

Date de dépôt : 26 mars 2021

Rapport

de la commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil chargée d'étudier le projet de loi de M^{me} et MM. Stéphane Florey, Christo Ivanov, Patrick Lussi, Patrick Hulliger, Marc Falquet, Thomas Bläsi, André Pfeffer, Eliane Michaud Ansermet modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (LRGC) (B 1 01) (*Champ de la délégation relative aux crédits supplémentaires*)

Rapport de majorité de M. Romain de Sainte Marie (page 1)

Rapport de minorité de M. Patrick Lussi (page 9)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Romain de Sainte Marie

Mesdames et
Messieurs les députés,

La commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil s'est réunie à deux reprises concernant le projet de loi 12721 :

- le 30 septembre 2020 pour auditionner Stéphane Florey, 1^{er} auteur ;
- le 14 octobre 2020 pour délibérer.

M. Pierre Vanek a assuré la présidence de la commission. Les procès-verbaux des séances de commission ont été pris par M. Adrien Krause.

Présentation du projet de loi par le premier signataire

M. Florey indique qu'il a déposé ce projet de loi en raison du déroulement du dernier débat budgétaire concernant le budget 2020. Il explique que la

commission des finances et, *in fine*, le plénum du Grand Conseil ont refusé un certain nombre de postes que le Conseil d'Etat avait demandés. Malgré la décision du Grand Conseil, le Conseil d'Etat a tout de même réussi à obtenir certains postes en revenant, par la suite, devant la commission des finances et en formulant une demande de postes supplémentaires. Il précise que la commission n'a pas répondu favorablement à l'intégralité de ces demandes. M. Florey indique que les signataires de ce projet de loi ont perçu cette manière de procéder comme un contournement inacceptable de la décision du Grand Conseil, d'autant plus que le Conseil d'Etat avait déjà annoncé qu'il procéderait de la sorte en cas de refus.

M. Florey précise que la commission des finances et la commission des travaux sont les deux seules commissions du Grand Conseil aptes à voter des crédits et qu'il s'agit, en l'espèce, de modifier légèrement le processus. Toutefois, il précise que la commission des travaux n'est pas concernée par les demandes de postes supplémentaires.

M. Florey en vient à l'objet de ce projet de loi, qui est de restreindre la marge de manœuvre de la commission des finances. En effet, il relève que le Conseil d'Etat serait contraint, si ce projet de loi devait être accepté par la commission et, *in fine*, le plénum du Grand Conseil, de déposer un projet de loi pour formuler ses demandes de postes supplémentaires, quel que soit le seuil de matérialité.

M. Florey indique que la commission des travaux vote également sur des demandes atteignant plusieurs dizaines de millions. Il relève que le Grand Conseil n'a pas forcément connaissance de ces demandes alors qu'il est question de sommes très importantes. L'auteur du projet de loi fait le parallèle avec la commission des finances, où les mêmes situations interviennent. Il nuance son propos en relevant que la commission des finances communique un peu plus que la commission des travaux sur ce genre de décision, comme ils ont récemment pu le voir avec un vote qui concernait 103 000 000 francs de budget complémentaire.

Un député (PDC) est assez sensible aux arguments développés dans l'exposé des motifs de ce projet de loi malgré le fait qu'il ne siège pas à la commission des finances. Toutefois, il demande si l'auteur du projet de loi ne pense pas que le procédé actuel, selon lequel le Conseil d'Etat revient devant la commission des finances pour formuler des demandes de postes supplémentaires, permet à la commission des finances de mieux comprendre les besoins, de mieux les déterminer et, ainsi, de voter un crédit supplémentaire.

M. Florey admet que le Conseil d'Etat affine sa demande lorsqu'il revient une deuxième fois devant la commission des finances. Il explique qu'il n'a pas de problèmes avec le principe. Toutefois, il pense qu'il ne faut pas oublier que ces demandes ont été initialement refusées par le Grand Conseil. C'est en ce sens que le présent projet de loi préconise le dépôt d'un projet de loi pour les demandes de postes supplémentaires pour qu'il y ait un vrai débat démocratique, qui ouvre même la possibilité de déposer un référendum. M. Florey considère qu'il serait plus opportun que chaque département du Conseil d'Etat justifie ses demandes par le biais d'un projet de loi, ce qui amènerait davantage de démocratie.

