

Date de dépôt : 6 août 2020

Rapport

de la commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil chargée d'étudier le projet de loi de M^{mes} et MM. Pierre Vanek, Jocelyne Haller, Jean Batou, Olivier Baud, Salika Wenger, Christian Zaugg, Caroline Marti, Romain de Sainte Marie, Jean-Charles Rielle, Marion Sobanek, Salima Moyard, Isabelle Brunier, Nicole Valiquer Grecuccio, Maria Casares, Cyril Mizrahi modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) (A 5 05) (*Le Grand Conseil n'est pas à vendre ! – Plafonnement des dépenses de campagne*)

Rapport de majorité de M. Jean-Marc Guinchard (page 1)

Rapport de la première minorité de M. Pierre Vanek (page 110)

Rapport de la seconde minorité de M. Pierre Eckert (page 132)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Jean-Marc Guinchard

Mesdames et

Messieurs les députés,

Ce projet de loi a fait l'objet de deux méthodes de travail : l'une en commission plénière, lors des séances des 23 mai, 20 juin, 26 septembre et 31 octobre 2018, 26 juin 2019, 13 mai, 3 et 10 juin 2020. L'autre en sous-commission, celle-ci étant composée d'un représentant par groupe. La sous-commission a traité de ce projet de loi parallèlement au PL 12215 (Transparence) durant 20 séances.

La commission, durant ces presque trois ans, a été présidée successivement et efficacement par M^{me} Anne Marie von Arx-Vernon, M. Pierre Conne et M. Pierre Vanek.

Les commissaires ont pu bénéficier de l'appui précieux de M^{me} Irène Renfer (SGGC), de M. Fabian Mangilli (DAJ), de M^{me} Gina Auciello (avocate stagiaire DAJ) et de M. Jean-Luc Constant (SGGC). Qu'elles et ils en soient très chaleureusement remercié(e)s.

Nos remerciements d'adressent également à M. Nicolas Gasbarro, notre procès-verbaliste, remplacé à une occasion par M. Sylvain Maechler, dont les travaux sont fidèles à nos débats et précis.

Séance du mercredi 23 mai 2018

Présentation du PL 12310 par M. Pierre Vanek, auteur – Le Grand Conseil n'est pas à vendre ! Plafonnement des dépenses de campagne

En préambule, M. Vanek souhaite expliquer la raison pour laquelle il présente ce projet de loi aujourd'hui. La présentation du PL 12310 a été dernièrement ajoutée à l'ordre du jour, car la présentation que M. Velasco devait initialement faire a été annulée. En effet, il a été retenu à la commission des finances pour la présentation d'un autre projet de loi. Dès lors, M. Vanek précise qu'il n'a pas eu le temps de préparer cette présentation de manière intensive.

M. Vanek indique aux commissaires que ce projet de loi a été inspiré de la « débauche » ostentatoire de moyens qui ont été mis au service du groupe de M. Stauffer. En effet, sa campagne n'était pas dénuée de moyens puisque celui-ci a initialement annoncé qu'un budget de 500 000 francs serait investi pour sa campagne électorale. De par les plus récentes estimations qui ont été faites, y compris les siennes, M. Vanek relève qu'apparemment, le budget du groupe aurait dépassé le million. M. Vanek estime que ces événements soulèvent un sérieux problème. C'est un élément qui l'a fortement dérangé. Il a, dès lors, intitulé son projet de loi: « Le Grand Conseil n'est pas à vendre ! Plafonnement des dépenses de campagne ».

M. Vanek précise aux commissaires que la survenance de ces événements et la fin de législature, l'ont poussé à déposer ce projet de loi à ce moment précis. Cela étant, M. Vanek affirme que cela fait un certain temps qu'il avait eu cette idée de plafonnement des dépenses électorales.

Il explique qu'un des propos de ce Projet de loi vise le plafonnement des dépenses de campagnes. Il précise que le plafond prévu par ce projet de loi est évolutif puisqu'il est « indexé » en fonction du nombre d'électeurs.

Il relève que dernièrement, à Genève, il y a eu 261 541 électeurs et électrices. Dès lors, le plafond a été fixé à 523 082 francs, soit le double, en francs, du nombre d'électeurs. A ce sujet, M. Vanek avance que, sauf erreur, le PLR a annoncé un budget de 500 000 francs pour cette campagne électorale.

Il indique que le but de ce projet de loi n'est pas de comprimer massivement les dépenses électorales. En effet, il s'agit simplement d'éviter que les dépenses électorales « explosent », dépassant largement le plafond.

Par ailleurs, il expose que le deuxième objectif de ce projet de loi porte sur la transparence. La transparence est actuellement traitée, notamment par l'article 29 A LEDP. Cela dit, M. Vanek précise que cette transparence intervient trop tard. A ce moment-là, puisque la campagne électorale et l'élection du Grand Conseil ont déjà été effectuées, les gens n'ont plus la possibilité d'utiliser ces données pour éclairer leur choix dans le cadre de l'élection. En ce sens, il souhaite créer un concept de transparence qui intègre les dépenses pour les campagnes électorales. Ainsi, cette transparence peut être connue en temps utile.

Le PL 12310 prévoit que les budgets de campagne soient déposés au moins 4 semaines avant les élections. M. Vanek ajoute qu'un mécanisme de contrôle vérifiera si les budgets ont été globalement tenus. Il précise qu'en cas de dépassement du budget de campagne, qui est fixé par le plafond, une forte sanction sera infligée. La sanction consisterait en la diminution du nombre de sièges du parti concerné au prorata du dépassement du plafond.

M. Vanek cite un article qui a été mis à jour, en 2015, par un éminent juriste, qui est docteur en droit, à Fribourg (« Limiter les dépenses électorales pour garantir les droits politiques »). Dans cet article, M. Tiziano Balmelli met en évidence le fait que l'explosion des dépenses électorales pose des problèmes du point de vue démocratique. Premièrement, l'explosion des dépenses exacerbe l'inégalité des chances entre les partis et les candidats. De plus, cela engendre une certaine pression, pour les partis, afin de récupérer des fonds qui sont toujours plus importants. M. Vanek souligne que M. Balmelli estime que cela peut provoquer des dérapages, voire de la corruption. Finalement, il soulève que le 3^e problème évoqué par M. Balmelli concerne les techniques de marketing qui tendent à supplanter le véritable débat public et la confrontation d'idées.

M. Vanek estime que cette injection massive d'argent dans les campagnes électorales signifie qu'on bascule du côté du marketing politique, plus que du côté du débat politique. Selon lui, ce n'est pas très sain.

Il indique que M. Balmelli discute des moyens de s'opposer à cette dérive et il considère qu'un plafonnement raisonnable des dépenses électorales permet de s'opposer à cette dérive. M. Vanek ajoute que le professeur soutient que cette limitation serait conforme au droit supérieur. De plus, M. Balmelli cite une affaire tessinoise dans laquelle le Tribunal fédéral s'est prononcé à ce sujet. Le TF s'est prononcé en faveur d'une limitation des interventions financières dans les campagnes électorales, qui léseraient le processus de formation de la volonté démocratique.

Selon M. Vanek, ce projet de loi s'inscrit dans un débat et dans une évolution plus générale. C'est un courant d'accroissement de la transparence. Par exemple, en octobre 2017, il y a eu une initiative populaire fédérale sur la transparence qui a recueilli plus de 100 000 signatures. Par ailleurs, le Conseil d'Etat, en novembre dernier, a proposé une adaptation des dispositions genevoises en matière de transparence. De plus, M. Vanek indique que le 4 mars 2018, les cantons de Fribourg et Schwytz ont accepté des initiatives cantonales exigeant la transparence des partis politiques et des campagnes électorales. M. Vanek précise que ces cantons ne vont pas jusqu'à la limitation des dépenses proposées par ce projet de loi, mais ce n'est pas la première fois que Genève serait pionnière.

Il soutient que l'opposant le plus rigoureux à la transparence de la République est M. Christian Luscher. Il s'est exprimé en disant que la transparence du financement des partis dénote un effet de mode malsain.

Personnellement, M. Vanek ne partage pas cet avis. Il estime que c'est une tendance démocratique qui est importante.

M. Vanek s'est renseigné et il se trouve que le 8 avril 2003, le Conseil de l'Europe a rédigé une recommandation, à l'attention de ses Etats membres, au sujet du financement des partis politiques. L'article 9 de la recommandation 1516 (2001) dispose que : « *[l]es Etats devraient examiner la possibilité d'adopter des mesures visant à prévenir des besoins excessifs de financement de la part des partis politiques, telles que l'établissement de limitations aux dépenses des campagnes électorales* ». M. Vanek signale que le Conseil de l'Europe a rendu un rapport qui déplore la lenteur de la Suisse pour mettre en œuvre la recommandation évoquée. En ce sens, M. Vanek a voulu matérialiser ces idées dans son projet de loi.

Il estime qu'à 4 semaines des élections, les partis sont capables de déposer le budget de leurs dépenses (cf. art. 29B, al. 1 (nouveau)). Il pense que ces données doivent être consultables en temps utile, avant que les bulletins de vote ne soient envoyés, pour que la transparence du financement des partis soit un élément de la formation de l'opinion.

M. Vanek ajoute que dans le cadre de la législation actuelle en la matière, il y a des défauts. Par exemple, les statuts du groupe de M. Stauffer contenaient une clause d'autodestruction, qui s'activerait dans l'éventualité où le parti n'atteignait pas le quorum. Puisque le groupe de M. Stauffer n'a pas atteint le quorum, il s'est autodétruit et, désormais, M. Vanek se demande qui va remplir l'obligation de transparence de ce parti.

M. Vanek indique que cette année, il y a eu 261 541 électeurs et électrices qui ont été publiés dans l'annexe 5 au règlement d'application de la loi sur l'exercice des droits politiques. Dès lors, le plafond du budget de campagne serait de 523 082 francs (cf. art. 29B, al. 2 (nouveau)). Il admet qu'il s'agit d'un montant arbitraire et explique qu'il a fait cette estimation en partant de l'idée qu'un budget de 500 000 francs était suffisant pour que les partis politiques transmettent leurs idées aux électeurs. Il insiste sur le fait qu'il ne vise pas une réduction massive des dépenses de campagne.

Il précise que l'article 29B, al. 3 (nouveau) vise uniquement « l'ensemble des dépenses de campagne pour les élections cantonales susmentionnées ». En effet, il ne souhaite pas que l'ensemble des frais de fonctionnement des partis soient compris.

M. Vanek souhaite simplement que ces éléments soient constatables dans l'espace public. Il est difficile de faire de la publicité de manière clandestine. Ainsi, le citoyen pourrait participer à ce processus de contrôle, dès lors qu'il voit que les objets matériels produits ne correspondent pas. Il estime qu'il est important de créer ce concept de budget de campagne.

M. Vanek relève que l'article 29B, al. 5 dispose que la liste des donateurs, ayant effectués des dons supérieurs à 1 000 francs, en vue de la campagne, doit être incluse dans les budgets. M. Vanek souligne qu'un employé moyen pourra mettre à disposition du parti 1000 francs sans que son nom apparaisse.

Par ailleurs, il relève que le GRECO (Groupe d'Etats contre la corruption), dans l'une de ses recommandations, évoque explicitement que les Etats doivent limiter, interdire ou réglementer, de manière spécifique, les dons de source étrangère (article 7).

Personnellement, M. Vanek a limité les dons extra-genevois. En effet, il part de l'idée que l'Etat de Genève est une petite République qui a sa propre démocratie. Selon lui, les personnes, qui ont un intérêt légitime à influencer cette démocratie, sont ceux qui vivent, travaillent ou qui paient des impôts à Genève. De plus, il affirme que, de l'avis même du Conseil fédéral, cette question doit se discuter et s'appliquer à l'échelon cantonal.

Il indique qu'il a proposé une disposition (cf. art. 29B, al. 7 nouveau) qui limite à 5% le total cumulé des dons d'une seule personne, physique ou

morale, pour pousser l'action politique à un caractère collectif. Il est de l'avis que cela impose une dimension collective à cet appui à une campagne.

Finalement, M. Vanek en vient à l'article 29B, al. 11 (nouveau). Il relève que cette disposition tolère un dépassement allant jusqu'à 10% du plafond. Au-delà d'un dépassement de 10%, le parti concerné perdra des élus, au pro rata du dit dépassement.

La présidente relève que, finalement, M. Vanek a fait une Lex Stauffer. A la vue des résultats des élections et de la dissolution du groupe de M. Stauffer, cela montre que le peuple a du bon sens et que ce projet de loi pourrait être retiré. Par ailleurs, la présidente demande à M. Vanek s'il ne pense pas que l'information du milliardaire brésilien est une farce puisque cet article est paru dans la presse le 1^{er} avril.

M. Vanek indique que la campagne électorale de M. Stauffer et de ses compagnons lui a fourni une opportunité d'écrire ce projet de loi. Il s'agissait donc d'un élément déclencheur, mais c'est un projet de loi qu'il avait à l'esprit depuis un certain temps. En effet, il a toujours soutenu le fait que les dépenses électorales devaient être limitées pour préserver une égalité des chances.

Il mentionne qu'à Genève, il y a déjà des mesures où l'Etat met à disposition des moyens pour l'affichage politique gratuit afin d'égaliser les chances entre les partis. Selon lui, cet aspect devrait être renforcé, car il y a des soutiens publics qui ont disparu, comme les feuilles d'avis officielles qui contenaient les argumentaires des partis.

En ce qui concerne le milliardaire brésilien, M. Vanek estime que M. Stauffer n'a pas pris cette information comme une farce. M. Vanek relève que M. Stauffer l'a annoncé sérieusement. De plus, les jours qui ont suivi, M. Stauffer a annoncé d'autres soutiens venant des milieux immobiliers genevois et d'un ancien premier ministre thaïlandais. Dans tous les cas, il est certain que M. Stauffer a reçu beaucoup d'argent pour faire cette campagne. M. Vanek pense qu'il faut décourager les personnes/groupes qui veulent « acheter » le Grand Conseil.

Un député(S), cosignataire de ce texte, estime que ce projet de loi répond à un vrai besoin. En effet, il s'inscrit dans un cadre qui va bien au-delà d'une lex Stauffer. En Suisse, la question du financement des partis politiques est importante, car les moyens investis dans les campagnes électorales ont un impact sur les résultats des votations, et c'est un élément qui a été mesuré à plusieurs reprises. En ce sens, il propose d'auditionner le politologue Pascal Sciarini.

Il estime que le fait que la sanction touche la représentation du parti au Grand Conseil, et qu'elle ne soit pas financière est tout à fait pertinent (art. 29B, al. 11 nouveau). Il demande ce qu'il en est pour le Conseil d'Etat.

M. Vanek précise qu'il s'est concentré sur le Grand Conseil, car le premier tour des élections du Grand Conseil et du Conseil d'Etat sont étroitement imbriqués et il n'est pas aisé de les distinguer. Il relève que le Conseil d'Etat est compris dans le plafond maximum, mais qu'il n'a pas trouvé de sanction adéquate à son niveau, car c'est plus compliqué. Il ajoute que si quelqu'un trouve une sanction adéquate, il reste ouvert.

Un député (Ve) soulève que le cas de M. Stauffer a mis en évidence une certaine lacune, qui existe lors de chaque campagne électorale. En effet, aucune disposition ne traite de la transparence des campagnes électorales. De plus, le contrôle de conformité est effectué a posteriori. En ce sens, il annonce que les Verts sont plutôt, a priori, favorables à ce genre de projet de loi. En effet, ce projet de loi vise un plafonnement des dépenses électorales et permettrait de renforcer la transparence.

Il demande si le plafond (art. 29 B, al. 2 nouveau) de 500 000 francs est un plafond global pour le Grand Conseil et le Conseil d'Etat ou si ce sont des plafonds respectifs.

M. Vanek indique que le plafond de 500 000 francs englobe l'élection du Conseil d'Etat et du Grand Conseil.

Le même député observe que l'article 29B al. 6 (nouveau) interdit les dons provenant de personnes physiques ou morales résidant hors du canton de Genève. Dès lors, il demande si les Vaudois sont interdits de financer des partis politiques genevois. Il demande si cette restriction est conforme au droit fédéral et au droit international en général.

M. Vanek note que les Vaudois auraient toujours la possibilité de faire un don aux partis politiques genevois, mais pas sur la base du budget de la campagne électorale. Il précise que dans cet alinéa, il a ajouté : « sont exceptés également les dons en provenance de personnes dont l'activité professionnelle est exercée dans le canton ».

Il ajoute que le Conseil de l'Europe recommande d'examiner l'interdiction de fonds étrangers. Dès lors, il pense que ce type de limitation peut probablement se faire aussi à l'intérieur de la Suisse. M. Vanek admet ne pas avoir demandé d'avis de droit à ce sujet. Il ajoute que ce n'est pas un élément consubstantiel du projet. C'est un élément qui peut être atténué sans que cela menace le fond du projet de loi.

Outre cette question légale, le même député a une remarque sur la mise en œuvre de cette mesure. Selon lui, elle serait assez coûteuse et demanderait

sûrement des moyens supplémentaires au service des votations et des élections.

M. Vanek est certain que cette mesure a un coût, mais que cela ne représente pas un coût démesuré.

A la vue de l'article 29 B, al. 8 (nouveau), le même député (Ve) se dit que si la Chancellerie d'Etat devait recevoir tout le matériel de toutes les campagnes électorales, elle aurait besoin de locaux supplémentaires. Il estime que le but de ce projet de loi est tout à fait légitime, mais que, finalement, un tel alinéa nuit à ce but et ne fait qu'augmenter le coût et la complexité.

M. Vanek pense qu'il y a une part d'exagération. En effet, par exemple, l'essentiel du matériel et des factures de la dernière campagne électorale d'EAG tient dans 3 classeurs fédéraux. Il admet que certains partis en ont 3 fois plus, mais cela ne représente pas une très grande surface.

Le même député (Ve) soulève que l'article 29B, al. 10 (nouveau) dispose que « ...la Chancellerie d'Etat prend les mesures nécessaires pour vérifier la sincérité de ces comptes ... ». Il relève qu'à l'article 29 A LEDP, il y a déjà une procédure visant la transparence des comptes. Dès lors, il demande à M. Vanek ce qu'il entend par « mesures nécessaires ».

Celui-ci précise qu'il n'a pas voulu régler cette mesure de manière précise. Selon lui, il s'agirait d'enregistrer, au fur et à mesure, les entrées de matériel, et, le cas échéant, de comparer le budget qui a été présenté par les partis avec ce qui se fait réellement. Il ajoute que si un élément significatif ne figure pas au budget, ce sera relevé et analysé. De plus, il estime que ce contrôle pourrait, en partie, être effectué par une « veille » où les citoyens pourraient collaborer.

M. Vanek soutient que l'idée de ce projet de loi est d'avoir une transparence en continu. Il avance qu'il a une certaine expérience des campagnes électorales et des processus électoraux. En ce sens, il pense que ce projet de loi peut fonctionner, mais il accorde volontiers qu'il n'est pas très précis sur les mesures à entreprendre. Il voulait laisser une certaine marge de manœuvre aux services concernés.

Le même député (Ve) en vient à l'article 29B, al. 11 (nouveau). Il s'agit de l'alinéa qui pose le plus de problèmes au groupe des Verts. En effet, les gens votent pour des personnes et, de par la sanction de l'alinéa 11, il est possible que ces personnes soient retirées du Grand Conseil. Le problème étant que les personnes qui ont voté ne méritent pas d'être également punies.

M. Vanek estime qu'il y a effectivement un souci. En effet, il y a d'autres cas dans lesquels les électeurs sont punis parce que le parti pour lequel ils ont voté n'a pas atteint le quorum. On prive ces électeurs d'être représentés au

parlement. Finalement, il estime que lorsque les comptes seront établis, le cas échéant, ils ne s'apercevront pas que tel parti n'a plus la possibilité d'être représenté au parlement. En effet, si un parti a 15 élus et qu'il se voit privé de 20% d'entre eux, il en restera quand même 12.

Le même député (Ve) demande si l'article 29B, al. 11 (nouveau) est conforme au droit. Selon lui, ce n'est pas le cas. De plus, il demande si M. Vanek connaît d'autres pays européens qui ont divers systèmes qui introduisent des pénalités diverses. Il ajoute qu'à Genève, l'article 29A prévoit la suppression de l'affichage comme sanction.

Selon M. Vanek, l'article 29B, al. 11 (nouveau) est conforme au droit supérieur. Malgré tout, afin d'en être certain, M. Vanek estime qu'il faut demander l'avis de juristes. Il explique qu'il n'a pas intégré de sanction financière, car elle serait dénuée de sens et ne serait pas forcément dissuasive. En effet, un parti qui aurait dépassé le plafond n'aurait qu'à payer un peu plus. Dans tous les cas, il souligne que c'est une sanction à vocation dissuasive. Selon lui, elle ne s'appliquera pas.

Ce député remercie M. Vanek pour ses explications et annonce que le groupe des Verts va certainement rester favorable à ce projet de loi, pourvu que les aspects légaux soient améliorés.

M. Vanek est totalement ouvert à améliorer ce projet de loi. Il ne prétend pas avoir atteint la perfection.

Un député (PLR) relève qu'aujourd'hui, dans le fond, les moyens qui sont mis en œuvre pour participer à la formation de l'opinion sont à un tournant. En effet, il est connu que l'utilisation des données personnelles contribue et contribuera, de plus en plus, à la formation de l'opinion. Par définition, ces moyens ne sont pas transparents puisqu'il s'agit d'une manipulation de l'information.

Il se demande si, avec ce projet de loi, le système ne serait pas trop lourd et intrusif. De plus, à la vue de ce qu'il vient d'évoquer, il demande s'ils ne sont pas en train de mener une guerre, avec un temps de retard, et ce, avec des moyens disproportionnés. Cela étant, dans le fond, ce sont des questions auxquelles il peut adhérer en partie.

M. Vanek estime évident que la formation de l'opinion n'est pas proportionnelle à l'argent qui est investi. L'argent ne fait pas l'élection, mais peut y contribuer.

M. Vanek est en total accord avec lui sur les nouveaux moyens de campagne, basés sur l'utilisation de données data et personnelles, et c'est une question à laquelle ce projet de loi ne répond pas. Il ajoute que M. Zuckerberg a été auditionné au Parlement européen et au Congrès

américain. Cela montre clairement qu'un contrôle démocratique est nécessaire sur ce type d'instrument. Finalement, il admet que cette mesure a un caractère intrusif, mais selon lui, c'est la direction à prendre.

Un député (PDC) se dit toujours sceptique face aux projet de loi qui sont déposés à la suite d'un événement, qui ne se répétera pas forcément. Il estime que ce projet de loi intervient en réaction à des sentiments passionnels.

Il est d'accord avec son préopinant (PLR) qui a évoqué que ce projet de loi avait une guerre de retard. Il a l'impression que c'est assimilable à la lutte contre le dopage. En effet, les organisations nationales et internationales qui luttent contre le dopage ont toujours un temps de retard sur les nouvelles substances et méthodes dopantes. Il relève que, finalement, les sportifs arrivent toujours à tricher, car la chimie fait des progrès très rapidement.

Par ailleurs, il a une remarque en rapport avec la domiciliation. Il ne trouve pas très correct que des personnes, ayant habité à Genève une grande partie de leur vie et qui ont gardé un intérêt pour la chose publique genevoise, ne puissent pas prendre leur retraite dans un autre canton et financer des campagnes électorales genevoises.

De plus, malgré la démonstration de M. Vanek sur la suppression d'élus et la répartition des sièges entre les autres partis, il n'est pas certain de la constitutionnalité de cette mesure. En ce sens, il laisserait les juristes de la couronne trancher.

M. Vanek est d'accord sur le fait que les organisations luttant contre le dopage ont un temps de retard sur les nouvelles substances et méthodes utilisées. Cependant, ce n'est pas pour autant qu'il faille renoncer à tout contrôle antidopage.

En ce qui concerne les personnes qui ont toujours vécu à Genève et qui prennent leur retraite dans un autre canton, M. Vanek estime qu'elles peuvent être incluses, sans que cela n'aille à l'encontre des visées du projet de loi. En ce sens, si cette interdiction dérange trop, M. Vanek affirme qu'il est possible de la lever.

En ce qui concerne la constitutionnalité de cette disposition, M. Vanek rappelle ce qu'il a écrit dans l'exposé des motifs : « Si la commission qui adoptera ce projet le juge nécessaire, elle pourrait même, en outre, par surcroît de précaution, proposer une disposition constitutionnelle ad hoc sur le plafonnement des dépenses électorales qui serait alors précisément soumise à l'approbation ou non par le souverain et qui légitimerait la mesure ».

Un député (Ve) relève que ce projet de loi traite de la transparence des campagnes électorales du Grand Conseil et du Conseil d'Etat. Cependant, il

ajoute qu'il y a également des élections municipales et nationales. Dès lors, il demande pourquoi ces deux niveaux ne sont pas traités par ce projet de loi.

M. Vanek lui répond que la principale élection est celle du Grand Conseil. Il aurait pu intégrer les niveaux communal et national dans le même projet de loi, mais cela aurait été trop compliqué. Il indique que sa modestie et sa prudence naturelles l'ont poussé à avancer « pas à pas ». Il estime que si ce dispositif est accepté et qu'il fonctionne, il n'y aura pas de raisons de ne pas l'étendre à d'autres élections.

Ce même député se fait du souci par rapport aux mesures de limitations de budget qui ont été proposées. En effet, selon lui, il y a passablement de possibilités de contournement. A titre d'exemple, lors de la votation sur NO BILLAG, les partis en ont profité pour se profiler pour l'élection, sachant que les votations sont hors du budget de la campagne électorale. Il affirme qu'il est possible qu'un admirateur étranger fasse de la publicité à M. X, de manière totalement autonome et indépendante, sans que cela soit un don au parti. Il se demande comment ces éléments seront pris en compte.

M. Vanek lui répond qu'avec de l'imagination, il est possible de contourner toute loi. Selon lui, le fait de s'appuyer sur une votation pour se profiler pour les élections est relativement marginal. Il admet qu'il est certain que les partis s'appuient sur leurs cursus en matière de votation pour séduire un électorat.

M. Vanek pense qu'il faut donner une définition assez simple à la campagne électorale, qui ne recouvre pas l'ensemble des aspects. Il essaie de faire en sorte que la définition soit matérialisée par les objets de la campagne électorale. Effectivement, cette définition ne couvre pas tout, mais elle prend en compte l'essentiel.

Un député (MCG) demande à M. Vanek s'il n'a pas l'impression qu'en faisant figurer toutes les dépenses individuelles sur le budget de campagne d'un parti, comme les flyers individuels ou les affiches personnelles, ce budget sera perturbé et cela va peut-être les péjorer par rapport à la position sur la liste.

Il cite un passage de la page 11 § 2, par rapport à l'article 29 B, al. 4 (nouveau) : « de même, tout candidat-e ou groupe de candidat-e-s qui appelle à voter pour lui/eux-mêmes et/ou pour leur liste via tel ou tel support payant devront voir leur engagement figurer au budget ». Il estime que le fait de limiter des gens à l'affichage officiel du parti est une atteinte à la liberté individuelle.

M. Vanek estime que cela doit être régulé. En effet, s'il y a une liberté individuelle totale, chacun doit pouvoir faire une campagne en faveur de

lui-même et de son parti individuellement, sans limites. La logique réside dans le fait que les dépenses individuelles ou collectives, qui vont dans le même sens, ont un plafond global.

Le même député demande si, dans le cadre des contrôles financiers auxquels les partis se soumettent, M. Vanek sait quelle en est l'étendue. En effet, il aimerait savoir s'il s'agit juste d'un contrôle de bilan, d'un contrôle de comptes ou de TVA.

M. Vanek indique que c'est un contrôle relativement sommaire. Il pense que M. Mangilli pourra mieux répondre à cette question. Personnellement, il estime que les partis doivent rendre des comptes agrégés qui ont été vérifiés par une fiduciaire agréée. En ce qui concerne l'étendue de la vérification par la fiduciaire, il pense que cela dépend de sa conscience professionnelle et de ses pratiques ordinaires. En tout cas, les éléments que les partis rendent à la Chancellerie sont relativement sommaires.

Le même député demande ce qu'il advient lorsque, comme cela a été le cas pour GeM, un parti se dissout. Il demande si l'obligation de fournir les comptes persiste ou si cette obligation disparaît. Le groupe n'est-il pas tenu de garder ses comptes pendant dix ans ?

M. Vanek précise que puisque le groupe est dissous, il ne voit pas à qui s'adresse cette obligation de rendre des comptes. Il ne sait pas si cette obligation subsiste.

Il ne sait pas ce qu'il advient lorsque la structure n'existe plus.

La présidente relève que M. Vanek a évoqué une « veille » lors de sa présentation. Elle demande en quoi elle consiste.

M. Vanek explique qu'il s'agit d'une veille au niveau du service des votations. Les citoyens sont les objets de ces campagnes électorales et ont un accès transparent auxdits budgets. Dès lors, si un citoyen lambda reçoit un flyer d'un parti politique, ostentatoire et particulièrement indicatif, il pourrait vérifier si cet élément figure dans le budget déclaré par le parti. M. Vanek conclut en disant que ce citoyen pourrait, dès lors, communiquer cette information si nécessaire. Il y aurait un dispositif légal et les citoyens ne seraient pas indifférents au respect de ce dispositif légal.

Un député (PLR) demande à M. Vanek s'il n'a pas l'impression que ce projet de loi sera un leurre. En effet, il relève que celui qui veut cacher quelque chose le fera. Par rapport à la veille des citoyens, ces derniers n'ont aucun moyen de savoir si la facture qui figure au budget est réaliste par rapport au volume qui a été envoyé.

M. Vanek est d'accord sur le fait que ce projet de loi n'est pas parfait. En revanche, puisque la matière, que ce projet de loi contrôle, porte sur la campagne électorale par essence et qu'elle s'adresse aux citoyens, il estime qu'il serait compliqué de faire une campagne électorale clandestine. M. Vanek rappelle que l'Etat est plus ambitieux que cela, notamment dans le cadre de la fiscalité.

Par ailleurs, ce même député rappelle que dans les débats qui ont eu lieu sur les mécanismes actuels de la transparence, ils disaient justement qu'ils voulaient uniquement savoir qui financent les partis et quels sont les liens d'intérêts. Il constate qu'aujourd'hui, M. Vanek élargit cela aux votations et élections.

M. Vanek pense que les deux se complètent. Il souligne que ce projet de loi ne propose pas de supprimer les dispositions actuelles. Il estime qu'il y a deux focales qui ont leur intérêt et leur légitimité.

Un député (UDC) relève que M. Stauffer a prouvé que malgré les millions investis dans une campagne, on n'est pas forcément élu. Dans tous les cas, selon lui, cet argent n'est pas inutile. En effet, cet argent est investi et il permet de faire travailler des personnes. D'ailleurs, il demande à M. Vanek pourquoi il ne limite pas cela au marché genevois avant d'aller chercher des imprimeurs en dehors des frontières genevoises.

Premièrement, M. Vanek ne sait pas s'il est constitutionnel de limiter l'accès au marché genevois. Il ne sait pas qui va chercher des affiches, impressions et autres, hors des frontières genevoises. Cela étant, il pense que la limitation des partis politiques à se fournir auprès des imprimeurs genevois est un autre problème.

Observant qu'il n'y a plus de questions, la présidente en vient aux demandes d'auditions. Elle rappelle qu'un député (S) a proposé d'auditionner M. Sciarini.

M. Vanek a une proposition complémentaire. En effet, M. Sciarini va se pencher sur le rapport entre l'investissement et l'efficacité électorale. Selon M. Vanek, il faudrait auditionner MM. Tanquerel et Hotellier pour avoir la vision de juristes par rapport à la constitutionnalité du projet de loi.

Un député (Ve) estime qu'il est également nécessaire de vérifier la faisabilité de ce projet de loi. Dès lors, il demande s'il est possible d'auditionner une personne du Service des votations et élections.

Puisque ces demandes d'auditions ne font l'objet d'aucune opposition, la présidente relève que ces personnes seront auditionnées. Elle précise au député (Ve) que M. Mangilli va transmettre sa demande d'audition à une personne du service des votations et élections.

Séance du mercredi 6 juin 2017

Audition du professeur Pascal Sciarini, Département de science politique et relations internationales

M. Sciarini remercie la commission pour son invitation. En préambule, s'agissant du contexte, il relève que la question du financement des campagnes des partis est « un vieux serpent de mer ». Dans ce domaine, la Suisse ne présente pas de règle, ce qui a pour conséquence que les campagnes électorales et référendaires « sont un peu une jungle ». Il explique qu'il y a eu des tentatives de réglementation, mais que celles-ci n'ont pas été adoptées. Il indique que le DFJP en 2012, en réponse aux critiques du GRECO, a commandé une étude qui a analysé les affiches et annonces parues pour les votations fédérales entre 2005 et 2012, ainsi que pour les élections fédérales de 2011. Il indique qu'en 2011, uniquement en affiches et annonces dans la presse, les comités et partis ont dépensés 42 millions de francs pendant 3 ou 4 mois, et l'UDC 13 millions de francs à elle-seule. Il explique que selon les votations, les montants sont très différents, que la moyenne est de 3 millions, mais qu'il est difficile d'obtenir des sources fiables puisqu'il n'y a pas d'obligations de transparence.

Il poursuit en indiquant que les millions dépensés par GEM lors des dernières élections ne lui ont rapporté que 4% des suffrages, à savoir à peine mieux que la Liste Femme. Mais il souligne que c'est un cas spécifique. Il explique que des études montrent que les dépenses électorales ont des effets sur les résultats du vote, ainsi que les dépenses publicitaires pour les votations. Il explique qu'à titre personnel il est favorable au projet de loi. Il souhaite cependant relever quelques points. Il indique que l'alinéa 1 introduit le principe de transparence de manière générale, et que l'alinéa 2 fixe le plafond. Il est cependant interpellé par l'ensemble des dépenses matérielles. Il explique qu'avec l'évolution de la manière de mener les campagnes, il y a de plus en plus de dépenses qui ne sont pas forcément visibles. Le recours à des sociétés de consulting ou des logiciels qui permettent de faire du porte à porte ciblé implique des dépenses que l'on ne voit pas forcément. Il souligne que l'usage du *big data* et les dépenses qui en découlent pourraient ne pas être visibles. Il ajoute que selon le projet de loi le montant à partir duquel une annonce doit être faite est de 1000 francs. A titre d'exemple, il indique que Fribourg a prévu 500 francs dans le projet de loi accepté en avril de cette année. S'agissant des 5%, il estime que cette clause n'est pas très claire. Pour ce qui est des sanctions, n'étant pas juriste il estime tout de même que ces sanctions ne sont peut-être pas conformes juridiquement.

Un député (EAG) relève, concernant les questions juridiques, qu'il est prévu d'auditionner les professeurs Tanquerel et Hottelier. Il demande s'il serait possible d'avoir les références des études mentionnées par le professeur Sciarini. Plus spécifiquement, il demande s'il y a eu des études universitaires depuis que des règles sur la transparence existent à ce sujet.

M. Sciarini ne pense pas qu'il y ait eu d'étude sur le plan genevois. Les études auxquelles il fait référence sont essentiellement américaines, et posent certains problèmes statistiques et méthodologiques. Un exemple qui lui vient à l'esprit est que les dépenses électorales ont plus d'effet sur les *challengers* que les *sortants*, même si les *sortants* dépensent en général plus. Il indique que l'état actuel de la recherche tend à démontrer que si le résultat attendu du vote est serré, alors le surcroît de dépenses a un réel effet.

Un député (PLR) a trois questions. La première concerne les impacts des financements sur les élections et les votations. Il souhaiterait avoir les références des études controversées qui ont été citées. Il demande si la controverse est liée aux organismes qui les conduisent.

M. Sciarini répond qu'elles sont controversées tout d'abord car il est méthodologiquement difficile de conduire ce genre d'étude et d'avoir des résultats fiables. De plus, il souligne qu'en Suisse il y a peu de données disponibles et qu'il est difficile d'avoir des résultats fiables. Il explique qu'ils s'appuient sur les annonces parues dans la presse un mois avant le scrutin. Il indique que c'est un indicateur, mais qu'il est partiel. Il indique qu'aux Etats-Unis il y a au moins des règles strictes sur la transparence et donc la base empirique est plus fournie. Il ajoute que ce que l'on sait en Suisse c'est qu'il peut y avoir des différences élevées dans les dépenses d'un camp à l'autre. Il explique que sur le plan fédéral si une initiative lancée par la Gauche est contestée par la Droite, alors généralement la Droite dépense entre 5 et 10 fois plus que la Gauche. Il y a donc des différences extrêmement marquées au plan fédéral. Il souligne qu'il est difficile de montrer les effets de ces différences. D'un point de vue général, il ne pense pas qu'il faille s'en remettre à la recherche. Il souligne que c'est avant tout une question d'égalité des chances, qu'il faudrait garantir au travers de la transparence. Il ajoute que les dépenses ne sont qu'un paramètre parmi d'autres.

Ce même député demande comment il est possible d'exercer un contrôle efficace, concret et non-orienté.

M. Sciarini indique que c'est une bonne question notamment avec les nouvelles technologies qui rendent la réglementation et le contrôle difficile. Cela étant, il estime qu'il est intéressant de contrôler ce qui est contrôlable et de voir ultérieurement ce qui peut être réglementé. Il souligne que le recours

au *big data* est fortement limité au niveau genevois, avec des campagnes qui sont relativement classiques.

Le même député (PLR) souhaite revenir sur l'article 29B du projet de loi. Il souhaite évoquer la problématique des frais inhérents aux campagnes. Il souligne le cas d'un petit groupe qui présente peu de candidats et qui aurait alors moins de frais qu'un parti qui présente un grand nombre de candidats.

M. Sciarini précise qu'un grand parti aura plus de possibilités de décrocher des fonds qu'un petit parti. Il pense qu'un plafond ne devrait pas prêter à un grand parti. Il estime que c'est aux députés de déterminer quel plafond serait le plus juste.

Un député (S) demande si au niveau européen il existe des modèles similaires à celui proposé dans ce projet de loi et si le volume médiatique et son impact pourraient être calculés. Il demande si de telles études existent.

M. Sciarini indique ne pas pouvoir répondre, ne connaissant pas dans les détails les modèles de financement dans les différents pays européens. Par ailleurs, il n'est pas sûr que la comparaison soit pertinente, notamment au vu du financement public qui existe dans d'autres pays européens. Il estime que les systèmes ne sont pas comparables.

M. Sciarini répond non à la deuxième question car comme il n'y a pas d'obligation de transparence il est difficile d'avoir des données et des sources fiables. Il indique que généralement on utilise les annonces parues dans la presse. Il explique que l'on ne sait pas quantifier l'argent global dépensé dans une campagne. Il explique qu'il est difficile de prendre en compte les annonces sur internet. Il ajoute dans le cadre des votations que ce qui est décisif, c'est la configuration des coalitions partisanes qui se constituent en amont. Il explique qu'il est rare que le peuple vote contre un consensus au niveau des partis.

Un député (MCG) demande comment l'analyse des « contre-campagnes » est faite. Il donne l'exemple de la campagne de « monnaie pleine » qui à ses yeux constitue un enjeu majeur. Il explique que l'ensemble des opposants sous-exposent ce sujet, ce qui ne permet pas au peuple de se déterminer et de se faire une opinion objective.

M. Sciarini relève que ce n'est pas inhabituel s'agissant des initiatives. Cela arrive souvent aux initiatives de la Gauche contestées par la Droite et les milieux économiques, qui ont plus de moyens à mettre dans la campagne. Il indique que le ratio est facilement de 1 à 5, voire de 1 à 10 pour les opposants.

