

Date de dépôt: 25 mai 2004

Messagerie

Rapport

de la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil chargée d'étudier le projet de loi de MM. Claude Blanc et Patrick Schmied modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques (A 5 05) (*Transparence, limitation des dépenses électorales et financement des partis politiques*)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Pierre Kunz

Mesdames et

Messieurs les députés,

C'est sous les présidences successives de MM. Antonio Hodgers et Jean-Michel Gros que la commission des droits politiques a étudié le projet de loi 8831. Elle a consacré dix-huit séances de travail à ce texte entre le 27 novembre 2002 et le 24 mars 2004, date de la conclusion de ses travaux. Ceux-ci se sont déroulés en quatre étapes :

- discussion générale,
- audition des représentants des partis politiques genevois,
- audition des experts,
- débats et votes.

La commission a pu bénéficier, lors d'un grand nombre de séances, de la précieuse collaboration de MM. Patrick Ascheri, directeur du service des votations et élections, et Michaël Flaks, directeur de la division de l'intérieur.

1. Discussion générale et entrée en matière

Les auteurs du projet de loi 8831, destiné selon eux à édicter des règles de fonctionnement de la vie politique genevoise, ont commencé par rappeler les origines de ce texte. Ces dernières se trouvent d'une part dans un projet de loi (PL 8241) déposé par l'Alternative lorsqu'elle était majoritaire, texte qui visait à ancrer dans la loi le principe de la transparence des comptes des partis politiques et à fixer des sanctions en cas de transgression de cette loi. Le projet de loi 8241 avait finalement été rejeté parce que notamment reconnu trop risqué au plan constitutionnel.

Les origines du projet de loi 8831 se trouvent aussi dans l'ambition de la gauche, partagée par plusieurs représentants de la droite, de lier à la problématique de la transparence celle du financement des partis siégeant au Grand Conseil, le but étant ici de rendre ces partis plus solides, plus autonomes financièrement et donc moins sensibles aux pressions des lobbies.

Les députés de l'Alternative ont largement insisté sur leur conviction que la vie démocratique doit fonctionner sur trois piliers indissociables, à savoir :

- transparence des comptes des partis politiques, notamment de l'origine des fonds utilisés,
- plafonnement des dépenses consenties lors des campagnes électorales,
- autonomie des partis grâce au financement de ceux-ci par les pouvoirs publics.

Pour leur part, avec une insistance plus ou moins prononcée, les libéraux, les radicaux et les démocrates du centre ont d'emblée souligné trois faiblesses majeures du projet de loi, à savoir :

- l'iniquité d'une loi destinée à agir sur un seul des ingrédients de la vie politique, c'est-à-dire l'argent, et de favoriser ainsi les partis jouissant plus massivement que les autres d'atouts différents, en particulier du militantisme, des prestations en nature ainsi que des contributions bénévoles en travail et en temps ;
- le danger d'une loi visant à renforcer à l'excès une réglementation déjà difficilement applicable, risquant ainsi d'inciter les acteurs aux tricheries et aux détournements qui élaboussent la vie politique de certains de nos voisins ;

- les sous-entendus inacceptables d'un texte qui, plus ou moins clairement, stigmatise le recours « démesuré et injuste » à l'argent par certains partis, laissant planer l'idée que les succès électoraux de ceux-ci ne seraient dus qu'à leur capacité de mobiliser des capitaux.

Sur la question de la transparence les débats ont montré, initialement en tous cas, de profondes divergences entre les divers groupes. Les libéraux, les radicaux et les démocrates du centre étaient plus ou moins fermement opposés à « cette ingérence renforcée de l'Etat dans la vie des partis, associations de droit privé ».

Mais sur le principe d'une transparence non inquisitoriale et celui d'un financement public destiné à rendre les partis politiques plus aptes à accomplir en toute indépendance leur mission démocratique les libéraux et les radicaux se sont déclarés prêts à entrer en matière.

