

EXPOSE 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 politiques

1 PREAMBULE

Le 25 septembre 2007, M. le député Stéphane Montangero et consorts déposaient une motion "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 politiques".

Le 2 octobre 2007, le Grand Conseil votait la prise en considération immédiate de la motion avec renvoi au Conseil d'Etat.

Le texte de la motion était le suivant:

Le 20 janvier 2004, le Grand Conseil vaudois refusait d'entrer en matière sur une motion de Mme Michèle Gay Vallotton demandant l'introduction de plafonds pour le financement des campagnes d'élections/votations, ainsi que l'introduction de la transparence financière des coûts. Cette motion avait été repoussée de peu, puisque sa non-prise en considération a eu lieu par 78 non contre 75 oui et 5 abstentions.

Or depuis le début de l'année, le nombre d'affiches et d'annonces de presse payantes, concernant de près ou de loin la campagne des élections fédérales du 21 octobre prochain, connaît une intensité rare. Et qui dit affiches et annonces en nombre dit financement de ces dernières.

Le sujet reste donc plus que jamais d'actualité et de nombreuses interrogations au sein de la population surgissent, parmi lesquelles les plus fréquemment entendues sont:

- *Quels sont les montants exacts investis par les partis pour les élections fédérales 2007 ?*
- *Qui finance ces montants ?*

- *Quels "retours d'ascenseur" sont demandés pour quel montant investi ?*
- *Pourquoi n'y a-t-il pas de transparence du financement des campagnes électorales et des partis ?*
- *Est-ce que la différence des montants en présence peut influencer les résultats électoraux ?*
- *Y a-t-il des limites aux moyens financiers investis dans une campagne ?*
- *Y a-t-il un organe de contrôle du financement des partis et/ou des campagnes ?*

Les craintes, fort légitimes, de la population sont souvent centrées sur le "fil à la patte" que certains partis ou certaines personnes élues pourraient avoir. Certes le registre des intérêts du Grand Conseil est censé permettre d'y voir un peu plus clair, et on ne peut que saluer le fait que ces derniers soient désormais accessibles sur le site de l'Etat de Vaud.

Certains pays ont des systèmes très rigoureux en la matière, pouvant aller même jusqu'à l'invalidation de l'élection d'une personne qui aurait dépassé le plafond fixé, plafond placé afin de garantir une certaine égalité des chances électorales.

En Suisse comme ailleurs, la vie démocratique moderne repose sur l'action des partis politiques. Afin de maintenir la liberté de choix et l'accès des citoyennes et citoyens à l'information politique, d'assurer une véritable indépendance des partis politiques par rapport aux intérêts privés et de garantir une égalité des chances entre formations politiques, un minimum de règles doit être établi. Chaque personne doit en outre être en mesure de savoir par qui et comment les partis politiques sont financés. La Suisse ne disposant pas à l'heure actuelle de réglementation stricte sur le financement des partis politiques, ce problème doit être réglé au niveau cantonal.

Par cette motion, je 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 candidat-e-s sur des listes électorales au niveau communal, cantonal ou national, ainsi que la liste des donatrices et donateurs de plus de CHF 5'000.-. Ces documents peuvent être consultés par toute personne qui en fait la demande.*

Le Conseil d'Etat présente ci-après le projet de loi demandé, qui répond à l'ensemble des éléments de la motion. Il est cependant d'avis qu'il serait préférable d'envisager une intervention plus modérée, sous la forme d'une modification de la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP). Il présente donc également au Grand Conseil un contre-projet.

2 ANALYSE DES DEMANDES DE LA MOTION

2.1 Plafonnement des budgets de campagnes

La première demande de la motion Montangero porte sur "le plafonnement des budgets de campagne des partis politiques en fonction de la nature des élections et votations et de la taille des communes".