Une députée (S) pense que la question est plus pertinente en fonction du nombre d'objets soumis à votation. S'il y a beaucoup d'objets, il est plus

difficile d'avoir une bonne visibilité. Selon elle, s'il y a une quinzaine de listes ce n'est pas la même chose que s'il y en a 5 ou 30. Elle demande si des études ont été réalisées sur la « concurrence inter-sujet ». Elle demande quelles sont les sanctions prévues dans les pays où des systèmes de plafonnement existent. S'agissant des comptes de campagne, elle souligne que pour les votations ces comptes sont disponibles. A sa connaissance, cette possibilité a été utilisée une seule fois il y a deux ans par une coalition qui défendait les droits des locataires, qui est allée rechercher les comptes de campagne pour démontrer que certaines listes déposées étaient instrumentalisées pour la campagne avec des titres mensongers. Elle indique que ces comptes de campagne permettent d'avoir une relativement bonne vision de la manière dont est dépensé l'argent, et de savoir qui est derrière.

M. Sciarini confirme qu'il y a une forme de concurrence entre les objets. Il précise qu'il y a des objets qui suscitent plus d'intérêt médiatique et d'investissements que d'autres. Cela étant, il souligne que les études montrent que plus les campagnes sont intenses, plus le taux de participation est élevé. Il y a donc une incitation à participer. Il ajoute qu'une campagne intense met plus d'informations à disposition du corps électoral, et donc offre plus de possibilités de se faire une opinion. Cela a donc un effet bénéfique sur la participation électorale. Il souligne que l'argent dépensé contribue donc à la formation des opinions. S'agissant des listes des partis il n'imagine pas que l'on puisse limiter le nombre de listes, même s'il est possible d'augmenter le nombre de signatures nécessaires. Il pense qu'un grand nombre de listes est synonyme de vitalité démocratique. Il ajoute que limiter le nombre de votations voudrait dire limiter le droit de referendum aux initiatives ou limiter la possibilité pour les autorités de déposer un projet de loi constitutionnelle, ce qui n'est pas envisageable. Il ne pense pas qu'il faille répartir les objets sur un plus grand nombre de dimanches de vote, ce qui serait négatif au niveau du taux de participation et au niveau de la qualité de l'opinion. Concernant les sanctions en cas de dépassement du plafonnement, il indique que ces dernières sont en général pécuniaires. Il lui semble que dans le premier projet de Fribourg, il y avait l'idée de la suppression de sièges au Grand Conseil mais que cela a été retiré. Il explique qu'il est souvent très difficile de savoir qui est derrière le financement des votations. Souvent les annonces dans la presse sont signées par les comités et non les partis. Il ajoute qu'il a récemment demandé à *economiesuisse* s'ils avaient des classements des campagnes pour lesquelles ils dépensaient de l'argent. Il n'a malheureusement pas obtenu ces informations. Il souligne que la culture du secret dans ce domaine est très présente.

Un député (PLR) relève que le projet de loi porte sur les dépenses électorales mais que les exemples donnés concernent pour la majorité des votations. Il demande s'il vaudrait mieux savoir d'où vient le financement des élections ou des votations.

M. Sciarini pense que sur le plan genevois il est plus pertinent de légiférer sur les élections que sur les votations, notamment car Genève ne peut pas influencer les résultats des votations fédérales. Il estime que commencer par les élections cantonales serait une très bonne porte d'entrée. Il ajoute que le projet de loi va de façon générale dans le sens de ce que demande le GRECO depuis de nombreuses années. Il pense qu'au niveau suisse il y a un problème dans le financement des campagnes électorales, notamment dans le cadre des sommes d'argent considérables investies par l'UDC. Il pense que si ce projet de loi est accepté, cela va susciter un grand intérêt de la part de la Suisse.

Le même député (PLR) demande combien de membres du GRECO ont la même situation politique que la Suisse avec des élections et des votations. Il demande si le GRECO se focalise uniquement sur les élections.

M. Sciarini précise qu'en effet la Suisse est le seul pays à avoir une démocratie directe aussi développée. Cela étant, il pense que la question peut être retournée. Il indique que c'est précisément à cause de la fréquence des votations et du pouvoir du peuple que la réglementation est réellement importante. En effet, le problème se pose chaque trois mois, et non tous les quatre ans comme dans d'autres pays.

M. Sciarini relève qu'il y a une initiative fédérale qui a obtenu les signatures nécessaires mais qui été rejetée par le Conseil fédéral. Elle va être soumise au parlement à la session de juin ou septembre, et le peuple votera probablement sur cette initiative dans une année. Il indique que cette initiative demande une transparence pour le financement des campagnes. Le Conseil fédéral estime que c'est avant tout une affaire cantonale, et a ainsi refusé de se positionner sur la substance. Il souligne que si plusieurs cantons adoptent une réglementation, alors cela pourrait faire changer les choses au niveau fédéral. Il explique qu'un tel processus s'est régulièrement vu.

Un député (Ve) demande ce que l'on appelle réellement une campagne électorale, comment elle peut se définir temporellement.

M. Sciarini indique qu'il n'y a pas de définition, que la durée varie beaucoup d'un pays à l'autre, d'un canton à l'autre. Il précise qu'il est possible de savoir si une annonce publicitaire porte sur une votation ou une élection. Il relève qu'en Suisse on parle volontiers de campagne électorale permanente, notamment dans le cas de l'UDC.

Un député (MCG) demande si l'inclusion des dépenses individuelles dans le financement du parti sera au détriment des grands partis.

M. Sciarini estime que si les dépenses individuelles sont exclues, le risque est que les partis changent leur mode de fonctionnement, et dépensent au niveau individuel des candidats et non au niveau des partis. Il pense qu'il faut donc inclure toutes les formes de financement.

Un député (UDC) relève que le pan économique n'a pas été abordé. Il demande si l'inflation des coûts n'est pas aussi liée au marché de consommation. Il demande qui cela permet d'enrichir, notamment des spécialistes de la communication.

M. Sciarini constate que la question va un peu plus loin que le projet de loi débattu dans la mesure où il fait référence au marché du marketing politique. Si les dépenses sont plafonnées les sociétés actives dans le domaine du marketing politique auront moins d'entrées mais cela n'ira pas au-delà. Il rappelle que la moyenne des dépenses pour les campagnes fédérales est de 3 millions de francs.

Séance du mercredi 20 juin 2018

Audition des professeurs Michel Hottelier et Thierry Tanquerel

La présidente informe les députés que le professeur Michel Hottelier sera absent pour des raisons de santé. Le professeur Thierry Tanquerel sera par contre présent. La présidente ajoute que le professeur Hottelier a indiqué dans son courrier électronique partager, dans l'ensemble, l'avis du professeur Tanquerel.

La présidente souhaite la bienvenue à M. Thierry Tanquerel, professeur de droit public à l'Université de Genève, et lui cède la parole.

Le professeur Tanquerel relève avoir été très intéressé par ce projet de loi, car il est très complet et ne fait pas dans la demi-mesure. D'un point de vue d'un enseignant de droit public, le professeur Tanquerel estime que ce serait un magnifique cas d'examen.

A la lecture de ce projet de loi, il observe quatre éléments essentiels. Il y a une exigence de transparence, une limitation globale des dépenses de campagne électorale, une limitation de certains types de contributions aux campagnes électorales et, finalement, une sanction électorale en cas de dépassement du plafond.

Le professeur Tanquerel précise qu'il n'a pas eu le temps de faire une étude de droit comparé approfondie sur les différentes solutions, mais qu'il a tout de même des éléments en tête.

Il observe que ce projet de loi comporte une restriction à la liberté d'expression (art. 16 Cst.) et à la liberté d'association (art. 23 Cst.). Cela étant, il précise qu'une restriction est valable pour autant qu'elle respecte le principe de la base légale, de l'intérêt public et de la proportionnalité.

Le professeur Tanquerel estime que la question de la compatibilité des différentes mesures proposées par le projet de loi peut se poser avec le principe d'égalité de traitement et la garantie des droits politiques (art. 34 Cst.). En ce sens, il va aborder les alinéas problématiques sous ce prisme.

Il indique au sujet de l'article 29B, alinéa 2 (nouveau) que le Tribunal fédéral n'a pas eu l'occasion de traiter récemment le sujet du plafonnement. Il y a 18 ans, le Tribunal fédéral a laissé la question ouverte de l'admissibilité du principe des restrictions aux dépenses de campagne (ATF 125 I 441). Il souligne toutefois que la doctrine était divisée à ce sujet, comme c'est toujours le cas actuellement.

Le professeur Tanquerel ajoute que le Tribunal fédéral a affirmé qu'une limitation des dépenses électorale constituait une restriction de la liberté d'expression. Puisqu'il s'agit d'une restriction à un droit fondamental, elle doit respecter le principe de la base légale, de l'intérêt public et de la proportionnalité.

Il ne voit pas, dans le cas de ce projet de loi, de problème au niveau de l'existence d'une base légale (article 29B, alinéa 2 (nouveau)).

Le professeur Tanquerel estime de plus qu'il est possible de considérer qu'il y a un intérêt public provenant de l'égalité des chances. En effet, cela permettrait d'éviter que certains partis aient des financements illimités alors que d'autres partis ne sont pas dans la même situation. Par ailleurs, il pourrait également exister un intérêt public sous l'angle de l'indépendance des élus. Comme pour la première condition, il ne voit pas de problème sous l'angle de l'intérêt public. Cela étant, il tempère ses propos en disant qu'il ne préjuge pas ce que les tribunaux diront.

Le professeur Tanquerel en vient à la troisième condition, à savoir le principe de proportionnalité. Il relève que c'est à ce niveau que cela pourrait poser un problème. Selon lui, toute la discussion juridique se concentrera sous l'angle de la proportionnalité. Il admet avoir de la peine à se prononcer et donner un avis tranché sur ce point. En ce sens, il faut se demander si une telle limitation est apte à atteindre le but recherché et si elle constitue le moyen le plus adéquat. De plus, il ajoute qu'il faut procéder à une pesée des intérêts entre l'atteinte à la liberté d'expression en tant que telle et l'avantage retiré par l'intérêt public.

Le professeur Tanquerel affirme de plus que la possibilité de contournement de cette règle doit entrer dans la discussion. A cet effet, il donne l'exemple américain des « political action committee » (PAC). Le principe est de ne pas faire une campagne électorale pour Monsieur X, mais une campagne électorale contre tous les autres. A ce moment-là, se pose la question de savoir ce qui se passerait si un groupe ne soutient aucun parti et fait une très forte campagne contre un parti ou une coalition. Il précise qu'il ne dit pas que c'est un élément déterminant en tant que tel, mais que c'est un point qui devrait être discuté sous l'angle de la proportionnalité d'une telle mesure.

Le professeur Tanquerel en vient à l'article 29B, alinéa 6 (nouveau) qui traite de la question de l'interdiction des dons extérieurs au canton. Il estime qu'il faut commencer par faire une distinction que l'article ne fait pas. Il faudrait en effet distinguer l'interdiction des dons provenant de l'étranger des dons qui proviennent d'autres cantons suisses.

Il procède à l'analyse de cette restriction sous l'angle des trois principes précités. Il ne voit pas de problème avec la condition de la base légale (article 29B, alinéa 6 (nouveau)) et ajoute qu'il serait possible de construire un intérêt public sous l'angle de la souveraineté nationale pour les dons provenant de l'étranger. En effet, c'est une règle qui existe aux Etats-Unis. La deuxième condition pourrait donc être remplie.

Comme pour l'alinéa 2, il estime que la condition de proportionnalité pourrait se discuter. En effet, il a de la peine à se prononcer sur le fait de savoir si ce genre de restriction pourrait être remplie sous l'angle de l'aptitude, du principe de subsidiarité et de la proportionnalité au sens étroit.

Le professeur Tanquerel serait plus affirmatif sur la question de l'interdiction des financements provenant d'autres cantons suisses. En effet, il admet qu'il a beaucoup de peine à trouver l'intérêt public poursuivi. A la lecture de cette disposition, une interdiction est faite aux partis nationaux de financer leur section cantonale genevoise et il ne serait pas possible d'avoir des appels de fonds d'amis politiques habitant dans d'autres cantons. Il y voit une atteinte plus importante, car cela concerne le reste de la Suisse, qui constitue un espace politique en tant que tel.

Le professeur Tanquerel ne voit pas comment cette disposition, qui restreint la liberté de groupement et aux droits politiques, peut être confirmée par les tribunaux

Il en vient à l'article 29B, alinéa 7 (nouveau), qui concerne la limitation des contributions qu'une seule personne peut faire. Il relève que sur le principe, c'est ce qui a été discuté dans l'arrêt du Tribunal fédéral (ATF 125 I

441). La différence portait sur le fait qu'il s'agissait d'une restriction du total de fonds de tiers qu'un candidat pouvait obtenir. Le TF a annulé cette disposition sous l'angle de la proportionnalité, car il a estimé que cela favorisait les candidats riches, qui n'ont pas besoin de soutien extérieur.

Le professeur Tanquerel voit que la limite est fixée à 5% du budget et que le budget maximal serait aux alentours de 500 000 francs. Dès lors, la limite se situerait entre 25 000 et 30 000 francs pour une personne. Il a de la peine à déterminer si cela passerait sous l'angle de la proportionnalité. Cela étant, le Tribunal fédéral a envisagé l'intérêt public et donc il est possible que cela puisse être confirmé en cas de recours, avec l'idée qu'un élu ne doit pas trop être dépendant d'un seul donateur.

Le professeur Tanquerel voit un problème au niveau d'une limite sur la base d'un pourcentage du budget. En effet, cela aurait pour conséquence qu'un parti, qui dispose de moins de moyens, ne pourrait pas toucher la même somme qu'un parti plus riche de la part d'un seul donateur. Du point de vue de l'égalité de traitement, il pense que cette disposition serait annulée par un tribunal. En revanche, si cette règle doit être conservée, il faudrait la transformer en mettant simplement une limite chiffrée. Il ne garantit pas que la limite chiffrée suffise, mais il est certain que le pourcentage poserait un problème.

Le professeur Tanquerel en vient à l'article 29B, alinéa 8 (nouveau) qui peut poser certains problèmes. En effet, il relève que l'obligation de transmettre ces documents au fur et à mesure de la production du matériel de campagne signalé dans le budget lui paraît extrêmement exigeante et intrusive. Cela engendrerait la transmission de contrats que les partis ont conclus avec les agences de publicité, etc. Il comprend que cette idée pourrait faciliter le contrôle, mais il a des doutes sur le respect du principe de la proportionnalité.

Il a finalement quelques observations à faire concernant l'article 29B, alinéa 11 (nouveau). Il estime que c'est une solution originale et, en tant que professeur, il apprécie l'imagination des auteurs du projet de loi. Il comprend la difficulté de trouver une sanction efficace dans un système d'élection proportionnelle, car il y a une répartition globale. Lorsqu'il s'agit d'une élection majoritaire, comme en France, cela ne pose pas de problème puisqu'il n'y a qu'une personne qui est élue et qui serait éventuellement sanctionnée.

Le professeur Tanquerek ajoute que dans le cas genevois, en cas d'éventuelle infraction, la Chancellerie devrait prendre une décision pour sanctionner le parti qui n'a pas respecté les limites. Dès lors, il relève qu'il

faudrait changer les résultats de l'élection. Selon lui, il est évident qu'il y aurait un recours jusqu'au Tribunal fédéral. Il précise qu'il s'agirait d'une procédure qui durerait entre une à deux années. En ce sens, la composition du Grand Conseil serait modifiée à mi-mandat sans qu'il y ait une nouvelle élection.

Il est clair sur le fait qu'un tel système ne serait pas compatible avec l'article 34 Cst. En effet, il ne voit pas comment, en cas de modification de la composition du Grand Conseil en cours de législature, l'élection refléterait le plus fidèlement possible la volonté réelle des électeurs.

Le professeur Tanquerel insiste pour le surplus sur le fait que ce système donnerait un pouvoir très vaste au juge. Suivant la situation, après une procédure de deux années, le TF pourrait être amené à interpréter la notion de « lié indirectement à un parti » (article 29B, alinéa 4 (nouveau)) et la majorité politique du Grand Conseil en dépendrait.

Il estime qu'au niveau juridique, ce type de sanction ne peut pas fonctionner dans un système proportionnel.

Le professeur Tanquerel estime en conclusion qu'une limitation globale des dépenses pourrait être admise. Il ajoute que si cette loi devait être votée, il y aurait un référendum. Dès lors, ce serait au peuple de décider. D'autre part, il réitère que la limitation de certaines contributions pose certains problèmes, notamment l'interdiction de dons provenant d'autres cantons suisses et la sanction. Le professeur Tanquerel estime également que la limite en pourcentage de l'article 29B, alinéa 7 (nouveau) ne serait pas admis.

L'auteur du projet de loi remercie le professeur Tanquerel pour ses remarques. S'agissant des objections du professeur Tanquerel sur les divers alinéas, il comprend les problèmes mis en évidence et constate que la seule réelle difficulté que le professeur Tanquerel a pointée est la sanction. Il comprend bien tout ce qu'il a dit sur le bouleversement ultérieur de l'équilibre politique. Il note toutefois que sur le principe, le professeur Tanquerel n'a pas dit que cela serait problématique.

Le professeur Tanquerel note qu'il s'est peut-être mal exprimé. A son avis, ce système de sanction n'a aucune chance devant les tribunaux.

Le même député (EAG) a une remarque quant au fait que l'élection doit refléter le plus fidèlement possible le vote des électeurs. A ce propos, il constate que 15% des électeurs n'ont pas été représentés au parlement lors de l'élection de 2005, car le quorum n'avait pas été atteint par deux groupements. Cette situation persiste puisque le quorum est maintenu à 7%. En ce sens, certains électeurs voient leurs votes annulés et ne pourront pas voir leurs opinions fidèlement représentées à travers des parlementaires.

Le professeur Tanquerel précise que, d'un point de vue logique, son objection est tout à fait soutenable et juste. Cependant, ce n'est pas tout à fait le même objectif. Dans une perspective réaliste judiciaire, le professeur Tanquerel part du principe que le Grand Conseil, lorsqu'il vote un projet de loi, préférerait que ce projet soit confirmé par les tribunaux en cas de recours.

Le professeur Tanquerel ajoute que le Tribunal fédéral a plutôt tendance à être sévère concernant les quorums. Il admet que le quorum est un écart par rapport à la photographie la plus exacte de la volonté des électeurs, mais il est généralement admis.

Ce même député souligne le fait que cette sanction aurait un effet fort dissuasif. En effet, aucun parti ne prendrait le risque de voir ses résultats invalidés et resterait ainsi dans le périmètre prévu par la loi. En conséquence, les difficultés évoquées par le professeur Tanquerel ne se matérialiseront pas. Il demande au professeur Tanquerel ce qu'il en pense.

Le professeur Tanquerel indique qu'il ne rejoint pas l'argument de la menace.

Le député (EAG) demande au professeur Tanquerel si une simple sanction financière pourrait passer la rampe juridiquement.

Le professeur Tanquerel craint qu'il n'y ait pas d'autres sanctions possibles. Selon lui, cette sanction pourrait être forte. Elle pourrait par exemple consister en la privation des jetons de présence.

Un député (MCG) relève qu'à l'article 29B, alinéa 8 (nouveau), il y a peut-être un conflit avec la liberté de former son opinion. Il observe une problématique au niveau de la création de l'opinion du point de vue du suivi des dépenses. Selon lui, ce sont des choses qui ne regardent personne pour autant que les chiffres ne soient pas dépassés.

En ce qui concerne la sanction l'article 29B, alinéa 11 (nouveau), il estime que la sanction-menace est une mauvaise méthode. Cela ne veut pas pour autant dire que l'idée d'une sanction est idiote. Selon lui, il y a un seul moyen égal pour tout le monde : il s'agirait de retenir l'équivalent du dépassement au parti en question sur ce qui lui reviendrait normalement lors de la législature d'après. Si sanction il y a, cela ne peut se faire que par l'argent. Il pense qu'il n'y aurait pas de problème de proportionnalité, ce qui ne présage en rien de son adhésion à ce genre de système.

Le professeur Tanquerel croit que c'est la réponse qu'il a faite à M. Vanek. Il a de la peine à voir d'autre type de sanctions. Il pense que le Tribunal fédéral serait prêt à accepter des sanctions financières assez sévères. Dans l'ATF 125 I 441, de manière un peu paradoxale, le Tribunal fédéral reprochait à la loi en question d'avoir une sanction trop faible. La sanction

financière peut frapper assez fort, mais, à la vue du système genevois, cette sanction ne peut être que financière.

Un député (Ve) a une question qui concerne le plan pratique. Il demande quels seraient les moyens pour agir de manière efficace et non pas trop procédurière du point de vue de ceux qui pensent qu'il faut plafonner les dépenses de campagne électorale. Il demande si cela vaut la peine de se lancer dans une étude de droit comparé.

Le professeur Tanquerel indique qu'en ce qui concerne l'article 29B, alinéa 8 (nouveau), il n'est pas convaincu de l'intérêt de la Chancellerie d'être informée, en temps réel, à la vue des contraintes supplémentaires données aux partis. Selon lui, il y a un problème de proportionnalité. Le professeur Tanquerel ajoute qu'il n'y a pas de solution miracle. S'il y a un contrôle qui doit être effectué, il y aura forcément un peu de bureaucratie.

Ce même député demande au professeur Tanquerel s'il aurait d'autres solutions de sanctions à proposer.

Le professeur Tanquerel estime qu'une piste intéressante pourrait être étudiée, qui serait la sanction financière en lien avec l'argent que le parti reçoit. Le parti qui n'obtient pas le quorum pourrait se voir infliger une amende qu'il pourrait récupérer s'il ne s'est pas immédiatement dissous ou mis en faillite. Il répète que la voie financière est la seule voie possible.

Un député (EAG) revient sur la sanction prévue à l'alinéa 11. Il rappelle que le titre du projet de loi est « *le Grand Conseil n'est pas à vendre* ». Une sanction financière signifierait simplement que le Grand Conseil est à vendre, le cas échéant, un peu plus cher. Cela étant, il est tout à fait d'accord de modifier le titre du projet de loi et de se rabattre sur une sanction financière.

En ce qui concerne l'idée du contrôle continu sur les pièces de campagne électorale, il précise que l'idée était d'avoir une transparence avant l'élection afin de permettre aux électeurs de se déterminer en sachant d'où viennent les fonds qui ont cherché à les convaincre. Il ajoute qu'actuellement la loi prévoit la transparence des comptes des partis, mais elle le prévoit a posteriori. Les citoyens peuvent avoir connaissance de ces budgets une année et demie après les élections et cela ne représente plus d'intérêt.

Le professeur Tanquerel comprend bien la position exprimée, mais il n'est pas sûr que cela justifie la charge imposée.

Un député (PDC) n'a pas d'a priori négatif par rapport aux projets de lois qui visent à introduire plus de transparence, mais, dans le projet de loi en question, il est essentiellement question de partis et non pas d'individus. Or, lors d'une campagne électorale, il est visible que certains candidats ont plus de moyens que d'autres. Il ajoute que même si les candidats mettent en avant

leur parti, c'est leur propre personne qui est surtout mise en avant. Il estime que cela peut également signifier que certains candidats sont soutenus par des amis, par des entreprises ou autres. A cet égard, il demande au professeur Tanquerel s'il n'y a pas un risque d'inégalité de traitement entre certains partis. Pour le surplus, il demande s'il n'y a pas un risque de détournement complet de la loi puisqu'il serait aisé de basculer sur le financement des individus.

Le professeur Tanquerel répond par la négative. L'alinéa 3 précise que les dépenses des candidats doivent figurer. En ce sens, le professeur Tanquerel comprend qu'il serait interdit au candidat de faire une campagne personnelle sans qu'elle ne soit intégrée dans le budget du parti. De plus, cela aurait pour conséquence de diminuer les possibilités de campagne personnelle puisque cela a un impact sur le budget du groupe.

Un député (S) observe que la sanction ne s'applique qu'aux élections du Grand Conseil et non pas à celle du Conseil d'Etat. Il demande au professeur Tanquerel s'il ne faudrait pas également sanctionner au niveau de l'élection au Conseil d'Etat.

Le professeur Tanquerel explique que c'est un problème de cohérence législative. Il y a effectivement une lacune dans ce projet de loi puisqu'aucune sanction n'a été prévue pour l'élection du Conseil d'Etat. En revanche, juridiquement, il ne pense pas que cela poserait un problème, car il ne voit pas quelle règle de droit supérieur serait violée. Selon lui, ce ne serait même pas un problème d'égalité de traitement.

Un député (MCG) observe un autre problème. Il y a une élection proportionnelle et une élection majoritaire. Les sanctions ne peuvent donc pas être les mêmes.

Il revient sur la problématique mentionnée par le professeur Tanquerel concernant les PAC. Ces personnes vont amener des fonds, un effort de campagne, mais ils ne sont pas politisés, car ils n'appartiennent pas à un parti. Il demande comment il faut faire avec une telle loi pour contrôler cela.

Le professeur Tanquerel signale que l'exposé des motifs précise que cela ne serait pas imputé aux partis. Il y a régulièrement des recommandations de certaines associations et que certains partis sont mieux servis que d'autres. Le professeur Tanquerel relève que c'est également le cas dans le cadre des recommandations de la Chambre de commerce, d'industrie et des services de Genève.

Un député (Ve) demande au professeur Tanquerel si l'unique fait d'avoir une photo du budget de campagne électorale quatre semaines avant l'élection

pour que l'électeur puisse se faire une idée des fonds qui ont été investis serait juridiquement tenable.

Le professeur Tanquerel indique qu'a priori, cela n'apparaît pas disproportionné. Cela étant, dans la pratique des partis, il est connu que lorsque les derniers jours avant les élections arrivent, les dépenses augmentent d'un coup. En revanche, il pense que si c'est spécifiquement défini et limité, la proportionnalité serait respectée. En effet, c'est beaucoup plus limité et précis que cette obligation générale d'information en temps réel des dépenses de campagne électorale.

Un député (PLR) revient sur la problématique des frais personnels de campagne qui devraient être intégrés dans les budgets de campagne des partis politiques. Selon lui, si des règles sont édictées, il faut créer des moyens de contrôle efficaces. Il demande au professeur Tanquerel s'il estime qu'en définitive, ce genre de déclinaison pourrait amener un système de contrôle qui soit véritablement efficace et qui assure toute la transparence.

Le professeur Tanquerel explique que la limitation des dépenses de campagne et l'imputation des dépenses sont pratiquées dans d'autres pays, comme les Etats-Unis et la France, mais il n'a pas entendu dire que le système serait dysfonctionnel. Cela étant, il souhaite préciser qu'aucun système de contrainte n'est efficace à 100%.

Un député (MCG) revient sur l'idée que le budget de campagne personnel soit intégré dans le budget de campagne global du parti. Selon lui, il vaudrait mieux être un candidat aisé dans un parti relativement pauvre, qui aurait moins de candidats, plutôt que dans un parti avec de gros moyens et de nombreux candidats. Il demande si cela ne pose pas de problème d'égalité de traitement.

Le professeur Tanquerel précise que c'est une des conséquences du système, mais il ne pense pas qu'il y ait un problème d'égalité de traitement. Objectivement, si un candidat appartient à un parti qui a beaucoup de candidats, il aura moins de chance d'être élu que s'il était dans un parti en pleine expansion et avec un petit nombre de candidats. Il ne s'agit pas d'un problème juridique.

La présidente remercie le professeur Tanquerel pour ses explications. Celui-ci prend congé de la commission.

Audition de M. Patrick Ascheri, service des votations et élections

La présidente souhaite la bienvenue à M. Patrick Ascheri, chef du service des votations et élections. Elle lui cède la parole.

M. Ascheri indique avoir étudié ce projet de loi avec attention et propose une intervention en deux parties. Il commencera par discuter des aspects généraux du projet de loi et, ensuite, il fera quelques observations, article par article, car il y a des problèmes de mise en œuvre.

M. Ascheri, sur le plan général, rappelle que la situation actuelle n'est pas du tout la même que celle qui est proposée par le projet de loi. En effet, actuellement, les partis déposent un certain nombre de documents selon le modèle établi par la Chancellerie qui figure dans le règlement d'application de la loi sur les droits politiques. Après le dépôt des documents, la Chancellerie vérifie que tous les documents ont bien été communiqués et qu'il n'y a pas de dons anonymes annoncés dans la liste des donateurs.

M. Ascheri relève que la différence avec la proposition de ce projet de loi réside dans le fait que la Chancellerie se voit confier un certain nombre de tâches, comme le fait de réceptionner les budgets de campagne, assurer la consultation des budgets et des comptes par le public et les médias, réceptionner une copie des supports matériels de la campagne (audio, vidéo, écrit, annonce de presse, etc.). La Chancellerie devrait également mettre en œuvre un monitoring permanent afin de déterminer les déviations manifestement trop importantes par rapport au budget. Elle se verrait également accorder la tâche de vérifier que les dons ne proviennent pas de personnes domiciliées ou exerçant leur activité professionnelle hors du canton. En outre, la Chancellerie devrait, en conséquence, disposer d'un large pouvoir d'investigation et deviendrait, en quelque sorte, coresponsable de l'exhaustivité des dépenses.

M. Ascheri en conclut que la Chancellerie deviendrait un réviseur après le dépôt des comptes et une forme de police de campagne électorale pour déterminer les déviations entre le budget annoncé et la campagne effective. M. Ascheri ajoute qu'actuellement les bases légales pourraient être insuffisantes pour procéder à ces investigations. En effet, cette mission ne figure pas dans la loi sur l'exercice des droits politiques et elle n'a pas ce pouvoir de vérification.

M. Ascheri en vient ensuite à la problématique des ressources humaines, logistiques et matérielles dont la Chancellerie ne dispose pas. En ce qui concerne les ressources humaines, M. Ascheri précise que toutes les forces dont la Chancellerie dispose au moment des élections sont intégrées dans l'organisation de celle-ci et dans l'organisation du dépouillement centralisé. A ces personnes s'ajoutent d'autres collaborateurs provenant d'autres départements qui viennent renforcer les effectifs à ces moments.

M. Ascheri estime que ce projet de loi est d'autant plus compliqué pour la Chancellerie qu'il n'y a que très peu de délégation à un tiers. En effet, la seule délégation concerne la vérification a posteriori des comptes.

M. Ascheri estime qu'il serait opportun d'autoriser une délégation pour l'ensemble des tâches, sachant que ces contrôles interviennent une fois tous les 5 ans et durent 5 mois.

Il considère qu'il n'est pas possible de se doter de ressources humaines suffisantes pour assurer ce travail sur une période aussi courte. Dans certains pays, cette mission est confiée à des organes ou institutions spécifiques. Ces derniers peuvent être désignés pour une durée déterminée, comme les commissions électorales, ou peuvent être des institutions qui intègrent ces contrôles dans leurs activités ordinaires. Il fera parvenir à la commission la liste des organes de l'OCDE qui sont compétents pour assurer des monitorings et les révisions des comptes de campagne.

La présidente se demande si le coût effectif d'un tel dispositif, s'il devait être voté, ne serait pas trop important.

M. Ascheri explique que la Chancellerie devra employer des personnes qui ont le profil de réviseur ou d'auditeur pour une durée estimée à 5 mois. Actuellement, la Chancellerie n'en dispose pas. De plus, la Chancellerie aura besoin de locaux supplémentaires, car le monitoring d'une campagne électorale implique la conservation de tous les matériaux de la campagne électorale de chaque parti.

Il commente à présent le projet article par article. Tout d'abord, en ce qui concerne l'article 29B, alinéa 1 (nouveau), il a été étonné du fait que le dépôt de budget soit demandé, mais qu'en cas de non-respect, il n'y ait pas de sanction prévue. Il observe une incohérence puisque celui qui dépose le budget et dépasse le montant prévu sera sanctionné, ce qui n'est pas le cas de celui qui n'a pas transmis le budget.

M. Ascheri, s'agissant de l'article 29B, alinéa 2 (nouveau), indique que le plafond maximum autorisé concerne l'élection du Grand Conseil et l'élection du Conseil d'Etat. Cela veut dire qu'un parti, qui ne dépose des candidatures que pour l'une des deux élections, disposera d'un budget équivalent à celui qui présentera des candidatures pour les deux élections. A ce niveau, il estime qu'il y a peut-être un problème de proportionnalité par rapport aux deux élections.

M. Ascheri en vient à l'article 29B, alinéa 3 (nouveau). Il est indiqué que le budget doit comprendre l'ensemble des dépenses. Aujourd'hui, avec l'utilisation de Big data et de réseaux sociaux, il est difficile d'appréhender ces dépenses. Il relève qu'il est notamment mentionné dans l'exposé des

motifs que le budget doit comprendre les messages téléphoniques ou électroniques, ainsi que les parutions internet, alors que ces indications ne figurent pas dans la loi.

M. Ascheri estime, en ce qui concerne l'article 29B, alinéa 4 (nouveau), qu'il y a une injonction faite aux partis d'inclure les entités directement ou indirectement liées. Il estime que les investigations nécessaires à effectuer par la Chancellerie seront très lourdes en termes de gestion pour savoir qui est indirectement lié à un parti politique.

M. Ascheri, s'agissant de l'article 29B, alinéa 6 (nouveau), relève que les partis vont devoir apporter des enseignements pour qu'il soit possible de contrôler les dons provenant des personnes morales ou physiques résidant hors du canton de Genève. Dans le cas contraire, il sera nécessaire d'obtenir l'ensemble des flux financiers afin de les analyser pour obtenir le statut de chaque donateur. Selon M. Ascheri, il y a là un problème de proportionnalité. En effet, ce sont des vérifications qui demandent un certain travail et finalement, aucune sanction n'est prévue. De plus, il y a toujours la question des dons en nature qui peuvent être importants et fausser la comparaison.

M. Ascheri ajoute, à propos de l'article 29B, alinéa 7 (nouveau), que le Tribunal fédéral a jugé que les dons d'un montant maximum de 50 000 francs, pour les contributions de tiers, étaient inconstitutionnels. M. Ascheri observe, encore une fois, que le principe d'une limitation est introduit, mais qu'aucune sanction n'est prévue.

M. Ascheri, en ce qui concerne l'article 29B, alinéa 9 (nouveau), se demande si les partis sont en mesure de régler l'ensemble de leurs fournisseurs 30 jours après le second tour de l'élection du Conseil d'Etat. Il estime que cela peut être facilement contourné. Se pose aussi la question de savoir ce qu'il adviendrait d'un don très généreux qui interviendrait juste après ce délai. En tout état de cause, M. Ascheri relève que l'Etat n'a pas été en mesure de verser la participation aux frais électoraux des partis dans le délai de 30 jours. D'autre part, hormis la vérification de la conformité au droit supérieur de l'article 29B, alinéa 11 (nouveau), il relève que le Grand Conseil devrait réorganiser la répartition des commissions, si la sanction devait s'appliquer. Selon lui, ce serait très lourd pour le Grand Conseil et pour les partis politiques en tant que tels.

Un député (EAG) remercie M. Ascheri pour son exposé critique et concret par rapport à ce projet de loi. Il constate qu'il y a déjà une sorte de consensus autour du fait que seule une sanction financière est envisageable. En ce qui concerne les remarques faites sur le manque de sanction, M. Vanek estime qu'elles pourront être prévues de différentes manières.

Il est surtout intéressé par la mise en place d'un organe ad hoc qui pourrait faire ce travail. Pour avancer sur cette piste, qui n'a pas été traitée par les auteurs du projet de loi, il demande à M. Ascheri de décrire à peu près comment il verrait la chose et le coût hypothétique que cela pourrait engendrer.

Il souligne par ailleurs la volonté d'avoir une transparence en temps voulu et pas de manière trop tardive. Aujourd'hui, la transparence existe avec l'article 29A, mais elle intervient trop tardivement par rapport à la campagne électorale concernée.

M. Ascheri indique, s'agissant d'une structure incluant ce type de contrôle, qu'il faut bénéficier de personnes disposant d'un profil d'auditeur ou de réviseur. M. Ascheri estime qu'il pourrait également s'agir d'une commission électorale centrale, qui se verrait dotée, pour une période, de moyens (bureau d'audit ou de révision) susceptibles de lui apporter un soutien pour faire les contrôles en question. M. Ascheri pense que ce n'est pas unimaginable et part du principe que c'est proportionné.

Un député (Ve) a une question concernant l'article 29B, alinéa 10 (nouveau). Il demande quelle serait, du point de vue de M. Ascheri, la meilleure architecture possible. Il demande s'il faudrait passer par le SAI, par la Cour des comptes ou par une autre entité.

M. Ascheri répond que tout est possible. S'il est question d'une commission électorale centrale, la Chancellerie a forcément une surveillance vu qu'elle relève de la loi sur l'exercice des droits politiques. En revanche, pour la Cour des comptes, à son avis, il n'y a pas d'organe de surveillance.

Un député (EAG) demande à M. Ascheri s'il peut rappeler la composition de la commission électorale centrale.

M. Ascheri indique qu'il y a un membre par parti et des experts en matière informatique dans la mesure où ils ont un domaine d'expertise utile dans le cadre de la mission de la commission électorale centrale.

Un député (S) demande à M. Ascheri s'il aurait une évaluation du nombre d'ETP supplémentaires nécessaire au sein du service des votations et élections.

M. Ascheri est incapable de déterminer aujourd'hui le nombre de personnes supplémentaires nécessaires.

Un député (S) sollicite des éclaircissements au sujet de la révision des comptes et de leur transmission.

M. Ascheri précise que la révision est faite par le fiduciaire agréé, qui a été choisi par le parti politique. Le fiduciaire prend la responsabilité de

l'intégralité, de l'intégrité et du respect des comptes. C'est le parti politique, qui confie cette mission à un réviseur agréé, qui atteste avoir déposé des comptes en conformité.

Le même député demande si les comptes de campagne des votations, qui sont transmis au service des votations, sont intégrés aux comptes globaux des partis tels que révisés par les fiduciaires choisis par les partis.

M. Ascheri indique qu'il y a deux types de fonctionnements. Il y a des partis qui incluent cela dans les comptes annuels, alors que d'autres partis déposent les comptes 60 jours après la votation.

Un député (UDC) demande à M. Ascheri s'il y a des disparités significatives de budgets d'une élection à une autre (élections cantonales et fédérales).

M. Ascheri constate qu'il y a manifestement des disparités. En effet, lors des élections nationales, il y a des supports qui sont donnés aux sections cantonales, avec une participation financière, dont ne disposent pas les partis qui sont strictement cantonaux. Il est clair qu'il y a des disparités importantes.

La présidente remercie M. Ascheri pour ses explications. Celui-ci prend congé de la commission.

Discussion

La présidente constate que la commission a procédé aux auditions que les commissaires avaient demandées.

L'auteur du projet de loi a entendu des remarques critiques de la part du professeur Tanquerel et de M. Ascheri. Personnellement, il n'a pas la prétention d'avoir découvert un remède miracle avec ce projet de loi. Il a l'intention de travailler sur des amendements qui répondent aux problématiques diverses qui ont été formulées. M. Vanek demande à la présidente si le débat pourrait reprendre à la rentrée pour qu'il puisse avoir le temps de faire ce travail.

La présidente constate qu'une large majorité de la commission accepte cette demande.

Séance du 29 août 2018

Présentation des amendements de M. Pierre Vanek

La Présidente cède la parole à M. Pierre Vanek, premier signataire du projet de loi, qui souhaitait présenter des amendements à la suite de la discussion intervenue lors de la dernière séance.

M. Vanek, avant de reprendre le traitement de ce projet de loi, souhaite faire un bref rappel des éléments principaux évoqués lors des trois auditions auxquelles la commission a procédé. Celle-ci a entendu le professeur Pascal Sciarini, qui s'est prononcé sur le fond de ce projet de loi, du point de vue de ses connaissances en matière de sciences politiques. La commission a également auditionné le professeur Thierry Tanquerel, qui a ciblé certains aspects qu'il considérait comme étant non conformes au droit fédéral ainsi que certains points qu'il a trouvés intéressants. Finalement, la commission a entendu M. Patrick Ascheri, chef du service des votations et élections, qui a eu l'occasion de partager ses préoccupations quant à la charge de travail qui serait engendrée par l'application de ce projet de loi.

M. Vanek a préparé un document (cf. annexe) dans lequel il a résumé les différents points critiques soulevés lors de ces auditions. À la fin dudit document, M. Vanek indique avoir intégré des amendements qu'il commentera volontiers. M. Vanek souhaite préciser aux commissaires qu'il est ouvert à tout amendement qui prendrait en compte ces différentes critiques.

