

*Projet présenté par les députés :*

*M<sup>mes</sup> et MM. Jean-Marc Guinchard, Christina Meissner, Jean Romain, Caroline Marti, Magali Orsini, Patrick Lussi, Daniel Sormanni*

*Date de dépôt : 12 décembre 2016*

## **Projet de loi**

**modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (B 1 01) (LRGC) (Diffusion et archives)**

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

### **Art. 1      Modification**

La loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985, est modifiée comme suit :

### **Art. 45      Diffusion et archives (nouvelle teneur)**

<sup>1</sup> Les séances du Grand Conseil sont notamment retransmises, en direct et à la demande, sur le site Internet du Grand Conseil et, en direct, sur un canal propre et dédié.

<sup>2</sup> Le Grand Conseil favorise la diffusion en direct à la télévision (TNT) des débats du Grand Conseil.

<sup>3</sup> Le Grand Conseil promeut l'instruction civique en accordant à une télévision locale une aide financière destinée à atteindre cet objectif.

<sup>4</sup> Lorsqu'elle est inférieure ou égale à 200 000 F, cette aide financière n'est pas soumise à la LIAF.

### **Art. 2      Entrée en vigueur**

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.

## **EXPOSÉ DES MOTIFS**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

Lors de sa séance du 3 novembre 2016, le Grand Conseil a adopté la loi 11669 *pour une diffusion des débats du Grand Conseil accessible à toutes et tous et gratuite*.

Le Bureau du Grand Conseil a pris acte de cette décision qui a recueilli une large majorité en séance plénière, alors que le vote en commission avait abouti à un refus de ce projet de loi. C'est en partie pour cette raison que le Bureau avait renoncé à préparer une proposition d'amendement à soumettre en séance plénière, afin de rendre ce projet de loi conforme au droit fédéral (LRTV) et au droit cantonal (LIAF).

Considérant que désormais la question était d'appliquer au mieux la volonté exprimée par le Grand Conseil, tout en accordant cette volonté avec le respect du cadre légal en vigueur, le Bureau a sollicité un avis de droit qui est annexé au présent projet de loi et qui a motivé le dépôt de cette proposition de modification de l'article 45 de la loi portant règlement du Grand Conseil.

### ***Du respect de la LRTV (al. 2 et 3)***

Pour rappel, il est ressorti des travaux de commission que le seul moyen pour une collectivité publique d'apporter une aide financière à une télévision locale en respectant les dispositions de l'article 12, al. 5 de la LRTV était une subvention générale sans destination spécifique. En effet, tout ce qui peut ressembler de près ou de loin à un contrat de prestation est considéré par l'OFCOM comme du sponsoring d'une émission politique, ce que la loi fédérale ne permet pas. En votant le projet de loi 11669, le Grand Conseil a ancré dans la loi un lien direct entre la diffusion à la télévision des débats du Grand Conseil et une rémunération. Ce qui avant était de rang contractuel est devenu de rang légal, mais toujours non conforme à la LRTV. L'objectif du présent projet de loi est de corriger cette situation en dissociant clairement le soutien du Grand Conseil à une télévision locale au titre de la promotion civique, de la diffusion des séances du Grand Conseil qui est laissée à l'appréciation de la/des télévision/s locale/s. Il n'y a pas non plus de lien entre la subvention qui serait accordée et la diffusion des séances du Grand Conseil, ce qui permettrait de respecter le cadre légal et l'interprétation qu'en fait l'OFCOM.

### ***De la dérogation à la LIAF (al. 4)***

Après avoir examiné les dispositions de la LIAF, tant au niveau de la loi que de son règlement d'application, le Bureau est arrivé à la conclusion qu'il était important de fixer dans la loi portant règlement du Grand Conseil une dérogation à la LIAF pour cette subvention générale. En effet, la LIAF exige en contrepartie d'aides financières un contrat de prestation qui fixe certaines obligations aux bénéficiaires, ce qui contreviendrait à la LRTV (voir ci-dessus). Même pour un montant égal ou inférieur à 200 000 F, il existe des obligations, certes moindres, mais qui instaurent un lien direct entre la prestation et sa rémunération. Pour toutes ces raisons, il est donc proposé de prévoir dans une base légale de même rang que la LIAF que celle-ci ne s'applique pas pour cette subvention.

### ***De l'abrogation de l'article 45 alinéa 4 (loi 11669) sur la propriété des images***

Le Bureau constate que, avec l'explosion des différents moyens de communication et les possibilités technologiques de procéder à des enregistrements et de les diffuser sur Internet, il est devenu pratiquement et concrètement illusoire de vouloir préserver le droit du Grand Conseil sur les images qu'il diffuse lui-même sur des supports différents. D'ailleurs, cette règle n'est plus respectée non plus avec des extraits filmés des séances du Grand Conseil qu'on peut retrouver sur YouTube ou sur Facebook, phénomène face auquel le Bureau se trouve de fait démuné, même juridiquement. Le Bureau propose donc d'abroger la disposition relative à la propriété des images figurant à l'alinéa 4.

