

Projet présenté par le Conseil d'Etat

Date de dépôt : 8 novembre 2017

Projet de loi

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

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. 28, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ Les listes des signatures peuvent être consultées au service des votations et
élections jusqu'à la clôture du scrutin par toute personne domiciliée ou
exerçant ses droits politiques dans le canton. Le droit de consultation ne
confère pas le droit d'en obtenir copie.

Art. 29A Transparence – Dépôt de listes de candidats pour les élections (nouvelle teneur)

¹ Tout parti politique représenté au Grand Conseil soumet chaque année à
l'autorité compétente, le 30 juin au plus tard, ses comptes annuels, la liste
complète de ses donateurs, le montant des dons associés à chaque donateur et
l'attestation de conformité prévue à l'article 29D, alinéa 2.

² Tout parti politique, association ou groupement, non représenté au Grand
Conseil, qui dépose des listes de candidats lors des élections cantonales soumet
à l'autorité compétente, au plus tard le 30 juin de l'année suivant l'élection, ses
comptes annuels, la liste complète de ses donateurs, le montant des dons
associés à chaque donateur et l'attestation de conformité prévue à l'article 29D,
alinéa 2, de l'année électorale concernée.

³ L'alinéa 2 s'applique à tout parti politique, association ou groupement qui dépose des listes de candidats lors des élections communales, dans les communes dépassant 10 000 habitants.

⁴ Les alinéas 2 et 3 ne s'appliquent pas en cas d'élection tacite.

Art. 29B Transparence – Prise de position pour les votations (nouveau)

Pour autant qu'il ne soit pas soumis aux obligations de l'article 29A, tout parti politique, association ou 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, le montant des dons associés à chaque donateur et l'attestation de conformité prévue à l'article 29D, alinéa 2.

Art. 29C Transparence – Modalités (nouveau)

¹ L'autorité compétente transmet un modèle de comptes qui est adressé aux partis politiques, associations ou groupements concernés en leur rappelant leurs obligations et les délais à respecter. Elle leur transmet également des instructions relatives à la transparence.

² Les dons anonymes ou sous pseudonymes sont interdits si leur montant total dépasse 5 000 F par année en cas d'élection ou 5 000 F par opération électorale en cas de votation. Au-delà, le surplus doit être remboursé ou versé par le parti politique, l'association ou le groupement concerné à une association ou une fondation d'utilité publique poursuivant un but caritatif.

³ La prise en charge par l'Etat, au sens des articles 30 et 82, n'est pas versée ou doit être restituée si les obligations visées à l'alinéa 2 du présent article ainsi qu'aux articles 29A, 29B, 29C, alinéa 2 et 29D, alinéas 1 et 2, ne sont pas respectées. Demeurent réservées les sanctions administratives prévues à l'article 187A.

Art. 29D Vérification des comptes (nouveau)

¹ Les comptes et les listes des donateurs 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.

² Au terme de ses vérifications, l'organe de contrôle délivre une attestation de conformité à l'attention de l'autorité compétente.

³ En matière d'élection, des dépenses totales de l'année écoulée inférieures à 15 000 F entraînent une dispense de la vérification au sens des alinéas 1 et 2.

⁴ En matière de votation, des dépenses totales inférieures à 10 000 F pour toutes les opérations électorales d'une même date entraînent une dispense de la vérification au sens des alinéas 1 et 2.

Art. 29E Consultation (nouveau)

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.

Art. 83C, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ Les partis politiques représentés au Grand Conseil sont tenus de se conformer aux exigences de transparence des articles 29A, 29C et 29D.

Art. 187A Dossier non conforme (nouveau)

¹ Tout contrevenant aux articles 29A, 29B, 29C, alinéa 2, et 29D, alinéas 1 et 2, est passible d'une amende administrative d'au maximum 60 000 F.

² En cas de récidive, l'amende est au minimum de 5 000 F.

³ Les décisions définitives infligeant une amende administrative en application de la présente loi sont assimilées à des jugements exécutoires au sens de l'article 80 de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite, du 11 avril 1889.

Art. 193, al. 9 et 10 (nouveaux)

Modifications du ... (à compléter)

⁹ Les modifications découlant de la loi n° (*à compléter*) du (*à compléter*) s'appliquent aux partis politiques, associations ou groupements visés à l'article 29A dès l'année comptable suivant celle de l'entrée en vigueur de la loi précitée.

¹⁰ Les modifications découlant de la loi n° (*à compléter*) du (*à compléter*) s'appliquent aux groupements visés à l'article 29B dès la votation suivant la date d'entrée en vigueur de la loi précitée.

Art. 2 Entrée en vigueur

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

Certifié conforme

La chancelière d'Etat : Anja WYDEN GUELPA

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les Députés,

Introduction

La loi 10616, du 27 janvier 2011, modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982 (LEDP ; A 5 05), en matière de transparence et de financement des partis politiques, est entrée en vigueur le 29 mars 2011.

Eu égard aux difficultés pratiques d'application de ces nouvelles dispositions, notamment le fait d'exiger un contrôle par une fiduciaire indépendante dans tous les cas, sans distinction de montant, le Conseil d'Etat avait proposé, en août 2013 et septembre 2014, d'instaurer un seuil de matérialité de 5 000 F dans le cadre des votations et élections.

Finalement, c'est un seuil de 10 000 F pour les votations et un seuil de 15 000 F pour les élections qui avaient été adoptés par le Grand Conseil en novembre 2013, respectivement en décembre 2014.

Bien que ces modifications législatives aient considérablement amélioré le processus de contrôle des comptes tant du point de vue de l'Etat que de celui des partis politiques, associations et groupements, il apparaît, après plus de 5 ans de pratique, que certaines adaptations restent encore nécessaires pour simplifier le processus et atteindre l'objectif fixé par la loi 10616.

Dans le cadre de la préparation de ce projet de loi, le Conseil d'Etat a chargé la chancellerie d'Etat de procéder à une consultation des entités concernées, soit les partis politiques représentés au Grand Conseil ainsi que les partis et groupements ayant régulièrement déposé des prises de position durant l'année 2016. Elles étaient invitées à se prononcer sur chacune des modifications envisagées. Au total, 26 entités ont été consultées, 12 d'entre elles ont répondu. Parmi les partis représentés au Grand Conseil, ont répondu : le Parti Socialiste (PS), les Verts, le Parti Démocrate-Chrétien (PDC) et le Parti Libéral-Radical (PLR).

Parmi les autres groupements, ont répondu : les Vert'libéraux, la Fédération des entreprises romandes (FER), le Parti Radical de Gauche (PRG), le Syndicat interprofessionnel de travailleuses et travailleurs (SIT), le Rassemblement pour une politique sociale du logement (RPSL), le Cartel intersyndical, la Chambre de commerce, d'industrie et des services de Genève (CCIG), et l'Association transports et environnement (ATE). A également été consulté le

préposé cantonal à la protection des données et à la transparence (PPDT). Son avis figure en annexe du présent projet de loi.

1. Limitation du contrôle aux seules années électorales pour les entités autres que les partis politiques représentés au Grand Conseil

Actuellement, les partis politiques, groupements ou associations qui déposent une liste de candidats lors d'une élection cantonale ou communale doivent déposer leurs comptes chaque année. Cette obligation s'éteint au terme de la législature si le parti ou groupement en question ne redépose pas de liste de candidats.