Il évoque la situation dans laquelle certains groupes ne font pas campagne en faveur d'un parti, mais contre celui-ci. Il explique qu'il n'a pas pris en compte ce point, qui a été soulevé par le professeur Tanquerel, car il s'agit encore d'une problématique étrangère au canton de Genève.

En ce qui concerne l'article 29B, alinéa 6, il revient sur les propos du professeur Tanquerel qui estimait qu'il était envisageable de restreindre les dons provenant de l'étranger, du point de vue de la souveraineté nationale. Cela étant, puisque le professeur tanquerel a indiqué que cette justification n'était pas invocable à l'égard des dons provenant d'autres cantons, M. Vanek a décidé d'abroger l'alinéa 6.

Il en vient à l'article 29B, alinéa 7 et rappelle que le professeur Tanquerel y a vu une inégalité de traitement. En effet, selon le professeur Tanquerel, le fait que les contributions d'un seul donateur soient limitées à un pourcentage du total du budget pose problème du point de vue de l'égalité de traitement. En ce sens, un parti ayant un petit budget ne pourrait recevoir qu'un montant réduit par rapport à un grand parti, qui aurait un plus grand budget. En intégrant cette critique, il a changé le pourcentage par un montant fixe.

Il rappelle, s'agissant de l'article 29B, alinéa 8, que le professeur Tanquerel estimait que la proportionnalité n'était pas respectée puisque l'exigence de transmission de données sur les dépenses de campagne en continu serait trop lourde. Dès lors, il a assoupli cette exigence en indiquant que ces éléments devraient être transmis lors de l'élection au plus tard.

Il explique finalement, l'objection principale du professeur Tanquerel concernant la sanction prévue en cas de dépassement du budget, que cette sanction consistait en une diminution du nombre d'élus proportionnellement au dépassement du budget. Il mentionne que le professeur Tanquerel a mis en avant la possibilité de recours contre une telle décision. Face à un recours, la composition du Grand Conseil pourrait être modifiée en cours de législature et ainsi, au-delà des problèmes découlant d'une telle modification, les juges en charge de l'affaire auraient un pouvoir trop étendu et pourraient faire basculer une majorité. Dès lors, il a décidé d'introduire une sanction pécuniaire.

Il revient sur l'audition de M. Ascheri, au cours de laquelle il avait soulevé deux points qui ne contenaient pas de sanctions. Dès lors, il a décidé d'introduire un alinéa 11, prévoyant que l'essentiel des sanctions sera fixé par le Conseil d'État dans un règlement.

Il a par ailleurs pris en compte une objection de M. Ascheri concernant l'article 29B, alinéa 1 et a décidé de le modifier afin que le budget global de campagne soit déposé auprès de la Commission électorale centrale et non plus auprès de la Chancellerie d'Etat. Il précise que ce sont des éléments qui peuvent être affinés. Par ailleurs, il signale qu'il a rajouté un alinéa 6 à l'article 75B : « [L]a commission électorale centrale est dotée des moyens nécessaires afin de remplir les tâches que lui attribue l'article 29B ».

Il estime qu'il est plus simple de faire un projet de loi sur le principe et de laisser une certaine latitude au Conseil d'État.

Il rappelle qu'en l'occurrence ce projet de loi est appelé à déployer ses effets, au mieux, lors des prochaines élections au Grand Conseil.

La Présidente demande si « les moyens nécessaires » sont chiffrés, étant précisé qu'il s'agit d'une préoccupation importante.

M. Vanek travaillera volontiers sur un chiffrage dans la mesure où la commission serait d'accord d'aller dans ce sens. Cela étant, il précise que ce sera un montant relativement indicatif. Il faut faire une évaluation des besoins humains et matériels supplémentaires.

Position des groupes sur l'entrée en matière

Un député (EAG) estime, comme le professeur Sciarini l'a indiqué, qu'il y a un réel problème. Il précise que la Suisse reçoit systématiquement des critiques du GRECO (Groupe d'État contre la corruption). Il estime nécessaire de tenir un débat sur le fond, afin de savoir si les commissaires sont favorables ou non à un plafonnement des dépenses électorales.

Il précise que si la commission n'entre pas en matière sur ce projet de loi, il retravaillera ses amendements afin d'en déposer un autre, au bénéfice des observations qui ont été faites par les uns et les autres. En ce sens, il pense qu'il serait hâtif de ne pas entrer en matière sur ce projet de loi. Dans l'absolu, il relève que si une majorité de la commission est contre le principe du plafonnement des dépenses, le projet de loi ne sera pas accepté. Il relève qu'il votera l'entrée en matière.

Une députée (S) indique que le groupe Socialiste votera également l'entrée en matière pour la plupart des raisons évoquées par le député précédent.

Un député (PLR) précise que son groupe votera l'entrée en matière, en considérant que s'il fallait faire le choix de refuser l'entrée en matière, les commissaires se retrouveraient en plénière à faire le travail qu'ils n'auraient pas fait en commission. Il croit que la question de fond est posée et qu'il y a une tentative de réponse avec les amendements proposés.

Un député (UDC) estime qu'il est certain que ce projet de loi mérite d'être travaillé. Dès lors, il annonce que l'UDC votera l'entrée en matière.

Un député (MCG) considère que la démocratie est complexe et se doit d'être libre. Cela étant, il arrive qu'une totale liberté entraîne des inégalités. Selon lui, l'intérêt de ce texte est d'essayer de trouver des correctifs à ces éventuelles inégalités. Selon lui, le fait de se priver de l'entrée en matière serait une erreur politique. Dès lors, il soutient que le groupe MCG votera l'entrée en matière de ce projet de loi.

Un député (Ve) indique que son groupe votera également l'entrée en matière de ce projet de loi. Il relève que les Verts soutiennent totalement la transparence de la campagne électorale et que l'aspect du plafonnement est très intéressant. De plus, il ajoute que l'auteur du projet de loi a fortement retravaillé l'aspect de la sanction qui, en l'état, lui paraît acceptable, même si les commissaires peuvent encore en discuter.

Une députée (PDC) a une réserve quant à la notion de sanction, ainsi que par rapport aux coûts induits par ce projet de loi. Néanmoins, par respect pour la démocratie, elle estime intéressant de débattre de ce sujet. En ce sens, elle indique que le PDC votera l'entrée en matière.

La Présidente constate que la commission accepte à l'unanimité l'entrée en matière de ce projet de loi.

Deuxième débat

La Présidente rappelle la teneur de l'article 29B :

Art. 29B Plafonnement des dépenses électorales cantonales (nouveau)

« Tout parti ou groupement qui dépense cumulativement une somme supérieure à 50 000 F en frais de campagne électorale pour le Grand Conseil et pour le Conseil d'État est tenu de déposer auprès de la Chancellerie d'État, au plus tard quatre semaines avant la date de la votation pour le Grand Conseil, un budget global de campagne. Le budget à l'appui des différentes listes au Grand Conseil et au Conseil d'État est consultable par le public et les médias auprès de la Chancellerie d'État dès le lendemain de son dépôt ».

La Présidente donne lecture de l'amendement proposé par l'auteur du projet de loi :

*« [...] tenu de déposer auprès de la **Commission électorale centrale** [...] »*

Ce dernier indique que l'alinéa 1 contient une obligation de dépôt et un seuil des 50 000 F. Il estime qu'il n'y a pas d'intérêt public majeur à effectuer tout un processus de contrôle et de vérification en dessous de ce seuil. Il ajoute qu'il pourrait y avoir une discussion quant à ce seuil.

Il propose pour le surplus que tout parti ou groupement dépose son budget global de campagne auprès de la Commission électorale centrale. Par ailleurs, le budget à l'appui des différentes listes serait consultable auprès de la Chancellerie d'État, car la Commission électorale centrale n'a pas de bureau fixe.

Un député (PLR) demande ce qui est compris dans le seuil 50 000 francs. En effet, il se demande si les dépenses individuelles pour les élections du Grand Conseil sont comprises dedans.

L'auteur de l'amendement indique que les dépenses individuelles sont incluses dans ce seuil. Selon lui, il ne serait pas possible de contrôler les dépenses d'un parti et que d'un autre côté des candidats puissent faire campagne pour eux-mêmes sans limites ni contrôles. Par ailleurs, il rappelle que le professeur Tanquerel trouvait normal que cet aspect soit inclus.

Un député (UDC) estime que le seuil de 50 000 francs est beaucoup trop bas vis-à-vis du but recherché et des frais engendrés. En effet, tout dépassement de 50 000 francs sera soumis à la Commission électorale centrale et cela va coûter très cher. En ce sens, il propose d'augmenter ce

seuil à une somme de l'ordre de 200 000 francs, avant que la Commission électorale centrale ne puisse intervenir.

Un député (MCG), tout comme lui, pense que le seuil de 50 000 francs pour les deux élections est hors cible. De plus, il relève que les élections du Grand Conseil et du Conseil d'État sont deux régimes différents ayant des objectifs distincts. Dès lors, il propose de déteiler les deux élections. Par ailleurs, il aimerait savoir ce qu'il adviendrait des dépenses individuelles puisque, selon lui, la commission bute contre la liberté d'expression des députés.

L'auteur de l'amendement relève qu'il serait envisageable de prévoir un plafonnement pour les dépenses individuelles des candidats, mais que cela compliquerait le tout. De plus, sachant que ce serait un plafond pour chaque candidat, M. Vanek attire l'attention des députés sur le fait que les grandes listes bénéficieraient de plus d'argent que les petites. De son point de vue, la solution la plus simple et logique est de tout rassembler.

Il indique par ailleurs que toute cette problématique porte sur une restriction à la liberté d'expression, que cela soit pour les candidats individuels ou les partis. C'est la raison pour laquelle la commission a invité le professeur Tanquerel, qui a expliqué que la liberté d'expression pouvait être valablement restreinte en présence d'une base légale, d'un intérêt public et du respect de la proportionnalité. Cela étant, il précise qu'il reste ouvert à un mécanisme qui permettrait de laisser une marge raisonnable à l'expression individuelle.

En ce qui concerne le seuil de 50 000 francs, il appelle que lors des dernières élections, il n'y a eu que 3 listes qui se trouvaient en dessous de ce seuil. Ce seuil de 50 000 francs a justement pour but d'écarter ces listes puisqu'elles ont très peu de chance d'atteindre le quorum et qu'il y a un intérêt public très limité à les contrôler. Il comprend l'opinion de son collègue (UDC) s'agissant du fait que le seuil aurait pu être plus élevé, mais dans tous les cas, le seuil serait arbitraire.

Il estime que si les frais de campagnes du Conseil d'État et du Grand Conseil sont séparés, il y aurait une dérivation simple. En effet, si le plafond de la campagne électorale du Grand Conseil est atteint, il serait envisageable de mettre en avant des candidats au Conseil d'État, qui sont par ailleurs candidats au Grand Conseil. M. Vanek estime qu'en cas de séparation, cela deviendrait plus compliqué. Cependant, il reste ouvert aux diverses propositions.

Un député (PLR) estime que le fait de fixer un plafond de base, similaire pour tous les partis, n'est pas logique. Il y a une grande différence de frais

entre un parti qui a une dizaine de candidats et un parti qui se rapproche des 100 candidats. Il observe une formule d'adaptation à l'alinéa 2, mais il ne s'y retrouve pas en termes d'égalité de traitement.

L'auteur de l'amendement lui répond qu'il y a un plafond global. Il rappelle qu'il a indiqué ce montant de 500 000 francs, car la Tribune de Genève relevait que le budget de campagne du PLR était de 500 000 francs. Dès lors, relevant que le PLR n'est raisonnablement pas un parti pauvre, il estime que cette somme peut servir de référence. Il admet que ce projet de loi n'établit pas une égalité absolue. L'égalité absolue résiderait dans le fait que tous les partis, qui déposent une liste au Grand Conseil, aient un budget de 300 000 francs pour faire leur campagne et qu'il faudrait ainsi faire un financement public.

Une députée (S) s'aligne sur la logique des deux élections. En effet, elle relève que lors du deuxième tour, il y a une temporalité différente pour le Conseil d'État. De plus, ce sont des logiques électorales assez différentes. Fondamentalement, lorsqu'il est question d'une campagne électorale pour une liste proportionnelle, l'audience électorale ne va pas changer s'il y a 50 ou 100 candidats. En revanche, dans le cas d'une élection majoritaire, si un parti a 4 candidats à mettre en avant, alors qu'un autre n'en a qu'un seul, la différence est plus flagrante. En effet, dans une logique majoritaire, le fait d'avoir 50 000 francs pour 4 candidats n'est pas comparable à 50 000 francs pour un seul candidat. Dès lors, elle trouve juste de vouloir distinguer les deux élections.

Elle garderait par ailleurs un plafond par liste déposée. Il s'agit de leur référentiel en termes de transparence des comptes, tout comme pour l'emplacement des affichages. C'est toujours calculé par liste.

Elle a bien lu le résumé que l'auteur de l'amendement a fait des propos de M. Ascheri. Elle voit bien l'idée de besoin d'un « pic » de personnels, mais d'un autre côté, la commission électorale centrale n'a pas de bureau, etc. Personnellement, elle aurait modifié l'alinéa 1 comme suit : « à l'attention de la commission électorale centrale » ou « à la Chancellerie, pour examen par la commission électorale centrale ». Cela permettrait de garder le lieu de dépôt (SVE). En ce sens, elle indique que tous les documents (listes, comptes, etc.) seraient déposés à l'attention de la commission électorale centrale, qui pourrait engager du personnel supplémentaire, pour faire cet examen.

L'auteur de l'amendement estime que c'est un degré de détails qui pourrait être réglé dans un règlement d'application, mais il partage l'opinion

de sa collègue (S). C'est dans cette idée qu'il a conservé la Chancellerie dans la dernière partie du 1^{er} alinéa, comme lieu de consultation par le public.

Il entend volontiers les remarques qui rejoignent ce que suggérait un député (MCG) et indique qu'il accepterait un amendement consistant à supprimer la référence du Conseil d'État au 1^{er} tour. En effet, il est très intéressé par ce qui ferait avancer dans le sens du plafonnement.

Une députée (PLR) a une question quant à l'article 75B, alinéa 6. Elle demande à l'auteur de l'amendement s'il a une idée de la somme engendrée.

Celui-ci répond qu'il n'a pas d'idée à ce stade, mais que les commissaires peuvent y réfléchir ensemble.

La même députée lui demande si les frais engendrés par cette Commission électorale centrale seraient en bon équilibre avec tout l'argent qui est investi pour former le sens critique de la population.

Il répond que l'un n'est pas l'opposition de l'autre. Selon lui, il y a véritablement un intérêt à instaurer un plafonnement, car la Suisse a un problème par rapport à cela. D'autre part, il lui dit que si elle a des suggestions utiles pour accroître l'esprit critique de la population, il l'entend volontiers.

Un député (PLR) aimerait revenir sur sa question précédente. Personnellement, il est totalement opposé au fait que les dépenses personnelles, tels que les frais postaux (cartes postales ou autres) fassent partie du budget du parti, pour une question de faisabilité d'identification de ces dépenses. En effet, il peut y avoir des candidats qui, en raison de leurs liens familiaux, ont des réseaux qui vont leur permettre d'activer un certain nombre de personnes à différents niveaux, moyennant même des coûts (invitation, dîner, etc.). Selon lui, il n'est pas possible de faire apparaître cela. Ainsi, cela toucherait à la sphère privée des candidats et cela lui semble illusoire. Par ailleurs, il est favorable au fait de traiter séparément les élections proportionnelles et majoritaires.

L'auteur de projet de loi, comme mentionné dans l'exposé des motifs, ne visait que les associations ou groupements qui feraient campagne pour un parti unique, un groupe d'intérêt, comme les femmes socialistes qui appellent à voter pour toutes les femmes qui sont dans la liste du PS. Il estime que l'idée des groupements associatifs, professionnels ou syndicaux, qui choisissent une palette de candidats ou qui donnent des consignes de vote, ne peut pas être intégrée dans le budget du parti.

Un député (MCG) estime par simplification que la commission pourrait modifier l'article 29B, alinéa 1 de la façon suivante :

« une somme supérieure à X, en frais de campagne électorale pour le Grand Conseil, et X pour le Conseil d'État. ».

Il indique que de la sorte le texte ne serait pas déséquilibré et la commission introduirait de la sorte la distinction entre le Conseil d'État et le Grand Conseil.

L'auteur du projet de loi s'engage à faire une proposition d'amendement dans ce sens et il donnera également une hypothèse chiffrée.

Un député (Ve) aimerait revenir sur l'alinéa 1 et serait favorable à augmenter le seuil à 100 000 francs. Il soutient aussi le fait de fixer des maxima par liste. Il pense que cela permettrait également de le faire pour le deuxième tour du Conseil d'État. De plus, il estime que les sommes à mettre en jeu pour les élections au Grand Conseil et au Conseil d'État ne devraient pas être les mêmes.

De plus, en ce qui concerne les frais individuels des candidats, il se demande si le fait d'exclure les frais personnels ne viderait pas ce projet de loi de son sens. En effet, si tel est le cas, les partis vont essayer de tout répercuter sur les frais personnels.

Une députée (S) observe que dans l'exposé des motifs et même à l'alinéa 4, il est prévu d'exclure les associations de type professionnel, syndical, etc. :

« Le budget doit inclure dans son périmètre de consolidation les dépenses électorales effectuées par les entités directement ou indirectement liées aux groupements ou partis concernées ou qui relèvent de leur contrôle ».

Elle indique que même si les partis ont des liens très forts avec des entités administratives, cela ne veut pas dire que le PS contrôle pour autant l'ASLOCA ou inversement. La question du contrôle est vraiment déterminante.

Elle évoque à ce sujet qu'il y a toute une série d'associations qui envoient des questionnaires aux candidats et qui, sur cette base, font la promotion des candidats. À ce niveau, il n'y a aucun contrôle, car ces associations donnent une bonne ou une mauvaise publicité sur la base de ces questionnaires.

Elle indique que les points déterminants sont les questions du pouvoir décisionnel et du pouvoir de dépenser de l'argent au profit de la liste ou du candidat. Elle estime que c'est la raison pour laquelle les dépenses personnelles des candidats devraient être incluses dans le périmètre de calcul, car elles font clairement partie du domaine de contrôle du parti. En effet, au PS, un candidat ne peut pas se payer une publicité personnelle sans l'accord du parti.

Un député (PLR) note une erreur au niveau rédactionnel dans la première phrase de l'alinéa 1 : « Tout parti ou groupement qui dépense cumulativement ». En effet, il ne s'agit pas du stade des dépenses, mais du stade des budgets. De plus, il mentionne qu'il y a un certain nombre de dépenses individuelles qui ne peuvent pas être contrôlées. Par exemple, les partis prévoient des cartes postales pour leurs candidats. Il y a des candidats qui vont en envoyer 50 alors que d'autres 2 000. Il demande si ces éléments font partie des dépenses du parti ou des dépenses individuelles.

Une députée (S) estime que l'impression des cartes postales fait partie des dépenses du parti.

Une députée (PDC) souhaite illustrer cela par un exemple : le parti offre 500 cartes à ses candidats et ensuite, les candidats ont la possibilité d'en racheter, avec leur propre financement. Selon elle, si elle paie 200 francs de plus pour acheter des cartes, cela entre dans ses frais personnels.

Un député (Ve) exerce une partie de ses activités en tant que salarié et une autre en tant qu'indépendant. Il lui est demandé de tenir une comptabilité et il doit simplement être très précis sur ses dépenses professionnelles et sur ce qui appartient à tel ou tel endroit. En ce qui concerne la campagne politique, que l'on agglomère l'entier des dépenses autour de celle-ci lui semble être assez juste. Il pense que dans tous les partis, il y a des parties de contributions individuelles en ce qui concerne les coûts de campagne.

Il rappelle par ailleurs aux députés que lors de la dernière campagne électorale, il y a eu d'importants fonds étrangers qui ont été investis. Il attire l'attention de ses collègues sur le fait que lors d'une campagne électorale, il y a des enjeux très importants. Cela tient de la démocratie d'avoir une transparence de ces coûts-là.

Il ajoute qu'il y a des sociétés étrangères qui rachètent des entreprises helvétiques, notamment quelques « fleurons » de la chimie. En ce sens, la politique helvétique peut devenir un enjeu pour d'autres Etats et cela tient de la sécurité globale.

Il estime qu'il y a lieu de discuter de l'instauration de règles permettant d'éviter d'arriver à une situation similaire à celle de la dernière campagne électorale. Il insiste sur le fait que cette situation est proche de la corruption.

Un député (PLR) observe le niveau de détails discutés et cela lui paraît délicat. En effet, à ce niveau là, il faudrait un dictionnaire des frais autorisés ou refusés.

Un député (MCG) pense qu'il faut distinguer deux segments de la problématique qui vient d'être rapportée. Le niveau de l'enveloppe est une chose et la provenance des fonds en est une autre. Il est tout aussi inquiet que

ses collègues sur la provenance de fonds étrangers et estime qu'il faut véritablement veiller à l'apport de fonds étrangers. Il considère que si la commission veut travailler sur l'apport de fonds étrangers, la règle doit être claire.

Un autre député (MCG) affirme qu'au niveau des frais de campagne individuelle, il y a aussi la possibilité de faire campagne via les réseaux sociaux ou par e-mail, de manière gratuite ou très peu coûteuse, sachant que ce n'est pas contrôlable.

Un député (Ve) relève que malgré son très bon système démocratique, la Suisse est régulièrement critiquée quant à sa faiblesse au niveau des risques de corruption, au vu des intérêts et enjeux liés à la mondialisation.

Il relève d'autre part qu'à la connaissance des intérêts des « GAFA », qui sont plus puissants que des États et capables de faire différentes choses, cela devient inquiétant. À titre d'exemple, il évoque le cas RUAG, entreprise d'armement helvétique, qui s'est fait pirater. C'est une réelle problématique qui doit être affrontée.

Il nuance ses propos en disant qu'il ne s'agit pas d'une élection américaine, mais que du canton de Genève. Cela étant, lorsqu'il y a un siège onusien qui est en jeu ou des intérêts d'une multinationale X qui va décider de s'installer à tel endroit, il est visible que les enjeux peuvent être importants.

Il est personnellement toujours surpris de voir qu'à Genève, ce sont des entreprises privées qui s'occupent de la sécurité des bâtiments de l'État, sachant qu'en grande partie, les employés sont d'anciens militaires français et qu'ils ont accès, toutes les nuits, à l'ensemble de l'Etat.

Il mentionne que dans le cadre de son activité professionnelle, il paie régulièrement des publicités, via Facebook, et cela entre dans sa comptabilité. Ce ne sont pas des données qui disparaissent.

Un député (EAG) relève qu'à l'alinéa 3, il a volontairement limité ce qui devait être inséré dans le budget et c'est la raison pour laquelle il ne s'agit pas d'un véritable plafond, car certains points ne sont pas couverts.

Il n'a volontairement pas été exhaustif et s'est concentré sur des aspects très concrets. En effet, les connaissances ou les réseaux, qui organisent des dîners n'entrent pas dans le cadre de la production et de diffusion de matériels. Il est conscient du fait qu'il ne s'agit que d'une partie de la réponse.

La Présidente lui propose, puisqu'en l'état l'article 29B, alinéa 1 n'est pas encore finalisé, de revenir lors de la prochaine séance avec des propositions en lien avec les différentes remarques des députés.

Séance du 5 septembre 2018

La présidente rappelle que M. Vanek s'était engagé lors de la dernière séance à revenir avec des compléments et de nouvelles propositions. Elle lui cède la parole.

Celui-ci, pour faire suite à la demande de la présidente concernant les coûts engendrés par ce projet de loi, indique qu'il n'a pas de chiffrage précis de cette opération. Il a simplement quelques éléments de réflexion sur le chiffrage des coûts.

Il relève par ailleurs que M. Constant a préparé un tableau synoptique mettant en parallèle le texte du projet de loi et les amendements présentés lors de la dernière séance. Il estime qu'il serait pertinent de commencer la discussion sur cette base.

Discussion

M. Vanek note que lors des précédentes discussions, les commissaires ont essentiellement travaillé sur l'article 29B, alinéa 1 (nouveau). Après avoir examiné les diverses auditions, il a trouvé opportun d'amender cet article dans le sens où la responsabilité de ce contrôle irait à la Commission électorale centrale, avec un dispositif externe à la Chancellerie qui serait mis en place de manière ponctuelle.

Il ajoute que l'article 29B, alinéa 1 (nouveau) a également soulevé des discussions autour du seuil de matérialité à prendre en compte. Il était parti de l'idée qu'un seuil de 50 000 F pouvait faire la différence mais il est cependant disposé le cas échéant à revoir ce seuil de matérialité à la hausse.

Il évoque à ce propos une discussion qu'il a eue avec un collègue (MCG), au cours de laquelle ce dernier a demandé si le seuil de matérialité ne pouvait pas être augmenté à 500 000 F, soit au même niveau que le plafond exigé par ce projet de loi. M. Vanek explique que si tel devait être le cas, la logique serait totalement différente puisque rien ne serait contrôlé en dessous de ce seuil de 500 000 F. Cela pourrait être problématique, car les partis pourraient dire que leur budget est de 500 000 F et qu'ils n'ont rien à déposer.

Il a réfléchi à cette hypothèse et souhaite maintenir ce seuil à un niveau relativement bas, eu égard à la moyenne des dépenses des partis.

Ce député (MCG) précise qu'il avait mentionné ce seuil de 500 000 francs par provocation. Au vu de la réaction de son collègue, il a indiqué que ce seuil pouvait être abaissé. Il estime que la discussion doit uniquement porter autour du seuil de 50 000 francs et ne pas l'augmenter de manière significative. Il croit que l'exercice de la dernière élection a démontré des excès dans lesquels les députés ne doivent plus aller, mais cela ne veut pas dire qu'ils doivent aller d'un excès à l'autre.

L'auteur du PL lui répond que le seuil de matérialité est le seuil à partir duquel le contrôle s'effectue. De plus, le plafond effectif instauré par ce projet de loi est situé à 522 706 francs, soit le double du nombre d'électeurs (261 353 électeurs). Il ajoute qu'un dépassement de 10% est toléré (52 270,60 francs). Il conçoit que le seuil de matérialité de 50 000 francs est relativement bas et c'est la raison pour laquelle il est d'accord d'augmenter ce montant à 80 000 francs ou 100 000 francs.

Un député (S) constate que ce projet de loi aborde deux aspects, la transparence (seuil de matérialité) et le plafonnement des dépenses de campagne électorale.

Il rappelle qu'un projet de loi émanant du Conseil d'Etat avait été refusé. Il pense que le parlement a tout à gagner auprès de l'opinion publique en étant plus transparent. D'après lui, ce seuil de matérialité peut être négocié à quelques dizaines de milliers de francs. Si la commission souhaite bien faire les choses, il estime qu'il faudrait se renseigner sur le budget des petits partis qui n'ont pas été élus au Grand Conseil. En revanche, il est clair sur le fait qu'une augmentation significative du seuil de matérialité aurait pour effet de retirer la volonté de transparence de ce projet de loi.

Il estime qu'il serait dommage de retirer cette transparence qui amènerait un regard relativement demandé actuellement à Genève et en Suisse.

Un député (MCG) voit en la problématique des fonds étrangers un aspect sous-jacent. Personnellement, il ne trouve pas acceptable que des fonds étrangers arrivent dans les campagnes électorales genevoises.

Il illustre cela par l'exemple de M. Stauffer, qui a été aidé par un tiers, qui est, lui-même, interdit d'entrée dans son propre pays. Selon lui, la surveillance des fonds étrangers doit être un des points cardinaux de cette réglementation, au même titre que les montants.

Un député (Ve), à titre de comparaison, en termes de transparence, met en avant le fait que les personnes, qui sont à l'assistance publique, doivent produire une grande quantité de pièces pour pouvoir en bénéficier. Et cela n'a jamais surpris personne de voir à quel point ces personnes devaient produire une comptabilité précise et un inventaire quant à leur situation.

Il ajoute que cette transparence absolue peut également se traduire par des punitions. En effet, celui qui a une propriété au Portugal est considéré comme un propriétaire terrien et peut être considéré comme fraudeur s'il ne déclare pas cette propriété. Il précise qu'à ce niveau-là, il n'y a pas de seuil de matérialité. En effet, seul le fait d'être propriétaire immobilier est pris en compte, peu importe la valeur du bien.

Il estime en ce sens qu'il peut être choquant, pour ces personnes, de se rendre compte que les partis politiques peuvent pour leur part établir une comptabilité à la louche alors que tout le monde sait que les partis ont des comptabilités qui sont correctement tenues et révisées.

Il rappelle en outre que la Suisse est souvent critiquée pour son manque de transparence. Il pense que les intérêts des uns et des autres peuvent être considérables sur certains objets et les risques d'influence sont importants.

Un député (EAG) souligne que les discussions sur les dons étrangers concernent l'article 29B, alinéa 6. Il ajoute que, par souci d'arrangement et à la suite de l'audition du professeur Tanquerel, il a décidé d'abroger intégralement cet alinéa. En effet, le professeur Tanquerel n'estimait pas envisageable d'interdire les dons extra-cantonaux provenant de Suisse.

Il indique en revanche que si les députés veulent maintenir l'interdiction des dons provenant de l'étranger, c'est tout à fait possible, mais il faudra trouver une formulation qui concerne uniquement les dons provenant de l'étranger.

S'agissant du seuil de matérialité, il propose un amendement pour l'augmenter à 80 000 francs.

Il attire l'attention des députés sur le fait que le budget doit être déposé, au plus tard 4 semaines avant la votation. Il y a un élément de transparence qui est exigé avant que l'électeur ne commence à voter.

Il invite les députés à accepter ses deux amendements, l'un étant le renvoi auprès de la Commission électorale centrale et l'autre étant l'augmentation du seuil de matérialité à 80 000 francs (art. 29B, alinéa 1).

Un député (S) s'adresse au MCG et au PLR afin de mieux comprendre quels sont les éléments de ce projet de loi qui leur pose problème. En effet, afin d'avoir un débat constructif et de négocier de manière plus fine, il leur demande si c'est l'aspect de la transparence ou du seuil de matérialité qui est problématique.

M. Mangilli signale aux commissaires que le Conseil d'Etat a pris connaissance des amendements ce jour et a procédé à une évaluation de ce projet de loi. Le Conseil d'Etat souhaiterait que la commission l'entende

avant de procéder au vote. M. Mangilli se permet de transmettre cette communication, car il y a une ou deux questions qui se posent en ce qui concerne la Commission électorale centrale.

Un député (EAG) n'a aucune objection avec le fait d'auditionner le Conseil d'Etat avant de commencer les travaux dans les détails. Par ailleurs, il aimerait proposer l'audition d'une délégation de la Commission électorale centrale.

Un député (PLR) estime qu'il est impératif d'auditionner le Conseil d'Etat avant de continuer à discuter, car la vision individuelle de chaque groupe pourrait en être influencée.

Pour répondre à la question de son collègue (S), il indique ne pas comprendre pourquoi tous les partis sont mis sur un même pied financier. En effet, si un parti a 10 ou 150 candidats, les coûts ne seront fondamentalement pas les mêmes. Cela ne veut pas dire qu'il faut mettre un seuil à 6 millions pour être sûr que personne ne soit concerné.

Il explique aux commissaires que, dans sa commune de résidence, un référendum a été déposé contre la décision du Conseil municipal de réaliser une crèche. Avec des habitants et des partis politiques, il a fait une alliance pour soutenir la décision du Conseil municipal. En ce sens, des photocopies ont été distribuées, etc. Il ajoute qu'il a ensuite reçu un document de la part du Service des votations lui demandant d'établir une comptabilité pour déterminer ce que le « PLR champagne » allait mettre dans l'opération. Il en a été surpris, à la vue des centaines de francs dépensés. Il y voit une forme de contrainte étatique et se demande simplement s'il faut aller encore plus loin.

Un député (EAG) revient sur la question des auditions et relève que la commission a procédé à toutes les auditions qui ont été suggérées avant l'entrée en matière. La commission a entendu le professeur Sciarini, le professeur Tanquerel ainsi que M. Ascheri, qui est le connaisseur de ces matières à Genève. Cela étant, il admet qu'ils n'ont pas auditionné le Conseil d'Etat.

La présidente explique que la commission n'a pas encore auditionné le Conseil d'Etat, car elle a trouvé plus judicieux de voter l'entrée en matière au préalable. Dès lors, si les députés le souhaitent, ils peuvent désormais réfléchir à d'autres auditions avant de poursuivre.

Un député (PLR) revient sur l'audition du professeur Sciarini. En effet, selon lui, le professeur a fait un témoignage personnel particulièrement orienté. Il n'avait pas l'impression d'auditionner un intellectuel qui leur donne un avis sur le sujet.

Un député (EAG) indique que la liberté académique signifie que les professeurs d'université ont le droit d'avoir leur opinion et de l'exprimer. Le professeur représente son opinion et il n'y a pas de doctrine officielle de l'université sur cette question.

Il reçoit volontiers d'autres suggestions d'auditions en dehors du Conseil d'Etat, tout en indiquant qu'au final, les partis politiques sont les usagers des campagnes électorales et ont une expérience de gestion de budget et de recherche de fond. Selon lui, dans une certaine mesure, la commission a besoin de moins d'auditions que pour d'autres objets.

La présidente propose de passer en revue les amendements restant pour voir si d'autres audition sont le cas échéant sollicitées.

Un député (EAG) estime que si la commission procède à d'autres auditions, ce ne sera pas forcément sur les amendements, mais sur le fond et il ne voit pas qui la commission pourrait auditionner de plus.

Un député (S) relève qu'il est possible que la Déclaration de Berne (Public Eye) ait réalisé des travaux sur la transparence politique, car il s'agit d'un sujet d'actualité fédérale et internationale.

La présidente demande à l'auteur du projet de loi de leur donner une fourchette des coûts que ce projet de loi engendrerait. Celui-ci lui répond qu'il n'a pas chiffré les coûts. Il peut simplement indiquer que, matériellement, il s'agit de faire un travail de recensement, de stockage, d'administration, de réception, de placement et d'archivage du matériel de campagne électorale sur une période de fonctionnement de 5 à 6 mois. Selon lui, pour cet aspect du travail, cela nécessite environ un poste et demi de travail.

En ce qui concerne les locaux, il pense qu'il y a des endroits l'on peut loger ces activités dans le parc immobilier de l'Etat, sans dépenser des milliers de francs.

Il ajoute que les jetons de présence supplémentaires de la Commission électorale centrale doivent être pris en compte. M. Vanek indique que cette commission n'a pas de bureau, mais il pense qu'ils devraient soit en constituer un, soit créer une commission *ad hoc*. Ce Bureau tiendrait des réunions hebdomadaires et le plénum de cette commission se réunirait une dizaine de fois. Il explique qu'il faut évaluer cela au tarif des jetons de présences, ce qui doit représenter environ 25 000 francs.

Il en vient finalement aux coûts de la fiduciaire ou de la société d'audit qui effectuerait le contrôle. Il faudrait se renseigner auprès d'une enseigne. Il rappelle que c'est M. Ascheri qui leur a ouvert la possibilité de la

Commission électorale centrale. Selon lui, il faut aller dans ce sens et la doter des moyens et compétences nécessaires.

Un député (Ve) a une question concernant l'amendement à l'article 29B, al. 9. Il est inscrit : « faire vérifier par des tiers qualifiés ». Il demande si les tiers qualifiés sont des sociétés privées.

L'auteur du projet de loi pense, en effet, que la Commission électorale centrale n'a pas d'expertise dans ce domaine, alors il serait envisageable d'engager un fiduciaire.

Le même député (Ve) estime que ce genre d'expertise peut se faire au sein du département des finances. La question est donc de savoir s'il faudrait externaliser les contrôles ou non.

L'auteur du projet de loi indique que s'il y a une piste, les députés pourront poser la question au Conseil d'Etat. Il ajoute qu'il n'y est absolument pas hostile. En effet, il était simplement parti de l'idée que puisque la Commission électorale centrale ne pouvait pas le faire, elle le déléguerait à des tiers, ce qui n'exclut pas l'Etat.

Le même député (Ve) indique qu'un collègue (S) a mentionné la Cour des comptes, mais il ne sait pas si cette dernière aimerait récupérer cette tâche. Il relève que la commission pourrait le lui demander lors d'une audition.

Un député (MCG), à la lecture du premier paragraphe, se demande si le champ d'application du projet de loi ne devrait pas être étendu aux grandes communes genevoises (Genève, Meyrin, Vernier et Lancy) qui sont également sujettes aux mêmes dérives financières.

L'auteur du projet de loi note que la question se posera effectivement à terme. Cela étant, il pense que, pour le moment, il faut avancer petit à petit et l'élection principalement intéressante est celle du Grand Conseil. Si le processus de contrôle et le plafonnement sont mis en place et que cela fonctionne correctement, l'extension du champ d'application sera possible.

Un député (MCG) en vient à l'article 29B, alinéa 11 relatif à la sanction. Il est totalement opposé à la sanction telle qu'elle est prévue. Selon lui, si le budget fixé est dépassé, la sanction devrait être de nature financière et non pas en termes d'élus.

L'auteur du projet de loi lui répond que la sanction visant à supprimer des sièges de députés posait un problème juridique considérable sur lequel M. Tanquerel s'est prononcé de manière catégorique. Dès lors, il a supprimé cette sanction pour insérer une sanction pécuniaire que le Conseil d'Etat fixera dans un règlement.

Un député (PDC) demande s'il est possible de demander à la Commission électorale centrale le coût que cela pourrait engendrer.

L'auteur du projet de loi et des amendements estime important que la dernière version du projet de loi soit transmise aux auditionnés avec les divers amendements.

La présidente constate qu'il n'y a pas d'opposition à auditionner le Conseil d'Etat, la Cour des comptes, ainsi que la Commission électorale centrale.

Un député (EAG) demande s'il est possible d'auditionner une délégation de deux ou trois personnes de la Commission électorale centrale.

La présidente prend note de cette demande.

Séance du 12 septembre 2018

Audition du Conseil d'Etat

La présidente accueille M. Antonio Hodgers, président du Conseil d'Etat, et lui indique que la commission souhaite entendre la position du Conseil d'Etat sur le PL 12310 amendé par M. Vanek.

M. Hodgers indique que le Conseil d'Etat n'a pas encore pris position sur ce projet de loi, mais qu'il est pour sa part en mesure tout de même de donner quelques orientations.

Il commence par mentionner que le Conseil d'Etat est attaché aux principes de transparence, de lisibilité et de fiabilité dans le cadre des élections et de la représentation démocratique. Il cite l'adage : « Qui paie commande ». Cet adage implique la nécessité, pour les citoyens, de savoir quelles sont les sources de financement existant derrière un parti politique, ou groupement amené à mener une campagne.

Il indique que Genève est un canton pionnier en la matière. Le débat se porte également au niveau fédéral à travers des initiatives. Il note que la notion de transparence est parfaitement admise par le Conseil d'Etat. En effet, la question d'un renforcement du dispositif pourrait se poser. Il estime qu'il est important de faire une corrélation claire sur les montants les plus importants, et non pas « les petits bons » de 100 francs.

Il en vient au plafonnement effectif des dépenses de campagnes électorales, qui est une autre chose. Sur ce point, M. Hodgers indique que le Conseil d'Etat n'a pas pris position dans la mesure où ses collègues et lui n'ont pas eu une réflexion philosophique sur le principe du plafonnement.

Il indique en revanche aux commissaires que le point de réflexion du Conseil d'Etat s'est principalement porté sur la question de l'applicabilité des dispositifs. En effet, ces dispositifs engagent très fortement des responsabilités institutionnelles, notamment celle de la Chancellerie. Selon lui, certaines dispositions du projet de loi, pour autant que le Conseil d'Etat entre en matière sur le principe du plafonnement, peuvent être difficiles à appliquer par l'Etat.

