

Date de dépôt : 29 novembre 2010

Rapport

de la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil chargée d'étudier le projet de loi de MM. Eric Stauffer, Mauro Poggia, Roger Golay, Jean-François Girardet, Pascal Spuhler, André Python, Guillaume Sauty et Olivier Sauty modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques (A 5 05) (*Transparence et financement des partis politiques*)

Rapport de majorité de Mme Nathalie Schneuwly (page 1)

Rapport de minorité de M^{me} Catherine Baud (page 34)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M^{me} Nathalie Schneuwly

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil, présidée par M^{me} Marie-Thérèse Engelberts, a examiné ce projet de loi les 3 et 10 février 2010, ainsi que les 1^{er}, 15 et 29 septembre 2010, et 6 octobre 2010, siégeant en présence de MM. Fabien Waelti, directeur des affaires juridiques (CHA), David Hofmann, directeur adjoint à la direction des affaires juridiques (CHA), Laurent Koelliker, directeur adjoint du Secrétariat général du Grand Conseil. Les procès-verbaux ont été tenus avec exactitude par M. Leonardo Castro. Que toutes ces personnes soient vivement remerciées de leur collaboration.

I. Préambule

La question de la transparence et du financement des partis politiques est un sujet récurrent. Le Grand Conseil a déjà eu plusieurs fois l'occasion de débattre de ce thème. Un bref rappel historique semble nécessaire.

En 2002, il y a eu le PL 8331 qui traitait de la transparence, la limitation des dépenses électorales et le financement des partis politiques. Après 18 séances de travail, ce projet a finalement été retiré par ses auteurs, après avoir buté en particulier sur la restriction des frais de campagne et l'anonymat des donateurs.

En février 2007, les Radicaux et Libéraux ont déposé un nouveau projet, le PL 10000, intitulé « transparence et financement des partis politiques. » L'entrée en matière avait été refusée en commission pour les mêmes raisons qui avaient fait échouer le précédent projet. Les Socialistes et les Verts ne voulaient pas d'un financement inconditionnel. Ils exigeaient une transparence accrue et une limitation des frais de campagne. Ils estimaient que ce projet ne prévoyait rien en matière de limitation des frais de campagne, et très peu en matière de transparence.

In extremis en juin 2008, le Grand Conseil avait finalement renvoyé ce projet en commission, pour qu'il soit retravaillé. Malheureusement, la commission l'a tellement amendé, qu'il n'avait plus rien à voir avec le projet initial. Ses auteurs l'ont finalement refusé en plénière. Il comportait les mêmes défauts que les précédents projets, soit un plafonnement des frais de campagne.

Une fois encore, un nouveau projet de loi, le PL 10616, copié-collé du PL 10000, a été déposé. Une majorité des commissaires a refusé son entrée en matière. Toutefois, le 10 juillet 2010, votre Grand Conseil n'a pas suivi l'avis de la majorité de la commission et lui a renvoyé ce projet.

Consciente de l'importance que suscite ce sujet, la commission a donc retravaillé ce texte. Afin d'éviter les écueils des projets précédents, une majorité a finalement décidé de l'amender le moins possible et d'en rester au texte initial, malgré de vaines tentatives, tant du département que d'une partie de la minorité.

Le projet qui ressort des travaux de la commission est ainsi un texte bref. Il traite du financement des partis, tout en étant pragmatique concernant les contrôles, et il renonce à limiter les frais de campagne, cette problématique soulevant plus de questions que de réponses.

La majorité souhaite vivement que ce texte soit adopté, mettant ainsi fin à cette longue saga.

II. Audition de M. Eric Stauffer, auteur du projet de loi

M. Stauffer informe que le projet de loi est une copie du projet de loi 10000 qui avait été signé par quasiment tous les groupes. Il rappelle que ce projet était arrivé jusqu'en plénière avant que tous les groupes, hormis le MCG, se retirent.

Il indique que ce projet de loi se soucie des petits partis qui ne disposent pas des mêmes moyens financiers que d'autres. En effet, il explique que ceux-ci peuvent être tentés de se laisser financer par des lobbys, mais avec l'obligation de rendre des comptes. Afin de lutter contre ce problème, il propose une transparence absolue, notamment par la suppression de l'anonymat des donateurs. Il ajoute que, selon le projet, l'Etat verserait chaque année 100 000 F à chaque parti, ainsi que 7000 F par députés élus.

Il convient que le projet demande beaucoup de moyens, cependant il révèle que cet argent ne serait pas perdu, car réinvesti dans l'économie locale, notamment dans l'imprimerie genevoise.

L'auteur du projet souligne que le projet de loi apportera une indépendance aux partis dans leur ligne politique, car ceux-ci ne seront plus inféodés à de puissants lobbys. Il cite l'exemple de la commission fédérale de la santé, dont 14 des 17 membres siègent dans le conseil d'administration d'une assurance-maladie, d'où une perte d'objectivité.

Il signale que le projet de loi est une évolution nécessaire par respect des électeurs. Il rappelle que l'argent investi par l'Etat sera réinvesti dans l'économie locale et souligne les disparités de moyens lors des dernières élections, notamment ceux des Libéraux qui étaient cinq fois supérieurs à ceux de l'UDC, tout en ignorant la provenance de ces fonds.

Un commissaire (PDC) affirme rejoindre les auteurs du projet de loi sur la question de la transparence, car certains partis peinent à déposer les documents exigés par l'article 29A. Il ajoute que le groupe PDC est très à l'aise sur le sujet, car tout est fait de manière transparente. Toutefois, il remarque certaines différences entre le PL 10000 initial et demande des précisions.

M. Stauffer répond que la spécificité du projet est de donner la possibilité de sanctionner les partis qui ne remettent pas les documents de l'article 29A, en leur privant des moyens financiers de l'Etat selon l'article 83B du projet de loi. Il précise qu'un parti pourra continuer de recevoir des dons anonymes, mais renoncera alors au financement de l'Etat.

Un commissaire (UDC) demande si la question des jetons de présence est abordée par le projet de loi. L'auteur répond par la négative. Il ajoute que la gestion des jetons de présence doit rester de la compétence des partis.

Un commissaire (R) remarque que le projet de loi pourrait être chamboulé par les travaux de la Constituante. Il demande s'il est nécessaire de légiférer, alors que la constitution risque de tout modifier deux ans plus tard. Par ailleurs, il demande si l'article 29A, alinéa 4 du projet de loi s'applique aux particuliers.

L'auditionné précise qu'il ne s'agit pas d'un projet constitutionnel. Il ajoute qu'il est très optimiste de dire que la constitution entrera en vigueur dans deux ans. Il regrette de bloquer le fonctionnement du parlement, au motif d'une hypothétique disposition de la Constituante. Il explique que le système doit être totalement transparent, de sorte que le peuple vote en connaissance de cause.

Une commissaire (L) signale que le groupe Libéral ne s'oppose pas au projet, tant que celui-ci n'est pas dénaturé par des amendements, comme l'avait été le projet précédent.

Un commissaire (PDC) demande des précisions sur la notion d'utilité publique. Il rappelle que les dons peuvent être déduits des impôts, s'ils sont faits à des organisations d'utilité publique. Par ailleurs, il rejoint M. Stauffer sur la continuation des travaux du parlement. Ce dernier indique, de mémoire, que l'utilité publique supprime la possibilité de référendum, comme pour les communaux d'Ambilly. Concernant la question des impôts, il avoue ne pas savoir.

Une commissaire (L) informe qu'il est reconnu, au niveau fédéral, que les partis sont d'utilité publique et que les dons peuvent donc être déduits des impôts.

Un commissaire (PDC) demande des clarifications sur l'absence de référendum. M. Stauffer répond ne pas avoir une réponse claire. Toutefois, il estime que le projet de loi n'entraînera de toute façon pas un référendum.

M. Koelliker souligne que la question d'une loi d'utilité publique en matière d'aménagement et d'un parti reconnu d'utilité publique entraîne des conséquences différentes. Il précise que la notion d'utilité publique avait disparu dans le PL 10000-B, en raison des discussions non abouties au niveau fédéral.

Un commissaire (L) demande si l'article 29A, alinéa 8 du projet inclut le montant des dons. L'auteur répond qu'il s'agit d'une loi-cadre et que la question pourrait être réglée par voie réglementaire.

Une commissaire (R) remarque que la sanction concerne les partis et pas les associations, notamment les associations communales. Le département explique que les associations communales doivent également rembourser la participation de l'Etat, selon l'article 29A, alinéa 2 du projet.

III. Vote d'entrée en matière suite au renvoi par le Grand Conseil

La présidente met aux voix l'entrée en matière.

Oui : 8 (1 PDC ; 2 R ; 2 L ; 1 UDC ; 2 MCG)

Non : 4 (2 S ; 2 Ve)

Abst : –

L'entrée en matière est acceptée à la majorité.