Si cette exigence peut se révéler fondée lorsque le groupement ou parti en question a une activité, c'est-à-dire en principe lors de l'année électorale concernée, elle n'a plus beaucoup de sens, dans la plupart des cas, les années suivantes. En effet, il s'agit, en règle générale, soit de groupements qui se sont constitués exclusivement pour l'élection, soit de partis politiques communaux qui n'ont plus réellement d'activité les années suivantes. Or, il faut savoir que cette exigence génère actuellement un travail administratif disproportionné dans la mesure où elle induit un processus de demande de comptes et de rappel durant les 4 années qui suivent l'année électorale.

Pour cette raison, la modification proposée vise à exiger le dépôt des comptes uniquement lors de l'année électorale en question, année durant laquelle la majorité des frais de campagne ont lieu.

Sont exclus de cette modification les partis politiques représentés au Grand Conseil, qui bénéficient par ailleurs d'une participation annuelle de l'Etat de 100 000 F et de 7 000 F par député élu.

Par ailleurs, les partis ou groupements qui doivent déposer des comptes annuels lors d'une année électorale ne sont pas soumis à l'obligation de reddition de comptes pour chaque opération électorale de l'année en question. Ainsi, l'article 29B est-il subsidiaire à l'article 29A. En effet, les comptes annuels font état de la situation pour toute l'année et sont donc suffisants. Il s'agit d'ailleurs de la pratique actuelle.

Lors de la consultation, 9 entités se sont montrées favorables à la proposition (dont le PLR, le PDC, les Verts et le PS) et 3 sans avis. Les différents groupements se sont accordés à dire que les règles actuelles sont lourdes et qu'une telle mesure permettrait d'alléger à la fois le travail de l'administration et celui des petits partis qui disposent de peu de moyens. Cela épargnerait également à ces derniers des frais de contrôle trop importants.

Aucun avis défavorable concernant directement la limitation du contrôle n'a été exprimé. Le PPDT n'a pas exprimé d'avis particulier sur la question.

Partant, le Conseil d'Etat a décidé de maintenir cette modification et de la proposer par le présent projet de loi.

2. Liste des donateurs et dons anonymes

Le présent projet de loi prévoit l'obligation d'indiquer les montants individuels ainsi que le montant total des dons. Actuellement, seule la liste des donateurs est demandée et certains partis ou groupements communiquent spontanément le montant des dons au regard des noms des donateurs. Cette information, bien que non obligatoire, permet de s'assurer de l'exhaustivité de la liste des donateurs et, *in fine*, de l'absence de dons anonymes, par un contrôle de concordance entre le montant figurant sur la liste des donateurs et la comptabilité. Sans cette information, la chancellerie d'Etat n'est pas en mesure d'effectuer un quelconque contrôle de la liste des donateurs.

Par ailleurs, la loi actuelle prévoit le reversement des montants à des institutions d'utilité publique s'il n'est pas possible d'en identifier la provenance (dons anonymes). Or, il apparaît disproportionné d'exiger le reversement des dons lorsqu'ils sont par exemple récoltés lors de soirées de soutien. A cet effet, il est proposé de fixer un seuil de matérialité à 5 000 F (par année pour les élections et par campagne pour les votations), au-delà duquel les dons anonymes ou sous pseudonymes seraient interdits. Ainsi, les dons anonymes seraient tolérés, mais seulement dans une certaine mesure, en ce sens que le montant total annuel de ces derniers ne devrait pas dépasser le seuil de matérialité. Le surplus devrait être reversé à une institution d'utilité publique, conformément à la loi actuelle.

Lors de la consultation, sur les 12 prises de position, 6 étaient favorables à cette proposition (dont les Verts et le PS) et 2 sans avis. La plupart de ces entités ont salué l'incitation à plus de transparence. Différents montants pour le seuil de matérialité ont été proposés : 10 000 F (Verts et CCIG), 5 000 F (SIT et Cartel intersyndical), 2 500 F (PS), ou encore 200 F par don (RPSL).

Le Conseil d'Etat considère que le montant de 5 000 F correspond à un juste milieu et remplirait les objectifs recherchés. Il a donc retenu ce seuil.

4 entités (dont le PLR et le PDC) étaient opposées à l'indication des montants des dons au regard de chaque donateur. L'opposition ne résidait pas tant dans l'instauration d'un seuil de matérialité, mais bien plutôt dans le fait que chaque montant doive figurer à côté du nom du donateur, certains considérant cette situation comme une grave atteinte à la vie privée.

Le Conseil d'Etat relève cependant que le corollaire à la possibilité des dons anonymes implique de disposer du montant total des dons, ainsi que des montants des dons associés à chaque donateur, afin de pouvoir opérer un

contrôle rigoureux. C'est pourquoi il maintient sa proposition, laquelle permet une véritable transparence des comptes, tout en instaurant une tolérance à l'égard des dons anonymes.

3. *Sanctions*

Les sanctions actuelles prévues en cas de non-respect des dispositions relatives à la transparence sont les suivantes :

- a) pour les partis politiques, associations ou groupements représentés au Grand Conseil :
 - non-versement de la participation de l'Etat de 100 000 F par parti et de 7 000 F par député élu;
 - non-versement de la participation de l'Etat aux frais électoraux lors d'élections;
 - refacturation des frais d'affichage assumés par l'Etat.
- b) pour les partis politiques, associations ou groupements non représentés au Grand Conseil :
 - non-versement de la participation de l'Etat aux frais électoraux lors d'élections;
 - refacturation des frais d'affichage assumés par l'Etat.

Dans le deuxième cas de figure, il convient de rappeler que pour les partis communaux, associations ou groupements qui déposent des prises de position pour des votations communales, l'Etat n'assume aucun frais relatif à l'affichage, puisque celui-ci est directement pris en charge par les communes. L'Etat n'a donc aucun moyen de pression pour exiger le dépôt des comptes.

Par ailleurs, et même pour des votations cantonales, certains partis, associations ou groupements peuvent, dans l'absolu, préférer devoir assumer les frais d'affichage plutôt que de devoir engager des frais supplémentaires pour rendre les comptes conformes à la loi (frais de révision). La chancellerie d'Etat se retrouve ainsi démunie de tout moyen incitatif pour exiger le dépôt des documents prévus par la loi.

Pour cette raison et compte tenu du travail administratif généré par le non-respect des dispositions légales en vigueur, le Conseil d'Etat souhaite introduire le principe d'une amende administrative pour les partis, associations et groupements qui ne se conformeraient pas à la loi. Le montant maximum de l'amende a été fixé par analogie aux dispositions prévues en cas d'utilisation illicite des armoiries publiques.

Lors de la consultation, 9 avis étaient favorables à la proposition (dont le PLR, le PDC, les Verts et le PS). Dans l'ensemble, les entités favorables

rappelaient simplement l'importance du respect du principe de proportionnalité, particulièrement vis-à-vis des petits organismes disposant de peu de moyens administratifs et financiers.

3 entités y étaient défavorables, leur inquiétude principale étant le non-respect du principe de proportionnalité, avec notamment l'instauration d'un montant minimal en cas de récidive. Le plafond leur paraissait élevé vis-à-vis des petites entités.