Sur le plan fédéral, de telles dispositions n'existent pas. La dernière tentative d'en introduire remonte à 2008. Le Conseil des Etats décidait alors de ne pas donner suite à une initiative parlementaire Pierre Bonhôte intitulée "Limitation des dépenses électorales". On notera qu'elle ne visait le plafonnement des dépenses que dans le cadre des élections fédérales quadriennales. Récemment, en 2009, une initiative parlementaire Andreas Gross "Réduire l'inégalité des chances lors de l'élection du Conseil national en 2011", a été déposée. La Commission des institutions politiques du Conseil national propose de ne pas donner suite. Elle propose un dispositif assez complexe devant permettre de limiter certaines exagérations en échange d'un doublement par la Confédération des dons versés par les particuliers. Il ne s'agit donc pas d'une mesure de plafonnement au plein sens du terme.

Il vaut également la peine de s'intéresser à la pratique dans les autres cantons. Selon les informations fournies par la Section des droits politiques de la Chancellerie fédérale, il n'existe à ce jour aucun cas en Suisse de tel plafonnement. Une tentative a vu le jour au Tessin. Ce canton avait prévu dans sa législation une disposition qui fixait une limite maximale de CHF 50'000.- pour les contributions de tiers (au total, et non par donateur) au financement de la campagne d'un candidat aux élections cantonales. Or, en 1999, le Tribunal fédéral a annulé cette disposition, au motif qu'elle violait les principes de l'égalité des chances et de la proportionnalité. Il est important de se pencher plus attentivement sur cet arrêt (ATF 125 I 441, traduit in SJ 2000 I 266).

Par rapport à l'égalité des chances, le Tribunal fédéral a considéré que la limitation du financement par les tiers accentuait les disparités de moyens existant à l'origine. Non seulement elle favorisait ceux qui pouvaient financer leur campagne par leurs propres moyens, mais aussi les candidats des partis plus forts et déjà présents sur la scène politique.

Par rapport à la proportionnalité, le Tribunal a examiné si ce plafonnement, qui constituait une restriction d'un droit fondamental, en l'occurrence la liberté d'expression, respectait les trois conditions auxquelles on peut restreindre un droit fondamental : la base légale, l'intérêt public et la proportionnalité. Il a jugé que cette dernière condition n'était pas respectée dans le droit tessinois.

En conclusion, le Tribunal fédéral estime que la question du principe même de la limitation des dépenses et du financement des campagnes électorales peut rester ouverte, la disposition tessinoise devant en revanche être annulée. Sur le principe, il relève, sans la trancher, la controverse au sein de la doctrine, certains auteurs estimant qu'il ne faut pas exclure d'emblée toute limite au financement des campagnes, d'autres estimant que ce genre de restrictions serait, par principe, contraire aux droits constitutionnels. Il souligne enfin la difficulté, dans les pays qui se sont livrés à cet exercice, de mettre en œuvre les réglementations des dépenses et du financement des partis ou des candidats, tant faute de moyens de contrôle efficaces qu'en raison des possibilités de les éluder.

Outre ces éléments juridiques, le Conseil d'Etat s'interroge sur la complexité et l'ampleur du dispositif à mettre en œuvre, au vu de la demande formulée par la motion. Elle porte en effet sur l'ensemble des campagnes, à savoir:

- les élections et les votations ;
- implicitement, les scrutins fédéraux (pour leur volet vaudois), cantonaux et communaux.

Il est en outre demandé de moduler le dispositif légal en fonction de la taille des communes.

Enfin, il paraît inévitable d'élargir la réflexion au-delà des seuls partis politiques, pour deux raisons:

1. le schéma "un parti politique – une liste" est loin d'être le modèle unique dans les échéances électorales. Sur le plan local, les listes d'entente villageoise sont légion. Et sur le plan cantonal, on retrouve souvent des listes fruits d'alliances entre plusieurs formations ;
2. concernant les votations, les partis sont loin d'être les seuls à faire campagne, et l'on peine à distinguer l'intérêt d'un plafonnement s'il suffisait aux donateurs de s'adresser à une association – économique, syndicale, etc. – pour obtenir exactement le même résultat.

