

RAPPORT DE MAJORITE DE LA COMMISSION

chargée d'examiner l'objet suivant :

(282) Exposé des motifs et

- projet de loi sur le financement des formations politiques (motion Montangero) et**
- projet de loi modifiant la loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques (contre-projet du Conseil d'Etat à la motion Montangero)**
- et Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la motion Stéphane Montangero et consorts visant à modifier la loi sur l'exercice des droits politiques en introduisant les notions de transparence des coûts et de plafonnement des dépenses électorales pour les campagnes politique**

La commission s'est réunie à quatre reprises : les lundis 31 mai 2010, 27 septembre 2010 et 29 novembre 2010 ainsi que le mardi 25 janvier 2011 au Département de l'Intérieur (Château cantonal) à Lausanne.

La commission était composée de M. François Brélaz, M. Jérôme Christen, M. Yves Ferrari, Mme Christiane Jaquet-Berger, Mme Catherine Labouchère, M. Nicolas Mattenberger, M. Alain Monod (président de la commission), M. Stéphane Montangero, M. Jean-Marc Sordet, M. Laurent Wehrli (excusé le 27 septembre 2010) et de la rapportrice soussignée.

Pour le Département de l'Intérieur (DINT) étaient présents, lors des séances, le chef du Département, M. Philippe Leuba, ainsi que M. Eric Golaz (chef du SeCRI), M. Sylvain Jaquenoud (chef de la section des droits politiques, SeCRI) et M. Jean-Luc Schwaar (chef du SJL, pour la séance du mardi 25 janvier 2011 uniquement).

Les notes de séance ont été tenues par Mme Sophie Métraux, secrétaire de commissions parlementaires au SGC, ce dont la commission la remercie vivement.

I. Introduction

Portée matérielle de la motion

A titre liminaire, il convient de rappeler que la motion étudiée demande au Conseil d'Etat de préparer un projet de *Loi sur le financement des formations politiques* qui prévoit notamment :

- le *plafonnement des budgets de campagne* des partis politiques en fonction de la nature des élections et votations et de la taille des communes ;
- la *transparence* par la transmission annuelle des *comptes* de tout groupement qui présente des candidats sur des listes électorales au niveau communal, cantonal ou fédéral. Ces documents doivent pouvoir être consultés par toute personne qui en fait la demande ;
- la *transparence* par la transmission annuelle de la *liste des donateurs* de plus de CHF 5'000.-. Ces documents doivent pouvoir être consultés par toute personne qui en fait la demande.

Demandes d'instruction complémentaires auprès d'experts

Face à la complexité des questions à traiter, il importe de relever que d'emblée une majorité de la commission regrette la sécheresse des recherches et des réflexions qui sous-tendent le projet du Conseil d'Etat. Sur le plan *international*, il n'est fait aucune mention de plusieurs réflexions concernant la transparence et la limitation qui sont préconisées par des groupes internationaux reconnus dont fait partie la Suisse. Sur le plan du *droit interne*, la faiblesse d'analyse des questions de constitutionnalité est également signalée. Ces manques d'information étant préjudiciables au projet, l'audition de *M. Tiziano Balmelli* dont l'expertise est reconnue et l'audition considérée comme profitable à la prise de décision, est sollicitée.¹ A titre de deuxième référence, l'avis de *M. Mathieu Gunzinger* est également requis.² Dans le cadre de leurs travaux et à leur demande, les membres de la commission ont donc reçu la documentation complémentaire suivante :

Annexe 1 : Première et deuxième séries de questions-réponses adressées à MM. Tiziano Balmelli et Mathieu Gunzinger ;

Annexe 2 : L'ATF 125 I 441 tel que partiellement traduit à la SJ 2000 I 266, pp. 266-269 ;

Annexe 3 : Note du SJL relative à l'arrêt susmentionné ;

Annexe 4 : Tableau miroir.

Position du Conseil d'Etat

A toutes fins utiles, il faut relever que le Conseil d'Etat émet un préavis négatif sur l'adoption d'un projet de loi sur le financement des formations politiques (nLFFP) et lui oppose un contre-projet modifiant la LEDP qui n'entre pas en matière sur le plafonnement des budgets de campagne des formations politiques. Sur le fond de la nLFFP, le Conseil d'Etat considère que l'engagement de *moyens financiers* est inévitable dès lors que l'on souhaite favoriser une large participation politique de la population. Ensuite, le Conseil d'Etat considère que les *difficultés juridiques* d'une telle législation se posent avec acuité. Aucune disposition similaire n'existe ni au plan fédéral, ni au plan cantonal. La législation tessinoise en la matière ayant d'ailleurs été revue par le Tribunal fédéral (ATF 125 I 441). Enfin, il existe également selon le Conseil d'Etat, des *obstacles pratiques* considérables qu'impose l'application d'une telle législation. Toutefois, considérant que la démocratie suppose la transparence, le Conseil d'Etat propose des dispositions modifiant la LEDP relatives au caractère public des finances des partis. La législation envisagée assure la transparence quant aux liens, entre donateurs et partis politiques, susceptibles d'avoir un impact sur les formations et les élus. Cette contre-proposition constitue à elle seule une première au regard des rares cantons possédant une législation en la matière, à savoir Genève, le Tessin et Neuchâtel.

II. Discussion générale

I. Contexte général

Les moyens financiers jouent aujourd'hui un rôle essentiel dans la compétition pour le maintien ou l'obtention du pouvoir de l'Etat. Même en Suisse, on observe que tous les partis politiques ressentent la nécessité d'augmenter constamment leurs dépenses électorales en vue de renforcer leur

¹ M. Tiziano Balmelli a notamment rédigé une thèse de doctorat intitulée « Le financement des partis politiques et des campagnes électorales – Entre exigences démocratiques et corruption » à l'Université de Fribourg en 2001. Il a en outre composé un projet de loi type sur la question du financement des campagnes des formations politiques et est l'auteur du recours de droit public contre la législation tessinoise en matière de financement des partis politiques par des tiers. Intervenant régulier auprès des médias, il présente notamment ses analyses dans le cadre de conférences organisées par le Conseil de l'Europe.

² Mathieu Gunzinger, « Analyse comparative des ressources financières des partis politiques suisses ». Cahiers de l'IDHEAP n° 240, Lausanne 2007.

position dans la lutte pour la conquête ou la conservation du pouvoir. Si la question délicate des rapports entre pouvoirs politiques, économiques et financiers n'est pas nouvelle et participe d'une réflexion générale autour de *lutte contre la corruption*, la question du financement de la vie politique, et surtout du processus électoral, pose l'enjeu démocratique essentiel et plus profond de *l'accès et de l'exercice du pouvoir dans la société*. Tout comme le relève M. Tiziano Balmelli, les problèmes auxquels les démocraties doivent faire face sont essentiellement les mêmes, à savoir :

- garantir aux acteurs politiques la possibilité de *financer leurs activités*;
- favoriser une certaine *égalité des chances* dans l'accès aux fonctions politiques;
- protéger la *libre formation de l'opinion* des électeurs dans un cadre général correct;
- *éviter que la puissance économique* de certaines personnes physiques ou morales leur permette d'exercer une *influence déterminante* sur les décisions des acteurs politiques;
- assurer *l'indépendance générale* des élus et des *agents publics*.³

Les solutions normatives adoptées par les Etats sont très diverses. On observe toutefois un élément constant des législations consacrées, celui de voir ces textes être revus et modifiés constamment. A la suite d'une étude comparative poussée en matière de réformes législatives souhaitables en la matière, on parvient à privilégier les orientations suivantes : le droit électoral doit chercher à *limiter les coûts de la vie politique* par des *normes impératives*, non seulement pour empêcher les dérives censitaires du système politique mais aussi pour prévenir la corruption liée à l'augmentation des besoins économiques des responsables politiques.⁴ Une législation adéquate doit en particulier s'inspirer notamment des critères normatifs suivants:

- *la subsidiarité*: la démocratie directe prévaut sur les partis. Sur le plan de l'institutionnalisation du pouvoir, celle-ci garantit aux citoyens le droit de définir les rôles qui reviennent au système des partis politiques et leurs modes de financement ;
- *la concurrence*: elle garantit aux électeurs la possibilité de choisir librement et effectivement entre plusieurs partis et candidats et en particulier concernant le déroulement des campagnes électorales, pour limiter l'emprise de la puissance privée et promouvoir le pluralisme du débat public ;
- *la transparence*: en relation au financement de la vie politique, la transparence est indispensable à un exercice éclairé et effectif des droits politiques. Il n'est pas nécessaire d'attribuer aux partis suisses un statut de droit public - ni de garantir leur financement par l'Etat - pour pouvoir imposer un certain contrôle sur leurs sources de financement. Du point de vue constitutionnel, la simple participation à une élection représente l'exercice d'une fonction étatique fondamentale. Elle doit donc être considérée comme un critère suffisant (et même impératif) justifiant des mesures de transparence. Celles-ci doivent concerner les partis, les candidats ainsi que ceux qui interviennent en leur faveur en leur fournissant un soutien économique appréciable ;
- *la prévention de la corruption*: l'encadrement des rapports entre le pouvoir économique et le pouvoir politique doit s'insérer dans une stratégie globale de prévention et de riposte face à la corruption. Le législateur désirant réglementer la question du financement de la vie politique doit dans tous les cas formuler l'hypothèse de la corruption à la base de ses décisions et prévoir des sanctions spécifiques dans le domaine du droit électoral, notamment l'inéligibilité à des fonctions politiques pour les personnes condamnées pour violations de normes anti-corruption ;

³ Tiziano Balmelli, *Le financement des partis politiques et des campagnes électorales*, Fribourg 2001, pp. 402-408.

⁴ Tiziano Balmelli, *op. cit.*, pp. 407-408.

