

Projet présenté par les députés :

M^{mes} et MM. Olivier Jornot, Renaud Gautier, Christian Luscher, Fabienne Gautier, Janine Hagmann, Jean-Michel Gros, Ivan Slatkine, Pierre Weiss, Francis Walpen et Beatriz de Candolle

Date de dépôt: 12 juin 2007

Projet de loi

modifiant la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (LGAF) (D 1 05) (Pour des budgets démocratiques et respectant la loi)

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

Article 1

La loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (LGAF), du 7 octobre 1993, est modifiée comme suit :

Titre VA Voie de droit (nouveau)

Art. 71A Recours (nouveau)

¹ La décision par laquelle le Grand Conseil adopte le budget dans son ensemble peut faire l'objet d'un recours au Tribunal administratif.

² Le délai de recours est de 30 jours dès la publication de l'arrêté de promulgation de la loi sur les dépenses et les recettes.

³ A qualité pour recourir toute personne domiciliée dans le canton.

⁴ Les communes ont également qualité pour recourir.

⁵ Le recours ne peut être formé que pour violation :

a) de la présente loi ;

- b) des dispositions de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (LRGC), du 13 septembre 1985, relatives à la procédure d'adoption du budget.

Art. 71B Procédure (nouveau)

¹ La loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985, est applicable.

² Le recours n'a pas d'effet suspensif.

³ Lorsque le Tribunal administratif admet le recours, il annule le budget. Sa décision n'entre toutefois en force que 60 jours après sa notification.

⁴ Lorsqu'il constate que seul le budget de fonctionnement, ou seul le budget d'investissement, ou encore seule une section de l'un des budgets est viciée, le Tribunal administratif annule le budget ou la section en cause. En cas de violation de l'article 7, le Tribunal administratif annule le budget dans son entier.

Article 2 Modifications à une autre loi

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

Art. 139, al. 2, phr. 2 (nouvelle)

² ... Les montants qu'elle comporte ne peuvent diverger de ceux qui figurent au budget.

Article 3 Entrée en vigueur

¹ La présente loi entre en vigueur au lendemain de sa promulgation.

² Elle s'applique pour la première fois au budget 2008.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

L'adoption du budget 2007 de l'Etat s'est faite dans des conditions difficiles, sur lesquelles on ne s'attardera pas trop longuement ici.

On rappellera toutefois qu'après une tentative de modifier le budget tel que voté par le Grand Conseil, ce dernier a accepté, sur proposition du Conseil d'Etat, d'amender la loi budgétaire. Au motif qu'à teneur de l'article 139, alinéa 2, de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (LRGC), du 13 septembre 1985 (B 1 01), *« après le vote du budget, la loi sur les dépenses et les recettes est mise en discussion comme une loi ordinaire »*, le Grand Conseil a modifié le total des dépenses du budget de fonctionnement en l'augmentant de 3,7 millions, montant que le Grand Conseil, lors du vote d'un amendement sur le budget, avait retranché de ce dernier. Ce montant, rappelons-le, devait servir à une revalorisation de fonction pour certaines catégories d'enseignants. Au final, il en est résulté une divergence entre le total des dépenses votées dans le budget et le total des dépenses stipulées par la loi budgétaire.

Précédemment, lors du vote d'entrée en matière, le Grand Conseil avait repoussé une proposition libérale de renvoi du budget en commission, fondée sur le fait que ce dernier n'était pas accompagné du plan financier que le Conseil d'Etat doit, à teneur de l'article 7 de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF), du 7 octobre 1993 (D 1 05), présenter au Grand Conseil lorsque le budget de fonctionnement prévoit un excédent de charges. Rappelons que ce plan financier doit démontrer *« le retour à l'équilibre dans un délai de quatre ans au maximum »* et *« prévoir un excédent de charges en diminution régulière chaque année »*.

Pour la majorité du Grand Conseil, l'objectif premier à atteindre était de doter l'Etat d'un budget pour 2007. Cet objectif, en soi parfaitement louable, a malheureusement été acquis au prix de deux entorses à la légalité, à savoir :

- la violation de l'article 7, alinéa 3, LGAF, en tant que cette disposition impose la présentation d'un plan financier ;
- la violation du principe selon lequel la loi budgétaire donne au Conseil d'Etat les moyens de dépenser les sommes inscrites au budget, à l'exclusion de tout autre montant.

