

*Date de dépôt : 30 octobre 2007*

## **Rapport**

**de la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil chargée d'étudier le projet de loi de M<sup>mes</sup> et MM. Hugues Hiltbold, Pierre Kunz, Michèle Ducret, Marie-Françoise de Tassigny, Olivier Jornot, Guy Mettan, Gabriel Barrillier, Pascal Pétroz, Jean-Michel Gros, Roger Golay, Henri Rappaz, Anne-Marie von Arx-Vernon, Thierry Cerutti, Véronique Schmied, Pierre Weiss, Michel Forni et Eric Leyvraz modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques (A 5 05) (*Transparence et financement des partis politiques*)**

### **RAPPORT DE LA MAJORITÉ**

#### **Rapport de M<sup>me</sup> Emilie Flamand**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

La Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil a étudié le projet de loi 10000 au cours de ses séances des 13, 20 et 27 juin 2007, sous l'énergique présidence de M<sup>me</sup> Catherine Baud. La commission a par ailleurs pu compter sur la présence de MM. Frédéric Scheidegger, Secrétaire adjoint au Département des institutions, Laurent Koelliker, directeur adjoint du Service du Grand Conseil, et Patrick Ascheri, chef de service au Service des votations et élections. Le procès-verbal a été tenu avec une grande précision par M<sup>me</sup> Mélanie Michel. Que toutes ces personnes soient remerciées ici pour leur contribution au bon déroulement de nos travaux.

Concernant ce projet de loi 10000, qui prévoit une augmentation du financement des partis politiques par l'Etat ainsi qu'une transparence accrue, la commission a choisi d'auditionner les présidents (ou représentants) des différents partis présents au Grand Conseil, puis le directeur de l'Administration fiscale cantonale.

**Audition des partis de l'Entente : MM. Cyril Aellen (membre de l'équipe de présidence du Parti Libéral), Hugues Hiltpold (président du Parti Radical) et Pascal Pétroz (représentant du Parti Démocrate-Chrétien, auditionné lors d'une autre séance)**

### ***Parti Radical***

M. Hiltpold indique en préambule que ce projet de loi est inspiré d'un ancien projet de loi (PL 8831), traité durant la législature précédente, ce qui montre bien que la problématique n'est pas nouvelle. Il relève que le fait de déclarer les partis politiques comme étant d'utilité publique les légitime et reconnaît leur travail. Il se déclare ensuite favorable au fait de préciser les montants versés aux partis dans la loi (ce qui n'est pas le cas actuellement) et de prévoir l'indexation au coût de la vie à chaque début de législature.

Au niveau de la transparence, M. Hiltpold souligne l'obligation de faire contrôler les comptes par un organe indépendant et la publication des listes de donateurs (sans les montants).

Il conclut qu'il faut mettre ce projet de loi en relation avec ceux concernant la gouvernance des grandes régies publiques (SIG, TPG, HUG, AIG), puisque celles-ci devraient bientôt être dépolitisées.

### ***Parti Libéral***

M. Aellen annonce que le Parti Libéral accueille favorablement ce projet de loi, qui se base plus sur le compromis que sur l'idéologie. Les Libéraux sont conscients de la nécessité d'un financement des partis par l'Etat, tout en préférant, dans l'idéal, la solution du financement par le biais de la rétrocession des jetons de présence.

Sur l'aspect de la transparence, M. Aellen indique que son parti est favorable à la consultation des comptes des partis, mais pas des indications concernant les donateurs, et se réserve le droit de revenir sur ce point au cours des travaux.

### ***Parti Démocrate-Chrétien***

M. Pétroz indique que le PDC est favorable à ce projet de loi, car il considère que le rôle des partis politiques doit être reconnu sur le plan financier.

Concernant la transparence, il exprime une réserve sur l'interdiction faite aux partis de recevoir des dons anonymes ; il estime que certains donateurs souhaitent rester anonymes afin de ne pas être associés publiquement à un parti, sans pour autant avoir des buts malhonnêtes. Il trouve dommage de priver les partis de ces dons. Par ailleurs, il indique que le PDC souhaite que les dons aux partis politiques soient défiscalisés.

### **Questions**

A une commissaire (S) qui demande si une couverture des recettes est prévue, le projet de loi induisant un coût d'environ 1,4 million de francs, M. Hiltpold répond que ce n'est pas le cas, tout en précisant qu'un financement des partis existe déjà ; il s'agirait donc de le renforcer.