IV. Questions du département

M. Hoffmann indique avoir des questions sur les modalités pratiques du projet de loi. Il décompose le projet de loi en trois parties, l'article 29A concernant la transparence, la notion d'utilité publique qui n'a qu'une portée déclarative en raison de la loi fédérale à venir, et enfin la modification de la LRGC sur les aspects financiers. Il demande si la commission est d'accord sur ces trois aspects ou uniquement sur le volet financier. Par ailleurs, il explique qu'il ressort de la lecture du projet un doute quant à l'autorité compétente. Il précise que l'administration aurait des difficultés à mettre en œuvre ce projet de loi en l'état.

Une commissaire (Ve) souligne que ce texte n'est pas applicable, c'est pourquoi les Verts n'entrent pas en matière. Quant au fond, elle précise que les sommes sont allouées sans contrepartie alors qu'elles devraient être le corollaire de la transparence.

Un commissaire (PDC) signale que la dimension éthique ne doit pas être occultée. Il se demande si la commission est en mesure de planifier ce genre de projet par rapport à une finalité. Il estime intéressant d'entrer en matière, afin de souligner les règles du jeu de la démocratie.

M. Hoffmann remarque quatre différences entre ce projet de loi et le texte actuel. Tout d'abord, il constate que le projet ne s'intéresse plus aux élections fédérales ni aux communes de moins de 10 000 habitants. Ensuite, il soulève la mention d'une autorité compétente, qui doit être définie sous peine de graves problèmes de mise en œuvre. Enfin, il remarque un délai au 30 juin qui ne figure pas dans le texte actuel.

M. Koelliker signale une erreur dans le projet de loi. En effet, il indique que le renvoi de l'article 29A ne concerne pas l'alinéa, 9 mais l'alinéa 10.

M. Hoffmann remarque, à l'article 29A, alinéa 2, le remplacement du paiement postérieur par une obligation de rembourser. Il demande si la participation de l'Etat doit être anticipée, lors du dépôt. Concernant l'alinéa 3, il rappelle la problématique de l'autorité compétente. De plus, il rappelle que des règles fédérales en matière de comptabilité existent et ne doivent pas être empiétées. Concernant l'alinéa 5, il souligne l'erreur de renvoi, précédemment relevée par M. Koelliker. Concernant les alinéas 6 et 7, il fait les mêmes remarques que pour l'alinéa 2, respectivement l'alinéa 3. Il ajoute que des sanctions sont difficiles à mettre en œuvre face à des groupements qui ne se forment que pour une seule votation. Concernant l'alinéa 8, il remarque un élargissement des personnes autorisées à consulter les listes. Concernant l'alinéa 9, il signale qu'il ressort de l'exposé des motifs et du texte que l'organe de contrôle indépendant n'est pas l'ICF, mais une fiduciaire agréée par l'autorité compétente, ce qui ne manque pas de créer des confusions. Enfin, concernant l'alinéa 10, il demande ce qu'il advient lorsqu'une attestation n'est pas délivrée.

M. Hoffmann résume les questions ainsi. Il demande si le contrôle de l'ICF est remplacé par une autorité compétente nouvelle. Dans l'affirmative, il demande des précisions quant à son rôle. Enfin, il demande si les commissaires souhaitent exclure du contrôle les élections fédérales et des communes de moins de 10 000 habitants.

M. Hoffmann conclut que les articles 83 A et 83 B n'ont pas d'effets juridiques.

Après un long débat sur la façon de travailler de la commission, il est décidé de laisser ces questions en suspens, afin que chacun puisse les examiner avec son groupe.

V. Audition de M^{me} Anne Catherine Salberg, préposée suppléante à la protection des données

M^{me} Salberg indique que la transparence du financement est une notion capitale et le fondement des démocraties modernes. Elle cite une recommandation du Conseil de l'Europe à ce sujet et en ressort quelques considérations.

a. L'organe de contrôle doit être indépendant, afin de s'assurer que les dons soient comptabilisés et que la liste des donateurs figure en annexe des comptes. Elle estime que cette solution n'entraîne pas de grand frais. Elle insiste sur la nécessité de maintenir le contrôle par l'ICF. En effet, elle

explique qu'il s'agit d'une autorité qui présente une meilleure garantie d'indépendance par rapport à une fiduciaire et qui peut également facturer ses services. Par ailleurs, elle propose d'auditionner l'ICF pour plus de détails.

b. La consultation par le public des listes est nécessaire, mais elle estime qu'il n'est pas nécessaire de divulguer tous les donateurs. En effet, elle signale que l'intérêt privé des petits donateurs à rester anonymes est plus grand que l'intérêt public à la transparence. Toutefois, elle relève que les noms des donateurs importants doivent être publiés, car ceux-ci ont une influence sur les partis, au vu des sommes investies. Elle propose la double règle suivante pour respecter la multiplicité des partis. Elle suggère, par exemple, de publier le nom des donateurs qui représentent 5% de l'ensemble des dons d'un parti et/ou qui donnent un montant supérieur à 500 F dans l'année. Concernant la consultation, elle mentionne le besoin de déterminer l'autorité compétente. Elle suggère l'ICF.

c. Les sanctions ne doivent pas forcément être financière, en raison de l'impact différent selon les partis. Elle imagine, comme sanction, le refus d'approuver les comptes et ainsi priver le parti du financement, ainsi que l'interdiction au parti de présenter des candidats ou des prises de position. Enfin, elle transmet un document proposant des modifications à l'article 29A.

Un commissaire (L) remarque que des entités différentes des partis politiques, comme le WWF, participent aux campagnes politiques. C'est pourquoi, il indique que ces entités doivent également être soumises aux règles énoncées. Il estime que le traitement doit être égal pour tous.

Une commissaire (S) constate qu'une personne pourrait fractionner ses dons, afin de contourner les règles de publication.

M^{me} Salberg répond que l'ICF est une autorité extrêmement spécialisée et pourrait avoir des soupçons lors des contrôles. Toutefois, elle part du principe que les règles sont respectées par la majorité de la population.

Un commissaire (Ve) constate, lors de votations ou élections, des prises de position ou publicités, non-officielles, qui envahissent l'espace médiatique. Il se demande s'il est de bon ton d'étendre le projet de loi jusque-là.

Un commissaire (R) informe que la proposition de la préposée pour l'alinéa 3 est irréalisable. En effet, il explique qu'il est impossible de contrôler toutes les entités qui prennent position. Il demande si le coût d'une telle mesure a été étudié.

M^{me} Salberg répond qu'elle a proposé l'audition de l'ICF, pour justement voir ce qui est faisable.

Un commissaire (UDC) demande si l'ICF propose vraiment toutes les garanties d'indépendance, car elle dépend du Conseil d'Etat. Il imagine la Cour des Comptes dans le rôle de contrôleur.

M^{me} Salberg souligne que l'ICF est une entité spécialiste de la comptabilité. Concernant une fiduciaire agréée, elle soulève un risque de conflit de mandats, contrairement à l'ICF. Concernant la Cour des Comptes, elle convient d'une plus grande indépendance, mais regrette un examen plus large des comptes. Elle conclut que l'important est d'aller dans le sens des recommandations du Conseil de l'Europe.

Une commissaire (S) relève que le financement est la contrepartie de la transparence. Elle remarque que le financement ne concerne que les groupes élus au législatif. Elle se demande s'il s'agit vraiment de la démocratie, quant à l'émergence de nouveaux partis.

M^{me} Salberg estime que cette question est politique. Elle souligne les spécificités de la Suisse, notamment un parlement de milice et la multiplicité des acteurs lors des campagnes politiques. Elle suggère de réfléchir en lien avec le contexte suisse.

Un commissaire (L) informe que le raisonnement doit être général et non au cas par cas. En effet, il indique que la transparence et la protection des données sont des antagonismes, dont l'équilibre est difficile. C'est pourquoi, il signale que l'objectif est de toucher l'ensemble des acteurs et non uniquement les partis politiques. Par ailleurs, il souligne la sévérité de l'atteinte à la protection des données, par le biais des listes de donateurs.

M^{me} Salberg explique que les petits donateurs qui n'influencent pas le parti ont un intérêt privé plus grand à celui du public pour la transparence. Elle rappelle que les partis ont un rôle très important dans la vie politique et, dans cette mesure, il est évident qu'une influence peut se ressentir lorsqu'un objet concerne un gros donateur. Elle ajoute qu'il n'est pas interdit de financer un parti, mais il est important que cela se sache si le citoyen fait la démarche.

Un commissaire (L) précise qu'actuellement il n'y a pas de corrélation entre les montants et les personnes, dans la liste des donateurs. Il ajoute que tous les groupes ne fournissent pas la liste.