Il en vient à la sanction démocratique visée par l'article 29B, alinéa 11, qui s'appliquerait en cas d'abus du système de plafonnement. Selon lui, il est impensable que les électeurs se voient sanctionnés par la perte d'un représentant, du fait que les dirigeants du parti concerné n'ont pas respecté le dispositif. Il estime que ce type de sanction ne tient pas sur le principe. Selon lui, il faut que la sanction relève de la même dimension. Par ailleurs, une sanction démocratique de ce type viendrait à modifier l'expression de la volonté populaire en matière électorale et violerait des principes constitutionnels.

Il estime que la question des contrôles se pose, pour autant que le Conseil d'Etat entre en matière sur le principe du plafonnement. Au vu des moyens actuels, les mesures qui seraient confiées à la Chancellerie semblent difficiles à pouvoir être appliquées. Il donne l'exemple des Etats-Unis, où, en réalité, des personnes ne versent pas de dons au parti, mais paient des prestations de campagne. Il s'agit donc de comptabiliser ces paiements qui ne sont pas tous signés au nom du parti. Il est donc très difficile d'additionner ces prestations. Finalement, il relève qu'un système facile à contourner n'est pas un système adéquat.

M. Hodgers indique que pour le Conseil d'Etat, les dispositifs de ce projet de loi sont, soit clairement contraires à des dispositions constitutionnelles, soit très compliqués à appliquer par l'administration. Il précise qu'il ne conteste pas l'opportunité de se poser la question d'une certaine équité de traitement dans le financement des campagnes électorales.

Il se souvient qu'avec M. Vanek, dans cette même salle, ils avaient largement débattu du sujet et ils étaient arrivés à un consensus assez large. Finalement, le constat avait été que le dispositif qui devait être mis en place était disproportionné par rapport à l'objectif recherché.

M. Hodgers s'excuse au nom du Conseil d'Etat pour ne pas avoir encore donné sa position. Il retournera auprès de ce dernier pour mener un débat.

Le député cité se souvient également du débat de commission, qu'ils avaient tenu, notamment avec M. Hodgers, sur l'article 29A actuel. Il souhaite préciser que ce projet de loi prévoyait un plafond de 100 000 francs

par liste et qu'il y avait eu très peu de réflexion sur les dispositions d'application. Il estime que ces dispositions ne sont pas entrées en vigueur, car il y avait une opposition de principe. Quoi qu'il en soit, il remercie M. Hodgers pour avoir transmis la position du Conseil d'Etat.

Un député (EAG) indique que le principe général de ce projet de loi est de tenter de mettre en œuvre une augmentation de la transparence et un plafonnement.

Il demande si le Conseil d'Etat aurait un intérêt à l'accroissement de la transparence des campagnes électorales, notamment un intérêt à instaurer un plafond pour éviter les dépenses débridées, et fixer un seuil raisonnable, si la Commission arrivait à trouver des mécanismes adéquats. Il a bien compris que M. Hodgers ne pouvait pas se prononcer sur la mise en œuvre ni sur la position de fond du Conseil d'Etat. Il demande si, sur le principe, le Conseil d'Etat y verrait un intérêt.

Il indique à M. Hodgers que la commission a été rendue attentive à ces points (sanction, contrôle) par le professeur Tanquerel ainsi que M. Ascheri, qui sont venus expliquer les difficultés auxquelles la Chancellerie serait confrontée. Ils ont pu aborder les problèmes d'applicabilité.

En ce sens, il explique qu'il y a eu des premières propositions de modifications visant à infliger une sanction pécuniaire plutôt qu'une sanction en termes de sièges d'élus.

En ce qui concerne la charge de travail ponctuel qu'aurait la Chancellerie, tous les 5 ans, il explique que la commission, à la suite des remarques de M. Ascheri, a commencé à travailler sur un dispositif de contrôle, sous l'autorité d'une Commission électorale centrale ad hoc.

Il explique qu'une réflexion est en cours pour essayer de trouver un système léger, qui réponde aux objectifs politiques généraux. Si le Conseil d'Etat y voit un intérêt, il pense qu'avec ses services, ils pourraient participer à une réflexion de manière utile, sur la mise en œuvre de ces dispositions.

Il pense que la commission devrait auditionner le Conseil d'Etat une fois que les travaux de la commission seront plus avancés.

M. Hodgers lui répond que le Conseil d'Etat est totalement attaché au principe de transparence et que tous les dispositifs pouvant la renforcer sont les bienvenus. Le détail doit encore être travaillé, mais aujourd'hui, la nécessité d'une transparence au niveau du financement des campagnes ne peut pas être contestée.

M. Hodgers ne veut pas s'avancer sur la position du Conseil d'Etat concernant le plafonnement, car ils n'en ont pas formellement discuté. Il

relève que si une majorité de la commission souhaite aller de l'avant, le Conseil d'Etat se prononcera sur l'opportunité.

En ce qui concerne les moyens, il a pris connaissance d'un amendement EAG visant à transférer la responsabilité à la Commission électorale centrale. M. Hodggers pense que cela pourrait être intéressant. Il trouve cette ouverture tout à fait appréciable, car dans le projet de loi initial, une police des partis politiques était demandée. Il lira avec attention les recherches de solutions.

Il indique qu'il amènera ce sujet au Conseil d'Etat puisque la commission a déjà voté l'entrée en matière. Une position en émanera, et ensuite, le cas échéant, ils verront comment ils pourront collaborer.

Un député (Ve) demande à M. Hodggers s'il voit une différence entre les élections au Grand Conseil et les élections au Conseil d'Etat.

Il soulève en outre le problème des fonds étrangers, qui s'est manifesté lors des dernières élections. En effet, il y a toujours un risque d'influence de certaines entités qui auraient des intérêts à Genève. Genève est un lieu sensible où des décisions, qui se prennent au niveau local, concernent également la Genève internationale. Il estime que ce ne sont pas des enjeux à sous-estimer.

M. Hodggers lui répond, en ce qui concerne les fonds étrangers qui se sont manifestés lors des dernières élections genevoises, que s'il y avait eu l'interdiction préconisée par ce projet de loi, les choses auraient été compliquées. En effet, M. Hodggers demande comment il serait possible de contrôler les opérations où des membres du parti reçoivent des fonds étrangers pour ensuite les verser au parti politique.

Il estime que le dispositif nécessaire pour trouver une telle information est très lourd. Selon lui, seul le ministère public, avec l'aide de la police chargée de la criminalité économique, pourrait s'en charger. Il y voit une trop grande facilité de contournement.

M. Hodggers relève de plus que la dernière campagne électorale a démontré que notre démocratie est solide et que les citoyens ne sont pas dupes. A ce titre, il mentionne que le GEM a investi 270 francs par voix et cela n'a pas marché.

Il souligne que, d'une manière générale, le parlement légifère, car il estime qu'il y a une dérive. Dans le cas d'espèce, il observe une tentative de dérive. Il constate également que le système actuel a été très résilient et a prouvé la maturité politique des citoyens.

Un député (MCG) indique que l'essentiel des questions qu'il voulait poser a été posé par le député (Ve). Cela étant, il y a une question à laquelle

M. Hodggers n'a pas répondu. En ce sens, il en vient à la distinction entre le scrutin majoritaire et le scrutin proportionnel. Ce sont deux sujets complètement différents et il aimerait entendre M. Hodggers sur le paramètre du scrutin majoritaire.

M. Hodggers a oublié d'y répondre et s'en excuse. Il ne souhaite pas parler à la place des auteurs du projet de loi, mais si le principe est de limiter l'effet de l'argent sur l'expression démocratique, il dirait qu'une élection est une élection et qu'une votation est une votation. M. Hodggers dirait qu'il n'y a pas de raison de faire une distinction. En effet, il ne verrait pas pourquoi une élection serait soumise à une règle et pas d'autres.

Il estime en revanche que dans les modalités, il est clair qu'une élection majoritaire est plus individuelle qu'une élection proportionnelle. En effet, quand il s'agit d'une élection majoritaire, il y a une plus grande indépendance de la campagne électorale des candidats à l'exécutif qu'à celle du Grand Conseil. Par conséquent, la diversité de l'origine des fonds dans une élection majoritaire est naturellement plus grande que dans une proportionnelle.

Il ajoute qu'il reste encore à prendre en compte la campagne électorale au Conseil des Etats qui est soumise au droit cantonal, contrairement à la campagne nationale qui relève du droit fédéral.

Il pense par ailleurs qu'un système de contrôle ne doit pas engendrer de situations trop complexes, notamment avec trop de charges administratives, pour les personnes de bonne foi. Or, il le craint. Il a parcouru le projet de loi et il n'a pas encore compris comment la consolidation de tous les frais de campagnes, divers et variés, serait faite.

Le même député (MCG) estime que les modalités pourraient être différentes pour l'une ou l'autre élection. Il lui demande s'il n'a pas le sentiment que c'est au niveau des sanctions que cela doit différer. Il pense que les sanctions ne peuvent pas être les mêmes. En effet, dans un cas, il s'agit d'une élection de liste, proportionnelle, et dans l'autre, il s'agit d'une élection individuelle, majoritaire. Il pense que ce sont des sujets qui doivent être abordés.

M. Hodggers lui répond que c'est certain. Cela étant, il réaffirme qu'en termes de sanction, le Conseil d'Etat n'entrera absolument pas en matière sur des sanctions qui touchent à l'ordre démocratique. S'il y a un abus financier, la sanction ne doit être que financière.

Il indique que son expérience acquise lors de ces 5 années à la tête du département de la construction et du logement lui a permis de voir un certain nombre d'infractions en matière de patrimoine et en matière de construction. Il y a des infractions qui lui paraissent gravissimes, mais il se trouve que le

montant des amendes était dérisoire par rapport au montant engagé ou même escompté. Les amendes étaient moindres, mais par contre, les remises en conformités sont très chères.

Il indique que lors d'une élection, le peuple s'est exprimé et il n'est pas possible de remettre le résultat en cause par la suite. Il précise qu'en termes de proportionnalité, le droit est très restrictif.

Un député (S) est ravi que le Conseil d'Etat aille dans ce sens-là, en ce qui concerne la transparence. Il relève que dans ce projet de loi, la transparence fonctionne par un seuil de 50 000 francs, à partir duquel un contrôle serait effectué. Il en vient au fait que dans cette commission, certaines personnes souhaiteraient rehausser ce seuil. Cela étant, il estime que si le seuil est placé à 500 000 francs, la transparence ne sera pas effective puisque personne ne serait soumis au contrôle. Il aimerait bien entendre M. Hodgers sur ce point.

Il relève en outre qu'à l'article de l'article 29B, alinéa 3, il s'agirait plutôt de notions matérielles de campagne (annonces de presse, annonces sur la voie publique y compris les transports, publicités cinématographiques, publicités par l'objet, parutions électroniques, etc.). Cela s'apparente davantage à des campagnes législatives et/ou majoritaires, mais pas sur l'aspect des groupes de soutien. Il indique qu'il y a une grande marge de manœuvre qui est laissée au Conseil d'Etat pour définir l'aspect matériel de ce qui est pris en compte.

Il demande à M. Hodgers s'il ne craint pas qu'une forme de sanction financière ait un effet pollueur payeur. C'est-à-dire que les partis pourront dépasser le plafond, et par la suite, ils paieront aisément une amende dérisoire. Dès lors, la cible du plafonnement serait complètement ratée.

Il a pour le surplus une remarque à faire concernant la sanction démocratique qui était initialement proposée dans ce projet de loi. Il fait le parallèle avec l'affaire qui se passe actuellement au sein du Conseil d'Etat. Il relève qu'il est question d'un magistrat, élu historiquement au premier tour, et qui finalement, va peut-être quitter le gouvernement. Il ne s'avance pas puisqu'il s'agit encore d'une situation provisoire. Dans l'éventualité d'une sanction, ce Conseiller d'Etat perdrait son poste. En ce sens, il demande si, finalement, ce serait aller à l'encontre de la volonté populaire.

M. Hodgers lui répond que ce n'est pas l' élu qui doit être protégé d'un point de vue démocratique. En effet, c'est la libre expression de la volonté populaire qui doit l'être. Il estime qu'il n'y a pas de raison d'annuler des voix à cause des choix de dirigeants d'un parti. Ce ne serait pas le parti qui serait sanctionné, mais le peuple.

Il ne voit aucun parallèle avec l'affaire qui occupe M. Maudet. En effet, il n'y a aucun enjeu démocratique particulier là-dessus. Il s'agit d'un Conseiller d'Etat qui a admis avoir menti à ses collègues. M. Hodgers indique que l'organisation du Conseil d'Etat et sa représentation appartiennent au Conseil.

Il souligne que sur les principes, le Conseil d'Etat s'opposera à une sanction qui viserait à péjorer la représentation populaire, par la faute de dirigeants de partis. M. Hodgers estime qu'il ne faut pas mélanger les responsabilités.

Il admet qu'il est vrai que dans certains cas, les partis pourraient aisément payer l'amende. Cependant, M. Hodgers croit en une certaine autorégulation et pense qu'il ne faut pas vouloir tout légiférer. Il pense que le citoyen a un fort attachement à l'honnêteté, à la vérité et à la responsabilité. Il estime que les partis vont respecter le plafond, même s'il n'y a pas de dispositif de sanction. Il est sûr que l'autorégulation de l'opinion publique suffit.

Il relève, en ce qui concerne l'alinéa 3, que les frais de réalisation ne sont pas matériels, contrairement à ce qui est public. En effet, il y a des frais qui peuvent être cachés, comme les frais de réalisation. Il affirme que le Conseil d'Etat ne veut pas de marge de manœuvre à ce sujet, comme l'article semble lui en laisser. Il pense qu'en matière de droits démocratiques, il faut être très clair d'un point de vue législatif.

Il revient au problème du contrôle de l'ensemble des dépenses de campagne et se demande comment il serait possible d'aller chercher toutes les entités, surtout dans une élection majoritaire

En ce qui concerne le seuil, M. Hodgers pense qu'il est très important. Il estime qu'il est inutile d'aller sur des seuils beaucoup plus importants, car actuellement, l'opacité n'est plus acceptable.

Un député (Ve) relève que du point de vue de la transparence, il ne faut pas oublier que le budget de campagne doit être publié avant l'élection. Dès lors, l'électeur, en toute connaissance de cause, pourrait voter. Il estime qu'il est important que le budget de campagne soit publié de manière crédible. Il demande à M. Hodgers si une simple publication avant l'élection serait suffisante.

Il indique par ailleurs que la commission imaginait éventuellement d'introduire un plafonnement par liste et non pas par campagne. S'il s'en souvient bien, cela avait été accueilli de manière favorable par la commission. Selon lui, cela résoudrait la question de savoir s'il y a des listes apparentées.

M. Hodgers lui répond que la publication va dans le sens de la transparence, mais que dans un projet de budget, il faudrait le mettre en lien avec les comptes. Il est tout de même plus attaché à la question de la liste des donateurs. S'il comprend bien l'intention de l'auteur, il ne s'agit pas d'empêcher les citoyens de s'engager financièrement, mais d'empêcher les abus, avec des montants beaucoup plus considérables cachant des intérêts internes ou internationaux.

En ce qui concerne le plafonnement par liste, M. Hodgers lui répond que dans tous les cas, il faudra toujours se référer à l'entité juridique qui signe l'acte au Service des votations et élections. Le responsable est celui qui signe la liste électorale.

Un député (EAG) revient sur l'autorégulation des partis mentionnée par M. Hodgers. Il pense qu'il s'agit d'une partie de la réponse. Il demande à M. Hodgers s'il ne pense pas que cette dimension relativise la série d'objections techniques qu'il a faite.

Il a entendu M. Hodgers concernant les voix qui ont coûté chacune 270 francs au GEM. Selon lui, cela démontre que ce genre d'évaluation se réalise. Dès lors, il pense que si un dispositif public est institué avec un minimum de moyens pour le contrôler, ces évaluations seront faites avec un degré de précision plus élevé.

Il admet le fait que les électeurs genevois ne se sont pas fait acheter par le GEM. Cela étant, il indique qu'il s'agit d'un cas particulier, comme l'avait mentionné le professeur Sciarini. Dans le fond, l'argent investi dans les campagnes correspond à un résultat politique.

Par ailleurs, il rejoint son collègue (Ve) sur l'aspect de la publication des budgets de campagne avant les élections. En effet, actuellement, les comptes 2018 des partis ne seront rendus à la Chancellerie qu'en juin 2019, soit plus d'une année après les élections. Il lui demande si, indépendamment du problème de plafonnement, il y a lieu de trouver un moyen d'actualiser cette publication par rapport à l'élection.

M. Hodgers lui répond qu'il faut regarder s'il n'y a pas de problème juridique par rapport à ces dispositions. Il réitère le fait que le Conseil d'Etat est acquis quant au principe de transparence. Mais il ne va pas engager le Conseil d'Etat, mais sur le principe de transparence, cela ne le choque pas.

La présidente prend congé de M. Hodgers

Audition de la Cour des comptes

La présidente accueille M. Stanislas Zuin, président de la Cour des comptes, et lui cède la parole pour qu'il donne son opinion sur le PL 12310.

M. Zuin indique que la Cour des comptes, fidèle à sa coutume, ne prend pas position d'un point de vue politique sur un projet de loi. Il explique, qu'au nom de la Cour, il va se contenter de donner un avis sur les aspects techniques. Il ne prendra pas position sur l'opportunité de ce projet de loi.

Il mentionne que l'actualité de la Cour des comptes est chargée, car ils ont eu deux jours de présentation à Berne, avec l'ensemble des contrôles de financement au niveau suisse. Il ajoute qu'ils ont reçu vendredi la demande d'audition de la part de la commission et qu'il leur était difficile de préparer une présentation traditionnelle. Dès lors, il précise que si la commission en a besoin, la Cour pourra apporter des compléments par écrit.

M. Zuin a pu voir que la question de la compétence de la Cour des comptes se pose dans ce projet de loi. A ce sujet, il indique que « la Cour des comptes assure un contrôle indépendant et autonome de l'administration cantonale, des communes, des institutions de droit public et des organismes privés subventionnés ou dans lesquels les pouvoirs publics exercent une influence prépondérante » (art. 128, al. 1 Cst/GE).

M. Zuin a pu observer que la Cour des comptes est vue comme un candidat potentiel pour réviser les comptes dans le cadre de l'amendement à l'article 29B, al. 9. Au sens de la Cour des comptes, il faudrait clarifier cet élément, peut-être même, par une modification constitutionnelle.

Il en vient à la question des élections qui sont visées par le projet de loi. En effet, il observe que les élections du pouvoir judiciaire, du procureur général et de la Cour des comptes sont exclues du champ d'application du projet de loi, alors qu'il y a également des campagnes dans ces domaines.

Il souligne que si la commission devait choisir de confier cette compétence à la Cour des comptes, la Cour souhaiterait que cela soit une demande systématique. En ce sens, il estime que cette mission doit être inscrite dans la loi.

Il estime qu'il faudrait prévoir un principe selon lequel l'ensemble des comptes de campagnes soit révisé par la même institution. M. Zuin ajoute que le fait que cela soit mentionné dans la loi permettrait à l'institution de se préparer. Par contre, M. Zuin ne cache pas que cela représente un travail qui leur semble important.

Il n'estime pas qu'il s'agisse d'un travail compliqué, mais le risque pour l'image de l'institution sera maximal. L'institution n'aura pas le droit à

l'erreur. Il précise que, pour auditer des comptes de campagnes sérieusement, il faut avoir accès à l'ensemble des comptes pour les auditer et comprendre comment les mécanismes de ventilation et de répartition ont été faits pour la campagne x ou y.

M. Zuin en vient à se demander quels sont les enjeux de tels mécanismes. Il ne connaît pas les comptes précis de campagne, mais il a l'impression qu'il est question de quelques dizaines de milliers de francs.

Un député (EAG) indique à M. Zuin que le projet de loi porte sur un plafonnement de l'ensemble des dépenses du parti politique. Il ajoute qu'il s'agit d'une tentative de transparence, dans le cadre de la campagne électorale du Grand Conseil et du premier tour de la campagne électorale du Conseil d'Etat. L'idée est de faire un travail de recension et de transparence, donnant prise, le cas échéant, à des sanctions si le plafond était dépassé.

M. Zuin l'avait bien compris, mais il ne s'agit pas de rembourser 500 000 francs à chaque parti.

Il lui est répondu par la négative.

M. Zuin lui répond qu'il s'agit donc de déployer un mécanisme d'audit qui va coûter très cher pour vérifier une possible transaction financière de l'ordre de dizaines de milliers de francs.

Il aborde l'autre enjeu, qui n'est pas financier, mais qui est l'enjeu de conformité, visant à s'assurer du respect du seuil de 522 000 francs. Il s'agit d'un enjeu d'image lié au fonctionnement de la vie institutionnelle et il n'est pas possible de mettre une valeur monétaire à cela.

Il demande quels sont les enjeux en face de cette révision. S'il s'agit de l'enjeu financier, M. Zuin estime que ce n'est pas proportionnel pour quelques dizaines de milliers de francs. Par contre, s'il s'agit de l'enjeu d'image, cela se discute, car le bon fonctionnement des institutions n'a pas de prix.

Le même député (EAG) a bien noté que dans l'éventualité d'une compétence de la Cour des comptes, celle-ci souhaiterait que ces paramètres soient clarifiés légalement, par une modification constitutionnelle.

Il indique que la commission a souhaité l'entendre afin de connaître la compétence de la Cour des comptes en matière de révision de comptes, d'audit et, finalement, pour avoir une idée du travail que pourrait demander ce projet de loi. Il relève que l'enjeu ne porte pas sur la dépense de l'argent investi par la collectivité, qui est modeste dans les campagnes. L'idée de ce projet de loi est de mettre sur pied un dispositif de plafonnement des dépenses pour les campagnes électorales, pour des raisons de bon

fonctionnement des droits démocratiques. En effet, il estime qu'une injection excessive d'argent dans les campagnes électorales, à l'échelle de Genève, peut être problématique du point de vue de la libre formation de l'opinion.

A ce sujet, il mentionne pour le surplus que la Commission a auditionné le professeur Sciarini sur l'impact de l'argent dans les campagnes électorales. De plus, la commission a auditionné le professeur Tanquerel sur les aspects juridiques et sur le problème lié à la sanction initiale du projet de loi. Finalement, la commission a procédé à l'audition de M. Ascheri, chef du service des votations, qui a observé un certain nombre de difficultés concrètes liées à la mise en œuvre de ce projet de loi. Enfin, il mentionne que la commission vient d'entendre le Conseil d'Etat, qui ne s'est pas encore prononcé de manière déterminée.

M. Zuin indique que c'est essentiellement l'alinéa 9 qui les préoccupe. Comme il l'a mentionné, il y a un risque d'image important. M. Zuin ajoute que c'est un travail qui va prendre un certain temps, pour être effectué au mieux. Lors de l'élection du Grand Conseil, ces heures de travail ne seront pas consacrées à des missions traditionnelles pour un but que la Cour trouve satellite à l'esprit de la constitution actuelle.

Un député (S) demande à M. Zuin de combien d'ETP il faudrait augmenter la Cour des comptes si cette prérogative leur était confiée.

M. Zuin n'a pas de situation comparable à disposition. Il faudrait se mettre en relation avec des sociétés de révision de partis et avoir la Présidence d'un parti bienveillant qui lève son mandataire du secret professionnel pour savoir combien d'heures le réviseur a travaillé et ce qu'il a fait. Avec ces éléments, il pourrait revenir avec une estimation.

Un député (UDC) relève que M. Zuin a parlé des difficultés de vérification des comptes d'un parti politique et que cela nécessiterait une modification constitutionnelle. Il demande si le fait que ce soit d'une utilité publique ne leur permet pas de faire cela sans modification constitutionnelle.

M. Zuin estime que la question est intéressante. Il mentionne qu'il y a une association genevoise d'utilité publique qui leur a écrit par rapport à des problèmes de gouvernances, en demandant leur intervention, en sachant qu'elle ne touche pas de subvention. A cet effet, une analyse des textes légaux a été effectuée et la conclusion est que la Cour des comptes n'était pas compétente, car le critère d'utilité publique ne fonde pas sa compétence. Autrement, ils auraient pu aller enquêter dans toute une série de fondations privées.

Un député (Ve) est conscient du fait que la révision des comptes de campagnes peut être relativement détaillée. Il demande s'il est nécessaire

d'avoir un organisme central pour examiner la crédibilité des comptes qui sont présentés. Il demande s'il ne serait pas possible d'instaurer une règle demandant à chaque parti d'avoir un réviseur de compte, qui finalement, enverrait un rapport à la commission électorale.

M. Zuin indique qu'un problème d'indépendance réel du réviseur face à son client qui le paie pourrait survenir. En règle générale, la société reste indépendante, mais il arrive qu'il y ait des cas où le réviseur a perdu son indépendance. Il estime qu'avec la Cour des comptes, ce risque n'existerait pas.

Un député (EAG) explique à M. Zuin que ce projet de loi est une base et qu'il n'est pas « verrouillé ». L'entrée en matière a été votée et la commission essaie de trouver des réponses aux problèmes évoqués par les auditionnés précédemment mentionnés.

Il indique que le but est que les partis et groupements fournissent un budget, qui est vérifié, mais cela ne concerne que des dépenses de campagne considérées de manière relativement restrictive. Une définition pourrait renforcer ce point. Cela permettrait de publier les budgets de campagne avant les élections pour que les électeurs aient une idée de combien le parti va dépenser et d'où vient l'argent dépensé.

Il admet que la réflexion de la commission n'est pas forcément aboutie dans l'état de ce projet de loi. Il rappelle qu'il est possible d'écarter ce qui est invérifiable. Il est conscient du fait qu'en ayant une vision trop complète des comptes de campagnes, des difficultés majeures peuvent se poser.

Un député (S) indique que le défi de cette commission sera de définir les aspects matériels, salariaux et de fonctionnement. En effet, ces aspects matériels doivent être beaucoup plus clairs.

M. Zuin précise que plus ces aspects seront restreints, plus le contrôle en sera facilité. Il indique qu'au cas où la commission a des questions supplémentaires, la Cour des comptes se déterminera par écrit.

La présidente prend congé de M. Zuin.

Discussion interne

Un député (EAG) pense qu'il serait intéressant de mettre à disposition de la commission les travaux sur la mise en place de l'article 29A de la loi actuelle. En effet, il y a eu des échanges et une réflexion sur une matière qui est, en substance, analogue.

La présidente demande si la commission a d'autres souhaits d'auditions.

Ce même député (EAG) ne souhaite pas prévoir de nouvelles auditions. Il estime qu'il faut avancer, mais qu'il ne faut pas forcer le rythme. Il ajoute qu'ils feront le point après l'audition de la Commission électorale centrale.

Un député (Ve) revient sur la question du plafonnement par liste. Il ne sait pas si l'auteur du projet de loi souhaite faire une proposition qui va dans ce sens. Il lui semblait que la commission y était plutôt favorable.

Un député (PLR) relève qu'il ne s'est pas prononcé à ce sujet.

La présidente confirme qu'ils ne se sont pas prononcés.

Le député (EAG) n'a pas de problème avec cela, mais répond à son collègue (Ve) qu'il doit se sentir libre de faire des amendements. Il ne veut pas apparaître comme propriétaire de ce projet de loi. Chaque député peut raisonnablement réfléchir à une formulation.

Un autre député (Ve) observe qu'il y a peut-être un côté « swiss finish » à vouloir systématiquement faire des opérations complètes et totales de contrôles. Selon lui, il faut faire attention à la matérialité du contrôle. Il pense qu'il serait intéressant d'instaurer une base légale permettant de faire des contrôles lorsqu'il y a des cas douteux, dans la mesure où les $\frac{3}{4}$ des élections se passent correctement. Il n'est pas d'accord avec le fait de systématiquement demander un audit de tous les partis en lice.

Un député (MCG) a été très intéressé par l'audition de M. Zuin, qui a fait trois remarques centrales. M. Zuin s'est demandé pourquoi il n'y avait que deux élections visées par ce projet de loi et pas les autres. De plus, M. Zuin a évoqué le rapport entre les coûts d'un tel dispositif et l'objectif visé. Finalement, il a mentionné la problématique du travail et des exigences en amont de la Cour des comptes. A titre très personnel, il estime qu'il ne faut pas passer de la transparence au voyeurisme.

Un député (EAG) indique que M. Zuin a mis le doigt sur un problème qui n'avait pas encore été évoqué, soit sur le fait que les auteurs du projet demandent qu'on contrôle un extrait de l'ensemble des dépenses réelles, celles qui sont matérielles, ce qui est relativement facilement contrôlable. M. Hodggers a été clair quant à la question d'autorégulation. En ce sens, il pense qu'il n'est pas forcément nécessaire de mettre une sanction.

Séance du 26 septembre 2018

Audition de la Commission électorale centrale

La présidente accueille M. Samuel Terrier, président de la Commission électorale centrale (ci-après la CEC), et M. Michel Bertschy, vice-président.

M. Terrier relève que la CEC n'a pas réellement débattu du fond de cette problématique, car il ne leur appartient pas de se prononcer sur l'opportunité d'un tel projet. Il indique que la CEC a essentiellement débattu de l'audit des comptes de campagne, soit la mission qui lui incomberait dans ce projet de loi.

M. Terrier mentionne que plusieurs aspects sont apparus, notamment celui de l'ordre philosophique. Il précise que la CEC est une commission d'observateurs. Elle suit les règles de l'OSCE à ce sujet et note ce qu'elle observe.

M. Terrier explique que la CEC ne participe pas à l'organisation des élections, contrairement à d'autres commissions électorales. Il s'agit d'une commission qui intervient à deux moments en particulier. Elle intervient, d'une part, pour le contrôle des codes secrets de verrouillage et déverrouillage de l'urne électronique et, d'autre part, pour l'examen de validité des bulletins de vote.

M. Terrier souligne que la CEC s'en tient aux recommandations de l'OSCE. L'OSCE mentionne qu'il ne faut pas que la CEC soit partie prenante au processus électoral. Cette recommandation a pour but de ne pas altérer la valeur des observations de la CEC. M. Terrier précise que la CEC estime à l'unanimité que c'est une notion importante pour que les observations de la CEC gardent de la valeur, notamment auprès du Conseil d'Etat au moment de signer le procès-verbal final de l'opération électorale ou auprès de la Chancellerie et des services concernés lorsqu'il y a des anomalies. M. Terrier insiste sur le fait que la CEC ne doit pas être juge et partie.

M. Terrier cède la parole à M. Bertschy, vice-président, pour les aspects techniques.

M. Bertschy attire l'attention des députés sur le fait que la CEC a véritablement un rôle d'observation, qui a pour but d'apporter un renfort à la Chancellerie et à l'administration. En effet, durant le processus, depuis l'extraction des noms d'électeurs jusqu'à la promulgation du résultat des votations, la CEC apporte un regard extérieur qui permet de corriger les anomalies tant que l'opération n'est pas close. En cas de problème, la CEC peut permettre d'éviter un problème qui pourrait surgir.

M. Bertschy estime que si la CEC est introduite dans le processus électoral, sa nature en serait modifiée, tout comme sa composition. M. Bertschy souligne le fait que dans l'éventualité où la CEC devrait réviser des comptes, elle aurait besoin de compétences supplémentaires. Selon M. Bertschy, il peut s'avérer compliqué de recruter du personnel une fois tous les cinq ans. Il faudrait avoir un mandataire externe qui procéderait à la révision des comptes tous les cinq ans ou, encore pire, engager du monde pour faire le travail en continu.

M. Bertschy précise que le budget actuel de la CEC est de l'ordre de 17 000 francs. Il soutient que dans l'éventualité d'une introduction d'un élément de contrôle supplémentaire, un budget nettement plus conséquent devrait être envisagé. M. Bertschy indique que, dans la structure actuelle de la CEC, ils ne sont pas favorables à une révision conduite par la CEC.

M. Terrier complète les paroles de M. Bertschy en ajoutant que les quatre experts de la CEC sont nommés par le Conseil d'Etat. Il y a un expert en procédure, un juriste, un informaticien et un comptable. Il fait remarquer que la CEC aurait besoin d'un mathématicien. Il indique que la CEC avait, à ses côtés, un ingénieur de l'EPFL qui l'aidait au niveau de l'analyse de la pertinence des contrôles de votes électroniques. Il s'agit de questions ardues qui ne peuvent pas être traitées uniquement par quatre experts. M. Terrier affirme qu'en l'état actuel, la CEC a déjà besoin de plus d'experts.

Un député (EAG) indique aux auditionnés que l'idée de solliciter une commission électorale venait de M. Ascheri. En effet, selon M. Ascheri, la Chancellerie n'était pas en mesure d'assumer un surcroît de travail tous les 5 ans. Il ajoute que M. Ascheri a suggéré la possibilité de créer une commission électorale ad hoc, qui, le cas échéant, emploierait des réviseurs externes. Il explique qu'il a fait cette proposition d'amendement en ce sens.

Il tient par ailleurs à préciser qu'il est conscient du fait qu'en l'état actuel, la CEC n'a pas les moyens de faire ce travail. Si tel devait être le cas, il indique que des moyens supplémentaires devraient leur être donnés.

Il revient sur la contradiction évoquée entre la nature observatrice de la CEC, qui doit vérifier la régularité des processus, et la notion de contrôle proposée par le projet de loi. Il demande à M. Bertschy s'il n'y a pas tout de même une convergence. En effet, il a bien compris que la CEC vérifie la régularité du fonctionnement du processus électoral, mais ce projet de loi propose une extension des règles du jeu électoral. Il s'agirait d'un constat quant au respect de ces règles par les partis politiques. Sur le plan philosophique, il ne voit pas quelle est la contradiction et aimerait entendre M. Bertschy sur ce point-là.

M. Bertschy précise que la CEC a pour fonction de légitimer le processus électoral du point de vue des institutions démocratiques. Elle a pour fonction d'assurer, aux acteurs du processus démocratique, la régularité et de la légalité du processus.

M. Bertschy, estime qu'en faisant participer la CEC au processus, par le biais du contrôle, qu'il faudrait alors imaginer un autre type de commission électorale, qui aurait la faculté d'organiser les élections, comme en Angleterre. Cela étant, M. Bertschy indique que c'est contraire aux traditions démocratiques suisses.

M. Bertschy, du point de vue d'une logique des institutions, pense que le fait de donner la possibilité à la commission électorale d'intervenir dans le processus électoral pour, ensuite, dans le pire des cas, décider que les comptes d'un parti sont faux n'apporte rien à la légitimité du processus électoral.

M. Terrier complète la remarque de son collègue en disant qu'il y a un certain nombre d'années, un membre de la commission avait demandé comment cela se passait pour les comptes des partis qui devaient être déposés. M. Terrier estime que leur rôle était justement de demander comment cela se passait. Ils ne doivent pas faire le travail, mais uniquement le contrôler afin de juger de sa régularité.

M. Terrier évoque, dans le même sens, qu'en cas de votation où un recomptage des voix s'avère nécessaire, la CEC devait uniquement contrôler la façon dont les votes sont recomptés.

M. Terrier mentionne que la loi prévoit que les comptes soient audités et contrôlés. Le rôle de la CEC est d'observer si les choses ont été faites correctement. La CEC estime à l'unanimité qu'il faut préserver ce poids et cette crédibilité.

Un député (PDC) souhaite s'assurer qu'il a bien compris les propos des auditionnés. Il leur demande confirmation du fait que la CEC s'oppose à son implication dans le cadre de ce projet de loi pour deux motifs. D'une part, la CEC s'opposerait à son implication, car elle ne souhaite pas intervenir dans un processus supplémentaire, qui n'est pas prévu. D'autre part, la CEC s'opposerait à son implication pour une question de moyens, qui l'empêcherait d'aller dans cette direction.

M. Terrier lui répond par la positive.

Un député (EAG) a mieux compris l'explication de M. Terrier. La CEC souhaite rester dans un rôle d'observation et de constat de la régularité du processus, et ne souhaite pas être impliquée dans un rôle opérationnel de

vérification. Le cas échéant, il propose la création d'une commission ad hoc, dont la CEC pourrait constater la régularité de son fonctionnement.

M. Terrier ajoute que les différents services de l'administration, intervenant au niveau du vote électronique, consultent la CEC tout au long de l'année. Par exemple, le Service des votations et élections les consulte en disant qu'il pense faire quelque chose et demande le point de vue de la CEC.

Un député (S) demande aux auditionnés s'ils ont une idée quant à l'organe qui pourrait avoir cette tâche de contrôle.

M. Terrier lui répond que la Cour des comptes a été citée dans leurs débats. Selon la CEC, la Cour des comptes a des compétences dans ce domaine et qu'elle serait en mesure d'être saisie une fois tous les cinq ans. Il serait également possible d'imaginer que le Service des votations et élections externalise cela.

M. Bertschy relève que l'organe de l'Etat, qui procéderait au contrôle éventuel des comptes des partis, leur importe peu. Il insiste sur le fait qu'il doit y avoir une base légale. M. Bertschy estime que la Cour des comptes est l'organe qui vient immédiatement à l'esprit. En effet, la Cour des comptes a des compétences dans la durée.

Un député (PDC) mentionne le fait que ce projet de loi soutient l'idée qu'avec une injection massive d'argent, on trompe la démocratie et que les bulletins de vote en sont influencés. Il demande aux auditionnés s'ils ont pu constater une telle situation.

M. Bertschy relève que la transparence des comptes des partis est une question éminemment politique. Cela étant, c'est une préoccupation générale puisque, depuis des années, le Conseil de l'Europe affirme que la Suisse est en retard sur la question de la transparence des comptes des partis. Dès lors, dans le cadre des obligations internationales, il serait bien, à tout le moins, d'examiner la problématique. Dans le cadre de sa mission, la CEC doit simplement constater la régularité du dépôt des comptes ainsi que les délais, conformément à la loi applicable. Pour le surplus, chacun est libre de penser ce qu'il veut.

M. Terrier estime que la relation directe entre l'argent et l'élection n'est pas aussi linéaire que ce que l'on pourrait croire. Selon lui, le volume d'argent n'est pas directement lié à l'efficacité.

M. Bertschy précise que la CEC ne l'a pas observé et que ce n'est pas observable.

Un député (MCG) a relevé deux différents aspects dans la présentation des auditionnés. Pour commencer, le rôle de la CEC est, par nature, plus

restreint qu'imaginé par la Commission des droits politiques. Il demande aux auditionnés s'ils pensent qu'il faudrait étendre les compétences de la CEC.

Il estime par ailleurs que le fait que la CEC n'intervienne pas tout au long du processus laisse des zones d'ombres durant lesquelles quelques aménagements peuvent être réalisés.

Il est très préoccupé par le scannage des enveloppes. En effet, lorsque les enveloppes sont scannées en flash, il est possible de lire ce qui se trouve à l'intérieur de l'enveloppe. Le brouillage n'est pas suffisant pour empêcher la lecture du contenu.

Enfin, il demande aux auditionnés quelles sont les étapes du processus durant lesquels la CEC a le contrôle sur les bulletins et à quel moment plus personne ne peut les toucher, s'agissant des votations.

M. Bertschy, s'agissant des votations, lui répond que le vote par correspondance correspond à 95% des votes. Il ajoute que, matériellement, pendant la période de votes, les bulletins arrivent tous les matins au SVE. Les enveloppes sont comptées et le bulletin de vote est séparé de la carte de vote. A ce moment-là, M. Bertschy explique qu'ils font des tas de 100 et, ensuite, les bulletins sont stockés dans une pièce fermée à clef. Finalement, les cartes de vote sont contrôlées sur un écran. M. Bertschy précise qu'à aucun moment il n'est possible de faire un lien entre le bulletin de vote et la carte de vote.

M. Bertschy, s'agissant du dépouillement, explique que les enveloppes contenant les bulletins sont ouvertes mécaniquement par les locaux de vote. Ces bulletins sont ensuite amenés dans une machine à compter, qui est spécialement calibrée pour chacune des votations et élections. La couleur des bulletins varie et la moindre variation de couleur est détectée par la machine, qui éjecte automatiquement le bulletin de vote. Ensuite, ces bulletins sont dépouillés pour que, finalement, une vérification soit faite sur les comptes entre le nombre de bulletins et les bulletins dépouillés.