Ces deux violations ont été, après les débats, qualifiées comme de peu d'importance. Les libéraux ne partagent pas ce point de vue, pour les raisons suivantes :

- l'obligation de présenter un plan financier s'inscrit dans le cadre du mécanisme de frein au déficit instauré par l'article 7 LGAF, mécanisme avalisé par le peuple lors du vote populaire du 9 juin 2005. Admettre que le mécanisme de frein au déficit soit d'application facultative en remet en cause l'existence même, et viole de ce fait la volonté populaire ;
- la divergence entre le total des dépenses prévu par le budget et celui que mentionne la loi budgétaire est inadmissible, en tant qu'elle autorise le Conseil d'Etat à dépenser une somme sans affectation, ce qui contrevient aux articles 25, 27 et 48 LGAF. En particulier, est violé l'article 48, alinéa 1, LGAF, selon lequel « *un crédit budgétaire est une autorisation annuelle de dépense d'un montant déterminé dans le budget accordé au gouvernement par le Grand Conseil dans un but précis* ». Il est frappant de constater que jamais, dans l'histoire de notre Grand Conseil, ce dernier n'a voté une loi budgétaire divergeant du budget qu'il venait d'adopter.

Le présent projet de loi a pour objectif de garantir qu'à l'avenir, le Conseil d'Etat et le Grand Conseil respectent scrupuleusement les règles de la procédure budgétaire, et en particulier le mécanisme de frein au déficit. Pour ce faire, deux propositions sont formulées :

- Premièrement, il s'agit d'inscrire une évidence dans la loi, à savoir que les chiffres de la loi budgétaire annuelle doivent correspondre à ceux du budget ;
- Deuxièmement, et dans le but premier de faire respecter le mécanisme de frein au déficit voulu par le peuple, il est proposé de mettre en place un recours contre le vote du budget, de manière à permettre à une autorité judiciaire de s'assurer que les règles de procédure, et particulièrement celles qui concernent le frein au déficit, sont effectivement respectées.

A. Recours contre le budget

En introduisant un recours contre le budget, il s'agit de faire en sorte que les sphères des trois pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire soient clairement délimitées. Le vote du budget constitue d'abord une démarche politique, dans laquelle l'autorité judiciaire n'a pas à s'immiscer. Il est d'ailleurs frappant de constater que si l'article 3, lettre c, de la loi instituant une Cour des comptes, du 10 juin 2005 (D 1 12), place le Service du Grand Conseil dans le champ d'application de la Cour des comptes, il n'en va pas de

même du Grand Conseil lui-même dont les décisions échappent au contrôle de cette autorité.

Pour respecter l'autonomie du pouvoir législatif, il est proposé que le recours ne puisse être formé que pour violation de la LGAF ou des dispositions de la LRGC relatives à la procédure d'adoption du budget. C'est donc d'un contrôle purement formel qu'il s'agit. Ce contrôle formel est toutefois d'une grande importance. En permettant la vérification de la conformité du budget aux dispositions de la LGAF, on s'assurera en effet que toutes les règles comptables prévues par cette dernière soient respectées.

Aujourd'hui, aucun mécanisme ne permet de vérifier le contrôle par le Conseil d'Etat et par le Grand Conseil des principes comptables stricts énoncés dans la LGAF. Plus particulièrement, permettre de soulever des griefs relatifs au respect de la LGAF permettra de contrôler l'application de son article 7, qui porte sur le mécanisme de frein au déficit. On pourra ainsi s'assurer non seulement que le Conseil d'Etat dépose au Grand Conseil le plan financier prévu par la loi, mais également, hypothèse qui ne s'est pas encore réalisée, que le Conseil d'Etat présente au Grand Conseil le plan financier prévu par l'article 7, alinéa 4 LGAF, respectivement qu'il propose les modifications de rang législatif imposées par l'article 7, alinéa 5 LGAF, lorsque le compte de fonctionnement n'est pas équilibré au bout d'une période maximale de quatre ans.

Parmi les autorités auxquelles la compétence de vérifier la légalité du budget pourrait être conférée, le choix du Tribunal administratif s'est imposé aux auteurs du présent projet de loi. Le Tribunal administratif constitue en effet une instance judiciaire chargée de l'application du droit public. Il est d'ailleurs au bénéfice d'une clause générale de compétence en la matière, aux termes de l'article 56A, alinéa 1, de la loi sur l'organisation judiciaire, du 22 novembre 1941 (E 2 05).

Pendant, le recours au Tribunal administratif n'est ouvert, à teneur de l'article 56A, alinéa 2, de la loi sur l'organisation judiciaire, que contre les décisions des autorités et juridictions administratives décrites par la loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985 (E 5 10). Le recours au Tribunal administratif n'est ouvert dans d'autres cas que lorsque la loi le prévoit expressément, ainsi que le stipule l'article 56A, alinéa 3, de la loi sur l'organisation judiciaire.

Or, l'article 58 de la loi sur la procédure administrative exclut le recours contre les décisions du Grand Conseil. Il est donc nécessaire, pour permettre l'ouverture d'un tel recours, d'en prévoir expressément l'existence dans la loi spéciale, soit en l'occurrence dans la LGAF. A noter que c'est exactement la

solution qui a été choisie en matière de recours contre les lois de déclassement. L'article 35, alinéa 1, de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LaLAT), du 4 juin 1987 (L 1 30), stipule en effet que les décisions par lesquelles le Grand Conseil adopte les plans d'affectation du sol peuvent faire l'objet d'un recours au Tribunal administratif. L'ordre juridique genevois prévoit donc d'ores et déjà des cas dans lesquels une loi adoptée par le Grand Conseil, en l'occurrence une loi de déclassement, peut être contestée par voie de recours devant le Tribunal administratif.