Un commissaire (PDC) demande si des spécificités sont à prévoir en fonction du domicile du donateur. M^{me} Salberg informe se borner aux principes généraux et qu'une ordonnance règlera ces questions.

M. Hoffmann demande si l'entrée en vigueur de la Lipad le 1^{er} janvier 2010 a eu un impact sur l'article 29A qui a été adopté avant cette loi.

M^{me} Salberg répond ne pas s'être penchée sur la question. Elle signale s'être concentrée sur la pesée des intérêts entre ceux publics et privés, et distingue les petits donateurs des gros donateurs. Enfin, elle relève l'importance d'associer la transparence et la protection des données qui constituent une évolution de la vie politique.

VI. Discussions

La présidente signale que la commission avait des interrogations quant à l'autorité de surveillance. Elle rappelle que le Service des votations (SVE) avait été proposé comme autorité de surveillance. Elle demande quel est le cahier des charges du SVE.

M. Waelti informe que les modifications des articles 29A, 83A et 83B posent des problèmes juridiques. Concernant l'article 29A, il demande s'il est souhaitable d'exclure les communes de moins de 10'000 habitants et les élections fédérales. En effet, la Chancellerie estime que la transparence est la contrepartie des prestations de l'Etat. Concernant l'autorité compétente, il s'agit actuellement de l'ICF. Le SVE ne fait que le facteur et est tellement débordé qu'il ne pourrait pas procéder à une analyse comptable. Le SVE se trouverait en conflit d'intérêts, car il doit respecter le secret du vote. La Chancellerie estime qu'il n'est pas une bonne idée de prévoir celle-ci comme autorité compétente, car elle n'a pas les moyens de vérifier la véracité des comptes. Il demande des précisions sur les sanctions, dans l'hypothèse où les comptes ne sont pas déposés. En effet, il rappelle que l'Etat offre la gratuité de l'affichage et le remboursement par liste en fonction du résultat. Il s'interroge sur les sanctions actuelles, car il n'y a eu aucun cas de demande de remboursement, car il n'y a aucun contrôle quant au contenu. Il indique encore que le modèle des comptes semble ressortir du droit privé. Il se demande dans quelle mesure l'Etat peut imposer un modèle de comptabilité à une entité privée qui n'est pas dans un rapport spécial avec l'Etat. L'ICF peut donner des instructions quant au modèle de compte. La Chancellerie demande s'il faut vraiment un modèle de compte et qui l'élabore. Concernant l'organe de contrôle indépendant, il souligne la dualité des contrôles en fonction de la structure de l'entité privée.

Un commissaire (PDC) demande comment est réglé le conflit de loi avec la Lipad.

M. Waelti répond que le principe de la transparence, instauré en 2001 et modifié en 2008, est postérieur à l'article 29A, ce qui implique un conflit de normes. Il estime qu'il est nécessaire d'avoir une disposition spéciale, car les entités soumises à la Lipad sont uniquement des entités publiques ou des

entités subventionnées. En effet, il explique que le groupement purement privé ne serait donc pas tenu par la Lipad. Il soulève un problème dans la consultation des comptes. Il rappelle une affaire où une personne a demandé l'accès aux comptes au SVE, celui-ci a accordé cette demande, mais n'a pas fourni de copie pour respecter le volet de la protection des données personnelles. Il signale que cette personne a fait recours au Tribunal fédéral qui a déclaré que le droit d'accès incluait celui d'emporter une copie. C'est pourquoi la Chancellerie propose désormais une transparence la plus simple possible, par exemple par la publication des comptes.

Concernant l'article 83A, la mention d'utilité publique est un concept de droit fiscal qui ne se décrète pas, mais qui se constate. De plus, il mentionne une nouvelle loi fédérale prévoyant la déductibilité des dons, d'où l'inutilité de l'article 83A.

Concernant l'article 83B, il rappelle qu'il n'y a pas que le financement des partis politiques, mais également le remboursement et la gratuité de l'affichage. Il informe que la gratuité de l'affichage coûte 80 000 F par opération électorale et qu'à cela s'ajoute le remboursement par liste selon les résultats. C'est pourquoi, il demande jusqu'où va le financement.

Une commissaire (R) estime qu'il est justifié d'exclure les communes de moins de 10 000 habitants. Elle cite une association communale dont le budget serait de 2500 F et dont un examen des comptes serait inadéquat. Concernant les prestations de l'Etat, elle informe que la suppression de la gratuité de l'affichage pour les petits groupements risque de les mettre en péril.

M. Waelti informe que, dans le système actuel, il est également demandé aux petits groupements de transmettre un décompte de l'opération pour bénéficier de la gratuité. Il demande si l'affichage doit rester gratuit, en cas de suppression de cette obligation.

La même commissaire estime que le contrôle par une fiduciaire est excessif pour ces groupements.

M. Waelti explique que le but de l'Etat n'est pas d'imposer des obligations de comptabilité commerciale. Il informe que la transparence est la contrepartie de la gratuité de l'affichage. Il précise, qu'en l'état, le SVE doit facturer l'affichage s'il ne reçoit pas un décompte.

Un commissaire (L) signale que le contrôle des comptes par un organe indépendant est préconisé au niveau européen.

M. Waelti précise que ce modèle est possible, mais est alternatif à un contrôle par l'Etat. Il indique que la difficulté est d'astreindre un modèle de comptabilité aux structures éphémères et de les contrôler. Il souligne que le

but est d'avoir une transparence effective, c'est-à-dire que le document publié soit crédible et donc révisé. Il répète qu'il s'agit de déterminer l'organe de révision et le degré de profondeur.

Un commissaire (L) demande, concernant les listes de traverse des associations communales, si les comptes de celles-ci doivent également être révisés.

M. Waelti informe qu'il n'y a pas de règles communes à toutes ces entités. Il distingue les entités soumises à une comptabilité commerciale selon le CO, des autres entités auxquelles l'Etat n'impose rien. Le système de transparence est bancal, car il n'y a pas de règles communes à ces entités. En effet, l'ICF n'a pas de référentiel à imposer, ce qui l'empêche de contrôler efficacement. Enfin, il résume les interrogations de la Chancellerie en demandant jusqu'où va la transparence, à qui s'applique-t-elle, comment et qui revoit la véracité des comptes et qui a accès aux documents et dans quelles conditions. Il invite les commissaires à être cohérents, car la transparence n'est que de façade, en l'absence de sanctions et de vérifications.

Un commissaire (PDC) constate de nombreux problèmes de surveillance, avec une procédure qui dépend de plusieurs facteurs. Il estime que la commission s'enfonce dans un système peu clair. Il demande si un règlement d'application est envisageable, afin d'aboutir à une solution crédible.

M. Waelti répond qu'il est possible de prévoir une délégation législative, mais rappelle que la loi doit tout de même régler les points importants, comme l'étendue du financement, la contrepartie du financement, le type de transparence et les bénéficiaires. Il relève que plusieurs solutions sont envisageables, mais dépendent de choix politiques. Il convient de la difficulté de régler tous les détails dans la seule loi sur l'exercice des droits politiques.

Une commissaire (R) remarque que le projet de loi se voulait simple et que l'objectif était d'entrer en matière sans trop amender. Elle relève que les informations, certes pertinentes, de la Chancellerie brouillent les pistes. Elle rappelle que le but du projet de loi était de supprimer le contrôle par l'ICF et d'en instaurer un indépendant.

Une commissaire (Ve) reste perplexe. Elle informe qu'il n'est pas possible de modifier par petites touches une loi et laisser le gouvernement se débrouiller avec. Elle relève qu'une motion est plus adéquate s'il s'agit de donner une impulsion au Conseil d'Etat.

La présidente rappelle que la commission s'était arrêtée la dernière fois sur la question de l'autorité compétente.

Un commissaire (MCG) informe que les signataires du projet de loi avaient proposé le SVE. Il indique qu'il est nécessaire de régler ce point.

M. Waelti estime que le SVE ne peut pas être l'autorité compétente, car il doit garantir toute l'objectivité du processus et ne doit pas être en plus une autorité de contrôle.

Une commissaire (R) signale que le SVE ne doit pas effectuer de contrôle, mais juste récupérer les comptes contrôlés par une fiduciaire.

Un commissaire (MCG) informe que le groupe MCG maintient sa proposition de désigner le SVE comme autorité compétente.

Un commissaire (L) rappelle que l'Entente n'acceptera aucun amendement, hormis la problématique du remboursement. En effet, il propose de revenir à l'ancien article 29A, alinéa 4 en remplaçant « doit être remboursée » par « n'est pas versée ». Concernant l'autorité compétente, il rappelle qu'il s'agit actuellement du SVE.

Un commissaire (R) remarque que M. Waelti a un certain nombre d'objections sur ce projet de loi. Il rejoint la position de l'Entente, mais suggère d'éclaircir ces points litigieux.