M. Bertschy indique que, statistiquement, ces machines ont un taux d'erreur de 0.05%. Selon lui, il s'agit d'un taux acceptable à la comparaison du taux d'erreur lors des décomptes faits manuellement.

M. Bertschy, s'agissant toujours des votations, explique que cela diffère puisque c'est centralisé. Pour les dernières élections, afin de gagner du temps et économiser 500 000 francs, le SVE a mis sur pied un scannage préalable de l'ensemble des bulletins de vote. Cela leur a permis d'avoir un stock de bulletins physique, avec un fichier complet de bulletins numérisés. Dès lors, la CEC pouvait vérifier, en tout temps, que ce qui était scanné était bien ce qui était écrit sur le papier. M. Bertschy précise que la CEC a réalisé ces contrôles dans deux locaux de vote et qu'il y avait une corrélation entre les

deux. Il ajoute qu'il y a toujours l'intervention d'un être humain, quel que soit le niveau de dématérialisation du vote.

Le même député (MCG) demande à M. Bertschy comment la corrélation est faite, s'agissant du vote électronique.

M. Terrier lui répond que les bulletins sont numérotés.

M. Bertschy explique qu'ils sont obligés de dissocier l'identité du bulletin de vote électronique. Les contrôles sont effectués au niveau du nombre d'entrées et de sorties. Lorsque la clef de déchiffrement est entrée, la dissociation se fait et le nombre de votants, ainsi que de bulletin de vote, est obtenu, sachant que ces chiffres doivent correspondre.

M. Terrier, quant à la question du député (MCG) relative à l'élargissement des compétences de la CEC, indique que cette dernière a déjà étendu ses compétences par le passé et n'y serait donc pas opposée.

M. Terrier, en ce qui concerne les zones d'ombres évoquées par un commissaire (EAG), s'inscrit en faux. Il est évident qu'il y a encore des endroits qui doivent être plus observés. Cela étant, dans l'ensemble du processus, la CEC a toujours eu accès aux renseignements demandés dans la demi-journée.

Ce même député a le souci de s'assurer que le bulletin rempli par le votant soit bien le bulletin qui est retrouvé à l'autre bout. Toutefois, pour le moment, il relève qu'il n'a pas cette garantie. Il tient à préciser que lorsqu'il parle de zone d'ombre, ce n'est pas une critique à leur endroit. Il relève simplement qu'il y a un espace-temps à l'intérieur duquel on ne sait pas ce qu'il se passe avec un bulletin de vote. Il pense au moment où l'électeur se sépare de son outil démocratique pour le déposer à la poste.

M. Bertschy indique que dans les ordonnances fédérales sur le vote électronique, la responsabilité de l'autorité électorale commence à partir du moment où l'autorité a reçu le bulletin de vote jusqu'au dépouillement. M. Bertschy met en évidence le fait que la transmission du bulletin jusqu'à l'autorité électorale ne relève pas de la responsabilité de l'Etat. Cela étant, M. Bertschy admet que, si les services de la poste perdent leur fiabilité, il risque d'y avoir un problème général en Suisse, car elle ne pourrait pas garantir l'exercice des droits politiques.

Un député (EAG) est préoccupé par la question du vote électronique. Il estime que le vote électronique passe forcément par une « boîte noire ». Les électeurs et politiciens, par un acte de foi, croient au fait que c'est en ordre.

Il a un souci avec cet acte de foi. Il demande à M. Bertschy comment expliquer à un citoyen, qui n'a pas de compétences en informatique, qu'il n'y

a aucune possibilité d'intervention problématique dans le processus au niveau du vote électronique.

M. Bertschy précise qu'il y a, d'une part, l'aspect des entrées et sorties, et l'aspect d'accès aux données de l'extérieur, d'autre part.

M. Bertschy, en ce qui concerne l'aspect des entrées et sorties de données, explique que toute une série de codes a été développée, toujours dans le souci de vérifiabilité par l'électeur. Quand les électeurs reçoivent leur bulletin de vote, il y a des codes qui sont générés aléatoirement. La machine interagit et affiche les codes qui devraient s'afficher si l'électeur a voté oui ou non. Quand la CEC établit la liste, si le chiffre généré est correct, cela signifie que la machine a pris en compte le vote de l'électeur. M. Bertschy relève que les données sont cryptées pour l'envoi et reçues telles quelles. Ce paquet de données parvient dans l'urne électronique, qui est également cryptée. Seules deux personnes, qui sont membres de la CEC, ont la clef de déchiffrement.

M. Bertschy indique qu'il est impossible de garantir à 100% la sécurité en matière d'information. En revanche, il souligne le fait que si l'urne est pénétrée, lors de la période de vote électronique, ils peuvent immédiatement le savoir et arrêter le tout, compte tenu du fait que le processus a été compromis. En définitive, les électeurs ont la possibilité de voter par correspondance. M. Bertschy estime qu'il serait inacceptable de devoir annuler une votation, après coup, du fait que l'urne a été compromise.

M. Bertschy relève que c'est la raison pour laquelle les efforts de la DGSI tournent autour de l'identification d'une attaque, car la sécurité ne peut pas être garantie en tout. M. Bertschy ajoute qu'il faut se demander si le dépouillement par machine de comptage n'est pas également problématique.

M. Terrier estime que l'atout principal du vote électronique réside dans le fait qu'il n'y a pas de nullité de bulletin. En effet, dans le cadre du vote par correspondance, il incombe à la CEC de déterminer si un bulletin de vote est nul ou pas. Il est toujours question de respecter la volonté de l'électeur. Ce sont des questions qui ne se posent pas pour le vote électronique, car l'intention est claire.

Un député (EAG) revient sur le budget annuel de la CEC qui est de 17 000 francs. Il demande à M. Terrier si cette somme suffit et ce qui est financé avec cet argent.

M. Terrier indique que ce budget sert essentiellement à payer les jetons de présence.

Un député (MCG) demande si les codes de votes sont génériques ou s'ils sont liés au bulletin de vote. M. Terrier lui répond que les codes sont liés au

numéro de la carte de vote. Ce sont des codes individuels qui ne sont pas liés au nom de famille.

Un député (UDC) relève que tout algorithme est variable. Il demande si la CEC a le pouvoir de modifier ces variables. Il évoque le cas des machines à sous de casino, qui sont contrôlées et qui ne perdent pas d'argent. Il demande si, en définitive, la CEC maîtrise ces données ou si elle doit faire confiance.

M. Bertschy lui répond que lors de chaque votation/élection, la CEC procède à des votes de contrôle.

M. Terrier relève qu'il y a évidemment un moment donné où la CEC doit faire confiance, mais s'il devait y avoir une anomalie, elle pourrait la retrouver.

M. Bertschy précise que ces programmes sont également suivis par la Chancellerie fédérale puisque la CEC dépouille également les votes fédéraux. La difficulté démocratique du vote électronique est prise en compte par les autorités et par la CEC.

La présidente remercie M. Terrier et M. Bertschy pour leurs explications. Ceux-ci prennent congé de la commission.

Discussion

La présidente rappelle l'historique des travaux et relève que lors de la dernière séance, la commission en était restée à la première lecture de l'article 29B (plafonnement des dépenses électorales (nouveau)). Il avait justement été question de remplacer la Chancellerie d'Etat par la CEC. Désormais, la commission a auditionné la CEC. En ce sens, elle demande si les commissaires ont des commentaires à faire.

Un député (EAG) relève qu'il n'est pas concevable que la CEC, dans sa composition actuelle, prenne en charge cette mission. Dès lors, il estime qu'il y a deux possibilités. D'une part, il faut réfléchir à la création d'une commission ad hoc, qui serait mandatée pour les contrôles et, d'autre part, il reste l'éventualité de la Cour des comptes.

Il souligne que la matière de ce projet de loi n'appelle pas à un traitement rapide puisque son contenu ne déploierait des effets, le cas échéant, que lors de la prochaine législature. En effet, M. Vanek estime qu'il ne faut pas forcément se déterminer tout de suite et qu'il faudrait explorer les deux pistes qui viennent d'être évoquées. Il souhaiterait avoir un échange, même informel, avec M. Ascheri afin de voir comment il verrait les choses.

Un député (PLR), en réaction à ces propos, affirme qu'il faut commencer par se poser la question de l'opportunité d'un contrôle avant même de se demander quel organe va exercer ledit contrôle.

Un autre député (PLR) pense qu'il est important de mieux définir en quoi consisterait, qualitativement et quantitativement, le travail nécessaire. En effet, les contours doivent être plus précis avant que la commission puisse étudier l'organe qui réalisera ce contrôle. Au surplus, il relève que la Cour des comptes avait un tout autre discours que celui de la CEC puisqu'elle estime que les comptes des partis relèvent du domaine privé et non pas de sa compétence.

Il estime en outre qu'il est préférable de travailler en commission plutôt que d'avoir des échanges informels avec l'extérieur, quand bien même ceux-ci peuvent faire avancer les choses. Il ajoute, par ailleurs, que M. Ascheri ne serait peut-être pas la personne la plus habilitée à interagir avec la commission des droits politiques.

Un député (EAG) respecte la position qu'il a entendue de la part de la CEC. Il ajoute que la Cour des comptes, dans sa réponse, a tout de même indiqué une disponibilité le cas échéant.

Il réaffirme son envie d'avoir un dialogue avec M. Ascheri, en ajoutant que M. Ascheri, travaillant dans ce domaine, a eu des objections tout à fait pertinentes lors de son audition.

Il précise pour le surplus qu'il est disposé à préciser le travail concret qu'il envisageait, car cela n'est pas très détaillé dans le texte.

Il pense que la commission doit prendre du temps et remettre ce point à l'ordre du jour d'une prochaine séance durant laquelle elle pourra traiter la question des contrôles. Le cas échéant, il y aurait un intérêt de définir matériellement ce que représenterait ce contrôle. Il indique que, par la suite, la commission pourrait prendre contact avec le SVE et M. Ascheri ou, le cas échéant, la Cour des comptes, qui était prête à entrer en matière.

La présidente rappelle à ce député qu'il avait émis l'hypothèse de faire le périmètre autour d'une potentielle structure de contrôle afin d'évaluer le coût qui en serait engendré. La présidente relève que le coût pourrait représenter un montant certainement trop important, qui ne serait peut-être pas justifié au vu des résultats obtenus.

Ce député lui répond qu'il a une interprétation différente. Il ajoute qu'au niveau des montants engendrés, il s'agit de la même demande. En effet, il faut analyser quel serait le travail concret qu'il faut réaliser. M. Vanek pense qu'il faut faire une évaluation plus précise des contrôles demandés.

M. Vanek, en tant qu'auteur de ce projet de loi, affirme qu'il n'avait pas pour ambition de réaliser un contrôle total des dépenses. Il visait simplement à définir l'ensemble des dépenses électorales, qui présentent un intérêt significatif, en termes d'effets déployés par une mesure de plafonnement.

Un député (PDC) demande si un autre canton aurait un système identique.

La présidente lui répond par la négative.

Un député (PDC) observe que M. Vanek commence un travail de détail, de chiffrage, de construction et de choix. Cela étant, il n'est pas persuadé qu'une majorité de la commission soit favorable, ne serait-ce que pour le principe même du projet de loi tel que déposé.

La présidente rappelle que la commission a déjà voté l'entrée en matière.

M. Vanek n'a aucun problème avec le fait d'être minoritaire, mais tient tout de même à préciser que, sur ce point, l'unanimité de la commission est entrée en matière. M. Vanek est conscient du fait que cela n'engage pas les députés pour le vote final, mais cela les engage à travailler sérieusement. M. Vanek plaide pour un traitement pondéré de ce projet.

Un député (PLR) indique que le PLR avait voté l'entrée en matière, considérant que la thématique, en elle-même, était importante. Selon lui, il n'a jamais été question de revenir en arrière. Il estime que la commission doit aller au bout de ce travail.

Il pense que, le moment venu, la commission devra demander une prise de position officielle du Conseil d'Etat.

Un député (Ve) pense également que la commission devrait avoir une proposition plus concrète avant que le Conseil d'Etat se prononce. Il estime qu'il y aura deux sujets d'achoppement sur lesquels la commission va se pencher. D'une part, il s'agira de savoir comment ce contrôle sera effectué et, d'autre part, il s'agira de débattre de la question de la sanction.

IL n'aimerait pas que le système soit trop compliqué. En ce sens, il revient sur la proposition qu'il avait faite lors de la dernière séance. Il s'agissait de faire en sorte que chaque parti fasse réviser ses comptes de campagne par le fiduciaire qui révisé habituellement ses comptes. Certes, il peut y avoir une connivence entre le fiduciaire et le parti, mais chaque fiduciaire met sa réputation en jeu en faisant cela.

Un député (UDC) pense que la commission devrait avancer et traiter chaque alinéa. Cela permettrait de voir chaque aspect mentionné dans ce projet de loi, dont certains ne vont peut-être pas convenir à tout le monde.

Un député (S) est favorable à ce que M. Vanek revienne avec des propositions de changement et, ensuite, en fonction de ces éléments, la

commission débattrait. Dans un même temps, la commission auditionnera la présidence du Conseil d'Etat.

Un député (MCG) estime que la commission a perdu de vue l'élément des fonds étrangers. Il affirme que c'est véritablement une préoccupation de fond, qui lui semble tout aussi importante que l'enveloppe globale. Il ne sait pas s'il faut auditionner une personne à ce sujet.

Un député (PLR) revient sur la proposition du député (Ve) sur le fait de faire réviser les comptes de campagne par les fiduciaires des partis. Il indique qu'il s'agirait d'un amendement général à la loi.

L'auteur du projet de loi précise qu'il ne défend pas dogmatiquement là la virgule près ce qu'il a écrit. Il est tout à fait favorable à travailler avec plusieurs scénarios parallèles.

Un député (PLR) revient sur la problématique des fonds étrangers. Le projet de loi ne prévoit pas expressément la manière de contrôler l'origine des fonds étrangers en tant que tels. Il ajoute que la Cour des comptes a pointé du doigt le fait que ce sont des éléments qui sont quasiment impossibles à tracer. Il estime que c'est un élément à prendre en compte.

A ce sujet, il fait référence à M. Nicolas Giannakopoulos, spécialiste de l'économie mafieuse, qui a beaucoup travaillé avec les municipalités italiennes. Dans le cadre de ces travaux, ils ont développé un certain nombre d'algorithmes qui permettent de savoir qui sont les conseillers municipaux élus payés par la mafia. Il attire l'attention des députés sur le fait que c'est une réalité actuelle. Le projet de loi ne vise pas forcément les réseaux criminels.

L'auteur du projet de loi précise qu'il ne vise pas une transparence totale. Il est très intéressé par M. Giannakopoulos, fondateur et président de l'observatoire du crime organisé à Genève. Il demande si le député (PLR) a des références à ce propos.

Ledit député relève qu'il a assisté à l'une de ses conférences sur cette thématique. C'est une personnalité qui est contestée, car il a une position plus politique qu'académique. C'est un personnage assez marqué par ses positions. Il a une approche de l'économie criminelle par rapport à l'économie blanche.

Séance du mercredi 31 octobre 2018

La présidente rappelle qu'un député (PLR) avait proposé, lors de la dernière séance, de créer une sous-commission. Elle lui cède la parole.

Ce député indique avoir proposé de créer une sous-commission afin de travailler sur le fond du PL 12310. En effet, il s'agit d'un projet de loi qui a fait l'objet d'importants travaux et a fini par recueillir l'unanimité de la commission lors de son entrée en matière. Il ajoute qu'il lui a paru important que les commissaires puissent travailler de manière plus technique et construite, en vue d'arriver à un amendement général de la loi ou des amendements qui conviennent. En ce sens, il estime qu'il serait opportun de créer une sous-commission.

Il attire cependant l'attention des députés sur le fait qu'actuellement, il y a une sous-commission qui travaille sur la maîtrise de l'ordre du jour du Grand Conseil et qui est présidée par son collègue (PLR). Selon lui, il faudrait attendre que cette sous-commission termine ses travaux afin d'éviter que deux sous-commissions travaillent en parallèle. En effet, en termes de disponibilités, l'organisation des travaux pourrait en être rendue plus difficile.

La présidente peut témoigner, en tant que membre de la sous-commission actuelle, du bon avancement des travaux et du très bon état d'esprit dans lequel la sous-commission travaille. La présidente plaide en faveur de cette proposition.

La présidente met aux voix la création d'une sous-commission ayant pour objet le PL 12310 :

Oui :	14 (2 MCG, 1 UDC, 4 PLR, 2 PDC, 2 Ve, 2 S, 1 EAG)
Non :	-
Abstention :	-

La proposition de création d'une sous-commission est acceptée.

Séance du mercredi 26 juin 2019

Sous-commission (PL 12280 et PL 12310) – Point de situation

Le président en vient à la sous-commission relative au PL 12310 (le Grand Conseil n'est pas à vendre ! – Plafonnement des dépenses de campagne). Il rappelle que la commission avait également décidé de composer une sous-commission dans la mesure où la question de fonds, soulevée par ce projet de loi, concernait vraiment tous les groupes, qui souhaitaient faire des propositions alternatives.

Le président rappelle que cette sous-commission est composée de M. Vanek (EAG), M. de Sainte Marie (S), M. Eckert (Ve), M. Guinchard (PDC), M^{me} Barbier-Mueller (PLR), M. Lussi (UDC) et M. Flury (MCG).

M. Mangilli attire l'attention de la commission sur une consultation fédérale, qui concerne un projet de contre-projet indirect, préparé par la commission des institutions politiques du Conseil des Etats. Il explique que, dans ce cadre, il aurait souhaité assister aux travaux, s'il obtient l'autorisation de la sous-commission.

M. Mangilli fait cette demande essentiellement dans un esprit de collaboration, afin de pouvoir apporter des informations nécessaires.

Le président relève que la commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil va se prononcer sur cette demande. En revanche, il tient tout de même à ce que la sous-commission puisse garder son autonomie organisationnelle.

Il pense également que c'est la sous-commission qui doit se prononcer sur cette demande. Cela étant, il considère bienvenu que le représentant de la Chancellerie assiste aux travaux de la sous-commission et puisse, le cas échéant, apporter des informations sur ces questions.

L'ensemble des commissaires soutiennent cette proposition.

Séance du 13 mai 2020

PL 12310 Le Grand Conseil n'est pas à vendre ! Plafonnement des dépenses de campagne

Le président informe les députés du fait que le point 3 de l'ordre du jour porte sur les PL 12310 et 12215-A. Il précise que le PL 12215-A a été proposé par le Conseil d'Etat alors que le PL 12310 a été déposé par le groupe EAG. Il indique que ces deux projets de lois ont été traités de manière simultanée par une sous-commission instituée par la commission des droits politiques. Le président précise que cette sous-commission a tenu 20 séances pour traiter ces projets de lois.

Le président cède la parole au président de la sous-commission (Ve), qui va rapporter les travaux de cette dernière. Il s'agira ensuite de voir quelle suite la commission souhaite donner à ces projets de lois, sans rouvrir complètement les travaux de la sous-commission.

Le président de la sous-commission remercie les membres de la sous-commission, ainsi que MM. Mangilli et Constant, qui les ont soutenus dans leurs travaux.

Il rappelle en préambule les quatre principes inclus dans le PL 12310 :

1. La transparence des frais de campagnes électorales ;
2. Le plafonnement des dépenses électorales ;
3. Le périmètre concerné ;
4. Les sanctions.

Il a le souvenir que la sous-commission était plus ou moins d'accord sur l'ensemble de ce projet de loi. Il mentionne tout de même la question du plafonnement, qui a suscité le plus grand nombre de discussions. Il explique que la sous-commission a effectué un vote de principe sur la question du plafonnement et il se trouve qu'elle s'est prononcée en sa faveur. Cependant, Il relève que ce vote n'a pas été accepté unanimement et explique que c'est la raison pour laquelle il y a eu ensuite un certain nombre d'abstentions sur les sujets qui découlent de la question du plafonnement.

Il en vient au dépôt du budget global de campagne, qui doit être déposé quatre semaines avant l'élection. Il explique que les membres de la sous-commission n'ont pas trouvé de consensus quant à cette idée, mais que cela a été accepté (3 pour et 4 abstentions. S'agissant du périmètre concerné par ce budget, il indique qu'une assez grande majorité était pour. Il s'agissait de savoir ce qui serait inclus dans le budget et cela n'a pas posé trop de problèmes. Il relève simplement qu'il y a eu un résultat différent au 3^e débat, dans la mesure où il y a eu une opposition à l'alinéa 29B, alinéa 5. En ce sens, il pense qu'il serait peut-être opportun de reprendre cet alinéa.

Il mentionne également l'obligation de dépôt des comptes effectifs, qui a été adoptée avec un certain nombre d'abstentions. La conclusion générale qu'il peut en tirer est que la plupart des articles n'ont pas été adoptés avec une majorité enthousiaste. A cet égard, il réitère que le plus gros sujet de discordes a été celui du plafonnement des frais de campagne.

Question des députés

Le président rappelle que ces projets de lois ont déjà fait l'objet d'un traitement en commission et en sous-commission, et propose, en ce sens, aux députés de formuler leurs questions sans rouvrir de grands débats. Il pense que cela permettrait à la commission de réfléchir ensemble sur la manière de poursuivre les travaux de la commission.

Une députée (PLR) a trouvé pertinent de relier ces deux projets de lois dans le cadre des travaux de la sous-commission. Toutefois, elle pense qu'il serait désormais mieux de les dissocier pour la suite des travaux.

Le président indique que ce sont deux projets de lois formellement distincts qui seront effectivement traités séparément.

Un député (PLR) rappelle que la sous-commission est composée d'une personne par groupe et qu'en ce sens, les votes sont toujours indicatifs et non représentatifs des forces politiques. Dès lors, il relève que, même dans l'hypothèse où la sous-commission a été unanime sur une question, cela peut changer en plénière. En tout état de cause, il félicite la sous-commission pour le travail effectué.

S'agissant du PL 12310, il souhaiterait personnellement que les membres de la commission puissent consulter leur groupe avec les propositions élaborées par la sous-commission. Il pense que cela permettrait d'éviter que ce projet de loi prenne le même chemin que le PL 12215-A.

Le président n'a aucune réserve à cette proposition. Il lui semble évident que le traitement de ces deux objets doit être séparé et que le plus ancien doit être traité en priorité. Cela donnera le temps nécessaire aux différents groupes pour préciser leur position s'agissant du PL 12310. Le président avait simplement le souci de ne pas rouvrir l'ensemble des débats sachant que la sous-commission a déjà traité ces sujets durant 20 séances.

M. Mangilli répond par la positive et relève que cela n'engage personne. Toutefois, il lui semble que'une audition était prévue pour le 1^{er} avril 2020, également en lien avec la problématique de la destitution des membres du Conseil d'Etat.

Le président propose à la commission de considérer qu'ils en sont au troisième débat. Cela n'empêche personne de proposer des amendements. Il pense simplement qu'il est plus opportun de ne pas tout recommencer dès le début. Le président invite les membres de la sous-commission à informer leurs collègues sur les travaux effectués, de sorte à ne pas refaire les mêmes débats.

Un député (UDC) pense qu'il est effectivement important de ne pas relancer toutes les discussions. Il demande s'il est possible de transmettre les 20 procès-verbaux de la sous-commission aux membres de la commission des droits politiques pour qu'ils en prennent connaissance.

Le président pense que la commission peut les mettre à disposition.

M. Constant le confirme.

Le président constate qu'il n'y a pas d'opposition à cette proposition.

Une députée (PDC) relève que, dans tous les cas, le PL 12310 ne pourra plus être voté tel quel. Elle constate, par exemple, que les propositions pour l'article 187A LEDP sont similaires à quelques mots près dans les deux propositions. Elle indique que, dans l'hypothèse où la commission adopte

l'article 187A LEDP proposé par le PL 12215-A, il ne ferait pas sens de refaire les débats ensuite pour le PL 12310.

Le président informe du fait que la sous-commission a sollicité M. Mangilli à la fin de ses travaux pour qu'il puisse harmoniser les deux projets de lois, de sorte à assurer une certaine cohérence.

Le président confirme que certains articles seront supprimés ou modifiés. Selon lui, il est clair qu'il y aura un travail d'ajustement légistique à réaliser pour que le PL 12310 puisse être accepté.

La même députée (PDC) relève que le fait de traiter les deux projets de lois en même temps aurait donné la possibilité aux députés de choisir une version par rapport à une autre.

Le président pense qu'il serait en effet raisonnable de tenir compte de cette interférence pour procéder dans l'ordre proposé par le PLR.

Un député (PLR) demande s'il est possible de prévoir un délai avant de remettre ces projets de lois à l'ordre du jour afin que les députés puissent consulter leur groupe respectif.

Séance du mercredi 3 juin 2020

Le président rappelle aux commissaires que le PL 12310 est l'un des deux projets de lois qui ont été traités par la sous-commission *ad hoc* instituée par la commission des droits politiques. Il précise que ce projet de loi a fait l'objet d'une entrée en matière unanime, tout en relevant que cela ne préjuge en rien la position finale des groupes.

Le président indique qu'il est le premier signataire et auteur de ce projet de loi. Il explique que ce projet de loi vise à corriger quelques éléments autour des dépenses des campagnes électorales du Grand Conseil, respectivement du premier tour du Conseil d'Etat, qui, selon les signataires, sont problématiques.

Le président relève qu'une inspiration lui est venue des dépenses massives et ostentatoires du parti fondé par M. Éric Stauffer, Genève en marche (GEM), lors des dernières élections cantonales. Il souligne que ce dernier se vantait de pouvoir dépenser beaucoup d'argent grâce à toutes sortes d'appuis financiers. A cet égard, le président rappelle que certains commissaires ont considéré qu'il s'agissait d'une loi *ad hominem*. Il insiste sur le fait qu'il s'agit de la position traditionnelle de la gauche dans ce Parlement et que l'article 29A LEDP vient d'une proposition qu'elle avait faite par le passé. Il précise que cette proposition émanait de M. Christian

Grobet, qui souhaitait instaurer un plafond à 100 000 francs pour toutes les dépenses de campagne, dans une volonté de les comprimer.

Le président explique qu'il n'a pas voulu comprimer excessivement les dépenses avec le PL 12310. En effet, il indique que, pour fixer le plafond, il s'est initialement basé sur les dépenses effectives du PLR dans le cadre des dernières élections du Grand Conseil, soit environ 500 000 francs (source : Tribune de Genève).

Le président précise que le plafond contient un petit élément de variabilité dans la mesure où il est indexé sur le nombre d'électeurs, titulaires des droits politiques en matière cantonale. En ce sens, il relève que le budget d'un parti pour la campagne électorale ne peut excéder en francs le double du nombre des titulaires des droits politiques en matière cantonale (537 056 francs).

Le président considère que ce plafond est moins restrictif qu'un plafond absolu, car il ne porte que sur un certain nombre d'éléments « vérifiables ». Il explique que les dépenses considérées comme étant difficilement traçables ont été écartées dans la mesure où il aurait fallu mener des enquêtes trop compliquées. Le président souligne que ces dépenses ne sont pas prises en compte et que les partis pourront, de fait, dépenser un peu plus que ce qui est prévu dans ce projet de loi.

Le président indique que ce projet de loi contient des notions de transparence et de plafonnement. Selon lui, les partis sont libres de dépenser leur argent, mais dans un certain cadre. Par ailleurs, il considère qu'il est primordial que la transparence intervienne au moment opportun.

Le président explique que la transparence mise en œuvre par l'article 29A LEDP intervient *a posteriori*, soit trop tard pour contribuer à la formation de l'opinion de l'électeur-trice, sinon indirectement et pour l'élection suivante, qui intervient 5 ans après. Le président ajoute que la transparence prévue par l'article 29A LEDP prescrit le dépôt de comptes annuels de partis. Or, avec des partis ou groupements traditionnels et installés, cela implique qu'on reconstitue des comptes de campagne répartis sur deux exercices. Cela signifie donc que l'on doit attendre plus d'une année après l'élection du Grand Conseil, au printemps, pour disposer de l'information.

Le président en vient à l'idée de ce projet de loi, qui réside dans le fait que les partis déposent un budget auquel ils doivent se tenir. Il explique que cela permettrait aux électeurs d'obtenir ces informations avant de se prononcer pour pouvoir former librement leur opinion.

Le président attire l'attention des commissaires sur le fait que le PL 12310 contenait initialement certains éléments qui étaient problématiques au regard du droit supérieur, notamment aux yeux des professeurs Tanquerel

et Hottelier. Dès lors, il explique que ce projet de loi a fait l'objet de simplifications considérables, de manière à retirer toute une série de contraintes et d'éléments excessifs.

Le président a la volonté, avec ce projet de loi, d'aller vers l'introduction d'un plafonnement des dépenses électorales et l'institution de quelques mécanismes supplémentaires de transparence et de contrôle. Il précise que ces articles ont été votés par la sous-commission avec d'importantes abstentions, mais une nette majorité.

Le président s'est permis de faire cette introduction pour remettre la commission à jour sur les contenants de ce projet de loi. Il explique que le but de cette séance est de parcourir le PL 12310 et de formuler des amendements, le cas échéant, comme pour le PL 12215-A du Conseil d'Etat, qui a été significativement modifié. Le président précise qu'il n'est pas forcément question de passer au vote final de 3^e débat aujourd'hui, car la commission doit encore entendre le président du Conseil d'Etat, le mercredi 10 juin 2020, qui fera état de la position du Conseil d'Etat sur le PL 12215-A. Il relève que M. Hodgers pourra également donner son avis sur le PL 12310.

Le président demande s'il y a des remarques ou déclarations générales des uns ou des autres.

Un député (UDC) constate que le PL 12310, qui a uniquement trait à un dépôt préalable de budget avant une élection, n'est pas dans la philosophie et le pragmatisme du groupe UDC. En ce sens, il indique que l'UDC s'opposera à ce projet de loi.

Le président de la sous-commission précise que les deux alinéas qui ont fait l'objet de critiques, lors des travaux en sous-commission, sont les alinéas 1 et 3 de l'article 29B (nouveau) LEDP. Il explique que l'alinéa 1, qui prévoit le dépôt d'un budget de campagne, a été accepté par une majorité de la sous-commission, soit 3 voix « pour » et 3 abstentions. Par ailleurs, l'alinéa 3, qui concerne le plafonnement, a été accepté avec 4 voix « pour » et 3 voix « contre ».

Le président confirme et relève que l'on peut évidemment soutenir l'un de ces alinéas sans forcément soutenir l'autre. Il précise également que la sous-commission n'était représentative des rapports de force ni en plénière du Grand Conseil ni en plénum de la commission. Le président souligne que tout cela est transparent, d'autant plus que la sous-commission a mis à disposition des membres de la commission tous les procès-verbaux relatifs à ses travaux.

Une députée (PLR) indique que ce n'était pas la notion même de plafond qui a été remise en cause s'agissant de l'article 29B, alinéa 3 (nouveau) LEDP, mais plutôt tout ce qu'impliquait cet article, notamment en termes de

contrôle. Elle était plutôt contre ce qui allait être engendré, en termes de contrôle, plutôt qu'opposée au plafond en tant que tel.

Le président rappelle que les députés ont la possibilité de formuler des propositions d'amendement.

Le président propose à la commission de procéder à une lecture des différents articles, avec la formule habituelle, « pas d'opposition, adopté ».

Un député (PLR) pense qu'il serait ambigu de procéder de la sorte parce que cela reviendrait formellement à être dans le deuxième débat. Il pensait plutôt qu'il serait intéressant d'ouvrir une discussion sur les différents alinéas pour permettre aux députés de poser leurs questions.

Le président relève qu'ils sont théoriquement au deuxième débat puisque le premier débat s'est conclu par un vote d'entrée en matière. Il pense qu'il faut bien se mettre d'accord.

Le même député a cru comprendre qu'il s'agissait d'une prise de connaissance commune du texte, article par article, pour voir les questions qui en ressortent.

Le président répond que ce travail a été fait par sous-commission. Toutefois, eu égard aux circonstances particulières, il propose aux commissaires de procéder à une séance de « rattrapage », pour permettre à chacun de former son opinion. Le président indique que la commission procédera ensuite au deuxième débat, formellement.

Un député (UDC) soutient les propos de son collègue (PLR), en ce sens qu'il lui semblerait bien que chacun de ces articles fasse l'objet d'une discussion et d'un vote puisqu'ils sont désormais dans la commission plénière des droits politiques.

Le président procède à la lecture article par article du projet issu de la sous-commission.

Art. 1 Modification

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

Pas de commentaire.

Art. 29B Dépenses pour les élections au Grand Conseil et au Conseil d'Etat (nouveau)

Obligation de dépôt d'un budget global de campagne

¹ » Tout parti politique, association ou groupement qui dépense cumulativement une somme supérieure à 50 000 francs en frais de campagne pour l'élection au Grand Conseil et les deux tours de l'élection au Conseil d'Etat est tenu de déposer un budget global de campagne (ci-après : budget) auprès de la Commission électorale centrale, au plus tard quatre semaines avant la date de l'élection au Grand Conseil ».

L'auteur du projet de loi indique que cet alinéa comporte plusieurs idées. Il explique qu'il y a un plancher en dessous duquel il n'est pas obligatoire de déposer un budget global de campagne auprès de la Commission électorale centrale. Le président précise que l'idée n'est pas d'aller poser ces exigences aux petits groupes qui arrivent pour la première fois et que ce plancher leur permet justement d'échapper à cela.

Il relève que le budget global de campagne doit être déposé 4 semaines avant la date de l'élection au Grand Conseil. Il part de l'idée que le budget est déjà « ficelé » à ce moment-là.

Un député (PLR) demande ce qu'il en est du groupe qui ne doit pas déposer de budget global de campagne puisque son budget est inférieur à 50 000 francs, mais qui, en définitive, dépense beaucoup plus que prévu et dépasse les 50 000 francs.

L'auteur du projet de loi pense qu'il s'agit d'un élément qui devrait être réglé dans le règlement d'application.

Le même député (PLR) pense qu'il est concevable qu'un groupe ne fasse pas exprès de dépasser un budget de campagne. Il demande s'il existe un moyen de se rattraper après coup, lorsque le groupe se rend compte que le budget sera dépassé. Autrement, il demande s'il ne serait pas finalement plus simple de demander à tout le monde de déposer un budget de campagne.

Une députée (PLR) précise qu'il n'y a aucune sanction prévue pour un manquement à l'alinéa 1.

L'auteur du projet de loi pense qu'il faut être relativement pragmatique et se rappeler qu'il y a une forme d'auto-sanction par la pression de l'opinion publique. En effet, il relève que les gens se poseront des questions si un parti, peu respectueux des normes légales, annonce qu'il ne déposera pas de

budget. En tout état de cause, le président ne pense pas qu'un parti sérieux annonce qu'il ne respectera pas la loi un mois avant l'élection.

Consultation du budget

² » *Le budget peut être consulté auprès de la chancellerie d'Etat par toute personne domiciliée ou exerçant ses droits politiques dans le canton dès le lendemain de son dépôt ».*

L'auteur du projet de loi précise que cette consultation fera essentiellement l'objet d'un relais par les médias. Les journalistes iront voir et feront des notes sur les budgets de campagne. Le président précise que cela se fait déjà actuellement par téléphone et qu'il s'agirait, avec cet alinéa, de formaliser cela.

Limite maximale du budget

³ » *Le budget ne peut excéder en francs le double du nombre des titulaires des droits politiques en matière cantonale, au sens des chiffres 1 à 3 de l'annexe 5 du règlement d'application de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 12 décembre 1994 ».*

L'auteur du projet de loi attire l'attention des députés sur le fait que le Conseil d'Etat publie chaque année, à la mi-février, un règlement dans lequel le nombre d'électeurs-trices titulaires des droits politiques dans le canton de Genève est précisé. Il indique que cet élément n'avait pas beaucoup d'importance par le passé, mais que la situation a changé, puisque le nombre de signatures à récolter pour les référendums et initiatives varie selon le nombre d'électeurs-trices. Le président relève qu'au 18 mars 2020, il y avait 268 528 électeurs-trices titulaires des droits politiques dans le canton de Genève, le double en francs étant de 537 056 francs. Sachant que le PLR avait annoncé avoir dépensé 500 000 francs dans le cadre des dernières campagnes électorales, il considère que ce plafond est raisonnable.

Un député (PLR) demande quelle est la finalité de ce plafond. Il demande quelle est la correction visée par cette disposition.

Un député (S) répond que l'idée est de faire en sorte que tous les partis fassent campagne à bases égales, les règles du jeu étant les mêmes pour tous.

Le même député (PLR) posait sa question par rapport au principe du plafonnement.

Le président de la sous-commission indique que ce projet de loi a deux effets, qui sont de rendre public le budget et d'interdire les dépenses au-dessus d'un certain plafond.

Le même député (PLR) demande quel est l'effet non souhaitable que cette disposition entend corriger. Il relève que GEM a dépensé plus de 1 000 000 francs et n'a pas été servi pour le montant investi. Il pense que si la commission doit légiférer là-dessus, il faut que les arguments aient un réel sens.

L'auteur du projet de loi indique qu'il peut trouver l'argumentaire complet dans l'exposé des motifs. Il explique qu'il a notamment cité un professeur de l'Université de Fribourg, qui considère que, du point de vue de la libre formation de l'opinion des électeurs et de l'égalité des chances, la disproportion excessive des dépenses électorales entre les différents partis nuit à un processus démocratique bien compris.

Il pense que l'on peut ne pas être d'accord avec cela. Toutefois, il relève que cela lui semble intuitivement assez raisonnable.

Il sait bien que l'opération du groupe GEM n'a pas fonctionné. Malgré tout, il souligne que les sommes dépensées étaient conséquentes. Par ailleurs, il indique qu'il y a beaucoup de pays qui connaissent une telle limite pour éviter les phénomènes de corruptions notamment.

Une députée (PLR) pense que cette argumentation est desservie dans ce combat s'il n'y a effectivement pas de limites par rapport aux lobbys. Elle pense notamment au WWF qui soutiendra massivement les Verts. Elle admet qu'ils sont hors budget, mais insiste sur le fait qu'ils font une bonne campagne pour les personnes qu'ils soutiennent. Elle considère que le but de ce projet de loi est dénaturé à cause des lobbys qui vont faire leur propre campagne.

Un député (S) remercie sa collègue PLR d'avoir soulevé ce point. Il pense qu'il est bien de le mentionner par transparence. Il avait personnellement abordé ce sujet en sous-commission parce qu'il était gêné par cet élément. Il ne comprenait pas pourquoi il n'était pas question également de prendre en compte les financements des lobbys.

Il précise qu'il est ressorti des discussions de la sous-commission qu'il était problématique de cadrer les financements de même campagne. En effet, la sous-commission a considéré qu'il serait trop compliqué de légiférer à ce niveau étant entendu que ce sont des associations cantonales et fédérales. A titre personnel, il aurait souhaité que cela soit pris en compte dans ce projet de loi, mais la sous-commission ne l'a pas décidé ainsi.

En ce qui concerne le plafonnement, il évoque le système français, qui est très rigide. Il relève que l'Etat finance la campagne des partis, qui doivent tout déclarer. Il pense que ce type de système est dangereux parce qu'il risque d'y avoir des financements occultes.

Il considère que la Suisse est l'un des pays les moins transparents en matière de financement des partis politiques. Il insiste sur le fait que le but de ce projet de loi est d'améliorer ces aspects de transparence, de manière assez constructive, en laissant une certaine marge de manœuvre aux partis. Il explique que les auteurs de ce projet ont fixé la barre à environ 500 000 francs en raison des dépenses annoncées dans le cadre des dernières élections par le PLR. Il souligne que l'idée n'est pas de réprimander, mais de garder le système actuel, en fixant les règles du jeu.

Un député (Ve) pense effectivement qu'il est compliqué de saisir les groupes qui entourent un parti politique et qui peuvent faire partie de la campagne électorale. Il relève, par exemple, que ces groupes peuvent faire de la publicité pour plusieurs partis, comme PRO VELO.