2.2 Caractère public des finances des partis

La seconde demande de la motion Montangero porte sur "la transparence par la transmission annuelle des comptes de tout groupement qui présente des candidat-e-s sur des listes électorales au niveau communal, cantonal ou national, ainsi que la liste des donatrices et donateurs de plus de CHF 5'000.-. Ces documents peuvent être consultés par toute personne qui en fait la demande."

Sur le plan fédéral, de telles dispositions n'existent pas, même en contrepartie des importantes indemnités versées aux groupes à l'Assemblée fédérale, les partis ne devant pas déposer leurs comptes auprès d'un organe de contrôle. La dernière tentative d'en introduire remonte à 2007. Le Conseil national décidait de ne pas donner suite à une initiative parlementaire Roger Nordmann intitulée "Transparence du financement des partis politiques, des lobbies, des campagnes électorales et des campagnes de votation".

En décembre 2008, une question écrite Margret Kiener Nellen "Transparence du financement des partis politiques" a été déposée au Conseil national, puis, en 2009, par la même parlementaire, une question orale "Transparence en matière de financement des partis politiques". Dans ses réponses, le Conseil fédéral, tout en faisant remarquer que le GRECO (Groupe d'Etats contre la corruption, émanation du Conseil de l'Europe) recommande à la Suisse d'introduire des règles en matière de transparence des financements des partis politiques, souligne que jamais une majorité ne s'est jusqu'ici dégagée aux Chambres fédérales pour seulement envisager des mesures législatives dans ce sens, et ce malgré de réitérées tentatives ces dernières années.

En 2009, deux nouvelles initiatives parlementaires ont été déposées : du groupe socialiste, "Créer enfin la transparence dans la politique suisse", et d'Antonio Hodgers, "Transparence des comptes des partis politiques suisses". La Commission des institutions politiques du Conseil national propose de ne pas donner suite.

Dans les autres cantons, il apparaît, là aussi sur la base des informations de la Section des droits politiques de la Chancellerie fédérale, que de telles dispositions existent, mais sont rares. On dénombre deux cas.

A Genève:

- les partis politiques, associations ou groupements qui déposent des listes de candidats à des élections fédérales, cantonales ou communales doivent soumettre chaque année leurs comptes à l'inspection cantonale des finances, avec la liste des donateurs ;
- la sanction en cas de non-respect est le non-versement de la participation de l'Etat prévue pour les frais électoraux ;
- les comptes déposés et les listes de donateurs peuvent être consultés par toute personne exerçant ses droits politiques dans le canton.

Au Tessin:

- les partis et mouvements politiques doivent communiquer chaque année à la Chancellerie d'Etat la liste des donateurs ayant versé plus de CHF 10'000.- sur l'année. La liste comprend les montants ;
- la sanction en cas de non-respect est le non-versement ou le versement partiel des indemnités prévues pour les groupes politiques au Grand Conseil. Le Conseil d'Etat est compétent pour décider ;
- la Chancellerie d'Etat publie les données dans la Feuille officielle.

Il existe un troisième canton à avoir légiféré en la matière, mais pas forcément dans une optique de transparence puisque cette dernière n'est pas prévue (du moins explicitement, la question de l'accessibilité à ces documents en vertu de la loi sur la transparence des activités étatiques demeurant ouverte). A Neuchâtel:

- les partis politiques représentés au Grand Conseil doivent, chaque année, soit publier leurs

comptes de bilan et de profits et pertes dans la forme où ils ont été approuvés par l'organe statutaire compétent, soit les déposer à la Chancellerie d'Etat ;

- la sanction en cas de non-respect est le non-versement des indemnités prévues pour les groupes politiques au Grand Conseil ;
- la question du caractère public de ces comptes n'est pas traitée.