Une commissaire (L) indique que le SVE a toujours été l'autorité compétente et qu'il n'y a pas de raison de changer ceci.

M. Waelti distingue l'autorité compétente qui reçoit les comptes et qui les transmet, de l'autorité compétente mentionnée à l'alinéa 3 et alinéa 7 qui doit établir un modèle de compte. Il souligne que ce projet ajoute une nouvelle obligation, car le SVE n'établit aucun modèle de compte et n'en a pas les compétences. Il signale l'opposition ferme de la Chancellerie sur ce texte.

Un commissaire (MCG) demande les raisons qui empêchent le SVE d'être l'autorité compétente.

M. Waelti répond que le SVE n'est pas composé de financiers ni de comptables et ne dispose donc pas des compétences métiers nécessaires. Il informe que l'ICF et la Cour de Compte détiennent de telles compétences.

Le même commissaire demande s'il est possible d'intégrer un service avec ces compétences au SVE.

M. Waelti répond que le SVE est composé de 6 ETP et doit déjà recourir à des auxiliaires pendant les votations. Il signale que tout est imaginable, sauf la désignation du SVE comme autorité compétente. Il rappelle que le SVE ne fait qu'envoyer un rappel, en cas de retard dans le dépôt des comptes, et de transmettre ce qu'il reçoit à l'ICF, mais n'examine pas le contenu. Il suggère d'introduire une délégation législative pour laisser le Conseil d'Etat déterminer l'autorité compétente.

Une commissaire (L) constate que ce projet de loi ne change pas la situation actuelle, hormis l'imposition d'un modèle de compte. Elle souligne que l'important est d'offrir un modèle uniforme pour tous les partis. Elle estime que la cuisine interne des départements, concernant le service élaborant ce modèle ne concerne pas la commission. Elle rappelle qu'il ressort de l'audition de la préposée à la protection des données, qu'il n'est pas nécessaire de poser des exigences élevées en matière de contrôle.

VII. Votes par article

Art. 29A

Al. 1

Un commissaire (MCG) précise qu'il s'agit de l'alinéa 10 et non l'alinéa 9.

Une commissaire (S) regrette de ne pas disposer des amendements en version papier. Elle propose un amendement à l'alinéa 1 consistant à supprimer la limite aux communes de moins de 10'000 habitants et d'inclure les élections fédérales. En effet, elle indique que la démocratie s'applique à tous.

Le président met aux voix l'amendement du commissaire (MCG):

« ¹ *Tout parti politique [...] de conformité prévue à l'al. 10.* »

Oui : 15 (2 S ; 3 Ve ; 2 PDC ; 2 R ; 3 L ; 1 UDC ; 2 MCG)

Non : –

Abst. : –

L'amendement est adopté à l'unanimité.

Le président met aux voix l'amendement de la commissaire (S) :

« ¹ *Tout parti politique, association ou groupement qui dépose des listes de candidats pour des élections **fédérales**, cantonales ou **municipales** soumet chaque année [...]* »

Oui : 5 (2 S ; 3 Ve)

Non : 9 (2 PDC ; 2 R ; 3 L ; 2 MCG)

Abst. : 1 (1 UDC)

L'amendement est refusé à la majorité.

Al. 2

Une commissaire (S) demande si les frais d'affichage sont compris, avec ce libellé.

M. Waelti répond par l'affirmative, selon les renvois de l'alinéa en question. Il remarque un mélange entre la participation versée après le scrutin et l'affichage qui est, a priori, gratuit. Il précise que la formulation proposée prévoit que l'Etat doit avancer les frais dans les deux cas, ce qui pose des problèmes pratiques. C'est pourquoi, il informe que la Chancellerie suggère de s'en tenir au texte de la loi actuelle.

Un commissaire (L) convient de revenir à l'ancienne formulation, afin d'éviter de courir après les gens pour le remboursement.

Le président met aux voix l'amendement du commissaire (L):

«² A défaut, la prise [...] présente loi, **n'est pas versée.** »

Oui : 14 (2 S ; 3 Ve ; 2 PDC ; 2 R ; 3 L ; 2 MCG)

Non : –

Abst. : 1 (1 UDC)

L'amendement est adopté à la majorité.

Al. 3

Une commissaire (S) demande si la formulation permet au gouvernement de choisir l'autorité compétente.

M. Waelti répond qu'il est nécessaire de soit définir l'autorité compétente soit de prévoir une délégation législative à cet effet. Il conclut, qu'en l'état, la seule autorité compétente dans ce projet de loi serait le SVE. Il rappelle que cet alinéa introduit une obligation de plus, soit l'établissement d'un modèle de compte.

La même commissaire propose un amendement consistant à désigner l'ICF comme autorité compétente.

Un commissaire (PDC) estime qu'il ne revient pas à la commission de figer dans le marbre l'autorité compétente pouvant établir ou transmettre les comptes. Il propose de mentionner « l'autorité qui subventionne », afin de laisser une marge de manœuvre à l'Etat.

M. Waelti indique que la problématique de l'alinéa est de contenir deux choses différentes. En effet, il relève que l'alinéa rajoute une obligation

n'existant pas et la désignation d'une autorité compétente pour le rappel des obligations à respecter. Il imagine la possibilité de diviser l'alinéa en deux.

Une commissaire (R) propose, dans le but de laisser une marge de manœuvre à l'Etat, l'amendement suivant : «³ *L'autorité compétente transmet un modèle de compte [...]* »

Le commissaire (PDC) rejoint la proposition de la commissaire.

Le président met aux voix l'amendement de la commissaire (S):

«³ *L'inspection cantonale des finances établit un modèle de compte [...]* »

Oui : 4 (2 S ; 2 Ve)

Non : 9 (2 PDC ; 2 R ; 3 L ; 2 MCG)

Abst. : 1 (1 UDC)

L'amendement est refusé à la majorité.

Le président met aux voix l'amendement de la commissaire (R):

« *L'autorité compétente transmet un modèle de compte [...]* »

Oui : 9 (2 PDC ; 2 R ; 3 L ; 2 MCG)

Non : 2 (2 S)

Abst. : 4 (3 Ve ; 1 UDC)

L'amendement est adopté à la majorité.

Al. 4

Une commissaire (S) propose de revenir à l'ancien alinéa 4, soit la suppression de la deuxième phrase. En effet, elle doute qu'une autorité compétente puisse suivre ce processus.

Le président met aux voix l'amendement de la commissaire (S) :

«⁴ *Les dons anonymes ou sous pseudonymes sont interdits.* »

Oui : 4 (2 S ; 2 Ve)

Non : 9 (2 PDC ; 2 R ; 3 L ; 2 MCG)

Abst. : 2 (1 Ve ; 1 UDC)

L'amendement est refusé à la majorité.

Al. 5

Un commissaire (MCG) précise qu'il s'agit de l'al. 10 et non l'al. 9.

Le président met aux voix l'amendement du commissaire (MCG) :

«⁵ *Tout groupement qui dépose [...] de conformité prévue à l'al. 10.* »

Oui : 14 (2 S ; 3 Ve ; 2 PDC ; 2 R ; 3 L ; 2 MCG)

Non : –

Abst. : 1 (1 UDC)

L'amendement est adopté à la majorité.

Al. 6

Un commissaire (L) propose un amendement, afin d'être cohérent avec l'alinéa 2.

Le président met aux voix l'amendement du commissaire (L) :

«⁶ *A défaut, la prise [...] présente loi, n'est pas versée.* »

Oui : 14 (2 S ; 3 Ve ; 2 PDC ; 2 R ; 3 L ; 2 MCG)

Non : –

Abst. : 1 (1 UDC)

L'amendement est adopté à la majorité.

Al. 7

Une commissaire (S) propose de définir l'ICF comme autorité compétente.

M. Waelti souligne un parallèle avec l'alinéa 3 et invite la commission à rester cohérente.

Une commissaire (R) propose le même amendement qu'à l'alinéa 3.

Le président met aux voix l'amendement de la commissaire (S) :

«⁷ *L'inspection cantonale des finances établit un modèle de compte [...]* »

Oui : 2 (2 S)

Non : 9 (2 PDC ; 2 R ; 3 L ; 2 MCG)

Abst. : 4 (3 Ve ; 1 UDC)

L'amendement est refusé à la majorité.

Le président met aux voix l'amendement de la commissaire (R):

«⁷ L'autorité compétente **transmet** un modèle de compte [...] »

Oui : 12 (3.Ve ; 2.PDC ; 2.R ; 3.L ; 2.MCG)

Non : 2 (2.S)

Abst. : 1 (1.UDC)

L'amendement est adopté à la majorité.

Al. 8

Une commissaire (Ve) demande des précisions sur cet alinéa.