Le Conseil d'Etat estime que l'ensemble des principes de la procédure administrative sont applicables et doivent être respectés. Cela comprend entre autres le principe de proportionnalité, l'interdiction du formalisme excessif et le respect du droit d'être entendu. L'amende administrative constituerait ainsi une *ultima ratio*.

4. Consultation des documents

A réitérées reprises, des électeurs se sont présentés au service des votations et élections (SVE) en réclamant une copie de certains documents reçus ou en tentant de les photographier avec leur téléphone portable.

Ces documents peuvent contenir des données personnelles, lesquelles doivent bénéficier d'une certaine protection au sens de l'article 21, alinéa 2, de notre Constitution cantonale (ci-après : Cst-GE), qui dispose que « *Toute personne a le droit d'être protégée contre l'emploi abusif des données qui la concernent* ».

En l'espèce, les données consultables concernent des prises de positions, des listes de candidats, des comptes, des listes des donateurs, des numéros de téléphone, la signature manuscrite ainsi que la date de naissance complète des signataires. La LEDP prévoit que les listes de signatures peuvent être consultées jusqu'à la clôture du scrutin et qu'elles doivent être détruites après la validation de celui-ci.

Le Tribunal fédéral a rappelé que, lorsqu'il existe un droit à la consultation de documents, ce droit implique la possibilité de faire des photocopies pour autant qu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose, et sous réserve d'un abus de droit de l'intéressé (arrêt 1P_601/2003, du 26 novembre 2003, considérant 2.4).

Le droit d'obtenir des copies ne peut donc être refusé que pour des motifs pertinents sachant que ce refus représente une restriction nécessitant une base légale, la défense d'un intérêt public ou la protection d'un droit fondamental d'autrui et le respect du principe de la proportionnalité.

Aujourd'hui, il semble important de clarifier cette question au regard du développement des technologies modernes qui permettent de diffuser de

nombreuses données très facilement. A titre exemplatif, une liste de signatures pourrait être diffusée sur un réseau social en quelques secondes.

Le Conseil d'Etat estime judicieux de procéder à une pesée d'intérêts entre le droit à l'information et l'intérêt à la protection des données personnelles. Dans un premier temps, il considérerait que la protection des données ne serait plus complètement garantie si les personnes consultant les documents étaient autorisées à en faire des copies, respectivement à les photographier.

La procédure de consultation a ensuite révélé que 8 entités étaient favorables à cette proposition (dont le PLR, le PDC, les Verts et les Socialistes). 4 y étaient cependant opposées. Certaines entités ont affirmé que, le but de la loi étant la transparence, la diffusion d'information paraissait légitime. A leur sens, expurger les documents des informations personnelles ou sensibles suffirait à atteindre le but recherché. D'autres ont déclaré qu'il devait être possible d'obtenir copie des comptes de campagne mais également des signatures, cela étant nécessaire à la libre formation de l'opinion.

Le PPDT était également défavorable à cette proposition. Selon lui, cette restriction dérogerait au principe posé à l'article 24, alinéa 2 LIPAD. Le droit d'obtenir des copies pourrait être refusé pour des motifs pertinents à examiner dans un cas concret et non constituer une exception définie abstraitement dans une loi. De plus, le droit de consultation comporte déjà en lui-même un risque de divulgation des documents, dans la mesure où il est toujours possible de prendre des notes qui pourraient être largement diffusées.

Le Conseil d'Etat a décidé de suivre très largement l'avis du PPDT et a adapté le projet de loi sur cette base. Il propose de limiter l'interdiction d'obtenir copie aux seules listes de signatures manuscrites, lesquelles demeurent cependant consultables jusqu'à la clôture du scrutin. Ces dernières étant ensuite détruites, elles doivent bénéficier d'une certaine protection. En revanche, la liste nominative des personnes signataires (sans la signature manuscrite) demeurerait accessible et consultable, même au-delà du scrutin. Une impression sur papier pourrait être obtenue auprès du SVE moyennant émolument.

Pour les comptes de campagne et les autres documents, le Conseil d'Etat renonce à la restriction envisagée dans l'avant-projet. Leur consultation et les éventuelles restrictions à celle-ci, ainsi que la question des copies, seraient réglées selon les principes généraux fixés dans la LIPAD.

Cette solution constitue un moyen adéquat et proportionné de respecter l'équilibre entre le droit à l'information et l'intérêt public à la protection des données personnelles, droit constitutionnellement garanti par l'article 21, alinéa 2 Cst-GE.

5. Election tacite

Le Conseil d'Etat souhaite ajouter une nouvelle disposition précisant qu'en cas d'élection tacite, les comptes ne sont pas demandés, hormis les comptes annuels des partis siégeant au Grand Conseil, qui doivent être produits durant toute la durée de la législature. Cette proposition n'a pas été soumise à la consultation des diverses entités mais elle correspond à la pratique actuelle.

Commentaire article par article

Les principes de technique législative disposent qu'un article de loi ne devrait pas comprendre plus de trois alinéas, chaque alinéa devant former une unité conceptuelle.

Le présent projet de loi prévoit une refonte de l'article 29A en cinq articles distincts (29A, 29B, 29C, 29D et 29E) afin d'y intégrer les éléments relevés ci-dessus.

Article 28, alinéa 1 (nouvelle teneur)

Toute personne domiciliée ou exerçant ses droits politiques dans le canton est autorisée à consulter la liste des signatures. Cette précision permet de codifier la pratique sachant que l'article 28 est le miroir de l'article 29E (consultation), le premier concernant la publicité des signatures et le second celle des comptes et listes de donateurs.

Cette consultation ne permet cependant pas de photocopier ou de photographier les listes de signatures manuscrites par quelque moyen technologique que ce soit.

Elle diffère du droit d'accès au sens de l'article 24, alinéa 2 LIPAD, ces documents contenant des données personnelles.

En revanche, la liste nominative des signataires demeurera accessible et consultable, même au-delà du scrutin. Il sera possible d'en obtenir copie moyennant émoluments.

Article 29A (nouvelle teneur)

Cet article reprend l'alinéa 1 de l'actuel article 29A.

Cette disposition permet, en cas d'élections, de limiter le dépôt des comptes et de la liste des donateurs uniquement à l'année électorale concernée lorsqu'il s'agit de partis politiques, associations ou groupements qui ne sont pas représentés au Grand Conseil.

En ce qui concerne les comptes des partis politiques représentés au Grand Conseil, il convient de maintenir ce contrôle annuel.

Par ailleurs, le montant de chaque don devra être précisé dans la liste des donateurs.

En cas d'élection tacite, et selon la pratique actuelle, les comptes ne sont pas demandés.

Article 29B (nouveau)

Cet article reprend l'alinéa 5 de l'actuel article 29A.

La procédure habituelle perdue en ce qui concerne les prises de position, mais elle fait à présent l'objet d'un article à part, pour davantage de lisibilité et afin de distinguer clairement la situation des élections de celle des votations.

A noter que cet article est subsidiaire à l'article 29A. Les partis politiques, associations ou groupements ne sont donc pas soumis à l'obligation de rendre des comptes après chaque opération électorale lorsque l'article 29A s'applique, les comptes annuels étant suffisants.

Comme dans le cas des élections, la liste des donateurs devra également comporter le montant des dons associés à chaque donateur.

