

**Rapports de majorité et de minorité de la commission du règlement chargée d'examiner la projet de délibération du 23 juin 2020 de M<sup>mes</sup> et MM. Pascal Holenweg, Olivier Gurtner, Dorothée Marthaler Ghidoni, Timothée Fontolliet, Amanda Ojalvo, Salma Selle, Oriana Brücker, Christel Saura, Olivia Bessat, Roxane Aubry, Dalya Mitri Davidshofer et Paule Mangeat: «Contributions financières aux groupes du Conseil municipal: le critère de la transparence».**

**A. Rapport de majorité de M<sup>me</sup> Fabienne Beaud.**

Ce projet de délibération a été renvoyé à la commission du règlement le 8 septembre 2020. Il a été traité le 4 novembre 2020 sous la présidence de M<sup>me</sup> Albane Schlechten, puis les 10 et 24 novembre 2021 ainsi que le 19 janvier 2022 sous la présidence de M. Amar Madani. Les notes de séances ont été prises par M<sup>me</sup> Camelia Benelkaid, que la rapporteuse remercie pour la qualité de son travail.

*PROJET DE DÉLIBÉRATION*

Considérant que l'exigence de transparence doit s'appliquer autant à celles et ceux qui l'expriment qu'à celles et ceux à qui elles et eux veulent l'imposer,

LE CONSEIL MUNICIPAL,

vu les articles 17 et 30, alinéa 2, de la loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984;

vu l'article 140 du règlement du Conseil municipal du 16 avril 2011;

sur proposition de plusieurs de ses membres,

*décide:*

*Article unique.* – Le règlement du Conseil municipal est modifié comme suit:

**Art. 28bis (nouveau) Contribution financière aux groupes du Conseil municipal**

Une contribution financière annuelle n'est allouée aux groupes du Conseil municipal que pour autant que le parti, l'association ou le groupement ayant déposé la liste dont le groupe est issu ait rempli les obligations qui lui sont imposées par l'art. 29A de la loi sur l'exercice des droits politiques et ait en outre remis

au Service du Conseil municipal, pour publication, la liste détaillée et nominative de ses donateurs et des sommes allouées par chacun d’entre eux pour l’année de l’élection du Conseil municipal.

### **Séance du 4 novembre 2020**

*Audition de M. Pascal Holenweg, auteur du projet de délibération*

M. Holenweg rappelle que cette proposition a déjà été soumise mais non traitée car elle a été faite il y a six ou sept ans. Concernant ce sujet, il explique que les groupes du Conseil municipal reçoivent une contribution de la Ville de Genève pour leur fonctionnement et il s’agit simplement de poser comme condition à l’obtention de cette contribution que le parti dont est issu le groupe ait rempli les obligations de la loi sur l’exercice des droits politiques (LEDP): c’est-à-dire une certaine transparence du financement des partis et groupements politiques. Il s’agit d’une déclaration annuelle, et il serait utile d’auditionner quelqu’un qui soit expert dans le domaine. Genève est un des rares Cantons suisses qui ait une loi sur la transparence du financement des partis et des activités politiques. Les partis et les groupes doivent rendre compte de leur financement auprès de la Chancellerie, donc de là se poserait comme critère dans le règlement que le versement de la contribution financière de la Ville aux groupes politiques municipaux soit conditionné au respect des obligations imposées par la loi en matière de transparence du financement. Il serait donc peut-être utile d’avoir une audition du service compétent qui est un service cantonal auquel il faut rendre des comptes au sens propre et au sens figuré.

### *Questions des commissaires*

Une commissaire souligne que c’est très intéressant d’apprendre que Genève dispose d’une loi (exercice des droits politiques) qui ne régit pas les autres Cantons. Il est donc essentiel d’auditionner une personne qui puisse éclairer les membres de cette commission sur le sujet.

La présidente rappelle que la LEDP soumet les comptes – notamment les comptes de campagne des partis – et les dons à partir d’un certain montant.

Un commissaire n’est pas contre l’audition proposée mais souligne que cette proposition va trop loin pour lui, dans la mesure où il y a déjà une obligation dans la loi qui prévoit que n’importe qui peut aller consulter le compte des partis au service des votations et élections. L’accès y est garanti donc il n’y a pas besoin que le Conseil municipal publie une liste accessible sur internet.

