseil des États reprenait mot pour mot le texte normatif du projet mis en consultation. Dans le rapport qui l’accompagnait, les commentaires de la CIP-E sur le P-art. 76g nLDP sont un peu plus concis que dans le rapport destiné à la consultation : l’orientation est identique, mais la mention explicite de la Chancellerie fédérale a disparu.

« Art. 76g Autorité compétente

L’autorité compétente sera désignée par le Conseil fédéral. Les tâches qui lui sont attribuées pourraient être confiées à une autorité de l’administration centrale de la Confédération. Le contrôle et la publication requerraient alors un investissement raisonnable – comparé à la solution qui consisterait à instituer une autorité nouvelle, indépendante de l’administration. Dans tous les cas, il serait indiqué de publier les données sur le financement des acteurs politiques de façon centralisée. » (CIP-E, rapport Iv. pa. 19.400, FF 2019 7467, 7486 ici)

Au demeurant, la question de l’organisation de l’exécution n’est abordée de manière approfondie ni ici ni au chapitre 7 du rapport (« conséquences financières et conséquences sur l’état du personnel »). Elle ne figure pas davantage dans l’avis du 27 novembre 2019 du Conseil fédéral sur le projet de la CIP-E<sup>14</sup>.

Lors des débats parlementaires sur le contreprojet indirect, la disposition concernant la désignation de l’autorité compétente (P-art. 76g nLDP) n’a pas été discutée. La formulation de l’art. 76g nLDP est restée inchangée.

<sup>14</sup> Dans le message concernant l’initiative sur la transparence, le Conseil fédéral avait averti à plusieurs reprises que la mise en place et l’application d’un système de contrôle efficace entraîneraient des coûts élevés (FF 2018 5675, en particulier 5709 à 5711 et 5714).

**c. À quelle(s) option(s) d'exécution l'art. 76g nLDP offre-t-il une base et à laquelle/auxquelles ne le fait-il pas ?**

Comme l'indiquent les documents relatifs à l'initiative parlementaire 19.400, il a été admis que l'art. 76g nLDP constituait une base légale suffisante pour confier l'exécution à une unité de l'administration fédérale centrale (p. ex. la Chancellerie fédérale). Cette supposition est correcte : l'option 1 est considérée pour mettre en œuvre l'art. 76g nLDP.

Qu'en est-il des autres options, dont l'option 2.2 (CDF) proposée par le Conseil fédéral lors de la consultation ?

La réponse concernant l'*option 3* va de soi : l'art. 76g nLDP ne constitue pas une base légale solide pour déléguer l'exécution à un organisme ou à une personne extérieures à l'administration fédérale, comme l'exige l'art. 178, al. 3, Cst., qu'il s'agisse d'un organisme ou d'une personne de droit public (option 3.1) ou de droit privé (option 3.2). La formulation très ouverte de l'art. 76g nLDP laisse sans réponse trop de questions organisationnelles qu'il convient de considérer comme importantes. Pour ne citer que quelques exemples, cet article ne mentionne aucunement la position de l'« autorité » concernée (indépendante ou non, liée par des instructions ou non) ou les « dispositions particulières » (art. 8, al. 4, LOGA) selon lesquelles le Conseil fédéral exercera sa surveillance sur cette autorité. En outre, l'art. 76g nLDP parlant d'une « autorité », le transfert de cette tâche de l'administration à une entreprise privée (délégation)<sup>15</sup> serait exclu d'emblée.

*Option 2* : l'art. 76g nLDP permet-il de déléguer l'exécution à une unité de l'administration fédérale *décentralisée* ? Là encore, la réponse va de soi si l'on considère des exemples comparables issus de la pratique de délégation et d'externalisation de la Confédération<sup>16</sup>.

- *Option 2.1* (commission extraparlamentaire) : en l'espèce, la disposition légale concernant la Commission fédérale de la communication (ComCom) peut servir de référence. Les art. 56 et 57 de la loi sur les télécommunications (LTC) portent sur les structures organisationnelles de base, l'indépendance et le non-assujettissement de cette commission décisionnelle à des directives ainsi que sur différents aspects de ses relations avec le Conseil fédéral et l'administration fédérale centrale.
- *Option 2.2* (unité administrative sans personnalité juridique devenue autonome sur le plan organisationnel) : en l'occurrence, les dispositions organisationnelles de la loi fédérale sur le renseignement (LRens), qui concerne

<sup>15</sup> Exemple de ce modèle : l'organe de perception au sens des art. 69d ss LRTV (Serafe AG).

<sup>16</sup> Les commentaires se limitent aux options 2.1 à 2.3, car l'option 2.4 (société anonyme contrôlée par la Confédération) n'entre pas en ligne de compte ici.

l'autorité indépendante chargée de la surveillance du Service de renseignement de la Confédération (SRC), peuvent servir d'exemple (en particulier les art. 76 et 77 LRens).

- *Option 2.3* (corporation, fondation ou établissement de droit public) : dans ce cas précis, on peut renvoyer aux dispositions organisationnelles détaillées concernant l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (art. 5 ss LFINMA) ou l'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire (art. 1 ss de la loi sur l'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire, LIFSN).

Citées à titre d'exemples, ces dispositions légales vont probablement plus loin que le minimum constitutionnel fixé aux art. 164, al. 1, let. g, Cst. (principe de légalité en droit d'organisation) et 178, al. 3, Cst. (ch. II.4). Ces exemples mettent cependant clairement en évidence qu'une disposition comme l'art. 76g nLDP est manifestement en-deçà de ce minimum constitutionnel si elle entend servir de base pour confier des tâches d'exécution à une unité administrative devenue autonome sur le plan organisationnel ou à une commission indépendante de l'administration. Si l'on considère le principe de légalité en droit d'organisation, on pourrait s'attendre à ce que le législateur fédéral nomme l'unité et fixe des lignes directrices organisationnelles, dont l'assujettissement à des instructions et la réglementation de la surveillance font partie (« conformément aux dispositions particulières », art. 8, al. 4, LOGA). Une clause de délégation vague comme celle de l'art. 76g nLDP ne répond pas à ces exigences.

