

Projet présenté par les députés :

M^{mes} et MM. Pierre Vanek, Jocelyne Haller, Jean Batou, Olivier Baud, Salika Wenger, Christian Zaugg, Caroline Marti, Romain de Sainte Marie, Jean-Charles Rielle, Marion Sobanek, Salima Moyard, Isabelle Brunier, Nicole Valiquer Grecuccio, Maria Casares, Cyril Mizrahi

Date de dépôt : 5 avril 2018

Projet de loi

modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) (A 5 05) (Le Grand Conseil n'est pas à vendre ! – Plafonnement des dépenses de campagne)

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

Art. 1 Modifications

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

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

¹ Tout parti ou groupement qui dépense cumulativement une somme supérieure à 50 000 F en frais de campagne électorale pour le Grand Conseil et pour le Conseil d'Etat est tenu de déposer auprès de la Chancellerie d'Etat, au plus tard quatre semaines avant la date de la votation pour le Grand Conseil, un budget global de campagne. Le budget à l'appui des différentes listes au Grand Conseil et au Conseil d'Etat est consultable par le public et les médias auprès de la Chancellerie d'Etat dès le lendemain de son dépôt.

² Le plafond maximum autorisé du budget de campagne d'un groupement ou parti déposant des listes pour l'élection au Grand Conseil et au Conseil d'Etat exprimé en francs est le double du nombre des électeurs-trices du canton tel que constaté par le Conseil d'Etat et publié chaque année en annexe du Règlement d'application de la loi sur l'exercice des droits politiques.

³ Ce budget doit comprendre l'ensemble des dépenses de campagne pour les élections cantonales susmentionnées, couvrant les frais de réalisation et de diffusion de tout le matériel de campagne (annonces de presse, annonces sur la voie publique y compris les transports, publicité cinématographique, publicité par l'objet, parutions électroniques, ...) appelant à voter pour le groupement ou parti, ainsi que pour ses candidat-e-s ou servant à promouvoir ledit groupement ou parti auprès de l'opinion publique genevoise dans le contexte de l'élection visée.

⁴ Le budget doit inclure dans son périmètre de consolidation les dépenses électorales effectuées par les entités directement ou indirectement liées aux groupements ou partis concernés ou qui relèvent de leur contrôle.

⁵ Ce budget doit comporter toutes les sources de financement appelées à couvrir les dépenses mentionnées à l'al.2 et la liste complète des donateurs-trices (personnes physiques ou morales) ayant effectué des dons d'un montant total supérieur à 1 000 F en vue de la campagne.

⁶ Les dons de personnes morales ou physiques résidant hors du canton de Genève sont en principe interdits. Sont exceptés les dons en provenance de Suisses de l'étranger inscrits sur le rôle électoral ad hoc tenu à jour par le service des votations et élections. Sont exceptés également les dons en provenance de personnes dont l'activité professionnelle est exercée dans le canton.

⁷ Le total cumulé des dons d'une seule personne morale ou physique ne peut dépasser le 5% du budget total de campagne.

⁸ Au fur et à mesure de la production du matériel de campagne signalé dans le budget, une copie dudit matériel avec l'indication de sa diffusion et une copie du ou des contrats y afférents sont transmises à la Chancellerie d'Etat.

⁹ Dans les 30 jours suivant l'élection au Conseil d'Etat (2^e tour), les groupements ou partis concernés déposent les comptes effectifs de campagne correspondant au budget de campagne transmis avant l'élection. Ils signalent le cas échéant les dépassements de budget, leur motif et indiquent leur couverture financière. Les comptes sont accompagnés des pièces permettant d'attester l'exactitude des mouvements financiers qu'ils reflètent.

¹⁰ La Chancellerie d'Etat prend les mesures nécessaires pour vérifier la sincérité de ces comptes et leur conformité aux dépenses effectives engagées dans la campagne. Elle rend rapport à ce sujet au Grand Conseil dans les 3 mois suivant l'élection.

¹¹ Tout dépassement du plafond maximum budgétaire autorisé supérieur à 10% entraîne, une fois constaté, une diminution du nombre d'élu-e-s du groupement ou parti concerné au Grand Conseil au pro rata de ce

dépassement. Le ou les sièges ainsi rendus vacants sont répartis entre les autres partis élus au Grand Conseil proportionnellement à leur résultat électoral en tenant compte des apparentements de liste.

Art. 2 Entrée en vigueur

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

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

La campagne électorale cantonale 2018, en cours au moment du dépôt de ce projet de loi, a été marquée par une *surenchère* des dépenses de certains partis ou groupements présentant des listes au Grand Conseil et au Conseil d'Etat qui pose, d'un point de vue démocratique, divers problèmes auxquels s'attaque ce projet de loi. Il vise à accroître la transparence du financement des campagnes électorales cantonales et à instituer un plafonnement des dépenses engagées par les partis dans ce cadre.

Intitulé « **Limiter les dépenses électorales pour garantir les droits politiques** », l'article de Tiziano Balmelli, D^r en droit (Fribourg), MA European Political Studies (Bruges), conclut à la nécessité impérative de plafonner les dépenses électorales et à la conformité de ce type de limitation au droit supérieur.