Au vu des explications qui précèdent, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les députés, de réserver un bon accueil au présent projet de loi.

## **Conséquences financières**

### ***Charges et couvertures financières / économies attendues***

Le montant de la subvention inscrite par voie d'amendement en Commission des finances lors de l'examen du projet de budget 2017 se monte au maximum à 200 000 F.

*Confidentiel. Document couvert par le  
secret professionnel d'avocat.*

**NOTE JURIDIQUE POUR LE BUREAU DU GRAND CONSEIL DE LA REPUBLIQUE ET  
CANTON DE GENEVE**

**Concerne: loi 11669 modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la  
République et canton de Genève (LRGC)**

**A) Préambule**

**A.1) De la loi 11669**

Lors de sa séance du 3 novembre 2016, le Grand Conseil de la République et canton de Genève (ci-après : « Grand Conseil ») a adopté la loi 11669.

Le délai référendaire prendra fin le 21 décembre 2016.

Cette loi se lit comme suit :

**« Art. 1 Modifications**

*La loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985, est modifiée comme suit :*

**Art. 45, al. 1 (nouvelle teneur) et al. 2 (nouveau, les al. 2 et 3 anciens devenant les al. 3 et 4)**

1. *Les séances du Grand Conseil sont retransmises en direct sur le site Internet du Grand Conseil, ainsi qu'à la télévision sur un canal hertzien gratuit.*
2. *Il sera provisionné la somme du coût négocié nécessaire.*

**Art. 2 Entrée en vigueur**

*La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle. »*

**A.2) Champ de l'examen**

Il nous est demandé par le Bureau du Grand Conseil d'examiner la loi précitée sous l'angle de la Loi sur les indemnités et les aides financières (LIAF ; D 1 11) et de son Règlement d'application (RIAF ; D 1 11.01) et de la Loi fédérale sur la radio et la télévision (LRTV; RS 784.40).

Le présent avis n'examine en revanche pas les éventuelles questions liées aux marchés publics.

*Confidentiel. Document couvert par le secret professionnel d'avocat.*

## **B) De la LIAF**

### **B.1) Généralités**

La LIAF a pour objectif de garantir que les indemnités et aides financières octroyées par l'Etat soient propres à atteindre leurs objectifs de manière économique et efficace, allouées selon des principes uniformes, adaptées aux possibilités financière du canton, conformes à la répartition des tâches et des charges établie entre les collectivités publiques, conformes au principe de la transparence de leur octroi, leur utilisation et leur contrôle (art. 1 al. 1 LIAF).

La LIAF définit ainsi les principes applicables en matière de législation et fixe des prescriptions directement applicables aux indemnités et aux aides financières versées par le canton (art. 1 al. 2 LIAF).

On entend par « aides financières » les avantages pécuniaires ou monnayables accordés à des bénéficiaires étrangers à l'administration cantonale aux fins d'assurer ou de promouvoir la réalisation de tâches d'intérêt public que l'allocataire s'est librement décidé d'assumer (art. 2 al. 1 LIAF).

La loi prévoit, à son article 4, une série d'exceptions à son champ d'application, sur lesquelles il n'est toutefois pas nécessaire de s'attarder ici.

La LIAF prévoit ensuite le mécanisme d'attribution des indemnités et aides financières et les principes fondamentaux qui régissent tant le principe que les conditions d'octroi.

La LIAF exige ainsi une base légale mentionnant les conditions de l'octroi, notamment le but, la nature la durée et le montant des indemnités et des aides financières cantonales (art. 6 al. 1 LIAF).

Il est toutefois précisé que les aides financières uniques, égales ou inférieures à CHF 200'000.- ou annuelles, du même montant, et dont la durée d'octroi ne dépasse pas 4 ans peuvent être accordées par le Conseil d'Etat par voie d'arrêté (art. 6 al. 2 LIAF). Elles doivent toutefois faire également l'objet d'un contrat de droit public ou d'une décision (art. 11 al. 1 let. b RIAF).

Par ailleurs, à teneur de l'art. 14 al. 2 LIAF, le requérant doit démontrer que, d'une part, il remplit les conditions légales et que, d'autre part, il offre la garantie d'accomplir correctement la tâche et d'en remplir toutes les conditions et charges.

L'autorité compétente détermine les charges et les conditions permettant de garantir que l'aide financière sera utilisée conformément au but visé et que la tâche sera accomplie de manière économique et efficace (art. 15 et 22 LIAF).