Il mentionne les études qui sont insérées dans l'exposé des motifs de ce projet de loi. Selon lui, il existe une corrélation entre l'argent investi et le résultat électoral final, à tout le moins pour des votations. A cet égard, il attire l'attention des commissaires sur les campagnes électorales américaines, dans lesquelles passablement d'argent est investi.

Un député (MCG) indique qu'il y a actuellement une énorme polémique autour de cette campagne électorale, précisément parce que les Démocrates veulent fixer des limites. Il croit que le président TRUMP a déjà levé près de 415 000 000 de dollars pour les élections de novembre prochain.

L'auteur du projet de loi revient sur les remarques du député (S), en ce qui concerne le dispositif qui serait peut-être incomplet. Il souligne que ce projet de loi est une première étape et qu'il n'est pas forcément possible de tout régler du premier coup. En ce sens, le président indique qu'ils pourront, ensuite, revenir sur ces éléments s'ils s'aperçoivent que les lobbys servent à contourner ces limites.

Il indique par ailleurs qu'il y a des lobbys pour tous les bords politiques et que leurs activités principales ne sont pas liées aux élections. Il ne pense pas que ces associations dégagent des montants faramineux pour ces campagnes électorales.

Nature des dépenses figurant dans le budget :

⁴ » Le budget doit comprendre l'ensemble des dépenses de campagne. Il s'agit :

- a) *des frais de réalisation et de diffusion de tout le matériel de campagne appelant à voter pour le parti politique, l'association ou le groupement ;*
- b) *des frais de réalisation et de diffusion de tout le matériel de campagne appelant à voter pour les personnes candidates sur une liste du parti politique, de l'association ou du groupement ;*
- c) *des frais de réalisation et de diffusion de tout le matériel de campagne servant à promouvoir le parti politique, l'association ou le groupement auprès de l'opinion publique genevoise dans le contexte de l'élection visée ».*

L'auteur du projet de loi indique que les frais de réalisation et diffusion du matériel de campagne comprennent notamment l'engagement de spécialistes qui effectuent des sondages et définissent une stratégie. Il précise qu'il voulait saisir ce qui est public et visible. Le président relève que l'idée était d'éviter que cela passe par un contrôle policier. Il donne l'exemple du groupe GEM, qui a dépensé des sommes conséquentes en affiches, placards, publicités, etc. Le président insiste sur le fait que l'idée est de mettre dans le champ de ce que l'on vise à plafonner et contrôler, des choses qui sont faites aux yeux de tous.

Un député (PLR) a une question relative aux lettres a et c de cet alinéa 4. Il se demande pour quelles raisons cette notion de « promouvoir le parti politique » apparaît à la lettre c alors qu'on est toujours dans des situations de votation et d'élection.

Le président explique que le texte initial se trouve dans la colonne de gauche du tableau synoptique et qu'il n'y avait initialement pas de distinction entre trois lettres. Il constate effectivement que les lettres a et c sont insuffisamment distinctes pour être séparées.

Consolidation des dépenses

⁵ » Le budget du parti politique, de l'association ou du groupement doit également inclure dans son périmètre de consolidation les dépenses effectuées par un parti politique, une association ou un groupement qui relève de son contrôle ».

L'auteur du projet de loi indique que cet alinéa a pour but d'inclure, dans le périmètre de consolidation du parti politique, les dépenses effectuées par un parti politique, une association ou un groupement qui relève de son contrôle. Il explique que cela comprend notamment la jeunesse socialiste ou les femmes socialistes, pour le parti socialiste.

Un député (PLR) aborde la question des budgets individuels des candidats, qui vont finalement contribuer à la campagne électorale, notamment en améliorant ou augmentant leur matériel de diffusion. Il relève que les partis ne contrôlent pas ce que les candidats dépensent personnellement. Il demande comment cette question est réglée.

Sa collègue (PLR) explique, de mémoire, que la sous-commission a convenu de laisser volontairement une formulation large, considérant qu'il y a des cas de candidats incontrôlables, trop complexes à budgétiser.

L'auteur du projet de loi indique que cet élément peut être pris en compte par l'article 29B, alinéa 4, lettre b (nouveau) LEDP. Il est vrai que les partis ne contrôlent pas forcément cela et qu'il est difficile d'imputer à un parti ces campagnes personnelles. Il pense qu'il faut laisser faire tant que ce sont des éléments insignifiants. Par contre, il relève que si cela apparaît comme étant une participation importante au service du parti, l'article 29B, alinéa 4, lettre b (nouveau) LEDP trouverait application.

M. Mangilli avait l'impression, à titre personnel, que les dépenses personnelles étaient visées. Il indique qu'il y a un lien entre le matériel, qui appelle à voter pour une personne candidate, et la liste concernée présentée par le parti.

Le président a un souvenir identique à celui de M. Mangilli, en ce sens qu'ils ont tenté de saisir cette dimension dans une certaine mesure avec ce point.

Un député (PLR) se demande s'il ne serait pas trop compliqué pour les partis de déposer un budget si les dépenses personnelles des candidats devaient être incluses dans l'article 29B, alinéa 4, lettre b (nouveau) LEDP. En effet, les partis politiques ne savent pas à l'avance quels candidats dépenseront de l'argent et encore moins combien.

L'auteur du projet de loi tentait d'expliquer que s'il est question de dépenses individuelles relativement modestes des uns et des autres, cela ne pose pas de problème en tant que tel et il ne serait pas nécessaire de l'inclure dans le budget du parti. Toutefois, il souligne qu'il serait nécessaire de prendre ces dépenses en compte si elles atteignent un seuil non négligeable par rapport au budget du parti.

Un député (PLR) pense qu'il y aura un problème. En effet, il relève que si l'un des candidats investit personnellement 5 000 francs, cela se situe au-delà des dons anonymes. Il se demande si cette somme devrait rentrer dans le budget des partis, auquel cas répartie entre les candidats.

L'auteur du projet de loi pense qu'un règlement d'application pourrait régler la question en fixant un montant à partir duquel les dépenses

personnelles d'un candidat doivent être prises en compte. Il relève qu'il est également possible, pour un parti, d'inscrire un poste explicite dans son budget en faveur de ses cinq candidats phares.

Un député (PLR) se demande s'il n'y a pas une confusion entre le budget et les comptes de campagne. Il admet que les partis politiques ont généralement effectué quasiment toutes leurs dépenses électorales dans la réalisation du matériel quatre semaines avant une élection. Par contre, M. Apothéloz relève qu'un parti n'est pas à l'abri d'un candidat qui a les moyens de s'offrir une soirée à 10 000 francs au moment de la réception du matériel de vote. En ce sens, il se demande s'il ne voulait pas plutôt parler du dépôt des comptes de campagne.

Le président explique que les partis doivent déposer, dans les 60 jours après la date du second tour de l'élection au Conseil d'Etat, leurs comptes effectifs, pour qu'un contrôle soit effectué.

M. Mangilli a entendu le président évoquer l'hypothèse de régler un certain nombre d'éléments par la voie réglementaire. Il attire l'attention des commissaires sur le fait que, pour ce faire, il faudrait instaurer une délégation législative en faveur du Conseil d'Etat.

Indication des sources de financement

⁶ » Le budget doit comporter toutes les sources de financement destinées à couvrir les dépenses mentionnées à l'alinéa 4, la liste complète des personnes physiques ou morales ayant effectué un ou plusieurs dons d'un montant total supérieur à 1 000 francs en vue de la campagne et l'indication du montant total pour chaque personne concernée ».

L'auteur du projet de loi indique que cet alinéa porte sur la transparence des sources de financement. Il explique que cet alinéa a fait l'objet de différentes discussions, mais qu'il n'y a pas eu de modification matérielle majeure.

Un député (PLR) rappelle que lors de la séance précédente, il lui avait été répondu, concernant l'article 29C du PL 12215-A, que les dons anonymes ne pouvaient pas dépasser 20 000 francs pour un parti, auxquels sont ajoutés 10 000 francs par élection supplémentaire. Il en déduit, avec cet alinéa 6, que les 10 000 francs maximum à l'année pour un parti correspondent au cumul des dons inférieurs à 1 000 francs pour la campagne en question.

L'auteur du projet de loi répond par la négative. Il indique que le total n'est pas cumulé et que le but est d'éviter une importante prépondérance d'un donateur dans la campagne électorale d'un parti.

M. Mangilli indique qu'il y aura certainement des problèmes d'application et des doublons. Il confirme que les partis ont un budget général et un budget de campagne. M. Mangilli explique que les budgets de campagne devront comprendre la liste des donateurs et qu'il n'y aura vraisemblablement pas pour les campagnes. Toutefois, M. Mangilli relève qu'ils vont prendre comme revenus de campagne les revenus qui viennent des comptes généraux et pour lesquels la liste des donateurs sera un peu agrégée différemment.

Le président fait une incise par rapport au rôle de la Commission électorale centrale. Il explique que les projets de budgets doivent y être déposés. Le président précise que le choix n'a pas été porté sur la Chancellerie d'Etat, car il s'agit d'un appareil d'Etat relativement lourd. En ce sens, la sous-commission a choisi la CEC, dans laquelle tous les partis sont représentés. Le président précise que ce dispositif a vocation à être appliqué tous les 5 ans, soit pour les élections du Grand Conseil.

Un député (PLR) se demande si, en annonçant les sources de financement, l'on ne risque pas de décourager les donateurs. Il ne pense pas à des donateurs suspects, qui ne veulent pas apparaître comme tels. Il pense à un certain nombre d'instances genevoises qui ont les moyens de participer à la vie politique et qui le font en finançant les campagnes des partis de manière générale. Il souligne que ces instances aiment le faire dans la discrétion.

L'auteur du projet de loi admet qu'il y a une évolution en faveur de la transparence, qui n'est pas tout à fait dans les mœurs ordinaires du canton de Genève. Il est vrai qu'il y a une antinomie entre la transparence, l'anonymat et la discrétion que certains peuvent apprécier pour des raisons qui ne sont pas forcément malhonnêtes, mais qui sont ce qu'elles sont.

L'auteur du projet de loi se place plutôt du côté de la transparence à l'instar des législations de différents pays. Il relève que c'est également le cas du canton de Genève, puisque la transparence a encore été affinée dans le deuxième débat de la commission des droits politiques sur le PL 12215-A.

Il indique qu'il s'agit d'une tendance qui se développe à juste titre. Il ne pense pas que cela tarira les sources de financement existantes de manière significative parce qu'il ne s'agit pas vraiment d'un accroissement de la transparence à ce niveau. Il explique que la transparence existe déjà par la loi que la commission a votée la semaine dernière. Il est conscient du fait que le PLR y était modérément favorable.

Un député (Ve) se demande en quoi il serait honteux pour une banque d'affirmer qu'elle a soutenu l'ensemble des partis politiques genevois pour

une certaine somme. Il ne comprend pas quel serait le problème à moins que les dons ne soient orientés et pas destinés, à parts égales, à tous les partis.

Un député (MCG) relève qu'en définitive, ces informations sont semi-publiques et consultables à la Chancellerie d'Etat. Il ne pense pas qu'il y ait de grands risques, d'autant plus que cela concerne un petit nombre de personnes.

Un député (EAG) précise que le PL 12310 a été passablement modifié par la sous-commission, en ce sens que toute une série d'éléments a été retirée. Par exemple, il indique avoir initialement interdit les dons provenant de l'extérieur du canton de Genève (al. 6), considérant que seuls les Genevois doivent contribuer aux campagnes électorales genevoises. Il explique que cela posait problème par rapport aux partis nationaux, qui voudraient soutenir leur section ou le développement d'une section.

Il mentionne qu'il avait également prévu que le total cumulé des dons d'une personne morale ou physique ne pouvait dépasser 5% du budget total de la campagne (al. 7). Il explique que cet élément a été retiré parce que le don serait variable en fonction du budget total.

Il en vient à l'alinéa 8, qui prévoyait que les partis devaient transmettre le matériel de campagne à la Chancellerie au fur et à mesure de la campagne. Il explique que la sous-commission a estimé que cet alinéa était excessif et l'a, en ce sens, abrogé, à l'instar des alinéas 6 et 7 précités.

Obligation de dépôt des comptes effectifs de campagne

⁷ » Dans les 60 jours suivant la date du second tour de l'élection au Conseil d'Etat, le parti politique, l'association ou le groupement dépose auprès de la chancellerie d'Etat les comptes effectifs de campagne. Il signale le cas échéant les dépassements de budget, leur motif et indique leur couverture financière. Les comptes sont accompagnés des pièces permettant d'attester l'exactitude des mouvements financiers qu'ils reflètent ».

Un député (PLR) demande si le délai de 60 jours n'est pas trop court.

L'auteur du projet de loi explique que le délai de 60 jours commence à partir du deuxième tour de l'élection du Conseil d'Etat. Il relève qu'il y a 3 semaines entre les deux tours et que cela permet aux partis de commencer à mettre en place leur comptabilité. Le président indique que les partis auraient environ 80 jours au total pour produire les comptes effectifs de campagne. Il estime que ce délai est suffisant, d'autant plus que les dépenses pour le second tour sont beaucoup plus ciblées.

Vérification des comptes de campagne

⁸ « La Commission électorale centrale prend les mesures nécessaires pour vérifier la sincérité de ces comptes et leur conformité aux dépenses effectives engagées dans la campagne. Elle rend rapport à ce sujet au Grand Conseil dans les 3 mois suivant la date du second tour de l'élection au Conseil d'Etat ».

Un député (EAG) indique que le délai global pour ce processus est de 150 jours (60 + 90 jours). Il relève que ce délai permet à la CEC de demander au parti de clarifier certains aspects s'il s'avère que les comptes sont, par exemple, incomplets.

Un député (PLR) relit la dernière phrase de cet alinéa : « [e]lle rend un rapport à ce sujet au Grand Conseil dans les 3 mois suivant la date du second tour de l'élection au Conseil d'Etat ».

L'auteur du projet de loi remercie ce député. Il pensait à la date suivant le dépôt des comptes effectifs de campagne. Il avait en tête qu'il s'agissait d'un deuxième délai. Il n'a aucun problème avec cela et relève qu'il est tout à fait possible de cumuler les deux délais pour un délai total de 6 mois.

Un député (PLR) pense effectivement qu'il faudrait que ce soit des délais cumulatifs.

L'auteur du projet de loi avait oublié que la date de départ était la même. Il n'est pas opposé à cumuler ces deux délais de trois mois. En tout état de cause, il considère que ce sont des détails qui peuvent être ajustés si la pratique démontre que le délai est trop long ou pas assez.

Art. 187B Non-respect des obligations relatives au budget de campagne (nouveau).

« ¹ Toute personne contrevenant à l'article 29B est passible d'une amende administrative d'au maximum 60 000 francs. En cas de récidive, l'amende est au minimum de 5 000 francs.

² En dérogation à l'alinéa 1 du présent article, si le plafond budgétaire autorisé par l'article 29B, alinéa 3, est dépassé, le montant de l'amende s'élève au maximum au nombre des titulaires des droits politiques en matière cantonale, au sens des chiffres 1 à 3 de l'annexe 5 du règlement d'application de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 12 décembre 1994. En cas de récidive, l'amende est au minimum de 10 000 francs.

³ Les amendes peuvent être infligées tant à des personnes morales qu'à

des personnes physiques.

⁴ *La poursuite et l'amende administrative se prescrivent par 7 ans.*

⁵ *Les décisions définitives infligeant une amende administrative en application de la présente loi sont assimilées à des jugements exécutoires au sens de l'article 80 de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite, du 11 avril 1889 ».*

M. Mangilli explique que pour être en mimétisme avec le PL 12215-A, la sous-commission a décidé de prévoir une amende administrative. A cet égard, il précise que les membres de la sous-commission ont émis de sérieux doutes quant au plancher prévu par l'alinéa 2. A titre personnel, M. Mangilli n'a pas dissipé ses doutes sur le plancher maximum de cette amende administrative.

Le président pense que c'est un élément qui se plaide.

M. Mangilli pense qu'il y a encore quelques incertitudes et que cela pourrait être contesté pour des questions de proportionnalité.

Le président rappelle que l'ensemble des lois votées par le Grand Conseil sont sujettes à recours. En tout état de cause, ils ne pourront pas échapper à un éventuel contrôle de conformité au regard du droit supérieur.

Un député (MCG) rappelle qu'il avait été question d'instaurer une marge de tolérance de 10% avant qu'une sanction ne soit infligée. Il demande si cet élément a été retiré.

Le président indique que la sous-commission a effectivement discuté de cet élément et a décidé de ne pas prévoir de marge de tolérance, car cela aurait notamment créé un effet de seuil. Il précise que l'autorité chargée d'infliger l'amende administrative dispose d'un pouvoir d'appréciation sur la nature du dépassement et peut, en ce sens, infliger une amende raisonnable et proportionnée.

M. Mangilli aimerait préciser son intervention. Il explique que l'amende maximale de 260 000 francs, prévue en cas de récidive, lui paraît très importante pour une amende administrative.

Le président indique qu'il est possible de baisser cette amende maximale. De plus, il relève que l'autorité n'est pas obligée d'infliger une amende qui atteigne ce maximum.

Un député (Ve) rappelle que l'idée était justement de laisser à l'autorité compétente une marge de manœuvre. Il souligne que la question a été discutée et que la sous-commission a décidé d'instaurer une amende maximale.

Il constate par ailleurs que certains alinéas (alinéas 1, 3, 4 et 5) de cet article existent également dans le PL 12215-A, la différence étant que l'alinéa 2 concerne spécifiquement les comptes de campagnes et pas les comptes annuels.

Un député (PLR) demande pour quelles raisons l'amende porte sur le budget et non pas les comptes. Il souligne qu'un budget est une prévision qui ne se réalise pas forcément.

Le président explique qu'il est question de sanctionner le dépassement du budget par les comptes.

M. Mangilli explique que l'article 187B, alinéa 1 (nouveau) LEDP prévoit que toute personne qui contreviendrait aux obligations prévues à l'article 29B, y compris la récidive, se verrait infliger une amende d'un minimum de 5 000 francs. En ce sens, il relève que si un parti ne dépose pas le budget ou les comptes, la sanction prévue à l'alinéa 1 est applicable.

M. Mangilli en vient à l'amende spécifique prévue par l'alinéa 2, qui concerne le dépassement du budget. Il précise que dans le cadre d'un dépassement de budget, l'amende peut aller jusqu'à 260 000 francs, soit le nombre de titulaires des droits politiques exprimé en francs. M. Mangilli réitère toutes ses réserves par rapport à ce montant.

Le même député (PLR) ne comprend toujours pas. Il relève que s'il dépose un budget qui n'est pas conforme à la loi, il se verrait infliger une sanction alors qu'il n'a encore rien dépensé.

L'auteur du projet de loi indique qu'il est important de garantir le respect des différentes étapes et explique que le dépassement ne peut se calculer que par rapport à un budget qui correspond à la loi.

Le même député (PLR) relève qu'en l'occurrence, il est question de sanctionner un parti qui dépose un budget qui ne respecte pas la loi.

L'auteur du projet de loi indique que les partis n'auraient effectivement pas le droit de déposer un budget qui serait plus élevé que le plafond légal.

Le même député (PLR) se demande s'il ne faudrait pas plutôt demander au parti de refaire le budget.

L'auteur du projet de loi indique qu'il est évident que la pratique concrète administrative sera d'attirer l'attention du parti sur ces éléments. Il ne comprend pas ce qui lui pose problème.

Le même député (PLR) ne comprend pas pourquoi un parti pourrait se voir infliger une amende de 260 000 francs alors qu'il n'a encore rien dépensé au stade du budget.

L'auteur du projet de loi relit l'article 187B, al. 2 : « [...] *si le plafond budgétaire autorisé par l'article 29B, alinéa 3, est dépassé, le montant de l'amende [...]* ». Le président constate en effet qu'il manque un mot pour que ce soit plus clair. Il comprend la remarque du député (PLR) et souligne qu'il pensait à la formule suivante : « [...] *si le plafond budgétaire autorisé par l'article 29B, alinéa 3, est dépassé par les dépenses effectives, le montant de l'amende [...]* »

M. Mangilli ne va pas donner l'avant primeur de ce que M. Hodgers dira à la commission lors de son audition. Toutefois, il indique qu'il y a un certain nombre d'autres éléments qui poseront problème avec la mise en œuvre de ce projet de loi. M. Mangilli souligne que la chancellerie d'Etat n'a aucun moyen coercitif à ce stade, même si le budget déposé est de 1 000 000 francs, dans la mesure où les partis n'auront pas encore dépensé d'argent.

L'auteur du projet de loi ne comprend pas pour quelles raisons la Chancellerie d'Etat n'aurait aucun moyen coercitif parce qu'un tel budget contreviendrait aux dispositions légales.

Il indique qu'il y a une obligation légale de déposer un budget qui ne dépasse pas les 500 000 francs. En ce sens, l'autorité pourrait demander au parti en question de revenir avec un budget qui respecte les dispositions légales, sous peine de se voir infliger une amende.

M. Mangilli n'est justement pas sûr qu'il soit proportionné de sanctionner un parti simplement parce qu'il a déposé un budget de 1 000 000 francs.

L'auteur du projet de loi pense que cela peut se plaider dans la mesure où il s'agit d'un élément essentiel pour le dispositif du plafonnement. Toutefois, il pense qu'il serait bien de poser la question à MM. Hottelier et Tanquerel, car il s'agit d'un élément nouveau par rapport aux objections juridiques qui ont conduit à épurer toute une série de dispositions.

Un député (MCG) souligne que le budget est une intention et que seul l'examen des comptes mettra en évidence ce qui a été encaissé et décaissé.

L'auteur du projet de loi indique que le mécanisme se base sur l'obligation de déposer un vrai budget et que l'obligation qui permet justement à la loi de fonctionner. A titre personnel, il ne pense pas qu'un parti serait bien reçu à la chancellerie s'il arrivait en déclarant formellement qu'il compte violer la loi. En tout état de cause, le président pense qu'il s'agit d'un cas théorique et qu'aucun parti normalement constitué ne présenterait un budget de 1 000 000 francs.

Un député (PLR) constate à l'alinéa 3 que les amendes peuvent être infligées tant à des personnes morales que physiques. Il demande quelles seraient les personnes physiques qui pourraient se faire amender.

M. Mangilli explique qu'il existe des groupements qui n'ont pas le statut de personne morale. Le fait d'élargir cette disposition aux personnes physiques leur permet, en cas de problèmes, de s'adresser directement au mandataire.

Un député (Ve) relève qu'il n'y a pas de réelle interdiction vis-à-vis des comptes. En effet, il indique que la seule interdiction de ce projet de loi porte sur le budget. Il pense qu'il faudrait clarifier cet élément.

Il pense qu'il serait plus opportun de prévoir un deuxième article pour les comptes, qui reprend les mêmes éléments que l'alinéa relatif au budget.

Le président remercie la commission pour cette séance productive. Il pense qu'il serait préférable d'attendre l'audition du Conseil d'Etat avant de commencer le deuxième débat.

Séance du mercredi 10 juin 2020

Audition de M. Antonio Hodgers, président, Conseil d'Etat

Le président accueille M. Hodgers et lui cède la parole.

M. Hodgers remercie la commission de l'accueillir dans le cadre de ses travaux sur le PL 12310.

M. Hodgers insiste sur le fait que le Conseil d'Etat est très sensible aux questions relatives à la liberté politique et aux enjeux d'équité qu'il y a face à une élection. Il relève qu'une élection/votation reste avant tout une affaire de conviction, de citoyenneté et d'engagement personnel. En ce sens, M. Hodgers comprend la philosophie du PL 12310, qui a pour but d'éviter que l'argent prenne une place trop importante et vienne pervertir l'appréciation des citoyens/ennes.

M. Hodgers indique toutefois qu'il est plutôt réticent face à l'idée d'introduire un dispositif prévoyant un plafond dans la législation, en raison des difficultés qui ont déjà été largement abordées par la commission, notamment par rapport à la question du contrôle effectif. Il pense que ce système impliquerait une machinerie administrative conséquente, qui ne serait, en plus, pas forcément efficace. M. Hodgers ajoute que, selon le Conseil d'Etat, il ne s'agit actuellement pas d'un enjeu majeur.

M. Hodgers est conscient des différences d'engagements financiers qu'il y a entre les partis politiques au niveau du fonctionnement de la démocratie locale. Cependant, il souligne que ces différences financières ne marquent pas, de manière claire et nette, les résultats électoraux. A titre illustratif, M. Hodgers évoque l'exemple, peut-être le plus outrancier de tous, qui est la campagne électorale du groupe Genève en marche (GEM) lors des dernières

élections du Grand Conseil. Il relève que l'origine étrangère de ces fonds l'amène à se poser d'autres questions sur l'intérêt que peuvent avoir des personnalités fortunées, qui n'habitent pas à Genève, d'investir dans ces campagnes électorales.

M. Hodgers pense que la question traitée par ce projet de loi est pertinente et doit être proposée, notamment au vu de l'adage « qui paie commande ». Cependant, il relève que le groupe GeM a investi énormément d'argent et le résultat final a été une déroute électorale complète. En ce sens, le Conseil d'Etat pense que « le jeu n'en vaut pas la chandelle ».

M. Hodgers pense qu'il n'est pas opportun de mettre en place un tel dispositif de contrôle alors qu'il n'est pas possible de circonscrire l'ensemble des frais engagés pour une campagne électorale, d'autant plus que les citoyens/ennes ne sont pas dupes. M. Hodgers souligne que le Conseil d'Etat est opposé à ce projet de loi pour des raisons de faisabilité, plus que de principe.

Questions des députés

Un député (UDC) est personnellement dérangé par le deuxième volet de ce projet de loi, qui concerne le dépôt d'un budget de campagne trois mois avant le scrutin. Il demande quel est l'avis du Conseil d'Etat à cet égard.

M. Hodgers indique que le Conseil d'Etat n'a pas discuté de cet élément en détail, mais cette disposition n'est pas choquante à son sens, dans l'idée de nantir les électeurs de ces informations en amont et pas après les élections. M. Hodgers précise qu'il n'est actuellement possible d'obtenir ces informations qu'après l'opération électorale et que cela peut amener un sentiment de malaise.

M. Hodgers considère personnellement que la problématique porte davantage sur l'origine des fonds que les montants totaux. Il rappelle qu'il s'agissait également de la problématique autour du groupe GeM avec, notamment, des investissements d'une personnalité thaïlandaise. M. Hodgers relève que la campagne d'affichage avait pris une telle dimension que la question du financement s'est automatiquement posée. Il indique que M. Stauffer a eu beaucoup de fierté à déclarer l'origine des fonds et le nom de ses amis en affaire qui le soutenaient dans sa campagne politique. M. Hodgers pense qu'il était utile pour l'électeur de connaître ces éléments avant de se prononcer. Il souligne l'époque commande la transparence.

Un député (Ve) indique qu'il peut y avoir une certaine corrélation entre l'argent investi dans une campagne électorale et le résultat obtenu. A cet égard, il prend pour exemple les Etats-Unis.

Il a compris des propos de M. Hodgers que le dispositif prévu par ce projet de loi est compliqué à mettre en œuvre. Il explique qu'il a présidé la sous-commission en charge de ce projet de loi et qu'ils ont passablement simplifié le texte initialement déposé pour que le dispositif soit justement le plus simple possible. Il demande s'il peut donner des explications plus précises sur les difficultés de mise en œuvre de ce projet de loi.

M. Hodgers relève que les Etats-Unis sont souvent cités, mais il souligne que les citoyens suisses et américains sont différents, de même que la culture politique. En effet, il indique que l'approche de la citoyenneté est différente.

M. Hodgers a compris que le dispositif retenu prévoit une sanction, qui se traduit par une amende administrative. Il est alors nécessaire, pour infliger cette amende au contrevenant, de prouver qu'il a enfreint l'une des dispositions de ce projet de loi. M. Hodgers se demande comment il serait possible de prouver les opérations périphériques, notamment l'engagement financier personnel des candidats et des lobbys. Il n'a pas l'impression que ces questions soient résolues dans ce projet de loi.

Le même député (Ve) précise que seules sont concernées les entités qui se trouvent sous le contrôle direct des partis.

M. Hodgers considère alors qu'il serait trop simple de contourner ces dispositions. En effet, il souligne qu'une association annexe peut recevoir les montants et les réinvestir. Il explique que c'est en ce sens qu'il serait relativement simple de contourner un tel dispositif.

M. Hodgers pense que ce projet de loi pourrait avoir un effet pervers induit, en ce sens que ces financements sortiraient de l'optique de transparence. En effet, les grands donateurs pourraient être amenés à financer directement les prestations de campagne, sans verser d'argent au parti, de sorte que ces montants ne figureraient pas dans les comptes des partis.

Le même député (Ve) explique que la sous-commission est partie du principe que les partis établis n'allaient pas commencer à faire des montages avec des associations de soutien. Par ailleurs, il indique que le cas du GEM n'est pas un bon exemple dans la mesure où ce parti s'est constitué juste avant l'élection et en ce sens, il pense que le faible résultat n'était pas forcément dépendant de l'argent investi.

M. Hodgers met de côté la question des montages associatifs et prend l'exemple de l'argent investi personnellement par les candidats. Il relève qu'il ne s'agit pas d'une pratique malsaine et que cela n'entre pas dans les comptes des partis. M. Hodgers peut comprendre la philosophie de ce projet de loi, mais le Conseil d'Etat estime que la maturité politique de la population suffit à contrecarrer les surinvestissements.

Un député (S) comprend bien que, d'un point de vue philosophique, le Conseil d'Etat va dans le sens de ce projet de loi, pour que tous les partis se présentent à armes égales. Il a personnellement été gêné, au cours des travaux de la sous-commission, par cette question du « contournement ». Il relève que les partis de gauche et de droite sont soutenus par des lobbys, que ce soit pour les élections au Grand Conseil ou au National. En effet, il indique que l'ASLOCA soutient ses candidats, tout comme la Chambre genevoise immobilière. Il souligne que ces soutiens financiers ne sont pas pris en compte par ce projet de loi. Il est vrai que cela pourrait être problématique.

Il demande à M. Hodgers s'il ne pense pas que ce projet de loi permettrait de faire un premier pas. Il indique qu'il sera ensuite possible d'analyser l'évolution des campagnes électorales et aviser, le cas échéant, s'ils s'aperçoivent que des campagnes parallèles s'intensifient.

M. Hodgers pense que l'essentiel réside dans le fait que la population se sente libre dans ses choix, indépendamment des moyens investis, ce qui est globalement le cas à Genève selon le Conseil d'Etat. Il pense que cet objectif est globalement atteint, même s'il admet que les montants investis peuvent parfois jouer un rôle sur un résultat électoral.

Il estime que la question philosophique est correcte, mais l'analyse pragmatique de ce qui se passe actuellement permet de se rendre compte que les citoyens/ennes sont assez matures pour ne pas se faire avoir par des publicités.

M. Hodgers revient désormais sur les lobbys connexes. Il relève que, dans la culture politique, ces lobbys connexes font effectivement des petites newsletters dans leurs bulletins mensuels pour mentionner qui ils soutiennent. Toutefois, il souligne que ces lobbys n'engagent pas non plus des sommes colossales. M. Hodgers ne pense pas que l'ASLOCA ou la Chambre immobilière genevoise aient payé des campagnes d'affichage. Il considère simplement que le fait d'instaurer un plafond va transférer les campagnes sur les individus. Il pense également que le fait de créer une loi aussi facilement contournable serait problématique du point de vue de la crédibilité des institutions.

Le président pense effectivement qu'ils sont d'accord sur l'intérêt d'avoir le plus de transparence possible et sur le fait qu'il est important que la politique ne soit pas gangrénée par des investissements excessifs.

Le président a retenu des propos de M. Hodgers que cette loi serait facilement contournable et que ce serait problématique du point de vue de la crédibilité des institutions et de sa mise en œuvre. Il croit que M. Hodgers a

répondu à une partie des préoccupations des députés concernant les lobbys constitués qui injectent de l'argent dans les campagnes électorales.

Le président relève, s'agissant des facilités de contournement des dispositions du PL 12310, que les arguments évoqués par M. Hodgers peuvent également s'appliquer au PL 12215-A et le nouvel article 29A LEDP. En ce sens, le président relève que cette disposition serait également contournable de la même manière. Il demande l'avis de M. Hodgers à cet égard.

M. Hodgers répond qu'il a parfaitement raison sur le plan légistique, mais il y a une question de proportionnalité. Il souligne que le fait d'interdire aux partis de faire campagne au-delà de 50 000 francs représenterait une atteinte importante.

L'auteur du projet de loi précise que le plafond n'est pas de 50 000 francs, mais de plus de 500 000 francs. Il explique que lors des dernières élections au Grand Conseil, le PLR a déclaré que son budget de campagne était de 500 000 francs. Le président relève qu'il s'est basé sur ce montant dans l'idée de ne pas restreindre les partis de manière trop importante. Il précise que le plafond est indexé sur le nombre d'électeurs/trices et qu'il est aujourd'hui d'environ 537 000 francs (2 francs par électeur/trices). Il souligne que cela ne comprend qu'une partie des dépenses, soit les dépenses visibles. En ce sens, il pense que le vrai plafond maximum serait plutôt de l'ordre de 700 000 francs.

M. Hodgers se demande alors quelle serait l'opportunité de légiférer si le cas ne se présente pas. Il considère qu'il faut d'abord se baser sur la responsabilité de chacun et le fait qu'une situation s'autorégule. M. Hodgers n'a pas analysé tous les frais de campagnes, mais il comprend que ce projet de loi ne vise pas à changer la pratique actuelle dans la mesure où les partis traditionnels ont un budget qui se trouve généralement en dessous de ce plafond. En ce sens, il indique que le Conseil d'Etat constate que la situation actuelle n'est pas problématique.

L'auteur du projet de loi explique que l'idée du plafond est justement d'éviter de se retrouver dans une spirale où les montants en jeu deviennent de plus en plus importants.

M. Hodgers demande si ces frais de campagnes électorales ont tendance à augmenter.

L'auteur confirme que les frais ont tendance à augmenter et que l'intérêt d'instaurer un plafond se trouve à ce niveau. De plus, il indique que le but de ce projet de loi est de resserrer la transparence pour qu'elle intervienne au moment opportun, soit avant les élections.

M. Hodgers pense qu'à partir du moment où le principe de transparence est rendu obligatoire, la curiosité des citoyens et journalistes amènerait les partis à devoir tout expliquer. Il souligne qu'il y a deux choses différentes et que ce projet de loi concerne le budget de campagne électorale, soit les dépenses et pas l'origine des fonds.

Il est précisé que cela concerne également l'origine des fonds.

M. Hodgers pense que, d'un point de vue démocratique, la question se situe à ce niveau. Il se demande ce qu'il adviendrait si un parti devait recevoir un versement important 29 jours avant l'élection. M. Hodgers indique que la liste des donateurs ne peut intervenir qu'a posteriori et, en ce sens, elle ne renseigne pas sur l'événement électoral passé, mais sur l'origine des financements des partis. Il ne pense pas que cette information soit complètement inutile.

L'auteur du projet de loi ne pense pas que cette information soit inutile, mais il considère qu'elle intervient tardivement.

M. Hodgers souligne que certains dons peuvent intervenir après que le budget ait été déposé par les partis et, par conséquent, cela signifie que la liste ne comprendra pas tous les donateurs.

L'auteur pense que cela réduit la flexibilité des partis. Il indique que l'essentiel des dépenses électorales est engagé 30 jours avant l'élection.

M. Hodgers entend bien, mais souligne que seuls les budgets de campagne des partis sont concernés. En ce sens, si un don intervient 29 jours avant l'élection, il entrera quand même dans les comptes du parti politique.

Un député (S) trouve que l'élément soulevé par M. Hodgers est intéressant, car il n'a pas été abordé en sous-commission. Il n'avait personnellement pas la même interprétation que le son collègue EAG, car il avait compris que le budget de campagne prévu par ce projet de loi comprenait les dépenses, mais pas les recettes puisque les partis politiques n'ont pas de recettes affectées.

Il trouve qu'il serait très problématique d'instaurer des recettes dans un budget de campagne parce que cela remettrait tout le fonctionnement du PL 12215-A en question.

L'auteur du projet de loi n'a rien inventé et précise que le texte mentionne que le budget doit comporter toutes les sources de financement destinées à couvrir les dépenses mentionnées à l'article 29B, alinéa 4 (nouveau) LEDP.

Un député (PLR) se demande si, dans l'hypothèse où l'idée du plafonnement serait abandonnée pour des raisons de contrôle et de faisabilité, il ne serait pas opportun de se concentrer sur la dépense réelle des partis, qui

est une information factuelle valide, sachant que le budget est quelque chose de très théorique.

Il a une autre question qui porte sur les sources de financement. Il reprend l'exemple du groupe GEM, dans lequel il y a deux aspects : le montant et l'origine des fonds. Il pense que l'important, pour la communauté genevoise, est de connaître l'origine des fonds, en partant du principe que, finalement, les moyens financiers existant dans notre communauté sont très diversifiés.

Il estime que la problématique porte davantage sur les puissances financières étrangères qui voudraient tenter d'acheter des personnalités politiques. Il pense qu'en termes de valeurs, il s'agit d'un élément important à défendre. Il relève qu'il existe des associations à Genève, professionnelles notamment, qui soutiennent plusieurs partis et qui n'ont pas envie que les montants investis soient connus.

Il demande à M. Hodgers s'il rejoint sa vision des choses, selon laquelle l'important est de connaître l'origine des fonds étrangers plutôt que de savoir qui va investir localement.

M. Hodgers n'a pas compris quel était le souci. Il lui semble que tout le monde est d'accord sur le fait que les partis doivent avoir une transparence globale, même hors campagne électorale. M. Hodgers souligne que les partis ont un devoir de transparence que les entreprises privées n'ont pas. Il pense qu'il s'agit d'un principe admis qui est très important.

M. Hodgers en vient au deuxième point, qui concerne l'origine des fonds du groupe GEM. Il ne pense pas qu'il soit opportun de légiférer à ce niveau, dans la mesure où le système s'est autorégulé. M. Hodgers pense que de tels investissements massifs sur un candidat interpelleraient tellement la population que cela représenterait un handicap pour le candidat concerné. Il pense qu'il faut faire confiance aux citoyens, qui sont tout à fait à même d'apprécier la problématique.

M. Hodgers évoque désormais la question de la transparence des donateurs. Il souligne que l'on vit une évolution sociétale et que nous sommes à l'ère de la transparence. M. Hodgers pense qu'il y a une pesée des intérêts à effectuer. Il explique que, selon le Conseil d'Etat, il est préférable que l'entité, qui n'assume pas que son don de plus de 1 000 francs soit une information publique, s'abstienne de le faire.

L'auteur du projet de loi relève que M. Hodgers a systématiquement mis en évidence les limites des ressources dont M. Stauffer a bénéficié. Il indique que le cas de M. Stauffer, qui n'est pas le plus subtil des opérateurs politiques, démontre quand même que d'importants montants ont été investis.

En ce sens, il pense qu'ils ne sont pas à l'abri d'investisseurs plus avisés qui trouveraient un relais moins ostentatoire.

M. Hodgers indique qu'ils sont d'accord sur la problématique. Toutefois, il réitère que le Conseil d'Etat estime que le système s'autorégule.

Le président remercie M. Hodgers et prend congé de lui.

Discussion interne

Le président rappelle que la commission doit encore effectuer formellement le deuxième débat. Il demande si les commissaires ont des propositions ou remarques à faire.

Un député (PLR) indique que ce projet de loi ne lui convient pas tel que présenté. Dans l'idée de faire un travail constructif, il propose de laisser un certain délai aux uns et autres pour qu'ils puissent proposer des amendements, notamment à la lumière de l'audition de M. Hodgers.

Le président pense qu'il s'agit d'une demande à laquelle il serait raisonnable d'accéder, eu égard au fait que ce sujet est traité depuis plusieurs mois.

Un député (PDC) attire l'attention de la commission sur le fait qu'il s'est toujours opposé à ce projet de loi, qui lui paraît trop compliqué. Il ne voit pas pour quelles raisons il faudrait repousser le vote puisqu'une sous-commission l'a déjà beaucoup retravaillé. Il pense qu'il serait plus logique de voter les PL 12215-A et 12310 en parallèle puisqu'ils ont été traités ensemble.