Pour sa part, le groupe PDC, signataire du projet de loi 8831, s'est peu à peu rendu compte de la complexité des problèmes pratiques et de l'importance des coûts soulevés par ce texte. Tirant les conséquences des positions peu conciliables exprimées et constatant les difficultés d'application du projet de loi 8831 ainsi que les dépenses considérables engendrées par les contrôles indispensables accompagnant celui-ci, les représentants PDC, lors de la séance du 4 décembre 2002, ont proposé une suspension des travaux afin de « donner un temps de réflexion interpartis et de chercher un accord de principe sur l'ensemble de la loi ».

Ce n'est que quatre mois plus tard que les travaux ont repris lors d'une séance au cours de laquelle l'entrée en matière a été acquise ainsi :

Pour : 8 (2 S, 2 Ve, 2 PDC, 2 R)
Contre : 4 (3 L, 1 UDC)
Abst. : 2 (2 AdG)

2. Audition des partis politiques

Parti libéral

Dans son intervention M. O. Jornot, président du parti, a insisté sur les points suivants :

- les partis politiques peuvent jouer leur rôle fondamental dans la vie démocratique seulement s'ils sont en mesure de conserver une totale autonomie de pensée et d'action, notamment à l'égard de l'Etat ;
- les personnes qui contribuent au financement des partis devraient pouvoir conserver l'anonymat et n'ont pas à « être jetées en pâture à l'opinion publique » ;

- limiter les frais de campagne revient à limiter l'information des citoyens ;
- s'agissant du financement des partis, les moyens doivent être soigneusement étudiés afin d'éviter les interférences de l'Etat et de ces partis ; ils pourraient consister dans un forfait versé à chaque groupe avec une participation calculée selon le nombre de députés de chacun de ces groupes.

Parti démocrate-chrétien

L'exposé de M. F. Forte, secrétaire général du parti, peut être résumé ainsi :

- le montant de 150 000 F envisagé n'est pas suffisamment élevé pour couvrir les frais de certaines campagnes ;
- le PDC approuve l'idée du financement des partis par l'Etat, cela afin d'une part en contre-partie de leur activité parlementaire en proportion de celle-ci et d'autre part, de façon égalitaire, en tant que parti ;
- la transparence voulue par le projet de loi 8831 ne constitue pas un problème.

Parti socialiste

Pour le président du PS, M. D. Hausser, et son adjointe, M^{me} A.-C. Kast,

- le projet de loi 8831 met, pour les campagnes électorales, tous les groupes et les candidats sur pied d'égalité car « si l'argent n'explique pas tout il importe lorsqu'il s'agit d'élections » ;
- grâce au financement qu'il prévoit pour les partis, il permettra aussi de réduire la trop importante ponction que certains partis sont forcés d'opérer sur les jetons de présence de leurs députés ;
- cela étant, « il est logique en contre-partie de demander que les dépenses soient plafonnées et les comptes publiés » ;
- l'application de cette limitation des dépenses de campagnes « aura certainement pour conséquence des situations compliquées » à cause du bénévolat et des contributions en nature ; mais ces complications probables ne doivent pas remettre en cause le principe du plafonnement des dépenses en argent car « les idées et les engagements sont disponibles alors que l'argent manque ».

Parti radical

M. Th. Andres, président, souligne les points suivants :

- le PRD ne voit « pas d'objection à une aide financière pour couvrir les frais de fonctionnement des partis mais il ne veut pas que ces partis deviennent des entités de droit administratif » ;
- en ce qui concerne la transparence, la législation existante est suffisante et « il est normal de donner le nom des donateurs mais sans préciser le montant de leurs dons » ; il est par contre excessif de demander que les comptes des partis et les listes des donateurs puissent être consultés par le public » ;
- la restriction des frais de campagne ne constitue pas une bonne idée même si l'égalité, dans ce domaine, n'existe manifestement pas.

Les Verts

Pour les Verts, représentés par M^{mcs} S. Leuenberger, présidente, et M.-J. Sauter, trésorière,

- les partis politiques « sont des associations qui ont pour but de représenter la population au parlement et il est normal que les citoyens participent à leur financement » ;
- « l'égalité financière des partis dans les campagnes est très positive car cela va mettre fin à l'escalade des encarts publicitaires » ;
- le projet de loi 8831 est un très bon projet même s'il subsiste « quelques problèmes techniques sur le montant de la limite des dépenses, sur le délai pour présenter les comptes et sur les sanctions ».