## 6. Résultat intermédiaire

En résumé, la formulation vague de l'art. 76g nLDP autorise un procédé selon l'option 1 (désignation d'une unité de l'administration fédérale centrale), *mais pas un procédé selon les options 2 et 3* (délégation de la tâche d'exécution à une unité de l'administration fédérale décentralisée ou à un organisme ou à une personne extérieurs à l'administration fédérale). En l'espèce, l'art. 76g nLDP ne suffit pas pour faire appel, en tant qu'autorité d'exécution, à une unité administrative sans personnalité juridique devenue autonome sur le plan organisationnel et non liée par des instructions (option 2.2).

Cet avis de droit pourrait s'achever ici si la solution présentée par le Conseil fédéral lors de la consultation ouverte fin 2021 ne comportait pas une particularité qui a été mentionnée brièvement précédemment (ch. II.4), mais qui n'a pas encore été prise en compte. La nouvelle tâche administrative n'est pas déléguée à une nouvelle unité de l'administration fédérale décentralisée, mais à une *unité existante*, à savoir le CDF (art. 3 P-OFipo).

On peut dès lors se demander si et dans quelle mesure cette particularité pourrait modifier l'évaluation. Ce point va être examiné à présent.

### III. Admissibilité de la délégation de l'exécution au CDF ?

#### 1. Particularités concernant la position et les tâches du CDF

D'après l'art. 3 P-OFipo (cf. ch. II.3), la nouvelle tâche d'exécution sera assumée par le CDF, c'est-à-dire par une unité *existante* de l'administration fédérale décentralisée. On peut considérer cette démarche comme une *extension du domaine d'activité* du CDF ou (de manière moins technique) un *ajout* d'une nouvelle tâche au CDF.

Pour mieux comprendre et situer le procédé prévu, il est utile d'examiner brièvement, dans un premier temps, les particularités de cette situation. Celles-ci sont liées, d'une part, à la position du CDF et, d'autre part, à ses tâches et à la façon dont elles sont attribuées.

##### *Particularités relatives à la position*

Le CDF est une unité administrative sans personnalité juridique devenue autonome sur le plan organisationnel après avoir été détachée de l'administration par la loi. Il présente les particularités suivantes par rapport à d'autres unités administratives de cette catégorie<sup>17</sup> :

- Le CDF « exerce une activité autonome et indépendante dans les limites des prescriptions légales » (art. 1, al. 2, LCF). Dans l'exercice de ses fonctions de contrôle, il « est soumis uniquement à la Constitution et à la loi » (art. 1, al. 1, LCF).
- Il est certes « rattaché » au Département fédéral des finances (DFF) sur le plan administratif (art. 1, al. 3, LCF), mais en tant qu'organe suprême de la Confédération en matière de surveillance financière, il exerce une double fonction au service du Parlement et du gouvernement de manière autonome et indépendante (art. 1, al. 1, LCF). La nomination particulière de son directeur est conforme à cette double fonction (nomination par le Conseil fédéral, approbation par l'Assemblée fédérale; art. 2, al. 2, LCF).
- Le Conseil fédéral transmet le projet de budget annuel du CDF, sans le modifier, à l'Assemblée fédérale (art. 2, al. 3, LCF).

*En résumé*, le CDF est plus fortement « découplé » de l'exécutif qu'une autre unité administrative sans personnalité juridique devenue autonome sur le plan organisationnel après avoir été détachée de l'administration par la loi.

---

<sup>17</sup> En plus du CDF, il s'agit, d'après l'annexe 1 OLOGA, du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence, du Service Surveillance de la correspondance par poste et télécommunication, de la Commission de prévention de la torture, de l'Autorité de surveillance indépendante des activités de renseignement et du domaine des écoles polytechniques fédérales.

### *Particularités relatives à la définition des tâches*

Les particularités organisationnelles mentionnées ont leur équivalent dans la façon dont les tâches du CDF sont définies :

- Comme le souligne l'art. 1 LCF, le CDF a été créé à des fins de surveillance financière; il est dès lors désigné comme l'« organe suprême de la Confédération en matière de surveillance financière » (art. 1, al. 1, LCF).
- Conformément à l'art. 1, al. 1, LCF, ses tâches s'appuient sur les « attributions financières constitutionnelles » de l'Assemblée fédérale (art. 167 Cst.) et « sa haute surveillance de l'administration et de la justice fédérales » (art. 169 Cst.) ainsi que sur la « surveillance de l'administration fédérale » par le Conseil fédéral (art. 187, al. 1, let. a, Cst.).
- Les différentes tâches de contrôle du CDF sont énumérées à l'art. 6 LCF.
- Selon l'art. 21 LCF, « toutes prescriptions assurant l'exécution [de la LCF] feront l'objet d'un arrêté fédéral de portée générale, non soumis à référendum »<sup>18</sup>. Il n'existe donc aucune ordonnance d'exécution du Conseil fédéral relative à la LCF. Actuellement, il n'y a pas non plus d'ordonnance parlementaire au sens de l'art. 21 LCF qui compléterait le catalogue des tâches.
- Le CDF peut refuser les mandats spéciaux qui compromettraient l'indépendance et l'impartialité de ses futures activités de révision ou la réalisation du programme de révision (art. 1, al. 2 et 2<sup>bis</sup>, LCF).

Le contrôle des informations et des documents des acteurs de la vie politique concernant le financement de cette dernière (cf. art. 76b ss nLDP) ne figure pas dans le catalogue des tâches du CDF visé à l'art. 6 LCF. De même, le projet de loi sur la « transparence du financement de la vie politique » ne confie aucune tâche correspondante au CDF.

*En résumé*, on peut affirmer que le CDF est une institution particulière – voire particulièrement protégée – tant sur le plan organisationnel que fonctionnel (exécution des tâches; dispositions d'exécution édictées uniquement par une ordonnance parlementaire, « refus » de mandats spéciaux, etc.), y compris par rapport aux autres unités de l'administration fédérale décentralisée. Le CDF n'occupe certes pas la position privilégiée d'une cour des comptes (comme cela est le cas dans divers pays et dans certains cantons)<sup>19</sup>. Il n'est pas mentionné spécifiquement dans la Cst., et son indépendance n'est pas garantie par cette dernière, mais par la

---

<sup>18</sup> À la suite de la révision totale de la Cst., l'ordonnance de l'Assemblée fédérale selon l'art. 163, al. 1, Cst. (ordonnance parlementaire) a remplacé la forme législative de l'arrêté fédéral de portée générale non soumis à référendum (cf. également art. 22, al. 2, de la loi sur le Parlement, LParl).