M. Holenweg rétorque que ce n’est pas le sujet de ce projet de délibération.

Un commissaire complète les informations susmentionnées en ajoutant que c'est une obligation qui découle de la LEDP, mais il y a un règlement d'application que l'on retrouve dans le Recueil systématique genevois et qui s'appelle le règlement d'application de la loi sur l'exercice des droits politiques (REDP). Il n'a cependant aucun problème avec l'audition d'une personne expérimentée afin qu'elle éclaire la situation.

Un commissaire précise qu'il s'agit de l'art. 29A al. 8 LEDP.

M. Holenweg corrige ses collègues en précisant que la proposition ne consiste pas à aiguïser la transparence mais à poser le respect de la réglementation cantonale sur la transparence comme condition du versement de la contribution financière de la Ville de Genève aux groupes politiques.

#### *Vote*

L'audition d'une personne ou d'un responsable du Service des votations et élections est acceptée à l'unanimité des membres présents.

### **Séance du 10 novembre 2021**

*Audition en visioconférence de MM. Fabien Mangilli, en charge de la Direction des affaires juridiques, Patrick Ascheri, chef du Service des votations et élections et Jan-Philyp Nyffenegger, en charge de la Direction du support et des opérations de vote*

M. Mangilli rappelle qu'il y a du droit cantonal et que ce projet allait aussi traiter de droit communal. Il est à savoir qu'il est question de traitement d'autonomie communale afin de savoir si une commune peut, dans un domaine réglementé par le droit cantonal, prévoir une réglementation communale. Par rapport au droit cantonal, le projet dont il est question irait plus loin car il exigerait la liste des donatrices et donateurs ainsi que le montant du don associé aux personnes ayant fait un don. Aujourd'hui, l'art. 29A al. 1 de la LEDP énonce que «tout parti politique, association ou groupement qui dépose des listes de candidats pour des élections cantonales ou communales – dans les communes dépassant 10 000 habitants – soumet chaque année à l'autorité compétente, le 30 juin au plus tard, ses comptes annuels, la liste complète de ses donateurs et l'attestation de conformité prévue à l'alinéa 10». Il n'est ici pas question de montants des dons associés auxdits donateurs. En revanche, il insiste sur le fait qu'il ne souhaite pas dire qu'il y a ici un problème mais il aimerait plutôt attirer l'attention des membres de la commission sur le fait qu'il y a potentiellement un enchevêtrement de deux réglementations: la législation cantonale et le texte dont il est question. De plus, il y a actuellement un projet cantonal au

Grand Conseil, le projet de loi PL 12215, qui prévoirait la possibilité de dons anonymes. De surcroît, si le futur droit entre en vigueur tel qu’il est aujourd’hui et pour les élections communales, l’obligation de transparence ne se ferait plus chaque année mais uniquement pour l’année électorale. Il pense ainsi qu’une analyse juridique devrait être effectuée soit par le service juridique de la Ville ou par un mandataire externe, afin de déterminer la possibilité de prévoir dans la réglementation communale ce système de liste détaillée nominative des donatrices et donateurs pour ainsi voir si ce serait en conflit avec le droit cantonal.

### *Questions des commissaires*

Un commissaire demande premièrement s’il y a une contradiction avec la loi ou si la possibilité d’aller plus loin est accordée par la loi existante. Ensuite, il aimerait savoir quel est le projet de loi au Grand Conseil qui autorise les dons anonymes, et demande enfin ce qui se passerait si ce projet de délibération était adopté avant l’entrée en vigueur potentielle de ce projet du Grand Conseil.

M. Mangilli répond qu’encore une fois il n’a pas dit qu’il y avait une incompatibilité juridique. Par contre, il y a un questionnement et c’est un sujet délicat. Ce qui plaiderait en faveur d’une non-compatibilité c’est si ce projet de délibération va plus loin que le droit cantonal; il faudrait à ce moment-là savoir si le droit cantonal a réglé cela de façon exhaustive. Ce qui irait en revanche en faveur d’une compatibilité, c’est qu’en réalité l’objectif visé se situe dans l’autonomie communale car il s’agirait quelque part de l’indemnité versée aux groupes du Conseil municipal. Il y a donc une analyse à faire à ce sujet. Ensuite, en principe, le droit communal qui n’est plus du tout conforme au droit cantonal devrait être mis en conformité, mais cela n’annule pas une loi communale en tant que telle car il y a une mise en conformité qui se fait.

Ledit commissaire demande ensuite si cela règle de problème de rajouter la phrase suivante au projet de délibération «[...] sous réserve de la possibilité de donations anonymes accordées par le droit cantonal».