Union démocratique du centre

Par l'entremise de MM. P. Schifferli, président, et E. Bertinat, secrétaire général, l'UDC rappelle que le PL 8831 est une copie approximative du projet de loi 8241 abandonné voici quelques années faute d'un soutien politique suffisant. Les auditionnés notent que :

- lors des travaux relatifs au projet de loi 8241 un avis de droit avait conclu que la limitation des dépenses était non constitutionnelle ;
- l'intervention de l'Etat n'est pas souhaitable en ce qui concerne le financement des partis ;
- les partis sont d'utilité publique mais ils ne doivent pas devenir uniquement utile aux pouvoirs publics ;

- l'égalité entre les partis n'est pas seulement une question d'argent, notamment parce que les médias ne se comportent pas de manière équitable lorsqu'ils s'expriment au sujet des divers partis de l'échiquier politique ;
- il s'agit d'éviter à tout prix la sclérose de la vie politique en rendant, à cause du financement des partis existants, impossible l'émergence de nouvelles forces politiques ;
- la transparence, lorsqu'elle devient inquisitoriale, risque d'induire des tentatives de contournement des dispositions en vigueur ;
- il faut respecter l'anonymat des donateurs qui le souhaitent ;
- une aide distribuée aux partis n'est pas à exclure par principe, notamment parce que les députés de certains groupes se voient actuellement privés d'une part trop élevée de leurs jetons de présence, mais cette aide doit demeurer limitée et ne pas constituer une mesure protectionniste pour les partis en place.

Alliance de gauche

Ce parti n'a pas été en mesure de répondre à l'invitation de la commission.

3. Audition des experts

M. Jean-Henry Francfort, président de Francfort Communication, Lausanne

M. Francfort constate que le projet « part d'un bon sentiment, celui de mettre tous les partis à égalité ». Mais il n'aborde qu'un seul point alors que les facteurs intervenant dans le succès d'une campagne sont très nombreux : planning stratégique, créativité de l'agence de communication, programme électoral, qualité des candidats, relais dans les médias, etc. Selon lui le projet de loi 8831 n'aurait de sens que si seul le facteur financier décidait des victoires politiques.

Par ailleurs M. Francfort ne comprend pas que l'on veuille interdire les dons anonymes. Enfin il constate que la mise en œuvre du projet de loi 8831 risque de coûter extrêmement cher.

M. le professeur Andreas Auer, expert en droit constitutionnel, Université de Genève

Selon le professeur Auer le projet de loi 8831, contrairement au projet de loi 8241, ne pose aucun problème constitutionnel. Il est conforme aussi bien à la constitution genevoise qu'à celle fédérale.

Tout en soulignant les difficultés liées au recensement des dons en nature, il considère ce texte positivement dans la mesure où il tend à favoriser plus d'égalité dans le débat politique. Mais il attire l'attention des députés sur le coût des contrôles étatiques qui seront nécessaires pour qu'une telle loi soit respectée.

Au plan des généralités le professeur Auer indique qu'en Suisse un seul canton, le Tessin, connaît une législation en matière de limitation des dépenses électorales et de financement des partis politiques. Par contre une dizaine de constitutions cantonales mentionnent le rôle important des partis et prévoient la possibilité d'un soutien étatique en leur faveur.

M. G. Bordogna, directeur de l'ICF

C'est sur la problématique des contrôles impliqués par le projet de loi 8831 que le directeur de l'ICF est interrogé.

Il évalue à une semaine pour deux personnes le temps requis par le contrôle des comptes de chacun des partis. S'agissant de la transparence, la partie la plus délicate du contrôle est celle de l'analyse de l'exhaustivité des chiffres. Des plans comptables variant avec les partis rendent aujourd'hui les choses particulièrement complexes.

Pour ce qui est du plafond des dépenses électorales, selon M. Bordogna, les temps de vérification sont difficiles à estimer. Mais ils seront importants et en l'état l'ICF ne dispose pas des forces nécessaires. Là également la grande difficulté sera pour l'organe de contrôle de s'assurer que les comptes des campagnes sont exhaustifs.