M. Waelti explique que la commission peut restreindre le champ d'application de la Lipad, en vertu de la loi spéciale, aux personnes exerçant des droits politiques ou domiciliées dans le canton. Il précise que, dans ce cas, le cercle des personnes pouvant consulter les comptes est élargi par rapport à la disposition actuelle.

Le président met aux voix l'alinéa 8.

Oui : 11 (2 Ve ; 2 PDC ; 2 R ; 3 L ; 2 MCG)

Non : –

Abst. : 1 (2 S ; 1 Ve ; 1 UDC)

L'alinéa est adopté à la majorité.

Un commissaire (MCG) demande si l'alinéa concerne tant les personnes physiques que les personnes morales.

M. Waelti répond, qu'à la première lecture, l'alinéa ne concerne que les personnes physiques, car l'on parle plutôt de siège pour une personne morale. Il ajoute que la commission peut toutefois préciser ce point.

Al. 9

Une commissaire (S) remarque la confusion entre la révision par un organe et l'acceptation de la situation comptable qui doit être faite par l'entité qui subventionne. Elle regrette que l'Etat n'ait pas son mot à dire.

M. Waelti souligne un problème d'effectivité du contrôle. Il informe que le Conseil d'Etat a accepté le principe d'un contrôle par une fiduciaire, dans le projet sur la gouvernance. Il précise que le Conseil d'Etat a, toutefois, exigé que les fiduciaires présentent les garanties d'indépendance de

l'article 728 CO. Il conclut, qu'en l'état, l'Etat ne peut effectuer aucun contrôle.

Un commissaire (R) relève que la fiduciaire est tout de même agréée par l'autorité compétente.

M. Waelti relève que l'Etat ne peut agréer une entité privée, en raison du droit fédéral. C'est pourquoi, il estime que cette disposition n'est qu'un tigre de papier.

Une commissaire (R) demande si n'importe qui peut se déclarer être une fiduciaire. M. Waelti répond que ce n'est pas une profession contrôlée, comme peut l'être celle de détectives privés.

Une commissaire (L) signale que cet article doit être entendu dans le sens que la fiduciaire doit être reconnue par la chambre fiduciaire suisse. Elle invite à ne pas jouer avec les mots, car le mot « agréé » n'a jamais posé de problèmes jusqu'à présent.

Un commissaire (PDC) estime que cette question nécessite de la précision. Il suggère de préciser que la fiduciaire doit être reconnue.

M. Waelti répond que l'Etat ne peut agréer cette profession et que cette base légale est insuffisante pour le faire. Il souligne un problème de légalité et d'effectivité de la norme.

Un commissaire (MCG) demande en quoi consiste un problème d'effectivité. M. Waelti répond que la norme est inapplicable.

Une commissaire (L) rappelle que les débats sur le premier projet de loi n'ont jamais soulevé ce problème.

Un commissaire (PDC) répond que les partis n'ont aucune obligation de soumettre leur compte à une fiduciaire. Il explique que les partis sont des associations de droit civil et que le vérificateur est désigné par l'assemblée générale des membres.

Un commissaire (R) demande à M. Waelti si la mention de l'article 728 CO est suffisante. Il répond que cette solution permet aux partis de choisir la fiduciaire de leur choix, pour autant qu'elle présente les garanties d'indépendance. Il convient qu'une telle proposition est meilleure que l'alinéa actuel du projet de loi.

Le même commissaire (R) dépose un amendement en ce sens.

M. Waelti précise que cette solution ne résout pas le problème de l'agrément. Il suggère la formulation suivante : « *Ils sont vérifiés systématiquement [...] parmi les fiduciaires présentant les garanties d'indépendance requises prévues par l'article 728 CO.* »

Le commissaire (R) reprend cet amendement.

Un commissaire (PDC) remarque que l'article 728 CO se réfère à des sociétés de capitaux. Il résume qu'un expert-comptable, selon cette disposition, qui paie ses cotisations au parti, ne pourrait être le réviseur.

M. Waelti distingue deux types de contrôles, celui ordinaire et le contrôle restreint, qui est le plus répandu dans les associations sans grande surface financière. Il informe que la commission peut renvoyer aux garanties d'indépendances de l'article 729 CO, moindres par rapport à celles de l'article 728 CO.

Un commissaire (PDC) demande si un membre du comité directeur, à qui l'on refuse le droit de vérifier, pourrait aller devant un tribunal, du fait que l'article 728 CO parle de conseil d'administration et non de comité directeur.

M. Waelti répond qu'il s'agit d'un renvoi analogique. Il explique qu'il faut entendre « le conseil d'administration » comme « l'organe dirigeant ». Il informe que la formule répandue est de mentionner que l'article 728 CO est applicable par analogie à titre de droit cantonal supplétif.

Le commissaire (R) retire son amendement. En effet, il indique que des avis supplémentaires sont nécessaires au vu de ces explications.

Un commissaire (L) demande des précisions sur le contrôle restreint.

M. Waelti signale que le contrôle restreint est un contrôle plus léger qui demande moins d'exigences d'indépendance.

Le président propose de revenir sur cet article en troisième débat.

Al. 10

Un commissaire (S) suggère d'examiner cet alinéa en troisième débat également, car l'alinéa 10 est lié à l'alinéa 9.

Un commissaire (L) estime que cet alinéa n'est pas lié.

La commissaire (S) indique que le changement du nom de l'organe de contrôle, à l'alinéa 9, aura des répercussions sur l'alinéa 10.

Un commissaire (L) rappelle que l'Entente n'acceptera plus d'amendements.

Le président met aux voix l'alinéa 10.

Oui : 9 (2 PDC ; 2 R ; 3 L ; 2 MCG)

Non : 5 (2 S ; 3 Ve)

Abst. : 1 (1 UDC)

L'alinéa est adopté à la majorité.

Une commissaire (Ve) rappelle que la commission avait, à l'époque, accepté le principe d'un plafonnement des dépenses, c'est pourquoi elle dépose un amendement reprenant en partie l'article 29 B du PL 10000 B. En effet, elle rappelle que le PL 10616 renvoie à l'article 47, alinéa 5 LRGC, ce qui signifie que l'Etat offre de l'argent sans aucune contrepartie.

Un commissaire (L) rappelle que les Libéraux étaient défavorables à cet article.

Un commissaire (PDC) signale que le groupe PDC ne suivra pas cet amendement. Il explique que la position du groupe a changé, car la limitation des frais de campagnes n'empêche pas les listes de traverse. Il estime que cet article est de la poudre aux yeux, en raison de la très probable apparition de listes « bidon ».

Une commissaire (S) indique que le groupe socialiste soutiendra cette solution. En effet, elle estime que l'Etat est beaucoup plus attentif aux sorties d'argent dans d'autres cas. Elle invite les commissaires à corriger cette inégalité de traitement.

Un commissaire (L) informe que les dispositions de droit fédéral n'acceptent pas de limitation aux frais de campagne.

Un commissaire (PDC) signale, en réponse à la logique de financement et de réduction des dépenses, que les entités soumises à un contrat de prestation ne sont pas limitées dans leur publicité. Dans l'hypothèse d'une telle limite, il informe de la nécessité de cautèles, afin d'éviter que des factures du parti soient intitulées au nom de M. X ou de la société X. Il craint l'apparition de nombreux abus.

Le président met aux voix l'amendement de la commissaire (Ve):

«**Art. 29B (nouveau)**

Grand Conseil

¹ *Durant les trois mois précédant la date de clôture du scrutin, les frais de campagne électorale en faveur d'une liste de candidats à l'élection du Grand Conseil ne doivent pas dépasser la somme de 300 000 F.*

Conseils municipaux

² *Durant les trois mois précédant la date de clôture du scrutin, les frais de campagne électorale en faveur d'une liste de candidats à l'élection du Conseil municipal de la Ville de Genève ne doivent pas dépasser la somme de 200 000 F. Dans les communes du canton dépassant 10 000 habitants, ce montant est fixé à 60 000 F.*

Conseil d'Etat

³ *Durant les trois mois précédant la date de clôture du scrutin, les frais de campagne électorale en faveur d'une liste de candidats à l'élection du Conseil d'Etat ne doivent pas dépasser la somme de 300 000 F.*

Exécutifs municipaux

⁴ *Durant les trois mois précédant la date de clôture du scrutin, les frais de campagne électorale en faveur d'une liste de candidats à l'élection du Conseil administratif de la Ville de Genève ne doivent pas dépasser la somme de 200 000 F. Dans les communes du canton dépassant 10 000 habitants, ce montant est fixé à 60 000 F. »*

Oui : 5 (3 Ve ; 2 S)

Non : 9 (2 PDC ; 2 R ; 3 L ; 2 MCG)

Abst. : 1 (1 UDC)

L'amendement est refusé à la majorité.

Art. 83A

Une commissaire (S) rappelle que l'utilité publique des partis ne peut être reconnue dans une loi, mais doit l'être par un exécutif.