<sup>19</sup> Cf. *Reto Häggi Furrer/Michael Merker*, dans : BS-Komm. BV, art. 167, n° 9.

loi (contrairement à la Banque nationale suisse [art. 99 Cst.] et à la justice [art. 191c Cst.]). Le CDF ne bénéficie donc d'« aucune protection constitutionnelle particulière »<sup>20</sup>, mais il jouit néanmoins de la *protection constitutionnelle générale* que lui confèrent le principe général de légalité (art. 164, al. 1, Cst.) et le principe de spécialité du droit d'organisation (informations complémentaires au ch. III.3). Au demeurant, l'indépendance et l'autonomie du CDF ont été régulièrement étendues et renforcées par plusieurs révisions de la LCF, que ce soit au niveau de sa position ou de ses tâches<sup>21</sup>, et elles figurent clairement dans le texte de la loi révisée<sup>22</sup>.

## 2. De la motivation juridique selon le projet présenté en consultation

Selon les plans du Conseil fédéral (projet d'OFipo présenté en consultation), le CDF devrait assumer une tâche (d'exécution) qui concerne certes les finances, mais qui apparaît plutôt comme un corps étranger lorsqu'on la compare aux tâches légales répertoriées à l'art. 6 LCF. Pour formuler cela simplement, les art. 76b ss nLDP portent en effet sur des fonds *privés* qui sont versés à des acteurs *privés* de la vie politique et servent les buts poursuivis par ceux-ci ; il ne s'agit donc pas, en l'espèce, de l'utilisation de fonds publics, comme cela est généralement le cas lors des tâches de contrôle ordinaires du CDF (surveillance financière au sens des art. 1 et 5 ss LCF).

Le Conseil fédéral est-il habilité, en sa qualité d'auteur de l'ordonnance, à confier cette tâche atypique au CDF en s'appuyant sur l'art. 76g nLDP ?

Le projet mis en consultation comprend deux justifications éventuelles : d'une part, dans le préambule de l'P-OFipo et d'autre part, dans les commentaires de l'art. 3 P-OFipo qui figurent dans le rapport explicatif de ce projet (p. 12). Ces deux justifications ne sont toutefois pas convaincantes.

### *Commentaires de l'art. 3 P-OFipo*

Selon ces commentaires, la législation fédérale générale sur l'organisation (LOGA et OLOGA) constituerait la base légale pour déléguer la tâche d'exécution au CDF. Le passage en question est formulé comme suit (ajout du soulignement) :

---

<sup>20</sup> Selon *Reto Häggi Furrer/Michael Merker*, dans : BS-Komm. BV, art. 167, n° 10 (ajout de l'italique dans le texte).

<sup>21</sup> Cf. *Grüter/Riedi*, p. 468 ss ; cf. également *Lienhard/Mächler/Zielniewicz*, p. 378 ss.

<sup>22</sup> Initialement, le CDF constituait « une division du Département fédéral des finances et des douanes » qui « seconde » l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral (art. 1 LCF de 1967 ; RO 1967 1505). – Concernant l'art. 1 LCF en vigueur : cf. texte.

« L'art. 76g nLDP dispose que le Conseil fédéral doit désigner l'autorité qui est chargée de procéder au contrôle et à la publication des informations et des documents visés aux art. 76e et 76f nLDP. En vertu de l'art. 3, al. 1 et 2, P-OFipo, ces tâches incombent au Contrôle fédéral des finances (CDF). Il reçoit, contrôle et publie les informations des acteurs politiques. Le CDF a le savoir-faire requis en matière de comptabilité. La délégation de la tâche de contrôle au CDF représente une charge moindre que l'institution d'une nouvelle autorité (telle qu'une commission de politique extérieure). De plus, le CDF est indépendant, c'est-à-dire qu'il n'est pas lié par des instructions tout en appartenant à l'administration fédérale décentralisée, si bien qu'une disposition d'ordonnance suffit pour lui confier les tâches de contrôle et de publication (art. 2, al. 3, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [RS 172.010] en relation avec les art. 6 et 7a, al. 1, let. b, et annexe 1, let. B./V./2.1.1, de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [RS 172.010.1]). »

Si l'on consulte les dispositions mentionnées entre parenthèses dans cette citation, on se rend rapidement compte qu'elles ne comportent *aucune base légale* pour transférer (déléguer) une tâche au CDF.

- L'art. 2, al. 3, LOGA énonce: « À teneur des dispositions régissant son organisation, l'administration fédérale comprend en outre des unités administratives décentralisées ». Ni cette disposition légale ni la simple appartenance du CDF à l'administration fédérale décentralisée ne donnent au Conseil fédéral le droit de déléguer une tâche au CDF. Cela requiert plutôt une base légale spécifique (principe de légalité en droit d'organisation ; cf. art. 164, al. 1, et 178, al. 3, Cst.).
- L'art. 6 OLOGA précise tout d'abord que « l'administration fédérale se compose de l'administration fédérale centrale et de l'administration fédérale décentralisée » (al. 1). Il indique ensuite que « les personnes ou les organisations de droit public ou de droit privé créées par la loi qui fournissent des prestations consistant essentiellement en prestations ayant un caractère monopolistique ou qui exercent des tâches relevant de la surveillance économique ou de la surveillance de la sécurité font partie de l'administration fédérale décentralisée » (al. 2). Là encore, cela n'autorise pas le Conseil fédéral à déléguer une tâche au CDF<sup>23</sup>.
- Selon l'art. 7a, al. 1, let. b, OLOGA, l'administration fédérale décentralisée comprend notamment « les unités administratives sans personnalité juri-

<sup>23</sup> L'al. 3, qui concerne les organisations ou personnes extérieures à l'administration qui remplissent des tâches administratives, n'est pas pertinent en l'espèce.

dique devenues autonomes sur le plan organisationnel après avoir été détachées de l'administration par la loi ». Cette disposition également ne justifie manifestement pas un pouvoir de délégation.

- Enfin, la *let. B./V./2.1.1* de l'*annexe 1 OLOGA* répertorie juste le CDF comme l'une des « unités administratives sans personnalité juridique devenues autonomes sur le plan organisationnel » qui sont rattachées au DFF. Cette classification ne donne pas au Conseil fédéral le droit de déléguer des tâches.

Les dispositions citées attestent que le CDF fait partie de l'administration fédérale décentralisée, et plus précisément de la deuxième sous-catégorie (cf. ch. II.4 à ce sujet), mais rien de plus.