Il ressort de ce qui précède qu'aucun canton ne pratique ce qui est prôné par la motion, à savoir la transparence pour le principe. Dans les trois cas, l'exigence de présentation des comptes est liée à des versements prévus par la loi et pouvant être suspendus.

Afin de fournir tous les éléments nécessaires au débat, le Conseil d'Etat souhaite encore aborder le point suivant. Dans notre canton, l'article 20 de la loi sur le Grand Conseil prévoit des indemnités annuelles aux groupes politiques, constituées d'un montant égal pour tous les groupes et d'un montant au prorata du nombre de députés du groupe, et fixées par le Grand Conseil lors de chaque début de législature. L'article 58 de la loi sur les finances, de son côté, autorise le Contrôle cantonal des finances à contrôler les entités mises au bénéfice d'indemnités. Par ailleurs, l'article 28 de la loi sur la Cour des comptes pourrait également entrer en ligne de compte, toujours en vertu de l'article 20 de la loi sur le Grand Conseil. Par conséquent, s'il n'y a certes pas de transparence vis-à-vis du public, il n'est pas à exclure qu'il en existe une à l'égard de ces deux structures, toutes deux autonomes et indépendantes. La question n'a jamais été d'actualité à ce jour et n'a donc pas été approfondie et tranchée juridiquement ; elle reste donc ouverte.

3 PROJET DE LOI

3.1 Plafonnement des budgets de campagne

Compte tenu de la complexité et de l'ampleur décrites sous point 2.1., le Conseil d'Etat, dans le cadre du projet de loi demandé par la motion, propose au Grand Conseil de procéder par délégation de compétence à l'Exécutif.

En effet, il ne paraît pas raisonnable de prévoir de régler au niveau de la loi le détail des montants qui seront retenus pour les multiples catégories qui découleront inévitablement de la prise en compte de tous les types de scrutins à tous les échelons, de tous les acteurs, et de la taille variable des communes.

Cette position est également motivée par le fait qu'il s'agira d'une opération très délicate sous l'angle juridique, comme en témoigne l'arrêt du Tribunal fédéral de 1999 évoqué plus haut. La marge de manœuvre ne peut être que très restreinte, surtout si l'on pense que cette décision a visé une disposition qui fixait une limite relativement élevée, à savoir CHF 50'000.-, et ce uniquement pour les élections, à l'échelon cantonal, et par candidat.

Ce contexte, additionné au fait qu'il s'agira d'une première en Suisse, nécessitera un travail de grande ampleur et des précautions particulières.

Signalons encore qu'en vertu de l'article 39 de la Constitution fédérale, le Canton de Vaud ne peut imposer un plafonnement aux dépenses lors de campagnes (élections ou votations) fédérales, cela n'étant pas de sa compétence. Le projet de loi ne reprend donc pas cet élément de la motion. Il est rappelé au passage que l'élection des deux représentants vaudois au Conseil des Etats est une élection cantonale et non fédérale.

3.2 Caractère public des finances des partis

Le Conseil d'Etat, dans le cadre du projet de loi demandé par la motion, propose une réponse intégrale aux demandes de la motion. Contrairement à la question du plafonnement des budgets de campagnes, il lui paraît que le thème doit être traité au niveau de la loi, sans passer par une délégation de compétence au Conseil d'Etat.

3.3 Commentaire article par article

Art. 2

Définit le champ d'application de la loi, selon les demandes de la motion : ensemble des scrutins (élections et votations) et objets cantonaux et communaux. Les objets fédéraux sont exclus, le droit fédéral ne permettant pas à un canton de légiférer en la matière.

Art. 3

Définit quelles sont les entités plafonnées dans leurs budgets de campagnes. Il s'agit, juridiquement parlant, d'une condition nécessaire pour que la délégation prévue à l'article 5 soit admissible.

Art. 4

Répond à la demande de la motion de faire varier les plafonds suivant la nature des scrutins et la taille des communes.