- *le principe de la dignité des élections*: le législateur doit viser une plus grande qualité des processus électoraux. Il s'agit de contrecarrer la forte tendance au « consumérisme électoral » et de promouvoir un cadre général permettant un vrai débat public autour des problèmes de société et des solutions proposées par les partis et les candidats. Il faut promouvoir un contexte respectueux de la dignité du processus électoral, ce qui, sur le plan du droit constitutionnel, justifie en particulier l'encadrement des formes de la publicité électorale pendant une période limitée précédant les scrutins.

Sur la base de ces principes, la motion étudiée propose l'introduction d'un encadrement législatif des dépenses électorales et des campagnes de votations qui opte pour deux orientations combinées de façon à aboutir à un système qui respecte au mieux les exigences démocratiques et les droits fondamentaux :

- le *plafonnement* cadre des dépenses électorales qui fixe pour chaque liste et chaque candidat participant à une même élection, une limite maximale globale des dépenses autorisées en relation avec une élection ;
- une réglementation ciblée en matière de *transparence* vis-à-vis des comptes et de certaines formes de donations pour de la propagande électorale particulièrement coûteuses. Sous réserve de prudence, cet encadrement fournit aux acteurs de la vie politique des moyens de transparence afin de garantir le fonctionnement des institutions ainsi que le débat public.

2. Plafonnement des budgets de campagne

De manière générale

Concernant le plafonnement des budgets de campagne, les commissaires majoritaires reconnaissent l'imperfection inhérente à toute loi en la matière. Toutefois, cela ne dispense nullement de légiférer. Le projet de loi offre alors un premier pas intéressant qui notamment signale clairement aux citoyens que les autorités ont reconnu le problème et s'attachent à trouver des solutions.

Jurisprudence du Tribunal fédéral (ATF 125 I 441)

Les *commissaires majoritaires* relèvent l'ambiguïté de l'EMPL en pages 5 et 6 qui laisse à penser que le Tribunal fédéral s'est prononcé sur la question de la légalité d'une limite au montant des campagnes alors que la Haute Cour n'a pas traité réellement cette question. Seule la problématique de la *limite des dons* a été étudiée et tranchée par elle. Ainsi, elle relève que « *jusqu'à ce jour le Tribunal fédéral n'a jamais eu à connaître d'une législation cantonale qui fixe des limites au financement dont peuvent bénéficier les candidats à une élection. Ce qui est en cause en l'espèce (cas tessinois) c'est uniquement le financement apporté par des tiers, que le législateur considère comme étant de nature à porter préjudice à l'indépendance de l'élu dans l'exercice de sa fonction* ». ⁵ Si le Tribunal fédéral casse la disposition tessinoise, **il ne postule cependant nullement l'impossibilité d'une législation visant à limiter les montants des campagnes** : « *l'utilisation de moyens financiers illimités à l'appui d'une campagne électorale peut être de nature à porter atteinte à la libre formation de la volonté démocratique. Plusieurs pays ont d'ailleurs introduit des règles sur le financement des partis et des candidats. [...] Si presque tous les auteurs cités s'accordent à dire que le respect de ces limites est difficile à garantir concrètement, il n'en résulterait pas pour autant que toute limite au financement des campagnes électorales devrait être abandonné* ». ⁶ Par conséquent et contrairement à l'impression délivrée par l'EMPL, une législation relative au plafonnement des budgets de campagnes ne peut être considérée

⁵ ATF 125 I 441, in: SJ 2000 I p. 266-269.

⁶ Ibidem, pp. 1-2.

d'office comme inconstitutionnelle. Le Tribunal fédéral reconnaît la complexité à légiférer en la matière mais laisse la question ouverte.

Tout en soulignant l'importance de l'égalité de traitement et ses difficultés pratiques en matière de contrôle, le SJL relève lui-même que « *la question de principe de savoir si une limite légale au financement des campagnes électorales est compatible avec les droits constitutionnels est en effet laissée ouverte* » et que « *le présent projet faisant œuvre de pionnier, il est dès lors difficile de présumer de la conformité ou pas du projet à la Constitution* ». ⁷ Les commentaires de M. Jean-Luc Schwaar permettent de considérer que le projet est risqué sur le plan de son interprétation mais que, dans le cadre de son application, il pourrait être interprété comme étant conforme à la Constitution, bien qu'il soit actuellement impossible d'établir une réponse formelle.

Sanctions

Il faut relever que le projet de loi contient une lacune importante en matière de sanctions, notamment au niveau communal. Selon le SJL, deux régimes de sanctions sont possibles :

- les *sanctions administratives* : si dans d'autres pays, comme la France, le corollaire du plafonnement des campagnes s'avère être le financement public des partis politiques, au vu du système dans le canton de Vaud, la seule sanction administrative imaginable pourrait être l'action sur les indemnités versées aux groupes politiques du Grand Conseil. Une telle sanction serait cependant limitée à ces groupes ;
- les *sanctions pénales*⁸ : l'unique sanction envisageable serait l'amende. Néanmoins, le montant de celle-ci est extrêmement difficile à chiffrer car la limite dissuasive et donc l'aspect préventif diffèrent selon l'entité concernée. En conséquence, si T. Balmelli propose un système triplant automatiquement le dépassement du plafond autorisé, il semble toutefois plus pertinent de laisser une marge de manœuvre à l'autorité administrative prononçant l'amende afin de lui permettre de tenir compte des circonstances du cas d'espèce ;

A la suite de questionnements de la part de certains commissaires, il apparaît qu'un troisième régime de sanctions est envisageable :

- les *sanctions politiques* : on relève que certains pays pratiquent l'annulation de scrutin en cas de dérogation aux règles en vigueur, la possibilité d'une telle sanction en Suisse a été étudiée en commission mais il est impossible de présumer des conclusions de la Cour Constitutionnelle ou du Tribunal fédéral, certaines précisions amenant notamment de la cohérence au projet, peuvent être apportées. Quant à l'annulation d'une élection pour cause de dépassement de budget de campagne, si une telle sanction a été envisagée, des doutes sont permis quant à la compatibilité de la mesure avec la garantie de droits politiques et finalement le droit de la personne à être élue. En effet, si le candidat a été élu valablement, il est difficile de le contester. D'ailleurs, la plupart du temps, le Tribunal fédéral rejette les recours relatifs à la violation des règles qui régissent une campagne électorale, au motif que la violation de ces règles n'a pas eu d'influence sur le résultat du scrutin. Si une annulation voulait vraiment être envisagée, il faudrait alors que ce critère soit intégré dans la sanction, à savoir que l'annulation de l'élection ne pourrait avoir lieu que si le résultat était serré. Un tel paramètre étant très mouvant, il serait donc très délicat à appliquer.

⁷ Note de la séance de commission du 25 janvier 2011, p. 1.

⁸ Elles doivent figurer dans un texte de loi. Elles ne peuvent émaner d'un règlement du Conseil d'Etat.

3. Caractère public des finances des partis

Les commissaires majoritaires relèvent les problèmes suivants :

a) concernant la transparence des comptes :

Champ d'application matériel.- L'introduction de la notion de votation concernant la transparence des comptes crée une incohérence car elle n'est pas reprise à l'article 6 (principe) nLFFP. Si le champ d'application est étendu aux votations, il s'agit alors que les règles y relatives soient spécifiées. En outre, alors qu'il est déjà difficile d'englober l'entier des acteurs impliqués dans une élection, l'exercice s'avère encore plus ardu dans le cadre de votations. La difficulté d'englober l'ensemble des divers acteurs pouvant intervenir dans une campagne de votations est reconnue. Il faut considérer néanmoins que le présent projet représente un premier pas intéressant et qu'il sera toujours possible d'adapter la législation ultérieurement si le besoin s'en fait sentir. Dans le cadre de votations, il serait possible d'astreindre les comités de campagne à mentionner la provenance de leurs fonds. Par ce biais, les différents acteurs intervenant seraient alors connus des citoyens. Par ailleurs, plus la loi sera complexe, plus les risques qu'elle soit déclarée anticonstitutionnelle et impraticable augmentent. De plus, se limiter à la question des élections apporte tout de même une bonne perspective en matière de transparence. Et finalement, l'implication d'organismes tels que des syndicats et des organisations économiques dans certaines campagnes s'avérera tout de même visible.

Egalité de traitement.- Le respect de l'égalité de traitement est dans ce cas une condition essentielle de viabilité juridique. Si l'extension du plafonnement des budgets de campagnes aux candidats et pas uniquement aux partis politiques tend vers un plus grand respect de l'égalité de traitement, ce dernier reste néanmoins problématique. En effet, les candidats soutenus par d'autres entités que les formations politiques seraient favorisés puisque les organismes non assimilables à des formations politiques sont hors du champ d'application de la loi. La question qui se pose est de savoir ce qui est concrètement englobé dans le montant maximal de la campagne. Sans toutefois trouver de réponse satisfaisante, des précisions sur les usages dans d'autres pays auraient alors été pertinentes. Par exemple, sachant qu'en France il est possible d'invalidier une élection pour dépassement du budget de campagne autorisé, il serait intéressant de savoir ce qui est pris en compte dans les montants de campagnes. Il faut relever également l'idée de T. Balmelli consistant à ce qu'un organisme obtienne l'autorisation préalable d'un candidat s'il souhaite le soutenir.

b) concernant la transparence des donateurs :

Liste des donateurs : critère de 5000 fr.- ou de 10%.- Dans son contre-projet, le Conseil d'Etat opte pour la règle définie en termes relatifs (fixation d'un pourcentage plancher des recettes à partir duquel un donateur doit être signalé). Ce choix pose problème car les exigences de transparence différencieraient entre partis, relativement à leurs budgets. Une formation avec un petit budget devrait promptement déclarer passablement de montants, alors que tel ne serait pas le cas d'une formation ayant un budget plus élevé. La proposition en chiffre absolu présente l'intérêt d'obliger également tous les partis, peu importe leurs budgets, à déclarer les montants de plus de 5000 fr.