#### *Préambule de l'P-OFipo*

Le préambule de l'ordonnance prévue cite les art. 76c, al. 4, 76d, al. 6, 76g et 91, al. 1 [n]LDP. Le rapport explicatif du projet mis en consultation ne comprend aucun commentaire spécifique au préambule<sup>24</sup>.

En l'espèce, les deux premières dispositions mentionnées ici (art. 76c, al. 4, et 76d, al. 6, nLDP)<sup>25</sup> ne sont pas pertinentes. L'art. 91, al. 1, LDP autorise de manière générale le Conseil fédéral à édicter les dispositions d'exécution (ch. II.2). Cette disposition générale ne constitue toutefois pas la base légale spécifique requise pour déléguer l'exécution au CDF en tant qu'unité indépendante de l'administration fédérale décentralisée.

Parmi les dispositions citées en préambule, l'art. 76g nLDP est donc le seul encore en lice pour incarner la base légale permettant de déléguer la nouvelle tâche d'exécution au CDF, en qualité d'unité spéciale existante de l'administration fédérale décentralisée (ch. III.1). Or, comme indiqué précédemment, sa portée suffit certes pour confier l'exécution des art. 76b ss nLDP à une unité de l'administration fédérale centrale (option 1), mais pas pour faire appel à une nouvelle unité de l'administration fédérale décentralisée (option 2) ou à un organisme ou une personne extérieurs à l'administration fédérale (option 3). Comme annoncé au ch. II.6 *in fine*, il convient donc dans ce contexte d'examiner si l'art. 76g nLDP pourrait éventuellement servir de base légale pour confier la nouvelle tâche administrative au CDF existant, comme le souhaite l'art. 3 P-OFipo.

---

<sup>24</sup> Le rapport explicatif indique de manière générale que la loi habilite le Conseil fédéral à désigner l'autorité compétente (p. 5). L'art. 91, al. 1, LDP n'est pas mentionné.

<sup>25</sup> Mandat au Conseil fédéral de régler certaines « modalités » ou la « forme de la communication ».

### 3. L'art. 76g nLDP comme base pour confier une nouvelle tâche au CDF par voie d'ordonnance ?

La délégation d'une tâche d'exécution provenant de l'administration fédérale centrale soulève différentes questions qui ne se limitent pas au droit d'organisation (cf. ch. II à ce sujet). Il faut également déterminer si la *délégation* souhaitée de l'exécution de la tâche *se justifie en tant que telle*, c'est-à-dire sur le plan fonctionnel. En l'espèce, le droit constitutionnel impose que les conditions susmentionnées soient réunies<sup>26</sup>.

#### a. Admissibilité de la délégation (I) ? (questions générales)

L'art. 178, al. 3, Cst. énonce que « la loi peut confier des tâches de l'administration [...] ». Il met en évidence l'importance considérable de la question de l'exécution d'une tâche par une unité de l'administration fédérale ou bien d'une exécution en dehors de cette dernière, cette décision devant dès lors être tranchée par le législateur, et non par l'auteur d'une ordonnance dans le cadre des dispositions d'exécution. L'art. 178, al. 3, Cst. aborde la délégation de tâches non seulement à des organismes et à des personnes extérieurs à l'administration fédérale, mais également (du moins par analogie) à des unités de l'administration fédérale *décentralisée*<sup>27</sup>.

#### *Admissibilité selon le principe de légalité ?*

Selon la jurisprudence et la doctrine, les exigences posées à une base légale formelle dépendent du type d'activité administrative à déléguer et sont plus ou moins élevées en fonction de celui-ci. Des exigences accrues s'appliquent lorsque l'administration répond à des prérogatives de souveraineté. En revanche, elles sont généralement plus faibles lorsqu'il s'agit d'une activité administrative auxiliaire (acquisition et gestion des moyens auxiliaires nécessaires à cette activité)<sup>28</sup>.

Il convient également de noter qu'en vertu de l'art. 164, al. 1, Cst., « toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale ». Selon la pratique éprouvée et la doctrine (qui remonte jusqu'à l'époque de la Constitution fédérale de 1874), l'« importance » d'une réglementation est évaluée à l'aune de plusieurs critères standard<sup>29</sup>, dont font partie le nombre de destinataires de la norme, celui des faits réglementés, l'intensité de

<sup>26</sup> Cf. ch. II.4 et les ouvrages cités dans les notes de bas de page 10 et 11 (avec d'autres renvois).

<sup>27</sup> Cf. note de bas de page 12.

<sup>28</sup> Cf. *Giovanni Biaggini*, Komm. BV, art. 178, n° 26 (avec d'autres renvois).

<sup>29</sup> Cf. *Georg Müller/Felix Uhlmann*, *Elemente einer Rechtssetzungslehre*, 3<sup>e</sup> édition, Zurich, 2013, p. 151 ss (avec d'autres renvois) et, plus récemment, *Lloyd Ian Seaders*, *Das Erfordernis der Gesetzesform als Begründungsproblem*, Zurich/Saint-Gall, 2021, notamment p. 50 ss – Jurisprudence : p. ex. ATF 133 II 331, consid. 7.2, p. 346 ss ; ATF 131 II 13, consid. 6.3, p. 26.

la réglementation pour les personnes concernées (notamment en relation avec les droits fondamentaux), les conséquences financières de la réglementation pour l'État et les particuliers ainsi que l'acceptation (« caractère controversé ») de la réglementation au sein de la communauté juridique.

L'exécution des nouveaux art. 76b ss nLDP (transparence du financement de la vie politique) concerne un grand nombre de personnes et de faits dans un domaine marqué par des droits fondamentaux (exercice de droits publics et liberté d'expression, notamment). Même si les dispositions légales en question ne mentionnent pas la voie de décision comme forme d'acte et ne prévoient aucune sanction de droit administratif (ch. II.1), il ne s'agit manifestement pas d'une activité de l'administration de prestation (pour laquelle les exigences posées aux bases légales sont un peu plus faibles), mais d'une intervention étatique qui prend la forme de devoirs (obligations de publication, notamment) et d'interdictions (art. 76h nLDP), dont la violation est pénalement punissable (art. 76j nLDP).