Cet article, de 2013 actualisé en 2015 qu'on trouve ici, évoque les problèmes et leur solution :

<https://www.plaidoyer.ch/article/f/limiter-les-depenses-electorales-pour-garantir-les-droits-politiques/>

Citons-le à ce sujet :

Une évolution nuisible à la démocratie : Les expériences des divers pays démocratiques montrent que, très souvent, des moyens financiers considérables jouent un rôle central dans la compétition pour la conquête et la conservation du pouvoir politique. Cette situation engendre trois problèmes fondamentaux pour la démocratie.

Premièrement, l'explosion des dépenses électorales exacerbe l'(inévitabile) inégalité des chances entre partis et candidats [...]. Deuxièmement, la pression pour repérer des fonds toujours plus importants favorise les dérapages, voire la *corruption*. Troisièmement, les techniques du marketing tendent à supplanter le véritable débat public et la confrontation des idées : nous risquons de tomber dans une surenchère de banalisation des messages et de manipulation des contenus qui vide de substance la démocratie.

Il existe donc un intérêt public pertinent et prépondérant à ce que le législateur adopte quelques règles en matière de financement de la vie politique.

Et encore :

L'exigence de limiter les dépenses électorales : La condition préalable pour toute intervention législative efficace dans ce domaine consiste en un plafonnement raisonnable des dépenses électorales, pour contrecarrer les trois problèmes évoqués ci-dessus. Plafonner les budgets autorisés permet aussi d'arrêter la course à la dépense électorale, libérant les responsables politiques de l'angoisse de se procurer un maximum d'argent pour se faire un maximum de propagande, sous prétexte que les concurrents font la même chose.

Et enfin :

Statuant sur mon recours de droit public contre un aspect controversé de la révision de la loi tessinoise sur l'exercice des droits politiques, le TF a reconnu que le recours à des moyens financiers illimités dans une campagne électorale peut gêner la libre formation de la volonté démocratique et que de nombreux pays ont introduit des limitations aux dépenses ou aux financements des partis ou des candidats. Selon le TF, des restrictions à la liberté de structurer sa propre campagne électorale [...] s'il s'avère que des interventions financières importantes lèsent le processus de formation de la volonté démocratique. Le TF semble avoir laissé entendre que, même en Suisse, des limitations des dépenses et des financements électoraux pourraient être considérées comme conformes aux droits constitutionnels garantis.

D'ailleurs les juges constitutionnels de quelques pays démocratiques ont expressément approuvé des normes établissant des plafonds aux dépenses électorales (notamment en France et en Italie) et la Cour de Strasbourg a affirmé que, « dans certaines circonstances, ces droits peuvent entrer en conflit, ce qui peut inciter à juger nécessaire, avant ou pendant une élection, de prévoir certaines restrictions à la liberté d'expression, alors qu'elles ne seraient habituellement pas admissibles, afin de garantir la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif ».

Exigence démocratique fondamentale ou effet de mode ?

Dans ce préambule, il convient également de signaler que la question de la réglementation des dépenses politiques *avance* en Suisse et que Genève, souvent à l'avant-garde en la matière peut et doit faire un nouveau pas en avant, en avançant non seulement en matière de transparence, mais aussi en matière de plafonnement des dépenses.

Tour d'horizon : On a vu en octobre 2017 le dépôt d'une initiative populaire fédérale avec 110 000 signatures visant à instituer la transparence du financement des partis à l'échelle fédérale. Outre notre propre Conseil d'Etat genevois, qui a mis sur le métier en novembre dernier une adaptation des dispositions genevoises existantes en matière de transparence (PL 12215), le 4 mars dernier, les cantons de Fribourg et même de Schwytz ont tous deux accepté des initiatives cantonales de la Jeunesse socialiste exigeant la transparence du financement des partis politiques et des campagnes de votation.

Ces deux cantons viennent donc rejoindre Genève, Neuchâtel et le Tessin qui disposaient déjà de législations cantonales en la matière, le parlement du canton de Vaud a mis des dispositions analogues sur le métier.

D'aucuns, partisans du secret et de ne pas faire la lumière dans ce domaine, considèrent que, loin d'être une vague de fond bienvenue, les éléments cités ci-dessus seraient un *épiphénomène* politique malvenu.

Exemplatif de ce point de vue on peut citer notre ancien collègue libéral, le Conseiller national PLR Christian Lüscher qui déclarait le 5 mars dernier à la RTS que :

**« *La transparence du financement des partis dénote
un effet de mode malsain* »**

Effet de mode ? Vraiment ? Ce serait ignorer la position datant de trois lustres en arrière du Conseil de l'Europe dont la Suisse fait partie. En effet la...

Recommandation Rec (2003) 4 du Comité des Ministres du Conseil de L'Europe aux Etats membres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales (adoptée par le Comité des Ministres le 8 avril 2003, lors de la 835^e réunion des Délégués des Ministres)

...que vous retrouverez en annexe, adoptée il y a *exactement* 15 ans déjà, comporte parmi ses nombreux articles non seulement des recommandations très fermes en matière de transparence, de limitations des dons aux partis, etc. mais aussi l'exigence suivante de son art. 9 « *Limitation des dépenses* ».

Les Etats devraient examiner la possibilité d'adopter des mesures visant à prévenir des besoins excessifs de financement de la part des partis politiques, telles que l'établissement de *limitations* aux dépenses des campagnes électorales.