M. Waelti confirme et précise que le concept d'utilité publique se constate par l'administration fiscale. Il ajoute que cette disposition ne sert plus à rien en raison de la nouvelle loi fédérale prévoyant la déductibilité des dons aux partis. Il conclut que cet article n'a aucune portée juridique.

Une commissaire (Ve) demande si les auteurs ont voulu cet article pour la déductibilité des dons ou pour d'autres raisons.

Un commissaire (PDC) informe que le groupe PDC souhaite que l'utilité publique soit inscrite dans la loi, en reconnaissance du travail accompli par les partis.

Une commissaire (S) considère que les partis sont les fondations de l'Etat et sont donc de facto d'utilité publique.

M. Waelti informe que l'article 83A n'a aucune portée normative, alors qu'une loi n'est censée contenir que ce qui a une portée normative. Il convient de l'utilité publique des partis et précise que sa remarque est de caractère technique.

Le président met aux voix l'article 83A.

Oui : 9 (2 PDC ; 2 R ; 3 L ; 2 MCG)

Non : –

Abst. : 6 (2 S ; 3 Ve ; 1 UDC)

L'article est adopté à la majorité.

Art. 83B

Une commissaire (S) se demande si l'article n'oublie pas les entités admises à déposer des listes.

M. Waelti soulève qu'il ne s'agit pas d'une bonne idée d'inclure les groupements dans le chapitre sur les partis politiques. Il précise que le point important est que ces groupements soient soumis aux mêmes sanctions que les partis.

Le président met aux voix l'article 83B.

Oui : 9 (2 PDC ; 2 R ; 3 L ; 2 MCG)

Non : –

Abst. : 6 (2 S ; 3 Ve ; 1 UDC)

L'article est adopté à la majorité.

Art. 2 (souligné)

Le président met aux voix l'article 2 (souligné).

Oui : 9 (2 PDC ; 2 R ; 3 L ; 2 MCG)

Non : –

Abst. : 6 (2 S ; 3 Ve ; 1 UDC)

L'article est adopté à la majorité.

Art. 3 (souligné)

Le président met aux voix l'article 3 (souligné).

Oui : 9 (2 PDC ; 2 R ; 3 L ; 2 MCG)

Non : –

Abst. : 6 (2 S ; 3 Ve ; 1 UDC)

L'article est adopté à la majorité.

3^{ème} Débat

Une commissaire (L) propose l'amendement suivant :

«⁹ Ils sont vérifiés systématiquement [...] ou le groupement parmi les fiduciaires reconnues par l'autorité compétente. [...] »

Une commissaire (S) demande si l'autorité compétente doit fournir une liste avec des fiduciaires à choix pour les partis ou si la fiduciaire est choisie par les partis, puis contrôlée par l'autorité compétente.

Une commissaire (L) répond que l'autorité compétente choisira la méthode qui lui convient le mieux.

M. Waelti relève que la formulation de l'amendement ne résout pas la problématique de l'alinéa 9. En effet, il explique que l'Etat n'a pas le pouvoir de rendre une décision pour reconnaître une entité privée. Il conclut que cet amendement est inapplicable et informe que ni la Chancellerie ni l'Etat ne feront de liste.

Un commissaire (MCG) remarque que l'ICF conseille des fiduciaires pour la déclaration d'impôt.

M. Waelti informe que les partis doivent pouvoir choisir le réviseur qu'ils souhaitent, car l'Etat fausserait le jeu en conseillant des fiduciaires.

Une commissaire (S) relève que l'ICF est une référence admise par tous et permet d'éviter les abus. Elle indique qu'il est primordial que le contrôle se fasse dans un espace neutre. Elle signale que le groupe Socialiste s'opposera à cet amendement.

Un commissaire (UDC) demande ce qu'il en est lorsque les tribunaux ont besoin d'une expertise.

M. Waelti répond que les tribunaux choisissent l'expert dans une liste alimentée par un organisme privé certificateur. Il ajoute que les tribunaux choisissent l'expert sur les critères de la compétence et de la disponibilité.

Une commissaire (Ve) s'étonne que le groupe Libéral accepte autant d'argent de l'Etat. Elle rappelle que le renvoi à l'article 47, alinéa 5 LRGC implique un coût annuel de 1'400'000 F pour tous les partis.

Une commissaire (L) informe que les Libéraux et les Radicaux ne feront bientôt plus qu'un, ce qui permettra à l'Etat de faire des économies.

Le président met aux voix l'amendement de la commissaire (L) :

«⁹ Ils sont vérifiés systématiquement [...] ou le groupement parmi les fiduciaires reconnues par l'autorité compétente. [...] »

Oui : 7 (2 R ; 3 L ; 2 MCG)

Non : 5 (2 S ; 3 Ve)

Abst. : 3 (2 PDC ; 1 UDC)

L'amendement est adopté à la majorité.

Le président met aux voix l'article 29A, ainsi amendé.

Oui : 9 (2 PDC ; 2 R ; 3 L ; 2 MCG)

Non : 5 (2 S ; 3 Ve)

Abst. : 1 (1 UDC)

L'article est adopté à la majorité.

Le président met aux voix le PL 10616-A dans son ensemble.

Oui : 9 (2 PDC ; 2 R ; 3 L ; 2 MCG)

Non : 6 (2 S ; 3 Ve ; 1 UDC)

Abst. : –

Le projet de loi est adopté à la majorité.

VIII. Conclusion

Encore une fois ce sujet a suscité de nombreuses discussions et les blocages restent les mêmes. Toutefois, une majorité a réussi à se mettre

d'accord sur un compromis qui semble indispensable pour nos partis et notre démocratie.

Personne ne nie que l'argent est une nécessité pour tous les partis, qui ont besoin de toujours plus de moyens pour assurer leur fonctionnement au quotidien – les questions étant toujours plus complexes et nécessitant de nombreuses compétences – et également pour financer les nombreuses campagnes électorales et de votation dues à notre démocratie directe.

En parallèle, il est toujours plus difficile d'intéresser les gens à la politique en général par le biais des partis politiques, les citoyens étant plus portés sur des thèmes politiques spécifiques que sur les questions générales.

Dans ces conditions, un des éléments essentiels de ce projet est l'acceptation de l'article 83A qui stipule que les partis politiques sont reconnus d'utilité publique. Même si cet article n'a pas de portée normative, puisque le concept d'utilité publique se constate par l'administration fiscale et que cette disposition ne sert plus à rien en raison de la nouvelle loi fédérale prévoyant la déductibilité des dons aux partis, il a semblé important de le mentionner.

La majorité des commissaires a souhaité donner un signal politique. Il est indispensable que les partis soient reconnus pour leurs tâches d'intérêt public, leur rôle est primordial dans notre système démocratique. Il faut d'ailleurs relever que la minorité ne s'y est pas opposée, elle n'a fait que s'abstenir. Il n'est en effet dans l'intérêt de personne de laisser les sujets aux groupes d'intérêts, la démocratie serait perdante.

Le corollaire de cette reconnaissance est effectivement les ressources, puisqu'on l'a vu, c'est l'élément indispensable qui fait défaut à la plupart des partis.

Sur ce point, l'UDC reste fidèle à sa position qui consiste à refuser de nouvelles dépenses. Elle refuse donc ce projet.

Quant aux Socialistes et aux Verts, bien qu'ils soient acquis au financement des partis par des fonds publics, ils persistent à réclamer en échange plus de transparence et une restriction aux frais de campagne.

Concernant la limitation des frais de campagne, une majorité s'est finalement dégagée pour ne pas entrer à nouveau dans ce travers, qui avait perdu les précédents projets, tant il est compliqué de fixer des limites claires.

Les discussions les plus épineuses ont porté sur les questions de transparence et la mise en application de ces règles. Finalement, le système préconisé par le projet de loi a été accepté, moyennant quelques amendements.

La solution finale se veut pragmatique. Tout parti politique, association ou groupement qui dépose une liste de candidats pour des élections soumettra au Service des votations ses comptes établis selon un modèle proposé par l'administration, et une liste des donateurs. Les comptes auront été préalablement vérifiés par un organe de contrôle indépendant, soit une fiduciaire reconnue par la chambre fiduciaire suisse.

Les dons anonymes et sous pseudonymes sont interdits, sous peine d'être remboursés ou versés à une fondation d'utilité publique.

Ces garde-fous semblent suffisants en l'état pour garantir la transparence voulue par tous. La majorité souhaite aller de l'avant avec ce projet et répondre au souhait des auteurs qui est d'aider les partis qui ont le moins de moyens financiers dans un souci d'une meilleure efficacité de notre système démocratique.

Au bénéfice de ces explications, la majorité de la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil vous recommande, Mesdames et Messieurs les députés, d'accepter ce projet de loi.