Il a été frappé, lors de la dernière séance, par le fait que le président ait dû faire une explication approfondie du texte, article par article. Selon lui, un texte qui n'est pas compréhensible à sa première lecture n'est pas un bon texte de loi.

Il fait par ailleurs part de son aversion assez coutumière et permanente pour les objets qui sont initiés par un seul événement, soit les fonds investis dans le groupe GEM en l'occurrence. A cet égard, il aimerait rappeler que la personnalité thaïlandaise évoquée était, en fait, l'ancien premier ministre de Thaïlande. Il explique que ce dernier avait été condamné et forcé à l'exil pour une question de détournement de fonds. Il indique que M. Stauffer avait pris contact avec lui en lui proposant de créer une entreprise à Genève qui, selon lui, aurait occupé plus de 400 places de travail. Il imagine bien que cet ancien premier ministre avait un intérêt à financer cela, mais il voit mal un parti représenté au Grand Conseil accepter une telle somme en échange de l'installation d'une entreprise.

Le président indique qu'il avait repris le PL 12310, article par article, pour rafraîchir la mémoire des députés puisque cela faisait un certain temps que la question n'avait pas été traitée. Il pense qu'il aurait été nécessaire de procéder de la même manière pour n'importe quel autre projet de loi « trapu ». Par ailleurs, il réitère que ce n'est pas un projet de loi *ad hominem* et que l'article qu'il a envoyé à la commission le démontre.

Un député (Ve) pense également qu'il serait opportun de se laisser un certain délai pour que les uns et les autres puissent proposer des amendements.

Le député (PLR) précité retire sa proposition de surseoir au vote.

Le président en prend note et indique que la proposition de report du vote est reprise par le groupe des Verts.

Un député (S) trouve dommage que le député PLR retire sa proposition. Il pense également qu'il serait opportun de repousser le vote de ce projet de loi pour que des amendements soient proposés.

Un député (UDC) réitère que son groupe est opposé à ce type de projet de loi, même s'il était intéressant d'en discuter. Toutefois, il estime que la commission devrait voter dès ce soir.

Un député (MCG) indique que son groupe était indécis tout au long des travaux sur ce PL 12310 et qu'ils y ont participé avec intérêt. Il relève que la prise de position de M. Hodggers les détermine désormais à s'opposer à ce projet de loi. Il annonce que le groupe MCG pense également qu'il n'est pas nécessaire de continuer à en discuter.

Le président met aux voix la proposition de report du vote à la semaine prochaine.

Oui :	6 (1 EAG, 2 Ve, 3 S)
Non :	9 (4 PLR, 1 UDC, 2 MCG, 2 PDC)
Abs :	---

La proposition est refusée.

2^e débat

Un député (PLR) annonce, pour simplifier la procédure de vote, que son groupe s'abstiendra sur tous les articles et s'opposera lors du vote final en troisième débat.

Les groupes MCG et PDC annoncent qu'ils feront de même.

Le président procède au vote du 2^e débat :

Titre et préambule pas d'opposition, adopté

Art. 1 pas d'opposition, adopté

Art. 29B

Alinéa 1 pas d'opposition, adopté

Alinéa 2 pas d'opposition, adopté

Alinéa 3 pas d'opposition, adopté

Alinéa 4 pas d'opposition, adopté

Alinéa 5 pas d'opposition, adopté

Alinéa 6 pas d'opposition, adopté

Alinéa 7 pas d'opposition, adopté

Alinéa 8 pas d'opposition, adopté

Art. 187B pas d'opposition, adopté

Art. 2 pas d'opposition, adopté

3^e débat

Le président prend sa casquette d'auteur du PL 12310 pour dire qu'il regrette que ce projet de loi ne soit pas accepté. Il admet que ce projet de loi n'est pas absolument idéal et qu'il aurait pu être contourné, mais pas plus que la législation existante sur la transparence (art. 29A LEDP tel que modifié par le PL 12215-A).

Il estime que ce projet de loi présentait plusieurs avantages. Il permettait de resserrer la transparence autour d'une campagne électorale et de limiter l'escalade des dépenses électorales afin que les citoyens/ennes puissent former librement leur opinion, sans être influencé/e/s par les financements des uns et des autres. Le président insiste sur le fait que ce projet de loi aurait

permis aux citoyens de se concentrer sur le débat d'idée entre les différents représentants politiques.

Par ailleurs, il n'est pas d'accord avec l'idée selon laquelle ce projet de loi aurait entraîné un dispositif de contrôle complexe puisqu'il est placé sous la sauvegarde des citoyens qui auraient pu, le cas échéant, intervenir et contribuer à son fonctionnement. Il explique que c'est la raison pour laquelle ce projet de loi ne portait que sur les montants dépensés dans le matériel visible et contrôlable par les citoyens.

Le président est persuadé que ce projet reviendra et qu'il sera introduit dans la législation genevoise parce que les sensibilités et mentalités évoluent sur ces questions.

Un député (S) n'a pas de déclaration à faire directement sur ce projet de loi, mais plutôt sur la globalité des travaux de la sous-commission. Il est personnellement déçu, car, pour le coup, ils n'ont pas du tout été efficaces dans la mesure où la sous-commission a tenu 20 séances pour traiter ce projet de loi. Il constate qu'ils ont quelque peu modifié le PL 12215-A et refusé le PL 12310. Il pense que la commission devrait s'interroger sur le mode de fonctionnement des sous-commissions parce que cela ne vaut pas la peine de siéger 20 séances pour arriver à un tel résultat.

Un député (PDC) conçoit la déception de ses collègues S et EAG, car il est lui-même attaché à une meilleure efficacité du fonctionnement du Grand Conseil. Toutefois, il se sent très à l'aise avec cela, car il a déclaré, dès le départ, qu'il était opposé à ce projet de loi. Il relève également que l'on sentait, dès le départ, que ce projet n'avait manifestement aucune chance.

Le député (S) précise qu'il ne s'agissait pas d'une critique et que le groupe PDC a effectivement été clair dès le début. Il indique qu'il s'agissait simplement d'un élément critique constructif sur le mode de fonctionnement des sous-commissions.

Un député (PLR) demande quel était le résultat du vote sur le PL 12310 en sous-commission.

Le président répond qu'il y a eu 4 voix « pour » et 3 « abstentions ».

Le président de la sous-commission précise que celle-ci n'a pas effectué de troisième débat et n'a, en ce sens, pas voté les PL 12215-A et 12310 dans leur ensemble. Il indique que la plupart des votes ont été résolus par 4 voix « pour » et 3 abstentions. Il précise que le vote pour lequel il y a eu 4 voix « pour » et 3 « contre » concernait l'article 29B, alinéa 3 et la question du plafonnement.

Un député (Ve) indique que les Verts ont, en tout temps, été attachés à la transparence. En ce sens, il explique que les Verts ont une certaine bienveillance par rapport à ce projet de loi car ils trouvent qu'il est intéressant que l'électeur puisse avoir accès aux budgets de campagne des partis avant de se prononcer. Il pense également qu'il est intéressant de connaître l'origine des fonds. Il annonce que les Verts soutiendront ce projet de loi.

Un député (UDC) souligne qu'il n'y avait pas un membre de la sous-commission qui était contre le principe de transparence. Il réitère que le problème provient du fait que le budget de campagne doit être publié avant l'élection. Par ailleurs, il indique que l'origine des fonds sera établie lorsque les comptes seront publiés.

3^e débat

Le président met aux voix l'ensemble du PL 12310 :

Oui :	6 (1 EAG, 3 S, 2 Ve)
Non :	9 (1 UDC, 2 MCG, 2 PDC, 4 PLR)
Abstention :	-

Le PL 12310 est refusé.

Catégorie de débat II (40 minutes)

Conclusions

Le travail de la commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil, qui s'est étalé sur près de trois ans, à temps partiel, a été assez conséquent et approfondi. Ce PL 12310, en effet, traité parallèlement au PL 12215 sur la transparence, soulève des problèmes importants et d'actualité sur le financement des campagnes électorales, le plafonnement des budgets de campagne, la provenance étrangères des fonds et l'information du corps électoral quant à ces aspects.

Il a été qualifié par plusieurs entités auditionnées de novateur et d'original sur le plan suisse, puisqu'aucun autre canton, à l'exception de Fribourg, et de façon très partielle d'ailleurs, n'a encore légiféré sur un tel objet, alors même que l'OCDE a pointé du doigt à plusieurs reprises la Suisse quant à son retard dans ce domaine.

Ces différents aspects positifs ont été reconnu par l'ensemble des commissaires, puisque ceux-ci ont voté dans un premier temps à l'unanimité l'entrée en matière, certains rappelant toutefois que ce vote ne préjugait pas de la décision finale de la majorité de la commission à l'issue du troisième débat.

Qui plus est, la commission a souhaité que la sous-commission en charge de l'étude du PL 12215 se saisisse également, et en parallèle, du présent projet de loi.

Si le PL 12215 a fait l'objet d'une adoption quasi-unanime en commission – et sera traité lors d'une prochaine session aux Extraits – il n'en a pas été de même pour le PL 12310. D'aucuns ont regretté cette situation et le fait que la sous-commission ait consacré 20 séances de travail à ces deux Projets de loi. Certes, cela a été aussi souligné, les majorités très serrées au sein de la sous-commission d'ailleurs pas forcément représentative de la commission, voire de la plénière auraient pu sensibiliser les membres de la sous-commission, non pas à la vanité d'un débat intéressant, mais à l'équilibre très fragile des positions exprimées.

Cela n'enlève rien à la qualité des débats et à la richesse des apports des auditionnés à cette occasion.

Le PL 12310, au-delà des aspects positifs soulignés supra, s'est révélé porteur de trois défauts majeurs aux yeux de la majorité de la commission :

- le système de contrôle institué porte sur le budget de la campagne électorale pour le Grand Conseil et le Conseil d'Etat en fixant un plafond fixé au double du nombre des membres du corps électoral. Or, un budget de campagne est une projection, un schéma attendu, qui ne correspond pas forcément aux résultats finaux des comptes, ceux-ci étant d'ailleurs produits quelques mois après les élections. Selon les auteurs du Projet de loi, la référence au budget aurait dû permettre aux citoyens et citoyennes d'élire leurs représentants en sachant quelles étaient les sources de financement des partis,
- ce système de contrôle pré-électoral nécessiterait l'engagement de forces de travail sporadiques, de surcroît une fois tous les cinq ans, ce qui n'était pas possible tant pour la Chancellerie que pour le service des votations et élections, ni pour la Commission électorale centrale faute de ressources humaines disponibles. En revanche, l'on doit à la vérité de dire que la Cour des comptes aurait pu, selon ses dires, se charger de ce contrôle,
- la sanction proposée, à savoir enlever un certain nombre de sièges au parti pris en faute, au-delà de son aspect inconstitutionnel quasi certain, présenterait le désavantage majeur, sur le plan démocratique, de trahir et

de ne pas respecter la volonté de l'électeur. Ajoutons que plusieurs auditionnés ont exprimé leur certitude quant à la seule efficacité de sanctions pécuniaires.

S'ajouterait à cela un travail administratif conséquent et lourd, particulièrement intrusif, dont la valeur ajoutée demeure incertaine. Qui plus est, ce Projet de loi – et son auteur l'a clairement exprimé à plusieurs reprises – est la conséquence directe des montants spectaculaires annoncés de façon tonitruante par le parti Genève en marche, avec un résultat très inversement proportionnel dans les urnes, ce qui démontre que la population n'est pas dupe et que tout ce qui est excessif est finalement insignifiant.

Partant du principe enfin qu'il n'est pas souhaitable de légiférer en raison d'un évènement qui ne s'est produit qu'une fois en deux siècles, je vous recommande, Mesdames les députées, Messieurs les députés, de refuser avec la même majorité ce PL 12310.

Projet de loi (12310-A)

modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) (A 5 05) (*Le Grand Conseil n'est pas à vendre! – Plafonnement des dépenses de campagne*)

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

Art. 1 Modifications

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

Art. 29B Plafonnement des dépenses électorales cantonales (nouveau)

¹ Tout parti ou groupement qui dépense cumulativement une somme supérieure à 50 000 F en frais de campagne électorale pour le Grand Conseil et pour le Conseil d'Etat est tenu de déposer auprès de la Chancellerie d'Etat, au plus tard quatre semaines avant la date de la votation pour le Grand Conseil, un budget global de campagne. Le budget à l'appui des différentes listes au Grand Conseil et au Conseil d'Etat est consultable par le public et les médias auprès de la Chancellerie d'Etat dès le lendemain de son dépôt.

² Le plafond maximum autorisé du budget de campagne d'un groupement ou parti déposant des listes pour l'élection au Grand Conseil et au Conseil d'Etat exprimé en francs est le double du nombre des électeurs-trices du canton tel que constaté par le Conseil d'Etat et publié chaque année en annexe du Règlement d'application de la loi sur l'exercice des droits politiques.

³ Ce budget doit comprendre l'ensemble des dépenses de campagne pour les élections cantonales susmentionnées, couvrant les frais de réalisation et de diffusion de tout le matériel de campagne (annonces de presse, annonces sur la voie publique y compris les transports, publicité cinématographique, publicité par l'objet, parutions électroniques, ...) appelant à voter pour le groupement ou parti, ainsi que pour ses candidat-e-s ou servant à promouvoir ledit groupement ou parti auprès de l'opinion publique genevoise dans le contexte de l'élection visée.

⁴ Le budget doit inclure dans son périmètre de consolidation les dépenses électorales effectuées par les entités directement ou indirectement liées aux groupements ou partis concernés ou qui relèvent de leur contrôle.

⁵ Ce budget doit comporter toutes les sources de financement appelées à couvrir les dépenses mentionnées à l'al. 2 et la liste complète des donateurs-trices (personnes physiques ou morales) ayant effectué des dons d'un montant total supérieur à 1 000 F en vue de la campagne.

⁶ Les dons de personnes morales ou physiques résidant hors du canton de Genève sont en principe interdits. Sont exceptés les dons en provenance de Suisses de l'étranger inscrits sur le rôle électoral ad hoc tenu à jour par le service des votations et élections. Sont exceptés également les dons en provenance de personnes dont l'activité professionnelle est exercée dans le canton.

⁷ Le total cumulé des dons d'une seule personne morale ou physique ne peut dépasser le 5% du budget total de campagne.

⁸ Au fur et à mesure de la production du matériel de campagne signalé dans le budget, une copie dudit matériel avec l'indication de sa diffusion et une copie du ou des contrats y afférents sont transmises à la Chancellerie d'Etat.

⁹ Dans les 30 jours suivant l'élection au Conseil d'Etat (2^e tour), les groupements ou partis concernés déposent les comptes effectifs de campagne correspondant au budget de campagne transmis avant l'élection. Ils signalent le cas échéant les dépassements de budget, leur motif et indiquent leur couverture financière. Les comptes sont accompagnés des pièces permettant d'attester l'exactitude des mouvements financiers qu'ils reflètent.

¹⁰ La Chancellerie d'Etat prend les mesures nécessaires pour vérifier la sincérité de ces comptes et leur conformité aux dépenses effectives engagées dans la campagne. Elle rend rapport à ce sujet au Grand Conseil dans les 3 mois suivant l'élection.

¹¹ Tout dépassement du plafond maximum budgétaire autorisé supérieur à 10% entraîne, une fois constaté, une diminution du nombre d'élus du groupement ou parti concerné au Grand Conseil au pro rata de ce dépassement. Le ou les sièges ainsi rendus vacants sont répartis entre les autres partis élus au Grand Conseil proportionnellement à leur résultat électoral en tenant compte des apparentements de liste.

Art. 2 Entrée en vigueur

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

Date de dépôt : 13 octobre 2020

RAPPORT DE LA PREMIÈRE MINORITÉ

Rapport de M. Pierre Vanek

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le Grand Conseil n'est pas à vendre !

Le projet de loi 12310, ayant le titre ci-dessus et défendu dans le présent rapport, après avoir fait l'objet d'une entrée en matière *unanime* de la commission des droits politiques et du règlement de notre parlement et de dizaines d'heures de travail constructives, en commission et en sous-commission, répond à un objectif politique démocratique de longue date de nombre d'élu·e·s de ce parlement de différents bords.

Il s'agit en effet de *compléter* et de parachever enfin le travail initié, au siècle dernier déjà, par les signataires du projet ayant conduit à l'introduction des dispositions *actuelles* de la Loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) en son article 29A portant sur la transparence des comptes des partis représentés au Grand Conseil et sur celle du financement de campagnes de comités ad hoc.¹

Il convient ici d'ailleurs de saluer la plume du législateur important qu'a été notre ancien collègue Christian Grobet, initiateur de la réforme ayant conduit à ces dispositions légales. Mais il s'agit, avec ce qui est proposé aujourd'hui, de compléter ces dispositions, au plan de la transparence d'abord, en instituant une transparence *par campagne électorale*, resserrée donc dans le temps et qui n'intervienne pas seulement 12 ou 18 mois après

¹ Notons que le PL 12215 du Conseil d'État, renvoyé à nouveau en commission en octobre 2020 et défendu contre le PLR par un premier rapport de Pierre Vanek déposé en avril 2018 (PL 12215-A), comme aussi par un deuxième rapport de Jean-Marc Guinchard (PL-12215-B), précise quelques unes des dispositions de la loi actuelle, en renforce ou en allège l'une ou l'autre, mais ne change rien ou pas grand chose, en substance, à la portée effective des dispositions légales actuellement en vigueur. Ici, il s'agit – au contraire – de faire un pas en avant significatif et nécessaire.

les faits, au moment du dépôt final des comptes des partis en question et à un moment où l'intérêt de la chose est devenu relativement académique...

Mais aussi, et c'est là l'aspect principal du projet, d'où il tire son nom, on introduit un plafond maximum raisonnable des dépenses qu'un parti politique genevois peut légalement engager dans une campagne électorale pour le Grand Conseil et le Conseil d'Etat, ceci afin de minimiser l'influence potentiellement excessive des moyens financiers dans les campagnes avec les aspects problématiques que cela peut comporter, dont une dépendance potentiellement malsaine à l'égard de riches donateurs occultes et de limiter, dans une certaine mesure, l'inégalité excessive des chances entre partis, mais aussi il s'agit de permettre à l'électeur-trice de se prononcer en connaissance de cause quant au financement des campagnes qui sollicitent ses voix.

Certain·e·s député·e·s, insuffisamment informés sur l'histoire des travaux de notre parlement et de nos lois, ont pensé que ce projet était conjoncturel, ad hoc, voire *ad hominem*, lié à tel ou tel épisode exceptionnel de l'histoire politique récente du canton. C'est une erreur, même si elle est compréhensible, la campagne massive du « GEM » d'Eric Stauffer ayant en effet joué un rôle de *déclencheur* dans la rédaction de ce projet de loi. Mais ses racines sont bien antérieures, qu'on en juge...

Les dispositions actuelles du 29A LEDP² sont en effet issues du PL 7821, proposé en son temps par des élu·e·s de l'Alliance de gauche (AG), prédecesseure d'EAG, projet qui avait été déposé en septembre 1995 et qui a fait l'objet d'un rapport de majorité, issu de notre commission des droits politiques³, ceci en avril 1999 seulement, après que le projet de loi ait été significativement amendé, les travaux ayant par ailleurs été suspendus, comme d'autres, pour une assez longue période, sous l'empire du gouvernement monocolore de droite...

² Ces dispositions sont perfectibles. Le Conseil d'Etat, suite à l'expérience, a voulu les *préciser* via son PL 12215. Il a été renvoyé *deux* fois en commission. D'abord, après un refus un peu *pavlovien* d'un secteur du PLR l'ayant emporté en commission. Mais le présent rapporteur a alors été suivi par le parlement, pensant que le travail en commission était à reprendre. Ce travail repris a donné une version du PL du Conseil d'Etat, voté à l'unanimité en commission, mais renvoyé en commission à la dernière séance des extraits (2 oct. 2020) pour clarifier un point de détail. Cependant, si le propos du PL 12 215 du Conseil d'Etat est d'améliorer la loi actuelle, il n'envisage aucun pas en avant significatif, notamment sur la question du plafonnement des dépenses telles que le propose le PL 12 310.

³ Le rapport en question se retrouve ici:
<http://ge.ch/grandconseil/data/texte/PL07281A.pdf>

C'est en effet, au lendemain de cette législature à la fois conservatrice et néolibérale, que plusieurs réformes bienvenues et aujourd'hui incontestables ont été votées, allant de l'introduction novatrice de l'assurance maternité genevoise qui a préfiguré et ouvert la voie à l'assurance maternité fédérale, au droit d'éligibilité pour des dizaines de milliers d'employé·e·s des services publics qui en étaient privés, en passant par la représentation de tous les partis sans exclusive politique dans les conseils des grands établissements publics, trustés jusqu'alors par la *troika* des partis gouvernementaux de droite majoritaires au parlement... avec – au passage – l'introduction bienvenue de la transparence des comptes des partis via ce fameux 29A LEDP.

Vingt ans après... le retour annoncé du plafonnement

On relira avec intérêt le rapport susmentionné de 1999 sur le PL 7821, notamment ses conclusions. Son auteur, que le présent rapporteur fréquente au quotidien, ne m'en voudra pas de le citer ici, tant certaines choses restent d'actualité, jugez-en :

« Sur le plan des idées générales, la transparence du financement des partis et autres acteurs majeurs de la vie politique, est un principe contre lequel personne n'ose évidemment s'élever, du moins frontalement, sauf à apparaître comme ayant soi-même des ressources plus ou moins occultes qui ne supporteraient pas la lumière du jour.

Cependant, le travail autour de ce projet de loi a montré que l'empressement général s'effrite vite chez certain-e-s quand il s'agit de mettre en œuvre, concrètement, des dispositions légales allant dans ce sens. Le vote final en témoigne [...]

Il ne s'est malheureusement pas trouvé, en commission du moins, un-e seul-e député-e de l'Entente pour accepter ce modeste projet de loi [...] Cette opposition de la droite en commission donne à réfléchir. Pour résumer la situation, celle-ci s'est articulée autour de quelques thèmes :

- Affirmer que la loi proposée est insuffisante et qu'il faudrait en faire bien plus, notamment plafonner les dépenses engagées dans les diverses campagnes. A ce niveau, on ne peut qu'être d'accord pour considérer cette loi comme une *première* étape : à suivre... Cette intention est d'ailleurs, comme nous l'avons déjà dit, clairement affirmée dans l'exposé des motifs du projet initial !
- Considérer que cette loi est imparfaite, ce que ses partisans concéderont bien sûr volontiers, et qu'au motif de cette « *imperfection* » et du fait que d'aucuns trouveront peut-être le moyen de contourner ses dispositions, il vaudrait mieux renoncer à légiférer.

Cette argumentation ne tient guère la route. A adopter ce type de raisonnement, on en viendrait par exemple à prendre le fait que la fraude fiscale est une réalité sociale indéniable, comme motif pour proposer à l'Etat de renoncer à percevoir des rentrées fiscales quelconques. De ce que cette loi est sans doute imparfaite, il faut plutôt retenir l'idée que nous aurons probablement – en effet – à l'améliorer à l'avenir. Mais pour ce faire, et pour quitter le domaine de la philosophie et proposer des

améliorations qui tiennent compte de l'expérience pratique, *commençons* par l'appliquer. Pour ce faire il faut évidemment commencer par la voter aujourd'hui !

- Considérer qu'il y a un intérêt légitime à protéger l'anonymat des bailleurs de fonds de tel ou tel parti ou groupement, de crainte de voir ces sources de financement se tarir (objection avouée) C'est là la seule objection de fond, à laquelle a très bien répondu le Conseil fédéral, dans l'extrait de son rapport de 1988 cité plus haut : « *L'intérêt public à la publicité est prépondérant...* » disait-il, prépondérant rajouterons-nous, par rapport au maintien de flux financiers occultes, ou du moins que les opposants à ce projet de loi voudraient continuer à occulter ! »

On relèvera surtout, dans l'extrait du rapport de 1999, ci-dessus que la loi proposée alors était reconnue comme imparfaite par ses partisans même, qui la considéraient comme un simple *premier* pas, une première étape : à suivre donc... Cette suite, c'est maintenant qu'elle est sur la table.

Le rapporteur d'alors indique notamment :

« *Dans le cadre de ce projet de loi, ses auteurs ont volontairement renoncé à entrer en matière sur le plafonnement des dépenses engagées à l'occasion d'élections ou de votations, tout en considérant néanmoins que ce problème méritait à l'avenir un examen attentif de la part de notre Conseil, que la transparence entraînée par la loi proposée serait sans aucun doute de nature à favoriser.* »

D'ailleurs, cette réserve prudente des partisans du projet a même été explicitement combattue alors par certains, sur les bancs de l'Entente qui auraient voulu – disaient-ils – aller plus vite sur ce terrain. On relèvera dans le rapport de 1999 qu'en commission :

« *Un député démocrate-chrétien proposera à nouveau qu'on aille plutôt dans le sens du plafonnement des dépenses. A quoi il sera répondu que le plafonnement n'a de sens que s'il est contrôlable et implique, comme condition préalable et *sine qua non*, la transparence à laquelle – modestement et dans une première étape – tend le projet de loi sur lequel on travaille.* »

A signaler également que lors du débat en plénière sur le PL 7281, le 24 juin 1999, le porte-parole de la minorité, remplaçant du radical Thomas Büchi absent lors du débat, était notre ancien collègue, l'historien Bernard Lescaze. Il s'est clairement positionné dans ce sens. Il a dit :

« *Il est vrai qu'aujourd'hui les partis politiques, en raison peut-être de la plus grande difficulté à recevoir certains dons, sont plus favorables non seulement à cette transparence, mais également au plafonnement des dépenses. A titre personnel, je regrette d'ailleurs que ce projet n'ait pas prévu d'ores et déjà la possibilité d'introduire un plafond – on aurait pu ensuite discuter sur les chiffres – ainsi qu'un renforcement du financement public des partis politiques.* »

Le rapporteur de majorité a abondé consensuellement dans ce sens lors de ce débat :

« J'aimerais dire aussi que ce projet de loi est évidemment conçu comme un premier pas qui peut être suivi – comme d'aucuns, sur tous les bancs, l'ont réclamé lors des travaux de commission – par des dispositions concernant notamment le plafonnement des dépenses politiques. Mon vis-à-vis me dit que ce plafonnement serait nécessaire, mais à l'évidence, pour plafonner des dépenses, il faut d'abord les connaître. Si on veut un débat sérieux sur le plafonnement des dépenses politiques, on doit donc considérer que ce projet est un premier pas indispensable dans cette direction. »

Mais quel plafond fixer ?

Aujourd'hui, le projet de loi qui vous est soumis vise donc dans la (longue) foulée à plafonner les dépenses de campagne pour les élections au Grand Conseil et au Conseil d'Etat. La proposition dont vous êtes saisi-e-s – indépendamment des mécanismes particuliers proposés – a les caractéristiques suivantes :

- Il ne vise pas, pour des motifs ultra-égalitaristes, à *comprimer* significativement les dépenses de tel ou tel parti, disposant de moyens conséquents et plus important que d'autres. Au contraire, la « jauge » qui a été proposée comme « plafond » des dépenses de campagne à mettre en œuvre a été le montant annoncé publiquement lors des dernières élections dans la Tribune de Genève par le PLR pour sa campagne en 2018, soit 500 000 francs. Or, le PLR est sans conteste le parti genevois classique qui dispose des moyens les plus conséquents.
- La proposition du projet de loi est, en fait, plus large encore puisqu'il n'est prévu de prendre en compte pour la plafonner qu'une partie matérielle, visible et relativement facilement vérifiable pratiquement par les citoyen-ne-s des dépenses de campagne et non leur totalité.
- En outre, pour que le montant évolue, il est proposé d'indexer ce montant sur le nombre d'électeurs-trices du canton de Genève en prévoyant pour chacune des campagnes visées une dépense maximum de 2 francs par électeur-trice. Ainsi, aujourd'hui, comme on a 270 000 électeurs-trices dans le canton : cela correspond donc à un plafond de 540 000 francs.

Ce plafonnement entend – simplement – mettre un frein à l'explosion possible des dépenses politiques qui représente un réel danger pour la démocratie. Les auteur-e-s du projet de loi se sont inspirés – notamment – d'un article (cf. annexe) intitulé « *Limiter les dépenses électorales pour garantir les droits politiques* », par le professeur Tiziano Balmelli, docteur en droit (Fribourg), MA European Political Studies (Bruges), qui concluait non seulement à la nécessité impérieuse de plafonner les dépenses électorales, mais également à la conformité de ce type de limitation au droit supérieur.

Cet article de 2013, actualisé en 2015. Que l'on trouve ici, évoque les problèmes et leur solution, citons-le :

« Une évolution nuisible à la démocratie : Les expériences des divers pays démocratiques montrent que, très souvent, des moyens financiers considérables jouent un rôle central dans la compétition pour la conquête et la conservation du pouvoir politique. Cette situation engendre trois problèmes fondamentaux pour la démocratie.

Premièrement, l'explosion des dépenses électorales exacerbe l'(inévitable) inégalité des chances entre partis et candidats [...]. Deuxièmement, la pression pour repérer des fonds toujours plus importants favorise les dérapages, voire la corruption. Troisièmement, les techniques du marketing tendent à supplanter le véritable débat public et la confrontation des idées : nous risquons de tomber dans une surenchère de banalisation des messages et de manipulation des contenus qui vide de substance la démocratie. »

Un passage obligé dans la lutte contre la corruption

Certes, d'aucuns, partisans du secret et de ne pas faire la lumière dans ce domaine, considèrent que, loin d'être une vague de fond bienvenue, l'avancée vers la transparence serait un épiphénomène politique malvenu.

Exemplatif de ce point de vue, on peut citer notre ancien collègue libéral, le Conseiller national PLR Christian Lüscher, qui déclarait le 5 mars 2018 à la RTS que :

« La transparence du financement des partis dénote un effet de mode malsain. »

Effet de mode ? Vraiment ? Ce serait ignorer la position explicite du Conseil de l'Europe dont la Suisse fait partie. En effet, la...

Recommandation Rec (2003) 4 du Comité des Ministres du Conseil de L'Europe aux Etats membres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales (adoptée par le Comité des Ministres le 8 avril 2003, lors de la 835^e réunion des Délégués des Ministres)

que vous retrouverez en annexe, adoptée il y a plus de 18 ans déjà, comporte parmi ses nombreux articles non seulement des recommandations très fermes en matière de transparence, de limitations des dons aux partis, etc., mais aussi l'exigence suivante de son art. 9 « Limitation des dépenses » :

« Les Etats devraient examiner la possibilité d'adopter des mesures visant à prévenir des besoins excessifs de financement de la part des partis politiques, telles que l'établissement de limitations aux dépenses des campagnes électorales. »

A signaler que le Groupe d'Etats contre la Corruption (GRECO), créé en 1999 par le Conseil de l'Europe pour veiller à l'institution et au respect des normes anticorruption de l'organisation par les Etats membres, a été amenée

à déplorer dans des rapports successifs que la Suisse tarde de manière regrettable à légiférer de manière satisfaisante dans ces domaines.

Il convient de relever que, dans le cadre de son audition du 6 juin 2017 par la commission des droits politiques, le professeur Pascal Sciarini a souligné cet aspect en indiquant qu'en matière de législation dans ce domaine :

« Il estime que commencer par les élections cantonales serait une très bonne porte d'entrée. Il ajoute que le projet de loi va de façon générale dans le sens de ce que demande le GRECO depuis de nombreuses années. Il pense qu'au niveau suisse il y a un problème dans le financement des campagnes électorales, notamment dans le cadre des sommes d'argent considérables investies par l'UDC. Il pense que si ce projet de loi est accepté, cela va susciter un grand intérêt de la part de la Suisse. »

Travaux de la commission...

Le 29 août 2018, forts des auditions diverses entreprises jusque là, soit en particulier celles des professeurs Sciarini et Tanquerel/Hottelier⁴, de M. Patrick Ascheri, chef du Service des votations et élections, puis du dépôt par le premier signataire du projet d'une série d'amendements tenant compte des remarques et critiques soulevées par la version initiale du projet de loi ... de nature à aplanir les oppositions qu'il pouvait susciter...

La commission a voté à l'unanimité l'entrée en matière sur le projet : certes, des éléments contextuels liés à ce qu'il a été convenu d'appeler « l'affaire Maudet » ont rendu délicate la tâche de député-e-s qui auraient le cas échéant voulu s'opposer à un surcroît de transparence et de contrôle sur les dépenses de campagne de partis politiques.

L'ombre des largesses du groupe *Manotel* et de la gestion discutable de fonds passant par le Cercle Fazy-Favon a sans doute joué un rôle dans l'unanimité relativement inhabituelle de la position de la commission des droits politiques en faveur d'une entrée en matière... Du PLR à l'UDC, en passant par le MCG et le PDC, tous les partis de droite ont cependant considéré, avec la gauche et les Verts, qu'il y avait matière à trouver des réponses aux bonnes questions posées par l'auteur du projet de loi et qu'il y avait surtout moyen de leur apporter des réponses susceptibles de rallier une majorité du Grand Conseil en vue d'améliorer nos processus démocratiques.

⁴ En fait, la commission n'a entendu en personne « que » le professeur Thierry Tanquerel. Mais celui-ci s'est exprimé également au nom de son collègue, empêché de participer à l'audition pour des raisons de santé, avec lequel il s'était concerté au préalable.

A noter que l'auteur du projet, parmi les amendements qu'il a accepté de proposer, a prévu le fait de renoncer à une sanction qui se traduirait par un retrait de sièges conquis « déloyalement » par un parti ou groupement n'ayant pas respecté la loi et ayant fait exploser le plafond prévu par celle-ci pour les dépenses de campagne. Cette sanction pose en effet des problèmes de conformité avec le droit supérieur et une « simple » sanction pécuniaire devait la remplacer.

Il a également accepté de revoir l'interdiction des dons « hors-Genève » eu égard au fait que les dons helvétiques sont difficiles à proscrire dans le cadre notamment du fonctionnement de partis nationaux...

Il est également entré en matière sur un système allégé : où ce serait un dispositif ad hoc géré par la commission électorale centrale, plutôt que la Chancellerie d'Etat elle-même, qui serait l'arbitre du système... Ce point étant une demande formelle du MCG, conditionnant selon l'un de ses représentants son soutien au projet.

Bref, les conditions étaient *a priori* réunies pour la mise au point d'un projet de loi sinon forcément consensuel, du moins ralliant une majorité relativement conséquente. D'autant plus que le Conseil d'Etat, entendu en la personne de son président Antonio Hodgers le 12 septembre 2018, s'il ne s'est pas prononcé sur le principe du plafonnement, a soutenu un renforcement de la transparence et ne s'est nullement opposé au plafonnement lui-même indiquant qu'il « *lirait avec intérêt les recherches de solutions* » en la matière.

Suite à cette audition du Conseil d'Etat, les lumières de la Cour des comptes (CdC), à travers l'audition de son président Stanislas Zuin et de la Commission électorale centrale (CEC) par le biais de l'audition de son président Samuel Terrier ont encore été sollicitées et obtenues par la commission...

Quant à la « recherche de solutions » évoquée par M. Antonio Hodgers, c'est dans ce sens qu'est intervenu en commission un représentant du PLR qui a proposé le renvoi de l'étude du projet de loi dans une sous-commission ad hoc de la commission des droits politiques et du règlement. Il a plaidé ainsi dans ce sens lors de la séance de commission tenue le 31 octobre 2018 :

« Il indique avoir proposé de créer une sous-commission afin de travailler sur le fond du PL 12310. En effet, il s'agit d'un projet de loi qui a fait l'objet d'importants travaux et a fini par recueillir l'unanimité de la commission lors de son entrée en matière. Il ajoute qu'il lui a paru important que les commissaires puissent travailler de manière plus technique et construite, en vue d'arriver à

un amendement général de la loi ou des amendements qui conviennent. En ce sens, il estime qu'il serait opportun de créer une sous-commission. »

Sa proposition de travailler ainsi au plan « technique » à l'aboutissement du projet de loi a emporté l'adhésion unanime de la commission, sans abstention aucune, ralliant dans un grand élan commun tous les partis de l'UDC à EAG.

Il est vrai que cette « sous-commission » à créer a ensuite été mise en suspens pendant des mois, la commission des droits politiques ayant déjà une autre sous-commission en cours d'activité sur un autre sujet et le PL 12310, dont la première mise en œuvre possible interviendra lors des élections cantonales du printemps 2023, pouvant raisonnablement attendre un peu. En juin 2019, elle revient sur le tapis et lors de la séance du 26 juin 2019, le directeur des affaires juridique de la Chancellerie, M. Fabien Mangilli, demande à pouvoir participer aux travaux de ladite sous-commission (avec l'accord de celle-ci). Il soulignera alors qu'il « *fait cette demande essentiellement dans un esprit de collaboration.* »

Travaux de la sous-commission

Il serait peut-être fastidieux de retracer ici l'ensemble des travaux de la sous-commission qui a œuvré pendant une vingtaine de séances non seulement sur ce PL 12310, mais également sur le PL 12215 du Conseil d'Etat.

Il convient cependant de souligner qu'ils ont conduit à un allègement significatif du projet de loi dont nous nous occupons ici et à la mise au point d'une version dudit projet de loi adopté en débat par une majorité de la sous-commission qui diffère sensiblement du projet initial.

Comme ce projet a été refusé *in fine* par la commission des droits politiques, c'est inévitablement mais paradoxalement le projet initial qui est annexé au rapport de majorité ce qui occulte évidemment le travail fait en commission et en sous-commission.

Par respect pour le travail effectué, il convient de reproduire ici le dernier état du projet de loi, qui a fait l'objet d'un refus surprise de la commission, suite à l'intervention du Conseiller d'Etat Antonio Hodgers et au renversement de position en *last minute* du MCG qu'il a entraîné, l'UDC le PLR et le PDC ayant déjà pris quelques distances avec le projet au fil des mois nous séparant de l'entrée en matière votée par ces partis.

Art. 1 Modifications

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

Art. 29B Dépenses pour les élections au Grand Conseil et au Conseil d'Etat (nouveau)**Obligation de dépôt d'un budget global de campagne**

¹ Tout parti politique, association ou groupement qui dépense cumulativement une somme supérieure à 50 000 francs en frais de campagne pour l'élection au Grand Conseil et les deux tours de l'élection au Conseil d'Etat est tenu de déposer un budget global de campagne (ci-après : budget) auprès de la Commission électorale centrale, au plus tard quatre semaines avant la date de l'élection au Grand Conseil.

Consultation du budget

² Le budget peut être consulté auprès de la chancellerie d'Etat par toute personne domiciliée ou exerçant ses droits politiques dans le canton dès le lendemain de son dépôt.

Limite maximale du budget

³ Le budget ne peut excéder en francs le double du nombre des titulaires des droits politiques en matière cantonale, au sens des chiffres 1 à 3 de l'annexe 5 du règlement d'application de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 12 décembre 1994.

Nature des dépenses figurant dans le budget

⁴ Le budget doit comprendre l'ensemble des dépenses de campagne. Il s'agit :

- a) des frais de réalisation et de diffusion de tout le matériel de campagne appelant à voter pour le parti politique, l'association ou le groupement ;
- b) des frais de réalisation et de diffusion de tout le matériel de campagne appelant à voter pour les personnes candidates sur une liste du parti politique, de l'association ou du groupement ;
- c) des frais de réalisation et de diffusion de tout le matériel de campagne servant à promouvoir le parti politique, l'association ou le groupement auprès de l'opinion publique genevoise dans le contexte de l'élection visée.

Consolidation de dépenses

⁵ Le budget du parti politique, de l'association ou du groupement doit également inclure dans son périmètre de consolidation les dépenses effectuées par un parti politique, une association ou un groupement qui relève de son contrôle.