M. le professeur M. Borghi, expert en droit constitutionnel, Université de Fribourg

Pour le professeur Borghi, le projet de loi 8831 est intéressant car il est le seul de sa nature dans un pays qui fait exception en Europe. Dans de nombreux pays du Vieux-Continent en effet la tendance, selon lui, est d'adopter des réglementations destinées à limiter les moyens mis en œuvre pour atteindre des buts politiques. Il est favorable à ce type de limitations qui ne sont pas anticonstitutionnelles à son avis.

S'agissant du financement des partis, le professeur Borghi ne l'approuve pas, notamment parce qu'il limite l'accès des nouveaux partis au pouvoir.

Il se déclare par contre ouvert à une limitation des financements privés, cela en complément au frein des dépenses engagées dans les campagnes politiques.

Quant à la transparence des comptes des partis, le professeur Borghi la juge indispensable, comme l'existence de sanctions pour les cas de fraudes. Il juge que les moyens à mettre en œuvre par l'Etat pour accomplir les missions de contrôle prévues par le projet ne sont pas exorbitants car ces contrôles pourraient n'être entrepris que sur dénonciations.

4. Débats et votes

Les discussions relatives aux différents articles du projet de loi 8831 modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques ont été longues et parfois âpres. Elles ont exigé pas moins de sept séances complètes de travail. Une longueur et une âpreté qui s'expliquent par le caractère éminemment politique du projet de loi 8831 et par les très nombreux amendements présentés par les auteurs du projet eux-mêmes.

Le texte définitif, tel qu'il est ressorti des travaux de la commission, est très éloigné de celui déposé par ses signataires. Tellement éloigné que les auteurs verts et socialistes du projet de loi 8831 original ont retiré leur signature du projet de loi adopté par la majorité de la commission.

C'est dans ce contexte qu'il faut interpréter les votes parfois contradictoires émis par les uns et les autres lors des différentes étapes du travail législatif.

La version finale du projet de loi 8831 est annexée à ce rapport.

Les options choisies par la majorité

Au cours des travaux, notamment à l'écoute des experts, il est apparu que, moyennant des concessions autant sur la forme que sur le fond par les différents groupes, un accord pouvait se dégager au sujet des objectifs de transparence d'une part, de financement des partis politiques d'autre part.

Par contre cet accord s'est révélé impossible s'agissant de la limitation des dépenses électorales. La mise en évidence, particulièrement lors de l'audition de MM. J.-H. Francfort et G. Bordogna,

- de la faiblesse d'une démarche ne prenant en considération qu'un seul des facteurs, l'argent, déterminant le succès d'une campagne électorale,

- de l'iniquité de cette vision partielle voire partielle à l'égard de certains partis et de certains candidats,
 - de la difficulté voire de l'impossibilité de contrôler le respect de cette limitation,
 - des coûts extrêmement élevés du contrôle étatique requis,
 - des risques importants d'interprétations divergentes de la loi,
- a conduit finalement les représentants PDC à rejoindre leurs collègues UDC, libéraux et radicaux dans leur rejet des articles 29 B, 29 C et 29 D consacrés à la limitation des dépenses électorales.

Quant au financement des partis, si la majorité a opté pour le maintien du chapitre XV et des articles 83 A et 83 B nouvellement prévus par le projet de loi 8831, elle s'est contentée d'y affirmer l'utilité publique des partis politiques et d'y rappeler les obligations de transparence de ces derniers. La majorité a choisi en parallèle d'inscrire dans la loi portant règlement du Grand Conseil (art. 47) les montants alloués aux partis politiques.

Art. 29 A (loi sur l'exercice des droits politiques, transparence)

Les huit alinéas de cet article ont fait l'objet d'une multitude d'amendements. Ces amendements et les majorités très variables qui se sont formées lors des votes ont bien montré que tous les députés étaient acquis au principe de la transparence mais qu'ils appréciaient de manières différentes le degré de transparence à prévoir. D'où le vote final suivant :

Pour : 8 (1 AdG, 3 S, 2 Ve, 2 PDC)
 Contre : 6 (1 UDC, 2 R, 3 L)

Art. 29 B (loi sur l'exercice des droits politiques, limitation des frais de campagne, Grand Conseil et Conseils municipaux)