M. Mangilli répond qu’effectivement cela résoudrait le problème, mais aujourd’hui les dons anonymes sont interdits; il faudrait donc que la loi passe. La question la plus importante selon lui est de savoir s’il y a la possibilité d’exiger cette liste détaillée nominative des donateurs et des sommes allouées par chacun d’entre eux.

Un commissaire observe que, dans le projet de modification de la LEDP, il est prévu que les comptes et les listes des donateurs puissent être consultés auprès des autorités compétentes par toute personne domiciliée ou exerçant ses droits politiques dans le canton; il demande si c’est ce qui existe dans le droit actuel.

M. Mangilli répond par la positive.

Un commissaire demande si cela signifie que le Service du Conseil municipal (SCM) peut le consulter.

M. Mangilli répond que ce n'est pas une personne physique domiciliée dans le canton de Genève ni titulaire des droits politiques dans le canton de Genève.

Le commissaire demande donc si M<sup>me</sup> Roch-Pentucci, cheffe du SCM, serait éligible.

M. Ascheri répond par la positive; il s'agit effectivement d'une personne physique.

### *Discussions et vote*

Un commissaire propose de demander un avis de droit pour éviter un conflit avec la législation actuelle. Autrement, il s'agirait d'attendre l'entrée en vigueur du projet de loi PL 12215.

Un commissaire se demande si ce n'est pas mieux de demander d'abord au Service des affaires communales (Safco).

Un commissaire est d'accord. Les discussions politiques sur la transparence des partis politiques sont assez lentes, conflictuelles et cela peut prendre un certain temps. Il n'est donc pas obligé d'attendre l'entrée en vigueur de ce projet avant de demander conseil au Safco.

Un commissaire répond que ce serait effectivement mieux de demander confirmation au Safco car l'avis des auditionnés n'était pas définitif.

La proposition de demander l'avis du Safco sur la conformité de ce projet de délibération avec le droit en vigueur en attendant que le projet de loi PL 12215 soit adopté est acceptée à l'unanimité des membres présents.

## **Séance du 24 novembre 2021**

*Audition de M. Michel Bertschy, directeur du Service des affaires communales (Safco)*

M. Bertschy est un partisan de la transparence, mais il a des lumières rouges qui s'allument car cela soulève toute une série de problèmes juridiques. S'il avait un conseil à fournir, c'est qu'ils devraient solliciter l'avis d'un professeur en droit pour tirer cela au clair et non d'un praticien car il y a un potentiel de recours important, et cela serait de la perte d'argent et de temps en cas de rejet. Il faudrait donc s'assurer de son applicabilité. Il ne s'engagera donc pas sur la conformité légale de ce projet.

### *Questions des commissaires*

Un commissaire demande si cela résoudrait le problème de renoncer à demander la liste des donateurs.

M. Bertschy répond qu'il y a des fortes chances que cela élimine le problème. Mais il ne veut pas se prononcer.

Une commissaire demande si le projet de délibération est vidé de sa substance en supprimant la deuxième partie de ce projet.

Un commissaire répond que rien dans le règlement n'interdit de verser une contribution à des groupes car c'est une compétence municipale.

Une audition du préposé cantonal à la protection des données et à la transparence est évoquée.

Une commissaire propose l'audition du professeur Thierry Tanquerel.

M<sup>me</sup> Roch-Pentucci, cheffe du SCM, présente pour soutenir les travaux de la commission sur cet objet, propose l'audition d'une personne concernant l'angle de la transparence au secteur protection des données.

Un commissaire propose de commencer par l'audition du professeur Tanquerel et de continuer les auditions si besoin.

Le président est d'accord.

### *Vote*

L'audition de M. Tanquerel est acceptée à l'unanimité des membres présents.

## **Séance du 19 janvier 2022**

*Audition de M. Thierry Tanquerel, juge, avocat et professeur à la Faculté de droit à l'Université de Genève (UNIGE)*

M. Tanquerel commence par dire que cette disposition contient deux éléments. Celle-ci soumet la contribution financière allouée au groupe du Conseil municipal à une première condition: que «le groupement ayant déposé la liste dont le groupe est issu ait rempli les obligations qui lui sont imposées par l'art. 29A de la LEPD»; puis à une deuxième condition: que ce même groupement «ait en outre remis au SCM, pour publication, la liste détaillée et nominative de ses donateurs et des sommes allouées par chacun d'entre eux pour l'année de l'élection du Conseil municipal». La grande différence entre ces deux exigences est que la première tire une conséquence municipale d'une obligation qui existe déjà au niveau cantonal. La deuxième quant à elle crée une obligation de niveau municipal et en tire une conséquence.