Dans ce contexte, l'« importance » (au sens de l'art. 164, al. 1, Cst.) que revêt la décision de délégation est clairement établie. En l'espèce, le principe de légalité (art. 178, al. 3, en relation avec l'art. 164 Cst.) exige donc que le législateur décide de la délégation et l'indique de façon suffisamment claire dans la loi. Cela vaut d'autant plus lorsqu'il s'agit, comme dans le cas présent, d'une délégation à une unité de l'administration fédérale décentralisée qui n'est *pas* liée par des instructions (art. 7a, al. 2, OLOGA). Ici, la concrétisation de la *surveillance exercée par le Conseil fédéral*, qui est inscrite dans la Cst. (art. 187, al. 1, let. a, Cst.), est particulièrement exigeante. Elle est réalisée grâce aux « dispositions particulières » visées à l'art. 8, al. 4, LOGA, conformément auxquelles le Conseil fédéral doit contrôler les organes extérieurs à l'administration centrale qui sont chargés de tâches administratives de la Confédération. Ces « dispositions particulières » font défaut dans les art. 76b ss nLDP à exécuter.

*En résumé*, il faut constater que la réglementation vague définie par le législateur à l'art. 76g nLDP (ch. II.5) ne répond pas aux exigences du principe de légalité (loi nécessaire pour les dispositions importantes), de sorte qu'elle ne constitue pas une base suffisante pour déléguer l'exécution des art. 76b ss nLDP.

#### *Admissibilité du point de vue de l'intérêt public ?*

Par ailleurs, la délégation d'une tâche d'exécution à une unité de l'administration fédérale décentralisée qui n'est pas liée par des instructions (option 2.2) doit *répondre à un intérêt public* (cf. ch. II.4). Le rapport explicatif du projet d'ordonnance de décembre 2021 (projet d'ordonnance P-OFipo) précise à ce sujet (p. 12) :

« Le CDF a le savoir-faire requis en matière de comptabilité. La délégation de la tâche de contrôle au CDF représente une charge moindre que l'institution d'une nouvelle autorité (telle qu'une commission de politique extérieure). De plus, le CDF

est indépendant, c'est-à-dire qu'il n'est pas lié par des instructions tout en appartenant à l'administration fédérale décentralisée [...]. »

Ce commentaire pertinent, mais très bref, aborde des points qui représentent certains aspects de l'intérêt public. Il ne répond toutefois pas de manière exhaustive à la question de la *justification* de la délégation. Pour cela, il faudrait également considérer l'alternative, à savoir l'exécution par une unité de l'administration fédérale centrale (cas standard; cf. ch. II.4), ce que le rapport explicatif ne fait pas. Un examen sous l'angle de l'intérêt public apparaît d'autant plus opportun qu'une exécution dans le cadre de l'administration fédérale *centrale* a été jugée *appropriée* lors du processus législatif ayant donné naissance au projet « Transparence du financement de la vie politique » (art. 76b ss nLDP), comme en témoignent les documents librement accessibles (cf. ch. II.5). De plus, conformément à l'art. 57c, al. 1, LOGA, on renoncera à instituer une commission extraparlamentaire (option 2.1) « lorsque la tâche peut être accomplie de manière plus adéquate par une unité de l'administration fédérale centrale ou par une organisation ou une personne externe ». Cette disposition légale régit certes la relation entre l'option 2.1 et les options 1 et 3, mais elle est l'expression dans le même temps d'une appréciation du législateur fédéral qui doit être prise en compte dans la concrétisation de l'exigence d'un intérêt public, lorsqu'il s'agit de déléguer l'exécution au sens de l'option 2.2.

Il incombe en premier lieu au législateur de concrétiser l'intérêt public. Le législateur ne peut pas simplement laisser à l'auteur de l'ordonnance le soin d'effectuer la nécessaire pesée des intérêts lorsqu'il s'agit d'une question importante au sens de l'art. 164, al. 1, Cst. (comme dans le cas présent ; cf. plus haut dans cette section). Et l'auteur de l'ordonnance ne peut pas décider de son propre chef de cette question lorsque la loi ne fournit aucune base suffisante, ce qui est très incertain dans le cas de l'art. 76g nLDP. Cet examen ne doit pas être approfondi ici, car d'autres aspects spécifiques au CDF entrent en ligne de compte en l'espèce (cf. let. b).

### **b. Admissibilité de la délégation (II) ? (questions spécifiques au CDF)**

Même si l'on souhaitait fixer des critères un peu moins stricts pour les exigences générales que ce n'est le cas ici (let. a), l'admissibilité du procédé prévu dans le projet mis en consultation (art. 3 P-OFipo) devrait néanmoins être rejetée à l'aune des conditions spécifiques au CDF. Cela tient au fait que le législateur fédéral a décidé d'accorder une position particulière au CDF (ch. III.1) et d'interpréter au sens strict le principe de spécialité du droit d'organisation.

#### *Principe de spécialité au sens strict*

Selon le principe de spécialité, l'organisme chargé d'une tâche administrative est uniquement responsable de l'exécution des tâches qui lui ont été confiées par la

loi<sup>30</sup>. Étroitement lié au principe de légalité, ce principe de spécialité présente une corrélation avec la responsabilité dans un ordre démocratique et un État de droit<sup>31</sup>. Le Tribunal fédéral s'est penché de manière approfondie sur la portée du principe de spécialité dans l'arrêt « Glarnersach » du 3 juillet 2012 (ATF 138 I 378). Il précisait alors:

« Les exigences relatives à la précision de la base légale formelle sont moindres lorsqu'il s'agit du domaine de l'administration de prestation ou d'activités réglementées selon les principes de l'économie de marché (ATF 125 I 182, consid. 4a, p. 193 ; 121 I 230, consid. 3g/aa, p. 238). En particulier pour une activité économique de l'État, la base légale ne peut pas être trop détaillée pour ne pas entraver l'activité entrepreneuriale, notamment lorsque celle-ci est confiée à un établissement public indépendant [...].

La loi contestée remplit ces exigences [...]. Le principe de spécialité est respecté sans autres formalités. » (ATF 138 I 378, consid. 7.2 et 7.3, p. 392)

Contrairement au cas de l'entreprise d'assurance choses cantonale de Glaris, les tâches du CDF ne concernent ici ni l'administration de prestation ni une activité entrepreneuriale des pouvoirs publics mais, pour le formuler simplement, les tâches de contrôle liées aux attributions financières constitutionnelles de l'Assemblée fédérale, à la haute surveillance exercée par le Parlement et à la surveillance de l'administration fédérale par le Conseil fédéral (ch. III.1). Même la nouvelle tâche en question (ch. II.1) ne relève ni de l'administration de prestation, ni d'une activité entrepreneuriale (cf. ch. II.1 et III.3.a). Les exigences relatives à la précision de la base légale formelle ne sont donc pas abaissées. Par rapport au CDF, le principe de spécialité est même interprété de manière encore plus stricte que d'ordinaire, comme l'indiquent les commentaires ci-après.