Un député (PLR) comprend bien le but de ce projet de loi, mais n'en voit pas la mention à l'article 201, alinéa 2, lettre a (nouvelle teneur) LRGC. Par ailleurs, ayant siégé à la commission des finances lorsqu'un certain nombre des postes mentionnés par M. Florey ont été acceptés, il relève avoir souvent entendu le reproche selon lequel les magistrats n'ont pas priorisé leurs postes. Il explique que le Conseil d'Etat, en connaissance de cause, est revenu devant la commission des finances en priorisant ses demandes. Il lui semble que, dès lors que le Grand Conseil a demandé à ce que ces postes soient priorisés, ils ne peuvent pas se plaindre. Le député (PLR) demande comment la commission peut refuser ce qui a été exigé en plénière et honoré par la suite.

M. Florey relève qu'il s'agit d'une interprétation comme une autre des débats budgétaires. Il est d'accord avec le fait qu'un certain nombre de priorisations devraient être faites systématiquement. Toutefois, il souligne qu'ils n'ont pas forcément toutes les mêmes priorités. Il insiste sur le fait qu'il y a eu un débat démocratique lorsque le Grand Conseil s'est initialement prononcé défavorablement à ces demandes de postes.

Un député (Ve) ne partage pas forcément l'opinion de M. Florey selon lequel cette manière de faire du Conseil d'Etat s'apparente à un contournement de la décision initiale du Grand Conseil. Il attire son attention sur le fait qu'un certain nombre d'éléments nouveaux apparaissent en cours d'année. Enfin, le député (Ve) demande pour quelles raisons les signataires de ce projet de loi considèrent que ces postes sont plus importants que les moyens financiers. Il rappelle que le Grand Conseil avait effectué des coupes assez importantes dans la nature 31 et qu'un certain nombre d'éléments ont peut-être été réintroduits dans ces demandes de crédits supplémentaires.

M. Florey ne pense pas qu'il s'agit d'une question d'importance, car l'un n'est pas plus important que l'autre. Il relève simplement que la manière de faire est problématique, d'autant plus que certains conseillers d'Etat ont déclaré, textuellement, qu'ils allaient passer par des demandes de crédits supplémentaires en cas de refus du Grand Conseil.

Un député (MCG) pose une question concernant la souplesse du système actuel. Il relève que le Conseil d'Etat peut être bloqué dans ses activités par le fait qu'il n'a pas assez de personnel ou parce qu'il manque de crédit pour terminer un projet ou finir un chantier. Il explique que la souplesse actuelle permet au Conseil d'Etat de venir formuler une demande de crédit supplémentaire. Il demande s'il ne pense pas que le fait de le contraindre à déposer un projet de loi pour ces demandes rallongerait le processus à l'excès. Le député (MCG) ne pense pas qu'il soit utile pour le Conseil d'Etat d'avoir une décision du Grand Conseil six mois plus tard.

M. Florey ne pense pas que ce soit un élément problématique, car les projets de lois sont traités rapidement lorsqu'il y a une certaine urgence et qu'elle est demandée. Il relève qu'il y a différents cas de figure, mais que l'urgence est somme toute relative.

Un député (S) indique que ce projet de loi priorise très clairement la notion du débat sur les postes en plénière du Grand Conseil par rapport aux autres demandes qui ne touchent pas des postes. Il trouve que cette manière de faire est orientée et très particulière. Il ne pense pas qu'il serait bien d'inscrire cela de cette façon dans la loi. En effet, le député (S) considère que le fait de choisir spécifiquement les postes et pas le fonctionnement n'a pas de sens, d'autant plus que la commission des finances pourrait voter un crédit supplémentaire pour le fonctionnement qui induirait également des postes. Le député (S) demande quelle est la fréquence de ces demandes de crédits supplémentaires, que ce soit pour des postes ou pour le fonctionnement. Il peut comprendre l'argument du 1^{er} auteur s'agissant de la légitimité du débat en plénière du Grand Conseil, même si, finalement, la commission des finances a la même représentation du peuple que le Grand Conseil. Par ailleurs, le député (S) pense que l'aspect le plus important concerne la maniabilité du Conseil d'Etat pour venir effectuer une demande à la commission. Il pense que le fait qu'il doive déposer un projet de loi ralentirait plus qu'autre chose le traitement de ces demandes de crédits supplémentaires.

M. Florey ne siège pas à la commission des finances et ne peut pas apporter de réponse à cette question. Toutefois, il relève que le Conseil d'Etat a formulé au minimum deux demandes de la sorte cette année. Il rappelle également que le Grand Conseil n'a pas siégé pendant deux mois en raison des restrictions sanitaires et que cela lui a restreint, *de facto*, ses possibilités de demandes. Il souligne tout de même que cela ne l'a pas empêché de formuler des demandes importantes. Enfin, M. Florey admet que certains crédits amènent des activations de postes. Cependant, il précise que ce ne sont pas ces demandes de crédits supplémentaires qui le font, mais les crédits

usuels. M. Florey explique que les demandes de crédits supplémentaires concernent un manque de financement sur certains postes.