Liste des donateurs : quel pourcentage ? - Toujours concernant le contre-projet, une ambiguïté concernant le pourcentage proposé par le Conseil d'Etat reste ouverte, à savoir en regard des recettes de l'ensemble de l'exercice en cours d'une formation politique ou en regard des recettes d'un scrutin spécifique ? Suivant la référence, la problématique diffère. En effet, un donateur pourrait verser une somme qui relative aux recettes du parti n'est pas significative mais qui, si elle est allouée à un scrutin spécifique, peut peser considérablement. Un candidat pourrait être sous

influence, sans que cela ne soit le cas du parti.⁹ Le Conseil d'Etat précise qu'il s'agit de l'exercice comptable de la formation récipiendaire au sens de l'article 116b du contre-projet. Il ne s'agit pas de l'exercice sous la forme d'une campagne ou d'un scrutin particulier, mais du compte de profits et pertes et du compte de bilan de l'exercice précédent d'un parti politique. Ne peut peser qu'un financement qui rapporté relativement au budget d'une formation – budgets qui sont tous différents – s'avère alors significatif. Une limite en termes relatifs fait alors sens. Toutefois, cette mesure objecte des informations pertinentes car elle noie le poids d'un financement qui rapporté aux recettes de la formation ne s'avérerait pas significatif, mais qui pèserait néanmoins sur un candidat lors d'un scrutin spécifique. Une norme combinant montant absolu et montant en termes relatifs serait intéressante.

III. Examen des articles de la Loi sur le financement des formations politiques (nLFFP)

Art. 1 Champ d'application

A la suite d'une discussion nourrie autour des nombreuses difficultés que représente une réglementation dans le cadre de votations (quid des dépenses des divers comités de soutien, des associations, de l'impact des journaux et comment sanctionner si nécessaire ?), la majorité de la commission s'accorde à suivre les experts qui conseillent de commencer par réglementer les élections plutôt que les votations.

En première lecture, l'amendement suivant a été accepté :

«¹ la présente loi règle :

1. le plafonnement des budgets de campagnes électorales ~~et de votations~~
2. la transparence des comptes des organismes présentant des listes aux élections et participant à des votations ».

Par 6 voix pour, aucune voix contre et 5 abstentions, cet amendement est accepté.

En deuxième lecture, la discussion sur cet article est reprise et il est alors proposé d'amender finalement le texte comme suit :

«¹ la présente loi règle :

1. le plafonnement des budgets de campagnes électorales ~~et de votations~~
2. la transparence des comptes des organismes présentant des listes aux élections ~~et participant à des votations~~ ».

Par 7 voix pour, aucune voix contre et 4 abstentions, l'amendement est accepté.

Par 6 voix pour, 2 voix contre et 3 abstentions, l'article 1 tel qu'amendé est accepté.

CHAPITRE I BUDGETS DE CAMPAGNES

Article 2 Principe

Dans un souci de cohérence avec l'article 1 tel qu'amendé, il est proposé l'amendement suivant :

« Les dépenses consenties dans le cadre des campagnes électorales ~~et de votations~~, en matières cantonale et communale, font l'objet d'un plafonnement ».

⁹ Un don pourrait représenter moins de 10% des recettes de l'exercice mais représenter 90% d'une élection.

Par 10 voix pour, 1 voix contre et aucune abstention, l'amendement est accepté.

Par 6 voix pour, 1 voix contre et 4 abstentions, l'article 2 tel qu'amendé est accepté.

Article 3 Organismes concernés

Il est proposé l'amendement suivant:

«¹Sont concernées les dépenses consenties par les formations politiques, par les groupements de formations politiques, par les candidats, et par tout organisme permanent ou temporaire assimilable à une formation politique par son organisation ou par son but ».

Afin de toucher également les personnes morales, il est proposé le sous-amendement suivant :

«¹Sont concernées les dépenses consenties par les formations politiques, par les groupements de formations politiques, par toutes personnes physiques ou morales, et par tout organisme permanent ou temporaire assimilable à une formation politique par son organisation ou par son but ».

Par 1 voix pour, 5 voix contre et 5 abstentions, le sous-amendement est refusé.

Par 6 voix pour, 5 voix contre et aucune abstention, l'amendement est accepté.

Par 6 voix pour, 3 voix contre et 2 abstentions, l'article 3 tel qu'amendé est accepté.

Finalement, on relève la charge de travail considérable qui sera nécessaire au contrôle des budgets des candidats, ne serait-ce qu'au plan communal. En effet, il n'est pas précisé que seuls les candidats aux municipalités sont concernés. Dès lors, cela implique que tous les candidats à tous conseils communaux de toutes les communes vaudoises devront déposer leurs comptes pour qu'ils soient analysés. Exiger des candidats aux conseils communaux et aux municipalités de petites communes qu'ils déposent leur compte de campagne semble trop exigeant. En conséquence, il s'agit de préciser quels sont les candidats touchés par la présente loi :

- au niveau communal, les commissaires décident d'exclure les candidats aux Conseils communaux, puis de limiter l'application de la loi aux candidats des communes de plus de 10'000 habitants ;
- au niveau cantonal, il est précisé que le texte concerne les candidats aux élections au Grand Conseil, au Conseil d'Etat et au Conseil des Etats. Il est rappelé que l'élection au Conseil des Etats est cantonale (la distinction entre le volet fédéral et le volet cantonal fera l'objet d'une discussion à l'article 6).

En deuxième lecture, l'amendement suivant à l'article 3, remplaçant celui voté précédemment, est alors proposé:

«¹sont concernées les dépenses consenties par :

- 1. les formations politiques, par les groupements de formations politiques, et par tout organisme permanent ou temporaire assimilable à une formation politique par son organisation ou par son but.*
- 2. les candidats aux élections suivantes : Conseil des Etats, Conseil d'Etat, Grand Conseil, municipalité et syndiculture des communes de plus de 10'000 habitants ».*

Par 6 voix pour, 4 voix contre et 1 abstention, l'amendement est accepté.

Par 6 voix pour, 3 voix contre et 2 abstentions, l'article 3 tel qu'amendé est accepté.

Article 4 Types de plafonnement

La difficulté de faire varier les plafonds suivant la nature des scrutins et la taille des communes. Un décret du Grand Conseil présenté en début de législature serait idoine. Outre le type de plafonnement, le décret devrait également comprendre les sanctions. En effet, un commissaire affirme que donner une délégation aussi large à l'exécutif est inconcevable (cf. article 5).

Par 6 voix pour, aucune voix contre et 5 abstentions, l'article 4 est accepté.

Article 5 Délégation

La délégation telle que proposée par le Conseil d'Etat dans le projet de loi est inconcevable. Une telle manière de faire prédispose inmanquablement le projet de loi à la censure de la Cour constitutionnelle. Les sanctions doivent, soit être clairement définies dans la loi – travail qu'aurait dû effectuer le Conseil d'Etat –, soit passer par un décret du Grand Conseil qui serait présenté dans les douze premiers mois de la législature. Cette dernière option est la plus viable.

L'amendement suivant est proposé :

« Sur proposition du Conseil d'Etat, le Grand Conseil fixe par décret, dans les 12 premiers mois de la législature, les montants maximaux admissibles pour chaque type de scrutin cantonal et communal ainsi que la période considérée. Il règle aussi les moyens de contrôle et les sanctions ».

Par 6 voix pour, 5 voix contre et aucune abstention, l'amendement est accepté.

Par 6 voix pour, 5 voix contre et aucune abstention, l'article 5 tel qu'amendé est accepté.

Sous l'angle des droits fondamentaux, il est relevé que donner la compétence au Grand Conseil de fixer les plafonds et le système de sanctions offre une légitimité supplémentaire à ce mécanisme.

CHAPITRE 2 TRANSPARENCE DES COMPTES

Articles 6 Principes

Afin de préciser que la transparence s'applique également aux candidats, il est proposé d'amender l'article 6 en y ajoutant un alinéa:

« ² Les candidats à une élection cantonale ou communale soumis à la présente loi, doivent présenter leur compte de campagne au plus tard 3 mois après le terme du scrutin ».

Par scrutin, il est entendu l'ensemble du processus des élections (par exemple, concernant les municipales et la syndiculture, il s'agirait de présenter les comptes trois mois après l'issue du second tour de la syndiculture).

A l'alinéa 1 de l'article 6 apparaissent les élections fédérales. Une discussion s'engage alors autour d'une éventuelle précision qui stipulerait que les candidats aux élections fédérales sont également concernés. D'emblée, il exclut de légiférer sur les campagnes de votations ou d'élections fédérales.¹⁰ Si l'article 6 mentionne les élections fédérales, il ne s'agit néanmoins pas de cibler l'élection elle-même, mais de stipuler que les partis présentant un-e/des candidat-e(s) à une élection fédérale sont soumis à la transparence. Il est en outre rappelé que l'élection au Conseil des Etats est cantonale. Dès lors, il est juridiquement implicite que le terme « élections cantonales » englobe l'élection au Conseil des Etats.

¹⁰ Article 39 alinéa 1 Cst. : « La Confédération règle l'exercice des droits politiques au niveau fédéral; les cantons règlent ces droits aux niveaux cantonal et communal ».

L'alinéa 1 (inchangé) de l'article 6 est soumis au vote :

«¹ Tout organisme ayant présenté des listes à des élections fédérales, cantonales ou communales au cours des cinq années précédentes est tenu de déposer chaque année, jusqu'au 30 juin, son compte de profits et pertes et son compte de bilan de l'exercice précédent, dans la forme où ils ont été approuvés par l'organe statutaire compétent ».

Par 6 voix pour, 1 voix contre et 4 abstentions, l'alinéa 1 est accepté.

L'alinéa 2 de l'article 6 (amendement) est soumis au vote :

Par 6 voix pour, 5 voix contre et aucune abstention, l'amendement est accepté.

Par 6 voix pour, 5 voix contre et aucune abstention, l'article 6 tel qu'amendé est accepté.

Article 7 Dépôt

Inchangé.