Un commissaire (L) demande si la population doit avoir un intérêt à la consultation pour avoir accès aux comptes des partis selon la LIPAD. MM. Hiltpold et Aellen lui indiquent que non et ne jugent pas cette précision nécessaire.

Une commissaire (S) s'interroge sur l'opportunité d'un tel projet de loi à un moment où l'Etat connaît de fortes restrictions budgétaires dans tous les domaines. M. Pétroz pense qu'il n'y a jamais de bon moment pour rajouter des dépenses, mais qu'il s'agit plutôt dans ce cas précis d'un problème de philosophie politique : il faut se demander quel rôle et quels moyens on souhaite donner aux partis.

Une commissaire (Ve) note que le volet sur la limitation des frais de campagne, présent dans le projet de loi 8831 initial, est absent du projet de loi 10000. M. Pétroz déclare que son parti s'y oppose ; si les partis sont reconnus d'utilité publique, il est logique que l'Etat participe à leur financement, par contre il n'est pas possible de plafonner les dons et/ou les frais des partis.

Un commissaire (L) demande si le projet de loi 10000 devrait être soumis à la LIAF, en tant qu'il octroie une subvention aux partis. M. Scheidegger indique que la LIAF prévoit parmi les exceptions de son champ d'application (dans son art. 4, lettre c) les prestations versées à des partis politiques et aux groupes parlementaires.

**Audition des partis de l'Alternative présents au Grand Conseil : MM. Alain Charbonnier (représentant du Parti Socialiste), Antonio Hodgers (président des Verts) et Jean-René Hulmann (secrétaire général des Verts)**

*Les Verts*

M. Hodgers rappelle en introduction que son parti était un des auteurs du projet de loi 8831 ; il est donc *a priori* favorable au projet. Cela étant, il exprime quelques réserves, notamment sur les restrictions prévues à la LIPAD : il estime plus simple la procédure de consultation universelle.

M. Hulmann considère qu'il faudrait simplifier la procédure de consultation des comptes des partis. Expérience faite, il a mis plus de trente minutes à être orienté vers la personne responsable, qui a ensuite pris rendez-vous avec lui. Il trouverait positif que l'on pousse la transparence un peu plus loin en publiant ces comptes sur le site internet du canton, les rendant ainsi facilement accessibles à tous.

M. Hodgers revient sur l'opportunité du projet de loi. Il répète que, sur le fond, son parti est favorable à un financement étatique des partis, mais il pense que le moment est très mal choisi pour voter de nouvelles dépenses, qui plus est pour le Parlement. Le projet de loi 8831 prévoyait un subventionnement des partis, mais fixait également des exigences en contrepartie, notamment en matière de transparence et de plafonnement des dépenses. Il constate que le projet de loi 10000 ne traite que du volet financement, la transparence n'étant améliorée que très marginalement.

*Parti Socialiste*

M. Charbonnier indique que son parti est également favorable au financement des partis politiques, mais à certaines conditions. Il cite par exemple la limitation des frais de campagne, qui garantit une certaine égalité entre les partis. Pour lui et pour son parti, le financement et la transparence doivent donc nécessairement aller de pair avec un plafonnement des dépenses.

*Questions*

Un commissaire (MCG) ne craint pas pour l'égalité de traitement, mais plutôt pour la survie des petits partis ; il considère que, si l'on exige un plafonnement des dépenses, le projet sera refusé par les grands partis, prétéritant ainsi les petits qui ont peu de moyens. M. Charbonnier répond que c'est justement dans l'intérêt des petits partis qu'il faut limiter les dépenses électorales de tous.

Un commissaire (L) s'interroge sur la nécessité du maintien de la procédure de publication des comptes. M. Hodgers pense que cela est utile ; même si peu de citoyens font usage de leur droit de consultation, il est important que ce droit perdure. Il est toutefois favorable à un allègement de la procédure.

### **Audition de MM. Soli Pardo (représentant de l'UDC) et Georges Jost (président du MCG)**

#### *Union démocratique du centre*

M. Pardo indique que l'UDC n'est pas très enthousiaste face à ce projet de loi, ressenti comme une autocongratulation et une autodistribution d'argent par la classe politique genevoise, alors que l'Etat est dans une situation financière délicate. Il pense que cela serait mal perçu par la population. Par ailleurs, il ne comprend pas pourquoi les partis devraient être déclarés d'utilité publique ; il pense même que cela pourrait mener à une grave limitation de la liberté d'expression politique.