A signaler que le **Groupe d'Etats contre la Corruption (GRECO)**, créé en 1999 par le Conseil de l'Europe pour veiller à l'institution et au respect des normes *anticorruption* de l'organisation par les Etats membres, *déplore* dans ses rapports successifs que la Suisse tarde de manière déplorable à légiférer de manière satisfaisante dans ces domaines. Voir le :

Quatrième rapport de conformité intérimaire sur la Suisse « Transparence du financement des partis politiques » publié le 24 août 2017 par le GRECO

...qu'on trouve ici :

<https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/sicherheit/kriminalitaet/korruption/grecoberichte/ber-iii-2017-10-f.pdf>

Au bénéfice de cet éclairage introductif plongeons dans le commentaire alinéa par alinéa des dispositions de l'art. 29B nouveau :

¹ Tout parti ou groupement qui dépense cumulativement une somme supérieure à 50 000 F en frais de campagne électorale pour le Grand Conseil et pour le Conseil d'Etat est tenu de déposer auprès de la Chancellerie d'Etat, au plus tard quatre semaines avant la date de la votation pour le Grand Conseil, un budget global de campagne. Le budget à l'appui des différentes listes au Grand Conseil et au Conseil d'Etat est consultable par le public et les médias auprès de la Chancellerie d'Etat dès le lendemain de son dépôt.

Cet alinéa premier demande la finalisation et le dépôt d'un *budget* de campagne 4 semaines avant le vote seulement, ceci pour ne pas imposer de contraintes excessives aux partis ou groupement concernés.

Ainsi, un groupement ou parti peut déposer une liste de candidat-e-s au Grand Conseil et au Conseil d'Etat 3 ou 4 mois avant l'élection et se mettre en campagne, tout en construisant et en affinant son budget par la suite.

Mais il est raisonnable de penser que le budget de campagne peut être finalisé de manière assez complète 4 semaines avant l'échéance. Il pourra et devra être rendu public avant la réception des bulletins de vote par les électeurs et électrices qui intervient au plus tôt 3 semaines avant l'élection.

Cela permet une fenêtre de *transparence* sur le financement des campagnes des différents groupements et partis qui, en intervenant *avant* l'élection, est de nature à contribuer *en temps utile* à la libre formation, en connaissance de cause, de l'opinion des citoyen-ne-s appelés à participer au scrutin.

Cette libre formation de l'opinion étant garantie par l'art. 44 de la constitution genevoise, comme aussi par la Constitution fédérale en son art. 34, cette disposition va dans le sens d'une mise en œuvre *effective* de l'objectif constitutionnel.

La transparence mise en œuvre aujourd'hui par l'art. 29A est une transparence qui vient *a posteriori* soit *trop tard* pour contribuer à la formation de l'opinion de l'électeur-trice, sinon indirectement et pour l'élection *suivante* qui intervient, à teneur de la nouvelle constitution, non pas 4, mais 5 ans après.

Par ailleurs, la transparence prévue par l'art. 29A prévoit le dépôt de comptes *annuels* de partis. Or, avec des partis ou groupements traditionnels et installés, cela implique qu'on reconstitue des comptes de campagne répartis sur deux exercices, et donc qu'on attende plus d'une année après l'élection du Grand Conseil au printemps pour disposer de l'information.

En outre, un groupement ou un parti peut être constitué de manière ad hoc pour participer à une élection précise et se dissoudre après celle-ci. Pour ne prendre qu'un exemple, pour les élections cantonales 2018 un groupement (GeM) ayant déposé une liste de candidats au Grand Conseil et au Conseil d'Etat a des statuts publics qui prévoient sa dissolution dans le cas plus ou moins probable de la non-obtention du quorum par sa liste au Grand Conseil. Ainsi, le groupement en question n'existant plus, il n'y aura personne pour remplir l'obligation de transparence inscrite dans la LEDP...

Or, rien n'empêche de penser que les mêmes pourraient néanmoins recréer un nouveau groupement ad hoc transitoire pour se présenter à une nouvelle élection.

A signaler aussi, que dans une volonté de simplification, les listes dont le budget de campagne cumulé est inférieur à 50 000 F sont dispensées de l'obligation de déposer leur budget. Le règlement d'application pourrait prévoir que les groupes désirant le faire puissent néanmoins se soumettre à cette obligation sans y être contraint par la loi.

Enfin, les budgets déposés sont bien entendu ouverts à la consultation par le public et les médias.

² Le plafond maximum autorisé du budget de campagne d'un groupement ou parti déposant des listes pour l'élection au Grand

Conseil et au Conseil d'Etat, exprimé en francs, est le double du nombre des électeurs-trices du canton tel que constaté par le Conseil d'Etat et publié chaque année en annexe du Règlement d'application de la loi sur l'exercice des droits politiques.

Pour 2018, le canton compte selon l'annexe du Règlement sur l'exercice des droits politiques (REDP) mis à jour par le Conseil d'Etat en début d'année, un total de 261 541 électeurs-trices. C'est le nombre de référence, utilisé pour définir le nombre de signatures, exprimé en pourcentage du corps électoral, nécessaire pour faire aboutir une initiative ou un référendum cantonal. Ainsi, pour les élections cantonales 2018 le plafond maximum de dépenses autorisé pour chaque groupement ou parti déposant une liste *serait*, si la loi était en vigueur, de $2 \times 261\,541$ F soit 523 082 F.