Les bases légales et constitutionnelles qui sont pertinentes ici sont les suivantes: premièrement, l'art. 51 al. 2 Cst/Ge énonce que l'Etat fixe les exigences de transparence qui sont applicables aux partis politiques et peut les soutenir financièrement. Ensuite, l'art. 133 Cst/Ge dispose que (al. 1) La répartition des tâches [entre le Canton et les communes] est régie par les principes de proximité, de subsidiarité, de transparence et d'efficacité, (al. 2). La loi fixe les tâches qui sont attribuées au Canton et celles qui reviennent aux communes. Elle définit les tâches conjointes et les tâches complémentaires et que (al. 3) le Canton assume les tâches qui excèdent la capacité des communes; étant précisé que cet article demeure inconclusif en l'espèce. Pour en revenir à l'art. 51 al. 2 Cst/Ge, il est fait ici allusion à l'Etat, ce qui ne veut pas dire «le Canton» mais plutôt l'ensemble des entités étatiques genevoises. Ensuite, l'art. 29A LEDP prévoit que tout parti politique, association ou groupement qui dépose des listes de candidats pour des élections cantonales ou communales – dans les communes dépassant 10 000 habitants – soumet chaque année à l'autorité compétente, le 30 juin au plus tard, ses comptes annuels, la liste complète de ses donateurs et l'attestation de conformité prévue à l'alinéa 10. Des dépenses totales de l'année écoulée inférieures à 15 000 francs entraînent une dispense de la vérification au sens des alinéas 9 et 10. Cette liste doit être donnée selon le REDP au Service des votations et élections et elle est consultable dans les locaux des services par les personnes domiciliées ou titulaires des droits politiques dans le canton de Genève. La loi sur l'administration des communes (LAC) prévoit enfin que le Conseil municipal se dote d'un règlement et qu'il peut aussi en adopter (art. 17 et 30 al. 2 LAC). Le règlement du Conseil municipal (RCM) à son art. 131 al. 1 prévoit enfin que le Conseil municipal, sur proposition de son Bureau, lequel consulte au préalable les chefs et cheffes de groupe, fixe par délibération, pour la durée de la législature, le montant des jetons de présence et indemnités à verser à ses membres et aux groupes politiques représentés en son sein.

Il s'agit désormais de discuter de la conformité au droit de la proposition soumise. Puisque l'art. 131 RCM a été approuvé par le Conseil d'Etat, il n'est pas discuté que le Conseil municipal peut accorder des contributions aux groupes politiques. De là, le Conseil municipal peut fixer des conditions pour ces versements mais ces dites conditions doivent rester en rapport avec le but du versement des contributions. Il ne serait par exemple pas possible de subordonner le versement des contributions au fait que les membres de groupes en cause ne seraient pas aux poursuites ou n'auraient pas de casier judiciaire. Le but des contributions aux groupes n'est pas de faire respecter tout le droit suisse et le droit international. Il doit y avoir un lien entre les exigences posées et le fait de financer des groupes qui participent au Conseil municipal. La deuxième restriction au pouvoir de poser des conditions est que ces dernières ne peuvent pas contrevenir au droit supérieur et en particulier au droit cantonal. Contrevenir au droit supérieur signifie que le contenu de la règle est contraire aux règles supérieures ou encore que le droit supérieur a déjà réglé la question, ne laissant plus de place au droit communal en la matière.

Les deux conditions posées par le projet soumis doivent être distinguées. En ce qui concerne l'exigence de respect de l'art. 29A LEDP, la condition du rapport suffisant avec l'objet de la contribution est remplie selon lui car cet article n'est pas étranger au fonctionnement du Conseil municipal mais c'est au contraire une disposition qui s'applique notamment aux élections au Conseil municipal. Cependant, le problème de la conformité au droit supérieur est à analyser, car on peut se demander si l'art. 29A al. 2 LEDP énonçant qu'«à défaut, la prise en charge par l'Etat, au sens des articles 30A et 82, n'est pas versée ou doit être restituée» est respecté. L'idée étant de se demander si cet article est exhaustif, et qu'à contrario puisque l'art. 29A LEDP prévoit cette sanction là et pas d'autre, il serait donc exclu de prévoir d'autres conséquences. Selon lui, une telle interprétation serait trop restrictive, car il ne s'agirait pas ici de créer une amende ou une sanction de type pénal ou administratif, mais plutôt de lier l'octroi d'une prestation au respect d'une règle de droit cantonal qui est en rapport avec l'élection. De ce fait, interpréter l'art. 29A al. 2 LEDP comme excluant toute autre conséquence que celle prévue par cette disposition lui paraît trop restrictif. Ce qui est exigé ici est le respect du droit cantonal et rien de plus; et dans cette mesure, il voit mal le Canton reprocher à la Ville de Genève de lier une contribution au respect du droit cantonal. S'il était membre du Conseil d'Etat, il approuverait une telle exigence. Il ne peut cependant pas totalement exclure que le Safco adopte l'interprétation restrictive déjà énoncée et qu'il ne partage personnellement pas.