Par 6 voix pour, aucune voix contre et 5 abstentions, l'article 7 amendé est accepté.

Article 8 Liste des donateurs

Sensible aux arguments du Conseil d'Etat concernant la pertinence d'une limite en termes relatifs, il est proposé d'amender l'article 8 comme suit :

«¹ Les comptes seront accompagnés de la liste des donateurs ayant contribué aux recettes, sur l'ensemble de l'exercice, pour un montant unique ou total de plus de CHF 5'000.- ou ayant contribué par un don unique ou par le total de leurs dons à plus de 10% de l'ensemble des recettes de l'exercice ».

L'amendement est soumis au vote :

Par 6 voix pour, 3 voix contre et 2 abstentions, l'amendement est accepté.

L'anonymat des dons pose problème, un second amendement à l'article 8 en y ajoutant un alinéa est proposé :

«² Les éventuels dons anonymes à une formation politique sont reversés par celle-ci à une œuvre reconnue d'utilité publique ».

Par 6 voix pour, 5 voix contre et aucune abstention, le second amendement (al. 2 art. 8) est accepté.

Par 6 voix pour, 5 voix contre et aucune abstention, l'article 8 tel qu'amendé est accepté.

En deuxième lecture et en relation avec la limite de 10%, il est demandé si celle-ci ne se réfère qu'à l'exercice global des formations politiques ou si elle s'applique également lors de campagne particulière. Dans le second cas de figure, l'article devrait alors être ainsi précisé :

« Les comptes seront accompagnés de la liste des donateurs ayant contribué aux recettes, sur l'ensemble de l'exercice, pour un montant unique ou total de plus de CHF 5'000.- ou ayant contribué par un don unique ou par le total de leurs dons à plus de 10% de l'ensemble des recettes de l'exercice, respectivement de la campagne considérée ».

Cet amendement est proposé et accepté par 6 voix pour, aucune voix contre et 5 abstentions.

Par 6 voix pour, aucune voix contre et 5 abstentions, l'article 8 tel qu'amendé est accepté.

Article 9 Consultation

Adopté sans commentaire.

L'article 9 est accepté par 6 voix pour, aucune voix contre et 5 abstentions.

IV. projet de loi modifiant la loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques (ledp) (contre-projet du conseil d'état)

TITRE IVBIS NOUVEAU : CONTRÔLE DU FINANCEMENT DES FORMATIONS POLITIQUES

Art. 116 b Principe

La commission est d'avis que le contre-projet se doit d'être une alternative cohérente.

Par 5 voix pour, aucune voix contre et 6 abstentions, l'article 116 b est accepté.

Article 116 c Dépôt

Inchangé et sans commentaire.

Par 5 voix pour, aucune voix contre et 6 abstentions, l'article 116 c est accepté.

Article 116 d Liste des donateurs

En prévoyant uniquement une valeur relative, le contre-projet passe à côté de la cible. Il rappelle que le projet de loi a été amendé combinant alors valeur relative et absolue.

Par 5 voix pour, aucune voix contre et 6 abstentions, l'article 116 d est accepté.

Article 116 e Contrôle

Par 5 voix pour, aucune voix contre et 6 abstentions, l'article 116 e est accepté.

Article 116 f Consultation

Par 8 voix pour, aucune voix contre et 3 abstentions, l'article 116 f est accepté.

Article 116 g Sanctions

Sachant que le budget du Grand Conseil et partant ses indemnités dépendent uniquement de la loi sur le Grand Conseil, le fait que le Conseil d'Etat puisse décider de retirer les indemnités du Grand Conseil s'avère dérangeant.

Par 5 voix pour, aucune voix contre et 6 abstentions, l'article 116 g est accepté.

V. Vote final

Par 6 avis favorables, 1 avis contraire et 4 abstentions, la commission recommande au Grand Conseil d'entrer en matière.

C'est par 6 voix pour le projet de loi tel qu'amendé et 5 voix pour le contre-projet que la commission recommande au Grand Conseil de préférer le projet de loi tel qu'amendé.

Yverdon-les-Bains, le 10 juin 2011

la rapportrice :
(signé) *Cesla Amarelle*

Annexes au rapport :

Annexe 1 : Première et deuxième séries de questions-réponses adressées à MM. Tiziano Balmelli et Mathieu Gunzinger.

Annexe 2 : ATF 125 I 441, partiellement traduit à la SJ 2000 I 266, pp. 266-269.

Annexe 3 : Note du SJL.

Annexe 4 : Tableau miroir.

Annexe 1 : Première et deuxième séries de questions-réponses adressées à MM. Tiziano Balmelli et Mathieu Gunzinger.

Questions à l'attention de MM. Balmelli et Gunzinger

1^{ère} série de questions (septembre 2010) :

1. Quelle appréciation générale faites-vous du financement des campagnes politiques, respectivement du financement des partis, tant en Suisse que dans le canton de Vaud? Pouvez-vous nous dresser en quelques mots les enjeux ?

T. Balmelli : Il faut séparer la question des coûts des campagnes électorales de celle des frais généraux des partis politiques. C'est clairement la première qui pose davantage de problèmes car c'est lors des campagnes électorales que les partis et, de plus en plus, surtout les candidats essayent de maximiser leurs propagande, donc leurs dépenses. De manière générale, la tendance des dépenses électorales est fortement à la hausse. Les principaux dangers liés à cette évolution sont :

- 1. encore moins d'égalité dans les chances des divers partis et candidats ;*
- 2. davantage de risques de corruption/favoritisme/copinage, car les besoins d'argent risquent d'amener partis et candidats à devoir renvoyer l'ascenseur à leurs sponsors ;*
- 3. baisse qualitative du débat démocratique : accent sur la propagande de nature commerciale (marketing) plutôt que sur le débat au tour des idées et propositions.*

Je ne sais pas pour le Canton de Vaud : ce sont les acteurs et les observateurs de la vie politique vaudoise qui sont mieux placés pour dire s'il y a une pression grandissante poussant les responsables politiques à augmenter leur propagande lors des élections. Il faudrait donc poser la question aux comités et aux trésoriers des partis, mais surtout aux principaux candidats de ces dernières années p.ex. aux élections au Conseil d'Etat. En toute honnêteté : est-ce que partis et candidats vaudois essayent généralement de se faire un maximum de propagande lors des élections, multipliant par là leurs efforts pour repérer les moyens financiers nécessaires, ou se contentent-ils d'un minimum de propagande, se limitant pour le reste à observer la propagande de leurs concurrents (des autres partis, voire du même parti s'agissant de candidats en lice pour un même siège). Est-ce que les partis et candidats vaudois ressentent de plus en plus une situation de stress en relation avec les campagnes électorales et les besoins financiers pour les élections au gouvernement cantonal ? au parlement cantonal ? au parlement fédéral ? dans la Ville de Lausanne ?

Evidemment, le phénomène de la hausse des dépenses électorales n'est pas du tout uniforme en Suisse. Il concerne le plus souvent les élections des gouvernements cantonaux (et du parlement fédéral), plus rarement aussi celles des parlements cantonaux. S'agissant des Communes, à l'exclusion des grandes villes, je ne me ferais pas de soucis en Suisse car le phénomène reste encore de dimensions raisonnables.

M. Gunzinger : Dans le système fédéraliste suisse, les partis jouent un rôle fondamental qui consiste à intégrer au système de décision les préoccupations exprimées par les minorités confessionnelles, linguistiques, rurales et urbaines sur les différents échelons du système. En ce sens, ils contribuent au maintien de la cohésion nationale. Cette

fonction a un coût qui est actuellement faiblement reconnu au niveau cantonal et encore moins sur le plan fédéral.

Les enjeux principaux sont les suivants :

- **fonction publique des partis dans la société.** Compte tenu du rôle moteur des partis dans la formation de l'opinion et de leur rôle d'utilité publique, il s'agit de se demander si les partis doivent être rémunérés en conséquence.
- **Transparence.** Rendre publiques les relations entre les bailleurs de fonds et les partis politiques pour permettre aux citoyens de faire leur choix de manière transparente lors d'élections et de votations.
- **lien entre les militants et les partis.** Le poids des militants ne doit pas être minimisé au sein des partis en raison d'une participation excessive de l'Etat dans leur budget, à l'image des partis cartels. Pour les mêmes raisons, l'apport abondant de sponsors privés isolés comporte le même risque.
- **coûts grandissants de la politique.** L'augmentation des coûts est liée au nombre croissant d'interventions parlementaires tant cantonales que fédérales, à la professionnalisation de la politique et à la médiatisation renforcée des scrutins.
- **proportionnalité des moyens.** Les disparités financières entre les partis qui ne sont pas reflétées au travers des audiences électorales pose la question de l'égalité d'accès à l'opinion publique.

2. A quoi attribuez-vous le fait que notre pays n'ait pas, comme par exemple l'Allemagne (CST art 21, al. 1), d'injonction aux partis politiques de « rendre compte publiquement de la provenance et de l'emploi de leurs ressources » ?

T. Balmelli : Dans les autres pays, les parlements ont introduit des règles sur la transparence essentiellement comme (prétendu) contrepois d'un financement public généreux, à la suite de scandales de corruption qui avaient troublé l'opinion publique et dégradé encore plus l'image de la politique. Pour simplifier à l'extrême : « Si vous ne voulez pas que nous ayons recours à corruption/favoritisme/copinage pour nous financer, il faut que l'Etat nous finance par les caisses publiques ; en échange, nous allons accepter des normes sur la transparence du financement privé des partis ». (Cela dit, en réalité, l'argent touché par les partis était toujours bien réel tandis que, dans beaucoup de cas, la transparence était plutôt de façade). Or, en Suisse, le référendum populaire a un effet dissuasif à l'égard du financement public des partis. Ce troc « transparence en échange d'argent public » n'est donc pas possible. Mais il y a aussi évidemment d'autres raisons liées aux calculs stratégiques liés à la situation et aux intérêts de chaque parti.