L'UDC est opposée à une professionnalisation des partis politiques et est au contraire attachée à la notion de politique de milice.

#### *Mouvement citoyens genevois*

M. Jost déclare que son mouvement est favorable au projet de loi, car il a besoin d'un financement, et ce d'autant plus que la représentation des partis au sein des conseils d'administration des régies publiques risque d'être supprimée. Il pense qu'un tel financement permettrait aux partis d'aller de l'avant et de ne pas faire tout et n'importe quoi.

### **Audition de M. Stéphane Tanner, directeur général de l'Administration fiscale cantonale (DF)**

M. Tanner constate d'entrée de jeu que le sujet est vite exploré du point de vue fiscal. Il s'agit essentiellement de l'article 83A, qui prévoit que les partis politiques sont reconnus d'utilité publique. La notion d'utilité publique implique une déductibilité des dons faits aux partis (dons en espèce, mais aussi, depuis peu, en nature).

Cela étant, la doctrine et la jurisprudence (notamment le commentaire sur l'article 9, de la LHIF, cf. annexe) ont établi que les partis politiques servent les intérêts de leurs membres, et non de la population dans son ensemble, leur niant ainsi la qualité d'utilité publique. Le fait de leur reconnaître cette qualité dans une loi cantonale serait donc contraire au droit fédéral.

## **Questions**

Un commissaire (MCG) demande quelle est l'autorité qui décrète l'utilité publique de telle ou telle association et si la liste des associations d'utilité publique est connue ou soumise au secret fiscal. M. Tanner indique que cette liste est effectivement protégée par le secret fiscal. La relation entre le donateur, le donataire et l'administration fiscale n'est donc pas très transparente, mais cela est dû au secret fiscal. Actuellement, le conseiller d'Etat en charge du Département des finances décide de – ou plutôt constate – l'utilité publique des associations (décision qu'il est ainsi possible de contester par recours). Il ajoute qu'une loi ne peut pas décréter l'utilité publique d'une entité.

Une commissaire (Ve) demande d'une part si les partis politiques paient des impôts ; et d'autre part si lorsqu'une association est déclarée d'utilité publique, les dons qui lui sont faits sont automatiquement défiscalisés. M. Tanner indique que depuis 1999, les partis politiques sont exonérés de fait, étant donnés qu'ils n'ont ni revenus ni bénéfices. Il ajoute que la déductibilité des dons à un organisme reconnu d'utilité publique est en effet un automatisme.

## **Discussions de la commission**

### **Questions à M. Patrick Ascheri**

A la question d'une commissaire (R) sur le mode de faire actuel au niveau des comptes des partis et mouvements qui prennent positions lors d'élections ou de votations, M. Ascheri répond que malgré les progrès faits en direction de la transparence, on est encore loin d'un système idéal. En effet, en l'absence d'un canevas de comptes commun, les documents rendus par les partis sont plus souvent simplifiés qu'exhaustifs. Il semble que l'ICF, chargée de vérifier la conformité de ces comptes, déplore souvent l'absence de certaines pièces ; toutefois, comme il n'existe pas de sanction ni de définition précise des documents à fournir, elle ne peut pas faire grand-chose.

Un commissaire (L) souhaite connaître la fréquence de consultation des comptes des partis politiques par les médias et par les citoyens et les exigences faites aux demandeurs. M. Ascheri estime le nombre de demandes à une dizaine par année, dont deux ou trois de citoyens lambda ; il précise que les personnes qui veulent consulter doivent jouir de leurs droits électoraux.

Une commissaire (Ve) demande si l'article 29A, alinéa 3, du projet de loi est susceptible de satisfaire l'ICF. M. Ascheri confirme que cela semble aller dans le sens des demandes de l'ICF.

### *Prise de position des groupes*

Un commissaire (L) pense que le fait de reconnaître les partis comme étant d'utilité publique représente un signal, reconnaît en quelque sorte le travail fourni par les partis et leur rôle dans la vie démocratique. Il estime ainsi que, indépendamment des éventuels effets fiscaux, cette notion peut avoir un effet déclamatoire et symbolique. Concernant la transparence, il constate qu'elle ne semble pas être optimale actuellement, tout en ajoutant que son parti préfère la solution d'un organe de contrôle indépendant à celle du contrôle par l'ICF.