Le deuxième aspect concernant la liste nominative des donateurs pose un peu plus problème, étant donné qu'il y a des exigences supplémentaires par rapport à l'art. 29A LEDP. Premièrement, il y a le montant nominatif des dons et pas uniquement la liste des donateurs comme exigé par cette disposition. Pour chaque donateur, il faut indiquer ce qu'il a donné en effectuant une communication au SCM, alors que la loi cantonale prévoit une communication au Service des votations et élections uniquement. Secondement, le projet de délibération prévoit une publication alors que la loi cantonale ne prévoit qu'une consultation au siège du service. Ces règles cantonales ont été critiquées et ont été considérées par certains comme trop restrictives. On peut donc se demander si elles sont en accord avec l'époque actuelle, mais il s'agit ici uniquement de savoir si la règle proposée est compatible avec le droit cantonal en vigueur. Il y a un rapport entre les exigences qui sont posées et la prestation subordonnée. Le rapport est moins étroit que pour la première exigence puisque dans le premier cas la règle cantonale s'applique aux élections municipales. Ici on crée une règle qui ne s'appliquerait finalement qu'aux élections municipales, car il n'y a pas d'équivalence au niveau cantonal, mais le rapport demeure.

En termes de suffisance de base légale, il faut se demander si la marge de manœuvre donnée au Conseil municipal pour accorder des contributions aux groupes suffit pour fonder la base légale de cette exigence de transparence. Selon lui, ce n'est pas facile à déterminer s'il se place du côté du Conseil d'Etat ou du

juge s'il devait trancher. D'une part, il y a tout de même une intrusion importante dans le fonctionnement des partis politiques, la règle ne fixant pas de seuil contrairement à la règle fédérale ou vaudoise. D'autre part, nous ne sommes pas en présence d'une amende, d'une sanction administrative ou pénale mais simplement en présence d'une condition à une prestation étatique. L'exigence de légalité est donc moins forte. Cependant, une inégalité s'instaurerait entre les groupes qui sont prêts à suivre la règle proposée et ceux qui ne le sont pas. Il faudrait donc des raisons suffisantes expliquant cette inégalité, ainsi qu'une base légale de niveau suffisant.

Un autre critère qui a toute son importance concerne la législation cantonale. L'art. 29A LEDP traite de la question de la transparence et fixe des règles précises avec des limites et c'est le droit en vigueur malgré les critiques. Il se demande si une commune peut – même par le biais d'une condition à une prestation – aller au-delà de la règle cantonale et si elle peut distinguer entre les «bons élèves» qui suivraient cette règle et les «mauvais élèves» qui ne la suivraient pas. En l'absence d'une base cantonale allant dans ce sens, il n'est pas sûr que cela soit accepté, il craint que le Conseil d'Etat ou la Cour de justice sur recours ne suivent pas.

Dans les deux cas, il existe un certain risque que le Conseil d'Etat refuse au motif que la question est déjà réglée exhaustivement par la LEDP. Pour la première condition il considère ce risque comme étant assez faible et recours pour violation d'autonomie communale ne serait pas dénué de chances de succès le cas échéant. Sur ce point, son pronostic juridique est donc favorable. Le risque de refus est en revanche plus important concernant le deuxième point.

Il ne s'agit ici pas de savoir si la règle est admissible en elle-même: la question est de savoir si la Ville de Genève dans le cadre de son RCM peut ou non aller plus loin que la règle cantonale.

Avant de conclure, il propose de modifier l'emplacement de la disposition en la mettant plutôt à l'art. 131 al. 1bis plutôt qu'à l'art. 28bis.

### *Questions des commissaires*

Un commissaire remercie M. Tanquerel pour sa présentation claire et énonce que ce discours confirme les précédentes paroles du Safco, notamment sur l'aspect du caractère différent entre la première et la deuxième partie. Partant, il avait donc suggéré un amendement qui consistait à supprimer la deuxième partie de la proposition tout en la gardant en réserve pour plus tard, car il y a apparemment une éventualité de modification de la LEDP. Cette réforme renforcerait potentiellement les exigences cantonales et permettrait de renforcer de ce fait les exigences communales. Il demande donc au professeur Tanquerel si la suppression de cette deuxième partie réglerait le doute latent.