M. Gunzinger : Ceci est lié à notre système de milice et au statut de droit privé des partis politiques. Certains partis ne comprendraient pas pourquoi l'Etat viendrait mettre son nez dans la liste de leurs donateurs sans apporter de contre-partie en retour. Il faut savoir que grand nombre de donateurs se montreraient certainement moins généreux si leurs noms étaient divulgués.

3. Etes-vous favorable à une transparence financière des campagnes de votations / élections ? Si non, pour quelles raisons ?

T. Balmelli : *Théoriquement, oui. Mais il faut être conscient que ces normes sont assez faciles à contourner si on est de mauvaise foi. Dans tous les cas, ces normes n'ont du sens qu'en relation avec des normes sur le plafonnement des dépenses électorales ; sinon, elles sont trop faciles à éluder et leur portée réelle ne serait que déclamatoire.*

Toute tentative de légiférer devrait de toute façon bien distinguer les campagnes de votations et les campagnes d'élections (cf. pages 398 ss de mon doctorat).

M. Gunzinger : *Personnellement je suis favorable à une transparence financière des partis, associé à un mécanisme de financement similaire à celui qui a été introduit en Allemagne qui prévoit que les subsides publics ne doivent pas dépasser la moitié du revenu global. Dans ce modèle, les partis doivent d'abord fournir l'effort de recruter des membres ou de récolter des dons. Ensuite seulement, l'Etat vient compléter ces montants avec des subsides annuels calculés d'après le nombre de voix obtenues aux élections et le total des fonds récoltés par chaque parti. Idéalement ce système devrait être accompagné d'un plafonnement des dépenses pour éviter une surenchère et maintenir une certaine proportionalité des ressources par rapport à l'audience électorale.*

**4. Avez-vous lu l'ouvrage de M. Balmelli ? Quelle appréciation en faites-vous ?
Resp. Avez-vous lu l'ouvrage de M. Gunzinger ? Quelle appréciation en faites-vous ?**

T. Balmelli : *Malheureusement pas. J'avais lu seulement un petit résumé à l'époque de la publication.*

Permettez-moi une remarque générale néanmoins : il ne faut surtout pas se limiter aux dépenses déclarées par les secrétariats des partis. Même si on les prend ces chiffres de bonne foi, ces chiffres sont clairement incomplètes car on sait bien que, depuis longtemps, des budgets considérables sont dépensés directement par les principaux candidats et leurs comités, sans passer par les comptes des partis. Souvent, la lutte la plus farouche, aussi en termes de budget électoral, peut avoir lieu entre deux candidats du même parti qui luttent pour le seul siège au Gouvernement qui probablement reviendra au parti en question.

Je vous prie de lire à ce sujet l'excellent article publié par swissinfo en 2007, qui tient compte de la réalité politique et essaye d'englober toutes les dépenses électorales, ne se limitant pas à une approche.

http://www.swissinfo.ch/fre/politique_suisse/La_campagne_la_plus_chere_de_tous_les_te_mps.html?cid=6198008

Ainsi, il ne faut pas s'intéresser aux partis politiques et à leurs budgets généraux, mais premièrement aux budgets des campagnes électorales (surtout aussi aux budgets des candidats et de leur comité de soutien).

J'ai quelques bons amis actifs en politique dans divers Cantons suisses et dans divers partis. Grâce à cette source directe et de confiance, je sais que, de plus en plus, des sommes considérables sont dépensées directement par les candidats et leurs comités de soutien plutôt que par les secrétariats des partis.

M. Gunzinger : *J'ai lu à l'époque l'ouvrage de M. Balmelli qui montrait bien la difficulté d'introduire un système de financement idéal au travers des modèles appliqués au sein des principales démocraties qui nous entourent. Les moyens de contourner les contraintes*

imposées par ces modèles existent et bien souvent, ce sont ceux-ci qui sont mis en avant afin d'étouffer toute velléité de légiférer en Suisse, ce qui est à mon sens regrettable.

5. Quels avantages / inconvénients voyez-vous à un plafonnement des dépenses des campagne de votations / élections ? Si non, pour quelles raisons ?

T. Balmelli : *Il s'agit de la mesure la plus efficace pour contrecarrer les trois problèmes évoquer ci-dessous.*

Pour une série d'arguments plaidant en faveur de cette mesure, cf. l'article ci-joint (« Projet de réglementation des dépenses électorales », ou les pages 383 à 397 de mon doctorat).

M. Gunzinger : Le plafonnement permet d'éviter une forme de surenchère des dépenses et de les maintenir dans des proportions raisonnables. Il garantit une certaine égalité entre les partis politiques et prévient les risques de corruption liés à la recherche de financement dans le but de couvrir des dépenses immodérées, pouvant aller jusqu'aux pratiques d'achats des voix.

6. Quelle est votre appréciation de l'arrêt du TF en 1999 concernant l'annulation de la disposition tessinoise d'un plafonnement des montants qu'un candidat aux élections cantonales pouvait obtenir (ATF 125 I 441) ?

T. Balmelli : *Je dois d'abord préciser que je suis l'auteur du recours qui fut adressé par moi-même au TF contre la nouvelle norme tessinoise. Je crois donc que je suis la personne mieux placée pour m'exprimer à ce sujet.*

ATTENTION : le rapport de votre Conseil d'Etat semble contenir un malentendu important à ce sujet (chapitre 3.1 et 4.1 du rapport). En effet, l'ATF en question ne peut pas du tout être invoqué pour plaider contre l'introduction d'un plafonnement des dépenses électorales, car il visait exclusivement un plafond pour les donations aux partis et candidats. D'ailleurs, c'était bel et bien à cause de cela que j'avais introduit mon recours au TF, qui me donna raison.

Quant à la constitutionnalité de normes limitant les dépenses électorales, cf. l'article en annexe « Projet de réglementation des dépenses électorales » (dernière page) et mon doctorat aux pages 391 à 397. D'ailleurs les cours constitutionnelles de plusieurs pays démocratiques ont expressément approuvé des normes établissant des plafonds aux dépenses électorales. La Commission de Venise pour la démocratie, réunissant d'éminents constitutionnalistes des Etats membres du Conseil de l'Europe, recommande aussi de plafonner les dépenses électorales.

Après l'arrêt du TF, une commission parlementaire ad hoc du Grand Conseil tessinois fut constituée pour élaborer des normes en matières de plafonnement des dépenses électorales. J'avais moi-même contribué à ces travaux en tant qu'expert. Le projet final fut adopté par la majorité des membres de la Commission, mais une courte majorité le rejeta lors du vote final au plénum du parlement.

M. Gunzinger : Cette avait été adoptée dans le cadre de la loi cantonale du 7 octobre 1998 sur l'exercice des droits politiques. S'il est regrettable de mon point de vue que le plafonnement ait été annulé, le canton du Tessin est toutefois l'un des seuls à avoir introduit des règles de transparence concernant l'origine des fonds, suivies de règles de

sanction avec privation partielle ou totale de la participation étatique au groupe parlementaire.

7. Y a-t-il un système que vous avez étudié que vous trouvez particulièrement digne d'intérêt ? Si oui, pouvez-vous nous en décrire les principaux tenants et aboutissants et expliciter ses principaux avantages ?

T. Balmelli : /

M. Gunzinger : Oui, le système allemand (voir ma réponse plus haut)

8. Quels sont les systèmes de contrôle qui vous sont apparus lors de vos recherches comme étant les plus fiables et pour quelles raisons ?

Balmelli : Je peux vous dire quels sont les contrôles les plus efficaces : la propagande électorale est faite pour être vue. Ainsi, il n'y a nullement besoin de créer un mécanisme policier pour assurer le respect des plafonds, contrairement à ce que prétendent certains détracteurs de cette mesure. Le contrôle réciproque entre partis et candidats serait suffisant, car tout le monde sait combien coûtent les annonces dans les journaux, les affiches etc. et ces formes de propagande sont sous les yeux de tout le monde et un calcul approximatif en fin de campagne est vite fait. Aussi, il faut noter que ces limitations ne s'appliqueraient que pendant une période limitée avant le scrutin (p.ex. 4-6 semaines) : les mesures de contrôle ne sont donc pas nécessaire en permanence.

La propagande occulte est très difficile à imaginer, alors qu'il sera toujours extrêmement difficile d'exclure les financements occultes. Concrètement : comment savoir si je n'ai pas rencontré un soir un candidat au bord du Lac Léman pour lui remettre 50'000 francs dans une enveloppe ? par contre, au moment où ce candidat va utiliser cette somme pour sa propagande (p.ex. plusieurs annonces à page entière dans le journal 24Heures), tout le monde pourra le voir. Le dépassement du plafond électoral peut être facilement détecté, alors que les financements peuvent toujours être morcelés, camouflés etc.

M. Gunzinger : Aucun ne m'est apparu infaillible, des mécanismes de contournement existent dans pratiquement tous les pays.

9. Enfin, quel regard portez-vous sur le projet de loi vaudois sur le financement des formations politiques, respectivement sur le contre-projet du Conseil d'état ? Quelles améliorations pourriez-vous suggérer d'y apporter ?

T. Balmelli : Désolé, je n'ai pas encore eu le temps de l'étudier. (question traitée par l'expert par la suite, développement en page 7, question 2, du présent document).

M. Gunzinger : En ce qui concerne le plafonnement des dépenses, l'arrêt du TAF fait jurisprudence et il semblerait étonnant que ce qui a été annulé au Tessin puisse être validé dans le canton de Vaud. Idéalement, je partage la proposition défendue dans la motion mais ne suis pas convaincu de sa validité juridique. Sinon, les règles de contrôle telles qu'elles sont proposées dans la motion Montangero avec un plancher bas de Fr. 5'000 me paraissent judicieuses.