Article 29C (nouveau)

Cet article régit l'application concrète du dépôt des comptes et les conséquences d'un dossier non conforme pour les partis politiques, associations ou groupements se trouvant au-dessus du seuil de matérialité fixé à l'article 29C, alinéa 2.

Alinéa 1

Cet alinéa reprend les alinéas 3 et 7 de l'actuel article 29A.

Des exemples de comptes et des instructions relatives à la transparence sont donnés aux partis pour leur permettre de savoir ce qui est concrètement attendu par le SVE.

Alinéa 2

Cet alinéa reprend l'alinéa 4 de l'actuel article 29A.

Cet alinéa permet d'introduire un seuil de matérialité pour les raisons évoquées dans l'exposé des motifs.

Alinéa 3

Cet alinéa reprend l'alinéa 6 de l'actuel article 29A.

La teneur de cet alinéa reste inchangée, sur le fond, mais les obligations à respecter sont précisées, avec un renvoi aux articles concernés.

La sanction envisagée est mentionnée, avec un renvoi à l'article 187A (nouveau) qui introduit le principe d'une amende administrative en cas de non-conformité aux exigences légales.

Article 29D (nouveau)

Cet article reprend les alinéas 9 et 10 de l'actuel article 29A.

Les dispositions sur la vérification des comptes demeurent inchangées mais font l'objet d'un article à part, pour davantage de clarté et de cohérence.

Article 29E (nouveau)

Cet article reprend l'alinéa 8 de l'actuel article 29A.

Cet article régit la consultation des documents au SVE (excepté en ce qui concerne les listes de signatures manuscrites, situation réglée par l'article 28, alinéa 1). Les principes de la LIPAD s'appliquent.

Article 83C (nouvelle teneur)

Cet article est inchangé sur le fond. Il s'agit uniquement d'adapter les références aux obligations en matière de transparence. Celles-ci étaient jusqu'alors contenue dans le seul article 29A, mais elles sont désormais prévues, pour les partis politiques représentés au Grand Conseil, aux articles 29A, 29C et 29D, du fait de la division de l'article 29A.

Article 187A (nouveau)

Cet article a pour but de limiter autant que possible le nombre de situations non conformes. En effet, de nombreux dossiers ne sont toujours pas conformes malgré la marche à suivre détaillée et les exemples qui sont remis aux partis politiques, associations ou groupements et malgré de nombreux rappels effectués par la chancellerie d'Etat. Cette situation étant récurrente, la chancellerie d'Etat sera désormais compétente pour infliger une amende lorsqu'un dossier nécessite le paiement de frais d'affichage ou la restitution de la participation. Il va de soi que tous les principes généraux du droit administratif demeurent applicables. Cela comprend le principe de proportionnalité, l'interdiction du formalisme excessif et le respect du droit d'être entendu.

Alinéa 1

Le montant de l'amende doit être suffisamment dissuasif pour éviter que l'option de l'amende soit préférée à la validation des comptes par un organe de révision. L'article 187A correspond à une transposition de l'article 187 qui régit l'utilisation illicite des armoiries publiques.

Alinéa 2

La même clause que pour l'utilisation illicite des armoiries publiques s'applique.

Alinéa 3

Il s'agit de la clause habituelle relative au caractère de titre exécutoire, au sens de la loi sur la poursuite pour dettes et la faillite pour les décisions étatiques.

Art. 193, al. 9 et 10 (nouveaux)

Il s'agit de prévoir à partir de quel moment le nouveau droit s'appliquera. Pour les partis politiques représentés au Grand Conseil ainsi que les partis, associations et groupements ayant déposé des listes lors des élections, le nouveau droit s'appliquera dès l'année suivant celle de l'entrée en vigueur de la loi. Concrètement cette situation implique que les comptes devront respecter les nouvelles obligations au 30 juin de l'année de référence. Par exemple, si la loi entre en vigueur en 2018, elle s'appliquera pour les comptes de l'année 2019, lesquels devront être transmis au 30 juin 2020.

Pour les votations, le nouveau droit s'appliquera dès la première votation suivant son entrée en vigueur.

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les Députés, de réserver un bon accueil au présent projet de loi.

Annexes :

- 1) *Planification des charges et revenus de fonctionnement découlant du projet*
- 2) *Tableau comparatif*
- 3) *Avis du préposé cantonal à la protection des données et à la transparence, du 30 mai 2017*

PLANIFICATION DES CHARGES ET REVENUS DE FONCTIONNEMENT DÉCOULANT DU PROJET
Projet de loi modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques (A 5 05)

Projet présenté par la Chancellerie

(montants annuels, en millions de F)	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	dès 2024
TOTAL charges de fonctionnement	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Charges de personnel [30]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Biens et services et autres charges [31]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Charges financières	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Intérêts [34]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Amortissements [33 + 366 - 466]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Subventions [363+369]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Autres charges [30-36]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
TOTAL revenus de fonctionnement	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Revenus [40 à 46]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
RESULTAT NET FONCTIONNEMENT	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

Remarques :

Date et signature du responsable financier :

le 28.09.2017

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

Tableau comparatif

Ancienne teneur	Nouvelle teneur
	<p>Art.1 Modifications</p> <p>La loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP), du 15 octobre 1982, est modifiée comme suit :</p>
<p>Chapitre V Prise de position et dépôt des listes de candidats</p> <p>Art. 28 Publicité des signatures</p> <p>¹ Les listes des signatures peuvent être consultées au service des votations et élections jusqu'à la clôture du scrutin.</p> <p>² Après la validation du scrutin, les listes sont détruites.</p> <p>Art. 29A, al. 1 Transparence</p> <p><i>Obligations en cas de dépôt de listes de candidats</i></p> <p>¹ Tout parti politique, association ou groupement qui dépose des listes de candidats pour des élections cantonales ou communales – 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. Des dépenses totales de l'année écoulée inférieures à 15 000 F entraînent une dispense de la vérification au sens des alinéas 9 et 10.</p>	<p>Art. 28, al. 1 (nouvelle teneur)</p> <p>¹ Les listes des signatures peuvent être consultées au service des votations et élections jusqu'à la clôture du scrutin par toute personne domiciliée ou exerçant ses droits politiques dans le canton. Le droit de consultation ne confère pas le droit d'en obtenir copie.</p> <p>Art. 29A Transparence – Dépôt de listes de candidats pour les élections (nouvelle teneur)</p> <p>¹ Tout parti politique représenté au Grand Conseil soumet chaque année à l'autorité compétente, le 30 juin au plus tard, ses comptes annuels, la liste complète de ses donateurs, le montant des dons associés à chaque donateur et l'attestation de conformité prévue à l'article 29D, alinéa 2.</p> <p>² Tout parti politique, association ou groupement, non représenté au Grand Conseil, qui dépose des listes de candidats lors des élections cantonales soumet à l'autorité compétente, au plus tard le 30 juin de l'année suivant l'élection, ses comptes annuels, la liste complète de ses donateurs, le montant des dons associés à chaque donateur et l'attestation de conformité prévue à l'article 29D, alinéa 2, de l'année électorale concernée.</p> <p>³ L'alinéa 2 s'applique à tout parti politique, association ou groupement qui dépose des listes de candidats lors des élections communales, dans les communes dépassant 10 000 habitants.</p> <p>⁴ Les alinéas 2 et 3 ne s'appliquent pas en cas d'élection tacite.</p>

