

*Date de dépôt : 11 juin 2013*

## **Rapport**

**de la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil chargée d'étudier le projet de loi de M<sup>mes</sup> et MM. Jean-Michel Gros, Edouard Cuendet, Claude Aubert, Michel Halpérin, Marcel Borloz, Daniel Zaugg, Renaud Gautier, Christiane Favre, Christophe Aumeunier, Ivan Slatkine, Francis Walpen, Alain Meylan, Janine Hagmann et Ariane Reverdin modifiant la loi sur les indemnités et les aides financières (LIAF) (D 1 11) (*Participation des bénéficiaires d'aides financières et indemnités aux campagnes de votations ou d'élections*)**

### **Rapport de Mme Emilie Flamand**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

La commission des droits politiques a étudié le présent projet de loi durant ses séances des 19 mars, 2 et 16 avril 2008 sous la présidence de Mme Fabienne Gautier. Ont assisté aux séances M. Laurent Moutinot, Conseiller d'Etat en charge du Département des institutions (DI), Mme Nadia Borowski, secrétaire générale adjointe au DI, et M. Laurent Koelliker, directeur adjoint du Secrétariat général du Grand Conseil. Le procès-verbal a été tenu par Mme Isabelle Coral. Que tous soient ici remerciés de leur travail.

### **Présentation du projet de loi par son premier signataire**

M. Jean-Michel Gros (L) commence sa présentation en indiquant que le dépôt de ce projet de loi est issu d'un fait particulier et vise à ouvrir le débat sur le droit des organismes subventionnés à mener une campagne lors d'élections ou de votations. Il indique que le CIPRET a placardé des affiches fin 2007 en lien avec la votation sur la fumée passive de février 2008. L'écusson du canton de Genève se trouvait sur ces affiches, qui ne

contenaient pas de mot d'ordre précis de votation, mais étaient en lien direct avec la votation. Plus tard, le CIPRET a mis des affiches sur les bus TPG, affiches qui mentionnaient « oui à l'initiative contre la fumée passive ». Le CIPRET étant subventionné par l'Etat, il est habilité à faire de la prévention contre les dangers du tabagisme mais ne peut pas se mêler d'une campagne de votation. Selon les auteurs du projet de loi, il s'agit d'un détournement de l'argent des contribuables.

Le projet de loi a donc été rédigé dans le but de mettre un terme à ce type d'activité des entités subventionnées. M. Gros prend l'exemple des TPG et des HUG, qui n'interviennent pas dans les campagnes portant sur des sujets qui les concernent. Il précise que le but du projet de loi n'est pas d'empêcher le CIPRET de jouer son rôle de prévention, mais d'empêcher les organismes subventionnés d'intervenir dans des campagnes d'élections ou de votations.

La modification proposée dans le projet de loi indique que « *Les bénéficiaires d'une importante aide financière ou indemnité ne peuvent prendre part activement à des campagnes de votations ou d'élections* ». Le premier signataire note qu'il revient à la commission de débattre de l'interprétation du terme « important ». Il estime que l'on pourrait considérer les associations dont la subvention étatique correspond à 50% de leur budget ou plus.

### Questions des commissaires

Une commissaire (S) demande comment il est possible d'appliquer une disposition aussi floue et comment le parti du premier signataire, qui défend les libertés, imagine articuler ce projet de loi avec l'art. 36 de la Constitution fédérale qui vise la protection des droits fondamentaux et notamment de la liberté d'expression. L'auteur du projet de loi indique que c'est à la commission de préciser les termes du projet de loi, ajoutant que le terme « importante » vise à protéger les associations bénéficiant de petites subventions. Quant aux droits fondamentaux, il estime inadmissible qu'une association subventionnée fasse campagne avec l'argent des contribuables.

Une commissaire (V) note en préambule que le CIPRET ne peut pas être comparé aux TPG ou aux HUG, puisque sa mission est précisément de combattre les effets nocifs de la fumée passive. Si on l'empêche d'exprimer ses positions, l'association n'a plus de raison d'être. Elle note en outre que ce projet de loi va à contre-courant des projets visant à augmenter les contributions aux partis politiques. M. Gros répond qu'il serait absurde de soumettre les partis politiques à la LIAF car faire campagne est leur seule

vocation. Il ajoute que ce qui est gratuit reste autorisé, mais que les campagnes financées au moyen de subventions ne sont pas admises.