Cependant, je suis d'avis qu'il faut aller plus loin et reconnaître le rôle des partis et pas seulement celui des groupes parlementaires dans la formation de l'opinion publique en

indemnisant les formations politique en conséquence via un système de financement publique des campagnes. En ce sens il ne suffit pas de contrôler davantage les partis mais d'aménager les conditions qui leur permettent de jouer pleinement leur rôle dans un contexte politique toujours plus complexe, professionnalisé, polarisé et médiatisé.

Seconde série de questions (novembre 2010) :

Questions à M. Balmelli :

1. Vous évoquez dans votre réponse concernant l'arrêt du TF l'élaboration avec une commission du GC tessinois de normes en matière de plafonnement des dépenses électorales. Pouvez-vous nous transmettre les résultats de ces travaux et nous expliquer ce que vous auriez encore modifié à celles-ci ? Le système législatif vaudois permettrait-il une telle commission ?

Je vous transmets déjà le Rapport qui avait été adopté par la majorité de la Commission sur les droits politiques du Grand Conseil tessinois qui avait été chargée de traiter un acte parlementaire visant l'introduction des plafonds pour les dépenses électorales.

Le plénum avait par contre choisi (à une courte majorité) de ne pas suivre la Commission et de ne pas adopter le projet de loi que vous trouverez aux pages 11 ss. du rapport. Si mon souvenir sont corrects, la majorité des députés avait estimé en 2004 que la situation n'était pas aussi grave au point de requérir l'adoption de norme spécifique.

Les "moteurs" de la Commission avaient été l'alors député radical Venanzio Menghetti (aujourd'hui collaborateur personnel de la Ministre Laura Sadis) et le député socialiste Manuele Bertoli.

Le projet de la Commission reprenait la plupart des éléments de mon propre projet de loi que vous avez déjà reçu en français. En ligne générale, je pense que tout projet pragmatique mérite d'être soutenu, car dans ce domaine l'important c'est de commencer sur la base de la situation propre à chaque Canton en étant conscient qu'il s'agira d'éventuellement/probablement adapter les mécanismes sur la base des premières expériences pratiques. Il faut donc rester pragmatiques et flexibles, sans tomber dans l'excès de bureaucratie et dans l'idéologie. En ce qui concerne le Canton de Vaud, je ne sais pas quel est le mandat exact de votre commission ad hoc. Avez-vous le pouvoir de modifier le projet du Conseil d'Etat? Faut-il passer par une commission permanente?

2. Vous nous avez indiqué ne pas avoir eu le temps de plancher sur la loi, resp. le contre-projet du Conseil d'Etat vaudois, pouvez-vous le faire?

Concernant le projet vaudois, il me semble très ambitieux de vouloir régler aussi les budgets pour les campagnes des votations (cf. le chapitre à ce sujet dans ma thèse de doctorat concernant les difficultés pratiques pour identifier les titulaires du "droit à dépenser" dans ces cas, s'agissant p.ex. des opposants à une initiative ou à un référendum).

Pour le reste, s'agissant des élections, je dirais qu'il faut absolument viser aussi les dépenses électorales par les tiers (cf. projet tessinois) si on veut avoir un impact. Sinon, c'est évidemment trop facile de contourner les plafonds. C'est un principe fondamental qui doit être mentionné dans le mandat au Conseil d'Etat. Pour commencer, je me limiterais

par contre à plafonner les budgets des seuls candidats au Conseil d'Etat, à l'exclusion des candidats au Grand Conseil. Mais vous savez mieux que moi si, dans votre Canton, même les candidats au Grand Conseil commencent à dépenser des sommes considérable pour leur propagande. En ce qui concerne les dépenses des listes, on pourrait par contre effectivement couvrir aussi les dépenses pour le législatif. S'agissant des Communes, il faudrait à mon avis se limiter aux grandes villes, sans créer de prescriptions pour des réalités plus petites où, je suppose, on ne dépense pas des fortunes pour les élections.

La philosophie à la base de ces normes est celle d'éviter les excès. Il faut donc intervenir seulement là où on constate déjà des excès ou du moins un risque réel d'excès à venir. Pour le reste, on pourra voir par la suite si des besoins se manifesteront.

Questions à M. Gunzinger :

1. Dans vos réponses, vous évoquez des "pratiques pouvant aller jusqu'à l'achat des voix". Pensez-vous que cela soit possible à l'heure actuelle ? Avez-vous eu lors de vos recherches des indices en ce sens ? Si oui, lesquels ?

M. Gunzinger : La Suisse me paraît peu exposée au risque d'achats de voix. Ce phénomène est plus répandu dans les démocraties émergentes et dans les pays au pouvoir autoritaire. En ce sens, ces pratiques ont peu de chances d'être appliquées en Europe car la démocratie est fortement ancrée dans les traditions occidentales. Ce risque est encore moins probable en Suisse en raison de son système de démocratie directe et d'une certaine forme de maturité électorale des citoyens appelés à s'exprimer régulièrement lors des nombreux scrutins électoraux qui y sont organisés.

Questions aux deux experts :

1. La réponse donnée systématiquement par certains partis pour une non publication des noms des donateurs est que ces personnes ne verseraient plus d'argent. Or dans certains pays, ces noms sont publics et cela n'empêche nullement les dons. Quel est votre avis à ce propos ?

T. Balmelli : Effectivement, le fait de divulguer l'identité des donateurs remet aussi en question le secret du vote, car on pourra présumer pour qui votent les gens mentionnés dans les listes publiques. Il faut donc chercher le juste équilibre entre l'exigence de transparence d'une part et le droit au secret du vote d'autre part. Je peux effectivement imaginer un certain effet dissuasif qui risque de réduire les donations en faveur des partis. MAIS il faut être conscient que ces normes sont très faciles à contourner: p.ex. on peut "saucissonner" une donations en plusieurs tranches qui resteraient en dessous de la limite exigeant la publicité des donations... Dans la pratique, je ne mettrais donc pas trop d'importance sur cette question, même si en théorie c'est une question fondamentale. Il faut être conscients que même des pays qui ont des normes et des sanctions très sévères n'ont jamais réussi à éliminer les "caisses noires" des partis. Si par contre on limite de manière raisonnable les dépenses (qui sont faites pour être vues, contrairement aux financement qui peuvent facilement rester occultes), la question de l'identité des donateurs perd de son importance car il n'y aura plus de sommes considérables en jeu.

M. Gunzinger : Je ne pense pas personnellement que les entreprises retireront leur aide si leur identité devait être divulguée. Un certain nombre d'entre elles comme l'UBS par exemple ne font pas mystère de leur soutien financier aux partis politiques. A l'inverse, ce sont plutôt les partis qui ne souhaitent pas communiquer leur source de crainte d'être soupçonnés d'être tributaire de certains groupes privés au lieu de veiller aux intérêts de l'électorat dans son ensemble.

2. il sera désormais possible de déduire fiscalement un montant maximum de 10'000.- / an pour les dons fait à un parti politique. Comment jugez-vous cette mesure? Pensez-vous notamment qu'elle est susceptible de permettre une ouverture vers la publication générale des listes de donateurs ?

T. Balmelli : *Effectivement, cette mesure me semble apte à inciter les donateurs à respecter davantage les règles de transparence. Il faudrait donc lier la déductibilité à la preuve de la publicité du don.*

Il s'agit d'une forme de soutien public indirect en faveur des partis politiques qui est moins critiquable que d'autres mesures de financement direct.

M. Gunzinger : Je pense en effet que la plupart des personnes physiques et morales annonceront leurs dons versés en faveur des partis politiques. Pour autant, en l'absence d'une base légale explicite, les informations concernant les donateurs ne pourront pas être exploitées dans le cadre de la surveillance du financement des partis politiques. La mise en place de base légale constitue donc une toute autre opération qui dépend de la volonté politique.

Précision de T. Balmelli à l'égard des sanctions :

J'ai oublié une remarque concernant les sanctions à prévoir dans la loi: elles doivent être suffisamment dissuasives. On peut par exemple prévoir comme sanction pécuniaire un multiple du dépassement du plafond (p.ex. le triple). Cf. le projet tessinois.

SWISSLEX

Tribunal fédéral, 1ère Cour de droit public. 1er juillet 1999. A. c. Grand conseil du Tessin.

EXERCICE DES DROITS POLITIQUES. INCONSTITUTIONNALITE D'UNE NORME LIMITANT LE FINANCEMENT D'UNE CANDIDATURE PAR DES TIERS.

Loi tessinoise sur l'exercice des droits politiques du 7 octobre 1998: 115.

**** SJ 2000 I page 266 ****

Faits:

Le 7 octobre 1998, le Grand conseil tessinois a adopté une nouvelle loi sur l'exercice des droits politiques. A cette occasion, ont été introduites diverses normes relatives au financement des partis et à celui des candidats. A son article 115 al. 2, la loi dispose que le financement d'une candidature ne peut excéder la somme de 50'000 fr. L'art. 115 al. 4 de la loi punit d'une amende jusqu'à 7'000 fr. toute violation de cette règle.

Par un recours de droit public, A, conteste la constitutionnalité de ces dispositions.

**** SJ 2000 I page 267 ****

Droit:

2. -- a) La liberté de vote et d'éligibilité garantie au citoyen électeur fait partie des droits constitutionnels non écrits. En découle le droit à ce que ne soient reconnus que les résultats d'une élection régulière (ATF 124 I 55 consid. 2a; 121 I 138 consid. 3), comme celui de tout citoyen à pouvoir participer comme candidat à une élection sur un pied d'égalité avec les autres citoyens. Le principe d'égalité et l'interdiction de toute discrimination font ainsi partie de la liberté de vote et d'éligibilité (ATF 124 I 55; 113 Ia 291¹ consid. 3a; ZBl 1997 p. 357 consid. 3a). Le citoyen électeur doit pouvoir former son opinion de la manière la plus libre et la plus complète possible (ATF 124 I 55; 113 Ia 291²).

b) Jusqu'à ce jour, le Tribunal fédéral n'a jamais eu à connaître d'une législation cantonale qui fixe des limites au financement dont peuvent bénéficier les candidats à une élection. Ce qui est en cause en l'espèce, c'est uniquement le financement apporté par des tiers, que le législateur cantonal considère comme étant de nature à porter préjudice à l'indépendance de l'élu dans l'exercice de sa fonction.