M. Tanquerel répond que ce serait effectivement une idée intéressante, et propose d'ailleurs dans cette éventualité de modifier la disposition comme suit, en passant de «une contribution financière annuelle n'est allouée aux groupes du Conseil municipal que pour autant que le parti, l'association ou le groupement ayant déposé la liste dont le groupe est issu ait rempli les obligations qui lui sont imposées par l'art. 29A de la LEDP et ait en outre remis au Service du Conseil municipal, pour publication, la liste détaillée et nominative de ses donateurs et des sommes allouées par chacun d'entre eux pour l'année de l'élection du Conseil municipal» à «une contribution financière annuelle n'est allouée aux groupes du Conseil municipal que pour autant que le parti, l'association ou le groupement ayant déposé la liste dont le groupe est issu ait rempli les obligations qui lui sont imposées par la LEDP et en particulier son art. 29A».

Un commissaire poursuit en reprenant les exigences posées précédemment. En effet, il y a l'absence de seuil prévu par la LEDP et aussi le fait d'aller plus loin en demandant une publication au lieu d'une simple consultation. Il lui semble cependant qu'il n'a pas donné de réponse définitive quant à l'aspect exhaustif de l'art. 29A LEDP et aux chances de refus par le Conseil d'Etat.

M. Tanquerel ne serait effectivement pas très optimiste sur le fait que la deuxième exigence passe le cap du Conseil d'Etat ou d'un éventuel recours. Il y a de bonnes raisons de croire que la réglementation cantonale est exhaustive. Il corrige cependant le commissaire en rappelant que la LEDP ne prévoit pas de donner le nom derrière chaque don alors que la règle fédérale et la règle vaudoises prévoient cette exigence mais avec des seuils.

Ledit commissaire revient ensuite sur les propos de M. Tanquerel, qui avait précédemment évoqué, à titre d'hypothèse, que les communes pourraient justifier de leur compétence en matière de transparence en se basant (directement) sur l'art. 51 al. 1 Cst. Il estime que cette hypothèse est une interprétation erronée ou trop large de cette disposition, dans la mesure où elle est à son sens concrétisée par la LEDP, notamment son art. 29A.

M. Tanquerel répond que techniquement c'est une bonne réflexion mais ce n'est pas un obstacle supplémentaire en l'espèce.

### *Discussions*

Un commissaire du Parti socialiste a plusieurs amendements et propose premièrement de déplacer cette proposition de l'art. 28bis à l'art. 131 al. 1bis. Le deuxième amendement consisterait à supprimer toute la deuxième partie de la proposition en s'arrêtant à «l'exercice des droits politiques». Le troisième rejoindrait aussi la proposition de M. Tanquerel en modifiant la proposition comme suit: «Une contribution financière annuelle n'est allouée aux groupes du Conseil municipal

que pour autant que le parti, l'association ou le groupement ayant déposé la liste dont le groupe est issu ait rempli les obligations *qui lui sont imposées par la loi sur l'exercice des droits politiques et en particulier son art. 29A* et ait en outre remis au Service du Conseil municipal, pour publication, la liste détaillée et nominative de ses donateurs et des sommes allouées par chacun d'entre eux pour l'année de l'élection du Conseil municipal.» Le quatrième amendement consisterait à ajouter que «les modalités de versement de ces contributions font l'objet d'un règlement ad hoc» comme pour l'art. 131bis.

Une commissaire du Parti libéral-radical trouve que ce projet de délibération tourne en rond et qu'elle ne comprend pas l'intention derrière. Le Parti libéral-radical refusera donc ce projet et déposera un rapport de minorité s'il est accepté.

Le commissaire du Parti socialiste renonce au quatrième amendement.

Le président propose de voter.

#### *Votes*

Vote sur le premier amendement du commissaire du Parti socialiste: déplacement de la proposition de l'art. 28bis à l'art. 131 al. 1bis.

Par 7 oui (2 LC, 3 S, 2 Ve) contre 3 non (2 PLR, 1 UDC) et 1 abstention (MCG), l'amendement est accepté à la majorité des membres présents.

Vote sur le deuxième amendement du commissaire du Parti socialiste: suppression de la deuxième partie de la proposition.