Le député (S) demande pour quelles raisons ce projet de loi s'attaque aux postes en matière budgétaire à la commission des finances, mais pas à la commission des travaux.

M. Florey indique qu'il n'y a pas de demandes usuelles de postes supplémentaires à la commission des travaux. S'agissant des demandes de crédits supplémentaires, il rappelle que la commission des finances et celle des travaux sont compétentes pour en recevoir.

Un député (PLR) relève que les crédits supplémentaires sont des ajustements sur des charges qui interviennent en cours d'exercice et qui peuvent ne pas être pérennes. Il indique qu'il peut effectivement y avoir un pic à un moment donné qui n'était pas prévu dans le budget. Il ajoute que ces éléments sont, ensuite, réanalysés dans le cadre des comptes et des budgets futurs. Il précise que ce sont des ajustements de moyens financiers. Le député (PLR) relève que, dans sa compréhension, si on dissocie les postes et les francs, les postes sont des unités de mesure qui permettent de mesurer le nombre de personnes, en équivalents temps plein, soumis à la LPAC. Il souligne que les postes, en tant que tels, ne sont que des éléments budgétaires. Le député (PLR) indique qu'à partir du moment où il est question de postes, cela concerne la structure de l'Etat, car il s'agit de savoir combien de postes sont nécessaires pour faire fonctionner l'Etat, dans tel service. Il demande si cela ne devrait pas plutôt être la commission *ad hoc* du personnel de l'Etat, qui traite toutes les questions relatives aux postes et à la structure de l'Etat, qui devrait être compétente pour recevoir les projets de lois du Conseil d'Etat en la matière plutôt que la commission des finances.

M. Florey pense que la question est légitime dès lors que l'on touche aux postes et au personnel. Toutefois, il pense qu'il faudrait modifier la LRGC pour donner cette compétence à la commission *ad hoc* pour qu'elle puisse se prononcer sur cette question. Il indique que cette commission traite principalement de la loi B 5 05. Il pense que cela pourrait tout de même être une solution et que cela déchargerait la commission des finances dans ses travaux.

Prise de position des partis

Lors des prises de position des partis, seules les positions défavorables ont été exprimées, ce qui ne reflète pourtant pas le vote serré en défaveur de l'entrée en matière.

Pour les Verts, il apparaît que la commission des finances a le droit de s'arroger des compétences sans passer par la plénière. A cet égard, il serait utile de savoir de quelle manière cette compétence a été initialement introduite et quel en était l'exposé des motifs.

Le groupe socialiste s'oppose à l'entrée en matière sur le PL 12721. En effet, ce projet de loi réserve la question des demandes de nouveaux postes sans évoquer la question des charges. Or, il s'agit de deux éléments liés pour lesquels le projet de loi offre une vision trop réductrice. A titre d'exemple, la période actuelle engendra probablement une augmentation des personnes nécessitant l'aide sociale ou le chômage. Dans ce cadre, une augmentation des charges ne peut pas être séparée de la question des postes : si les demandes d'aides augmentent, il faut davantage de personnes pour les octroyer. Dès lors, le fait de distinguer charges et prestations est une vision réductrice propre à entraver la bonne gestion du Conseil d'Etat. Par ailleurs, la période actuelle montre un besoin de réactivité et de flexibilité de l'Etat dans sa prise de décision. A cet égard, le fait de devoir passer par des projets de lois qui entraînent un calendrier référendaire diminue cette réactivité. Il faut dès lors pouvoir agir vite, tout en respectant le fonctionnement démocratique. De plus, bien que la gouvernance du Conseil d'Etat par arrêtés soit parfois critiquée, le fonctionnement actuel concernant les crédits supplémentaires n'est pas comparable. En effet, la commission des finances traite les demandes, ce qui permet de garantir le fonctionnement démocratique.

Le PDC se dit défavorable à l'entrée en matière sur ce projet de loi. En effet, la commission des finances représente le Grand Conseil et a un pouvoir de contrôle sur le Conseil d'Etat. Enfin, le texte est particulièrement réducteur, car il mentionne uniquement les postes octroyés et ne se préoccupe pas des charges.