Le Tribunal fédéral a eu toutefois l'occasion, à diverses reprises, de mettre en évidence le danger que peut représenter, pour la formation libre de la volonté de l'électeur, l'intervention de groupes de pression dotés de moyens financiers importants (ATF 108 Ia 155³ cons. 5 p. 160; 102 Ia 264 cons. 3; 98 Ia 73 cons. 3; cf. aussi Stephan Widmer, Wahl- und Abstimmungsfreiheit, thèse Zürich 1989, p. 271 ss.; Tomas Poledna, Wahlrechtsgrundsätze und kantonale Parlamentswahlen, thèse Zürich 1988, p. 235; Hansjörg Seiler, Gewaltenteilung: allgemeine Grundlagen und schweizerische Ausgestaltung, Berne 1994, p. 379). A une exception près (ATF 102 Ia 264), ces arrêts se réfèrent cependant à des votations sur des sujets particuliers et non pas à des élections à proprement parler. Or, dans ce dernier cas, le problème posé est manifestement plus complexe, ne serait-ce qu'en raison du fait que des facteurs indépendants de la capacité financière du candidat jouent un rôle prédominant. On ne saurait toutefois affirmer que, dans le contexte médiatique actuel, une campagne électorale efficace ne dépend pas des moyens financiers mis à disposition (Stephan Widmer, op. cit. p. 301; à l'appui d'une opinion contraire, Gerhard Schmid,

**** SJ 2000 I page 268 ****

Politische Parteien, Verfassung und Gesetz, Bâle et Francfort-am-Main, 1981, p. 133).

c) L'utilisation de moyens financiers illimités à l'appui d'une campagne électorale peut être de nature à porter atteinte à la libre formation de la volonté démocratique. Plusieurs pays ont d'ailleurs introduit des règles sur le financement des partis et des candidats (voir sur ce thème: Gerhard Schmid, op. cit. p. 132 ss, 136 ss.; Stephan Widmer, op. cit. p. 315 ss.; Peter Hug, Die Verfassungsrechtliche

Problematik der Parteifinanzierung, thèse Zürich 1970, p. 188 ss.; Tiziano Balmelli, La trasparenza, criterio normativo del finanziamento di partiti politici e campagne elettorali, in RDAT I-1997, p. 327 ss.; voir aussi le message du Conseil fédéral du 23 novembre 1988 sur l'aide aux partis politiques in FF 1989 I p. 141/142). Si presque tous les auteurs cités s'accordent à dire que le respect de ces limites est difficile à garantir concrètement, il n'en résulterait pas pour autant que toute limite au financement des campagnes électorales devrait être abandonnée. Pour d'autres auteurs en revanche, ce genre de restrictions serait, par principe, contraire aux droits constitutionnels (Béatrice Weber-Dürler, Chancengleichheit und Rechtsgleichheit, in: Festschrift für Ulrich Häfelin zum 65. Geburtstag, Zürich 1989, p. 219/220 et réf.). En l'espèce, il n'est toutefois pas nécessaire de trancher cette controverse. Il apparaît en effet que la norme critiquée ne respecte pas, de toute manière, le principe de la proportionnalité, auquel toute limitation des droits constitutionnels est soumise (ATF 125 I 257 consid. 3b; 124 I 40 consid. 3a et renv.).

3. -- La disposition litigieuse n'est pas d'une grande clarté. Elle doit toutefois être interprétée en ce sens que c'est le financement fourni par des tiers qui est limité à la somme maximum de 50'000 fr. par candidat.

a) Il ne fait aucun doute que la limitation du financement accessible à un candidat constitue pour ce dernier une limitation de son droit à la liberté d'opinion et d'expression (Stefan Widmer, op. cit. p. 315 ss.). En l'espèce, cette restriction n'apparaît pas particulièrement grave. Elle se limite en effet à l'apport financier de tiers et, compte tenu du contexte cantonal considéré, la somme admise reste d'importance. On peut aussi admettre que le montant retenu n'est pas de nature à priver le bénéficiaire de son indépendance, même s'il eût été plus logique, à cet égard, de prévoir une limite par donateur et non pas un montant global de tous les dons reçus.

b) Pour que le principe de la proportionnalité soit respecté, il convient que la mesure ordonnée apparaisse propre à atteindre le but recherché et qu'il existe un rapport raisonnable entre ce but et les

**** SJ 2000 I page 269 ****

moyens utilisés (ATF 125 I 209 consid. 10 d/aa ; 123 I 12 consid. 2a; 122 I 130⁴ consid. 3a; 119 Ia 71 consid. 3c; 117 Ia 472 consid. 3d).

En l'espèce, la volonté du législateur cantonal consiste uniquement à limiter l'influence de tiers sur les candidats élus. Aucune restriction n'est en effet posée quant à la liberté reconnue au candidat de mettre à contribution sa propre fortune pour financer sa campagne.

La loi ne prévoit pas non plus la moindre restriction dans le financement des associations, groupements ou partis auxquels les candidats se rallient, alors même qu'un tel financement présente le danger de limiter la liberté de l'ensemble des candidats présentés par ces groupes. C'est dire en conséquence que la limitation du financement par des tiers n'a pas seulement pour effet de favoriser les candidats qui disposent eux-mêmes de moyens financiers importants, mais qu'elle offre encore un avantage aux candidats des partis les plus puissants et déjà présents sur la scène politique, lesquels bénéficient notamment d'un appui financier de l'Etat (à teneur d'un décret cantonal du 25 mars 1985). La norme contestée apparaît ainsi comme contraire au principe de l'égalité de traitement découlant de l'art. 4 Cst.

c) On doit observer enfin que, pour une autre raison encore, la disposition critiquée apparaît improprie à atteindre le but recherché. En cas de violation de la limite autorisée, la loi ne prévoit en effet qu'une sanction pécuniaire n'ayant que peu d'effet dissuasif.

Rés. et trad.: B.B.

¹ SJ 1988 p. 141 (rés.).

² SJ 1988 d. 141 (rés.).

³ SJ 1983 p. 144 (rés.).

⁴ SJ 1996 p. 547 (rés.).

Annexe 3 : Note du SJL.

En guise de préalable, je ne reviens pas sur ce que le SJL, sous la plume de Me Fivaz ou de Me Dépraz, a déjà écrit dans ce dossier. En particulier, nous émettons toujours certains doutes quant à la validité juridique d'un plafonnement des dépenses de campagne. Cela étant, nous devons également constater que cette question n'est pour l'heure pas tranchée par la jurisprudence, de sorte que nous ne pouvons être plus catégoriques dans notre analyse.

Ceci m'amène à émettre quelques considérations sur l'arrêt du Tribunal fédéral que tu cites. En fait, on ne peut tirer que fort peu de choses de cet arrêt : le Tribunal fédéral y laisse en effet ouverte la question de principe de savoir si une limite légale au financement de campagnes électorales est compatible avec les droits constitutionnels des personnes visées, en particulier sous l'angle de la liberté d'opinion et d'expression, mais également sous celui des droits politiques. Le Tribunal fédéral reconnaît toutefois que l'utilisation de moyens financiers illimités à l'appui d'une campagne électorale peut être de nature à porter atteinte à la libre formation de la volonté démocratique, donc aux droits politiques des citoyens. Il y a donc là une tension entre les libertés fondamentales des candidats, d'une part, et la garantie des droits politiques, dont découle celle de la libre formation de l'opinion, d'autre part. Encore une fois, cette question n'est pas tranchée et le TF ne donne pas d'indications plus précises quant à la manière dont il apprécierait le problème s'il avait à le faire. En revanche, et c'est peut-être là le principal intérêt de l'arrêt, le Tribunal fédéral rappelle que dans ce domaine également, l'égalité de traitement doit être respectée. C'est d'ailleurs le motif qui l'amène à admettre le recours de M. Balmelli et à annuler la disposition tessinoise : celle-ci ne respectait pas l'égalité de traitement, en tant qu'elle limitait uniquement le financement direct de la campagne d'un candidat par des tiers. Ainsi, elle avantagerait non seulement les candidats disposant d'une fortune personnelle, mais également ceux qui pouvaient compter sur le soutien d'un parti ou d'un autre organisme faisant campagne pour eux. Or, cette question d'égalité de traitement pourrait bien être en fait le noeud du problème : par rapport au projet tessinois sanctionné par le Tribunal fédéral, le projet vaudois, tel qu'amendé par la commission, se distingue par le fait qu'il se focalise sur les dépenses de campagne, et non sur leur financement. Il englobe également les dépenses consenties non seulement par les candidats eux-mêmes, mais également par les formations politiques ou assimilées. En revanche, les plafonds de dépenses fixés ne s'appliqueraient pas à d'autres intervenants dans la campagne : je pense à des organisations économiques, telles qu'associations patronales, chambres immobilières, syndicats ou autres, qui pourraient parfaitement faire campagne pour leurs candidats directement, plutôt que de financer des partis. De même, on pourrait imaginer, cela s'est déjà vu, qu'un groupe de citoyens fasse paraître un encart dans la presse pour soutenir un ou plusieurs candidats. Je doute que l'on puisse assimiler de tels organismes ou personnes privées à des formations politiques, comme je doute que l'on puisse leur interdire de soutenir leurs candidats au seul motif que ces derniers auraient déjà trop dépensé dans le cadre de leur campagne. En effet, il s'agirait là d'une atteinte vraisemblablement inadmissible à la liberté d'opinion et d'expression des personnes concernées (même si dans son projet de loi, M. Balmelli inclut l'ensemble des personnes susceptibles de faire campagne; cela rend son projet cohérent, mais très discutable sous l'angle de la restriction des libertés fondamentales). Or, sous l'angle de l'égalité de traitement, le fait de n'inclure que les candidats et leurs partis pourrait poser problème, car cela favoriserait cette fois-ci des candidats qui ne disposent pas nécessairement d'un puissant appareil partisan, mais qui peuvent compter sur des appuis efficaces dans divers groupes d'influence prêts à faire campagne pour eux. N'y aurait-il pas là également une inégalité de traitement ? Cela ne peut être exclu. En outre, le calcul du budget de campagne pourrait s'avérer délicat, sachant que les candidats usent désormais de moyens autres que les encarts publicitaires et les affiches. Qu'en est-il par exemple d'une campagne active sur Facebook, menée par une équipe de campagne mise à disposition du candidat ? S'agissant de bénévoles, le budget de campagne dudit candidat ne s'en trouvera pas affecté. Doit-on dans ce cas apprécier la valeur de la prestation en argent ? Doit-on au contraire exclure ce type de moyens du champ d'application de la loi, ce qui poserait également un problème d'égalité de traitement ? Il y a là des questions très actuelles qui mériteraient d'être approfondies.