<p>Art. 29A, al. 5 <i>[Obligations en cas de prise de position pour les votations]</i></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. Si ses dépenses totales pour toutes les opérations électorales d'une même date sont inférieures à 10 000 F, il est dispensé de la vérification au sens des alinéas 9 et 10.</p>	<p>Art. 29B Transparence – Prise de position pour les votations (nouveau) Pour autant qu'il ne soit pas soumis aux obligations de l'article 29A, tout parti politique, association ou 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, le montant des dons associés à chaque donateur et l'attestation de conformité prévue à l'article 29D, alinéa 2.</p>
<p>Art. 29A, al. 3 <i>[Obligations en cas de dépôt de listes de candidats]</i></p> <p>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.</p> <p>Art. 29A, al. 7 <i>[Obligations en cas de prise de position pour les votations]</i></p> <p>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.</p>	<p>Art. 29C Transparence – Modalités (nouveau)</p> <p>¹ L'autorité compétente transmet un modèle de comptes qui est adressé aux partis politiques, associations ou groupements concernés en leur rappelant leurs obligations et les délais à respecter. Elle leur transmet également des instructions relatives à la transparence.</p>
<p>Art. 29A, al. 4 <i>[Obligations en cas de dépôt de listes de candidats]</i></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>	<p>² Les dons anonymes ou sous pseudonymes sont interdits si leur montant total dépasse 5 000 F par année en cas d'élection ou 5 000 F par opération électorale en cas de votation. Au-delà, le surplus doit être remboursé ou versé par le parti politique, l'association ou le groupement concerné à une association ou une fondation d'utilité publique poursuivant un but caritatif.</p>
<p>Art. 29A, al. 2 <i>[Obligations en cas de dépôt de listes de candidats]</i></p> <p>² A défaut, la prise en charge par l'Etat, au sens des articles 30 et 82, n'est pas versée ou doit être restituée.</p> <p>Art. 29A, al. 6 <i>[Obligations en cas de prise de position pour les votations]</i></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, n'est pas versée.</p>	<p>³ La prise en charge par l'Etat, au sens des articles 30 et 82, n'est pas versée ou doit être restituée si les obligations visées à l'alinéa 2 du présent article ainsi qu'aux articles 29A, 29B, 29C, alinéa 2 et 29D, alinéas 1 et 2, ne sont pas respectées. Demeurent réservées les sanctions administratives prévues à l'article 187A.</p>

<p>Art. 29A, al. 9 <i>[Vérification et consultation publique]</i></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 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.</p> <p>Art. 29A, al. 10</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>Art. 29D Vérification des comptes (nouveau)</p> <p>¹ Les comptes et les listes des donateurs 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.</p> <p>² Au terme de ses vérifications, l'organe de contrôle délivre une attestation de conformité à l'attention de l'autorité compétente.</p>
<p>Art. 29A, al. 1 in fine <i>Obligations en cas de dépôt de listes de candidats</i></p> <p>¹ [...] Des dépenses totales de l'année écoulée inférieures à 15 000 F entraînent une dispense de la vérification au sens des alinéas 9 et 10.</p>	<p>³ En matière d'élection, des dépenses totales de l'année écoulée inférieures à 15 000 F entraînent une dispense de la vérification au sens des alinéas 1 et 2.</p>
<p>Art. 29A, al. 5 in fine <i>Obligations en cas de prise de position pour les votations</i></p> <p>⁵ [...] Si ses dépenses totales pour toutes les opérations électorales d'une même date sont inférieures à 10 000 F, il est dispensé de la vérification au sens des alinéas 9 et 10.</p>	<p>⁴ En matière de votation, des dépenses totales inférieures à 10 000 F pour toutes les opérations électorales d'une même date entraînent une dispense de la vérification au sens des alinéas 1 et 2.</p>
<p>Art. 29A, al. 8 <i>Vérification et consultation publique</i></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>Art. 29E Consultation (nouveau)</p> <p>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>Chapitre XV Partis politiques</p> <p>Art. 83C Obligations</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 de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985, ne sont pas versés ou doivent être remboursés.</p>	<p>Art. 83C, al. 1 (nouvelle teneur)</p> <p>¹ Les partis politiques représentés au Grand Conseil sont tenus de se conformer aux exigences de transparence des articles 29A, 29C et 29D.</p>

<p>Chapitre II Sanctions pénales et administratives</p> <p>Section 2 Sanctions administratives</p> <p>Art. 187 Utilisation illicite des armoiries publiques – amende administrative</p> <p>¹ Tout contrevenant aux dispositions de l'article 31, alinéa 3, est passible d'une amende administrative d'au maximum 60 000 F.</p> <p>² En cas de récidive, l'amende est au minimum de 5 000 F.</p> <p>³ De plus, si l'infraction émane d'un parti politique, association ou groupement, la participation de l'Etat aux frais électoraux n'est pas due.</p> <p>⁴ Les décisions définitives infligeant une amende administrative en application de la présente loi sont assimilées à des jugements exécutoires au sens de l'article 80 de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite, du 11 avril 1889.</p>	<p>Art. 187A Dossier non conforme (nouveau)</p> <p>¹ Tout contrevenant aux articles 29A, 29B, 29C, alinéa 2, et 29D, alinéas 1 et 2, est passible d'une amende administrative d'au maximum 60 000 F.</p> <p>² En cas de récidive, l'amende est au minimum de 5 000 F.</p> <p>³ Les décisions définitives infligeant une amende administrative en application de la présente loi sont assimilées à des jugements exécutoires au sens de l'article 80 de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite, du 11 avril 1889.</p>
<p>Titre IV Dispositions finales et transitoires</p> <p>Art. 193 Dispositions transitoires</p>	<p>Art. 193, al. 9 et 10 (nouveaux)</p> <p><i>Modifications du ... (à compléter)</i></p> <p>⁹ Les modifications découlant de la loi n° (à compléter) du (à compléter) s'appliquent aux partis politiques, associations ou groupements visés à l'article 29A dès l'année comptable suivant celle de l'entrée en vigueur de la loi précitée.</p> <p>¹⁰ Les modifications découlant de la loi n° (à compléter) du (à compléter) s'appliquent aux groupements visés à l'article 29B dès la votation suivant la date d'entrée en vigueur de la loi précitée.</p>
	<p>Art. 2 Entrée en vigueur</p> <p>Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.</p>



Financement des partis politiques – Projet de modification de la loi sur l'exercice des droits politiques

Avis du 30 mai 2017

Mots clés: veille législative, transparence, publicité des signatures, comptes et listes des donateurs, consultation, obtention de copies

Contexte: Par courriel du 21 avril 2017, M. Fabien Mangilli, Directeur de la Direction des affaires juridiques de la Chancellerie d'Etat, a soumis pour avis au Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence (ci-après: PPDT) un projet de modification de la loi sur l'exercice des droits politiques du 15 octobre 1982 (LEDP; RSGe A 5 05). Il est en particulier demandé à ce dernier de se prononcer notamment sur la question d'une dérogation à la LIPAD concernant l'impossibilité de lever des copies des comptes et des listes de donateurs (art. 28 et 29E).