Un commissaire (MCG) exprime sa vision : si l'Etat soutient une association, cela veut dire qu'il en soutient les objectifs. En ce sens, le CIPRET était parfaitement légitimé à faire campagne et à défendre ses missions. Il se dit en revanche favorable au projet de loi en ce qui concerne l'intervention d'organismes subventionnés dans des élections. Le premier signataire indique que les votations représentent le noyau dur du projet de loi, un cas de campagne d'une association dans le cadre d'une élection ne s'étant pas encore produit.

Le Conseiller d'Etat estime que le projet de loi est complexe et délicat et qu'il pose un certain nombre de problèmes, en lien avec la liberté d'expression. Il relève que l'on pourrait fixer aux associations, comme au Conseil d'Etat, une date à partir de laquelle elles ne peuvent plus s'exprimer sur le soutien (20, 40 ou 60 jours par exemple). Il s'inquiète aussi de l'équilibre des opinions exprimées, prenant l'exemple d'une votation sur la mammographie : si les assureurs défendent une solution A et les associations féminines une solution B, on risque de n'entendre que les assureurs sur cette question. M. Gros indique que le projet de loi peut être modifié par la commission.

Un commissaire (R) demande quelles sanctions sont prévues en cas de non-respect de ces dispositions. Le premier signataire indique que l'art. 23 LIAF prévoit la révocation de la décision d'octroi, la résiliation du contrat de droit public, la réduction du montant de l'indemnité et la restitution totale ou partielle de l'indemnité.

### **Débats de la commission**

Un commissaire (L) indique que son groupe soutient le projet de loi, qui ne pose selon lui aucun problème de liberté d'expression, puisque l'acceptation d'une subvention par le subventionné n'est pas obligatoire. Celui qui accepte une aide financière accepte une série d'obligations, parmi lesquelles l'interdiction de faire de la propagande. Il considère que le projet doit être voté pour éviter que l'expérience connue avec le CIPRET se reproduise.

Une commissaire (V) estime que le principe du projet de loi est choquant, à savoir d'interdire aux associations d'intervenir dans le débat public. Selon elle, c'est précisément le rôle de ces associations d'informer la population et de prendre part aux débats publics sur les sujets qu'elles défendent. Elle ajoute que dans le cas précis qui a provoqué le dépôt du projet de loi, le

CIPRET n'était pas directement touché par le résultat de la votation, il n'a fait campagne ni par intérêt financier, ni par intérêt personnel.

Un commissaire (MCG) considère que lorsque l'Etat verse une subvention à une association, c'est pour que cette dernière poursuive son but, dans le cas présent, son but de prévention. Il entrera toutefois en matière pour régler la question de l'intervention d'associations dans une campagne d'élections.

Un commissaire (L) note que faire de la prévention ou faire campagne pour inciter les gens à voter oui ou non sont deux choses très différentes.

Une commissaire (S) pense que l'Etat a d'autres moyens pour intervenir et qu'un cas particulier ne devrait pas entraîner la modification d'une loi, ce d'autant plus que les subventionnés ont un devoir d'information.

Une commissaire (R) s'interroge par rapport au projet de loi. Elle-même s'occupe d'une association de prévention de la violence domestique. Lorsqu'un projet de loi est déposé concernant ce sujet, elle s'investit, en parle autour d'elle et trouve cela normal. Elle admet en revanche qu'il serait inopportun qu'une association soutienne un candidat dans le cadre d'une élection. Elle pense donc qu'il faut distinguer votation et élection.

Une commissaire (V) note qu'il faut faire appliquer les lois existantes, par exemple l'interdiction d'utiliser indûment les armoiries officielles. Pour le surplus, elle ne considère par le projet de loi souhaitable et rappelle que l'Etat économise de l'argent et gagne en efficacité en déléguant des tâches publiques à des associations. Si on pose trop de contraintes à ces dernières, elles risquent tout simplement de ne plus être d'accord de signer des contrats de prestations et l'Etat devra rapatrier les activités à l'interne de son administration, ce qui entraînera des coûts autrement plus importants.

La Présidente met aux voix l'entrée en matière sur le PL 10212, qui est acceptée par 8 voix pour (1PDC, 2R, 3L, 1UDC, 1MCG), et 5 voix contre (3S, 2V).