Une commissaire (R) insiste sur l'importance de valoriser le rôle des partis politiques. Elle rappelle également les projets de loi sur la gouvernance des régies publiques, qui vont priver les partis de certaines ressources financières.

Une commissaire (Ve) regrette que ce projet de loi ne comprenne que le volet du financement, sans avoir en contrepartie une limitation des dépenses électorales. Elle ajoute que, vu les déclarations de certains partis signataires du projet de loi 10000 – visant notamment à autoriser les dons anonymes –, il aurait peut-être mieux valu intituler le projet de loi « Financement des partis politiques » et donc supprimer le mot « transparence », qui semble faire cruellement défaut au projet.

La présidente met alors aux voix **l'entrée en matière sur le projet de loi 10000** :

Pour : 6 (2 PDC, 1 R, 2 L, 1 MCG)

Contre : 7 (3 S, 2 Ve, 2 UDC)

Abstentions : 0

**L'entrée en matière est donc refusée.**

Pour les différents motifs exposés dans ce rapport, la rapporteure vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à suivre la majorité de la Commission et à rejeter ce projet de loi. Elle vous engage par contre à réfléchir à des mesures plus ambitieuses, liant le financement des partis politiques à une véritable transparence et à un plafonnement des dépenses électorales.

## **Projet de loi (10000)**

### **modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques (A 5 05)** *(Transparence et financement des partis politiques)*

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève  
décrète ce qui suit :

#### **Article 1**

La loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982, est modifiée  
comme suit :

#### **Art. 29A    Transparence (nouvelle teneur)**

##### ***Obligations en cas de dépôt de listes de candidats***

<sup>1</sup> Tout parti politique, association ou groupement qui dépose des listes de candidats pour des élections cantonales ou municipales, dans les communes dépassant 10 000 habitants, soumet chaque année à l'autorité compétente, le 30 juin au plus tard, ses comptes annuels, la liste complète de ses donateurs et l'attestation de conformité prévue à l'alinéa 9.

<sup>2</sup> A défaut, la prise en charge par l'Etat, au sens des articles 30 et 82 de la présente loi, doit être remboursée.

<sup>3</sup> L'autorité compétente établit un modèle de comptes qui est adressé, au début de chaque année, aux partis politiques, associations ou groupements concernés en leur rappelant leurs obligations et les délais à respecter.

<sup>4</sup> Les dons anonymes ou sous pseudonymes sont interdits. Ils doivent être remboursés ou versés par le parti politique, l'association ou le groupement concerné à une association ou une fondation d'utilité publique poursuivant un but caritatif.

##### ***Obligations en cas de prise de position pour les votations***

<sup>5</sup> Tout groupement qui dépose une prise de position lors d'une votation fédérale, cantonale ou communale soumet dans les 60 jours à l'autorité compétente les comptes relatifs à l'opération de vote concernée, la liste complète de ses donateurs et l'attestation de conformité prévue à l'alinéa 9.



<sup>6</sup> A défaut, la prise en charge par l'Etat des frais du parti politique, association ou groupement, relatifs à la votation, au sens de l'article 30 de la présente loi, doit être remboursée.

<sup>7</sup> L'autorité compétente établit un modèle de comptes qui est adressé aux groupements concernés en leur rappelant leurs obligations et les délais à respecter.

### *Vérification et consultation publique*

<sup>8</sup> Les comptes et les listes de donateurs peuvent être consultés auprès de l'autorité compétente par toute personne domiciliée ou exerçant ses droits politiques dans le canton.

<sup>9</sup> Ils sont vérifiés systématiquement par un organe de contrôle indépendant choisi par le parti, l'association ou le groupement parmi les fiduciaires agréées par l'autorité compétente. L'organe de contrôle au sens de la présente loi peut également fonctionner comme organe de contrôle ordinaire des comptes du parti, de l'association ou du groupement.

<sup>10</sup> Au terme de ses vérifications, l'organe de contrôle délivre une attestation de conformité à l'attention de l'autorité compétente.

## **Chapitre XV      Partis politiques (nouveau)**

### **Art. 83A    Principes (nouveau)**

Les partis politiques sont reconnus d'utilité publique.

### **Art. 83B    Obligations (nouveau)**

<sup>1</sup> Les partis politiques représentés au Grand Conseil sont tenus de se conformer aux exigences de transparence de l'article 29A.

<sup>2</sup> A défaut, les montants prévus à l'alinéa 5 de l'article 47 de la loi portant règlement du Grand Conseil ne sont pas versés ou doivent être remboursés.