Les aides financières sont octroyées pour une durée limitée qui ne peut excéder quatre ans ; elles sont toutefois renouvelables (art. 18 LIAF).

*Confidentiel. Document couvert par le  
secret professionnel d'avocat.*

Le mécanisme mis en place par la LIAF et par son règlement d'application prévoit un contrôle périodique de l'accomplissement des tâches en lien avec les aides financières et indemnités (art. 22 LIAF et 14 RIAF).

Enfin, les aides financières et indemnités doivent être formellement sollicitées par le bénéficiaire (art. 12 al. 1 LIAF).

## **B.2) De l'application au cas d'espèce**

*De lege lata*, l'octroi d'une aide financière sur la base du mécanisme institué par la loi 11669 est à notre sens soumis à la LIAF, en ce que la loi 11669 prévoit l'allocation à un bénéficiaire étranger à l'administration d'un montant correspondant à une prestation déterminée, soit la diffusion télévisée des débats du Grand Conseil.

Cela étant, la loi 11669, dans sa teneur actuelle, soulève un certain nombre d'interrogations.

### **1. La LIAF prévoit que le bénéficiaire doit solliciter par requête écrite l'aide financière envisagée.**

Dans le cas d'espèce, il sied de relever que la loi 11669, sous couvert d'un habillage programmatique, consacre en réalité une attribution spécifique d'aide financière à TV LEMAN BLEU SA.

Cette manière de faire n'est conforme ni à l'esprit ni à la lettre de la LIAF.

### **2. La loi 11669 ne prévoit pas les conditions précises d'octroi, notamment le but, la nature, la durée et le montant de l'aide financière envisagée.**

S'agissant d'une aide financière qui dépasserait CHF 200'000.- par an, la loi 11669 est donc non-conforme à la LIAF, alors même que cette dernière est applicable à l'aide financière instituée dans son principe.

Pour ce qui est d'une aide financière égale ou inférieure à CHF 200'000.-, la LIAF prévoit la possibilité d'un octroi par le biais d'un Arrêté du Conseil d'Etat, étant précisé que l'aide financière doit également faire l'objet d'un contrat de droit public ou d'une décision, et que les conditions d'octroi doivent également être détaillées, quand bien même l'art. 4 al. 5 RIAF permet, dans certains cas, un certain aménagement des exigences.

Il découle de ce qui précède qu'il ne semble pas possible, sur la base de la seule loi 11669 dans sa teneur actuelle, d'allouer un quelconque montant à TV LEMAN BLEU SA sans passer par un Arrêté du Conseil d'Etat (cas d'une aide financière égale ou inférieure à CHF 200'000.-) ou par une modification de la loi permettant d'insérer les éléments

*Confidentiel. Document couvert par le  
secret professionnel d'avocat.*

minimaux exigés par la LIAF (cas d'une aide financière dépassant CHF 200'000.-).

### **3. La loi 11669 prévoit comme nature de la « prestation » une diffusion télévisée des débats du Grand Conseil.**

Comme nous le verrons *infra* (C), le fait de prévoir une prestation déterminée (la diffusion des débats du Grand Conseil à la télévision) en contrepartie d'une aide financière pose problème sous l'angle de la compatibilité de cette pratique avec les exigences posées par la LRTV, ce nonobstant un certain habillage.

## **C) De la législation fédérale sur la radio et la télévision**

### **C.1) Généralités**

Les textes à prendre en considération sont les suivants :

- Loi fédérale sur la radio et la télévision du 24 mars 2006 (LRTV ; RS 784.40) ;
- Ordonnance sur la radio et la télévision du 9 mars 2007 (ORTV ; RS 784.401).

L'art. 12 al. 5 LRTV se lit comme suit : « Le parrainage des émissions d'information et des magazines d'actualité politique, de même que des émissions ou séries d'émissions consacrées à l'exercice des droits politiques aux niveaux fédéral, cantonal et communal est interdit ».

On vise notamment par cette disposition les émissions qui traitent majoritairement de sujets politiques. Si une émission en traite incidemment ou marginalement, le parrainage est possible. De même, les émissions satiriques et les revues de presse peuvent être sponsorisées<sup>1</sup>. Dans les faits, ce sont essentiellement les émissions de sport et les émissions de divertissement qui peuvent être parrainées<sup>2</sup>.

Cette disposition poursuit principalement l'objectif d'éviter que le parrain puisse avoir une influence indésirable sur le contenu de l'émission rédactionnelle qu'il parraine, et ainsi d'assurer l'indépendance de l'émission et de celui qui la conçoit<sup>3</sup>.

### **C.2) De l'application au cas d'espèce**

A notre sens, la teneur actuelle de la loi 11669 pose clairement problème au regard de l'art. 12 al. 5 LRTV.