Indication des sources de financement

⁶ Le budget doit comporter toutes les sources de financement destinées à couvrir les dépenses mentionnées à l'alinéa 4, la liste complète des personnes physiques ou morales ayant effectué un ou plusieurs dons d'un montant total supérieur à 1000 francs en vue de la campagne et l'indication du montant total pour chaque personne concernée.

Obligation de dépôt des comptes effectifs de campagne

⁷ Dans les 60 jours suivant la date du second tour de l'élection au Conseil d'Etat, le parti politique, l'association ou le groupement dépose auprès de la chancellerie d'Etat les comptes effectifs de campagne. Il signale le cas échéant les dépassements de budget,

leur motif et indique leur couverture financière. Les comptes sont accompagnés des pièces permettant d'attester l'exactitude des mouvements financiers qu'ils reflètent.

Vérification des comptes de campagne

⁸ La Commission électorale centrale prend les mesures nécessaires pour vérifier la sincérité de ces comptes et leur conformité aux dépenses effectives engagées dans la campagne. Elle rend rapport à ce sujet au Grand Conseil dans les 3 mois suivant la date du second tour de l'élection au Conseil d'Etat.

Art. 187B Non-respect des obligations relatives au budget de campagne (nouveau)

¹ Toute personne contrevenant à l'article 29B est passible d'une amende administrative d'au maximum 60 000 francs. En cas de récidive, l'amende est au minimum de 5 000 francs.

² En dérogation à l'alinéa 1 du présent article, si le plafond budgétaire autorisé par l'article 29B, alinéa 3, est dépassé, le montant de l'amende s'élève au maximum au nombre des titulaires des droits politiques en matière cantonale, au sens des chiffres 1 à 3 de l'annexe 5 du règlement d'application de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 12 décembre 1994. En cas de récidive, l'amende est au minimum de 10 000 francs.

³ Les amendes peuvent être infligées tant à des personnes morales qu'à des personnes physiques.

⁴ La poursuite et l'amende administrative se prescrivent par 7 ans.

⁵ Les décisions définitives infligeant une amende administrative en application de la présente loi sont assimilées à des jugements exécutoires au sens de l'article 80 de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite, du 11 avril 1889.

Art. 2 Entrée en vigueur

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

On notera le remplacement déjà évoqué de la sanction par perte d'élu·e·s par une sanction pécuniaire qui peut être infligée par l'autorité pour non observance des dispositions légales prévues. Il n'y a pas de montant minimum de ces amendes (sauf en cas de récidive) et ces amendes administratives pourront être contestées le cas échéant par les voies juridiques ordinaires. Le dispositif prévu à ce sujet a été imaginé et proposé par le directeur des affaires juridiques de la Chancellerie pour s'assurer qu'il tienne la route au plan légistique.

On notera également que le délai de dépôt *final* des comptes a été prolongé à 60 jours après le deuxième tour de l'élection au Conseil d'Etat pour faciliter l'exercice aux partis et groupements concernés.

On soulignera enfin et surtout que le budget de campagne de chaque parti ou groupement, déposé 4 semaines avant l'élection au Grand Conseil et comportant les dépenses prévues et leur source de financement est

consultable par tout·e un·e chacun·e au lendemain de son dépôt. C'est donc un exercice de transparence « en direct » qui garantit la libre formation possible de l'opinion de l'électeur·trice en possession de ces informations importantes, or ce droit est prévu tant par la Constitution fédérale que par la constitution genevoise en son art. 44.

Rappelons-le encore une fois : la transparence *actuellement* instituée par la loi existante (y compris dans sa version ajustée proposée par le Conseil d'Etat dans son PL 12215 renvoyé en commission le 2 octobre 2020) passe exclusivement par les comptes *annuels* des partis. Or, au moment de l'élection, les comptes disponibles pour ces entités ne concernent nullement l'élection en question, ils relèvent de l'histoire ancienne.

Prenons un exemple : au printemps 2023, échéance de la prochaine élection cantonale genevoise, les comptes des partis effectivement consultables par le public seront les comptes annuels concernant l'année 2021 déposés dans le délai légal de juin 2022. Les comptes de 2022 quant à eux seront consultables après l'élection du printemps seulement, soit dans la deuxième moitié de l'année 2023... Mais ils ne contiendront que les dépenses de la première partie de la campagne, soit jusqu'à la fin de l'année 2022. Le gros des dépenses de campagne engagées lors premier trimestre 2023, dans la période « chaude » des mois et des semaines précédant l'élection seront comptabilisée dans des comptes annuels 2023 à déposer entre les mains de la Chancellerie ...à la mi-2024 seulement. Donc consultables post hoc à l'automne 2024.

Il convient également de relever que cette obligation de transparence « immédiate » permet de se prémunir contre le moyen assez simple qu'a trouvé notre ancien – et fort inventif ! – collègue Eric Stauffer pour n'avoir aucun compte à rendre à qui que ce soit, en particulier aux citoyen·ne·s genevois·es : soit l'autodissolution programmée de son « parti » *ad hoc*, le GEM, après l'élection cantonale de 2018.

Cette mesure a pour conséquence qu'on ne saura jamais réellement combien Eric Stauffer et ses comparses ont réellement investi dans sa dispendieuse campagne, ni d'ailleurs d'où venaient ces fonds importants qu'il a su attirer grâce au « siphon Stauffer » qu'il se vantait d'avoir enclenché et quels retours hypothétiques ces « investisseurs » pouvaient, le cas échéant, attendre ou non en contre-partie en temes d'intervention politique.

Quoi qu'il en soit, le PL 12310 dans sa version ci-dessus représente un dispositif-cadre relativement simple, qui pourra, naturellement être complété par un règlement d'application promulgué par le Conseil d'Etat et adapté si besoin était à l'usage. Il table bien entendu non seulement sur les sanctions

qu'il prévoit, mais également sur la bonne foi des partis qui auront, bien entendu, *intérêt* à respecter ces normes légales, sauf à courir le risque – outre la sanction pécuniaire prévue – de se voir montrer du doigt devant l'opinion comme se comportant non seulement illégalement, mais aussi de manière déloyale, dans la concurrence qui les oppose aux partis rivaux de leur bord ou d'en face.

Une fin de travaux en queue de poisson

Quoiqu'il en soit, au sortir de la sous-commission et après l'interruption du confinement, les travaux concernant ce projet ont repris en plénière de la commission le 13 mai 2020. Une audition du président du Conseil d'Etat est intervenue le 10 juin dernier et la commission a voté au final dans la foulée de cette intervention.

A cette occasion, Antonio Hodgers est venu – au nom du gouvernement – plaider pour un rejet du projet. On a eu le sentiment que cette opposition était plus une opposition de circonstance que de principe. D'ailleurs, le président du Conseil d'Etat l'a dit très explicitement. Au procès verbal de la séance du 10 juin, on trouve son affirmation « *que le Conseil d'Etat est opposé à ce projet de loi pour des raisons de faisabilité, plus que de principe* »

Il indiquera en outre qu'il est « *plutôt réticent face à l'idée d'introduire un dispositif prévoyant un plafond dans la législation, en raison des difficultés [...], notamment par rapport à la question du contrôle effectif.* »

De toute façon, outre ces difficultés alléguées, il pense que « *les différences financières ne marquent pas de manière claire et nette les résultats électoraux* » à preuve l'échec du GEM.

Il pense cependant « *que la question posée par le projet de loi doit être posée, notamment au vu de l'adage "qui paye commande"*, mais que l'expérience du GEM montre selon lui que « *le jeu n'en vaut pas la chandelle* ».

Concernant le dépôt anticipé d'un budget, le président du Conseil d'Etat déclarera cependant en réponse à une question que « *cette disposition n'est pas choquante à son sens, dans l'idée de nantir les électeurs de ces informations en amont et pas après les élections. Il précise qu'il n'est actuellement possible d'obtenir ces informations qu'après l'opération électorale et que cela peut amener un sentiment de malaise.* »

En outre, M. Hodgers considère « *que la problématique porte davantage sur l'origine des fonds que les montants totaux* ». Il rappelle qu'en ce qui concerne le GEM « *la campagne d'affichage avait pris une telle dimension*

que la question du financement s'est automatiquement posée. » Il pense « qu'il était utile pour l'électeur de connaître ces éléments avant de se prononcer. Il souligne l'époque commande la transparence. »

Bref, l'opposition du Conseil d'Etat s'est montrée relativement modérée en s'articulant cependant sur trois points qu'on avait déjà entendus il y a 20 ans. En résumé :

- Le dispositif prévu ne servirait pas à grand-chose, les électeurs-trices genevois-es étant assez grands « pour ne pas se faire avoir » ;
- Le dispositif peut être contourné par une formation qui entreprendrait de le faire et est donc assez vain ;
- Le dispositif prévu demande pour son contrôle la mise en œuvre de mesures administratives « lourdes » qu'il ne vaudrait pas la peine d'engager

Ces trois points appellent trois réponses :

- Les électeurs-trices genevois-es *méritent* d'avoir en temps utile toutes les informations pertinentes concernant les partis pour lesquels ils sont invités à voter, concernant leurs liens financiers et les circuits par lesquels leurs campagnes sont financées et à quelle hauteur. La transparence actuelle est imparfaite et post hoc. Genève peut et doit faire mieux.
- Certes, le dispositif – comme toute disposition légale d'ailleurs – peut sans doute être contourné. C'est l'objection *traditionnelle*... MAIS quiconque entreprendrait de le contourner le fait à ses risques et périls. Non pas seulement en courant le risque de la sanction pécuniaire prévue par la loi, mais en courant le risque, probablement plus important encore, de la sanction politique, face à l'opinion, découlant du fait d'être – le cas échéant – pris en infraction.
- Pour ce qui est de la complexité et de la « lourdeur » de l'administration et du contrôle, c'est une *chimère*. Si les partis ne sont pas capables de prévoir, de mettre au point et de transmettre des budgets de campagne correctement établis à quelques semaines d'une échéance électorale, pour un montant s'élevant au maximum à un demi-million, c'est à désespérer de leurs capacités à gérer sérieusement les affaires de l'Etat. En outre, les éléments du budget pris en compte sont volontairement tous des éléments matériels « visibles » par le-la citoyen-ne et susceptible d'un contrôle public sans difficultés particulières.

En conclusion :

Au vu du caractère bien trop *light* de l'opposition du Conseil d'Etat qui a emporté un rejet un peu irréfléchi de ce projet de loi « qui dérange » apparemment – mais qui et pourquoi ? – face aussi à un problème, reconnu par tous·toutes et qui doit raisonnablement trouver une réponse législative et concrète, le rapporteur de minorité vous propose, Mesdames et Messieurs les députées et les députés, de renvoyer ce projet de loi, ayant fait l'objet d'une entrée en matière unanime en commission à cette même commission pour qu'elle finisse le travail entamé.

Ce renvoi est d'autant plus indiqué que nous avons, de même, renvoyé, le 2 octobre 2020 le projet de loi du Conseil d'Etat en commission pour en finir la mise au point que le plénum du parlement a jugé carente. Or, ces deux projets de lois sont manifestement complémentaires et doivent être traités de manière connexe.

DOSSIER

Limiter les dépenses électorales



Tiziano Balmelli,
Dr en droit (Fribourg),
MA European Political
Studies (Bruges).

Une plus grande transparence dans le financement de la vie politique peut prévenir certains abus, mais elle ne suffit pas. Il faut également instaurer un plafonnement des dépenses électorales.

1. Une problématique qui n'est plus récente

Depuis de longues années, la question du financement de la vie politique accompagne discrètement le débat public en Suisse¹. Les législatures se suivent mais aucune mesure n'est adoptée, tandis que la tendance des partis, candidats et groupes d'intérêt à dépenser des sommes toujours plus importantes pour leur propagande électorale se poursuit. Heureusement, ce phénomène n'est pas encore uniforme dans le paysage politique suisse, qui se compose de réalités cantonales assez diverses. Il est vrai aussi que le budget de campagne à lui seul ne garantit pas le succès électoral. Mais il est indéniable que l'argent est devenu un facteur de plus en plus important dans la lutte pour le consensus électoral. Nier cette évidence reviendrait d'ailleurs à affirmer que partis et candidats dépenseraient des millions de francs pour leur propagande de manière totalement illogique, car essentiellement inutile.

2. Une évolution nuisible à la démocratie

Les expériences des divers pays démocratiques montrent que, très souvent, des moyens financiers considérables jouent un rôle central dans la compétition pour la conquête et la conservation du

pouvoir politique. Cette situation engendre trois problèmes fondamentaux pour la démocratie. Premièrement, l'explosion des dépenses électorales exacerbe l'(inévitable) inégalité des chances entre partis et candidats (y compris entre les candidats d'un même parti et, pour une démocratie semi-directe comme la Suisse, entre les divers comités engagés dans les votations populaires). Deuxièmement, la pression pour repérer des fonds toujours plus importants favorise les dérapages, voire la corruption. Troisièmement, les techniques du marketing tendent à supplanter le véritable débat public et la confrontation des idées: nous risquons de tomber dans une sur-enchère de banalisation des messages et de manipulation des contenus qui vide de substance la démocratie. Il existe donc un intérêt public pertinent et prépondérant à ce que le législateur adopte quelques règles en matière de financement de la vie politique.

3. Nouvelle impulsion pour l'adoption de mesures adéquates

Au sein du Conseil de l'Europe, le Greco (Groupe d'Etats contre la corruption) évalue de manière approfondie la problématique du financement des partis politiques dans les Etats membres. La Suisse fait aussi l'objet d'examen et l'Office fédéral de la justice vient de publier un intéressant avis de

droit comparé² pour éclairer la réflexion interne. Le document est certainement intéressant, car il décrit quelques modèles de réglementation et situe bien la problématique dans son contexte, en énumérant les questions fondamentales qui se posent «dans l'optique de l'élaboration d'une législation sur le financement de la vie politique en Suisse». Il faut saluer cette volonté de relancer l'étude concrète de réformes dans ce domaine. Les personnes qui seront chargées de ces réflexions au sein des organes compétents devront faire preuve d'un certain esprit critique, sans s'arrêter sur ce que les lois énoncent théoriquement dans tel ou tel pays, mais en regardant au fonctionnement réel de chaque système politique. Il faudra en particulier se demander, au-delà des normes et objectifs proclamés:

1. si, dans tel ou tel pays, les processus décisionnels publics sont réellement plus démocratiques et plus transparents qu'en Suisse;
2. si ces processus aboutissent à de meilleurs résultats pour le bien-être de la société et, en cas de réponse affirmative aux deux premières questions;
3. s'il y a un lien de causalité effectif avec les normes sur le financement de la vie politique. S'agissant d'évaluer la vie démocratique d'un pays, l'avis des citoyens constituera une référence incontournable pour se prononcer sur l'efficacité et la portée réelle des mécanismes énoncés sur le papier.

pour garantir les droits politiques

4. Quelques pistes de réflexion critiques

4.1. La fausse route du financement public

Tout d'abord, l'expérience des autres pays démocratiques montre clairement que le (généreux) financement public des partis, sans l'imposition préalable de sévères limites aux dépenses électorales et de sanctions adéquates, n'a jamais éliminé les problèmes, contrairement à ce qu'on aurait voulu faire croire. Il les a au contraire exacerbés, surtout celui de la corruption, en introduisant davantage d'argent dans le système et en provoquant ainsi, tout simplement, une forte hausse du prix que groupes d'intérêt, entreprises et particuliers doivent payer pour s'assurer les faveurs des partis et des candidats³. L'argument selon lequel l'argent public se substituerait tout court à l'argent d'origine privée est fallacieux. Ce dernier continue souvent d'exister de manière occulte et peut alimenter des caisses noires de partis et de candidats, en dépit des normes sur la transparence. Simplement, un financement public généreux de la vie politique s'est imposé pratiquement partout, car ceux qui votent ces subventions dans les parlements sont exactement les mêmes qui en bénéficient par la suite. En Suisse, en revanche, l'effet dissuasif du référendum populaire a été jusqu'ici déterminant pour éviter cette dérive.

4.2. Une transparence qui risque d'être illusoire

Le but principal de la transparence est de permettre aux élec-

teurs de savoir s'il existe une incohérence entre les propositions d'un parti, d'un comité ou d'un candidat et ses sponsors, de savoir aussi qui sont les donateurs importants susceptibles d'influencer les décisions du parti ou de l'élu. Une plus grande transparence dans le financement de la vie politique peut donc prévenir certains abus et contribuer à réduire le sentiment que les rapports entre l'économie et le monde politique s'entrelacent dans la clandestinité et de façon étrangère à l'intérêt général. Même si, d'ordinaire, on peut assez facilement imaginer, en Suisse, quels milieux financent quels partis ou comités, une plus grande transparence est aussi utile pour que les électeurs

«Le financement public des partis, sans l'imposition préalable de sévères limites aux dépenses électorales et de sanctions adéquates, n'a jamais éliminé les problèmes»

puissent exercer correctement leurs droits politiques avant de se prononcer⁴. Du point de vue du droit constitutionnel, la simple participation à un processus électoral (c'est à dire à l'exercice d'une fonction publique fondamentale) constitue un motif suffisant pour exiger le respect de certaines exigences de transparence. Il n'est donc pas nécessaire d'attribuer aux partis un statut de droit public, ni un financement étatique, pour pouvoir exiger une certaine transparence. Cependant, il faut être conscient que les normes sur la transparence sont

assez facilement contournables si l'on est de mauvaise foi.

4.3. L'exigence de limiter les dépenses électorales

La condition préalable pour toute intervention législative efficace dans ce domaine consiste en un plafonnement raisonnable des dépenses électorales, pour contrecarrer les trois problèmes évoqués ci-dessus (cf. 2). Plafonner les budgets autorisés permet aussi d'arrêter la course à la dépense électorale, libérant les responsables politiques de l'angoisse de se procurer un maximum d'argent pour se faire un maximum de propagande, sous prétexte que les concurrents font la même chose.

¹J'ai publié ma thèse de doctorat en droit constitutionnel il y a une dizaine d'années: T. BALMELLI, *Le financement des partis politiques et des campagnes électorales – Entre exigences démocratiques et corruption*, Fribourg 2001, 450 pages. Pour l'essentiel, je peux renvoyer à cet ouvrage pour une analyse approfondie des thèmes très brièvement évoqués ici.

²«Financement des partis politiques et des campagnes électorales – Rapport de droit comparé» (OFJ), Jean-Christophe Geiser, 10 juin 2011), disponible sur le site www.djfp.admin.ch.

³Qui voudrait affirmer, en effet, que les lobbys, les groupes d'intérêt et la corruption ont disparu ou ne jouent plus de rôle dans les processus décisionnels publics, dans des pays comme l'Allemagne, l'Italie ou la France, où, pourtant, les responsables politiques se financent généreusement à travers les caisses publiques?

⁴Cf. notamment le célèbre arrêt de la Cour constitutionnelle allemande BVerfGE 24, 300 (356). Cf. aussi BVerfGE 52, 63 (87): «Der Wähler soll über die Herkunft der ins Gewicht fallenden Spenden an politische Parteien korrekt und vollständig informiert werden und die Möglichkeit haben, daraus seine Schlüsse zu ziehen.»

⁵Pour les détails, cf. le projet de loi cantonale que j'ai proposé dans le Bulletin de législation de l'Institut du fédéralisme, N° 3 mai-juin 2001, Fribourg, p. XVII-XXXII («Projet de réglementation des dépenses électorales»).

DOSSIER

partis concurrents seront vigilants et dénonceront tout soupçon. Avec l'effet dissuasif de sanctions sévères, cela devrait contribuer à limiter les abus sans la mise sur pied de lourdes structures de contrôle.

Après les échecs des règles sur le financement public et la transpa-

gné à plusieurs reprises les risques liés à un financement impropre de la propagande politique⁶.

Une réglementation de certaines formes de publicité électorale, applicable à tous ceux qui interviennent dans le cadre d'une même élection (c'est à dire dans

ainsi qu'à la liberté d'expression et d'opinion des candidats sont justifiées s'il s'avère que des interventions financières importantes lèvent le processus de formation de la volonté démocratique¹¹. Le TF semble avoir laissé entendre que, même en Suisse, des limitations des dépenses et des financements électoraux pourraient être considérées comme conformes aux droits constitutionnels garantis¹².

D'ailleurs les juges constitutionnels de quelques pays démocratiques ont expressément approuvé des normes établissant des plafonds aux dépenses électorales (notamment en France et en Italie) et la Cour de Strasbourg a affirmé que, «dans certaines circonstances, ces droits peuvent entrer en conflit, ce qui peut inciter à juger nécessaire, avant ou pendant une élection, de prévoir certaines restrictions à la liberté d'expression, alors qu'elles ne seraient habituellement pas admissibles, afin de garantir la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif»¹³.

«Les normes sur la transparence sont assez facilement contournables si l'on est de mauvaise foi»

rence, plusieurs pays démocratiques ont dû introduire des limites aux dépenses électorales et les succès de ces normes ont généralement été plus appréciables. D'ailleurs, même en Suisse, la législation fédérale connaît déjà, depuis de longues années, une mesure analogue, à savoir l'interdiction de la publicité électorale à la télévision et la radio. Quels seraient les budgets des partis et des candidats aujourd'hui si cette (très sage) interdiction n'existait pas? Les conséquences auraient été néfastes pour notre démocratie.

5. Aspects de droit constitutionnel

Sur le plan tant fédéral que cantonal, la législation reste très rudimentaire dans ce domaine. La Constitution fédérale se borne à rappeler que «les partis politiques contribuent à former l'opinion et la volonté populaires» (art. 137)⁶. Néanmoins, les droits politiques en tant que tels sont garantis par la Constitution fédérale (art. 34) et cette garantie protège la libre formation de la volonté populaire et l'expression fidèle du vote. Le droit de vote passif garantit à chaque citoyen de pouvoir participer comme candidat à une élection sur un pied d'égalité avec les autres citoyens⁷. Le TF a aussi souli-

l'exercice d'une fonction publique fondamentale), peut être réalisée dans le respect des droits fondamentaux. Les mesures que je propose, limitatives de certaines formes de manifestation des idées mais protectrices d'autres valeurs et droits fondamentaux (le libre choix des électeurs, l'égalité des chances politiques, la nature démocratique de la compétition électorale, la prévention de la corruption) peuvent être structurées de manière conforme à la Constitution⁹, limitant le droit à la liberté d'expression uniquement de façon légère (période limitée, application restreinte à certaines formes de publicité, plafonds garantissant une marge adéquate à la réalité et n'ayant surtout aucune influence sur les contenus en tant que tels). Statuant sur mon recours de droit public contre un aspect controversé de la révision de la loi tessinoise sur l'exercice des droits politiques, le TF a reconnu que le recours à des moyens financiers illimités dans une campagne électorale peut gêner la libre formation de la volonté démocratique et que de nombreux pays ont introduit des limitations aux dépenses ou aux financements des partis ou des candidats¹⁰. Selon le TF, des restrictions à la liberté de structurer sa propre campagne électorale

6. Conclusion

Les normes à adopter doivent favoriser une pratique et une culture démocratiques fondées sur le débat et la confrontation des idées, plutôt que d'alimenter des besoins artificiels ou de poursuivre des illusions. Les acteurs de la vie politique, et avec eux l'ensemble des citoyens, retireraient un grand avantage d'un climat électoral plus sobre et plus serein, enfin libérés de l'angoissante recherche de moyens financiers. Le plafonnement des dépenses électorales n'est évidemment pas une mesure exhaustive; d'autres mesures d'accompagnement devraient être étudiées (notamment dans le domaine des médias) pour garantir le pluralisme des opinions présentées aux électeurs et le libre choix de ces derniers.

⁶A remarquer que cet article ne constitue pas une base légale pour un financement public des partis, selon la volonté clairement exprimée dans les travaux préparatoires Cf. T. BALMELLI, Le financement 2001, p. 110.

⁷ATF 125 I 441 consid. 2a, avec renvois, résumé in SJ 2000 I 266. ATF 119 Ia 167 = JdT 1995 I 85.

⁸Cf. notamment ATF 114 Ia 427 = JdT 1990 I 162.

⁹Pour un examen de constitutionnalité plus approfondi, cf. T. BALMELLI, Le financement 2001, pp. 390-397.

¹⁰ATF 125 I 441, consid. 2b et 2c, résumé in SJ 2000 I 266.

¹¹ATF 125 I 441, consid. 2 c.

¹²ATF 125 I 441, consid. 2 c; cf. aussi TIZIANO BALMELLI, Le financement 2001, p. 179-189 et 390-397.

¹³Affaire *Bowman c. Royaume-Uni*, arrêt du 19 février 1998.

CONSEIL DE L'EUROPE

COMITE DES MINISTRES

**Recommandation Rec(2003)4
du Comité des Ministres aux Etats membres
sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des
campagnes électorales**

*(adoptée par le Comité des Ministres le 8 avril 2003,
lors de la 835e réunion des Délégués des Ministres)*

Le Comité des Ministres, conformément à l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe,

Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres;

Considérant que les partis politiques constituent un élément fondamental des systèmes démocratiques des Etats et un moyen essentiel d'expression de la volonté politique des citoyens;

Considérant que le financement des partis politiques et des campagnes électorales dans tous les Etats doit être soumis à des normes, dans un souci de prévention et de lutte contre le phénomène de la corruption;

Convaincu que la corruption représente une menace sérieuse pour l'Etat de droit, la démocratie, les droits de l'homme, l'équité et la justice sociale, qu'elle entrave le développement économique, qu'elle met en danger la stabilité des institutions démocratiques et qu'elle mine les fondements moraux de la société;

Compte tenu des recommandations adoptées lors des 19e et 21e Conférences des ministres européens de la Justice (La Valette, 1994, et Prague, 1997, respectivement);

Etant donné le Programme d'action contre la corruption adopté par le Comité des Ministres en 1996;

Conformément à la déclaration finale et au plan d'action adoptés par les chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil de l'Europe, lors de leur 2e Sommet, qui s'est tenu à Strasbourg, les 10 et 11 octobre 1997;

Tenant compte de la Résolution (97) 24, portant les vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption, adoptée par le Comité des Ministres le 6 novembre 1997, en particulier le principe 15, visant à favoriser des règles sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales qui découragent la corruption;

Tenant compte de la Recommandation 1516 (2001) sur le financement des partis politiques, adoptée le 22 mai 2001 par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe,

A la lumière des conclusions de la 3e Conférence européenne des services spécialisés dans la lutte contre la corruption, ayant pour thème «le trafic d'influence et le financement illégal des partis politiques», qui s'est tenue à Madrid du 28 au 30 octobre 1998;

Rappelant dans ce contexte l'importance de la participation des Etats non membres aux activités du Conseil de l'Europe contre la corruption et se félicitant de leur contribution précieuse à la mise en œuvre du Programme d'action contre la corruption;

Etant donné la Résolution (98) 7, portant autorisation de créer l'Accord partiel et élargi établissant le «Groupe d'Etats contre la corruption – GRECO», et la Résolution (99) 5, instituant le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO), institution qui a pour objet d'améliorer la capacité de ses membres à lutter contre la corruption, en veillant à la mise en œuvre de leurs engagements dans ce domaine;

Persuadé que la sensibilisation de l'opinion publique aux questions de prévention et de lutte contre la corruption dans le domaine du financement des partis politiques est indispensable au bon fonctionnement des institutions démocratiques,

Recommande aux gouvernements des Etats membres d'adopter, dans leur système juridique national, des normes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, en s'inspirant des règles communes figurant en annexe à la présente recommandation, dans la mesure où des lois, des procédures ou des systèmes offrant des alternatives efficaces et fonctionnant de manière satisfaisante n'ont pas déjà été mis en place, et charge le «Groupe d'Etats contre la corruption – GRECO» de suivre la mise en œuvre de cette recommandation.

Annexe

Règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales

I. Sources externes de financement des partis politiques

Article 1 – Soutien public et privé aux partis politiques

Tant l'Etat que ses citoyens sont habilités à apporter leur soutien aux partis politiques.

L'Etat devrait accorder un soutien aux partis politiques. Le soutien de l'Etat devrait se situer dans des limites raisonnables. Le soutien de l'Etat peut être financier.

L'Etat devrait octroyer son soutien selon des critères objectifs, équitables et raisonnables.

Les Etats devraient s'assurer que tout soutien de l'Etat et/ou des citoyens ne porte pas atteinte à l'indépendance des partis politiques.

Article 2 – Définition du don à un parti politique

Le don signifie tout acte volontaire en vue d'accorder un avantage, de nature économique ou autre, à un parti politique.

Article 3 – Principes généraux relatifs aux dons

a. Les mesures prises par les Etats, relatives aux dons aux partis politiques, devraient contenir des règles spécifiques:

- pour éviter les conflits d'intérêts;
- pour assurer la transparence des dons et éviter les dons occultes;
- pour ne pas entraver l'activité des partis politiques;
- pour assurer l'indépendance des partis politiques.

b. Les Etats devraient :

- i. prévoir que les dons aux partis politiques, notamment ceux dépassant un plafond établi, soient rendus publics ;

- ii. examiner la possibilité d'introduire des règles fixant des limitations à la valeur des dons aux partis politiques ;
- iii. adopter des mesures visant à prévenir le contournement des plafonds établis.

Article 4 – Déductibilité fiscale des dons

La législation fiscale peut prévoir la déductibilité fiscale des dons aux partis politiques. Cette déductibilité fiscale devrait être limitée.

Article 5 – Dons de personnes morales

a. Outre les principes généraux relatifs aux dons, les Etats devraient prévoir :

- i. que les dons de personnes morales aux partis politiques apparaissent dans la comptabilité des personnes morales et
- ii. que les actionnaires ou tout membre individuel de la personne morale soient informés de la donation.

b. Les Etats devraient prendre des mesures visant à limiter, à interdire ou à réglementer de manière stricte les dons de personnes morales fournissant des biens ou des services aux administrations publiques.

c. Les Etats devraient interdire aux personnes morales contrôlées par l'Etat ou par les autres collectivités publiques de faire des dons aux partis politiques.

Article 6 – Dons aux entités liées aux partis politiques

Les règles relatives aux dons aux partis politiques, à l'exception de celles qui concernent la déductibilité fiscale – visée à l'article 4 –, devraient également être applicables, le cas échéant, à toutes les entités liées, directement ou indirectement, à un parti politique, ou qui se trouvent d'une quelconque manière sous le contrôle d'un parti politique.

Article 7 – Dons de sources étrangères

Les Etats devraient limiter, interdire ou réglementer d'une manière spécifique les dons de sources étrangères.

II. Sources de financement des candidats aux élections et des élus

Article 8 – Mise en œuvre des règles de financement des candidats aux élections et des élus

Les règles relatives au financement des partis politiques devraient s'appliquer, *mutatis mutandis* :
- au financement des campagnes électorales des candidats aux élections ;
- au financement des activités politiques des élus.

III. Dépenses de campagnes électorales

Article 9 – Limitation des dépenses

Les Etats devraient examiner la possibilité d'adopter des mesures visant à prévenir des besoins excessifs de financement de la part des partis politiques, telles que l'établissement de limitations aux dépenses des campagnes électorales.

Article 10 – Enregistrement des dépenses

Les Etats devraient exiger l'enregistrement de toutes les dépenses, directes ou indirectes, effectuées dans le cadre des campagnes électorales par chaque parti politique, chaque liste de candidats et chaque candidat.

IV. Transparence**Article 11 – Comptabilité**

Les Etats devraient exiger que les partis politiques et les entités liées aux partis politiques mentionnées à l'article 6 tiennent une comptabilité complète et adéquate. Les comptes des partis politiques devraient être consolidés pour inclure, le cas échéant, les comptes des entités mentionnées à l'article 6.

Article 12 – Enregistrement des dons

a. Les Etats devraient exiger que la comptabilité du parti politique indique tous les dons reçus, y compris la nature et la valeur de chaque don.

b. En cas de dons supérieurs à un certain montant, le donateur devrait être identifié dans la comptabilité.

Article 13 – Obligation de présenter et de rendre publics les comptes

a. Les Etats devraient exiger que les partis politiques présentent les comptes mentionnés à l'article 11 à intervalles réguliers, au moins annuellement, à l'autorité indépendante mentionnée à l'article 14.

b. Les Etats devraient exiger que soient rendus publics régulièrement, au moins annuellement, les comptes des partis politiques mentionnés à l'article 11, ou au moins un résumé de ces comptes comprenant les informations exigées par l'article 10 et, le cas échéant, par l'article 12.

V. Contrôle**Article 14 – Contrôle indépendant**

a. Les Etats devraient prévoir la mise en place d'un système de contrôle indépendant du financement des partis politiques et des campagnes électorales.

b. Le système de contrôle indépendant devrait comporter la vérification des comptes des partis politiques et des dépenses des campagnes électorales, ainsi que leur présentation et leur publication.

Article 15 – Personnel spécialisé

Les Etats devraient promouvoir la spécialisation du personnel judiciaire, policier et autre, en matière de lutte contre le financement illégal des partis politiques et des campagnes électorales.

VI. Sanctions**Article 16 – Sanctions**

Les Etats devraient exiger que la violation des règles relatives au financement des partis politiques et des campagnes électorales fasse l'objet de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives.

Date de dépôt : 16 juillet 2020

RAPPORT DE LA SECONDE MINORITÉ

Rapport de M. Pierre Eckert

Mesdames et
Messieurs les députés,

La transparence ne doit pas rester un vain mot. Chez les Vertes et les Verts, il s'agit même d'une seconde nature puisque l'ensemble du financement du parti et de ses représentant.e.s est rendu public. D'ores et déjà dans le canton de Genève, les comptes annuels des partis doivent être publiés, c'est une exigence de la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP).

Le projet de loi 12310 franchit un pas supplémentaire en demandant la publicité des comptes de campagne des élections cantonales (Grand-Conseil et Conseil d'Etat). Il a également pour ambition de rendre publics les budgets de campagne avant que les électrices et les électeurs ne remplissent leurs listes. Les dépenses doivent en outre être plafonnées au double du nombre de personnes inscrites sur les rôles électoraux cantonaux, soit donc environ 537 000 francs pour l'année 2020.

Après un certain nombre d'auditions, l'entrée en matière a été acceptée par l'unanimité de la commission plénière. Suite à quoi, une sous-commission a été créée pour examiner les détails du texte. Lors de cet examen, le projet de loi a été clarifié et allégé. La minorité, vous recommande ainsi de voter le projet de loi tel qu'issu des travaux de la sous-commission.

Diverses raisons nous conduisent à soutenir ce projet de loi. Tout d'abord, et malgré quelques contre-exemples, des études rapportées par le professeur Sciarini lors de son audition montrent que généralement les dépenses électorales ont des effets sur les résultats de l'élection. En utilisant de grosses sommes d'argent, il est donc possible d'influencer une élection, voire même de l'acheter. Dans la vie courante, nous avons souvent la désagréable impression que le pouvoir économique domine le pouvoir politique ; il n'y a donc aucune raison d'en rajouter lors des élections, qui doivent le plus possible rester sur le plan des idées.

Depuis longtemps, le GRECO (Groupe d'Etats contre la corruption, lié au Conseil de l'Europe) a épinglé la Suisse. Voici quelques extraits du Rapport d'Evaluation sur la Suisse, Transparence du Financement des Partis Politiques, de 2011 :

- La Suisse fait partie des rares pays en Europe qui ne disposent pas de réglementation spécifique relative aux partis politiques, ni à leur financement et à celui des campagnes électorales.
- Corollaire de l'absence de règles relatives au financement des partis politiques et des campagnes, la législation fédérale suisse ne contient pas non plus de dispositions spécifiques relatives à la transparence et au contrôle de ce financement, ni, par voie de conséquence, de sanctions correspondantes. L'Equipe d'Evaluation du GRECO (EEG) note qu'on ne peut négliger la perception du phénomène de l'argent par la société suisse, qui s'agissant du financement de la vie politique, se montre choquée par l'emploi du terme de « corruption », qui accepte du bout des lèvres celui de « transparence », mais qui au fond semble privilégier celui de « discrétion ».
- L'émergence depuis une vingtaine d'années d'un parti politique qui a engagé d'importants moyens financiers a créé une rupture de l'équilibre antérieur, au détriment notamment de certains des autres partis. Cela a été répercuté dans l'opinion publique puisqu'une forte majorité des citoyens suisses souhaite disposer de plus d'informations sur les finances des partis et des campagnes⁵.
- Au cours de sa visite, l'EEG a été frappée de l'opacité marquée entourant les comptes de la grande majorité des partis et les budgets de campagne – qu'il s'agisse des campagnes électorales ou des campagnes de votation. Cette opacité s'étend au sein même des partis : les instances dirigeantes ne communiquent à leurs membres qu'une version agrégée des comptes.
- Cette absence totale de règles, tant au niveau fédéral que dans la quasi-totalité des cantons, n'est clairement pas conforme aux articles 11 et 13 de la Recommandation Rec(2003)4, qui appellent les partis politiques et les organisateurs de campagnes électorales à la tenue d'une comptabilité complète et adéquate et à la présentation régulière d'informations concernant ces comptes.

⁵ Selon ces sondages, 64 % des Suisses se féliciteraient des mesures tendant à la publication des données relatives au financement des campagnes et 87% seraient en faveur de plus de transparence en matière de financement de la vie politique (Voir notamment Neue Zürcher Zeitung, 22.10.2007 et l'Hebdo, 9.02.2011)

Les recommandations suivantes ont ainsi été formulées :

1. (i) introduire, pour les partis politiques et les comptes des campagnes électorales, des règles de comptabilité prévoyant une tenue complète et adéquate des comptes ; (ii) veiller à ce que les revenus, les dépenses, les éléments de l'actif et du passif soient comptabilisés dans le détail, d'une façon complète et présentés selon un format cohérent ; (iii) explorer les possibilités de consolidation des comptes en vue d'inclure les sections cantonales et communales des partis, ainsi que les entités qui leur sont directement ou indirectement liées ou relèvent autrement de leur contrôle ; (iv) veiller à ce que des informations financières adéquates soient rendues facilement et en temps utile accessibles au public ; et (v) inviter, le cas échéant, les cantons à adapter leur propre réglementation dans le sens de cette recommandation ;
2. (i) introduire une obligation générale pour les partis politiques et les candidats aux élections de communiquer tous les dons reçus (y compris ceux de nature non monétaire) supérieurs à un certain montant ainsi que l'identité des donateurs ; (ii) introduire une interdiction générale des dons provenant de personnes ou entités omettant de déclarer leur identité au parti politique ou au candidat ; et (iii) inviter les cantons ne connaissant pas encore de telles mesures à en adopter ;
3. (i) rechercher des moyens d'accroître la transparence du financement des partis politiques et des campagnes électorales par des tiers et (ii) inviter les autorités cantonales à engager également une réflexion sur ces questions ;
4. (i) assurer une vérification comptable indépendante, dans la mesure du possible, des partis politiques qui seront soumis à l'obligation de tenir une comptabilité et des campagnes électorales et (ii) inviter les cantons à faire de même ;
5. (i) assurer de manière effective une supervision indépendante du financement des partis politiques et des campagnes électorales, conformément à l'article 14 de la Recommandation Rec(2003)4 du Conseil de l'Europe sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales et (ii) inviter les cantons à faire de même ;
6. que les règles à établir en matière de financement des partis politiques et des campagnes électorales soient accompagnées de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives.

Le présent projet de loi ne fait que mettre en application quelques-unes de ces recommandations. Suite aux auditions, le texte a été rendu compatible avec le droit supérieur. Le passage dans la sous-commission l'a de plus allégé de quelques-uns des éléments les plus rugueux comme les dons de personnes résidant hors du canton, le dépôt des dépenses de campagne au fur et à mesure de la production ainsi que la mise en place d'une sanction financière plutôt que sous forme de député.e.s qui seraient soustraits au groupe ayant fauté.

Le financement trop important d'un parti par des sources extérieures met en danger son autonomie par rapport à ces bailleurs de fonds qui sont tout sauf désintéressés. Genève peut prendre un temps d'avance en adoptant un projet de loi sur le financement des campagnes électorales cantonales et ainsi servir d'exemple aux autres cantons. La minorité vous recommande ainsi de soutenir le projet de loi tel qu'il était sorti des travaux de la sous-commission.