### **Article 2    Entrée en vigueur**

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

**Article 3    Modification à une autre loi (B 1 01)**

La loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985, est modifiée comme suit :

**Art. 47, al. 5 (nouvelle teneur) al. 6 (nouveau)**

<sup>5</sup> Une somme de 100 000 F est allouée chaque année aux partis politiques représentés au Grand Conseil ; de même, ils reçoivent pour chaque député élu sur leur liste la somme annuelle de 7000 F.

<sup>6</sup> Les montants prévus à l'alinéa 5 de l'article 47 de la présente loi sont indexés à chaque début de législature selon l'indice genevois des prix à la consommation, l'indice de base étant celui de l'année de l'entrée en vigueur de la présente loi.

## Art. 9

## Zweiter Titel: Steuern der natürlichen Personen

nem kantonalem Recht von der Steuer befreit ist. Es genügt, wenn sie nach dem Recht eines andern Kantons oder des Bundes wegen öffentlicher oder gemeinnütziger Zwecksetzung steuerbefreit ist und tatsächlich öffentliche oder gemeinnützige Zwecke verfolgt. Zahlreiche Einrichtungen haben gar nicht die Möglichkeit, sich ausserhalb des Sitzkantons steuerbefreien zu lassen, da sie dort nicht der subjektiven Steuerpflicht unterliegen.

- 53) Politische Parteien werden seit jeher nicht als *gemeinnützig* anerkannt (REIMANN/ZUPPINGER/SCHÄRRER, § 16 N 50; REICH, ASA 58 [1989/90] 471; YERSIN, ASA 58 [1989/90] 106 f.). Nach überwiegender Auffassung verfolgen sie auch keine *öffentlichen Zwecke* (KUSTER, 202; YERSIN, ASA 58 [1989/90] 107; a.M. VGer BL 10.9.1980, ZBI 82 [1981] 377 ff.). Auch wenn den Kantonen bei der Auslegung der *unbestimmten Rechtsbegriffe* der Gemeinnützigkeit und der öffentlichen Zweckverfolgung durchaus ein gewisser Gestaltungsspielraum offensteht, erweist sich ein *separater Abzug* für Zuwendungen an im Kantonsrat vertretene politische Parteien, wie ihn § 31 lit. h StG ZH (in der Fassung vom 8. Juni 1997) vorsieht, als harmonisierungswidrig (StRK ZH 5.2.2001, StE [2002] A 23.1 Nr. 4; zum Ganzen KS Nr. 12 der EStV v. 8.7.1994, Steuerbefreiung juristischer Personen, die öffentliche oder gemeinnützige Zwecke [Art. 56 lit. g DBG] oder Kultuszwecke [Art. 56 lit. h DBG] verfolgen; Abzugsfähigkeit von Zuwendungen [Art. 33 Abs. 1 lit. i und Art. 59 lit. c DBG], ASA 63 [1994/95] 130).

## k) Abzug bei Erwerbstätigkeit beider Ehegatten

- 54) Der Abzug bei Erwerbstätigkeit beider Ehegatten ist an verschiedene *Voraussetzungen* geknüpft (ausführlich KS Nr. 13 der EStV v. 28.7.1994, Abzug bei Erwerbstätigkeit beider Ehegatten, ASA 63 [1994/95] 280). Er berücksichtigt die **Haushaltmehrkosten**, die bei Erwerbstätigkeit beider Ehegatten normalerweise anfallen (*Botschaft Steuerharmonisierung*, 95; HÖHN/WALDBURGER, I, 354). Der Steuerharmonisierungsgesetzgeber trägt damit der unterschiedlichen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit von Zweiverdienerehen und Ehen, in welchen mindestens ein Ehegatte die Haushaltarbeiten besorgen kann, Rechnung. Dieser Ausgleich für das fehlende *Schatteneinkommen* der Doppelverdienerehe hat nichts zu tun mit den Aufwendungen, die durch die Abzüge der Mehrkosten für die auswärtige Verpflegung, die Fahrt zum Arbeitsort und durch die Berufsauslagen abgegolten werden (a.M. ZIGERLIG JUD. Art. 33 DBG N 38). In jüngerer Zeit wurde dieser Abzug von verschiedener kantonalen Gesetzgebern erheblich gekürzt, wodurch die Einverdiener- und die Zweiverdienerehe in verfassungsrechtlich fragwürdiger Weise tendenziell gleichge stellt werden, obwohl wegen des reduzierten Schatteneinkommens in der Zweiverdienererehe erhebliche Unterschiede in deren wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit bestehen. Zudem ist der Abzug bei Erwerbstätigkeit beider Ehegatten den Kantonen zwingend vorgeschrieben, weshalb sie verpflichtet sind, für eine *gerechte Lastenteilung* im Bereich der Ehegattenbesteuerung zu sorgen (s. dazu Art. 11 N 15). Nach dem Vorschlag des Bundesrats zur Neuordnung der Ehepaar- und Familienbesteuerung soll der Zweiverdienerabzug ersatzlos gestrichen werden, was verfassungsrechtlich unzulässig wäre (s. dazu ausführlich REICH, FSrR [2001] 261 f.).