Le MCG rejoint les propos concernant le PL 12721 sur le fait que le passage par la commission des finances pour le vote de crédits supplémentaires permet à la gouvernance du canton d'être réactive. Dans ce cadre, il est utile de prévoir des rallonges de crédits ou des postes supplémentaires pour répondre à des situations imprévues. A ce titre, dans l'enseignement primaire ou secondaire, il est nécessaire d'avoir une certaine flexibilité en raison de la variation du nombre d'élèves à la rentrée de septembre. Dans ce cadre, il est nécessaire de garder une vision globale des finances.

Vote d'entrée en matière

Le président met aux voix l'entrée en matière du PL 12721 :

Oui :	7 (4 PLR, 1 UDC, 2 MCG)
Non :	8 (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 2 PDC)
Abstention :	1 (1 UDC)

L'entrée en matière du PL 12721 est refusée.

Pour toutes ces raisons, la majorité de la commission vous invite à refuser l'entrée en matière du PL 12721.

Projet de loi (12721-A)

modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (LRGC) (B 1 01) (*Champ de la délégation relative aux crédits supplémentaires*)

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. 201, al. 2, lettre a (nouvelle teneur)

² Le Grand Conseil délègue par ailleurs à la commission des finances la compétence de statuer sur les objets ci-après :

- a) les demandes de crédits supplémentaires, lorsqu'elles ne sont pas de la compétence du Conseil d'Etat et qu'elles ne portent pas sur des demandes de nouveaux postes ;

Art. 2 Entrée en vigueur

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

Date de dépôt : 12 janvier 2021

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M. Patrick Lussi

Mesdames et
Messieurs les députés,

D'emblée, notre minorité indique qu'elle a déposé ce projet de loi en raison du déroulement du dernier débat budgétaire concernant le budget 2020. Dans les débats, la commission des finances et, *in fine*, le plénum du Grand Conseil ont refusé un certain nombre de postes que le Conseil d'Etat avait demandés.

Malgré la décision du Grand Conseil, le Conseil d'Etat a réussi à obtenir certains postes en revenant, par la suite, devant la commission des finances et en formulant une demande de postes supplémentaires. Il précise que la commission n'a pas répondu favorablement à l'intégralité de ces demandes.

Les signataires de ce projet de loi ont perçu cette manière de procéder comme un contournement inacceptable de la décision et du vote du Grand Conseil, d'autant plus que le Conseil d'Etat avait déjà annoncé qu'il procéderait de la sorte en cas de refus.

Nous relevons que la commission des finances et la commission des travaux sont les deux seules commissions du Grand Conseil aptes à voter des crédits et qu'il s'agit, en l'espèce, de modifier légèrement le processus.

L'objet de ce projet de loi est de restreindre la marge de manœuvre de la commission des finances.

Le Conseil d'Etat serait contraint, si ce projet de loi devait être accepté, de déposer un projet de loi pour formuler ses demandes de postes supplémentaires, quel que soit le seuil de matérialité.

Il convient de relever que l'art. 32 de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF) prévoit que, postérieurement au vote du budget, respectivement du crédit d'investissement initial, un crédit supplémentaire est demandé :

a) lorsqu'un crédit de fonctionnement ou d'investissement est insuffisant ;

- b) lorsqu'un projet d'investissement subit une modification, entraînant une dépense supérieure au montant du crédit initial approuvé par le Grand Conseil ;
- c) pour les reports de crédit en matière de dépenses générales. La LGAF précise que les crédits supplémentaires sont autorisés par le Grand Conseil (art. 33, al. 1).

La loi portant règlement du Grand Conseil (LRGC) prévoit que le Grand Conseil délègue à la commission des finances la compétence de statuer sur les demandes de crédits supplémentaires, lorsqu'elles ne sont pas de la compétence du Conseil d'Etat (art. 201, al. 2, let. a).

Le présent projet de loi vise à assurer un certain parallélisme des formes en évitant que des postes supplémentaires expressément refusés en séance plénière par le Grand Conseil puissent à nouveau être demandés par le Conseil d'Etat au moyen d'un crédit supplémentaire auprès de la commission des finances.

Ainsi, avec la modification proposée, la délégation à la commission des finances de la compétence de statuer exclurait les demandes de crédits supplémentaires visant des demandes de nouveaux engagements, la décision d'accepter de tels crédits supplémentaires revenant au Grand Conseil.

La délégation à la commission des travaux de la compétence de statuer sur les demandes de crédits supplémentaires en matière d'investissements qui portent sur un montant inférieur au seuil de matérialité fixé dans la LGAF reste inchangée.

Au vu de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les députés, de réserver un bon accueil au présent projet de loi, d'accepter l'entrée en matière, puis de le voter.