Pour une douzaine de listes déposées, cela *impose* un plafond global des dépenses électorales à hauteur de plus de 6 millions de francs, ce qui est déjà énorme.

De fait, ce plafond, qui croit «naturellement» avec le nombre d'électeurs-trices, ne concernerait aujourd'hui que les deux ou trois partis les plus dispendieux.

Le PLR, qui dispose de ressources d'appuis financiers significatifs annonçait le 8 janvier à la Tribune de Genève qu'il entendait dépenser 500 000 F «seulement» pour sa campagne. Le «couple» d'adversaires MCG-GEM annonçaient, pour le premier 800 000 F de budget de campagne et, pour le deuxième, un demi-million, qui a été largement dépassé comme le constatent tous les observateurs-trices et comme le relève avec pertinence un article du *Matin-Dimanche* du 1^{er} avril 2018 («Un milliardaire brésilien finance Genève en Marche»).

Ainsi, la fixation du seuil au-delà du demi-million ne vise pas à une compression drastique des dépenses de campagne, que certain-e-s, dont nous sommes, pourraient souhaiter, mais – à ce stade – la loi vise à limiter les excès, les dépenses pharamineuses et la spirale infernale d'une surenchère qui peut introduire une distorsion démocratique évidemment discutable.

En démocratie, il est en effet malsain que la «loi du plus riche» l'emporte. Et que le combat des idées se réduise à un combat de gros chèques. Il n'est d'ailleurs pas exclu qu'une fois cette loi adoptée, il puisse se dégager des accords entre partis au Grand Conseil pour limiter encore les dépenses et abaisser à l'avenir ce plafond en modifiant la loi. Celle-ci fournissant un cadre qui pourra être utilisé dans ce sens le cas échéant.

³ Ce budget doit comprendre l'ensemble des dépenses de campagne pour les élections cantonales susmentionnées, couvrant les frais de réalisation et de diffusion de tout le matériel de campagne (annonces de presse, annonces sur la voie publique y compris les transports, publicité cinématographique, publicité par l'objet, messages téléphoniques ou électroniques, parutions Internet...) appelant à voter pour le groupement ou parti, ainsi que pour ses candidat-e-s ou servant à promouvoir ledit groupement ou parti auprès de l'opinion publique genevoise dans le contexte de l'élection visée.

Cet alinéa définit les dépenses de campagnes visées et à inclure dans le budget. Sont visés la production des supports *matériels* de la campagne de quelque nature qu'ils soient, audio, vidéo, écrit, etc. et leurs frais de diffusion. Les aspects immatériels plus difficilement cernables sont exclus de la liste (conseils, élaboration de concepts de campagne, etc.)

La logique de cette disposition c'est qu'un-e électeur-trice citoyen ayant été « atteint » dans le cadre de la campagne par tel ou tel vecteur de communication au bénéfice de telle ou telle liste ou candidat-e doit pouvoir retrouver l'item dans le budget d'abord et dans les comptes déposés ensuite... Sinon il pourra communiquer l'objet ou la démarche à la Chancellerie d'Etat... qui en tiendra compte, notamment au moment de la vérification de la sincérité et de l'exhaustivité des comptes déposés.

Le respect de cette loi est donc ainsi, entre autres, « *placé sous la sauvegarde des citoyen-ne-s* » pour reprendre la belle formule qui figure notamment dans différents règlements de nos communes.

Une définition plus précise de ce qui doit ou non être inclus dans le budget pourra être également inscrite dans le règlement d'application par le Conseil d'Etat et une jurisprudence concrète est à développer à ce sujet. Mais elle sera assez simple à établir. La notion de « budget de campagne » étant d'ailleurs déjà d'un emploi médiatique et politique courant.

⁴ Le budget doit inclure dans son périmètre de consolidation les dépenses électorales effectuées par les entités ou personnes directement ou indirectement liées aux groupements ou partis concernés ou qui relèvent de leur contrôle.

Par cet alinéa, on définit le périmètre à prendre en compte pour le budget. Il est clair qu'une entité contrôlée par un parti ou groupement et qui engage des frais en faveur de sa ou de ses listes dans le cadre d'une élection doit voir ses dépenses prises en compte. Par ex. un groupement de femmes ou la jeunesse ou une section locale de tel ou tel parti... ne sauraient être

considérés dans ce cadre comme des entités indépendantes habilitées à contribuer à la campagne sans être soumises aux contraintes de la loi.

De même, tout candidat-e ou groupe de candidat-e-s qui appelle à voter pour lui/eux-mêmes et/ou pour leur liste via tel ou tel support payant devront voir leur engagement figurer au budget.

Au-delà de liens directs structurels, une association dans un domaine quelconque qui appelle à voter pour des candidat-e-s de différents partis en fonction de critères liés à son domaine d'activité (questionnaire, historique parlementaire, etc.) ne rentre manifestement pas dans le cadre du budget d'une liste donnée.

Par contre, une association ou groupement qui appellerait à voter exclusivement pour tel ou tel parti ou groupement (ou pour ses candidat-e-s) et pour aucun autre pourra légitimement être considéré comme ayant des liens suffisants avec ce parti ou groupement pour que son action soit incluse dans le budget dudit part ou groupement.