## Art. 9

## Zweiter Titel: Steuern der natürlichen Personen

von Art. 8 Abs. 1 BV. Wegen der im Vergleich zu früher weit verbesserten wirtschaftlichen Verhältnisse der älteren Steuerpflichtigen lässt sich ein Altersabzug heute kaum mehr rechtfertigen, wenn den erhöhten Krankheits- und Versicherungskosten bei den allgemeinen Abzügen hinreichend Rechnung getragen wird (s. vorne N 46 ff.).

- 70 Als Sozialabzug liesse sich aus den nachfolgenden Überlegungen ein **Ausbildungsabzug** ausgestalten. Der existenznotwendige Ausbildungsbedarf des Kindes ist gemeinhin im *Kinderabzug* einkalkuliert. Selbst wenn Kinder volljährig sind, steht den Eltern, welche deren Unterhalt bestreiten, der Kinderabzug zu, sofern sich die Kinder noch in Ausbildung befinden (vgl. z.B. Art. 35 Abs. 1 lit. a DBG). Dieser *Mehrbedarf infolge Ausbildung* sollte steuerrechtlich auch dann Berücksichtigung finden, wenn der Steuerpflichtige die Ausbildungskosten selbst trägt. Dies kann theoretisch entweder durch einen *kostenbezogenen allgemeinen Abzug* (der nun aber harmonisierungsrechtlich verboten ist) oder eben durch einen dem Ausbildungsstatus des Steuerpflichtigen *pauschal* Rechnung tragenden Sozialabzug bewerkstelligt werden. WEIDMANN/GROSSMANN/ZIGERLIG halten einen Ausbildungsabzug für Steuerpflichtige, welche die Ausbildungskosten selber tragen, für harmonisierungswidrig (163).
- 71 Nicht geeignet erscheint das Instrument des Sozialabzugs zur Lastendifferenzierung im Bereich der **berufsbedingten Betreuungskosten**. Die Kinderbetreuungskosten sind *pauschal* bereits im Kinderabzug, andere Betreuungskosten je nach konkreter Situation im Unterstützungsabzug einkalkuliert. Eine weitere Ausdifferenzierung im Bereich der Sozialabzüge führt nicht zu sachgerechten und rechtsgleichen Lösungen. So ist z.B. nicht einzusehen, weshalb berufsbedingte Betreuungskosten, die durch einen kranken oder invaliden Ehepartner verursacht werden, aufgrund des Abzugs der Krankheits-, Unfall- und Invaliditätskosten *vollumfänglich abziehbar* sind, während Kinderbetreuungskosten, die in der Erwerbstätigkeit beider Ehegatten bzw. des alleinerziehenden Elternteils begründet sind, nur *marginal* Rechnung getragen wird. Wie ein solcher Sozialabzug für Kinderbetreuungskosten auch immer ausgestaltet wird, ist doch auf Anhieb sichtbar, dass hier *konkrete Aufwendungen* Berücksichtigung finden sollen – Aufwendungen, die sogar bereits als Gewinnungskosten aus der Bemessungsgrundlage ausgeschieden werden müssten (s. vorne N 18 f.). Es geht hier nicht um eine grobschlächtige Gruppendifferenzierung, sondern um den effektiven oder den pauschalen Abzug von tatsächlich angefallenen Kosten. Der neuerdings in verschiedenen Kantonen als Sozialabzug statuierte Kinderbetreuungskostenabzug ist aus diesen Gründen harmonisierungsrechtlich unzulässig (s. dazu auch RICHNER/FREI/KAUFMANN, § 34 N 9 und 34).
- 72 Nicht als Sozialabzüge lassen sich überdies wohl unbestreitbar Abzüge für Zuwendungen an **politische Parteien** oder für **Stipendien** sowie **Bausparabzüge** ausgestalten (vgl. dazu vorne N 26).
- 73 Problematisch sind Sozialabzüge für **Mietkosten**. Die Wohnkosten sind pauschal bereits im persönlichen Abzug einkalkuliert. Mit Blick auf die Funktion der Sozialabzüge, die nicht disponible Einkommensquote aus der Steuerbemessungsgrundlage auszunehmen, lässt sich schlecht rechtfertigen, weshalb nur die Mieter einen zusätzli-