Art. 5

Vu la complexité de la matière et la multiplicité des cas possibles, le Conseil d'Etat propose de ne pas régler cela dans la loi et de procéder par délégation.

Art. 6

Définit les documents devant être présentés pour assurer la transparence des comptes et les délais.

Art. 7

Définit auprès de quelle autorité ou service administratif les comptes doivent être déposés. Le principe retenu est de déposer auprès de celui qui est en mesure de juger au mieux par sa connaissance du terrain.

Art. 8

La limite retenue de CHF 5'000.- est celle prévue par la motion.

Art. 9

Ancre le principe de la publicité des documents faisant l'objet du contrôle.

4 POSITION DU CONSEIL D'ETAT ET CONTRE-PROJET

4.1 Plafonnement des budgets de campagnes

Sur le principe, le Conseil d'Etat n'est pas favorable à l'introduction dans notre canton d'un dispositif de plafonnement des campagnes électorales. Il lui paraît qu'il s'agit là de questions relevant du jeu politique partisan, qui ne posent pas de problèmes majeurs en termes de fonctionnement des institutions et sur lesquelles l'Etat n'a pas à étendre son champ d'action. Cette conviction est renforcée par le fait que l'on reste très loin, dans notre pays en général et dans notre canton en particulier, des excès que l'on peut constater dans d'autres pays.

Le problème de la légalité de telles dispositions ne doit pas être pris à la légère. L'absence totale, en Suisse, de tout plafonnement des dépenses électorales, et l'annulation par le Tribunal fédéral de l'unique législation dans ce sens introduite à ce jour, laissent planer de grands doutes quant à la possibilité d'adopter une législation répondant efficacement à la demande de la motion et susceptible d'être conforme au droit constitutionnel.

Enfin, les problèmes pratiques sont véritablement légion:

- comment définir un barème des plafonds pour l'ensemble des scrutins (cantonaux et communaux ; votations et élections ; élections générales et élections complémentaires ; petites, moyennes et grandes communes) ?
- comment traiter les cas de listes communes de plusieurs partis lors de certaines élections ?
- comment traiter les cas des listes d'entente villageoise, dans des petites communes, listes pouvant être constituées de citoyens non engagés ou engagés, de citoyens membres de partis mais pas forcément soutenus par leurs partis, etc. ?
- comment éviter que, lors de votations, les montants qui n'iront plus aux partis ne finissent pas simplement dans les caisses de campagne d'associations défendant exactement les mêmes positions que les partis qui en ont été privés, et donc avec le même résultat ?

En outre, la question du contrôle de telles règles se pose avec acuité. Tous scrutins confondus, on se rapproche des 200 votations et élections dans notre canton en année ordinaire. Ce chiffre augmente fortement en années d'élections cantonales (élections par districts), et surtout communales (plusieurs scrutins et tours dans chaque commune). Or, il convient ensuite de multiplier ces chiffres par le nombre de partis, listes, groupements ou associations engagés dans une campagne. A l'arrivée, cela représenterait, dans les années les plus calmes, pas moins d'un demi-millier de "budgets de campagne", pour reprendre les termes de la motion, à contrôler à l'aune des dispositions sur le plafonnement des campagnes. Cela paraît clairement démesuré et contraindrait le Conseil d'Etat à demander des moyens supplémentaires qu'il juge tout à fait disproportionnés par rapport au but poursuivi et à l'utilité effective.

Pour toutes ces raisons, le Conseil d'Etat est opposé à inscrire dans la législation vaudoise des mesures de plafonnement des dépenses électorales. Sur ce point, il ne propose donc pas de contre-projet à la motion Montangero.