En effet, il se comprend de la lettre et de l'esprit de l'art. 45 al. 1 nouvelle teneur LRGC de

<sup>1</sup> Directives OFCOM, ch. 3.3, p. 9 et BIANCHI DELLA PORTA Manuel *in* Commentaire de la loi fédérale sur la radio-télévision, COTTIER CAPT MASMEJAN Editeurs, Berne, 2014, ad art. 12 al. 5 LRTV.

<sup>2</sup> BIANCHI DELLA PORTA Manuel *in* Commentaire de la loi fédérale sur la radio-télévision, COTTIER CAPT MASMEJAN Editeurs, Berne, 2014, ad art. 12 al. 5 LRTV.

<sup>3</sup> BIANCHI DELLA PORTA Manuel *in* Commentaire de la loi fédérale sur la radio-télévision, COTTIER CAPT MASMEJAN Editeurs, Berne, 2014, ad art. 12 al. 5 LRTV.

*Confidentiel. Document couvert par le  
secret professionnel d'avocat.*

ce qu'il vise en réalité un *parrainage*, ce que reflète la lecture de l'alinéa 1 *in fine* (diffusion télévisée des débats du Grand Conseil) en lien avec l'alinéa 2 qui envisage la provision du coût y relatif.

A notre sens, l'art. 45 al. 1 nouvelle teneur LRGC viole l'art. 12 al. 5 LRTV en ce qu'il est assimilable à un parrainage illicite.

## **D) Conclusion**

### **D.1) Constat**

S'agissant de la compatibilité avec la LIAF, deux situations doivent être distinguées :

- si l'aide financière dépasse CHF 200'000.-, la teneur actuelle de la loi 11669 ne répond tout simplement pas aux exigences minimales posées par la LIAF, puisque manquent les conditions précises d'octroi de l'aide financière ;
- si l'aide financière est inférieure ou égale à CHF 200'000.-, la mise en œuvre de celle-ci nécessite un Arrêté du Conseil d'Etat, lequel doit également détailler les conditions d'attribution, de même qu'un contrat de droit public ou une décision.

De plus, la LIAF exige qu'une requête soit déposée par un allocataire qui s'est librement décidé d'assumer certaines tâches, alors que, dans notre cas, c'est la loi 11669 qui prévoit, sinon met en œuvre, cette aide financière sans requête formelle préalable.

Par ailleurs, le mécanisme d'aide financière institué par la loi 11669 n'apparaît pas compatible avec la LRTV, puisqu'il est susceptible d'être constitutif d'un parrainage illicite au sens de l'art. 12 al. 5 LRTV, susceptible de déclencher une intervention de l'Office fédéral de la communication (OFCOM).

Ainsi, dans tous les cas, on remarque une incompatibilité fondamentale de la LIAF avec la LRTV, en ce que la première prévoit des conditions d'octroi et des mécanismes de contrôle de l'exécution de la tâche objet de l'aide financière, lesquels posent précisément problème sous l'angle des exigences de la seconde.

Ainsi, la loi 11669 dans sa teneur actuelle paraît-elle problématique, tant à l'égard de la LIAF que de la LRTV.

### **D.2) Suggestions**

Fort de ce qui précède, il nous apparaît que la loi 11669 doit être amendée sur plusieurs points :

- institution d'une aide financière liée à la promotion civique en lieu et place d'une contre-prestation, même déguisée, de la diffusion télévisée ;

*Confidentiel. Document couvert par le  
secret professionnel d'avocat.*

- exclusion de l'application de la LIAF à cette aide financière (avec un plafond de CHF 200'000.- permettant de conserver un certain parallélisme avec la LIAF) ;
- abrogation de l'art. 45 al. 4 LRGC, devenu désuet.

Nous suggérons ainsi de modifier la loi 11669 comme suit :

« **Art. 1**      **Modifications**

*La loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985, est modifiée comme suit :*

**Art. 45 (nouvelle teneur)**

1. *Les séances du Grand Conseil sont retransmises, en direct et à la demande, sur le site Internet du Grand Conseil et, en direct, sur un canal propre et dédié.*
2. *Le Grand Conseil favorise la diffusion en direct à la télévision (TNT) des débats du Grand Conseil.*
3. *Le Grand Conseil promeut l'instruction civique en accordant à une télévision locale une aide financière destinée à atteindre cet objectif.*
4. *Lorsqu'elle est inférieure ou égale à 200'000 F, cette aide financière n'est pas soumise à la LIAF.*

**Art. 2**      **Entrée en vigueur**

*La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle. »*

Nous suggérons enfin qu'un contact soit repris avec l'OFCOM aux fins de lui soumettre l'éventuel projet de loi, et que le libellé de la ligne budgétaire relative à l'aide financière soit suffisamment large pour ne pas s'inscrire en porte-à-faux avec la solution proposée.

CWAVOCATS / 30.11.2016