Bases juridiques: art. 56 al. 2 litt. e LIPAD; art. 23 al. 8 RIPAD

1. Modifications de la LEDP

La loi 10616 du 27 janvier 2011, modifiant la LEDP en matière de transparence et de financement des partis politiques, est entrée en vigueur le 29 mars 2011. Quelques années plus tard, la Chancellerie d'Etat estime que certaines adaptations sont encore nécessaires pour simplifier le processus et atteindre l'objectif de la loi.

Les modifications envisagées sont les suivantes:

Art. 28 Publicité des signatures (nouvelle teneur)

¹ *Les listes des signatures peuvent être consultées au service des votations et élections (ci-après: SVE) par toute personne domiciliée ou exerçant ses droits politiques dans le canton jusqu'à la clôture du scrutin. Le droit de consultation ne confère pas le droit d'en lever copie.*

Art. 29A Transparence: dépôt de listes de candidats pour les élections (nouvelle teneur)

¹ *Tout parti politique représenté au Grand Conseil soumet chaque année à l'autorité compétente, le 30 juin au plus tard, ses comptes annuels, la liste complète de ses donateurs, le montant des dons associés à chaque donateur et l'attestation de conformité prévue à l'article 29D, alinéa 2.*

² *Tout parti politique, association ou groupement, non représenté au Grand Conseil, qui dépose des listes de candidats lors des élections cantonales soumet à l'autorité compétente, le 30 juin au plus tard de l'année suivant l'élection, ses comptes annuels, la liste complète de ses donateurs, le montant des dons associés à chaque donateur et l'attestation de conformité prévue à l'article 29D, alinéa 2, de l'année électorale concernée.*

³ *L'alinéa 2 s'applique à tout parti politique, association ou groupement qui dépose des listes de candidats lors des élections communales, dans les communes dépassant 10 000 habitants.*

Art. 29B Transparence: prise de position pour les votations (nouveau)

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, le montant des dons associés à chaque donateur et l'attestation de conformité prévue à l'article 29D, alinéa 2.

Art. 29C Transparence: modalités (nouveau)

¹ *L'autorité compétente transmet un modèle de comptes qui est adressé aux partis politiques, associations ou groupements concernés en leur rappelant leurs obligations et les délais à respecter. Elle leur transmet également des instructions relatives à la transparence.*

² *Les dons anonymes ou sous pseudonymes sont interdits si leur montant total dépasse CHF XXXX (montant qui sera fixé par le CE dans le PL). Au-delà, 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.*

³ *La prise en charge par l'Etat, au sens des articles 30 et 82, n'est pas versée ou doit être restituée si les obligations visées aux articles 29A, 29B, 29C, alinéa 2 et 29D, alinéas 1 et 2, ne sont pas respectées. Demeurent réservées les sanctions administratives de l'article 187A.*

Art. 29D Vérification des comptes (nouveau)

¹ *Les comptes et les listes des donateurs 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.*

² *Au terme de ses vérifications, l'organe de contrôle délivre une attestation de conformité à l'attention de l'autorité compétente.*

³ *Des dépenses totales de l'année écoulée inférieures à 15 000 F pour les élections et à 10 000 F pour les votations, entraînent une dispense de la vérification au sens des alinéas 1 et 2.*

Art. 29E Consultation (nouveau)

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. Le droit de consultation ne confère pas le droit d'en lever copie.

Art. 187A Dossier non conforme (nouveau)

¹ *Tout contrevenant aux articles 29A, 29B, 29C, alinéa 2 et 29D, alinéas 1 et 2, est passible d'une amende administrative d'au maximum 60 000 F.*

² *En cas de récidive, l'amende est au minimum de 5 000 F.*

³ *Les décisions définitives infligeant une amende administrative en application de la présente loi sont assimilées à des jugements exécutoires au sens de l'article 80.*

2. Dispositions de la LIPAD relatives à la transparence

Aux termes de la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données, du 5 octobre 2001 (LIPAD; RSGe A 2 08), toute personne, physique ou morale, a accès aux documents en possession des institutions, sauf exception prévue ou réservée par la loi. **L'accès comprend la consultation sur place des documents et l'obtention de copies des documents** (art. 24 al. 1 et 2 LIPAD).

Au sens de la loi, les documents sont tous les supports d'informations détenus par une institution contenant des renseignements relatifs à l'accomplissement d'une tâche publique (art. 25 al. 1 LIPAD).

Constituent de tels documents les messages, rapports, études, procès-verbaux approuvés, statistiques, registres, correspondances, directives, prises de position, préavis ou décisions. Pour les informations n'existant que sous forme électronique, seule l'impression qui peut en être obtenue sur un support papier par un traitement informatique simple est un document.

Les notes à usage personnel, les brouillons ou autres textes inachevés ainsi que les procès-verbaux non encore approuvés ne constituent pas des documents au sens de la loi (art. 25 al. 2 à 4 LIPAD).

Pour autant que cela ne requiert pas un travail disproportionné, un accès partiel doit être préféré à un simple refus d'accès à un document dans la mesure où seules certaines données ou parties du document considéré doivent être soustraites à communication. Les mentions à soustraire au droit d'accès doivent être caviardées de façon à ce qu'elles ne puissent être reconstituées et que le contenu informationnel du document ne s'en trouve pas déformé au point d'induire en erreur sur le sens ou la portée du document. Lorsque l'obstacle à la communication d'un document a un caractère temporaire, l'accès au document doit être différé jusqu'au terme susceptible d'être précisé plutôt que simplement refusé. La décision de donner un accès total, partiel ou différé à un document peut être assortie de charges lorsque cela permet de sauvegarder suffisamment les intérêts à protéger (art. 27 LIPAD).

L'art. 26 LIPAD prévoit une liste d'exceptions (non exhaustive) à l'accès aux documents:

Les émoluments sont réglés à l'art. 24 al. 1 RIPAD.

Au niveau fédéral, l'art. 6 (principe de transparence) de la loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration du 17 décembre 2004 (LTrans; RS 152.3) prévoit que:

¹ *Toute personne a le droit de consulter des documents officiels et d'obtenir des renseignements sur leur contenu de la part des autorités.*

² ***Elle peut consulter les documents officiels sur place ou en demander une copie. La législation sur le droit d'auteur est réservée.***

³ *Si les documents officiels ont déjà été publiés par la Confédération sur papier ou sous forme électronique, les conditions énoncées aux al. 1 et 2 sont réputées remplies".*

3. Travaux préparatoires relatifs à la LIPAD et à la LTrans

S'agissant du droit d'accès prévu à l'art. 24 LIPAD, le commentaire du PL 8356¹ précise notamment ce qui suit:

"Le droit d'accès prévu par la LIPAD est défini comme un droit de consultation sur place ainsi qu'un droit à l'obtention de copies (à l'instar de l'avant-projet de loi fédérale sur la transparence de l'administration), à l'exclusion d'un droit à l'obtention d'explications orales sur les documents"

Quant à l'émolument pour lever copie, il est indiqué: "... pour l'obtention de copies de documents, il est normal qu'un émolument puisse être perçu en couverture des frais, en principe modiques, qu'implique la fourniture de cette prestation. Par ailleurs, à l'instar de l'avant-projet de loi fédérale sur la transparence de l'administration, il est justifié de pouvoir vendre au prix du marché la copie de documents se prêtant à une commercialisation, dans des limites à fixer par voie réglementaire".