⁵ Ce budget doit comporter toutes les sources de financement appelées à couvrir les dépenses mentionnées à l'al. 2 et la liste complète des donateurs-trices (personnes physiques ou morales) ayant effectué des dons d'un montant total supérieurs à 1 000 F en vue de la campagne.

Cette disposition est explicite : tous les dons doivent figurer au budget. Les personnes physiques ou morales auteur-e-s de dons cumulés pour la campagne supérieurs à 1000 F doivent être recensés dans une liste de donateurs-trices. Le seuil de 1000 F a été fixé pour qu'un salarié ordinaire puisse contribuer de manière significative à une campagne sans voir son soutien forcément rendu public.

Si ce sont des fonds propres ou des réserves financières du parti qui servent à financer pour part la campagne, cela devra être indiqué avec un résumé de l'origine première de ces fonds : cotisations de membres, jetons de présence d'élu-e-s, dons, contributions d'entreprises, autres revenus, etc.

Le-La citoyen-ne doit pouvoir *comprendre* d'où viennent les ressources financières ou du moins l'essentiel des ressources financières engagées par un parti ou groupement dans sa campagne électorale.

⁶ Les dons de personnes morales ou physiques résidant ou domiciliées hors du canton de Genève sont en principe interdits. Sont exceptés les dons en provenance de Suisses de l'étranger inscrits sur le rôle

électoral ad hoc tenu à jour par le service des votations et élections. Sont exceptés également les dons en provenance de personnes dont l'activité professionnelle est exercée dans le canton.

L'idée de cette disposition est que ce sont des personnes qui sont établies à Genève, ou y exerçant leur activité professionnelle principale, qui ont un intérêt et un droit légitime digne de protection à intervenir directement par des contributions monétaires, dans le processus électoral genevois visant à désigner le groupe de personnes, les 100 député-e-s, auxquelles la « patrie » genevoise « confie ses destinées », pour reprendre les termes de l'exhortation qui ouvre chaque séance du parlement genevois.

Hors du cercle des donateurs prévus, soit les résident genevois, avec aussi les Suisses de l'étranger inscrits dans le rôle électoral genevois du fait de leur lien antérieur avec Genève et qui y ont le droit de voter et d'élire, comme aussi les personnes, suisses ou étrangères exerçant leur activité professionnelle dans le canton, malgré une résidence dans un canton ou pays voisin... l'intervention dans la campagne, via une contribution *financière* directe ou indirecte est proscrite. Cela n'exclut bien sûr pas toute autre forme d'expression de soutien à telle ou telle liste.

A signaler que cette exclusion de donateurs étrangers est en vigueur dans nombre de pays et que ce n'est nullement une lubie des auteur-e-s du projet de loi, mais une recommandation du Conseil de l'Europe, qui figure en annexe de cet exposé des motifs et comporte la disposition suivante:

Article 7 – Dons de sources étrangères

Les Etats devraient limiter, interdire ou réglementer d'une manière spécifique les dons de sources étrangères.

On pourrait considérer que cette disposition peut et doit conduire à interdire des dons de source *étrangère*, mais que de prendre en compte le canton de Genève seulement restreint par trop le cercle des donateurs autorisés. Cette objection appelle la réponse suivante:

On est dans le cadre d'une élection *cantonale* et on ne voit pas l'intérêt légitime qu'aurait un financier zurichois, plutôt que brésilien, pour prendre un exemple concret, à peser avec ses moyens financiers sur une élection *genevoise*.

En outre, il faut relever que le Conseil fédéral, dans un communiqué du 31 janvier 2018, a indiqué « *rejeter l'initiative populaire "Pour plus de transparence dans le financement de la vie politique" (initiative sur la transparence).* » Ceci parce qu'il « *estime qu'une réglementation nationale sur le financement des partis, des campagnes électorales et des campagnes*

de votation n'est guère compatible avec les particularités du système politique suisse. »

A défaut de « réglementation nationale », que l'on peut bien sûr regretter, c'est donc bien le canton qui est – de l'avis même du Conseil fédéral – l'échelon de référence par défaut pour ce type de réglementation.

⁷ Le total cumulé des dons d'une seule personne morale ou physique ne peut dépasser le 5% du budget total de campagne.

Cette disposition exige que le financement maximum d'une campagne électorale repose sur des contributions dont le maximum est de 5%, soit un vingtième du total. Cela signifie que le nombre minimum de contributeurs au financement d'une campagne en faveur d'une liste quelconque est d'une vingtaine de personne, tendanciuellement plus, si leurs contributions ne sont pas rigoureusement égales.

Sans fixer une barrière excessive à la possibilité pour un parti ou un groupement de présenter une liste au Grand Conseil, cela garantit et renforce le caractère de démarche collective du dépôt d'une liste. Ce dépôt doit *déjà* être, à teneur de la LEDP, le fait d'une liste de 50 signataires ayant le droit de vote cantonal représentés par un-e mandataire, le nombre minimum de candidat-e-s, le nombre minimum de candidat-e-s se monte en outre à 17...

Ainsi, ce nombre de 20 contributeurs, comme *minimum* pour partir à l'assaut du Grand Conseil paraît raisonnable. Cette disposition vise en outre, surtout, à éviter une situation où le financement de la campagne en faveur d'une liste reposerait sur un nombre trop limité de contributeurs, voire de manière prépondérante sur un contributeur *unique*, qui pourrait ensuite être tenté d'exercer des pressions sur la députation, dont il aurait en quelque sorte « acheté » la présence au Grand Conseil, pour obtenir des interventions parlementaires conformes à ses intérêts particuliers, plutôt qu'au bien commun.