Le Tribunal administratif appliquant la loi sur la procédure administrative, il y a lieu de déclarer cette dernière applicable au recours contre le budget. Certains accommodements doivent toutefois être prévus :

- les lois n'étant pas notifiées mais publiées, il y a lieu de faire courir le délai de recours de 30 jours dès la publication de l'arrêté de promulgation de la loi dans la Feuille d'avis officielle ;
- la qualité pour recourir ne doit pas être limitée à celui qui peut faire valoir un intérêt personnel, faute de quoi personne ne pourrait recourir, mais à quiconque est domicilié dans le canton. On étendra cette qualité pour recourir aux communes, qui peuvent être directement concernées par le budget, notamment s'il prévoit un transfert de charges ;
- compte tenu de l'intérêt public majeur au bon fonctionnement de l'administration, le recours ne doit pas avoir d'effet suspensif ;
- une annulation partielle de la décision attaquée, soit du budget, doit être prévue, si l'illégalité porte sur une partie seulement de ce dernier.

De cette manière, les auteurs du présent projet de loi proposent un mécanisme strict mais modéré dans ses effets, qui doit permettre à tout citoyen de faire contrôler par une autorité judiciaire le respect par les autorités des lois qu'elles se sont elles-mêmes données.

B. Loi budgétaire

Jusqu'à présent, il n'a jamais été contesté que la loi sur les dépenses et les recettes, au sens de l'article 139 LRGC, devait refléter les chiffres figurant dans le budget. Cette évidence ayant été ignorée lors du vote du budget 2007, il y a lieu de prévoir une disposition explicite dans la LRGC, laquelle précisera que les montants figurant dans la loi budgétaire ne peuvent diverger de ceux qui figurent au budget.

C. Commentaire article par article

– Art. 71A LGAF

Sur le modèle de l'article 35, alinéa 1, LaLAT, le recours est ouvert contre la décision par laquelle le Grand Conseil adopte le budget dans son ensemble. Le délai de recours est de 30 jours dès la publication de l'arrêté de promulgation de la loi sur les dépenses et les recettes. Même si ce n'est pas cette loi en tant que telle qui fait l'objet du recours, elle est toutefois le seul acte budgétaire soumis à publication, en sorte qu'il se justifie de faire démarrer le délai de recours dès la publication de l'arrêté de promulgation, soit à l'échéance du délai référendaire. Toute personne domiciliée dans le canton se voit reconnaître la qualité pour recourir, de même que les communes.

Le recours ne peut être formé que pour violation de la LGAF, d'une part, et des dispositions de la LRGC qui portent sur la procédure d'adoption du budget, d'autre part. De cette façon, on s'assure que la sphère politique incombant au Grand Conseil soit intégralement sauvegardée.

– Art. 71B LGAF

La loi sur la procédure administrative est déclarée applicable. Toutefois, le recours n'a pas d'effet suspensif. Lorsque le Tribunal administratif admet le recours, il annule le budget. Sa décision n'entre toutefois en force que 60 jours après la notification de sa décision. Cette disposition vise à faire en sorte que l'Etat ne soit pas brutalement privé de budget en cours d'exercice. Le délai de 60 jours doit permettre au Conseil d'Etat de convoquer le Grand Conseil, si nécessaire en session spéciale, pour lui permettre d'adopter un nouveau budget conforme à la loi.

L'annulation partielle du budget est par ailleurs prévue, si seule une section de ce dernier est mise en cause. A noter que l'annulation partielle est exclue en cas de violation de l'article 7 LGAF. Il s'agit de faire en sorte que lorsque c'est le mécanisme de frein au déficit qui n'a pas été respecté, la sanction soit stricte. Si le budget n'entre pas dans les bornes fixées par le frein au déficit, ou si la procédure instaurée par ce dernier, s'agissant notamment du dépôt d'un plan financier, n'a pas été respectée, le budget est déclaré nul dans son entier.

– **Art. 139 al. 2 LRGC**

Le projet de loi prévoit également une modification de la LRGC. L'article 139, alinéa 2 indique qu'après le vote du budget, la loi sur les dépenses et les recettes est mise en discussion comme une loi ordinaire. Il s'agit de préciser que les montants que cette dernière comporte ne peuvent diverger de ceux qui figurent au budget. Encore une fois, il s'agit là d'une tautologie, mais qui va sans doute mieux en le disant, comme l'expérience du budget 2007 l'a démontré.

Au bénéfice des explications qui précèdent, nous vous invitons, Mesdames et Messieurs les députés, à faire bon accueil au présent projet de loi.