Selon le message du Conseil fédéral relatif à la loi fédérale sur la transparence de l'administration du 12 février 2003 (FF 2003 1807), applicable au secteur public de la Confédération: "La «consultation» des documents officiels peut aussi s'exercer par l'«obtention d'une copie» soit remise sur place, soit envoyée à domicile. Dans ces cas, un émolument peut être perçu (art. 17, al. 3, let. b). Le projet n'interdit pas de copier le document, à condition que l'état du document le permette. Cette limite n'est pas précisée expressément, car elle découle du principe d'égalité entre les demandeurs, déduit lui-même de l'art. 6 du projet (voir commentaire de l'art. 6): l'accès à «toute personne» ne pourrait plus être garanti si les premiers demandeurs à consulter les documents devaient par leurs manipulations les endommager de manière à rendre leur accès impossible pour les suivants.

¹ <http://ge.ch/grandconseil/memorial/seances/540401/52/>

La réutilisation des copies de documents protégés par le droit d'auteur est assujettie aux règles du droit d'auteur" (p. 1845).

4. Appréciation

A titre liminaire, le Préposé cantonal remarque que la question de la transparence et du financement des partis politiques est un sujet actuel et récurrent.

Dans le cadre de l'Union européenne, il faut citer le Règlement (CE) No 2004/2003 du Parlement européen et du Conseil, du 4 novembre 2003, relatif au statut du financement des partis politiques au niveau européen qui règle les demandes de financement des partis politiques par l'Union européenne, la vérification de ces comptes et les obligations liées au financement (publication des comptes, interdiction des dons anonymes, etc.).

S'agissant du statut juridique des partis politiques au Royaume-Uni, le rapport de droit comparé sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales de l'Office fédéral de la justice, daté du 10 juin 2011, indique: *"La loi de 2000 sur les partis politiques, les élections et les référendums (ci-après: « loi sur les partis politiques », désignée en anglais par le sigle « PPERA ») n'offre pas de définition, juridique ou autre, des partis politiques et aucune disposition de la législation du pays ne leur impose de statut particulier. Cependant, la loi impose des obligations légales aux partis politiques et les reconnaît juridiquement. Les partis doivent donc s'enregistrer auprès de la Commission électorale pour pouvoir présenter des candidats à une élection. Ils doivent pour cela soumettre à la Commission les pièces suivantes: un formulaire d'inscription indiquant le nom du parti, les coordonnées d'au moins deux de ses responsables, le lieu où ce parti doit être enregistré et l'existence ou non d'une ou plusieurs unité(s) financière(s) au sein du parti; un exemplaire des statuts du parti; un projet financier montrant la façon dont le parti entend respecter les obligations en matière d'audit sur les financements. [...] Les partis politiques sont tenus de présenter à la Commission électorale, tous les trimestres, des déclarations relatives aux dons perçus. Les dons suivants doivent y être présentés: dons ou dons cumulés de plus de 5 000 £ émanant de donateurs autorisés et reçus par le siège du parti durant une année civile; dons ou dons cumulés de plus de 1 000 £ émanant de donateurs autorisés et reçus par une des unités financières du parti durant une année civile; dons ou dons cumulés de plus de 1 000 £ émanant de donateurs dont des dons ou des dons cumulés de plus de 5 000 £ ont déjà été acceptés durant la même année civile; dons de plus de 200 £ reçus d'un donateur non autorisé ou anonyme"*² (pp. 13 ss).

Le Préposé cantonal a également connaissance d'un rapport du Groupe d'Etats contre la corruption (Greco) publié le 25 août 2016, dans lequel cet organe du Conseil de l'Europe relève que la Suisse reste le seul Etat européen sans législation sur la transparence du financement des partis politiques³.

Fort du constat que, dans notre pays, les citoyens ne peuvent que spéculer sur qui se cache derrière une campagne et sur l'importance de l'engagement financier d'entreprises, de groupes d'intérêt ou de riches individus, le parti socialiste a lancé l'Initiative populaire fédérale *«Pour plus de transparence dans le financement de la vie politique (Initiative sur la transparence)»* (délai au 26 octobre 2017)⁴. Le texte entend introduire une disposition dans la Constitution fédérale (art. 39a: Publicité du financement des partis politiques, des campagnes électorales et des campagnes de votation) ainsi rédigée:

¹ *La Confédération légifère sur la publicité du financement:*
a. *des partis politiques;*

² <https://www.ejpd.admin.ch/dam/data/bj/aktuell/news/2011/2011-07-14/studie-parteifinanzierung-f.pdf>

³ Troisième Rapport de Conformité intérimaire sur la Suisse, «Incriminations (STE 173 et 191, PDC 2)», «Transparence du financement des partis politiques», adopté par le GRECO lors de sa 72^{ème} Réunion Plénière (Strasbourg, 27 juin – 1^{er} juillet 2016).

⁴ <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/sicherheit/kriminalitaet/korruption/grecoberichte/ber-iii-2016-8-f.pdf>

⁵ <https://www.sp-ps.ch/fr/campagnes/recoltes-de-signatures/initiative-sur-la-transparence>

- b. des campagnes en vue d'élections à l'Assemblée fédérale;
- c. des campagnes en vue de votations au niveau fédéral.

² Les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale communiquent chaque année à la Chancellerie fédérale leur bilan et leur compte de résultat, ainsi que le montant et l'origine de toutes les libéralités en argent ou en nature d'une valeur supérieure à 10 000 francs par an et par personne qu'ils ont reçues; l'auteur de chacune des libéralités doit pouvoir être identifié.

³ Quiconque dépense un montant supérieur à 100 000 francs en vue d'une élection à l'Assemblée fédérale ou d'une votation fédérale communique à la Chancellerie fédérale, avant la date de l'élection ou de la votation, son budget global, le montant de ses fonds propres ainsi que le montant et l'origine de toutes les libéralités en argent ou en nature d'une valeur supérieure à 10 000 francs par personne qu'il a reçues; l'auteur de chacune des libéralités doit pouvoir être identifié.

⁴ La Chancellerie fédérale publie chaque année les informations visées à l'al. 2. Elle publie les informations visées à l'al. 3 suffisamment tôt avant l'élection ou la votation; elle publie le décompte final après que ces dernières ont eu lieu.

⁵ L'acceptation de libéralités anonymes en argent ou en nature est interdite. La loi règle les exceptions.

⁶ La loi fixe les sanctions applicables en cas de non-respect des obligations de publicité.

A Genève, s'agissant des travaux préparatoires qui aboutiront à la modification de la LEDP en matière de transparence et de financement des partis politiques, le rapport de la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil chargée d'étudier le PL 10616-B, du 29 novembre 2010⁵, mentionne l'audition de la Préposée adjointe en ces termes: "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. [...] Mme 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" (pp. 7 s.)

De cela, le Préposé cantonal tire la conclusion que la tendance actuelle est de rendre le financement des partis politiques davantage transparent, que ce soit par le biais de l'information active ou de l'information passive.

Quand bien même le présente projet de loi ne concerne que la transparence passive, le Préposé cantonal rappelle que la LIPAD exige que les institutions communiquent spontanément au public les informations qui sont de nature à l'intéresser, à moins qu'un intérêt prépondérant ne s'y oppose (principe de la transparence active, art. 18 al. 1).