Le nombre considérable de propositions d'amendements et près de six heures de discussion n'auront pas suffi. Finalement cet article a été rejeté par le vote suivant :

Pour : 7 (2 Adg, 3 S, 2 Ve)
 Contre : 8 (2 R, 2 PDC, 3 L, 1 UDC)

Art. 29 C (loi sur l'exercice des droits politiques, limitation des frais de campagne, Conseil d'Etat et Conseils administratifs)

Logiquement cet article a également été refusé par le vote suivant :

Pour : 7 (2 AdG, 3 S, 2 Ve)
 Contre : 8 (2 R, 2 PDC, 3 L, 1 UDC)

Art. 29 D (loi sur l'exercice des droits politiques, indexation)

Suite au rejet des deux articles précédents celui-ci avait perdu sa signification. Il a donc été éliminé sans vote formel.

Art. 83 A (loi sur l'exercice des droits politiques, financement des partis, principes)

Pour des raisons diverses plusieurs commissaires contestaient l'opportunité d'inscrire le financement des partis politiques dans la loi sur l'exercice des droits politiques. Ils préféraient que ce financement figure dans la loi portant règlement du Grand Conseil.

La majorité a pourtant considéré qu'il était nécessaire d'inscrire la notion d'utilité publique des partis politiques dans la loi sur l'exercice des droits politiques.

D'où le vote d'un article 83 A largement réduit suivant :

Pour : 8 (2 R, 2PDC, 3L, 1UDC)
Contre : 2 (2 AdG)
Abst : 5 (3 S, 2 Ve)

Art. 83 B (loi sur l'exercice des droits politiques, obligations)

Il a paru nécessaire à la majorité de rappeler dans cet article l'obligation faite aux partis politiques de se conformer aux exigences de la transparence. Le vote sur cette proposition a donné le résultat suivant :

Pour : 8 (2 R, 2 PDC, 3 L, 1 UDC)
Contre : 7 (2 AdG, 3 S, 2 Ve)

Art. 47 (loi portant règlement du Grand Conseil, principes)

C'est aux alinéas 5 (modifié) et 6 (nouveau) que la majorité a donc choisi de définir les modalités du financement des partis politiques.

Les auteurs du projet de loi 8831 visaient avec leur projet de financement les deux objectifs suivants :

- couvrir les frais nécessaires à un secrétariat permanent pour leur administration courante, à la diffusion de leur programme politique et à la coordination de l'action politique de leurs membres ;
- égalité de la somme prévue pour tous les partis concernés.

Lors des débats un montants de 200 000 F par an et par parti a été articulé par l'un des signataires du projet de loi 8831.

Tout en retenant l'enveloppe proposée, soit 1,4 million de francs, la majorité a finalement porté son choix sur une solution mixte, offrant l'avantage d'une meilleure adéquation, leur semble-t-il, aux besoins des partis. Les partis représentés au Grand Conseil recevront chacun une somme de 100 000 F annuellement ainsi qu'un montant de 7000 F par député.

Le vote relatif à cette proposition et à l'article 47 a donné le résultat suivant :

Pour : 8 (2 R, 2 PDC, 3 L, 1 UDC)

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

Vote d'ensemble du PL 8831

Ce vote a été acquis ainsi :

Pour : 8 (2 R, 2 PDC, 3 L, 1 UDC)

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

En vertu de ce qui précède la majorité de la commission des droits politiques vous recommande, Mesdames et Messieurs les députés, d'approuver le projet de loi 8831 tel qu'il est issu de ses travaux.

Projet de loi (8831)

modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques (A 5 05)

(Transparence, limitation des dépenses électorales et financement des partis politiques)

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

Article 1

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

Art. 29A Transparence (nouvelle teneur)

Obligations en cas de dépôt de listes de candidats

¹ Tout parti politique, association ou groupement qui dépose des listes de candidats pour des élections cantonales ou municipales, dans les communes dépassant 10 000 habitants, soumet chaque année, le 30 juin au plus tard, ses comptes annuels ainsi que son rapport d'activité à l'autorité compétente, avec la liste complète de ses donateurs.

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

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

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

Obligations en cas de prise de position pour les votations

⁵ Tout groupement qui dépose une prise de position lors d'une votation fédérale, cantonale ou communale soumet dans les 60 jours à l'autorité compétente les comptes relatifs à l'opération de vote concernée, avec la liste complète de ses donateurs.