⁸ Au fur et à mesure de la production du matériel de campagne signalé dans le budget, une copie dudit matériel avec l'indication de sa diffusion et une copie du ou des contrats y afférents est également transmis à la Chancellerie d'Etat.

Cette disposition, essentiellement technique, vise à faire fournir en continu à la Chancellerie d'Etat le matériel électoral produit par les différents partis ou groupements engagés dans la campagne électorale, ainsi que les contrats de diffusion ou de publication y afférents.

Cela permettra à la Chancellerie d'Etat de garder le doigt sur le pouls de la campagne et de vérifier qu'on ne constate pas de déviations manifestement trop importantes par rapport au budget déposé. Le cas échéant, la Chancellerie pourra le communiquer publiquement...

Ce suivi en continu permet également un travail préparatoire utile pour la vérification des comptes de campagne après le dépôt de ceux-ci tels que prévue à l'al. 10.

⁹ Dans les 30 jours suivant l'élection au Conseil d'Etat (2^e tour), les groupements ou partis concernés déposent les comptes effectifs de campagne correspondant au budget de campagne transmis avant l'élection. Ils signalent le cas échéant les dépassements de budget, expliquent leur motif et indiquent leur couverture financière. Les comptes sont accompagnés des pièces permettant d'attester l'exactitude des mouvements financiers qu'ils reflètent.

C'est l'acte final du point de vue des partis. Ils ont 30 jours après l'élection du Conseil d'Etat au 2^e tour pour finaliser et déposer les comptes de campagne correspondant au budget déposé à la Chancellerie avant l'élection. Cette finalisation comporte des indications sur les dépassements éventuels du budget déposé, les motifs de ce dépassement et la couverture financière des dépenses supplémentaires engagées.

A signaler qu'il n'y a *pas* de dispositif visant à interdire ou pénaliser les dépassements de budget, tant que les différentes campagnes restent dans l'enveloppe globale maximum prévue à l'alinéa 2. Si des dépassements importants se produisent en cours de campagne, la disposition de l'alinéa 8 permet de les rendre publics sur le moment, ce qui maintient la transparence sur les dépenses, et le cas échéant permet de demander des explications au parti ou groupement concerné.

¹⁰ La Chancellerie prend les mesures nécessaires pour vérifier ou faire vérifier la sincérité de ces comptes et leur conformité aux dépenses effectives engagées dans la campagne. Elle rend rapport à ce sujet au Grand Conseil dans les 2 mois suivant l'élection.

Une fois les comptes déposés, soit au plus tard 30 jours après la fin de l'élection, la Chancellerie d'Etat vérifie la conformité de ces comptes aux dépenses effectives engagées dans la campagne.

Elle rend rapport au Grand Conseil en formulant toutes les observations utiles sur le déroulement de l'opération électorale sous l'angle de la transparence financière requise par la loi. Elle corrige cas échéant les

comptes pour que le parlement (et le public) dispose d'un état exact des dépenses en faveur de chacune des listes au Grand Conseil et au Conseil d'Etat. Ce rapport est rendu 60 jours après l'élection au plus tard.

11 Tout dépassement du plafond maximum budgétaire autorisé supérieur à 10% entraîne, une fois constaté, une diminution du nombre d'élu-e-s du groupement ou parti concerné au Grand Conseil au pro rata de ce dépassement. Le ou les sièges ainsi rendus vacants sont répartis entre les autres partis élus au Grand Conseil proportionnellement à leur résultat électoral en tenant compte des apparentements de liste.

Ici, il s'agit de la *sanction* en cas de non-respect du plafond budgétaire fixé par la loi.

A relever, en préambule, que nous avons introduit une marge de «tolérance» relativement généreuse de 10%. Celle-ci permet de s'assurer que les partis qui seraient sanctionnés ont réellement enfreint la loi de manière découlant, pour le moins, d'un défaut grave de contrôle de leurs dépenses et, possiblement, de manière volontaire.

Il faut relever ensuite que la sanction prévue est *proportionnée* à la faute. Par tranche de dépassement de 10% on prive le parti ou le groupement concerné d'un siège sur 10. Ainsi, un parti qui aurait dépassé le plafond de 20%, soit un parti qui aurait engagé pour son élection plus de 628 000 F en 2018 se verrait privé du 20% de ses sièges. Pour un groupe ayant 10 élu-e-s, il perdrait ainsi *deux* sièges. Ceux-ci seraient «redistribués» aux autres partis du Grand Conseil selon les règles ordinaires de répartition des sièges en cas d'élection relevant de la représentation proportionnelle en vigueur.

Un parti ayant dépensé plus du double du plafond, soit ayant engagé significativement plus d'un million se verrait *donc* priver du 100% de ses sièges !

Cette sanction proposée appelle quelques questions :

Pourquoi ne pas avoir prévu «simplement» une sanction financière par de fortes amendes proportionnées à l'infraction ?

Parce que le titre et l'esprit de cette loi, c'est « Le Grand Conseil n'est pas à vendre ! ». Or, une simple sanction *financière* permettrait toujours d'« acheter » des places au Grand Conseil... il ne ferait qu'en augmenter le *prix*.