Le Préposé cantonal relève en outre qu'en 2002, un citoyen genevois a été autorisé à consulter les comptes des partis socialiste et libéral auprès du Service genevois des votations et élections (SVE). La levée de copies a en revanche été refusée. L'électeur faisait valoir que le droit d'accès institué par l'article 29A al. 5 LEDP ("Les comptes déposés et les listes de donateurs sont consultables par toute personne exerçant ses droits politiques dans

⁵ <http://ge.ch/grandconseil/data/texte/PL10616B.pdf>

le canton") comportait celui de lever copie des documents conformément à l'art. 24 al. 2 LIPAD.

Le 26 août 2003, le Tribunal administratif a rejeté le recours de l'électeur, au motif que la norme précitée restreignait le droit d'accès aux citoyens, et l'obtention de copies permettrait une diffusion des informations à des personnes qui ne sont pas titulaires des droits politiques dans le canton, ce que la loi tenait précisément à éviter.

Dans son arrêt 1P_601/2003, A., du 26 novembre 2003, le Tribunal fédéral explique notamment au considérant 2.4: "*Certes, l'art. 29A al. 5 LEDP ne permet pas expressément la levée de copies des documents dont la consultation est autorisée. Toutefois, selon la jurisprudence relative au droit d'être entendu, lorsqu'il existe un droit à la consultation de documents, ce droit implique la possibilité de faire des photocopies, dans la mesure où il n'en résulte pas un travail excessif pour l'autorité, pour autant qu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose, et sous réserve d'un abus de droit de l'intéressé (ATF 116 la 325 consid. 3a p. 326ss; 117 la 424 consid. 28b p. 429). Le droit d'obtenir des copies apparaît ainsi comme le corollaire du droit d'accès au dossier, et il ne peut être refusé que pour des motifs pertinents. Force est de constater qu'en l'espèce, les raisons invoquées par la cour cantonale n'apparaissent pas suffisantes. En effet, le droit d'accès comporte en lui-même un risque de divulgation des renseignements, en particulier lorsque le justiciable est également autorisé à prendre des notes. Il lui est en effet loisible de copier intégralement à la main les documents consultés, et d'en établir une version dactylographiée dont rien ne peut empêcher par la suite une large diffusion. Dans ces conditions, l'obtention de photocopies sur place constitue une simple facilité, et on ne voit pas pour quelle raison celle-ci a été refusée au recourant. La qualité de citoyen genevois est certes une condition d'accès aux documents, mais celle-ci ne saurait justifier une restriction à leur utilisation. De toute façon, le refus opposé au recourant n'est manifestement pas apte à atteindre le but apparemment recherché. Il apparaît par conséquent arbitraire*".

S'agissant de la consultation des documents, l'exposé des motifs de l'avant-projet du 10 avril 2017 porté à la connaissance du Préposé cantonal indique: "*A réitérées reprises des électeurs se sont présentés au SVE en réclamant une copie de certains documents reçus ou en tentant de les photographier avec leur téléphone portable. Ces documents peuvent contenir des données personnelles, lesquelles doivent bénéficier d'une certaine protection au sens de l'article 21, alinéa 2 de notre Constitution cantonale (ci-après: Cst-GE): «Toute personne a le droit d'être protégée contre l'emploi abusif des données qui la concernent». En l'espèce, les données consultables concernent des prises de positions, des listes de candidats, des comptes, des listes des donateurs, des numéros de téléphone, la signature manuscrite ainsi que la date de naissance complète des signataires. C'est pourquoi la LEDP prévoit que ces listes de signatures peuvent être consultées jusqu'à la clôture du scrutin et qu'elles doivent être détruites après la validation de celui-ci. [...] Aujourd'hui, il semble important de clarifier cette question au regard du développement des technologies modernes qui permettent de diffuser de nombreuses données très facilement. A titre exemplatif, une liste de signatures pourrait être diffusée sur un réseau social en quelques secondes. Le Conseil d'Etat estime judicieux de procéder à une pesée d'intérêts entre le droit à l'information et l'intérêt à la protection des données personnelles. Il considère que la protection des données ne serait plus complètement garantie si les personnes consultant les documents étaient autorisées à en faire des copies, respectivement à les photographier. En effet, cela permettrait une diffusion trop large. Il demeurerait cependant possible de prendre des notes. Cette solution correspond à un moyen adéquat et proportionné permettant de respecter l'équilibre entre le droit à l'information et l'intérêt public à la protection des données personnelles, droit constitutionnellement garanti à l'article 21, alinéa 2 Cst-GE*".

Le commentaire article par article de l'avant-projet du 10 avril 2017 avance, s'agissant des art. 28 et 29 E LEDP: "*Toute personne domiciliée ou exerçant ses droits politiques dans le canton est autorisée à consulter la liste des signatures. Cette précision permet de codifier la pratique sachant que l'article 28 est le miroir de l'article 29E (consultation), le premier*

concernant la publicité des signatures et le second celle des comptes et listes de donateurs. Cette consultation ne permet cependant pas de photocopier ou de photographier les documents par quelque moyen technologique que ce soit. Elle diffère du droit d'accès au sens de l'article 24, alinéa 2 LIPAD, ces documents contenant des données personnelles".

Le Préposé cantonal relève que la teneur actuelle de l'art. 28 al. 1 LEDP permet à quiconque de consulter les listes des signatures, la modification proposée l'autorisant à toute personne domiciliée ou exerçant ses droits politiques dans le canton jusqu'à la clôture du scrutin. L'alinéa 2 prévoit que les listes sont détruites après la validation du scrutin

Le Préposé cantonal prend note de la volonté du Conseil d'Etat de ne pas permettre la levée de copies des listes des signatures (art. 28 LEDP) et des comptes et listes de donateurs (art. 29E LEDP).

Les restrictions reposeraient sur des bases légales, qui constitueraient alors des exceptions au principe posé par l'art. 24 al. 2 LIPAD. Le Préposé cantonal n'a toutefois pas connaissance d'une telle équivalence dans le droit fédéral ou le droit cantonal.

Il se demande à cet égard si cela ne créerait pas un fâcheux précédent dans notre ordre juridique, ce d'autant plus que:

- Le droit d'obtenir des copies constitue le corollaire du droit d'accès au dossier; il n'en est qu'une simple facilité;
- S'il peut être refusé, cela ne peut être que pour des motifs pertinents à examiner dans un cas concret, et non par une exception définie abstraitement dans une loi. A cet égard, la levée de copies dans un cas donné resterait tout à fait envisageable (abus de droit de l'intéressé par exemple);
- Le droit de consultation comporte déjà en lui-même un risque de divulgation des documents. Or, la Chancellerie d'Etat indique elle-même qu'il demeurerait possible de prendre des notes. De la sorte, celui qui consultera pourra copier intégralement à la main les documents consultés, et en établir une version dactylographiée sujette à large diffusion.

Etant donné ce qui précède, le Préposé cantonal invite la Direction des affaires juridiques de la Chancellerie d'Etat à se demander si l'interdiction de lever copies des listes des signatures et des comptes et listes de donateurs est vraiment nécessaire au vu des objectifs poursuivis.

* * * * *

Le Préposé cantonal remercie la Direction des affaires juridiques de la Chancellerie d'Etat de l'avoir consulté et se tient à disposition pour tout renseignement complémentaire.

Stéphane Werly
Préposé cantonal

Pascale Byrne-Sutton
Préposée adjointe