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

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

Vérification et consultation publique

⁸ Les comptes et les listes de donateurs sont vérifiés systématiquement par l'autorité compétente. Ils peuvent être consultés auprès de cette autorité par toute personne domiciliée ou exerçant ses droits politiques dans le canton.

Chapitre XV Partis politiques (nouveau)

Art. 83A Principes (nouveau)

Les partis politiques contribuent à former l'opinion et la volonté populaires. Ils sont donc d'utilité publique.

Art. 83B Obligations (nouveau)

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

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

Article 2 Modification à une autre loi (B 1 01)

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

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

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

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

Article 3 Entrée en vigueur

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

Date de dépôt : 8 juin 2004

Messagerie

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M. Antonio Hodgers

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le vote par la majorité de la commission du projet de loi 8831, tronqué de sa partie sur la limitation des frais électoraux, a contraint l'Alternative à refuser un projet de loi pour lequel les Socialistes et les Verts ont longtemps œuvré.

Un projet de loi basé sur trois piliers équilibrés : droits et devoirs des partis politiques

En effet, dans la conception initiale du projet de loi, les auteurs (PDC, Socialistes et Verts) ont voulu mettre en place un dispositif équilibré entre les **droits** et **devoirs** des partis politiques. Parmi les droits, il était prévu le renforcement du financement public – qui existe déjà via les groupes parlementaires – et parmi les devoirs, la transparence des comptes et des donateurs – déjà existante dans la loi – ainsi qu'une limitation aux frais de campagne électorale.

Il est de bonne politique publique qu'un financement de l'Etat soit lié à une contrepartie claire de celui qui en bénéficie. Pour les auteurs du projet de loi, cette contrepartie est la limitation des frais des dépenses électORAles. D'une part, ce dispositif permet de mener un débat politique équilibré, basé sur une certaine égalité des chances des partis qui doivent convaincre avec leurs arguments et leurs membres et non plus avec leurs portefeuilles plus ou moins bien garnis selon les lobbies qu'ils défendent. D'autre part, il évite que les subventions publiques soient dilapidées en encarts publicitaires à la veille des élections pour qu'au contraire, elle soient investies dans le travail quotidien de proximité auprès de la population le long des quatre années.

La transparence des comptes et des donateurs ne peut pas être en soit considérée comme une contrepartie au financement public, car elle

n'implique pas de dépenses spécifiques pour le parti. Elle permet simplement au corps électoral de mieux se faire une opinion sur les listes électorales en étant mieux informé des groupes d'intérêts qu'elles défendent.

En enlevant le volet sur le plafonnement des campagnes électorales, mais en gardant celui sur le financement des partis politiques, **la droite veut le beurre et l'argent du beurre**. Elle garde les droits sans en avoir les devoirs.

Auditions

Le volet sur le plafonnement des dépenses électorales étant complexe et délicat, la commission a décidé de procéder à certaines auditions de juristes émérites en la matière afin de lever tout doute quant à sa constitutionnalité et son applicabilité.

Le professeur Auer de l'Université de Genève avait déjà réalisé un avis de droit sur le précédent projet de loi traitant de la même matière (PL 8241). En suivant les droits cantonal et fédéral, les avis de la doctrine et les acquis de la jurisprudence, le professeur a conclu que **le principe d'une limitation des frais électoraux pouvait respecter les éléments constitutionnels en jeu**, à savoir la marge d'appréciation du législateur cantonal, la liberté d'élection, le principe d'égalité, le principe de neutralité de l'Etat, la liberté d'opinion, la liberté d'association, l'existence d'un intérêt public ainsi que le principe de proportionnalité.

Par contre, la rédaction et le dispositif de sanction du feu projet de loi 8241 a été jugé « mal rédigé, inutilement compliqué et, pour l'essentiel, contraire à la Constitution ».