Ne contredit-on pas la *volonté populaire* en privant de sièges un parti ayant obtenu les suffrages nécessaires pour les obtenir et en privant du statut de député des candidat-e-s élus ?

Non, d'abord parce que la disposition de plafonnement est au service précisément de la libre formation de cette même «volonté populaire». Ensuite parce que la sanction, ainsi que l'opprobre d'avoir violé la loi, est sans doute suffisamment dissuasive pour qu'elle n'ait, probablement, jamais à être appliquée.

Enfin, parce que notre régime légal a permis nombre de cas où des voix exprimées ne se traduisent pas en sièges : en 2005 – du fait du quorum à 7% – ce sont environ 15% des électeurs-trices qui n'ont pas été représentés « proportionnellement » au parlement. En 1993, 3 élu-e-s sur 100 ont dû renoncer à leur siège parce qu'ils étaient enseignant-e-s et que la loi ne leur permettait pas de siéger comme tels. Dans le cas qui nous occupe, l'effet sera bien moindre et pour de plus justes motifs.

Cette privation de sièges est-elle conforme au droit supérieur ?

L'intérêt public prépondérant et la proportionnalité de la mesure permettent de répondre positivement à cette question... Si la commission qui adoptera ce projet le juge nécessaire, elle pourrait même, en outre, par surcroît de précaution, proposer une disposition constitutionnelle ad hoc sur le plafonnement des dépenses électorales qui serait alors précisément soumise à l'approbation ou non par le souverain et qui légitimerait la mesure.

Au bénéfice de ces explications, nous vous invitons, Mesdames et Messieurs les député-e-s, à faire bon accueil à ce projet de loi. Touchant aux « conditions-cadres » de notre démocratie genevoise et visant à renforcer encore celle-ci, il devrait pouvoir être largement soutenu.

Annexe mentionnée

CONSEIL DE L'EUROPE

COMITE DES MINISTRES

Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales

*(adoptée par le Comité des Ministres le 8 avril 2003,
lors de la 835e réunion des Délégués des Ministres)*

Le Comité des Ministres, conformément à l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe,

Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres;

Considérant que les partis politiques constituent un élément fondamental des systèmes démocratiques des Etats et un moyen essentiel d'expression de la volonté politique des citoyens;

Considérant que le financement des partis politiques et des campagnes électorales dans tous les Etats doit être soumis à des normes, dans un souci de prévention et de lutte contre le phénomène de la corruption;

Convaincu que la corruption représente une menace sérieuse pour l'Etat de droit, la démocratie, les droits de l'homme, l'équité et la justice sociale, qu'elle entrave le développement économique, qu'elle met en danger la stabilité des institutions démocratiques et qu'elle mine les fondements moraux de la société;

Compte tenu des recommandations adoptées lors des 19e et 21e Conférences des ministres européens de la Justice (La Valette, 1994, et Prague, 1997, respectivement);

Etant donné le Programme d'action contre la corruption adopté par le Comité des Ministres en 1996;

Conformément à la déclaration finale et au plan d'action adoptés par les chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil de l'Europe, lors de leur 2e Sommet, qui s'est tenu à Strasbourg, les 10 et 11 octobre 1997;

Tenant compte de la Résolution (97) 24, portant les vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption, adoptée par le Comité des Ministres le 6 novembre 1997, en particulier le principe 15, visant à favoriser des règles sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales qui découragent la corruption;

Tenant compte de la Recommandation 1516 (2001) sur le financement des partis politiques, adoptée le 22 mai 2001 par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe,

A la lumière des conclusions de la 3e Conférence européenne des services spécialisés dans la lutte contre la corruption, ayant pour thème «le trafic d'influence et le financement illégal des partis politiques», qui s'est tenue à Madrid du 28 au 30 octobre 1998;

Rappelant dans ce contexte l'importance de la participation des Etats non membres aux activités du Conseil de l'Europe contre la corruption et se félicitant de leur contribution précieuse à la mise en œuvre du Programme d'action contre la corruption;

Etant donné la Résolution (98) 7, portant autorisation de créer l'Accord partiel et élargi établissant le «Groupe d'Etats contre la corruption – GRECO», et la Résolution (99) 5, instituant le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO), institution qui a pour objet d'améliorer la capacité de ses membres à lutter contre la corruption, en veillant à la mise en œuvre de leurs engagements dans ce domaine;

Persuadé que la sensibilisation de l'opinion publique aux questions de prévention et de lutte contre la corruption dans le domaine du financement des partis politiques est indispensable au bon fonctionnement des institutions démocratiques,

Recommande aux gouvernements des Etats membres d'adopter, dans leur système juridique national, des normes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, en s'inspirant des règles communes figurant en annexe à la présente recommandation, dans la mesure où des lois, des procédures ou des systèmes offrant des alternatives efficaces et fonctionnant de manière satisfaisante n'ont pas déjà été mis en place, et charge le «Groupe d'Etats contre la corruption – GRECO» de suivre la mise en œuvre de cette recommandation.

Annexe

Règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales

I. Sources externes de financement des partis politiques

Article 1 – Soutien public et privé aux partis politiques

Tant l'Etat que ses citoyens sont habilités à apporter leur soutien aux partis politiques.