La LCF énumère dans son art. 6 les différentes tâches de contrôle du CDF (titre de l'article: « tâches particulières »). La phrase introductive précise que le CDF « a notamment pour tâche »; l'énumération n'est donc pas exhaustive. Cela ne signifie pas pour autant que les tâches du CDF peuvent être étendues à l'envie sans devoir modifier la loi. Le *législateur doit* agir lorsqu'une telle extension est réputée « importante » au sens de l'art. 164, al. 1, Cst. (ce qui est le cas en l'espèce).

---

<sup>30</sup> Cf. *Pierre Moor/François Bellanger/Thierry Tanquerel*, Droit administratif, volume III, Berne, 2018, p. 215 ss.

<sup>31</sup> Cf. *Giovanni Biaggini*, *Die polizeiliche Generalklausel: ein verkanntes Rechtsinstitut*, Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl) 2012, p. 36 ss, 38 s. (en ce qui concerne la FINMA et ses tâches).

Dans le cas du CDF, il existe une particularité supplémentaire visée à l'art. 21 LCF (cf. ch. III.1) :

*Art. 21 Prescriptions d'exécution*

Toutes prescriptions assurant l'exécution de la présente loi feront l'objet d'un arrêté fédéral de portée générale, non soumis au référendum.

Eu égard à la position particulière du CDF (cf. ch. III.1), la LCF diverge sciemment de l'ordre établi en matière de prescriptions d'exécution<sup>32</sup>. Ce n'est pas le Conseil fédéral qui est compétent, mais l'Assemblée fédérale. En d'autres termes, seule une ordonnance parlementaire au sens de l'art. 163, al. 1, Cst. (cf. ch. III.1), et non une ordonnance du Conseil fédéral, peut être utilisée pour éventuellement étendre le domaine de tâches du CDF en dessous du « seuil d'importance » visé à l'art. 164, al. 1, Cst.

Par ailleurs, l'ordonnance sur l'organisation du Département fédéral des finances (Org DFF ; RS 172.215.1), que le Conseil fédéral a édictée le 17 février 2010, interprète elle aussi au sens strict le principe de spécialité en relation avec le CDF. Le passage en question figure à l'art. 25, al. 3, Org DFF, dans le chapitre consacré aux « unités de l'administration fédérale décentralisée » (ajout du soulignage) :

*Art. 25, al. 3*

En examinant la gestion financière à chaque phase de l'exécution du budget, le CDF s'assure, dans le domaine de contrôle qui lui est attribué par la loi, que cette gestion répond aux critères de la régularité, de la légalité et de l'efficacité.

Si l'attribution d'une tâche *par la loi* est réputée nécessaire dans le domaine d'activité *habituel* du CDF (examen du budget), cela vaut d'autant plus lorsqu'une tâche *extérieure* à ce domaine d'activité habituel est confiée au CDF, comme c'est le cas pour l'exécution du projet de loi sur la transparence du financement de la vie politique (art. 76b ss nLDP).

Du point de vue de la technique législative, une extension éventuelle du domaine de tâches du CDF devrait idéalement être réalisée en complétant le catalogue des tâches visé à l'art. 6 LCF (comme cela a été fait à maintes reprises par le passé)<sup>33</sup>. Ce procédé systématique (ajout à l'art. 6 LCF) n'est cependant pas prescrit. Il serait également envisageable que l'attribution par la loi figure dans une autre loi fédérale.

---

<sup>32</sup> Cf. *Conseil fédéral*, message du 25 novembre 1966 concernant le projet de loi sur le contrôle fédéral des finances, FF 1966 II 727 ss, 741 s.

<sup>33</sup> Cf. à ce sujet les notes de bas de page sur l'art. 6 LCF dans le recueil systématique de la Confédération.

Cette attribution *par la loi au CDF* fait toutefois défaut dans le projet de loi « Transparence du financement de la vie politique » (art. 76b ss nLDP). L'art. 76g nLDP parle uniquement d'« autorité compétente » ou d'« autorité », mais pas du CDF. De même, les documents librement accessibles sur ce projet de loi ne mentionnent pas le CDF, mais plutôt l'administration fédérale centrale et donnent l'exemple de la Chancellerie fédérale (cf. ch. II.5). Énoncée aux art. 76b ss nLDP, la compétence non spécifique du Conseil fédéral de désigner l'autorité compétente ne peut également pas être considérée comme un retrait ponctuel de la règle générale d'exécution visée à l'art. 21 LCF, car la disposition de la nLDP est formulée de manière trop vague et trop ouverte pour cela.

*En résumé*, le catalogue des tâches figurant dans la loi (art. 6 LCF) ne peut pas être complété par une simple ordonnance du Conseil fédéral, comme le prévoit le projet de décembre 2021 mis en consultation (art. 3 P-OFipo), en raison du strict principe de spécialité qui prévaut en la matière. De plus, eu égard à l'art. 21 LCF, si ce catalogue devait être complété par voie d'ordonnance (art. 164 Cst.), il ne pourrait s'agir que d'une ordonnance parlementaire (art. 21 LCF). Le catalogue des tâches du CDF n'est pas à la disposition unique du Conseil fédéral<sup>34</sup>.

#### *Garantie de l'autonomie et de l'indépendance*

Le strict principe de spécialité reflète la position et les tâches particulières du CDF (ch. III.1). Il protège l'autonomie et l'indépendance du CDF garanties par la loi (art. 1 LCF) en veillant à ce qu'une éventuelle extension des tâches du CDF soit décidée *par la voie législative*. Ce point est d'autant plus important que dans le cas du CDF, l'attribution de tâches supplémentaires pourrait entraver, voire mettre en péril l'exécution des tâches habituelles, qui doivent être réalisées de manière autonome et indépendante<sup>35</sup>. En autorisant le CDF à refuser les mandats spéciaux « qui compromettraient l'indépendance et l'impartialité de ses futures activités de révision ou la réalisation du programme de révision » (art. 1, al. 2, LCF), la loi lui fournit un instrument qui, dans un cas concret, permet au CDF de protéger son propre fonctionnement et son indépendance. De manière générale, le principe de spécialité a une fonction similaire, puisqu'il protège le CDF contre l'attribution de tâches supplémentaires dans une simple ordonnance du Conseil fédéral.