Par 7 oui (3 S, 2 LC, 2 Ve) contre 3 non (1 UDC, 2 PLR,) et 1 abstention (MCG), l'amendement est accepté à la majorité des membres présents.

Vote sur le troisième amendement du commissaire du Parti socialiste: modification de la proposition comme suit: «Une contribution financière annuelle n'est allouée aux groupes du Conseil municipal que pour autant que le parti, l'association ou le groupement ayant déposé la liste dont le groupe est issu ait rempli les obligations qui lui sont imposées par la loi sur l'exercice des droits politiques, et en particulier son art. 29A.»

Par 7 oui (3 S, 2 LC, 2 Ve) contre 3 non (1 UDC, 2 PLR) et 1 abstention (MCG), l'amendement est accepté à la majorité des membres présents.

Vote sur le projet de délibération PRD-275.

Par 6 non (2 PLR, 2 LC, 1 UDC, 1 MCG) contre 5 oui (3 S, 2 Ve), le projet de délibération PRD-275 est refusé à la majorité des membres présents.

Un commissaire du Parti socialiste annonce un rapport de minorité.

11 février 2022

## **B. Rapport de minorité de M. Pascal Holenweg.**

On ne bouderait pas notre plaisir de constater qu’après l’«Affaire Maudet» (et avant son épilogue judiciaire, encore à venir au moment de la rédaction du présent rapport) tout le petit monde politique genevois réclamait la transparence du financement des activités politiques, s’il ne s’agissait de toute évidence, à droite, que d’une posture, comme en témoigne le vote des commissaires de droite lors de l’examen de la proposition en commission du règlement. Le texte initial du projet de délibération a fait l’objet d’un amendement, accepté par la commission avant que la majorité de celle-ci refuse la proposition amendée, ce qui a eu pour heureux effet de permettre à l’auteur principal de la proposition de produire un rapport de minorité, ce qu’il n’aurait pu faire si sa proposition avait finalement été acceptée. Il remerciera donc la droite de la commission de son vote. L’amendement proposé, et accepté, supprime la dernière partie de la proposition initiale, qui posait une exigence allant au-delà de celles posées par la loi cantonale, ce qui rendait incertaine sa validation par l’autorité de surveillance (devant laquelle nous nous prosternons avec respect).

L’examen de cette proposition, sa mise au vote en commission, les rapports qui sont transmis au plénum, et sans doute les débats en plénum, sont à replacer dans le cadre et le champ du débat de fond, qui porte sur le financement des partis politiques (ici, des groupes du Conseil municipal) et sur la transparence de ce financement. Un débat long, lent, conflictuel, mais essentiel. *«Il y a une vaste hypocrisie sur le financement des campagnes politiques»* estimait l’avocat de Pierre Maudet (à propos du financement des campagnes politiques de Pierre Maudet par le groupe Manotel). Et il avait raison: il y a en effet «une vaste hypocrisie sur le financement des campagnes politiques». L’une des manifestations de cette «vaste hypocrisie» est bien que, malgré la polémique (plus que le débat) sur les frais professionnels des membres de l’exécutif municipal genevois sortant, puis celle sur le financement des campagnes politiques de Pierre Maudet par un groupe hôtelier, on se retrouve en commission du règlement avec des commissaires de droite qui, tout uniment, refusent même de s’en tenir à la loi actuelle pour faire de son respect une condition du financement des groupes du Conseil municipal par la Ville. Comme si l’exigence de transparence ne s’appliquait pas autant à celles et ceux qui l’expriment (le Conseil municipal) qu’à celles et ceux (le Conseil administratif, par exemple) de qui ils en exigent le respect. Si le refus d’entrer en matière sur une exigence minimale de transparence du financement des groupes du Conseil municipal ne surprend pas le rapporteur de minorité quand il émane des commissaires du Parti libéral-radical, de l’Union démocratique du centre et du Mouvement citoyens genevois, il avoue son étonnement de voir Le Centre les rejoindre dans le même refus de poser le respect de la loi

comme condition de l’octroi d’un financement public: il ne s’agit en effet que de cela, ou, pour reprendre les termes du professeur Tanquerel lors de son audition par la commission, que de tirer «*une conséquence municipale d’une obligation qui existe déjà au niveau cantonal*». Le règlement du Conseil municipal (RCM), approuvé par le Conseil d’Etat, prévoit que la Ville peut accorder des contributions aux groupes politiques du Conseil municipal. De là découle, logiquement, que le Conseil municipal peut fixer dans ce même règlement des conditions pour le versement de ces contributions, comme il en pose pour d’autres prestations ou l’exercice d’autres droits, sans qu’il y ait quelque sanction que ce soit si ces conditions ne sont pas remplies – le non-versement d’une prestation si les conditions de ce versement ne sont pas remplies n’étant pas une sanction...