4.2 Caractère public des finances des partis

Sur ce sujet, le Conseil d'Etat a souhaité présenter un contre-projet à la motion Montangero. En effet, s'il est favorable à l'idée d'une plus grande transparence vis-à-vis de la population quant au financement des partis politiques, il est d'avis que certaines améliorations peuvent être apportées au projet:

- exiger la transparence des comptes de tout groupement présentant des candidats à l'échelon communal paraît non seulement exagéré, mais aussi problématique, lorsque l'on connaît le nombre de communes, la structuration souvent faible, voire nulle des courants politiques sur le plan local, ainsi que les pratiques des listes communes et des listes d'ententes villageoises. Le Conseil d'Etat propose donc de s'en tenir aux groupements présentant des candidats sur les plans fédéral et cantonal ;
- la fourniture de la liste des donateurs ayant contribué pour plus de CHF 5'000.- paraît peu heureuse. Que l'on pense seulement à la différence que cela peut faire si l'on parle d'une formation politique dans un village ou à l'échelon cantonal, ou si l'on est en année électorale ou non. Le Conseil d'Etat propose donc de prévoir une règle définie en termes relatifs, par la fixation d'un pourcentage plancher des recettes à partir duquel un donateur doit être signalé ;
- enfin, le Conseil d'Etat propose d'aller au-delà de la motion sur un point, en créant un lien

entre la fourniture des comptes et le versement des indemnités aux groupes au Grand Conseil. Le non-respect de la présentation des comptes entraînera, pour les formations dotées d'un groupe ou participant à un groupe, le non-versement des indemnités.

Concernant les dons, il faut cependant relever que des difficultés importantes subsisteront. On peut penser au cas des dons anonymes : il est renoncé à les interdire, car une telle interdiction supposerait que l'organisme bénéficiaire puisse restituer ces dons, ce qui est loin d'être évident. En outre, cette mesure n'interdirait ni les dons de structures opaques créées pour la circonstance, ni les dons par un intermédiaire qui ne serait pas l'ayant-droit économique des fonds. Aller plus loin reviendrait probablement à exiger des formations politiques des obligations comparables à celles imposées aux intermédiaires financiers par la loi sur le blanchiment d'argent, ce qui paraît exagéré au regard des objectifs de la législation.

Autre difficulté : l'instauration dans la loi d'une limite pourrait avoir un effet pervers, à savoir l'augmentation du nombre de dons d'un montant immédiatement inférieur à cette limite. On ne peut ainsi exclure que l'instauration d'une telle limite aille en définitive à l'encontre de l'objectif recherché.

4.3 Commentaire article par article

Art. 116b

Reprend la proposition du projet de loi (cf. 6.1) mais sans les scrutins communaux.

Art. 116c

Définit auprès de quelle autorité ou service administratif les comptes doivent être déposés. Le principe retenu est de déposer auprès de celui qui est en mesure de juger au mieux par sa connaissance du terrain.

Art. 116d

Proposition de procéder par une limite en pourcentage des recettes plutôt qu'en montants absolus. Par ailleurs, il est proposé, pour des questions de protection des données, si déjà l'on demande la transmission des noms des donateurs, de ne pas exiger en plus les montants correspondants. En effet, le fait de rendre accessible au public le nom des donateurs et le montant de leurs dons constituerait une atteinte à la sphère privée des donateurs. Toute atteinte à un droit constitutionnel doit respecter le principe de la proportionnalité, ce qui ne serait pas le cas ici.

Art. 116e

Un système se fondant sur des mécanismes de contrôle trop lacunaires accompagnés de sanctions trop faibles risquerait d'être inefficace.

Art. 116f

Reprend la demande de caractère public faite par la motion.

Art. 116g

Introduction d'un mécanisme de sanction similaire à celui retenu dans d'autres cantons.

5 RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT SUR LA MOTION STEPHANE MONTANGERO ET CONSORTS

Le texte de la motion est rappelé *in extenso* plus haut, sous point 1.