---

<sup>34</sup> Similaire sur le fond à *Sägesser*, Komm. RVOG, art. 8, n° 20 (sur l'art. 8, al. 1, 2<sup>e</sup> phrase, LOGA), lorsqu'il affirme que les modifications concernant la fonction et les compétences des autorités administratives qui servent plus d'un pouvoir et pour lesquelles le Conseil fédéral ne jouit donc pas d'une compétence unique en matière d'organisation (p. ex. CDF) ne peuvent pas être exécutées par le Conseil fédéral seul.

<sup>35</sup> *Thomas Stauffer* et *Ulrich Cavelti* soulignent l'importance capitale de l'indépendance du CDF dans : SG-Komm. BV, art. 167, n° 9.

Ce mécanisme de protection est particulièrement important lorsqu'une tâche supplémentaire envisagée présente un caractère différent de celui des tâches habituelles, ce qui est le cas ici. Certes, le contrôle des annonces des acteurs de la vie politique relatives au financement de celle-ci (art. 3 P-OFipo) relève de la « compatibilité » et le CDF a le « savoir-faire requis » en la matière, comme l'indique le rapport explicatif sur l'P-OFipo<sup>36</sup>. En l'espèce, il s'agit toutefois de l'exécution administrative de prescriptions légales qui confèrent des obligations à certains particuliers sous la forme de devoirs et d'interdictions (ch. II.1), et non de la surveillance financière dans le cadre des attributions financières constitutionnelles de l'Assemblée fédérale ou de tâches de (haute) surveillance définies dans la Cst. (cf. ch. III.1)<sup>37</sup>.

Nous n'examinerons ici pas plus avant dans quelle mesure l'attribution d'une tâche d'exécution supplémentaire (art. 76b ss nLDP) pourrait réellement compromettre l'accomplissement indépendant des tâches dans le domaine habituel ou la crédibilité du CDF. Il incombe néanmoins au législateur<sup>38</sup> – et non au Conseil fédéral en tant qu'auteur de l'ordonnance – de décider si un tel risque doit être pris.

La décision du législateur doit préserver les exigences mentionnées précédemment (cf. ch. II.4). Celui-ci doit notamment vérifier si la délégation présente un intérêt public et si le fonctionnement et l'indépendance du CDF restent garantis. Le législateur fédéral n'est pas seulement à l'origine de l'indépendance du CDF (ch. III.1), il en est aussi le garant. Cette fonction de garantie serait remise en question si le Conseil fédéral, en tant qu'auteur de l'ordonnance, pouvait étendre de son propre gré le domaine des tâches du CDF sur la base de dispositions imprécises comme celles de l'art. 76g nLDP.

#### 4. Résultat

En résumé, ni l'art. 76g nLDP ni les dispositions mentionnées dans le rapport explicatif sur l'P-OFipo (art. 2, al. 3, LOGA en relation avec les art. 6 et 7a, al. 1, let. b, OLOGA et l'annexe 1, ch. B./V./2.1.1) n'autorisent le Conseil fédéral à désigner le CDF comme « autorité compétente » (art. 76g nLDP) pour exécuter les nouvelles dispositions légales en matière de transparence du financement de la vie politique.

---

<sup>36</sup> DFJP/OFJ, rapport explicatif P-OFipo, p. 12.

<sup>37</sup> Le caractère différent des tâches devrait se traduire par des exigences différentes posées à la surveillance minimale que doit assurer le Conseil fédéral (art. 187, al. 1, let. a, Cst.). Ce point n'est pas développé plus avant ici.

<sup>38</sup> Le cas échéant, l'Assemblée fédérale en tant qu'auteur des ordonnances (ch. III.1), pour autant que le cadre fixé à l'art. 164 Cst. soit respecté.

Compte tenu du strict principe de spécialité applicable en l'espèce, il ne revient pas au Conseil fédéral, en tant qu'auteur de l'ordonnance, d'ajouter au domaine des tâches du CDF une tâche dont le caractère diffère sensiblement de ses tâches habituelles.

La voie à suivre pour pouvoir faire du CDF l'organe d'exécution de la Confédération pour la nouvelle législation sur la transparence du financement de la vie politique (art. 76b ss nLDP) n'est pas l'objet de la présente expertise.

#### IV. Résumé et réponse à la question posée à l'expert

Les principaux résultats du présent examen peuvent être résumés comme suit :

- L'art. 76g nLDP (ch. II.5), dont la formulation est vague, ne constitue pas une base légale suffisante pour déléguer la nouvelle tâche d'exécution (exécution du projet de loi sur la « transparence du financement de la vie politique », art. 76b ss nLDP) à une nouvelle entité de l'administration fédérale décentralisée (ch. II.6).
- Eu égard à la position particulière et au domaine des tâches du CDF (ch. III.1), la délégation souhaitée de l'exécution des art. 76b ss nLDP au CDF, en tant qu'unité *existante*, autonome et indépendante de l'administration fédérale décentralisée (art. 1 LCF), par l'intermédiaire d'une ordonnance du Conseil fédéral (art. 3 P-OFipo) n'est pas admissible (ch. III.3).

Par conséquent, il convient d'apporter une *réponse négative* à la question

*« Le Conseil fédéral peut-il désigner le Contrôle fédéral des finances (CDF) comme autorité compétente au sens de l'art. 76g nLDP dans l'ordonnance sur la transparence du financement de la vie politique (OFipo) même si le CDF refuse d'assumer cette responsabilité (notamment parce qu'il estime que son indépendance et sa crédibilité sont menacées) ? »*

indépendamment du fait que le CDF accepte ou refuse d'assumer cette tâche. En l'espèce, le CDF n'est pas à la disposition du Conseil fédéral en tant qu'auteur de l'ordonnance.