## Art. 9

## Zweiter Titel: Steuern der natürlichen Personen

lem dort, wo mit sozialpolitisch motivierten Abzügen versucht wird, *Anreize* zu einem gesellschaftspolitisch erwünschten Verhalten zu vermitteln, gerät der Gesetzgeber jedoch oftmals in Konflikt mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip (s. REICH, ASA 53 [1984/85] 20 ff.).

- 23 Mit den allgemeinen Abzügen wird immer *effektiven Ausgaben*, welche die Steuerpflichtigen getätigt haben, Rechnung getragen. Die *Abgrenzung* der allgemeinen Abzüge von den **Sozialabzügen** wird hinten (N 64 ff.) dargelegt.

## 2. Abschliessende Aufzählung

- 24 Die allgemeinen Abzüge sind in Art. 9 Abs. 2 abschliessend geregelt (BGE 128 II 66 E. 4b = StE [2002] A 23.1 Nr. 6; CAGIANUT, *Bericht*, 22 f.; HÖHN/WALDBURGER, I, 343; REICH, ASA 62 [1993/94] 614; KLAUS A. VALLENDER, *Mittelbare Rechtsetzung im Bereich der Steuerharmonisierung*, in: FRANCIS CAGIANUT/KLAUS A. VALLENDER [HRSG.], 444; WEIDMANN/GROSSMANN/ZIGERLIG, 151; YERSIN, ASA 64 [1995/96] 114 ). Das ergibt sich zum einen aus dem **Wortlaut**. So heisst es im Ingress zu Art. 9 Abs. 2: «Allgemeine Abzüge sind: . . .». Eine exemplifikatorische Enumeration wäre sprachlich anders einzuleiten, indem die Offenheit des Katalogs mit «wie» oder «insbesondere» signalisiert würde. Überdies heisst es in Art. 9 Abs. 4 ausdrücklich: «Andere Abzüge sind nicht zulässig».
- 25 Auf den abschliessenden Charakter der aufgezählten allgemeinen Abzüge kann auch aus dem **Detaillierungsgrad** von Art. 9 Abs. 2 geschlossen werden. Mit der eingehenden und recht präzisen Umschreibung der einzelnen Abzüge sowie mit der klaren Umschreibung der Gestaltungsspielräume der Kantone in quantitativer Hinsicht werden die Steuergesetzgeber unmissverständlich an die kurze Leine genommen. Das entspricht auch einem erklärten **Ziel** der Steuerharmonisierung. Im Ständerat ist die abschliessende bundesrechtliche Regelung der Abzüge als «Eckpfeiler der ganzen Harmonisierung» bezeichnet worden (AmtlBull SR 1986, 139, Votum BINDER). Auf diesem beliebten Tummelplatz der Politiker hat sich in den kant. Steuerordnungen ein eigentliches *Abzugsunwesen* entwickelt, das mit den Grundsätzen der *Allgemeinheit* und der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zum Teil nur mehr schwer zu vereinbaren ist und die Übersichtlichkeit und Vergleichbarkeit der Steuerordnungen stark beeinträchtigt.
- 26 Aus diesen Gründen sind sozialpolitisch motivierte Abzüge, die nicht in Art. 9 Abs. 2 Aufnahme gefunden haben, nach Ablauf der Umsetzungsfrist klarerweise **bundesrechtswidrig**. Das gilt namentlich für Abzüge für *Schulgelder*, *Ausbildungskosten* (s. dazu N 70), *Stipendien*, *Parteibeiträge*, *Bauspareinlagen*, *Wohnungs- bzw. Mietkosten* (s. dazu N 73) u.a.m.
- 27 Ebenfalls unzulässig wäre es, das Problem der **wirtschaftlichen Doppelbelastung** von Aktiengesellschaft und Aktionär durch einen allgemeinen Abzug zu lösen, welcher den natürlichen Personen nach Massgabe der von schweizerischen Unternehmen empfangenen Dividenden zugestanden würde. Obwohl die Milderung oder Ausschal-

*Date de dépôt : 13 août 2007*

## RAPPORT DE LA MINORITÉ

### **Rapport de M<sup>me</sup> Michèle Ducret**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

Décidément, rien n'est simple lorsqu'on parle de financement des partis politiques. Deux précédents projets sur le même thème avaient connu une fin plutôt malheureuse puisqu'ils avaient été, pour l'un, refusé et pour l'autre, retiré avant le vote en plénière.