Un commissaire (L) indique qu'il va s'agir de préciser les termes « prendre part activement à une campagne » et « subvention importante ». Il explique que dans un texte similaire de la Confédération, une subvention de 50% est considérée comme importante. Il estime que ce pourcentage est trop élevé, car plusieurs associations reçoivent des subventions fédérales, cantonales et communales. Il propose donc de dire qu'une subvention est

importante si elle représente 25% des recettes des bénéficiaires ou si additionnée aux autres subventions reçues elle représente 50% des recettes.

Quant à la notion de « campagne active », il estime qu'il ne s'agit pas d'empêcher un organisme d'exercer sa mission d'information habituelle, mais que cela ne doit pas être plus que cela.

Un commissaire (R) trouve incongru de financer une association si on l'empêche de mener à bien ses missions. Il propose donc l'amendement suivant à l'art. 15 al. 2 : **« Les associations au bénéfice d'une aide financière ou d'une indemnité ne peuvent engager ces fonds dans des campagnes d'élection. En ce qui concerne les votations, les éventuels fonds publics ne peuvent être utilisés que dans la mesure où l'objet de la votation est en accord avec les buts de ces associations. »**

Un commissaire (L) considère qu'il sera trop complexe de vérifier quelles ressources ont été affectées pour faire campagne ou non.

Le Conseiller d'Etat trouve l'amendement intéressant, dès lors qu'il est normal d'interdire la prise de positions lors d'élections.

Le même commissaire (L) estime que la distinction entre votations et élections ne se justifie pas et propose l'amendement suivant à l'art. 15 al. 2 : **« Elle précise notamment que le bénéficiaire doit s'abstenir de prendre une part active aux campagnes de votations et d'élections, lorsque l'indemnité ou l'aide financière représente plus de 25% de ses recettes ou lorsque la totalité des indemnités ou des aides financières perçues par le bénéficiaire représente plus de 50% de ses recettes. »**

Une commissaire (V) estime que le pourcentage de 25% est trop sévère. Elle souligne que dans l'hypothèse où une association exercerait, en partie des tâches déléguées par l'Etat, et en partie d'autres tâches, il y aurait un problème. Elle annonce que son groupe s'opposera à ce second amendement.

La Présidente met aux voix l'amendement (R), qui est accepté par 6 voix pour (2S, 2V, 2R), 5 contre (1PDC, 3L, 1MCG) et 1 abstention (PDC).

L'article 15 tel qu'amendé est mis aux voix et accepté par 6 voix pour (2S, 2V, 2R), 5 contre (1PDC, 3L, 1MCG) et 1 abstention (PDC).

Le commissaire (L) renonce à son amendement. Il ajoute que la nouvelle teneur de l'art. 15 rend toute sanction impossible et annonce en conséquence que son groupe s'abstiendra sur la modification de l'art. 23 al. 1 let. d.

Le commissaire (R) estime au contraire qu'il est possible de contrevenir à l'art. 15 par exemple si une association soutient un candidat dans une élection avec des fonds reçus de l'Etat.

La Présidente met aux voix l'art. 23 al. 1 let. d, qui est refusé par 2 voix pour (2R), 4 contre (2S, 2V) et 6 abstentions (2PDC, 3L, 1MCG).

Le Conseiller d'Etat propose d'amender ainsi **l'article 2** sur l'entrée en vigueur : **« Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi. »**.

Cet amendement est accepté par 6 voix pour (2R, 3L, 1MCG) et 6 abstentions (2S, 2V, 2PDC).

La Présidente met enfin aux voix l'ensemble du projet de loi tel qu'amendé :

Pour : 2 (2R)

Contre : 6 (2S, 2V, 2L)

Abst. : 4 (2PDC, 1L, 1MCG)

Ce projet de loi est refusé par la commission et la rapporteure de majorité vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à faire de même.

## **Projet de loi (10212)**

**modifiant la loi sur les indemnités et les aides financières (LIAF) (D 1 11)**  
*(Participation des bénéficiaires d'aides financières et indemnités aux campagnes de votations ou d'élections)*

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

### **Art. 1      Modification**

La loi sur les indemnités et les aides financières, du 15 décembre 2005, est  
modifiée comme suit:

#### **Art. 15, al. 2 (nouveau)**

<sup>2</sup> Les associations au bénéfice d'une aide financière ou d'une indemnité ne  
peuvent engager ces fonds dans des campagnes d'élection. En ce qui concerne  
les votations, les éventuels fonds publics ne peuvent être utilisés que dans la  
mesure où l'objet de la votation est en accord avec les buts de ces  
associations.

### **Art. 2      Entrée en vigueur**

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