Giovanni Biaggini

## Annexe

### Abréviations

AP	Avant-projet / projet présenté en consultation
ATF	Arrêt du Tribunal fédéral, recueil officiel
BS-Komm. BV	<i>Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid</i> (éditeurs), <i>Bundesverfassung</i> . Basler Kommentar, Bâle, 2015
CDF	Contrôle fédéral des finances
CIP-E	Commission des institutions politiques du Conseil des États
ComCom	Commission fédérale de la communication
Comm. Cst. féd.	<i>Martenet Vincent/Dubey Jacques</i> (éditeurs), <i>Constitution fédérale</i> . Commentaire romand, 2 volumes, Bâle, 2021
Cst.	Constitution fédérale du 18 avril 1999 de la Confédération suisse (RS 101)
DFF	Département fédéral des finances
DFJP	Département fédéral de justice et police
FF	Feuille fédérale de la Confédération suisse
FINMA	Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers
Iv. pa	Initiative parlementaire
LCF	Loi fédérale du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances (loi sur le Contrôle des finances, RS 614.0)
LDP	Loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (RS 161.1)
LFINMA	Loi fédérale du 22 juin 2007 sur l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (loi sur la surveillance des marchés financiers, RS 956.1)
LIE	Loi fédérale du 24 juin 1902 concernant les installations électriques à faible et à fort courant (loi sur les installations électriques, RS 734.0)
LIFSN	Loi fédérale du 22 juin 2007 sur l'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire (RS 732.2)
LOGA	Loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010)
LParl	Loi fédérale du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement; RS 171.10)
LRens	Loi fédérale du 25 septembre 2015 sur le renseignement (RS 121)
LRTV	Loi fédérale du 24 mars 2006 sur la radio et la télévision (RS 784.40)

---

LTC	Loi fédérale du 30 avril 1997 sur les télécommunications (RS 784.10)
nLDP	Assemblée fédérale, arrêt du 18 juin 2021 concernant la modification de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (LDP ; transparence du financement de la vie politique), FF 2021 1492 (projet soumis à référendum), pas encore en vigueur
OFJ	Office fédéral de la justice
OLOGA	Ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010.1)
Ordonnance sur l'ESTI	Ordonnance du 7 décembre 1992 sur l'Inspection fédérale des installations à courant fort (RS 734.24)
Org ChF	Ordonnance du 29 octobre 2008 sur l'organisation de la Chancellerie fédérale (RS 172.210.10)
Org DFF	Ordonnance du 17 février 2010 sur l'organisation du Département fédéral des finances (RS 172.215.1)
P-nLDP	Projet de modification de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (LDP; transparence du financement de la vie politique), FF 2019 7493 ss
P-OFipo	Projet d'ordonnance du 17 décembre 2021 sur la transparence du financement de la vie politique (consultation 2021/99)
PA	Loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (RS 172.021)
PF PDT	Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence
RO	Recueil officiel du droit fédéral
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SCPT	Service Surveillance de la correspondance par poste et télécommunication
SG-Komm. BV	<i>Bernhard Ehrenzeller et al. (éditeurs), Die Schweizerische Bundesverfassung. Kommentar, 3<sup>e</sup> édition, Zurich/Saint-Gall, 2014</i>

**Ouvrages cités brièvement**<sup>39</sup>

*Biaggini Giovanni*, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Kommentar, 2<sup>e</sup> édition, Zurich, 2017 (citation: Komm. BV)

*Ehrenzeller Bernhard et al.* (éditeurs), Die Schweizerische Bundesverfassung. Kommentar, 3<sup>e</sup> édition, Zurich/Saint-Gall, 2014 (citation: SG-Komm. BV, art. ..., n° ...)

*Grüter Kurt/Riedi Barbara*, Finanzaufsicht und Finanzkontrolle, dans: Andreas Lienhard (éditeur), Finanzrecht (Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Band X), Bâle, 2011, p. 443 ss

*Lienhard Andreas/Mächler August/Zielniewicz Agata*, Öffentliches Finanzrecht, Berne, 2017

*Martenet Vincent/Dubey Jacques* (éditeurs), Constitution fédérale. Commentaire romand, 2 volumes, Bâle, 2021 (citation : Comm. Cst. féd., art. ..., n° ...)

*Müller Markus/Sigrist Jan*, Avis de droit concernant l'art. 76f de la loi fédérale sur les droits politiques du 18 juin 2021 [<https://www.efk.admin.ch/fr/publications/communication-institutionnelle/textes-specialises.html>] (citation : avis de droit 76f)

*Sägesser Thomas*, Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz. Handkommentar, Berne, 2007 (citation : Komm. RVOG, art. ..., n° ...)

*Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid* (éditeur), Bundesverfassung. Basler Kommentar, Bâle, 2015 (citation : BS-Komm. BV, art. ..., n° ...)

**Documentation**

Les rapports et autres documents ci-après, notamment, ont été utilisés (classement par ordre chronologique) :

- *Conseil fédéral*, Rapport sur l'externalisation et la gestion de tâches de la Confédération, FF 2006 7799 (citation : rapport sur le gouvernement d'entreprise)
- *Conseil fédéral*, Message du 29 août 2018 concernant l'initiative populaire « Pour plus de transparence dans le financement de la vie politique (initiative sur la transparence) », FF 2018 5675 ss
- *Commission des institutions politiques du Conseil des États*, Initiative parlementaire 19.400 « Plus de transparence dans le financement de la vie politique », avant-projet et rapport explicatif (consultation 2019/34) du 29 avril 2019 (citation : CIP-E, rapport explicatif)
- *Office fédéral de la justice*, Synthèse d'octobre 2019 des résultats de la procédure de consultation concernant l'Iv. pa. Plus de transparence dans le financement de la vie politique (citation : OFJ, résultats de la procédure de consultation sur l'Iv. pa. 19.400)

---

<sup>39</sup> D'autres informations bibliographiques (complètes) figurent dans les notes de bas de page.

- *Commission des institutions politiques du Conseil des États*, Initiative parlementaire 19.400 « Plus de transparence dans le financement de la vie politique », rapport du 24 octobre 2019, FF 2019 7467 ss (citation : CIP-E, rapport Iv. pa. 19.400)
- *Conseil fédéral*, Initiative parlementaire « Plus de transparence dans le financement de la vie politique », avis du 27 novembre 2019 concernant le rapport du 24 octobre 2019 de la CIP-E, FF 2019 7765 ss
- *Département fédéral de justice et police (Office fédéral de la justice)*, Rapport explicatif du 17 décembre 2021 relatif à l'ouverture de la procédure de consultation concernant l'ordonnance sur la transparence du financement de la vie politique (consultation 2021/99 ; citation : DFJP/OFJ, rapport explicatif P-OFipo)