Projet de loi

(10616)

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

(Transparence et financement des partis politiques)intitulé

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 à l'autorité compétente, le 30 juin au plus tard, ses comptes annuels, la liste complète de ses donateurs et l'attestation de conformité prévue à l'alinéa 10.

² A défaut, la prise en charge par l'Etat, au sens des articles 30 et 82 de la présente loi, n'est pas versée.

³ L'autorité compétente transmet 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 remboursés ou versés par le parti politique, l'association ou le groupement concerné à une association ou une fondation d'utilité publique poursuivant un but caritatif.

Obligations en cas de prise de position pour les votations

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, la liste complète de ses donateurs et l'attestation de conformité prévue à l'alinéa 10.

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, n'est pas versée.

⁷ L'autorité compétente transmet 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 peuvent être consultés auprès de l'autorité compétente par toute personne domiciliée ou exerçant ses droits politiques dans le canton.

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

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

Chapitre XV Partis politiques (nouveau)

Art. 83A Principes (nouveau)

Les partis politiques sont reconnus d'utilité publique.

Art. 83B Obligations (nouveau)

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 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.

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

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

Art. 47, al. 5 (nouvelle teneur) et 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.

Loi sur l'exercice des droits politiques	PL 10616-A	Vote et amendements
	<p>Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève décrète ce qui suit :</p> <p>Article 1</p> <p>La loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982, est modifiée comme suit :</p>	<p>Vote d'entrée en matière : Oui : 8 (PPDC, 2R, 2L, IUDC, 2MCG) Non : 4 (2S, 2V)</p>
<p>Art. 29A Transparence</p> <p>¹ Tout parti politique, association ou groupement qui dépose des listes de candidats pour des élections fédérales, cantonales ou municipales soumet chaque année ses comptes annuels à l'inspection cantonale des finances, avec la liste de ses donateurs.</p>	<p>Art. 29A Transparence (nouvelle teneur)</p> <p>Obligations en cas de dépôt de listes de candidats</p> <p>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 à l'autorité compétente, le 30 juin au plus tard, ses comptes annuels, la liste complète de ses donateurs et l'attestation de conformité prévue à l'alinéa 10 9.</p> <p>² A défaut, la prise en charge par l'Etat, au sens des articles 30 et 82 de la présente loi, <i>n'est pas versée</i> doit être remboursée.</p> <p>³ L'autorité compétente <i>transmet</i> 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.</p>	<p>Vote d'un amendement (S) à l'al. 1, le 6.10.2010 ... listes de candidats pour des élections <i>fédérales</i>, cantonales ou municipales, dans les communes dépassant 10 000 habitants, soumet...</p> <p>Oui : 5 (2S, 3V) Non : 9 (2PDC, 2R, 3L, 2MCG) Abst. : 1 (IUDC)</p> <p>Vote d'un amendement (MCG) le 6.10.2010, remplaçant à l'al. 1, l'al. « 9 » par l'al. « 10 » Oui : 15 (2S, 3V, 2PDC, 2R, 3L, IUDC, 2MCG)</p> <p>Vote d'un amendement (L), le 6.10.2010, remplaçant à l'al. 2 « doit être remboursée » par « n'est pas versée » Oui : 13 (2S, 2V, 2PDC, 2R, 3L, 2MCG) Abst. : 1 (IUDC)</p> <p>Vote d'un amendement (S) remplaçant à l'al. 3 « L'autorité compétente » par « L'ICF » Oui : 4 (2S, 2V) Non : 9 (2PDC, 2R, 3L, 2MCG) Abst. : 1 (IUDC)</p> <p>Vote d'un amendement (R), le 6.10.2010, remplaçant à l'al. 3 « établit » par « transmet » Oui : 9 (2PDC, 2R, 3L, 2MCG) Non : 2 (2S) Abst. : 4 (3V, IUDC)</p> <p>Vote d'un amendement (S), le 6.10.2010, pour un retour à l'al. 4 de la formulation de l'al. 2 de la LEDP Oui : 4 (2S, 2V) Non : 9 (2PDC, 2R, 3L, 2MCG) Abst. : 2 (1V, IUDC)</p>
<p>² Les dons anonymes ou sous pseudonyme sont interdits.</p>	<p>⁴ Les dons anonymes ou sous pseudonymes sont interdits. Ils doivent être remboursés ou versés par le parti politique, l'association ou le groupement concerné à une association ou une fondation d'utilité publique poursuivant un but caritatif.</p>	

Loi sur l'exercice des droits politiques	PL 10616-A	Vote et amendements
<p>3 De même, tout groupement qui dépose une prise de position lors d'une votation fédérale, cantonale ou municipale dépose dans les 60 jours les comptes relatifs à l'opération de vote concernée, y compris la liste des donateurs, à l'inspection cantonale des finances.</p> <p>4 A défaut, la participation de l'Etat aux frais électoraux du parti politique, association ou groupement n'est pas versée.</p>	<p>Obligations en cas de prise de position pour les votations</p> <p>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, la liste complète de ses donateurs et l'attestation de conformité prévue à l'alinéa 10 9.</p> <p>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, <i>n'est pas versée</i> doit être remboursée.</p> <p>7 L'autorité compétente transmet établit un modèle de comptes qui est adressé aux groupements concernés en leur rappelant leurs obligations et les délais à respecter.</p> <p style="text-align: center;">Vérification et consultation publique</p> <p>8 Les comptes et les listes de donateurs peuvent être consultés auprès de l'autorité compétente par toute personne domiciliée ou exerçant ses droits politiques dans le canton.</p> <p>9 Ils sont vérifiés systématiquement par un organe de contrôle indépendant choisi par le parti, l'association ou le groupement parmi les fiduciaires <i>reconnues agréées</i> par l'autorité compétente. L'organe de contrôle au sens de la présente loi peut également fonctionner comme organe de contrôle ordinaire des comptes du parti, de l'association ou du groupement.</p> <p>10 Au terme de ses vérifications, l'organe de contrôle délivre une attestation de conformité à l'attention de l'autorité compétente.</p>	<p>Vote d'un amendement (MCC), le 6.10.2010, remplaçant à l'al. 5, l'al. « 9 » par l'al. « 10 » Oui : 14 (2S, 3V, 2PDC, 2R, 3L, 2MCG) Abst. : 1 (IUUDC)</p> <p>Vote d'un amendement (L), le 6.10.2010, remplaçant à l'al. 6 « doit être remboursée » par « n'est pas versée » Oui : 14 (2S, 3V, 2PDC, 2R, 3L, 2MCG) Abst. : 1 (IUUDC)</p> <p>Vote d'un amendement (S) remplaçant à l'al. 7 « L'autorité compétente » par « L'ICF » Oui : 2 (2S) Non : 9 (2PDC, 2R, 3L, 2MCG) Abst. : 4 (IUUDC, 3V)</p> <p>Vote d'un amendement (R), le 6.10.2010, remplaçant à l'al. 7 « établit » par « transmet » Oui : 12 (3V, 2PDC, 2R, 3L, 2MCG) Non : 2 (2S) Abst. : 1 (IUUDC)</p> <p>Vote d'un amendement (L) remplaçant à l'al. 9 « agréées » par « reconnues » Oui : 7 (2R, 3L, 2MCG) Non : 5 (2S, 3V) Abst. : 3 (2PDC, 1UDC)</p> <p>Vote sur l'art. 29A ainsi amendé en 2^e débat : Oui : 9 (2PDC, 2R, 3L, 2MCG) Non : 5 (2S, 3V) Abst. : 1 (IUUDC)</p> <p>Vote d'un amendement (V) reprenant l'art. 29B tel qu'issu du PL 10000-B Art. 29B Limitation des frais de campagne <i>Grand Conseil</i></p>