Dans le cadre de son audition sur le nouveau projet de loi 8831, le professeur a relevé que la nouvelle mouture ne lui paraît pas poser les mêmes problèmes constitutionnels que la précédente et a rappelé qu'il est possible de légiférer en la matière. C'est d'ailleurs une tendance qu'il observe dans d'autres cantons aussi. Son audition a fait prendre conscience aux commissaires qu'il est tout à fait possible de voter une loi sur la limitation des frais de campagne, mais qu'il fallait veiller à respecter les dispositions constitutionnelles concernées.

Le professeur Borghi, de l'Université de Fribourg, également expert en droit constitutionnel, travaille sur la collusion entre les domaines politique et économique. Il dit ne voir aucun problème juridique au principe de limitation des frais de dépenses électorales. Par ailleurs, il souligne que tous les pays européens vont dans ce sens et que cela est souhaitable pour un débat politique équilibré. Par contre, d'un point de vue plus politique que juridique, il relève que le financement des partis politiques n'est pas pertinent, car il

n'empêche pas la fraude et ne respecte pas une certaine égalité de traitement avec d'autres associations.

En somme, l'audition de deux constitutionnalistes réputés nous permet de conclure que **le projet de loi 8831 avec son volet de limitation des frais de dépenses électorales ne pose aucun problème juridique majeur.**

Le retournement de veste du PDC

Sur la base de ces auditions, et avec les conseils éclairés de M. Michaël Flaks, directeur de l'Intérieur, DIAE, et de M. Patrick Ascheri, directeur du service des votations et élection, Chancellerie, la commission a entamé un long travail de lecture alinéa par alinéa. En effet, si la limitation des dépenses électorales est souhaitable et possible, elle en demeure pas moins complexe à mettre en œuvre.

L'aspect le plus contraignant pour l'administration était la vérification de tous les comptes de campagne et d'évaluer l'exhaustivité de ceux-ci. C'est pourquoi, sur recommandation du professeur Borghi, les auteurs du projet de loi ont amendé celui-ci pour **supprimer cette vérification systématique, gourmande en heure-travail de fonctionnaires, et introduit une procédure de vérification sur dénonciation.** Ainsi, les partis politiques exerceraient un contrôle réciproque sur eux-mêmes et l'Etat n'aurait à vérifier que les éléments incriminés.

Sur cette base et avec une majorité composée des auteurs du projets de loi PDC, Socialistes et Verts renforcés par l'AdG, la commission a travaillé des dizaines d'heures pour aboutir en fin de 2^e débat avec une loi cohérente, souple et équilibrée. Cependant, **pour des motifs obscurs et sans grande explication, le PDC a, au dernier moment, retourné sa veste.** En effet, il a déclaré ne plus être favorable à la limitation des dépenses électorales et fait alliance avec le reste de la droite pour tronquer cette partie du projet de loi et ne garder que celles concernant la transparence et le financement.

Ce retournement à 180 degrés au dernier moment, sans réels motifs, est un énorme gâchis de temps et d'argent. En effet, si le PDC avait pris le temps de réfléchir avant d'agir, il aurait signifié son opinion au début des travaux de commission ou, tout du moins, après les auditions. **Nous aurions ainsi économisé une quinzaine de séances de deux heures (soit près de 60 000 F)** puisqu'il n'y aurait pas eu de majorité pour entrer dans les détails du projet de loi. De plus, il ne peut argumenter qu'il aurait été convaincu par les auditions, car tous les spécialistes consultés ont confirmé la constitutionnalité et la faisabilité du projet de loi. Enfin, la version finale de

la commission était plus légère que la mouture déposée par les auteurs, dont le PDC fait partie.

Il convient de souligner que le PDC n'a pas été le seul à retourner sa veste, car libéraux et UDC, après avoir déclaré séance après séance qu'il était scandaleux de vouloir financer des partis politiques avec l'argent du contribuable et menacer de référendum, ont finalement voté le projet de loi! Comprenez la droite qui pourra...

En conclusion, l'Alternative ne peut se reconnaître dans un projet de loi déséquilibré, qui ne donne que des avantages aux partis politiques sans rien demander en retour. Cette démarche risque d'être mal comprise par la population et contribuera sûrement au discrédit de la classe politique. C'est pourquoi je propose, Mesdames et Messieurs les députés, de renvoyer ce projet de loi en commission afin d'y adjoindre le volet sur la limitation des dépenses électorales qui est déjà élaboré.