Il semble que, si l'on prononce les termes « financement des partis politiques », on dise des gros mots. Or, il s'agit d'une question cruciale pour la démocratie, comme l'ont reconnu la plupart des groupes politiques en commission.

Car la question du rôle des partis politiques a été posée. La réponse est assez simple.

En effet, et personne ne le contestera, la pluralité et la vitalité des partis politiques sont les garants du bon fonctionnement de notre démocratie en même temps que son baromètre le plus expressif. L'histoire récente regorge d'exemples de pays gouvernés par des partis uniques qui les ont dévastés (et les dévastent encore), en niant les droits et les aspirations de leurs habitants. Tout le monde à Genève est fermement attaché à la démocratie et donc à la pluralité des partis.

Les partis politiques ont un énorme rôle à jouer dans l'information des électeurs, dans la formation de l'opinion, dans la confrontation fructueuse de conceptions opposées. Le sentiment général de la commission est qu'ils sont malheureusement en train de perdre de leur importance au profit d'autres faiseurs d'opinion, parfois très éloignés des électeurs genevois et connaissant mal le terrain. Le pire étant, certainement, l'absence totale d'intérêt pour les questions politiques qui gagne rapidement la majorité de la population.

Mais, pour que les partis de notre régime démocratique continuent à exister et à fonctionner, il leur faut du carburant, en l'occurrence de l'argent. Jusqu'à présent, leurs ressources provenaient soit des militants (cotisations),

soit des jetons de présence que voulaient bien leur rétrocéder leurs élus et les membres des commissions extra-parlementaires, soit de dons divers.

Les sources de financement par les jetons de présence des membres de commissions extra-parlementaires sont en baisse, par la volonté même du Parlement qui tend à faire diminuer le nombre des membres des conseils d'administration d'entités publiques pour un fonctionnement plus efficace. Parallèlement, les dépenses des partis augmentent, à la fois lors des élections et lors des votations. On constate une inflation du nombre des votations qui demandent à ce que des explications claires soient fournies aux électeurs par les partis politiques. Ce travail d'information coûte cher, de plus en plus cher. Il faut trouver une solution.

Le présent projet de loi en propose une, élégante, transparente et égalitaire. Il prévoit de soutenir tous les partis ayant des élus cantonaux ou municipaux (dans les communes de plus de 10 000 habitants). Il garantit que le financement des partis par l'Etat se fera de façon parfaitement régulière et dûment contrôlée. Il permet aux partis genevois d'éviter de se soumettre à des organisations privées ou de s'asservir à des groupes de pression de toutes sortes en acceptant leurs dons et donc, assure leur indépendance.

Ce projet de loi prévoit un traitement égal pour tous les partis, grands ou petits, garantit leur existence et permet que le jeu démocratique se déroule de la manière la plus harmonieuse et la plus équitable possible.

Un des points d'achoppement, lors des auditions et des discussions de la commission a été l'article 83A qui stipule que « les partis politiques sont d'utilité publique ». Les questions ont fusé. Grâce aux explications apportées lors des travaux en commission, on y voit plus clair. Il serait dommage de laisser ce problème en friche sans y apporter de solution légale.

La plupart des groupes représentés au Parlement en sont bien conscients. Ils reconnaissent les avantages du présent projet de loi mais, finalement, la commission a refusé l'entrée en matière à une fragile majorité de circonstance.

La minorité regrette que certains des problèmes soulevés par le projet de loi 10000 (et reconnus par tous) soient ainsi laissés en suspens et pense qu'ils méritent d'être approfondis et rediscutés. Elle estime que les avis émis par certains des adversaires du projet valent la peine d'être pris en compte et affinés.

Elle vous demande donc, Mesdames et Messieurs les députés, de bien vouloir renvoyer ce projet en commission pour un nouvel examen.