Cette réflexion met en lumière toute la difficulté juridique et pratique de légiférer en la matière. Sur ce point, on doit d'ailleurs relever que les mêmes difficultés pourraient se présenter s'agissant du financement des campagnes électorales que celles constatées s'agissant des votations, en particulier la multiplication des acteurs.

Pour ce qui reste du projet, les amendements proposés par la commission peuvent être analysés ainsi :

L'article 1 est amendé en ce sens que les organismes participant à des campagnes en vue de votations sont également astreints à la transparence des comptes. Toutefois, ces organismes ne sont pas repris à l'article 6. L'amendement crée donc une incohérence : soit les organismes participant à des campagnes en vue de votation sont également visés, et alors ils doivent également être décrits à l'article 6, soit ils ne le sont pas et l'article 1er doit être modifié. A cet égard, j'observe que l'inclusion de tels organismes dans le dispositif légal pourrait poser des problèmes pratiques : en effet, si le périmètre des acteurs d'une élection peut encore être défini (même si cela pourrait s'avérer problématique; v. ci-dessus), cela paraît bien plus complexe s'agissant de votation, lors desquelles une multitude d'acteurs peuvent intervenir. Envisage-t-on de contraindre toutes les personnes qui font paraître des encarts publicitaires ou qui participent par tout autre moyen à la campagne en vue de votations de produire un budget de campagne ? Si cela peut être imaginé en théorie, je vois mal comment cela pourrait l'être en pratique. Il y a donc là un problème d'application de la loi qu'il ne faut pas négliger. Ainsi, si elle peut paraître souhaitable en théorie, l'extension de la transparence aux personnes intervenant dans une campagne de votations paraît difficilement réalisable en pratique.

L'amendement apporté à l'article 3 ne me paraît pas problématique. Il étend le plafonnement des budgets de campagne aux candidats eux-mêmes, et non plus seulement aux partis, comme le prévoit le Conseil d'Etat. En revanche, il ne résout pas entièrement le problème d'égalité de traitement soulevé ci-dessus, en ce sens qu'il avantage les candidats qui peuvent être soutenus par des organismes à vocation non exclusivement politique (centre patronale, CVCI, syndicats, autres organismes de la société civile), lesquels ne sont pas visés par le plafonnement. Cette disposition est donc perfectible et pourrait poser problème sous l'angle de l'égalité de traitement. La limitation aux communes de plus de 10'000 habitants pourrait également être problématique de ce point de vue, mais peut me sembler-t-il être expliquée par le fait que, dans les petites communes, les campagnes sont peu importantes et n'impliquent que peu de moyens.

La nouvelle mouture de l'article 5 donne une légitimité supplémentaire au système en maintenant au législateur la compétence d'édicter les plafonds. Sous l'angle de la restriction des droits fondamentaux, cela constitue un avantage, même si, dans le cas particulier qu'il a eu à juger, le TF a estimé que l'atteinte portée par la disposition tessinoise à la liberté d'opinion et d'expression n'était pas particulièrement grave, ce qui signifie qu'elle ne devait pas nécessairement être ancrée dans une loi au sens formel. Cette appréciation repose toutefois sur le plafond relativement élevé posé par le canton du Tessin et sur le fait que le plafonnement était limité à l'apport financier de tiers. En revanche, si le législateur vaudois devait étendre le plafonnement à l'ensemble des acteurs susceptibles de soutenir un candidat, on pourrait penser que l'atteinte serait alors plus grave, ce qui justifierait une base légale formelle. En ce sens, l'idée du décret est plutôt positive. Cela étant, comme cela est relevé dans l'EMPL, le projet ne contient toujours aucune indication sur la manière dont devraient être fixés les plafonds, notamment afin de respecter le principe de proportionnalité. Il y aura donc un travail délicat à effectuer dans l'élaboration du décret.

L'article 8 tel qu'amendé constitue une sorte de compromis entre le projet de loi résultant de la motion et le contre-projet. Il s'agit d'une option qui peut être retenue. Peut-être devrait-on, par souci de précision, reformuler la fin de l'alinéa premier comme suit : "...à plus de 10% des recettes de l'exercice ou de la campagne considérés". Cela permettrait de prendre en compte non seulement les comptes réguliers des formations politiques, mais également les comptes de campagnes ponctuelles. Quant à l'obligation de reverser les dons anonymes à une institution d'utilité publique, il s'agit là vraisemblablement d'une violation de la liberté économique, et en particulier de la liberté de contracter. En effet, cette disposition contraint les formations politiques à effectuer une donation, et donc à contracter, restreignant ainsi leur liberté constitutionnelle dans ce domaine. Cela étant, une restriction paraît admissible au regard des critères posés par les articles 36 de la Constitution fédérale et 38 de la Constitution cantonale. En effet, elle reposerait sur une base légale formelle, serait dictée par l'intérêt public à la transparence du système démocratique, transparence censée garantir son fonctionnement et la libre formation de l'opinion de la population. La mesure serait en outre appropriée au but visé et nécessaire à l'atteindre, puisque sans elle, il serait aisé de contourner la règle relative à la liste des donateurs contenues à l'article 8, alinéa 1er du projet. La mesure me paraît donc a priori admissible sous l'angle des droits constitutionnels et des conditions posées à leur restriction. A noter encore concernant cet article qu'il ne vise que les formations politiques, et non les candidats, lesquels devraient toutefois également produire leurs budgets, conformément à l'article 6, al. 2 amendé. Dans ces conditions, pour quelle raison ne sont-ils pas tenus de présenter une liste de leurs principaux donateurs ? Sous l'angle de l'égalité de traitement,

une telle différence pourrait s'avérer problématique, puisqu'elle favorise les candidats indépendants par rapport à ceux dont la campagne est assumée par une formation politique.

Quant au régime de sanctions, il m'est difficile de répondre à la question. On peut imaginer deux types de sanctions à ce stade :

les sanctions administratives, qui pourraient par exemple consister en un refus de prestations étatiques. En l'occurrence, les campagnes ne donnant pas lieu à un financement étatique dans le canton de Vaud, il paraît difficile d'envisager une sanction administrative. Certes, on pourrait agir sur les indemnités versées aux groupes politiques en vertu de l'article 20 LGC, comme cela est d'ailleurs prévu à l'article 116g du contre-projet du Conseil d'Etat. Toutefois, ce faisant, on limiterait la possibilité de prendre une sanction aux seuls groupes politiques constitués au Grand Conseil. On pourrait néanmoins envisager si le plafonnement des budgets de campagnes pour les élections au Grand Conseil, voire à la rigueur au Conseil d'Etat, n'était pas respecté. Il paraît plus délicat de l'étendre à la violations des plafonds fixés pour d'autres élections;

les sanctions pénales, qui pourraient en l'espèce prendre la forme d'une amende. Dans son projet (art. 10), M. Balmelli prévoit une amende correspondant au triple du dépassement constaté. Il m'est difficile de me prononcer sur l'effet préventif d'une telle sanction. Il me semble néanmoins qu'on devrait à tout le moins prévoir une fourchette permettant au juge, respectivement au préfet, de tenir compte des circonstances de cas d'espèce dans la mesure de la peine prononcée. Quant au plafond, il devra être suffisamment élevé pour avoir l'effet préventif susmentionné, qui sous-tend toute condamnation pénale. A partir de là, il peut être fixé en proportion du dépassement ou par une valeur absolue. A titre d'exemple, dans d'autres domaines, l'article 63 de la loi sur les auberges et débits de boissons (LADB) prévoit des amendes allant jusqu'à CHF 20'000.- en cas d'infraction à la loi. L'article 14a de la loi sur les marchés publics (LMP-VD) prévoit quant à lui des amendes allant jusqu'à 10% du prix final de l'offre. On voit donc que les solutions retenues diffèrent suivant les cas, le tout étant de fixer un plafond ayant un réel effet préventif.

Il m'est difficile de me prononcer plus avant dans l'abstrait, si ce n'est pour constater qu'il s'agit là encore d'une question délicate. Comme cela est relevé dans l'EMPL, les cantons qui connaissent des législations restrictives en la matière, notamment concernant la transparence des comptes, ont également introduit un système de financement public des campagnes, de sorte que la sanction est toute trouvée dans ces cas-là. En l'occurrence, seule la sanction pénale pourrait être efficace dans tous les cas, pour peu qu'elle soit proportionnée au but visé.

Voilà ce que je puis dire sur ce projet pour l'instant. J'attends encore la thèse de M. Balmelli, que j'ai commandée, afin d'examiner s'il est possible de s'inspirer de systèmes connus dans d'autres pays.

Je demeure à ta disposition pour toute question complémentaire et suis prêt, à la demande de M. Leuba, à venir à la prochaine séance de commission.

Jean-Luc Schwaar - Chef de service

Département de l'intérieur

Service juridique et législatif

Place du Château 1 - 1014 Lausanne

Tel. : 021 316 45 63 - Fax : 021 316 45 59

jean-luc.schwaar@vd.ch