Ce dont il s’agit avec notre proposition, tant dans sa version initiale que dans celle amendée, c’est seulement de lier l’octroi d’une prestation au respect d’une règle de droit existante, règle de droit qui s’applique d’ailleurs à l’élection du Conseil municipal lui-même. La prestation, c’est la contribution financière de la Ville aux groupes du Conseil municipal. La règle de droit, c’est l’article 29A de la LEDP, qui énonce que «*tout parti politique, association ou groupement qui dépose des listes de candidats pour des élections cantonales ou communales – dans les communes dépassant 10 000 habitants – soumet chaque année à l’autorité compétente, le 30 juin au plus tard, ses comptes annuels, la liste complète de ses donateurs et l’attestation de conformité prévue à l’alinéa 10*» du même article<sup>1</sup>. La proposition amendée que vous fait le présent rapport ne change rien à cette règle cantonale (voudrait-elle y changer quoi que ce soit qu’elle ne le pourrait d’ailleurs pas), mais fait de cette règle une condition du versement d’une contribution financière aux groupes du Conseil municipal. Ce versement, qui relève de la compétence municipale (LAC et art. 131.1 RCM) comme en relèvent les modalités et les conditions, est en effet actuellement totalement inconditionnel. Or le règlement de notre Conseil, validé par le Conseil d’Etat, s’il ne permet pas d’aller plus loin que la loi, peut parfaitement poser le respect d’une disposition légale comme condition de l’octroi d’une prestation aux groupes politiques qui le composent. On est même enclins à considérer cette condition comme assez logique.

On ne demande donc rien d’autre qu’un peu de transparence du financement des partis et groupements politiques, au modeste niveau municipal. Nous nous inscrivons, par cette démarche, dans le cadre légal de notre Canton, l’un des rares

---

<sup>1</sup> Selon les chiffres de la Chancellerie concernant le financement des partis politiques genevois en 2018 (année d’élections cantonales), le Parti libéral-radical, loin devant tous les autres partis, avait déclaré 1,425 million de dons (notamment de la Société privée de gérance, de l’Union bancaire privée, de la Fédération des entreprises romandes, de diverses études d’avocats et du patron du groupe Manotel). Loin derrière le Parti libéral-radical, on trouvait, avec cinq fois moins de dons (260 800 francs), le Parti démocrate-chrétien (qui avait reçu des contributions de la Société privée de gérance, des banques Lombard Odier, Pictet et Mirabeaud), puis, avec 44 221 francs, le Mouvement citoyens genevois. Quant à la gauche, elle est loin derrière, avec 25 000 francs pour SolidaritéS (sans doute essentiellement la contribution de Rémy Pagani), 4500 francs pour les Vert-e-s et 2800 balles pour le Parti socialiste...

qui ait une loi sur la transparence du financement des partis et des activités politiques: les partis et les groupes doivent en effet rendre compte de leur financement auprès de la Chancellerie d'Etat.

Lier l'octroi d'une prestation communale au respect d'une règle de droit cantonal, on conviendra (quitte à le regretter) que cela ne relève pas franchement d'une démarche révolutionnaire. On pourrait même convenir qu'il s'agit d'une démarche logique, cohérente, respectueuse de l'Etat de droit – dont on rappellera qu'il consiste en l'obligation faite à l'Etat (ici, à la commune) de respecter son propre droit.

La proposition finale, celle qui vous est faite par le présent rapport, s'en tient donc strictement à ce à quoi la loi oblige, ce qui est parfaitement respectueux à la fois de la loi cantonale et de l'autonomie communale, puisqu'il ne s'agit que de conditionner au respect de la loi le versement d'une indemnité que la commune décide librement de verser aux groupes politiques de son parlement.

L'amendement proposé déplace en outre la proposition de modification du RCM à l'article 131.

La teneur du projet de délibération PRD-275 amendé serait donc la suivante:

«Le règlement du Conseil municipal est modifié comme suit:

»**Art. 131bis (nouveau) Contribution financière aux groupes du Conseil municipal**

»Une contribution financière annuelle n'est allouée aux groupes du Conseil municipal que pour autant que le parti, l'association ou le groupement ayant déposé la liste dont le groupe est issu ait rempli les obligations qui lui sont imposées par la loi sur l'exercice des droits politiques et en particulier son art. 29A.»