Loi sur l'exercice des droits politiques	PL 10616-A	Vote et amendements
		<p>1 Durant les trois mois précédant la date de clôture du scrutin, les frais de campagne électorale en faveur d'une liste de candidats à l'élection du Grand Conseil ne doivent pas dépasser la somme de 300 000 F.</p> <p>Conseils municipaux</p> <p>2 Durant les trois mois précédant la date de clôture du scrutin, les frais de campagne électorale en faveur d'une liste de candidats à l'élection du Conseil municipal de la Ville de Genève ne doivent pas dépasser la somme de 200 000 F. Dans les communes du canton dépassant 10 000 habitants, ce montant est fixé à 60 000 F.</p> <p>Conseil d'Etat</p> <p>3 Durant les trois mois précédant la date de clôture du scrutin, les frais de campagne électorale en faveur d'une liste de candidats à l'élection du Conseil d'Etat ne doivent pas dépasser la somme de 300 000 F.</p> <p>Exécutifs municipaux</p> <p>4 Durant les trois mois précédant la date de clôture du scrutin, les frais de campagne électorale en faveur d'une liste de candidats à l'élection du Conseil administratif de la Ville de Genève ne doivent pas dépasser la somme de 200 000 F. Dans les communes du canton dépassant 10 000 habitants, ce montant est fixé à 60 000 F.</p> <p>Oui : 5 (2S, 3V) Non : 9 (2PDC, 2R, 3L, 2MCG) Abst. : 1 (IUDC)</p>
	<p>Chapitre XV Partis politiques (nouveau)</p> <p>Art. 83A Principes (nouveau)</p> <p>Les partis politiques sont reconnus d'utilité publique.</p>	<p>Vote sur l'art. 83A en 2^e débat :</p> <p>Oui : 9 (2PDC, 2R, 3L, 2MCG) Abst. : 6 (2S, 3V, IUDC)</p>
	<p>Art. 83B Obligations (nouveau)</p> <p>1 Les partis politiques représentés au Grand Conseil sont tenus de se conformer aux exigences de transparence de l'article 29A.</p> <p>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.</p>	<p>Vote sur l'art. 83B en 2^e débat :</p> <p>Oui : 9 (2PDC, 2R, 3L, 2MCG) Abst. : 6 (2S, 3V, IUDC)</p>
	<p>Article 2 Entrée en vigueur</p> <p>La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.</p>	<p>Vote sur l'art. 2 en 2^e débat :</p> <p>Oui : 9 (2PDC, 2R, 3L, 2MCG) Abst. : 6 (2S, 3V, IUDC)</p>

mercredi 1er décembre 2010

Secrétariat général du Grand Conseil

Loi sur l'exercice des droits politiques	PL 10616-A	Vote et amendements
<p>En outre, chaque groupe reçoit, une fois par année, une somme comprenant :</p> <p>a) un montant égal pour tous les groupes;</p> <p>b) un montant fixe au prorata du nombre de députés du groupe.</p>	<p>Article 3 Modification à une autre loi (B 1 01)</p> <p>La loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985, est modifiée comme suit :</p> <p>Art. 47, al. 5 (nouveau teneur) et al. 6 (nouveau)</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	<p>Vote sur l'art. 47, al. 5 et al. 6 en 2^e débat</p> <p>Oui : 9 (2PDC, 2R, 3L, 2MCG)</p> <p>Non : 6 (2S, 3V, 1UDC)</p>
		<p>Vote du PL 10616-A en 3^e débat</p> <p>Oui : 9 (2PDC, 2R, 3L, 2MCG)</p> <p>Non : 6 (2S, 3V, 1UDC)</p>
		<p>Rapport de majorité : Mme Schneuwly</p> <p>Rapport de 1^{er} minorité : Mme Baud</p> <p>Rapport de 2^e minorité : Mme Gavillet</p> <p>Cat. débat : 1</p> <p>Délai de dépôt : 30 novembre 2010</p>

Date de dépôt : 24 novembre 2010

RAPPORT DE LA PREMIERE MINORITÉ

Rapport de M^{me} Catherine Baud

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le retour en commission des droits politiques de ce projet de loi « transparence et financement des partis politiques » n'a finalement rien de surprenant puisque le sujet revient régulièrement à l'étude. Ce qui est surprenant, en revanche, c'est que le MCG le reprenne intégralement dans sa version initiale, avec même les erreurs d'origine, à la virgule près... mais ce doit être une nouvelle façon de faire de la politique...

Déjà en 2004, le PL 8831 avait été voté en étant tronqué de sa partie sur la limitation des frais de campagne. En effet, le principe de base était que le renforcement du financement public ait en corollaire un devoir de transparence des comptes et des donateurs ainsi qu'une limitation des frais de campagne. Les Verts soutenaient déjà qu'un financement étatique doit être lié à une contrepartie.

Puis, le 6 février 2007, le PL 10000 a été déposé, étudié une première fois en commission, puis renvoyé une seconde fois à la commission des droits politiques le 27 juin 2008 et finalement refusé par la plénière le 27 août 2009.

Si toutes les études et discussions en commission ont montré la possibilité d'un accord sur le financement public et sur la nécessité de davantage de transparence des comptes, la question de la limitation des frais de campagne, en revanche, est à chaque fois restée l'obstacle essentiel à une vision consensuelle. Et cependant, ce n'est pas faute d'avoir essayé, car depuis 2002 c'est sur cette notion qu'ont échoué ces 2 PL 8831 et 10000. L'attitude du Parti Démocrate-Chrétien a malheureusement par deux fois bouleversé le jeu des alliances puisqu'au dernier moment ce dernier a changé d'avis et refusé de soutenir la limitation des frais de campagne qu'il avait même proposé avec force détails dans le PL 10000.

La réapparition du PL 10000 initial sous le no 10616 et sous la signature du MCG le 6 décembre 2009 annonce la volonté de « résoudre simultanément la double problématique du financement des partis politiques et de la transparence de leurs comptes ». La partie concernant la limitation des frais de campagne est clairement inexistante.

Indépendamment du fait que ce projet de loi nous paraît inapplicable en l'état pour les raisons que nous citerons plus loin, nous considérons qu'au fond ce projet de loi 10616 permet le versement de montants d'argent importants sans aucune contrepartie, ce qui est contraire aux principes d'une saine gestion des deniers de l'Etat.

Plusieurs points flous ou mal adaptés peuvent être relevés car la situation a changé depuis le dépôt du PL 10000 en 2007 :

- Le projet de loi ne fait aucune référence aux élections fédérales, ni aux élections dans les communes de moins de 10 000 habitants (article 29A, alinéa 1). Il est vrai que ce point n'avait pas été soulevé lors de l'étude du PL 10000, mais c'était cependant l'occasion d'en discuter et d'avoir un système cohérent pour les élections comme les votations. Cela n'a pas été le cas.
- Le projet de loi fait référence à une « autorité compétente » pour établir un modèle de compte, rappeler les obligations et les délais à respecter et pour « reconnaître » les fiduciaires qui vérifieront les comptes (article 29A, alinéa 3 et alinéa 7). Enfin, « l'autorité compétente » recevra l'attestation de conformité délivrée par la fiduciaire (article 29A, alinéa 10). Les travaux en commission ont fait apparaître deux possibilités, soit le service des votations et élections, soit l'inspection cantonale des finances. Hésitante et dubitative, la commission a préféré laisser le flou régner.
- Le projet de loi ne tient pas vraiment compte des dispositions de la LIPAD qui datent de 2008 et qui sont donc postérieures au dépôt du projet de loi d'origine. La majorité des commissaires a rapidement passé sur les remarques faites par le bureau des préposé-es à la protection des données et n'a pas pris en considération ses remarques (article 29A).
- Le projet de loi ne propose aucune sanction autre que le non-versement de la prise en charge par l'Etat des frais du parti (article 29, alinéa 2 et alinéa 6). Nous avons pourtant là une occasion de renforcer les sanctions en se basant sur les lignes directrices émanant du Conseil de l'Europe.

- Le projet de loi enfonce des portes ouvertes dans son article 83 en précisant que les partis sont reconnus d'utilité publique. Au départ, cette affirmation avait pour but de pouvoir déduire fiscalement les dons faits aux partis. Ce point ayant été tranché depuis au niveau fédéral, cet article a été maintenu juste pour affirmer que les partis ont un grand rôle à jouer dans la vie publique !

Ces remarques s'ajoutant au manque de contrepartie, force est de constater que nous sommes face à un projet de loi bancal et mal ficelé. Les Verts sont très attachés au principe de limitation des frais de campagne et ne peuvent accepter que 1,4 millions de francs soit versé annuellement aux partis présents au Grand Conseil en supplément de ce qui se fait déjà (gratuité de l'affichage, remboursement des frais par liste selon les résultats).

Il a été relevé pendant l'étude du PL 10000 que la diminution du nombre d'administrateurs et d'administratrices avec la nouvelle loi sur la gouvernance allait entraîner une diminution des jetons de présence et que cette source de revenu allant en diminuant, il fallait trouver une autre source de financement pour les partis. Cet argument n'a pas réapparu lors de l'étude du PL 10616 comme si cela était une évidence : par un système de vases communicants, les sommes perdues d'un côté réapparaissent d'un autre mais sans contrepartie. Curieuse conception de la vie politique dans laquelle l'Etat DOIT financer l'activité politique sans aucun droit de regard sur l'utilisation des fonds alloués. Il est, à ce titre, curieux de constater combien la LIAF, conçue à l'origine par certains membres de l'Entente, est rigoureuse pour les comptes des associations. Certes, l'activité des associations n'a pas la même portée d'intérêt général, mais il s'agit tout de même aussi d'argent public.

Un droit doit avoir pour corollaire des devoirs, ici une limitation des frais de campagne. Les Verts le répètent depuis 2002 et c'est la raison pour laquelle, en l'absence de cette condition essentielle, nous vous demandons de refuser ce projet de loi 10616.