Le Conseil d'Etat est sensible à la problématique soulevée par la motion. Il rappelle que la Suisse a, en 2006, ratifié la Convention pénale sur la corruption et a adhéré au GRECO (Groupe d'Etats contre la corruption). Elle s'est également engagée à suivre la recommandation du Conseil de l'Europe concernant le financement des partis politiques et des campagnes électorales, recommandation qui fera l'objet de la phase III de l'évaluation de la Suisse par le GRECO d'ici deux ans environ. On peut aussi mentionner le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise du Conseil

de l'Europe, qui prévoit en matière de financement des partis politiques et des campagnes électorales que la transparence soit garantie.

Cependant, à ce stade, le Conseil d'Etat aimerait insister encore une fois sur le fait que situer la problématique soulevée par la motion aux échelons régional et local permet de relativiser fortement aussi bien le besoin que le sens d'une intervention. Il est intéressant de consulter le récent (2008) ouvrage de Mathieu Gunzinger, "Analyse comparative des ressources financières des partis politiques suisses" (Cahier de l'Idheap 240/2008). A l'issue d'une vaste recherche sur les partis nationaux et cantonaux dans l'ensemble du pays, il relève, en page 116, que : "Par rapport à 1997, le financement externes des partis cantonaux a gagné en importance, mais il reste à un niveau relativement modeste (26% en 2007 contre 18% en 1997). Aucun parti cantonal n'est placé sous l'emprise de puissants bailleurs de fonds car l'ensemble des dons n'atteint même pas 15% de leurs revenus." Par ailleurs, dans ses conclusions, si l'auteur prône la voie de la transparence, il n'envisage en revanche pas le plafonnement des budgets de campagnes. On peine donc à voir en quoi une intervention massive dans ce domaine par la législation cantonale vaudoise, en l'absence totale de volonté sur le plan fédéral, en l'absence aussi de toute autre législation cantonale sur le plafonnement des budgets de campagne dans notre pays, aurait une importance et un impact cruciaux.

6 CONSEQUENCES

6.1 Légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)

Néant.

6.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

a) Projet de loi : le Conseil d'Etat devra renforcer le Service des communes et des relations institutionnelles. Les besoins sont évalués à un ETP au SeCRI lui-même et à un ETP sur l'ensemble des préfectures. Ces dépenses nouvelles au sens de l'art. 7, al. 1 LFin seront couvertes conformément à l'art. 8, al. 1 LFin.

b) Contre-projet : le travail supplémentaire pourra être absorbé par le SeCRI sans demande de ressources supplémentaires.

6.3 Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financier et éc

Néant.

6.4 Personnel

a) projet de loi : le Conseil d'Etat devra renforcer le Service des communes et des relations institutionnelles. Les besoins sont évalués à un ETP au SeCRI lui-même et à un ETP sur l'ensemble des préfectures. Ces dépenses nouvelles au sens de l'art. 7, al. 1 LFin seront couvertes conformément à l'art. 8, al. 1 LFin.

b) Contre-projet : le travail supplémentaire pourra être absorbé par le SeCRI sans demande de ressources supplémentaires.

6.5 Communes

a) Projet de loi : dans l'hypothèse de l'adoption d'une disposition légale sur le caractère public des finances des organismes à l'échelon communal également, il incombera aux communes de demander, recueillir, conserver et tenir à la disposition du public les comptes des partis et groupements présentant des candidats aux élections communales. La même remarque est valable pour les préfectures par rapport aux groupements intercommunaux ou de district.

b) Contre-projet : les communes ne seront pas touchées, seules les préfectures le seront.

6.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant.

6.7 Programme de législature (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

6.8 Loi sur les subventions (application, conformité)

Voir chapitre 2.2. *in fine*.

6.9 Constitution (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

6.10 Plan directeur cantonal (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

6.11 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

6.12 Simplifications administratives

Le projet va clairement dans la direction opposée.

6.13 Autres

Néant.

7 CONCLUSION

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil:

- d'accepter le rapport sur la motion Stéphane Montangero 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 politiques ;
- de refuser d'entrer en matière sur le projet de loi sur le financement des formations politiques (motion Montangero) ;
- d'approuver le projet de loi modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques (contre-projet du Conseil d'Etat à la motion Montangero).

PROJET DE LOI

sur le financement des formations politiques

du 24 mars 2010

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat

décrète

Art. 1 Champ d'application

¹ La présente loi règle le plafonnement des budgets de campagnes électorales et de votations ainsi que la transparence des comptes des organismes présentant des listes aux élections.

Chapitre I BUDGETS DE CAMPAGNES

Art. 2 Principe

¹ Les dépenses consenties dans le cadre des campagnes électorales et de votations, en matières cantonale et communale, font l'objet d'un plafonnement.

Art. 3 Organismes concernés

¹ Sont concernées les dépenses consenties par 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.

Art. 4 Types de plafonnements

¹ Le plafonnement peut varier selon les différents types de scrutins prévus à l'article 2 ainsi que selon la taille des communes.

Art. 5 Délégation

¹ Le Conseil d'Etat fixe 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.

Chapitre II TRANSPARENCE DES COMPTES

Art. 6 Principe

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.

Art. 7 Dépôt

¹ Les comptes doivent être déposés:

- auprès du service cantonal en charge des droits politiques pour les organismes constitués à

l'échelle cantonale ;

- auprès de la préfecture pour les organismes constitués à l'échelle intercommunale ou de district ;
- auprès du greffe municipal pour les organismes constitués à l'échelle communale.

Art. 8 Liste des donateurs

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.-.

Art. 9 Consultation

¹ Les documents déposés peuvent être consultés par toute personne qui en fait la demande.

Art. 10 Exécution

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'art. 84, alinéa 1, lettre a) de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 24 mars 2010.

Le président :

Le chancelier :

P. Broulis

V. Grandjean

Texte actuel

Projet

PROJET DE LOI
modifiant la loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits
politiques (LEDP) (contre-projet du Conseil d'Etat)

du 24 mars 2010

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat

décète

Article premier

¹ La loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques (LEDP) est modifiée comme suit :

TITRE IVBIS CONTRÔLE DU FINANCEMENT
NOUVEAU DES FORMATIONS POLITIQUES

Art. 116 b Principe

¹ Tout organisme ayant présenté des listes à des élections fédérales ou cantonales 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.

Texte actuel

Projet

Art. 116 c Dépôt

¹ Les comptes doivent être déposés:

- auprès du service cantonal en charge des droits politiques pour les organismes constitués à l'échelle cantonale ;
- auprès de la préfecture pour les organismes constitués à l'échelle du district.

Art. 116 d Liste des donateurs

¹ Les comptes seront accompagnés de la liste des donateurs ayant contribué, par un don unique ou par le total de leur dons, à plus de 10% de l'ensemble des recettes de l'exercice. Toutefois, les montants ne seront pas indiqués.

Art. 116 e Contrôles

¹ Le Département contrôle l'exactitude des éléments fournis par les organismes en vertu des articles 116b et 116d. Il peut confier ce contrôle à un mandataire extérieur ou à une autre entité.

Art. 116 f Consultation

¹ Les documents déposés peuvent être consultés par toute personne qui en fait la demande.

Art. 116 g Sanction

¹ Tout organisme ne se soumettant pas aux conditions fixées aux articles 116b à 116d pourra se voir retirer par le Conseil d'Etat, s'il est doté d'un groupe au Grand Conseil ou participe à un tel groupe, les indemnités prévues à l'article 20 de la loi sur le Grand Conseil. Il en ira de même si les contrôles prévus à l'article 116e révèlent des irrégularités.

Texte actuel

Projet

Art. 2

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'art. 84, alinéa 1, lettre a) de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 24 mars 2010.

Le président :

Le chancelier :

P. Broulis

V. Grandjean