L'Etat devrait accorder un soutien aux partis politiques. Le soutien de l'Etat devrait se situer dans des limites raisonnables. Le soutien de l'Etat peut être financier.

L'Etat devrait octroyer son soutien selon des critères objectifs, équitables et raisonnables.

Les Etats devraient s'assurer que tout soutien de l'Etat et/ou des citoyens ne porte pas atteinte à l'indépendance des partis politiques.

Article 2 – Définition du don à un parti politique

Le don signifie tout acte volontaire en vue d'accorder un avantage, de nature économique ou autre, à un parti politique.

Article 3 – Principes généraux relatifs aux dons

a. Les mesures prises par les Etats, relatives aux dons aux partis politiques, devraient contenir des règles spécifiques:

- pour éviter les conflits d'intérêts;
- pour assurer la transparence des dons et éviter les dons occultes;
- pour ne pas entraver l'activité des partis politiques;
- pour assurer l'indépendance des partis politiques.

b. Les Etats devraient :

- i. prévoir que les dons aux partis politiques, notamment ceux dépassant un plafond établi, soient rendus publics ;

- ii. examiner la possibilité d'introduire des règles fixant des limitations à la valeur des dons aux partis politiques ;
- iii. adopter des mesures visant à prévenir le contournement des plafonds établis.

Article 4 – Déductibilité fiscale des dons

La législation fiscale peut prévoir la déductibilité fiscale des dons aux partis politiques. Cette déductibilité fiscale devrait être limitée.

Article 5 – Dons de personnes morales

a. Outre les principes généraux relatifs aux dons, les Etats devraient prévoir :

- i. que les dons de personnes morales aux partis politiques apparaissent dans la comptabilité des personnes morales et
- ii. que les actionnaires ou tout membre individuel de la personne morale soient informés de la donation.

b. Les Etats devraient prendre des mesures visant à limiter, à interdire ou à réglementer de manière stricte les dons de personnes morales fournissant des biens ou des services aux administrations publiques.

c. Les Etats devraient interdire aux personnes morales contrôlées par l'Etat ou par les autres collectivités publiques de faire des dons aux partis politiques.

Article 6 – Dons aux entités liées aux partis politiques

Les règles relatives aux dons aux partis politiques, à l'exception de celles qui concernent la déductibilité fiscale – visée à l'article 4 –, devraient également être applicables, le cas échéant, à toutes les entités liées, directement ou indirectement, à un parti politique, ou qui se trouvent d'une quelconque manière sous le contrôle d'un parti politique.

Article 7 – Dons de sources étrangères

Les Etats devraient limiter, interdire ou réglementer d'une manière spécifique les dons de sources étrangères.

II. Sources de financement des candidats aux élections et des élus

Article 8 – Mise en œuvre des règles de financement des candidats aux élections et des élus

Les règles relatives au financement des partis politiques devraient s'appliquer, *mutatis mutandis* :

- au financement des campagnes électorales des candidats aux élections ;
- au financement des activités politiques des élus.

III. Dépenses de campagnes électorales

Article 9 – Limitation des dépenses

Les Etats devraient examiner la possibilité d'adopter des mesures visant à prévenir des besoins excessifs de financement de la part des partis politiques, telles que l'établissement de limitations aux dépenses des campagnes électorales.

Article 10 – Enregistrement des dépenses

Les Etats devraient exiger l'enregistrement de toutes les dépenses, directes ou indirectes, effectuées dans le cadre des campagnes électorales par chaque parti politique, chaque liste de candidats et chaque candidat.

IV. Transparence

Article 11 – Comptabilité

Les Etats devraient exiger que les partis politiques et les entités liées aux partis politiques mentionnées à l'article 6 tiennent une comptabilité complète et adéquate. Les comptes des partis politiques devraient être consolidés pour inclure, le cas échéant, les comptes des entités mentionnées à l'article 6.

Article 12 – Enregistrement des dons

a. Les Etats devraient exiger que la comptabilité du parti politique indique tous les dons reçus, y compris la nature et la valeur de chaque don.

b. En cas de dons supérieurs à un certain montant, le donateur devrait être identifié dans la comptabilité.

Article 13 – Obligation de présenter et de rendre publics les comptes

a. Les Etats devraient exiger que les partis politiques présentent les comptes mentionnés à l'article 11 à intervalles réguliers, au moins annuellement, à l'autorité indépendante mentionnée à l'article 14.

b. Les Etats devraient exiger que soient rendus publics régulièrement, au moins annuellement, les comptes des partis politiques mentionnés à l'article 11, ou au moins un résumé de ces comptes comprenant les informations exigées par l'article 10 et, le cas échéant, par l'article 12.

V. Contrôle

Article 14 – Contrôle indépendant

a. Les Etats devraient prévoir la mise en place d'un système de contrôle indépendant du financement des partis politiques et des campagnes électorales.

b. Le système de contrôle indépendant devrait comporter la vérification des comptes des partis politiques et des dépenses des campagnes électorales, ainsi que leur présentation et leur publication.

Article 15 – Personnel spécialisé

Les Etats devraient promouvoir la spécialisation du personnel judiciaire, policier et autre, en matière de lutte contre le financement illégal des partis politiques et des campagnes électorales.

VI. Sanctions

Article 16 – Sanctions

Les Etats devraient exiger que la violation des règles relatives au financement des partis politiques et des campagnes électorales fasse l'objet de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives.