

Date de dépôt : 9 mars 2018

Rapport

de la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil chargée d'étudier le projet de loi de M^{mes} et MM. Alexis Barbey, Céline Zuber-Roy, Murat Julian Alder, Nathalie Fontanet, Cyril Aellen, Christophe Aumeunier, Antoine Barde, Gabriel Barrillier, Jacques Béné, Beatriz de Candolle, Pierre Conne, Edouard Cuendet, Michel Ducret, Lionel Halpérin, Serge Hiltpold, Bénédicte Montant, Simone de Montmollin, Jean Romain, Patrick Saudan, Nathalie Schneuwly, Charles Selleger, Alexandre de Senarclens, Raymond Wicky, Yvan Zweifel, Olivier Cerutti, Vincent Maitre, Anne Marie von Arx-Vernon, Geneviève Arnold, François Lance, Bertrand Buchs, Jean-Luc Forni, Delphine Bachmann, Philippe Morel, Jean-Charles Lathion, Marie-Thérèse Engelberts, Eric Leyvraz, Guy Mettan, Nathalie Hardyn, Patrick Malek-Asghar modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (LRGC) (B 1 01)
(Simplification de la procédure de l'examen des comptes de l'Etat)

Rapport de majorité de M. Bernhard Riedweg (page 1)

Rapport de minorité de M. Murat Julian Alder (page 52)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Bernhard Riedweg

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission des droits politiques a examiné le PL 12067 lors de ses séances des 7 et 21 février 2018. Les travaux ont été menés sous la

présidence de M. Christian Flury. Les procès-verbaux ont été tenus avec précision par M. Nicolas Gasbarro dont nous tenons à saluer la rigueur et la compétence. M^{me} Irène Renfer, secrétaire générale adjointe, SGGC, a pris part aux deux séances, M. Fabien Mangilli, directeur DAJ, a assisté à la séance du 7 février 2018 et M^{me} Alessia Campagnolo, conseillère juridique, CHA, a pris part à la séance du 21 février 2018. Que tous soient remerciés pour l'attention qu'ils ont portée à ces travaux.

Présentation du projet de loi par son premier signataire, M. Alexis Barbey, le 7 février 2018

M. Barbey commence par dire que tout le monde était présent lors de la révision des comptes qui a duré un jour et demi, il y a de cela deux ans. Cela a donné à tous les députés l'impression qu'il y avait une manière plus agréable et plus dynamique de passer son temps. Il affirme que c'est ce qui a donné l'idée à quelques députés PLR de trouver une solution pour concentrer les débats sur l'essentiel. M. Barbey est d'avis qu'il faut redonner un certain poids à ce débat pour qu'il soit plus clair, plus percutant et plus rapide. La condition pour être plus percutant est de gagner du temps. M. Barbey continue en énonçant que les deux modifications principales apportées par rapport à l'examen des comptes actuel touchent, d'une part, les débats sur les rapports de gestion et, d'autre part, les débats sur les rapports financiers.

M. Barbey relève que, à l'heure actuelle, il y a d'abord la discussion sur le rapport de gestion qui donne lieu à une intervention de chaque groupe où ils passent en revue l'ensemble de la gestion du Conseil d'Etat. Après cela, les députés reprennent politique publique par politique publique, ce qui donne lieu à un grand nombre de répétitions ainsi qu'à un manque d'attention de la part des autres groupes qui ne sont pas très concentrés à ce moment-là. En plus de cela, il y a un vote par politique publique et un vote général sur le rapport de gestion. M. Barbey relève que la même logique est prise pour les états financiers avec une prise de parole par groupe et un vote par état financier ce qui donne de très longs débats. L'idée de ce projet de loi est donc d'essayer de concentrer les débats en ayant une prise de parole globale sur l'ensemble de la gestion du Conseil d'Etat. M. Barbey pense que cela permettra aux groupes de mettre en avant les points sur lesquels ils sont d'accord avec le Conseil d'Etat et les points sur lesquels ils sont en désaccord. Ainsi, ils mettent en valeur ce qui intéresse vraiment la population, soit les points sur lesquels ils sont d'accord et ceux sur lesquels ils ne le sont pas. M. Barbey pense que cela permettra à la presse de retransmettre les débats de manière plus percutante et plus exhaustive. En effet, M. Barbey rappelle que ces deux dernières années, les comptes rendus

n'étaient pas à la hauteur et les débats étaient trop longs, ce qui est regrettable. La deuxième chose est que ce projet de loi propose également un vote global. Selon l'auteur, des aménagements pourraient être trouvés dans le cadre des discussions de commission. Il pourrait parfaitement imaginer qu'il y ait une prise de parole globale, mais qu'ensuite il y ait un vote politique public par politique publique et qu'à ce moment-là les groupes puissent manifester leurs désaccords par rapport à telle ou telle politique publique de manière plus explicite.

M. Barbey relève que, au niveau des états financiers, c'est la même chose. Le projet de loi propose de faire une prise de parole par groupe et non pas une prise de parole par états financiers. Il y a 46 états financiers sur lesquels les députés doivent voter ; cela permettrait donc de raccourcir énormément le temps du débat et également d'accentuer les points de convergence et les points de divergence par rapport au contenu. L'auditionné affirme qu'il est extrêmement rare qu'il y ait des débats sur les chiffres. En général, ils traitent les états financiers très rapidement à la fin de la session sur les comptes. L'idée est donc de faire la même chose qu'au niveau du rapport de gestion, soit une prise de position par groupe et ensuite un vote global. Les députés sont obligés de faire un vote par état financier, mais, s'il y a une prise de position globale par groupe, ils ont déjà économisé un certain temps sur le temps de session.

M. Barbey affirme que, au niveau des résultats, l'idée est qu'il y ait le moins de répétitions des messages pour faire place à un message qui soit plus fort, plus court et que les conclusions soient plus claires et plus lisibles pour la population. Qu'il y ait donc un message qui soit mieux relayé par la presse, de sorte que les citoyens comprennent mieux les travaux des députés et la raison pour laquelle ils sont arrivés au vote effectif. Il pense que cela permettrait également un gain de temps qui donnerait l'occasion de faire autre chose et d'examiner davantage les lois sachant qu'ils ont toujours un ordre du jour bien chargé ; ainsi, ils ne perdraient pas leur temps.

Un député UDC relève que le projet de loi ne concerne que les comptes et non pas le budget. Il est sceptique concernant certaines choses. Il est d'accord sur le fait que la presse n'est pas toujours exhaustive, mais avant le débat sur les comptes, dans le courant du mois de juin, la presse se fait tout de même l'écho de ces derniers ; elle est surtout très engagée lorsque le Conseil d'Etat présente les comptes à la Commission des finances et à la Commission de contrôle de gestion ainsi qu'à certains invités. Ensuite, il y a une conférence de presse qui suit cette présentation aux députés et la presse se fait l'écho de ces comptes à ce moment-là. Il demande si M. Barbey est d'accord avec cela.

M. Barbey répond par l'affirmative. Il est aussi d'accord avec le fait que la Commission des finances fait énormément de travail dans l'examen de ces comptes. Le travail se fait bel et bien en Commission des finances et, en plénière, il s'agit d'un compte rendu de ce qui s'est passé à la Commission des finances. C'est la raison pour laquelle l'auditionné pense que les députés pourraient être plus synthétiques au moment de la plénière de sorte à mettre en valeur ce travail de la Commission des finances et non pas le réciter.

Le même député observe qu'il est mentionné dans ce projet de loi que les partis politiques auront un travail préalable plus important. Il demande si ce sera intéressant pour les partis politiques, car ces heures de travail préalable ne sont pas rémunérées.

M. Barbey pense simplement au fait que les commissaires aux finances des différents partis devront choisir de quoi ils parlent et de quoi ils ne parlent pas. Dans la mesure où ils ne sont pas obligés de parler de tout, ils devront solliciter leurs groupes pour connaître les désaccords principaux et sur quoi ils veulent mettre l'accent. Il pense que c'est un travail qui peut parfaitement se faire aux caucus des groupes. Cette sélection doit se faire en amont.

Une députée Ve est d'accord sur le fait que c'est souvent un trop long débat, qu'il est un peu confus et qu'il y a des répétitions. Mais elle n'est pas sûre que la méthode proposée par le projet de loi soit la bonne pour idéalement raccourcir les débats. Elle pense que s'ils suppriment la prise de parole politique publique par politique publique, il y aura un groupe qui interviendra sur l'enseignement, un autre sur la sécurité, un autre qui reviendra sur l'enseignement, etc. Elle pense que, pour le citoyen ou le journaliste qui essaye de suivre un débat, ce sera encore plus confus et ils perdront en pertinence. Elle demande si M. Barbey ne craint pas cela.

M. Barbey pense que c'est une question tout à fait pertinente. Il relève que, dans ce projet de loi, l'auteur n'a pas voulu spécifier un temps de parole par groupe. Il part du principe que le Bureau va donner un temps de parole qui soit raisonnable pour que toutes les politiques publiques ne soient pas abordées par chacun des groupes. En mettant l'accent sur son accord ou son désaccord, il y aura un message plus fort à ce moment-là et il sera plus retenu. Il pense que les citoyens s'intéressent davantage aux quelques politiques publiques pour lesquelles les partis politiques sont d'accord.

La députée Ve lui demande s'il imagine que chaque groupe n'interviendrait qu'une seule fois d'une manière synthétique qui résume sa position à ce moment-là.

M. Barbey lui répond que c'est exactement le but.

La même députée pense que, tant qu'ils ne s'attaquent pas au temps de parole, ils peuvent imaginer que le Bureau dise qu'il garde le système actuel. Selon elle, soit le débat devient très concis et peu intéressant, car les députés ne disent que ce sur quoi ils sont d'accord ou non, soit ils s'attaquent au temps de parole. Elle pense qu'il y aurait plutôt quelque chose à faire à ce niveau. De plus, elle ajoute que s'il n'y a plus qu'une intervention générale, cela perd en dynamisme. Cela peut effectivement être vu comme très long et fastidieux, mais imaginer une seule intervention de 7 minutes, par exemple, lui semble court au vu de l'ampleur de ce qu'ils doivent voter.

M. Barbey avait fait des estimations sur des prises de parole de 10 minutes par groupe et 20 minutes pour le Conseil d'Etat, ce qui permet déjà de gagner un certain temps. A l'heure actuelle, il y a 240 minutes de débats sur les rapports de gestion. Par rapport à ces 4 heures, en ayant 10 minutes par groupe, cela permettrait déjà de gagner la moitié du temps. M. Barbey relève que le fait de gagner du temps était le point de départ, mais ce n'est pas la vraie motivation du projet de loi, qui est celui de gagner de la clarté dans le message, d'obliger les groupes à être plus percutants et de développer leurs points d'entente et de mésentente. Il pense que c'est le principal avantage.

La députée Ve relève que si elle a bien compris le propos de M. Barbey, il n'est pas opposé à ce qu'ils reviennent à un vote politique publique par politique publique.

L'auteur lui répond qu'il avait consulté beaucoup de monde lors de la rédaction de ce projet de loi. Il lui répond que cela a effectivement été un point d'achoppement. Il y a certains groupes qui souhaitent pouvoir exprimer leur accord ou leur désaccord par politique publique. M. Barbey ajoute que le vote ne prend pas beaucoup de temps et c'est vrai que le message serait ainsi plus clair. Il serait donc favorable à revenir à un vote politique publique par politique publique.

Un député S va dans le prolongement des interrogations de la députée Ve. Pour les socialistes, cette révision et l'absence de débat par politique publique ne passent pas. Autant l'aspect du gain de temps lui paraît être vraiment la recherche prioritaire de ce projet de loi, autant il trouve que, pour la clarté, c'est l'effet inverse. Pour le gain de temps, tous les députés y ont pensé ; ils peuvent s'interroger sur le fait d'y passer autant de temps et notamment lorsque le rapport sur la gestion du Conseil d'Etat est refusé, ce qui est arrivé il y a deux ans. Ils ont passé une journée et demie sur ce sujet. Il pense qu'il s'agit davantage de savoir quelle est la prérogative du Bureau en la matière. Il pense que c'est peut-être là qu'il y a une possibilité de restreindre le temps et

ainsi d'obliger davantage les groupes à faire des choix sur certaines politiques publiques et à être plus concis.

Toutefois, en l'espèce, le même député S ne pense pas qu'il y ait un gain en clarté car, finalement, le message risque d'être un peu brouillon. En effet, chaque groupe va évoquer plutôt les sujets de désaccord. Ce sera un grand mélange de politique publique alors que là, au moins, il pense qu'il y a le mérite d'une certaine clarté, en évoquant un débat politique publique par politique publique. Il pense que c'est vraiment le débat qui est posé par ce projet de loi. Pour les socialistes, c'est un élément qui est plutôt négatif et il pense qu'il faut voir si une issue ne serait pas plutôt une application différente de la loi par le Bureau, au niveau du temps à disposition des groupes.

M. Barbey relève que, sauf erreur, à l'heure actuelle, c'est le Bureau qui décide et qui a toute latitude pour le faire. Lorsqu'il avait imaginé ce projet de loi, il y avait un débat d'entrée en matière avec 5 minutes par groupe, pour le rapporteur et pour le Conseil d'Etat, ce qui fait 45 minutes d'utilisées. Ensuite, politique publique par politique publique, il y a 10 minutes par groupe, plus le rapporteur, ce qui fait 90 minutes, et 20 minutes pour le Conseil d'Etat. Ensuite, il y a un vote qu'on peut estimer à 2 minutes.

Un député S relève que, par politique publique, c'est normalement un décompte global. Il y avait 60 minutes globalement par groupe lors du deuxième débat, car ce n'est justement pas divisé par politique publique.

M. Barbey relève qu'il y a peut-être quelque chose à faire, mais il ne croit pas qu'il soit spécifié dans la LRGC que le temps soit de 60 minutes plutôt que de 45 ou de 30 minutes.

M^{me} Renfer affirme que, à moins d'avoir un élément chiffré dans la loi, c'est le Bureau et les chefs de groupe qui doivent se mettre d'accord sur le temps à disposition ; elle ajoute qu'ils ne sont pas dans tous les cas à l'abri que ce soit un temps de 60 minutes qui soit décidé.

La députée PDC est cosignataire de ce projet de loi. Ayant eu la chance d'être durant 10 ans à la Commission des finances et même de l'avoir présidée, elle est de plus en plus convaincue qu'ils devraient simplifier les procédures en général et particulièrement celle de l'examen des comptes. Les comptes sont bons, mauvais, voire pas justes. Cependant, ce n'est pas un champ de bataille politique ou alors c'est de la récupération pour refaire le débat qui a été fait en Commission. Finalement, s'il y a encore des gens s'opposant à une simplification, c'est pour des besoins de jetons de présence, pour des besoins de se croire important par le nombre et la longueur des

interventions, par le besoin de faire croire que « plus ils comptent les petites cuillères, plus ils veillent au bon fonctionnement des deniers publics ».

M. Barbey a du mal à imaginer qu'aucune de ces trois hypothèses ne puisse être réelle. Selon lui, c'est surtout la loi de l'habitude. Ils ont toujours fait comme cela, alors ils continuent ainsi et ne se posent pas la question de savoir comment ils pourraient faire mieux.

La même députée relève que l'idée de revenir à une situation, qui limiterait le temps, pourrait être une solution ou alors ils peuvent imaginer faire une loi expérimentale afin de faire un bilan au bout d'un certain temps pour savoir si elle est utile. Elle pense que cela serait intéressant, mais elle ne sait pas sous quelle forme le dire ou le faire. La députée est plutôt d'avis qu'il faut essayer pour voir si c'est un avantage ou non.

M. Barbey répond qu'effectivement, s'il y a le moyen de gérer le temps en le spécifiant dans la loi, il y a peut-être aussi une piste de ce côté-là.

M. Mangilli relève qu'il existe la loi concernant la législation expérimentale qui date de 1995 (A 2 35) ; elle a été utilisée une fois pour déroger à certains principes de la LIPAD en matière d'administration en ligne. Une loi peut être établie à titre expérimental si elle limitée dans le temps nécessaire à l'expérimentation (art. 1 al. 1 let. a de la loi expérimentale), qu'elle fixe le but de l'expérimentation et les hypothèses qu'elle cherche à vérifier (let. b) et que ses effets soient évalués dans un rapport remis au Bureau du Grand Conseil au plus tard trois mois avant la date prévue pour expiration (let. c). La loi expérimentale, telle que définie à l'alinéa 1, doit déterminer le type de données à récolter, la démarche méthodologique, le critère d'appréciation de l'expérimentation et les organes responsables de l'effectuer (alinéa 2). Concrètement, selon M. Mangilli, il s'agit de permettre des dérogations tant aux règles de la loi sur la gestion administrative et financière qu'aux règles de processus portant sur la loi portant règlement du Grand Conseil.

La députée PDC lui demande s'ils sont concernés par ce type de projet de loi.

M. Mangilli lui répond qu'il ne n'a jamais élaboré de loi expérimentale. Il pense que la logique est de dire qu'ils dérogent à telle ou telle règle pour essayer une fois. Ils ont la base juridique qui leur permet de déroger et ensuite ils peuvent évaluer et voir s'ils perpétuent.

La députée PDC lui demande sous quelle forme il faudrait le faire.

M. Mangilli pense qu'il faudrait reprendre la loi qui a modifié la LIPAD ; selon lui, il faut juste faire attention au principe de la légalité. Le Grand Conseil ne peut pas toujours déroger aux lois qu'il s'est données. Il ne peut

pas décider, d'un coup, de ne pas appliquer la loi. Il peut décider d'y déroger, de manière pérenne, par une loi générale et abstraite. Il faut juste faire attention à ce problème-là. La loi expérimentale, c'est un peu dans ce domaine-là.

Un député UDC relève que 3 jours avant les comptes, ils reçoivent une feuille de la part du Bureau qui informe quelle lettre a été tirée au sort pour la politique publique et, après, il fixe que le premier débat est de 5 minutes par groupe, 60 minutes au deuxième débat et 5 minutes au troisième débat, auquel s'ajoute l'intervention du Conseil d'Etat. Ensuite, il y a encore toutes les entités publiques, les HUG, les SIG, l'Hospice général, etc. Le député ajoute que, dans le deuxième débat, ce sont les commissaires qui donnent l'avis du parti sur cette politique publique. Il ne pense pas qu'il faille y renier, d'autant plus que c'est limité à 60 minutes pour les 17 politiques publiques. Il demande si la diminution du temps que passe le Grand Conseil sur les comptes ne sera pas rajoutée au temps que passe la Commission des finances à discuter de ces points.

M. Barbey n'a pas l'impression que cette méthode donnerait plus de travail à la Commission des finances. Les commissaires des différentes commissions s'expriment au moment de la politique publique. Il pense qu'il est parfaitement imaginable qu'il s'exprime au moment de l'entrée en matière. Ils donneront un temps pour l'ensemble du groupe, mais pas politique publique par politique publique. C'est scinder l'intervention en plusieurs interventions. Le souci de certains était de valoriser le travail des commissaires dans les différentes commissions. Il pense que cela peut être fait de la même manière avec ce système-là. Il n'a pas l'impression que la Commission des finances aurait plus de travail.

Le même député informe que toute la documentation concernant les comptes fait à peu près 2100 pages, soit 4 kg d'informations éparpillées sur six tomes. Il pense que réduire cela à quelques heures pour les comptes, c'est un peu juste.

M. Barbey relève que c'est un but de concision. Il veut inciter les députés à dire la même chose en moins de temps. Il faut trouver un juste milieu entre la lecture intégrale des six tomes et le fait de dire simplement s'ils sont pour ou contre. Il pense qu'actuellement ils ne sont pas à un bon point d'équilibre.

Le même député lui demande s'il a lu le préavis de la Commission des finances.

M. Barbey lui répond qu'il n'a pas lu le préavis de la Commission des finances et qu'il n'y siège pas. Il est au courant qu'ils étaient à égalité des voix et qu'il y avait eu une abstention.

Le député EAG revient sur la législation expérimentale. Il pense que ce serait amusant de regarder ce qui existe de ce point de vue-là. Il a, sous les yeux, le rapport d'éminents professeurs reçus par la commission sur la portée et si cela devait être soumis à référendum ou non. Personnellement, il pense que c'est un peu un gadget que d'injecter cela dans la loi avec une durée, un rapport et une évaluation. Les députés sont majeurs et vaccinés. Ils font une loi s'ils y sont favorables ; si cela ne répond pas aux attentes deux ans après, ils la suppriment. Il pense que cela complique le processus que de vouloir faire une loi expérimentale pour des raisons d'attrait intellectuel de certaines idées. Il serait contre cela. Il faut faire la meilleure loi possible. Si elle n'est pas bonne, ils la corrigent et, si elle n'est vraiment pas bonne, ils la suppriment.

M. Barbey annonce que, si cela peut soulager le député d'EAG, il peut s'engager à réviser cette loi s'il est réélu au bout de deux exercices comptables et qu'ils la réexamineront ensemble.

Un député PLR revient sur la loi expérimentale. Il relève qu'un test existe dans la loi H 1 50, un article qui met en place quelque chose d'expérimental. Il sait que cela existe sur une des lois de transports publics.

Un député MCG voudrait rebondir sur le sujet qu'un député UDC a engagé concernant le temps de travail de la Commission des finances. Il relève que le Sautier a dit qu'avec le projet de loi tel quel, s'il est accepté, il retire la compétence à la Commission des transports pour le budget et les comptes des TPG et à la Commission de l'énergie pour les comptes et le budget des SIG, qui seront traités à la Commission des finances, ce qui augmentera le poids de travail de la Commission des finances.

M. Barbey est étonné de la position du sautier. Il ne comprend pas comment ce transfert se fait. Ce n'était certainement pas l'objectif du projet de loi et cela devrait alors être corrigé dans un amendement.

La députée Ve relève que M. Barbey a expliqué que l'objectif réside dans une intervention générale de 5 minutes et qu'ensuite ils regroupent toutes les interventions en une seule, mais il se trouve que le projet de loi ne le stipule pas vraiment. Il ne dit pas que c'est une seule intervention. Ils peuvent tout à fait lire cela en disant que cela reste le même temps de parole qu'actuellement et que c'est le Bureau qui décide. A la place, ils débattent politique publique par politique publique et tout le monde intervient à n'importe quel moment. A la lecture de ce projet de loi, elle ne voit pas comment cela ne représente qu'une seule intervention.

M. Barbey relève que, dans le débat sur les rapports de gestion par exemple, le Grand Conseil se prononce sur le résultat de l'examen et du vote

de la Commission des finances. Le premier débat porte sur l'entrée en matière de la loi approuvant la gestion du Conseil d'Etat. En deuxième débat, l'ensemble des politiques publiques et les exposés des motifs sont traités.

La députée Ve lui répond que cela ne veut pas dire que c'est une intervention par parti. Les députés peuvent poser leur question, etc. La formulation ne répond peut-être même pas à ce qu'ils voulaient vraiment atteindre comme objectif. Dans la formulation actuelle, ils suppriment le débat politique publique par politique publique et, si le Bureau continue de dire qu'il y a 60 minutes à disposition par groupe, il y aura le même nombre d'interventions, mais dans le désordre le plus total.

M. Barbey ne pense pas que cela se fera dans le désordre le plus total, car chaque groupe viendra avec sa liste de doléances et d'accords.

La même députée lui demande s'il est d'accord avec le fait que, si le Bureau maintient 60 minutes au deuxième débat, cela ne changera rien.

M. Barbey lui répond par l'affirmative. Ils ne voulaient pas spécifier le temps dans la loi mais peut-être qu'il aurait dû ; il ne sait pas. Il pense que s'ils votent ce projet de loi, le Bureau donnera un temps de parole qui permettra, à la fois à chaque groupe d'exprimer ce qu'il pense de l'ensemble des politiques publiques qu'il voudra aborder et qu'il ne remettra pas simplement les compteurs à 0, car c'est la logique de ce projet de loi. Personnellement, il pense qu'une intervention de 10 à 15 minutes serait imaginable et serait largement suffisante.

La députée Ve lui répond qu'il faudrait penser à faire des amendements, car il est vrai que, comme c'est formulé, ils peuvent imaginer qu'ils en restent à 60 minutes. Le Bureau est composé d'un membre par parti. C'est la raison pour laquelle il est compliqué de trouver un consensus. Le Bureau a dit à la Commission des finances qu'ils ont essayé de réduire le temps de parole mais qu'ils ont échoué faute de majorité. Si les députés n'arrivent pas à se mettre d'accord, elle ne pense pas non plus que le Bureau le puisse. De plus, dans la manière où c'est formulé, si le Bureau leur donne 50 minutes, chaque parti peut les utiliser comme il le souhaite. En dehors du fait qu'ils ne traiteront plus politique publique par politique publique, cela n'atteindra pas l'objectif voulu, car il y aura de multiples interventions. Elle pense qu'il y a une réflexion à mener au niveau d'un amendement.

M. Mangilli souhaite revenir sur une précédente question. Il relève, en effet qu'un député PLR avait parfaitement raison. C'était la loi H 1 50 sur les réseaux des transports publics où, à titre expérimental, il y a eu une délégation d'un membre par parti pour suivre les projets de développement du réseau de tram et visiblement, en 2014, l'alinéa qui disait que c'était

expérimental, a été abrogé pour donner un caractère pérenne à cette délégation. L'expérimentation a été faite avant la LIPAD et, visiblement, elle a été pérennisée après coup.

Un député UDC demande quelle est l'importance de l'analyse des comptes par rapport à tout ce qui est fait dans toutes les commissions du Grand Conseil. Il ajoute que tout ce qu'ils font doit être financé et que la finance représente 50% de ce qu'ils font. S'il n'y a pas d'argent, le jeu s'arrête.

M. Barbey lui répond que c'est bien parce que les comptes sont importants qu'il a fait ce projet de loi. Il pense que les comptes sont importants et qu'ils ne leur rendent pas justice dans la manière dont ils les traitent actuellement. Selon lui, à la fin du débat des comptes, il n'y a aucun retour pour le citoyen. C'est quand même au citoyen que les députés doivent rendre des comptes et à qui ils doivent dire s'ils sont d'accord ou non. M. Barbey pense qu'actuellement, ils ne servent pas cet objectif. C'est presque un débat interne et il pense que c'est cela qui devrait changer.

Le député EAG relève que c'est un débat intéressant et qu'il n'a personnellement pas d'opinion tranchée. Cependant, il pense que c'est un peu gênant d'avoir un rapport de 32 pages de la Commission des finances qui a déjà auditionné M. Barbey. Il se trouve que c'est la Commission des finances, qui n'est pas la moindre, qui a travaillé sur ce projet de loi et qui s'est prononcée. Il est plutôt d'avis de suivre le préavis de la Commission des finances et ne pas rouvrir tout un débat. C'est un projet de loi qui vise à leur faire gagner du temps. Il relève que M. Barbey s'est exprimé et qu'il a cherché à convaincre les collègues de la Commission des finances. Il pense que c'est un peu absurde d'avoir deux auditions parallèles et que M. Barbey n'ait pas été mis au courant de l'existence de ce rapport de 32 pages. Il pense que c'est une manière de débattre un peu surprenante. Le député d'EAG propose de suivre le préavis de la Commission des finances en cette matière plutôt que de rouvrir un grand débat. Il demande ce que M. Barbey en pense.

M. Barbey pense que le vote de la Commission des finances s'est fait à 7 pour, 7 contre et 1 abstention. A partir de là, ce n'est pas vraiment décidé. Désormais, c'est à la Commission des droits politiques de savoir ce qu'elle veut faire avec ce projet de loi. Dans l'ensemble, ils ne peuvent pas dire qu'il y a un clivage politique. Il relève que c'était vraiment au ressenti de chacun des commissaires. Il ajoute qu'il y a des membres de la gauche et de la droite dans les deux prises de position.

Un député UDC demande pourquoi ce projet de loi vient à la Commission des droits politiques.

M^{me} Renfer lui répond que toute modification de la LRGC doit passer par cette commission.

La députée Ve a lu, dans le préavis, que la Commission des finances leur demandait de leur renvoyer le projet de loi ; elle serait donc en faveur de suivre la Commission des finances et de leur renvoyer ce projet de loi pour que le travail ne soit pas fait deux fois.

Le président a quelques informations à transmettre. Effectivement, il annonce que la Commission des finances a souhaité que ce projet de loi lui soit renvoyé pour qu'ils puissent finaliser ce travail. Un courrier dans ce sens a été envoyé au Bureau et il se trouve que la réponse était négative et que c'est la Commission des droits politiques qui doit finaliser la loi.

M^{me} Renfer ajoute que la LRGC stipule que les projets de lois modifiant la LRGC sont transmis à cette commission, soit celle des droits politiques.

Un député S propose qu'ils ne fassent aucune autre audition puisqu'ils ont déjà le rapport de la Commission des finances, qu'ils fassent simplement un débat et un vote.

Un député UDC voudrait qu'ils ne votent pas ce projet de loi aujourd'hui. Ils auraient ainsi le temps de lire le rapport de la Commission des finances et de mettre ceci à l'ordre du jour de la prochaine séance.

La députée Ve a une question à poser au PLR. Elle demande s'ils ont des amendements pour ce projet de loi. Elle comprend qu'ils veulent réduire le débat, mais répète que, comme c'est formulé, il lui semble qu'ils ratent la cible. Elle ajoute qu'ils n'ont pas introduit de limite de temps et que l'idée qu'il n'y aura plus qu'une intervention par groupe n'est pas non plus dans le projet de loi. Mis à part le fait qu'ils ne parlent plus politique publique par politique publique, ce PL rate sa cible. Elle ne voit pas la valeur ajoutée. Elle demande donc s'ils ont l'intention d'ajouter des amendements.

La députée PDC revient à la proposition de transformer ce projet de loi en un projet de loi expérimental. Elle ne sait pas comment il faut faire et en appelle aux experts. Elle demande si cela doit se faire sous la forme d'un amendement. Elle propose à la commission d'accompagner cette loi d'une notion expérimentale.

Le Président relève que, par rapport à la décision de ce soir, son groupe souhaite un renvoi à une séance ultérieure pour qu'ils puissent en discuter en caucus avant de prendre une décision. S'il n'y a pas d'opposition, ils stoppent les travaux à ce niveau et reprendront les travaux dans 15 jours.

Un député PLR pense qu'ils ne vont pas se prononcer en dehors de l'avis du groupe. C'est vrai qu'il souhaiterait aborder cette question au sein du caucus. Il demande quand cela sera remis à l'ordre du jour.

Le président répond que cela sera remis à l'ordre du jour de la séance du 21 février 2018.

La députée PDC demande aux députés de parler de cette notion expérimentale au sein de leur caucus respectif, car elle pense que cela serait intéressant sans prendre de gros risques.

Le président demande si la commission est d'accord pour un renvoi de ce projet de loi à une prochaine séance.

Pour :	11 (1 Ve, 1 PDC, 4 PLR, 2 UDC, 3 MCG)
Contre :	2 (2 S)
Abstentions :	2 (1 EAG, 1 S)

Le président relève que la commission accepte le renvoi.

Séance du 21 février 2018

Le président relève que, il y deux semaines, les commissaires ont décidé de ne pas prévoir d'audition, à la vue du préavis exhaustif et complet qui a été rendu par la Commission des finances.

Un député MCG mentionne que, lors du précédent débat concernant ce projet de loi, il avait évoqué que l'étude des comptes des TPG était attribuée à la Commission transports et que l'étude des comptes des SIG était attribuée à la Commission de l'énergie. Il affirme que, avec un tel projet de loi, c'est la Commission des finances qui aura la mainmise là-dessus. Il avait proposé au PLR de faire un amendement à ce sujet et il demande si cela a été fait.

Un député PLR n'a pas d'amendement à faire pour le moment. En revanche, il tient à transmettre les remerciements de M. Barbey qui a été auditionné lors de la précédente séance. Le député PLR continue en demandant si, au fond, ils ont véritablement besoin de consacrer autant de temps à l'étude des comptes, soit quelque chose qui se fonde dans la rétrospective. En effet, les députés y consacrent autant de temps que pour le traitement du budget qui se trouve dans la perspective. Le député PLR considère que l'exercice qui consiste à faire siéger les députés en plénière pour traiter les comptes le jeudi de 14h à 23h et le vendredi de 8h jusqu'à 19h au moins n'est pas un procédé sérieux. Il observe que dans d'autres cantons ils n'y passent pas autant de temps. Selon le député, l'opinion publique s'en moque éperdument, car, finalement, ce qui est intéressant, c'est ce qui a

abouti à un résultat. Il a le sentiment que les Genevois donnent peu d'importance au vote des comptes. A son sens, ces comptes pourraient être traités en deux heures comme au niveau fédéral. A travers ce projet de loi, les signataires proposent une solution parmi d'autres, l'objectif étant seulement de réduire la durée du traitement de ces comptes pour qu'ils soient plus efficaces. Il est sûr et certain que tout le monde y trouvera son compte en prévoyant une procédure qui soit un peu moins lourde, pénible et surtout moins « chaude dans tous les sens du terme ». Le même député ajoute, au nom du PLR et des personnes qui ont rédigé ce projet de loi, qu'ils sont ouverts à toute proposition alternative et tout amendement. En effet, ils sont ouverts à la discussion pour modifier de manière variée la situation actuelle. Il leur importe simplement d'en finir avec le *statu quo* qui n'est plus tenable. Selon lui, même une idée qui pourrait raccourcir le traitement des comptes d'une demi-journée serait la bienvenue dans la mesure où ils sont prêts à faire des compromis. Ils souhaitent simplement que cette plaisanterie, qui a duré jusqu'à maintenant, cesse, car la manière dont ils traitent ces comptes est un exercice de dilapidation de l'argent du contribuable. En effet, ils y consacrent un temps totalement disproportionné.

La députée PDC relève qu'ils pourraient voter rapidement ce projet de loi vu qu'il est plus technique que politique. Elle évoque que le député MCG fait référence aux comptes qui sont rendus à la Commission des finances par les établissements autonomes. Or, il y a toujours un décalage avec les établissements autonomes. Elle demande si c'était cela sa préoccupation.

Ce député MCG répond par l'affirmative et ajoute que c'était cela sa préoccupation et qu'avec ce projet de loi, selon l'article 139 al. 1 (nouvelle teneur), ils les transfèrent à la Commission des finances pour examen. Dès lors, ce ne sera plus la Commission de l'énergie pour les SIG et ce ne sera plus la Commission des transports pour les TPG qui traiteront les comptes de ces établissements autonomes. Ce sera uniquement la Commission des finances qui le fera ; c'est la raison pour laquelle il a demandé cela.

La députée PDC relève que c'est un projet de loi technique et qu'il n'y a pas d'enjeux politiques majeurs. Il s'agit principalement d'organiser leurs travaux pour gagner du temps et, ce, dans l'intérêt général. Elle pense qu'ils peuvent rapidement le faire avec un amendement ou non. Si les députés n'ont pas les rapports des institutions autonomes, ils savent le faire avec le décalage. Ils l'ont déjà fait à la Commission des finances et elle affirme que cela n'a pas d'impact par rapport à la qualité et à la quantité du temps dédié aux travaux en plénière.

Le même député MCG relève simplement que la Commission des transports ou celle de l'énergie ne pourra plus le faire. Il ajoute que cela avait été relevé par M. le sautier concernant ce projet de loi.

M^{me} Renfer ajoute qu'aux articles 221 et 222 LRGC, qui correspondent aux articles sur la Commission des transports et la Commission de l'énergie, il y a la mention des comptes.

La députée PDC relève qu'elle n'est pas en mesure de faire un amendement.

Une députée S évoque que, en ce qui concerne l'efficience, ils pourraient aussi l'appliquer autour des travaux des commissions. Par rapport au projet de loi qui est déposé, elle relève qu'ils ont attendu un amendement et qu'il n'y en a pas. Ce n'est pas aux personnes qui n'ont pas envie d'en déposer de se demander si les autres doivent en faire ou non. Ils ont consulté les commissaires de la Commission des finances pour être efficaces et leur position est arrêtée. Quant à faire un projet de loi pour essayer de cadrer les paroles de chacun, la députée S pense que ce n'est plus d'ordre politique mais que c'est à chacun de contrôler ses paroles et de dire l'essentiel dans l'intérêt général. Elle n'est pas d'avis qu'il faille légiférer là-dessus pour avoir un débat sur les comptes. Le débat sur les comptes est aussi un débat de nature politique. La même députée S annonce que son groupe souhaite voter ce soir et qu'ils n'entreront pas en matière.

Le député EAG est attaché à l'efficacité de leurs travaux – ne pas faire d'auditions inutiles, faire des consultations écrites lorsqu'ils le peuvent et gagner du temps – et, dans cet esprit-là, il trouve dommage de rouvrir des débats sur un projet de loi auquel la Commission des finances a déjà consacré six séances. La Commission des finances n'a pas pu donner un préavis positif à cause de leur division par rapport à ce projet de loi. Ils ne peuvent pas dire que c'est juste un projet de loi technique et qu'ils peuvent se mettre d'accord. Le député EAG suivra l'avis de la Commission des finances parce que, du point de vue de l'efficience, rouvrir des travaux parlementaires qui ont déjà été étudiés, c'est en effet une perte de temps. Le même député affirme qu'il n'entrera pas en matière sur ce projet de loi.

Un député UDC entend que les comptes sont discutés au mois de juin, qu'il fait chaud, qu'il faut diminuer la durée du traitement des comptes où certains députés estiment qu'ils dilapident l'argent du contribuable. Il souhaite rappeler à certains députés que, en plénière, ils prennent beaucoup plus de temps lorsqu'ils parlent sur des projets de lois qui concernent des montants entre 10 000 et 50 000 F. Dans le cadre de ce projet de loi, le député rappelle que les commissaires sont en train de parler de la qualité de la

gestion du Conseil d'Etat, ce qui est très important. Le même député UDC rappelle que les comptes du petit Etat concernent des charges pour 8,2 milliards et il pense que cela vaut la peine de se pencher et de discuter de la qualité de la gestion du Conseil d'Etat ; il est tout à fait normal que les commissaires puissent se prononcer sur les 8 à 9 politiques publiques les plus importantes sur les 17 concernées par les comptes. Si jamais on estime que toutes les discussions sur ces politiques publiques sont trop longues, le député UDC affirme que les députés peuvent faire une motion d'ordre, ce qu'ils ont déjà fait par le passé. Les députés votent et si la motion est refusée, ils continuent la discussion, sinon les débats sont arrêtés. Les agences de notations prennent position sur ce qui se dit en plénière ; elles ont une influence sur les investisseurs et c'est ce qui fait que les intérêts sur la dette de l'Etat sont plus ou moins élevés, car les agences font ensuite des recommandations destinées aux investisseurs. Le même député UDC ajoute que, s'ils ne discutent plus des politiques publiques, les députés reviendront à l'ancienne manière du traitement des comptes. Il a également noté que le Grand Conseil approuve les états financiers individuels et les états financiers consolidés. Dans ce cas-là, ils suivent les normes IPSAS. Cependant, s'ils acceptent ce projet de loi, il y aura des problèmes vis-à-vis des normes IPSAS. Le même député relève que son groupe n'entrera pas en matière sur ce projet de loi.

La députée Ve relève que son groupe, sur le principe, est favorable à raccourcir le temps dévolu à l'étude des comptes en plénière. Elle observe cependant que, depuis le début de leurs travaux, le texte qui leur est proposé ne dit rien sur le temps de parole. Dans leur débat, ils parlent du temps de parole à limiter, d'autant plus qu'il s'agit d'une prérogative du Bureau. Le projet de loi tend à restreindre le temps de parole mais ne le demande pas directement. A la place, il propose de ne plus débattre des comptes politique publique par politique publique. Selon les Verts, les députés perdraient en lisibilité dans leurs débats. Selon elle, le projet de loi, tel que formulé, rate sa cible et elle observe que le PLR n'a pas d'amendement à proposer. Elle propose de voter ce projet de loi et annonce que les Verts n'entreront pas en matière.

La députée PDC répond aux reproches relatifs aux amendements qui n'ont pas été proposés par le PLR en disant qu'elle trouve cela dommage. En effet, un amendement sur le temps de parole aurait pu être intéressant. La même députée relève qu'un député PLR a évoqué qu'il aurait pu y avoir un consensus autour d'un amendement qui aurait renforcé ce projet de loi et permis un accord large. Elle voit que cela n'a pas retenu l'intérêt des députés et elle ne peut que le regretter.

Le président met aux voix l'entrée en matière du **PL 12067**.

Pour :	5 (1 PDC, 4 PLR)
Contre :	9 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 2 UDC, 3 MCG)
Abstention :	–

Le président relève que l'entrée en matière de ce projet de loi est refusée.

Projet de loi (12067-A)

modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (LRGC) (B 1 01) (Simplification de la procédure de l'examen des comptes de l'Etat)

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. 138 Débat sur le rapport de gestion du Conseil d'Etat (nouvelle teneur)

¹ Le Conseil d'Etat présente au Grand Conseil un projet de loi approuvant sa gestion qui le transmet à la Commission des finances pour examen.

² Le Grand Conseil se prononce sur le résultat de l'examen et du vote de la Commission des finances.

³ Le premier débat porte sur l'entrée en matière de la loi approuvant la gestion du Conseil d'Etat.

⁴ En deuxième débat, l'ensemble des politiques publiques de l'exposé des motifs est traité. Les députés peuvent poser leurs questions touchant la gestion du Conseil d'Etat en indiquant quel programme est concerné. L'ensemble des politiques publiques est ensuite mis aux voix.

⁵ A la fin du troisième débat, l'assemblée vote la loi sur la gestion du Conseil d'Etat.

Art. 139 Débat sur les états financiers (nouvelle teneur)

¹ Le Conseil d'Etat présente au Grand Conseil un projet de loi approuvant les états financiers individuels et ceux des établissements publics qui les transmet à la Commission des finances pour examen.

² Le Grand Conseil se prononce sur le résultat de l'examen et du vote de la Commission des finances.

³ Le premier débat porte sur l'entrée en matière de la loi approuvant les états financiers individuels et ceux des établissements publics.

⁴ En deuxième débat, l'ensemble des états financiers individuels et ceux des établissements publics est traité. Les députés peuvent poser leurs questions

touchant les états financiers. L'ensemble des états financiers individuels et ceux des établissements publics est ensuite mis aux voix.

⁵ A la fin du troisième débat, l'assemblée vote la loi sur l'ensemble des états financiers individuels et ceux des établissements publics.

Art. 2 Entrée en vigueur

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

Secrétariat du Grand Conseil**PL 12067
Préavis**

Date de dépôt : 17 janvier 2018

Préavis

de la Commission des finances à la Commission des droits politiques sur le projet de loi de M^{mes} et MM. Alexis Barbey, Céline Zuber-Roy, Murat Julian Alder, Nathalie Fontanet, Cyril Aellen, Christophe Aumeunier, Antoine Barde, Gabriel Barrillier, Jacques Béné, Beatriz de Candolle, Pierre Conne, Edouard Cuendet, Michel Ducret, Lionel Halpérin, Serge Hiltbold, Bénédicte Montant, Simone de Montmollin, Jean Romain, Patrick Saudan, Nathalie Schneuwly, Charles Selleger, Alexandre de Senarclens, Raymond Wicky, Yvan Zweifel, Olivier Cerutti, Vincent Maitre, Anne Marie von Arx-Vernon, Geneviève Arnold, François Lance, Bertrand Buchs, Jean-Luc Forni, Delphine Bachmann, Philippe Morel, Jean-Charles Lathion, Marie-Thérèse Engelberts, Eric Leyvraz, Guy Mettan, Nathalie Hardyn, Patrick Malek-Asghar modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (LRGC) (B 1 01)
(Simplification de la procédure de l'examen des comptes de l'Etat)

Rapport de M. Alberto Velasco

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission des finances a été sollicitée par la Commission des droits politiques pour donner un préavis concernant le projet de loi susmentionné. La Commission des finances s'est penchée sur le sujet lors de ses séances des 22 mars, 26 avril, 10 mai, 7 juin, 28 juin et 30 août 2017.

Introduction

La proposition de procédure qui nous est proposée considère que les deux parties du débat sur les comptes sont maintenues : d'abord, l'examen de la gestion, puis celui des états financiers.

La grande différence tient au fait :

- qu'on ne procède plus à un examen par politique publique et par état financier, mais globalement ;
- que chaque groupe peut ainsi mettre en avant ses points de concordance ou de divergence avec les rapports du Conseil d'Etat ;
- qu'il n'a plus besoin d'émettre un avis – souvent redondant – sur chaque point mais qu'il peut faire passer ainsi un message politique plus compact, plus clair et plus percutant ;
- que, pour la presse et les citoyens, on peut espérer ainsi que les positionnements des partis seront plus lisibles et les enjeux plus clairs.

Par ailleurs, le Bureau du Grand Conseil fixera lui-même une durée maximale (typiquement de 7 ou 10 minutes) pour chaque intervention. Dans le cas du choix de 7 minutes, on peut espérer que l'examen total des comptes se déroulera en environ 3 heures en présence des sept partis représentés.

Avantages selon les initiant :

La nouvelle procédure changera la perception du débat des comptes en lui rendant une approche globale et synthétique. On peut espérer ainsi que ce débat retrouvera du sens.

Chaque groupe aura le loisir de faire ressortir ses points de désaccord majeurs avec l'action du Conseil d'Etat. En hiérarchisant ses positions, il les rendra à la fois plus lisibles et plus pertinentes, améliorant ainsi l'impact de son message. Ceci contraindra les groupes politiques à un travail préalable plus important, mais cela paraît normal que ce travail soit fait en amont et pas au cours d'un débat-fleuve.

Synthèse contre synthèse, c'est à un vrai débat politique que se livreront les groupes. Ils préciseront, pour les citoyens, en quoi leur action au gouvernement changerait le cours des choses, redonnant ainsi son vrai sens à cet exercice.

Un autre avantage, et non des moindres, consiste en un gain de temps dont bénéficiera ainsi toute l'assemblée. En dehors des économies pécuniaires (1 journée de débat de 5 séances coûte environ 80 000 F aux contribuables), ce seront plusieurs points de l'ordre du jour qui pourront alors être traités plus tôt.

Enfin, on peut affirmer que les droits démocratiques ne seront pas touchés.

En effet, l'énumération des politiques publiques répétée 7 fois et l'antienne des 46 états financiers votés un par un ne permettaient ni vision claire ni message compréhensible.

La Commission des finances continuera son examen de détail.

Audition de M. Alexis Barbey, premier signataire

L'auditionné indique se replacer, pour introduire ce projet de loi, dans le contexte de l'examen des comptes 2015 par le Grand Conseil, les 2 et 3 juin 2016. Il indique, lors de cette chaude journée, avoir passé des heures ennuyeuses à se demander à quoi servait la démocratie si c'était pour permettre à certains de s'exprimer et à personne de les écouter tellement les débats étaient répétitifs et avaient l'air d'être sans objet. Cela a donné lieu à un jour et demi de débats, ce qui est considérable en jour/hommes pour tous les députés et le personnel du SGGC. Ce jour-là, il a décidé de se saisir du problème et il a fait le tour des groupes politiques ; chacun des représentants consultés lui a dit qu'il fallait effectivement faire quelque chose.

Ensuite, il explique que ce projet de loi a trois objectifs :

- rendre le message du parlement plus audible auprès de la population ;
- par rapport à la procédure d'examen des comptes qui est actuellement très longue, éviter tout déficit démocratique et de faire en sorte que tous les groupes puissent exprimer leur accord ou désaccord par rapport aux comptes ;
- permettre un gain de temps qui, selon l'estimation des auteurs, pourrait être assez considérable puisqu'on pourrait examiner les comptes en une demi-journée. En effet, les comptes ne sont certainement pas un moyen d'influer sur la politique, même s'ils permettent parfois d'exprimer son mécontentement.

Il rappelle que l'actuel examen des comptes se passe en deux parties : d'une part, sur les politiques publiques et, d'autre part, sur les états financiers. Les politiques publiques sont d'abord discutées l'une après l'autre et votées l'une après l'autre avant que le Grand Conseil procède à un vote d'ensemble sur les politiques publiques. Le Grand Conseil passe ensuite à l'examen des états financiers, l'un après l'autre, puis il vote sur l'ensemble. Enfin, le Grand Conseil procède au vote d'ensemble d'approbation des comptes qui est le seul moment réellement significatif au niveau législatif.

A la suite de quoi, il informe les commissaires qu'il a étudié l'idée consistant à donner un temps maximal à l'examen de chacun des comptes et de chacune des politiques publiques, mais il convient que cette méthode ne fonctionnerait pas, soit parce qu'elle va au détriment de la liberté de chaque groupe de se prononcer et d'éventuellement revenir sur un objet, soit parce qu'elle ne permet aucune économie de temps. L'autre manière de procéder, selon l'auditionné, consiste donc à proposer à chaque groupe de réunir tout le travail d'analyse qu'il a pu faire et qui a fait l'objet d'une décision dans son caucus dans une prise de position, respectivement sur l'ensemble des politiques publiques puis sur l'ensemble des états financiers, et de faire, dans chacun des deux cas, un vote sur l'ensemble des politiques publiques, respectivement sur l'ensemble des états financiers. On a ainsi la possibilité de rendre un message plus audible. Il indique, néanmoins, qu'il ne sait pas quelle durée le Bureau du Grand Conseil consentirait à attribuer à chacun des groupes, mais on pourrait faire en sorte qu'il soit suffisant. Il imaginait des interventions de 15 minutes pour les politiques publiques et de 15 minutes pour les états financiers et ce laps de temps permettrait à chaque groupe d'émettre l'ensemble de ses critiques et de ses points d'accord sur la manière dont le Conseil d'Etat a utilisé les deniers publics durant l'année concernée. On aurait ainsi la possibilité, à la fois pour la presse et pour la population, d'avoir la substance même de la réflexion de chacun des partis sur l'examen de ces comptes. En considérant que l'examen des comptes en plénière n'est pas un moment de négociation, mais d'expression de l'opinion des groupes et de messages à la population, on ne peut que souscrire au fait de concentrer les messages sur les éléments clés et pas sur une énumération de chacune des politiques publiques et de chacun des états financiers.

Enfin, l'auteur de ce projet de loi y voit beaucoup d'avantages. Il permet d'avoir un message plus audible, une population mieux informée, un meilleur contrôle démocratique du travail du Grand Conseil par la population (elle en verra l'essence et elle ne se perdra pas dans des circonvolutions) et du temps supplémentaire pour avancer sur d'autres sujets. Il permet également d'avoir une meilleure conciliation de la vie professionnelle, de la vie politique et de la vie de famille en permettant d'agencer un examen des comptes seulement sur une demi-journée. En ce qui concerne la Commission des finances, il est important de souligner que ce projet de loi ne change rien à ses prérogatives. Ses membres continueront à examiner les états financiers et les politiques publiques dans le détail.

Un commissaire socialiste constate que ce projet de loi consiste à revenir au système qui existait avant l'introduction des politiques publiques. L'examen des comptes durerait alors beaucoup moins longtemps, mais c'est le

groupe libéral qui a voulu, sauf erreur, que l'on travaille sur des politiques publiques. Ce n'était d'ailleurs pas si bête parce que cela a permis de voir ce qui est fait dans chaque politique publique. C'est l'obligation venue ensuite de voter politique publique par politique publique qui est selon lui une erreur. Le commissaire comprend qu'elles soient analysées une à une, mais il aurait fallu revenir à la présentation initiale qui était le livre. Maintenant, chaque groupe intervient sur chaque politique publique. Mais il estime qu'il ne faudrait pas non plus trop resserrer les débats. L'administration met à disposition des députés des documents de travail très intéressants, politique publique par politique publique, et il salue les fonctionnaires pour leur réalisation.

Le commissaire indique n'avoir pas compris quand l'auteur du PL dit qu'il faut que tous les groupes politiques puissent s'exprimer, car c'est déjà le cas à l'heure actuelle. Il est également interpellé par la volonté d'avoir une population mieux informée. Pour sa part, il n'est pas sûr qu'elle soit mieux informée. On peut raccourcir la durée des débats, mais cela dépend aussi de la qualité de ceux-ci et du talent des orateurs. Quant à fixer une durée de 15 minutes, il y a deux événements importants au Grand Conseil, c'est l'étude et le débat sur le budget et les comptes. Ces derniers dureraient très peu de temps à l'époque, jusqu'au moment où cette assemblée s'est rendu compte que le débat avait plus d'importance, et notamment s'agissant du vote sur la gestion des départements et des politiques à l'orée de l'introduction de celles-ci. Dans ce contexte, le débat des comptes a presque plus d'importance que celui sur le budget. Enfin, le commissaire considère que l'on pourrait se contenter d'un vote sur l'ensemble des politiques publiques s'agissant des comptes. Par contre, il y a lieu de prévoir le temps nécessaire pour traiter de la gestion du Conseil d'Etat.

L'auditionné signale qu'aucune durée ne figure dans le PL et qu'il reviendra en effet au Bureau de décider, avant l'examen des comptes, du temps de parole qu'il donnera à chaque groupe. C'est par rapport à cela qu'il veut dire qu'il n'y a pas de déficit démocratique, mais aussi que l'information du citoyen sera meilleure. Ce dernier aura un contenu sur lequel il pourra se concentrer plutôt que d'avoir un message dilué à l'infini. Pour autant, cela n'exclut pas le fait que les rapports et le travail des commissaires se fassent politique publique par politique publique. Un examen par politique publique est toutefois un examen de spécialistes et il n'est pas adapté à l'examen par la plénière, ni à l'attention des citoyens. Concernant le fait que le débat des comptes est plus important que le débat du budget, il est vrai que le débat des comptes est une sanction et que le débat du budget est une intention. Il pense que les deux sont très importants, mais pour rendre le débat sur les comptes

vraiment importants, il faut le rendre significatif. Dans ce but, il faut que les messages soient triés et pas simplement répétés d'un groupe à l'autre.

Une commissaire MCG relève un élément qui l'avait dérangé : le fait que le Grand Conseil a voté les milliards de francs pour les comptes de l'Etat de Genève en fin de soirée à la va-vite. A ce sujet, elle a demandé à recevoir la procédure de vote des comptes utilisée l'an passé et elle constate que l'ordonnancement est erroné. Le Grand Conseil vote sur les politiques publiques, sur tous les comptes des entités consolidées et, entre-deux, il vote les comptes de l'Etat de Genève. Cela ne tient pas la route. Par ailleurs, elle note que le projet de loi prévoit une prise de position par groupe pour les politiques publiques. Or, il y a deux fois des prises de position, une fois sur le rapport de gestion et une fois sur les états financiers. Elle aimerait savoir si, avec ce projet de loi, il y aurait une prise de position distincte sur les états financiers et une sur le rapport de gestion.

L'auditionné répond qu'il y aurait deux prises de position. Ce qui change, c'est le fait d'éviter le débat pour chaque politique publique. Il aurait donc, d'abord, les politiques publiques, puis les états financiers. A la question de savoir si cela comprend l'ensemble des entités consolidées ou uniquement du petit Etat, il indique que cela inclut toutes les parties impliquées.

Enfin, la commissaire constate que ce projet de loi reviendrait à traiter les comptes en une demi-journée pour des milliards de francs alors que le Grand Conseil passe parfois des heures pour 10 000 F ou 50 000 F. De ce fait, cela choque un peu la commissaire. L'auditionné convient que les députés ont malheureusement tendance à discuter beaucoup de petits problèmes et peu des grands problèmes. Il estime que, si on met les priorités au bon endroit, on discutera davantage des grands problèmes et moins des petits problèmes dans le cadre de l'examen des comptes.

Une commissaire indique que le groupe des Verts est assez favorable à ce projet de loi avec peut-être quelques réserves. Elle indique que l'examen des comptes est très important, mais leur vote a très peu d'impact. On a pu le voir lors des années où les comptes ont été refusés. A part une éventuelle conséquence sur les agences de notation et les notes qu'elles attribuent à l'Etat de Genève, il n'y a pas de conséquences absolument dramatiques. Il est important que l'examen des comptes puisse toujours se faire et que la Commission des finances puisse continuer d'éplucher les comptes et de voir ce qui va et ce qui ne va pas. Par contre, il faut constater que les débats en plénière sur les comptes sont très longs. Pour autant, elle ne sait pas si la qualité des débats sera meilleure s'ils sont plus courts ; l'on risque que cela ne soit pas mieux, mais moins longtemps. Il est également vrai que cela devrait focaliser le débat sur les positions politiques d'ensemble alors qu'on

se perd souvent dans les détails lors des débats sur les comptes. Pour les Verts, un élément qu'il faudrait modifier dans le projet de loi, ce serait de garder un vote par politique publique pour le rapport de gestion qui est un peu le rapport d'activités du Conseil d'Etat. Les Verts aimeraient garder la possibilité de dire qu'ils approuvent la manière dont telle politique publique est gérée, mais qu'ils n'approuvent pas telle autre politique publique. Cela pourrait faire l'objet d'un débat commun, mais avec tout de même un vote par politique publique. Elle demande si c'est un amendement auquel l'auteur du projet de loi serait ouvert. Enfin, le projet de loi parle d'une loi sur l'ensemble des états financiers individuels et ceux des établissements publics, elle n'est pas certaine que cela soit possible légalement de regrouper le tout dans une seule loi. Cela étant, cette question s'adresse plutôt au département.

L'auteur du projet de loi considère qu'il faut voir où l'on met l'importance des comptes. Pour lui, c'est de permettre aux différents partis d'examiner en détail l'action du gouvernement et la manière dont il a utilisé des deniers publics. Le fait d'avoir un vote par politique publique n'a pas une énorme valeur ajoutée par rapport au fait d'avoir pu faire une prise de position dans laquelle on exprime clairement qu'on a un gros point de désaccord avec une politique publique, qu'on n'est pas tout à fait d'accord avec quelques autres politiques publiques et qu'on est d'accord avec le reste. Par rapport à l'examen des comptes consolidés, si ce n'est pas possible légalement, il faut modifier le projet de loi en conséquence, même si cela n'ira pas dans le sens d'un gain de temps. S'il faut que chacun des établissements détenus par l'Etat fasse l'objet d'une approbation formelle de ses comptes, ce sera le bon moment pour le faire. A la place de gagner une journée, le Grand Conseil gagnera peut-être quelques heures, mais ce sera toujours ça de pris.

Pour un commissaire EAG, la proposition semble aller dans le bon sens. Pour lui, la discussion et le vote des comptes ont été une véritable gabegie l'année dernière. Il a eu le sentiment frustrant que l'attention qui existait au début de l'examen des politiques publiques des états financiers a faibli au fil de la journée. Et quand il a fallu voter les comptes, il n'y avait presque plus personne qui écoutait. Il croit que cette méthode qui a l'air très démocratique est un handicap pour le débat politique. Celui-ci implique qu'on puisse exprimer synthétiquement nos accords et nos désaccords sur le rapport de gestion, qu'on puisse s'exprimer sur l'utilisation des deniers publics, etc. Sans entrer dans le détail, il trouve que la proposition va dans le bon sens et permettrait de clarifier les enjeux politiques au moment du vote des comptes. Par ailleurs, il a en effet trouvé que le débat sur le budget était beaucoup plus clair politiquement alors que le débat sur les comptes était une espèce de

course-poursuite où plus personne ne savait de quoi on parlait. Il n'a pas l'expérience suffisante pour préconiser une manière de procéder, mais il trouve que la proposition va dans le bon sens. Par rapport à l'objectif de retrouver « un dynamisme de vélociraptor », il laisse à l'auteur la responsabilité des termes choisis dans l'exposé des motifs.

La commissaire du groupe socialiste note qu'il y a déjà eu beaucoup de changements par rapport à la précédente législature. En fin de compte, le Grand Conseil a pris très peu de temps pour traiter des états financiers. Il y a eu les prises de parole des rapporteurs de majorité et de minorité puis 4 minutes par groupe pour le deuxième débat. Ce n'est donc pas la partie qui pose problème. Quant à la partie sur les états financiers consolidés, elle concerne quand même 17 entités. Il y aurait peut-être quelque chose à travailler à ce niveau, mais cela reste à voir. Le Grand Conseil se prononce à ce moment sur 17 lois, ce qu'il ne fait jamais lors d'une session ordinaire. Il faut donc aussi relativiser, même si ce ne sont peut-être pas les débats les plus sexy. Par rapport au débat démocratique, cela concerne quand même beaucoup de prestations, et beaucoup de monde est touché tant au niveau des collaborateurs que de la population. Avec les comptes, on est au niveau du bilan. Pour le Grand Conseil, c'est formel, mais elle n'est pas sûre que cela soit aussi formel au niveau de la population pour ceux qui suivent le débat. C'est au niveau du projet de loi de gestion que le Grand Conseil a pris du temps. En tant que cheffe de groupe lors des derniers comptes, elle trouve que c'est un bon moyen, dans les groupes, pour faire que les gens s'intéressent à ces dossiers au-delà de ceux qui sont à la Commission des finances. C'est un moment de partage. Par rapport au fait que le Bureau pourrait déterminer la durée de prises de position, si on ne veut plus traiter les comptes par politique publique, on en revient alors à une analyse par département. Il faut rappeler que le projet de loi de gestion a été introduit pour qu'il y ait une certaine homogénéité : une politique publique et un domaine. La question est également celle de la durée des travaux et, pour le groupe socialiste, il est important de prendre du temps pour les comptes. C'est un moyen pour chacun de pouvoir s'exprimer sur ce qu'il a vécu en commission, sur les sujets délicats, etc. C'est aussi une préparation pour le budget.

L'auteur du projet de loi comprend le souci de la commissaire de permettre aux différentes personnes d'un groupe de monter aux créneaux avec une analyse qu'ils ont eu le temps de préparer. C'est un argument tout à fait valide, mais le projet de loi ne l'empêche pas. Chaque groupe pourra répartir son temps de parole auprès de différents intervenants comme que cela se fait pour défendre un projet de loi ou une motion dans la vie courante

du parlement. Ce que propose le projet de loi, c'est que le vote soit unique sur l'ensemble des politiques publiques, mais la prise de position de chacun des groupes doit permettre de montrer ce qui ne va pas, quels sont les inconvénients, quelles sont les dépenses en trop ou la mauvaise interprétation que le Conseil d'Etat aurait pu faire des instructions données par le budget. Au contraire, l'idée est que le message politique passe mieux et se concentre sur quelques priorités, mais ce n'est pas pour faire un tout inclusif et sans nuance.

Un commissaire socialiste note que, auparavant, chaque commissaire se voyait attribuer un département où il faisait une audition de 3 ou 4 heures et c'était terminé. Maintenant, il faut se balader pour faire le tour de toutes les politiques publiques. S'il y a une réforme à faire, il conserverait les politiques publiques, mais il faudrait que chaque sous-commission auditionne un département et étudie les différentes politiques publiques dont celui-ci a la charge. Ce travail par politique publique conduit les sous-commissions à avoir une vue partielle des départements alors qu'un département se gère dans la globalité. Quant au fait de voter en plénière sur l'ensemble des politiques publiques, il n'y voit pas d'inconvénient. Le problème aujourd'hui c'est qu'il y a un débat qui se fait pour chaque politique publique et que les groupes peuvent utiliser à chaque fois leur temps de parole, ce qui rallonge beaucoup la durée du débat. Une solution pourrait être la suivante : on pourrait choisir un autre système avec un vote en bloc sauf si un groupe veut voter une politique publique particulière. Il estime qu'il faudrait également voir si les auditions continuent à être faites par politique publique ou s'il ne faudrait pas les faire par département.

L'auteur du projet de loi fait remarquer que ce projet de loi n'avait aucune intention d'imposer à la Commission des finances une façon de travailler, ne la connaissant pas, il aurait été bien en peine de le faire. Par ailleurs, l'analyse par politique publique paraît très importante. C'est dans le débat que cela dérape, au niveau de la répétition des arguments et de la multiplication des temps de parole, et pas lors du vote sur les comptes. Cela étant, tout est ouvert. Le fait de procéder à 17 votes successifs n'ajoute pas forcément grand-chose, mais il est prêt à entrer en matière sur ce point. D'ailleurs, cela n'allongerait pas tellement la durée des travaux du Grand Conseil.

Le commissaire estime qu'une solution consisterait à ce que les groupes puissent demander un vote sur une politique publique spécifique lorsqu'ils le jugent nécessaire. Ce que l'auteur du projet juge une solution intéressante.

Un commissaire du groupe MCG indique qu'on nous propose un système de politiques publiques et où il faut dire oui ou non à l'ensemble par un vote

global. Il n'est pas possible d'avoir un avis nuancé sur tel ou tel élément de la politique du Conseil d'Etat. Il faudrait essayer de garder cet élément de vote en regardant ce qu'il est possible de faire en termes d'organisations, même si cette question relève plutôt du Bureau et du sautier. Il constate également qu'il y a un nombre important d'établissements dans les états financiers et que, dans le concept général, on est dans un système de comptes consolidés. Il relève qu'une brochure est éditée à ce sujet avec des chiffres retravaillés pour ces comptes consolidés et que cela coûterait 1 million de francs par année pour la production de ces chiffres. Il considère que la dépense n'est pas nécessairement utile pour tous les commissaires. En revanche, il est vrai qu'il y a quand même une possibilité d'examiner les comptes des TPG et des autres entités rattachées à l'Etat. Il faut donc trouver un système où les députés puissent quand même dire s'il y a un problème dans telle ou telle institution. Cela étant, on pourrait peut-être changer de méthode parce qu'elle est quand même coûteuse. A titre personnel, il n'a pas l'impression que les comptes consolidés, par rapport à l'effort que cela demande à l'administration, soient quelque chose de tout à fait pertinent. Sauf erreur, il s'agit d'une demande qui avait été faite par le Grand Conseil.

L'auteur du projet de loi est d'avis qu'il pourrait même y avoir un vote formel. L'important est qu'il n'y ait pas un débat politique publique par politique publique, ni état financier par état financier, mais que le débat se fasse sur l'ensemble. Ensuite, savoir si le vote doit se faire individuellement est une question qui peut être aménagée. Il considère parfaitement imaginable d'avoir une prise de position globale sur le grand Etat puis des votes individuels par entité. L'important, c'est le débat, comme l'a relevé précédemment un commissaire socialiste.

Un commissaire du groupe UDC constate que rien n'est parfait et qu'on peut toujours apporter des améliorations aux procédures existantes. Dans ce sens, l'intention du projet de loi est louable. Le groupe UDC met toutefois un bémol à la modification proposée par le projet de loi à l'article 138. Il est en effet très attaché au fait de pouvoir s'exprimer sur chaque politique publique. Un vote global ne lui plairait donc pas et il signale qu'il a de la peine à définir la réelle valeur de l'article 138, alinéa 2 : « le Grand Conseil se prononce sur le résultat de l'examen et du vote de la Commission des finances ».

L'audité indique que la volonté du projet de loi est de dire que le vote des comptes doit toujours être le résultat de l'examen détaillé de la Commission des finances. C'est sur cette base que les débats et le vote peuvent ensuite se faire en plénière. A l'heure actuelle, c'est déjà un peu le cas. C'est uniquement pour affirmer le fait que la procédure d'examen proposée ne

donne pas plus ou moins de responsabilités à la plénière par rapport à la Commission des finances. Le niveau de responsabilité de la Commission des finances reste le même. Le projet de loi porte vraiment sur l'examen des comptes en plénière.

A la suite de quoi, un commissaire socialiste note que l'auteur du projet de loi a répondu que cela dépendait de chaque groupe qui pouvait s'exprimer sur les politiques publiques au niveau du projet de loi de gestion. L'article 138, alinéa 4, proposé par le projet de loi prévoit que « En deuxième débat, l'ensemble des politiques publiques de l'exposé des motifs est traité. Les députés peuvent poser leurs questions touchant la gestion du Conseil d'Etat en indiquant quel programme est concerné. L'ensemble des politiques publiques est ensuite mis aux voix ». Cela veut dire que ce n'est pas politique publique par politique publique. Elle demande s'il n'a pas peur que l'on soit dans quelque chose d'absolument incompréhensible, notamment pour la population, si un groupe dit qu'il n'est pas favorable à la politique publique parce qu'il s'interroge sur plusieurs points de celle-ci. Autant elle pourrait adhérer à ce système pour les comptes, autant sur la gestion du Conseil d'Etat, elle attend des éclaircissements.

L'auditionné pense que la qualité du débat dépend aussi de la qualité des orateurs. Rien n'empêche le député donnant la position d'un groupe de s'exprimer en disant que les objectifs de la politique publique sur la santé ne leur paraissent pas remplis pour telle ou telle raison. Cela dit, si on a un examen des comptes par le Grand Conseil qui dure un jour et demi, il y a peu de chances que les électeurs comprennent quoi que ce soit à ce débat et, donc, en retiennent quoi que ce soit. En revanche, si on arrive à cette concentration du message par une seule prise de position sur l'ensemble des politiques publiques, on entendra mieux le parti socialiste et d'autres partis représentés au Grand Conseil. Les gens seront ensuite fondés à poser des questions plus précises aux députés sur les choses qui les intéressent, mais en dehors du vote de la plénière.

La commissaire comprend que cela voudrait dire que chaque groupe fait un rapport, et l'auditionné confirme que chaque groupe devrait faire cet examen, mais il imagine que cela doit être déjà le cas, au moins oralement, pour chaque groupe.

Audition de M. Serge Dal Busco, conseiller d'Etat, et M^{me} Laura Bertholon, secrétaire générale adjointe/DF

Le président du département indique que le Conseil d'Etat a pris connaissance avec intérêt de ce projet de loi. La Commission des finances lui demande fort courtoisement son avis sur le sujet et il l'en remercie, même s'il concerne en plein l'activité du Grand Conseil. Le Conseil d'Etat a cru comprendre que les signataires de ce projet de loi proposent au Grand Conseil de réfléchir aux ressources que celui-ci affecte pour l'examen des comptes et pour la discussion du rapport de gestion du Conseil d'Etat. Ils s'interrogent sur l'utilité de débats aussi longs en se demandant si c'est le moyen le meilleur et le plus efficace d'avoir le débat démocratique nécessaire. Pour le Conseil d'Etat, si l'opération devait prendre trois jours, il serait présent pour donner toutes les informations nécessaires aux députés, en particulier lors du passage en revue des politiques publiques dans le cadre de l'examen du rapport de gestion. Il est toutefois vrai que l'on pourrait peut-être faire différemment, certains aspects étant précisés dans la loi et d'autres non.

Le président du département signale que la présentation transmise aux commissaires présente la durée des débats pour les comptes des trois dernières années. On voit que c'est surtout le rapport de gestion qui occupe les travaux du parlement. Quant à l'examen des états financiers individuels et consolidés, ils se déroulent en un temps beaucoup plus court. Il pense que tout ce que le Grand Conseil pourrait décider pour changer le mode de faire, s'il estime que c'est nécessaire, sera bienvenu si ça permet d'arriver à l'objectif en optimisant les ressources.

M^{me} la secrétaire générale adjointe rappelle que quelques questions avaient été posées pour savoir ce qu'il était possible de faire ou non juridiquement :

- Si on voulait supprimer l'appel de chaque politique publique pour le rapport de gestion ou pour les comptes, cela serait juridiquement possible.
- Si on voulait faire un projet de loi unique qui approuve les états financiers de l'Etat de Genève et les états financiers des institutions de droit public, ce n'est pas possible.
- Si on voulait supprimer le vote des états financiers consolidés, ce n'est pas possible.

Concernant des dispositions plus accessoires, par exemple le fait que le vote en plénière intervient sur le résultat de la Commission des finances, cela semble déjà ressortir de la loi actuelle et cela ne semble pas spécialement utile.

Concernant la suppression de la règle actuelle au cas où le Grand Conseil souhaite refuser le rapport de gestion, il faut rappeler que la règle posée dans la loi c'est qu'il ne refuse pas le projet de loi, mais qu'il en change le texte, au lieu de dire que la gestion est approuvée, il dit que la gestion est refusée. Cela reviendrait donc à changer cela. Pour autant, la loi actuelle semble suffisamment claire. Cette règle avait probablement été prévue d'entente avec les services du Grand Conseil. Si un projet de loi est balayé, ce n'est pas la même chose que s'il est amendé. On a un résultat qui est plus clair.

La principale chose c'est qu'il semble qu'il y a peut-être une confusion dans la rédaction du projet de loi sur les états financiers individuels des entités du périmètre de consolidation et les états financiers consolidés. Peut-être que cette notion n'est pas correctement appréhendée dans le projet de loi. Actuellement, la LGAF prévoit que le Grand Conseil approuve les états financiers individuels et les états financiers consolidés. Il faut donc changer cela et, dans un tel cas, on se distancierait des normes IPSAS. En effet, celles-ci prescrivent que le niveau d'approbation qui vaut pour les états financiers individuels doit valoir aussi pour les états financiers consolidés. Maintenant, si le but du projet de loi est de supprimer la procédure d'approbation des états financiers des institutions de droit public, c'est une autre question. Cela a été introduit dans la LGAF en 2013 et c'est entré en vigueur en 2014. Cela ne figurait pas dans le projet initial du Conseil d'Etat de révision de la LGAF. C'est une idée venue vers la fin des débats en Commission de contrôle de gestion. Le législateur a ainsi décidé que dorénavant les états financiers des institutions de droit public devaient être approuvés par le Grand Conseil. Il revient donc au Grand Conseil de décider s'il souhaite revenir sur cette règle qui est en vigueur depuis 3 ans. On voit que, sur les 3 dernières années, ce sont entre 3 et 4 heures et demie qui sont consacrées aux états financiers des institutions de droit public contre 30 à 40 minutes pour les états financiers individuels de l'Etat. M^{me} la secrétaire générale adjointe rappelle que, avant la LGAF de 2013, il n'y avait qu'un seul projet de loi. Ensuite, la gestion et les états financiers ont été scindés pour permettre d'avoir des débats sur la gestion et de ne pas dénaturer l'approbation des comptes qui revient simplement à dire si ceux-ci sont corrects ou non.

Une commissaire du groupe MCG intervient pour indiquer qu'elle est choquée que, pour les états financiers individuels qui concernent des milliards de francs, le Grand Conseil y consacre 40 minutes uniquement. Par ailleurs, elle se demande si on ne pourrait pas dire que, à travers les comptes consolidés, on accepte les comptes des entités concernées. Dans un tel cas, on

pourrait supprimer les états financiers et les rapports de gestion de chacune des entités.

M^{me} la secrétaire générale adjointe fait remarquer que, en votant les états financiers consolidés, le Grand Conseil n'accepte pas à proprement parler les comptes des entités puisque ceux-ci sont approuvés par leurs organes d'approbation qui sont leur conseil d'administration ou le Conseil d'Etat. L'approbation du Grand Conseil vient en plus. D'ailleurs, une question qu'on s'était posée à l'époque, c'était de savoir ce qu'il se passe si une autorité accepte tandis que l'autre refuse. Quand elle dit que cette approbation des comptes des entités ne figurait pas dans le projet initial du Conseil d'Etat, c'est qu'elle n'est pas juridiquement nécessaire.

La commissaire comprend qu'il faut soit supprimer cette approbation par le Grand Conseil, soit la conserver telle qu'elle existe. En tout cas, on ne peut pas dire que le Grand Conseil accepte les états financiers et les rapports de gestion des institutions de droit public à travers le vote des états financiers consolidés.

M^{me} la secrétaire générale adjointe répond que cela ne lui semble en effet pas possible. La procédure actuelle a été décidée il y a trois ans et elle fonctionne, mais certains trouvent maintenant que cela prend un certain temps. Cela étant, ce n'est pas le rôle du Conseil d'Etat de décider si cela prend trop de temps ou pas assez. Ensuite, elle confirme le fait relevé par la commissaire que, trois ans auparavant, c'était le Conseil d'Etat et les conseils d'administration respectifs qui acceptaient ou refusaient les comptes de ces établissements publics et on s'en contentait.

Ensuite, la commissaire dit également avoir été choquée, lors du vote auquel elle a participé l'année passée, par le fait que le Grand Conseil passe en revue systématiquement toutes les politiques concernant le rapport de gestion puis concernant les comptes. Elle demande s'il n'y a pas moyen de trouver quelque chose de plus efficient.

M^{me} la secrétaire générale adjointe estime qu'il y a des moyens au niveau juridique, mais on est là vraiment dans la procédure du Grand Conseil. La LGAF ne dit pas que le Grand Conseil doit approuver chaque politique publique. La procédure ou les temps de parole peuvent ainsi être changés.

Le président prend la parole pour indiquer qu'il se souvient que certains députés se plaignaient, sauf erreur, du fait que le Grand Conseil votait des comptes consolidés sans rien connaître des comptes des entités. C'est pour cette raison qu'il a été décidé de voter sur chaque entité. Concernant le double appel des politiques publiques, on se rend bien compte que ce qui compte, c'est la gestion. Pour les comptes, s'il n'y a pas de réserve du

réviseur, à part des spécialistes sur des questions de provision ou autre, le débat est quasiment inexistant.

Un commissaire du groupe socialiste note qu'il n'y avait à l'époque qu'un seul projet de loi sur les comptes et le Grand Conseil les votait en bloc. Les députés libéraux ont estimé que, étant parfois contre la gestion du Conseil d'Etat, ils étaient obligés en votant les comptes d'accepter la gestion, ce qui posait un problème. Il a donc été décidé d'introduire un article séparant le vote des comptes en eux-mêmes du vote sur la gestion. Il ne peut qu'accepter l'introduction de cette disposition et il souhaite qu'elle soit conservée. Concernant l'appel des politiques publiques, rien n'empêcherait le président du Grand Conseil de soumettre en même temps la gestion de la politique publique et le montant de celle-ci. Ce traitement en parallèle éviterait le double passage actuel. Les prises de parole ne se feraient alors qu'une seule fois sur la gestion d'une politique publique et sur le chiffre de celle-ci.

M^{me} la secrétaire générale adjointe fait remarquer que ce sont deux projets de lois distincts. Il faudrait donc voir avec le Grand Conseil s'il est possible de procéder de cette manière.

Une commissaire du groupe des Verts estime que le fait de slalomer entre deux projets de lois conduirait à la catastrophe assurée. Elle voulait également dire qu'il y a deux projets de lois séparés depuis que le canton de Genève applique les normes IPSAS. Un de ses collègues disait souvent que, il y a une quinzaine d'années, une certaine créativité était possible dans les comptes de l'Etat et qu'il y avait peut-être plus de remarques politiques à faire à ce sujet. Aujourd'hui, avec les normes IPSAS, à part une provision qui de temps en temps peut déplaire et qui peut résulter d'une certaine marge de manœuvre, dans l'ensemble il n'y a aucune raison de refuser les comptes. C'est plutôt sur le rapport de gestion qu'il faut faire le débat.

A la suite de l'interpellation d'une commissaire du groupe socialiste pour demander si cette méthode de faire avec un rapport de gestion n'est pas aussi une manière pour le Conseil d'Etat de prendre la température autrement qu'avec les chiffres, le président du département indique que, d'un point de vue politique, c'est un moment important. Dans le fond, on a l'appréciation de la part du parlement et des groupes politiques sur la gestion du Conseil d'Etat. Il pense que c'est intéressant d'entendre cela, même si on a déjà une idée de ce que les gens vont dire en ayant entendu les débats à la Commission des finances. D'un point de vue de l'exercice de la démocratie, c'est un passage obligé, mais qui est aussi intéressant et utile. Quant à savoir s'il faut y consacrer 10 heures, le Conseil d'Etat a le sentiment que le temps de parole pourrait être un peu plus limité ou qu'il pourrait y avoir une position de groupe exprimée par un intervenant par groupe. Si le Grand Conseil devait

travailler dans ce sens, en cadrant davantage le débat, l'information utile en provenant des groupes politiques parviendrait au Conseil d'Etat et l'objectif de rationalisation auquel aspirent certains serait peut-être atteint.

La commissaire revient sur ce qui a été dit sur la LGAF et les travaux. Sauf erreur, quand la LGAF a été discutée, il y avait en parallèle pas mal de dossiers chauds, notamment sur des investissements des SIG dans des éoliennes. Elle pense que, si tout va bien, cela peut aller assez vite. Par ailleurs, vu les montants en jeu, le temps consacré n'est pas énorme. Il faut quand même y consacrer un minimum de temps. On pourrait d'aller plus vite, mais en même temps on a la gestion et les comptes. Cela peut quand même avoir un intérêt et il est vrai que, perdre cela, ce serait un peu dommage. Ensuite il revient au Bureau d'estimer la durée de temps de parole qu'il va donner.

Un commissaire du groupe PLR indique que ce projet de loi, dont il est signataire, mélange deux éléments différents sur lesquels il faut prendre position de manière distincte. Il y a tout d'abord la problématique de la durée du débat. Selon lui, c'est beaucoup lié au temps qui est attribué par le Bureau. Si on décidait d'en supprimer un tiers, il faudrait se demander si c'est suffisant et on s'organiserait en conséquence. Le deuxième aspect du projet de loi est de savoir si le processus lui-même doit être modifié. Il pense que le fait de passer en revue chaque politique publique pose un certain nombre de problèmes, mais cela permet également de clarifier certaines choses. Il est ainsi attaché au fait qu'il y ait à la fois le rapport de gestion qui permet aux députés de faire les critiques qu'ils souhaitent au Conseil d'Etat sur sa gestion et le rapport sur les comptes qui permet de faire preuve de responsabilité par rapport à l'impact qu'ils ont notamment auprès des agences de notation. Il est convaincu qu'un certain nombre de députés sous-estiment l'impact d'un refus des comptes qui serait justifié par une certaine mauvaise humeur.

Le département indique qu'il abonde dans ce sens. Ensuite, s'agissant des citations de M^{me} la secrétaire générale adjointe sur un certain nombre d'incompatibilités et en réponse à une commissaire qui aimerait savoir si elle est allée plus loin dans l'analyse pour voir quels articles il faudrait modifier, elle répond qu'aucun texte corrigé n'a été préparé. En effet, des orientations doivent encore être vues avec le Grand Conseil. Cela étant, le département collabore volontiers à une rédaction, mais il n'a pas prévu de version bis pour l'heure.

Le président de la commission relève qu'une demande d'audition du Secrétariat général du Grand Conseil a été évoquée, alors même que cette audition a été refusée par la Commission des finances lors de la précédente

séance. A la suite quoi, une commissaire demande formellement son audition et le président met aux voix la proposition.

Cette proposition **est acceptée** par :

Pour :	8 (1 EAG, 2 PLR, 2 UDC, 3 MCG)
Contre :	1 (1 PDC)
Abstentions :	3 (1 S, 1 Ve, 1 PLR)

Audition de M. Laurent Koelliker, sautier

En préambule, M. le sautier commence par un bref rappel historique en indiquant que le système actuel a été introduit depuis une douzaine d'années. Auparavant, le Grand Conseil examinait les départements les uns après les autres, ce qui prenait une dizaine d'heures. Le vendredi, sur le coup de 17h, le parlement estimait avoir assez débattu. Une motion était alors votée et, en général, les derniers départements étaient votés sans possibilité de poser de questions. Ensuite, le Grand Conseil est passé au budget par politiques publiques et aux comptes par politiques publiques, mais les débats se sont déroulés à peu près de la même manière. Le Grand Conseil commençait avec la politique publique A et, aux environ de la politique J, le vendredi à 17h, une motion d'ordre était votée et il terminait le vote des politiques publiques sans possibilité pour les députés de poser des questions. Pour régler ce problème, le Bureau a pris deux mesures :

- La première a été suggérée par le président et consistait à tirer au sort les politiques publiques pour qu'il y ait une part de hasard qui laissait une chance à tous les départements d'être traités lors des débats en plénière.
- La deuxième solution, qui a été retenue, consistait à fixer une enveloppe de temps pour chaque groupe en laissant à chacun d'entre eux organiser son temps pour choisir les politiques publiques sur lesquelles il voulait poser des questions. On avait ainsi la garantie, ce qui a fonctionné jusqu'à aujourd'hui, de faire toutes les politiques publiques sans qu'une motion d'ordre soit nécessaire.

A lire l'exposé des motifs, les auteurs du projet de loi considèrent que consacrer une dizaine d'heures aux comptes est trop long. Un problème qu'ils relèvent est que les politiques publiques sont traitées les unes après les autres. Pour eux, il y aurait un intérêt à les traiter de manière mélangée. Un autre aspect du projet de loi est sa proposition de réduire le temps de parole à une dizaine de minutes par groupe pour que, au-delà de la déclaration générale d'introduction, chaque groupe puisse mettre l'accent sur les points lui

paraissant les plus importants. Dans l'ensemble, cela réduirait la durée des débats à environ 3 heures.

Ensuite, il indique que le projet de loi tel que formulé ne donne pas la garantie que les débats prendront moins de temps à moins de prévoir dans la loi que chaque groupe dispose de 10 minutes. Par rapport aux 50 minutes dont disposent les groupes actuellement, il faut savoir que, dès que le Bureau propose de réduire les temps de parole d'une minute, il se fait traiter de « fossoyeur du débat démocratique ». Il ne sait pas si le vocabulaire français contient un qualificatif qui correspondrait aux réactions face à une réduction importante du temps de parole, mais il souligne également que, sans davantage d'éléments chiffrés dans la loi, il n'est pas dit que le Bureau et les chefs de groupes se mettent d'accord sur une réduction. Au bénéfice des signataires, il doit dire que le groupe duquel émane ce projet de loi épuise rarement son enveloppe de temps.

Plus généralement, M. le sautier indique qu'il y a deux grands moments de la haute surveillance parlementaire, en dehors de ce qui se passe à la Commission de contrôle de gestion, qui fait un contrôle au fil de l'eau, et des commissions d'enquête, dont on espère qu'elles sont les moins nombreuses possible. La haute surveillance s'exerce ainsi au moment du budget qui est une sorte de haute surveillance prospective sur l'année à venir sur la base de l'année passée. Il y a également la haute surveillance au niveau du rapport de gestion qui est une surveillance rétrospective sur le travail du Conseil d'Etat au cours de l'année écoulée.

Ensuite, M. le sautier indique qu'il n'a pas d'autres éléments à apporter et que c'est au Grand Conseil de déterminer combien de temps il veut consacrer à cette mission. Cela étant, il n'est pas sûr que le fait de mélanger toutes les politiques publiques permette de gagner en clarté. L'avantage du débat actuel est que ces votes sur le rapport de gestion – ce n'est qu'à ce moment qu'il y a un vote par politique publique – permettent au parlement de donner une appréciation différenciée sur chaque politique publique. Peut-être que la transition entre l'organisation par département et débat par politique publique n'a pas été bien négociée avec le fait que l'on travaille surtout sur le rapport de gestion maintenant. En fait, le débat sur les comptes à proprement dit est un débat qui se voudrait technique, par exemple sur le montant d'une provision. Pour le reste, les comptes sont justes ou faux. Sans faire d'appréciation à ce sujet, M. le sautier constate la taille respective des rapports de la Commission des finances : le rapport de gestion, le rapport sur les comptes et le rapport sur les états financiers consolidés. On pourrait ainsi mettre le rapport de gestion au cœur du travail, étant entendu que, pour examiner la gestion, il faut s'appuyer sur quelque chose. Comme il n'y a pas

d'enquête de satisfaction qui pourrait donner un prisme, l'approche logique consiste à prendre les chiffres pour voir si les budgets ont été respectés ou si les prestations ont été données par rapport à l'argent qui a été investi. Lors du débat sur la gestion, on voit que c'est toujours alimenté par les chiffres des états financiers individuels. M. le sautier relève qu'une présentation différente des rapports permettrait peut-être de faciliter les choses.

Enfin, il estime qu'il y a peut-être un ou deux alinéas inutiles dans le projet de loi. Il ne semble ainsi pas nécessaire de dire que le Grand Conseil se prononce sur le résultat de l'examen du vote de la Commission des finances étant donné qu'il le fait pour tous les projets de lois. Il attire également l'attention des commissaires sur le fait que deux commissions ont actuellement une compétence particulière sur le budget et les comptes d'entités autonomes, ce sont la Commission de l'énergie pour les SIG et la Commission des transports pour les TPG. Si le PL 12067 est voté tel quel, cette compétence leur serait retirée au profit de la Commission des finances.

Une commissaire demande si, dans l'ancien système, le Grand Conseil parlait uniquement des comptes ou si le débat mélangeait les comptes et le rapport de gestion.

M. le sautier explique que, dans l'ancien système, il n'y avait qu'un projet de loi sur les comptes, dont un article disait à la fin « et la gestion du Conseil d'Etat est approuvée ». Quant à la question de savoir s'il y aurait la possibilité de réduire le nombre de politiques publiques ou si cette compétence relève du Conseil d'Etat, il indique que cette organisation découle de l'administration et des politiques publiques faites par le Conseil d'Etat. Au sujet du temps de parole, M. le sautier explique qu'il est précisé que ce n'est plus un débat libre comme c'était le cas à l'époque. C'est un débat organisé – sans en dire plus. Ensuite, on se fonde sur un accord tacite entre le Bureau du Grand Conseil et les chefs de groupe. Actuellement, l'enveloppe de temps des groupes est de 50 minutes et, si l'idée est de réduire cette enveloppe et d'être sûr que cela soit appliqué, il faudrait être plus précis dans la loi. Sans cela, le souhait peut être suivi, mais il n'y a pas de garantie qu'il le soit.

Sur la question de savoir s'il ne faudrait pas mener les deux débats en parallèle plutôt que l'un après l'autre (Gestion et Finances), M. le sautier précise que sa remarque ne portait pas sur le contenu. Les débats continueraient à commencer par le rapport de gestion, mais l'idée serait que le rapport sur le projet de loi approuvant le rapport de gestion du Conseil d'Etat devienne aussi épais que l'actuel rapport sur le projet de loi approuvant les états financiers individuels, tandis que le rapport sur le projet de loi approuvant les états financiers individuels devrait être aussi fin que

l'actuel rapport sur le projet de loi approuvant le rapport de gestion du Conseil d'Etat.

En réponse à un commissaire qui fait remarquer que la taille du rapport sur le projet de loi approuvant les états financiers individuels est provoquée par les auditions des sous-commissions et que celui-ci deviendrait effectivement plus fin si on mettait ces rapports de sous-commission dans le rapport sur le projet de loi approuvant la gestion du Conseil d'Etat, M. le sautier estime que cela serait possible en termes pratiques.

S'agissant de la fusion des deux rapports, il signale que la procédure de vote distribuée aux députés pour le débat en plénière sur les comptes comporte la remarque suivante concernant l'examen des états financiers : « Les députés posent leur question en relation avec la régularité des comptes en indiquant s'il s'agit du compte de fonctionnement ou du compte d'investissement et quelle politique publique / quel programme est concerné ». Cela signifie que, à ce stade, le débat ne porte plus sur tout le reste, même si cela conserve bien entendu un lien avec la gestion. Même s'il y a eu une politique publique avec un doublement du budget, dès lors que cela a fait l'objet d'une demande en autorisation de crédit supplémentaire acceptée par la Commission des finances, les comptes sont réguliers. Le fait de savoir si c'était une bonne gestion ou non est une autre question et on retombe alors sur le premier rapport qui traite de la gestion.

Le président note que la seule exactitude des montants aux comptes par rapport au budget n'est pas suffisante pour dire que les députés sont contents ou qu'il n'y a pas un problème. Cela dépend de la manière dont le budget a été utilisé et c'est bien ce qui est compliqué. Il est vrai que la gestion de la structure des auditions de la Commission des finances pose problème. On voit bien que chaque rapport de sous-commission passe du coq à l'âne en fonction des intérêts des uns et des autres et qu'il n'y a pas de structure cohérente pour un lecteur qui veut reprendre les éléments d'une année précédente. Même lors des auditions en séance plénière de la commission, les questions passent aussi du coq à l'âne, notamment en fonction de ce qui est écrit dans ces rapports de sous-commission. Il pense qu'il y a encore un travail à faire, mais le projet de loi discuté aujourd'hui ne répond pas du tout à cette façon améliorée de traiter les comptes. En plus, la Commission des finances travaille au pas de charge avec un temps à disposition très court, notamment pour la rédaction des rapports. Il est donc difficile de prendre davantage de temps pour rediscuter de la manière de faire autrement.

Un commissaire du groupe PDC estime que, entre la justesse des comptes et la régularité, il y a un espace qui est forcément subjectif. Lors de l'audition de l'office des poursuites et de l'office des faillites avec son collègue, on se

rend compte qu'il peut y avoir, dans les écritures, des manipulations en fonction de ce que l'on a envie de dire. A un moment donné, sur un budget de 22 millions de francs, quand 11 millions de francs sont des dépenses transversales, il demande comment on peut avoir une véritable appréciation sur les écritures qui sont passées. On a beau poser la question sur la méthodologie mise en place année après année, si on ne retrouve pas les mêmes éléments, on peut alors mettre ce qu'on veut. C'est un véritable danger. Arriver en commission avec un canevas qui permet de dire qu'on va cibler tels et tels éléments reste malgré tout un exercice complexe parce qu'il faut que les commissaires puissent rebondir en fonction des explications qui leur sont données. Il relève avoir été un peu déçu de voir ce qu'il se passait à la Commission du logement à laquelle est présenté l'ensemble des fondations immobilières de l'Etat. Un rapport a beau être rédigé, il y a un mélange des genres. Tout d'un coup, on passe sur certains éléments parce qu'il y a une décision qui est prise par les chefs de groupe de dire qu'on accélère le processus puisque les comptes sont justes et qu'ils ont été vérifiés. Il se demande si, concernant les fondations immobilières, dont la FPLC, il ne faudrait pas qu'il y ait un rapport de gestion qui ressorte de la Commission du logement et qui serait beaucoup plus spécifique par rapport à la Commission des finances.

M. le sautier note que, dans le processus actuel, il y a deux projets de lois sur la FPLC, l'un sur les états financiers et l'autre sur la gestion. A une époque, on envoyait le tout à la Commission des finances, mais les commissions spécialisées se sont plaintes parce qu'elles ne voyaient rien passer. Actuellement, il y a donc un traitement distinct. La Commission des finances reçoit les rapports financiers de la FPLC pour pouvoir à la fin se prononcer sur les états financiers consolidés. Quant au rapport de gestion, il est envoyé à la Commission du logement. Dans la procédure de débat sur les comptes, il est mentionné que, si la commission spécialisée a rendu son rapport sur le rapport de gestion qu'elle devait traiter, le Grand Conseil le traitera pendant cette grande journée. Sinon, il sera traité ultérieurement. Il y a actuellement à l'ordre du jour du Grand Conseil un rapport sur la gestion d'un petit établissement public autonome qui a mis une année pour arriver parce que la commission a mis ce temps pour l'examiner. On distingue quand même bien le rapport de gestion pour lequel les commissions spécialisées, si elles le souhaitent, peuvent avoir plus de temps et le rapport sur les états financiers, dont on a besoin pour ensuite statuer valablement sur le projet de loi sur des états financiers consolidés de l'Etat de Genève. Pour cette raison, les rapports sur les états financiers sont tous renvoyés à la Commission des finances.

En réponse à une commissaire qui aimerait savoir quelles sont les normes obligatoires pour la séance plénière sur les comptes et si les pratiques sont similaires dans les autres cantons, M. le sautier indique qu'il n'a pas fait de recherches sur la pratique dans les autres cantons. Quant à la procédure sur le débat pour le budget et pour les comptes, elle est formalisée dans la LRG. C'est d'ailleurs pour cette raison que le projet de loi modifie à juste titre deux articles de cette loi.

Sans autres remarques et questions des commissaires, le président remercie M. le sautier et il demande s'il y a des prises de position de la part des commissaires.

Une commissaire du **groupe socialiste** constate, à la suite de cette audition, que certaines questions mériteraient d'être traitées par la commission des finances lorsqu'elles concernent la structure de ses rapports ou des auditions des sous-commissions. Par ailleurs, vu comment les travaux sont faits actuellement en plénière, on a intérêt à mettre l'accent sur la gestion. Le rapport financier est traité relativement vite et celui sur les états financiers consolidés pourrait être traité un peu plus rapidement. Si on choisit de garder les politiques publiques, on a alors deux moments forts dans l'année, c'est le budget pour l'anticipation et ce sont les comptes quant à ce qui a été fait. Vu que l'Etat de Genève est structuré par politiques publiques, il est important de garder cette possibilité d'avoir un regard sur chaque politique publique de la part des différents groupes au parlement. Cela étant, elle pense qu'il y a eu une nette amélioration entre l'ancienne manière de traiter les comptes où tout était mélangé, et la version actuelle où il y a un début et une fin étant donné qu'il y a un temps limité par groupe. Après, que des groupes parlent plus que d'autres, cela relève de la démocratie. Peut-être que, si l'auteur du projet de loi 12067 était dans un groupe minoritaire, il trouverait que les travaux ne durent pas assez longtemps. Elle estime que l'introspection doit davantage se faire au niveau de la Commission des finances et que ce projet de loi montre qu'il y a une dichotomie entre ce qui se fait ici et en plénière et que des changements pourraient être faits au niveau des rapports. Tel qu'il est, elle aurait plutôt un avis négatif sur ce projet de loi.

Un commissaire du **groupe MCG** indique que son groupe comprend les intentions des auteurs du projet de loi qui sont louables, mais que ce projet de loi comporte néanmoins des problèmes. Tout d'abord, il est beaucoup plus long que la loi actuelle. Il est indiqué que le projet de loi doit être transmis à la Commission des finances pour examen, mais, puisque cela se fait déjà, il n'y a pas la nécessité de l'indiquer dans la loi pour que cela se fasse. Un ensemble de choses déplaît au groupe MCG dans ce projet de loi, mais c'est

surtout au niveau de la philosophie de celui-ci. En effet, si on le veut, il est déjà possible de réduire les temps de parole. Il suffirait par exemple de réduire la durée actuellement prévue de 10 minutes par groupes. Il reste toutefois à savoir si c'est ce que les groupes veulent. Ce projet de loi conduirait également à ce qu'il y ait une lecture désordonnée des comptes et, de ce fait, il en résultera davantage de difficultés et de problèmes que de solutions, malheureusement, car on a quand même déjà une marge de manœuvre. Par ailleurs, on pourrait envisager des changements ou des réformes comme l'a proposé M. le sautier, mais il faut voir si c'est au niveau de la loi ou du règlement qu'il faut intervenir. Le groupe MCG a aussi quelques idées et quelques desiderata, mais qui concernent plutôt des changements au niveau de la procédure. Il faudrait toutefois voir si cela doit être fait au niveau de la législation ou d'une décision du bureau du Grand Conseil. Concernant le projet de loi en tant que tel, le groupe MCG donnera un préavis défavorable. Le groupe MCG considère que commencer par le rapport de gestion c'est une chose, mais qu'il faudrait ensuite les comptes de l'Etat puis le vote des états financiers des entités du périmètre de consolidation juste avant les états financiers consolidés de l'Etat de Genève. Il aimerait que ces aspects, y compris la procédure, soient étudiés de manière plus large. Malgré tout, ce projet de loi n'est pas tellement économe en mots et il alourdit une partie de la formulation de la loi actuelle qui est relativement claire. On peut ne pas aimer le processus actuel de traitement des comptes, mais le projet de loi a quand même pas mal de défauts au niveau formel. Dès lors, il conseillerait à la Commission des droits politiques d'examiner également la forme du projet de loi.

Un commissaire du **groupe PDC** pense que, en l'état, la Commission des finances ne doit pas encore préavisier ce projet de loi. Elle peut mettre à disposition de la Commission des droits politiques ses débats de façon à ce que leurs collègues puissent s'imprégner de l'ensemble des discussions et des auditions. Il estime que, dans un deuxième temps, le projet de loi devrait revenir à la Commission des finances pour qu'elle statue sur la manière de présenter les comptes, car il ne se voit pas aujourd'hui donner un préavis favorable sans que la Commission des finances puisse donner son point de vue avant que le projet de loi parte devant le Grand Conseil. Quelque part, c'est le core business de la Commission des finances dont on discute. Il y a certainement de bonnes ou moins bonnes modifications qui peuvent être apportées, mais cela nécessite que la Commission des finances fasse un travail de fond. Il serait plutôt favorable à ce que la Commission des finances informe la Commission des droits politiques de l'état d'avancement des travaux et de lui transmettre les extraits de procès-verbaux.

Un commissaire du **groupe EAG** va dans le sens des précédentes interventions et il ne peut que s'abstenir sur ce projet de loi. Il pose de vraies questions sur le fonctionnement du débat sur les comptes, mais la proposition n'est pas aboutie. Par contre, il ne sait pas qu'il faut aller dans le sens du groupe PDC pour que le projet de loi revienne ensuite à la Commission des finances.

A la suite de quoi, le président rend attentifs les commissaires au fait que cela ne se passera pas de cette manière. La Commission des finances enverra son préavis à la Commission des droits politiques et celle-ci rendra un rapport qui passera devant le Grand Conseil. Ensuite, il faudra décider de le renvoyer à la Commission des finances. Le projet de loi ne pourra pas revenir à la Commission des finances directement depuis la Commission des droits politiques, à moins que celle-ci décide de lui renvoyer le projet de loi. En tout cas, il ne voit pas pourquoi cela ne serait que la Commission des finances qui traiterait des questions du débat en plénière sur les comptes. S'il a été décidé que la Commission des finances donne un préavis, c'est précisément parce la Commission des finances peut s'apercevoir de certains aspects dont la Commission des droits politiques ne se rendra peut-être pas compte. Cela étant, le délai pour le préavis était peut-être un peu court puisque la Commission des finances est en plein traitement des comptes. Néanmoins, cela peut aussi être l'occasion de comparer la pratique avec les modifications proposées.

Le groupe EAG pense que, si le préavis de la Commission des finances se limite à dire oui, non ou à s'abstenir, ce n'est pas très utile pour la commission des droits politiques. Il s'abstiendra par conséquent.

Un commissaire du **groupe PLR** indique que son groupe a forcément un avis positif sur ce projet de loi puisque le temps c'est de l'argent. On voit que ces débats durent beaucoup trop longtemps. Par ailleurs, on peut se demander si la notion de préavis est la bonne et si la Commission des finances ne devrait pas traiter cela elle-même comme certains commissaires l'ont suggéré. Le groupe PLR est pour un avis positif, mais avec l'option de plutôt de garder ce projet de loi à la Commission des finances.

Le président prend position en indiquant qu'il ose espérer que la considération du groupe PLR sur les coûts n'est pas simplement liée au fait que la répartition des jetons de présence d'un groupe politique à l'autre est différente dans les séances plénières et les séances de commission. Par ailleurs, il trouve que, consacrer une dizaine d'heures à un budget de 8 milliards de francs, ce n'est pas trop sur le fond. Une autre chose qui le dérange après une quinzaine d'années d'expérience, c'est que cela dépend beaucoup de la qualité des rapports. Il préfère nettement une solution

consistant à dire que le Bureau se met d'accord sur une procédure parce qu'il a les éléments factuels de l'année en cours pour trancher, plutôt que de commencer à dire qu'on ne veut plus parler au moment des comptes parce que cela dérange certains qui partent en vacances ou qui ont les promotions au même moment. Quant à dire que le mécanisme actuel d'études des comptes ou que les rapports rendus à la plénière doivent être modifiés, améliorés et être rendus plus compatibles d'un exercice à l'autre, c'est certainement le cas, mais il n'est pas sûr que ce projet de loi résolve le moindre de ces problèmes.

Un commissaire du **groupe UDC** rappelle que le temps de parole est limité et que l'on sait déjà à peu près quand vont se terminer les débats. Pour sa part, il s'abstiendra. D'ailleurs, quelle que soit la décision prise, il sera présent, que les débats durent 5 ou 10 heures.

A la suite de quoi, le président soumet au vote la proposition consistant à conserver ce projet de loi à la Commission des finances.

Celle-ci est acceptée par :

Pour : 10 (2 S, 1 PDC, 3 PLR, 1 UDC, 3 MCG)

Contre : 1 (1 PLR)

Abstentions : 3 (1 EAG, 1 S, 1 UDC)

A la suite de ce vote, le président indique que le PL 12067 sera remis à l'ordre du jour d'une prochaine séance de la Commission des finances et qu'un courrier sera adressé au Bureau pour l'informer de son souhait de conserver le projet de loi.

Ensuite, en réponse à un commissaire qui indique qu'il ne voit pas comment la commission peut avoir la compétence de décider de garder un projet de loi alors que le Grand Conseil a décidé en plénière de le renvoyer à la Commission des droits politiques, le président répond qu'il a compris que l'argument consiste à dire que ce projet de loi est en lien avec la façon de travailler au sein de la Commission des finances et de présenter les rapports sur les comptes. Un courrier sera donc fait dans ce sens.

Réponse du Bureau du Grand Conseil et suite des travaux

A la suite du courrier au président du Grand Conseil qui demandait de pouvoir approfondir ses travaux, notamment sur les questions liées au contenu de ses rapports sur les états financiers et la gestion avant de se déterminer spécifiquement sur cette proposition de nouvelle procédure

d'examen des comptes, il a été répondu à la commission en la remerciant de bien vouloir communiquer son préavis à la Commission des droits politiques dès que possible, mais que c'est à la Commission des finances de s'organiser pour la suite. Par conséquent, il n'y a pas de délai, mais il faut que la Commission des finances décide ce qu'elle souhaite faire.

En réponse à une commissaire qui demande si la commission doit uniquement faire un préavis sur le contenu du projet de loi ou si cela peut aller au-delà, le président répond que la commission a évoqué, dans son courrier au président du Grand Conseil, que cela méritait une réflexion plus large en lien avec les rapports sur les états financiers et la gestion. Les commissaires peuvent faire des propositions que la commission inclura le cas échéant dans le courrier qu'elle adressera à la Commission des droits politiques.

Un autre considère bien fondé que ce projet de loi soit à l'ordre du jour le 28 juin et il pense que c'est essentiellement le temps à disposition des groupes qu'il faut limiter de façon à ce que les groupes politiques s'expriment là où ils ont vraiment envie de s'exprimer dans le cadre des politiques publiques. Le président note que, dans tous les cas, quelqu'un peut déposer une motion d'ordre, y compris si les temps de parole sont limités.

Pour certains députés cette proposition est intéressante d'autant plus que les groupes auront eu un caucus sur les comptes 2016 d'ici le traitement de ce projet de loi et que cela sera peut-être l'occasion de discuter des changements possibles. D'autres estiment que, avec l'organisation en politiques publiques, quelles que soient les modifications apportées, le temps de traitement va très peu changer et que l'on est peut-être en train de créer une usine à gaz. Car, le cas échéant, si des groupes estiment que l'on parle trop, rien ne les oblige à prendre la parole, et cela réduirait déjà la durée du débat de quelques heures.

Reprise de travaux à la séance du 28 juin

Faisant référence au débat sur les comptes, le président a été frappé de lire dans le communiqué de presse du PDC les propos suivants : « de plus, certains partis ont la fâcheuse habitude de déposer un grand nombre de crédits supplémentaires devant la Commission des finances. Cette manière de procéder n'est pas idéale et ne reflète pas un comportement responsable et constructif. En effet, il est important de respecter les priorités décidées dans le budget initial sans venir constamment avec des demandes de crédits supplémentaires ». Le président est d'avis que le conseiller d'Etat chargé du département des finances devrait expliquer à son parti comment fonctionnent les demandes de crédits supplémentaires.

Un commissaire du groupe UDC relève que les commissaires ont peut-être trouvé géniales les séances que le Grand Conseil a consacrées aux comptes, mais ce n'est pas son cas. Il ne pense pas qu'ils aient beaucoup apporté à la république. Dès lors, si on pouvait simplifier cette procédure, cela ne serait certainement pas un luxe.

Le président considère que, pour 8 milliards de francs, il semble encore assez raisonnable d'y passer ce temps.

Ensuite, une commissaire du groupe MCG abonde dans le sens qu'il y a vraiment matière à revoir dans la procédure d'acceptation des comptes, car passer 5 minutes sur les milliards de francs des états financiers cela est choquant.

Une commissaire du groupe des Verts pense que la grande majorité des gens trouvent que la procédure pour voter les comptes est longue et fastidieuse et qu'elle amène peu de choses au débat. Maintenant, elle n'est pas convaincue par ce qui est proposé. En effet, tant qu'on ne touche pas au temps de parole, on peut continuer. Le débat risque même d'être encore plus confus parce que tout le monde parlera à n'importe quel moment de toutes les politiques publiques. Pour le citoyen, cela deviendra encore moins intéressant que maintenant. Elle a l'impression que c'est plutôt sur le temps accordé au débat qu'il faut réfléchir.

Le commissaire qui préside pour l'heure le Grand Conseil signale tout de même qu'il a proposé, dans le cadre du Bureau, de limiter le temps de parole à 40 minutes par parti plutôt que 50 minutes et que cette proposition n'a pas eu un grand succès. Pour le président de la commission, le fait d'avoir les comptes consolidés avec les entités du grand Etat le même jour que les comptes du petit Etat est un vrai problème. Il a toujours trouvé que les comptes des entités consolidées devraient être traités à la séance de fin août. Concernant la proposition du groupe PLR de raccourcir le débat, il pense que la question de la durée de ce débat est aussi liée au fait qu'on y a ajouté des éléments supplémentaires avec les comptes consolidés.

Reprise des travaux en septembre

Le président rappelle que la commission doit donner un préavis sur le PL 12067 et que cette décision de suspendre momentanément les travaux était motivée par le fait que les commissaires avaient souhaité mettre à profit la pause estivale pour préparer d'éventuelles propositions supplémentaires.

Un commissaire du groupe socialiste constate que, à chaque fois qu'une réforme est effectuée, cela a allongé la durée des débats. Dès lors, il préfère en rester à la situation actuelle. A l'époque, on n'avait pas les politiques

publiques et le travail était fait par département avec un traitement en plénière qui était plus court. Il est intéressant de travailler maintenant par politiques publiques, mais cela nécessite donc d'y consacrer davantage de temps. Ce que le projet de loi propose, cela concerne davantage la plénière du Grand Conseil. Contrairement à la Ville de Genève qui y consacre deux jours et demi, plus un dimanche le cas échéant, le Grand Conseil y consacre un jour et il finit à 16h00. Le débat sur les comptes et celui sur le budget sont deux moments de débat très importants pour un parlement et on veut encore réduire le temps qui y est consacré. Il estime que les conséquences, suite à l'application d'un tel projet de loi, ne sont pas maîtrisées, et par conséquent il se prononcera défavorablement.

Ensuite, le président prend la parole en indiquant qu'il estime qu'on a aujourd'hui plutôt réduit le temps consacré au rapport de gestion et aux états financiers du petit Etat, parce qu'on a limité le temps de parole. Dans le même temps, comme on a les comptes consolidés, on a ajouté toutes les entités du grand Etat. En fait, paradoxalement, on ne voit pas que le temps consacré aux comptes et aux états financiers du petit Etat est plus court qu'avant. On peut même avoir plutôt l'impression que la durée s'est allongée parce qu'il y a tout le reste. Il trouve regrettable de devoir faire cette session de fin juin en ayant les états financiers du grand Etat en même temps. Il y a peut-être des questions de timing pour qu'ils puissent être approuvés avant fin juin, mais il a toujours pensé qu'on aurait plutôt intérêt à mettre ces éléments après la pause estivale pour se concentrer sur les états financiers et le rapport de gestion du petit Etat en juin.

Un commissaire du groupe UDC rappelle qu'il a signé ce projet de loi, non pas qu'il était nécessairement convaincu par celui-ci, mais parce que c'était une bonne occasion de discuter de cette problématique.

Un commissaire du groupe PLR trouve que cela ne s'est pas trop mal passé au mois de juin dernier, mais on peut peut-être y apporter quelques modifications. Il va donc, soit s'abstenir, soit accepter.

Un commissaire du groupe MCG félicite le dépôt de ce projet de loi qui a le mérite d'ouvrir le débat. Le risque est d'avoir un débat confus et qui peut partir dans tous les sens alors qu'on a actuellement un débat qui est structuré. Par ailleurs, rien n'empêche d'aller rapidement sur certains éléments avec la formule actuelle. Il tient d'ailleurs à féliciter le président du Grand Conseil sur la gestion des débats relatifs aux états financiers qui a su aller vers une forme de brièveté pour cette partie du débat. Cela étant, le groupe MCG se prononcera défavorablement concernant ce préavis.

A la suite de quoi, et sans autre commentaire, le président met aux voix la proposition de préavis positivement le PL 12067.

La proposition est refusée par :

Pour : 7 (1 Ve, 1 PDC, 4 PLR, 1 UDC)

Contre : 7 (1 EAG, 3 S, 3 MCG)

Abstention : 1 (1 UDC)

Conclusion

Il ressort de nos travaux que, bien que ce projet de loi ait été accueilli avec intérêt, il n'a pas convaincu la commission au point qu'elle le préavise positivement. En effet, la commission considère que la proposition ne doit pas être prise en compte en raison des éléments développés ci-dessus, soit que la question tient surtout au temps de parole et non pas à la procédure telle qu'imposée dans le cadre de la LGAF. Par ailleurs, la commission trouve que, consacrer une dizaine d'heures à un budget ou des comptes affichant un chiffre de 8 milliards de francs, ce n'est pas trop sur le fond. Le rapporteur tient à souligner que ce vote, par politiques publiques, n'intervient que deux fois par année et s'inscrit dans une des prérogatives les plus importantes du député et de ce Grand Conseil. Par ailleurs, rien n'oblige le député à assister à l'ensemble du débat, car il peut, le cas échéant, utiliser cette faculté qu'a permise la nouvelle constitution, être remplacé par un député suppléant. Enfin, la commission, par un vote, a souhaité que ce projet lui soit envoyé, et c'est dans ce sens qu'elle a envoyé un courrier au Bureau du Grand Conseil. L'argument étant que ce projet de loi est en lien avec la façon de travailler au sein de la Commission des finances et de présenter les rapports sur les comptes.

ANNEXE

Annex 4 11
26-04-2017

PL 12067

Simplification de la procédure de l'examen des comptes de l'Etat

Présentation à la
Commission des finances
du 26 avril 2017



Département des finances

26.04.2017 - Page 1

Procédure de vote des comptes Temps consacré aux PL

Projet de loi	Temps			Remarques
	C2013	C2014	C2015	
Rapport de gestion du conseil d'Etat	8h45	9h12	10h36	
Etats financiers et rapports de gestion des institutions de droit public	3h00	4h30	3h11	Certains projets de loi sont votés sans débats en plénière
Etats financiers individuels de l'Etat	0h40	0h31	0h34	Dont respectivement 7, 8 et 1 minutes pour le 2 ^{ème} débat
Etats financiers consolidés	0h31	0h09	0h25	

Procédure de vote des comptes

Constats

- Le projet de loi approuvant la gestion du Conseil d'Etat est chronophage
- L'approbation des états financiers des institutions de droit public est parfois chronophage
- Le but poursuivi par la révision de la LGAF en 2013, à savoir dépolitiser et limiter les discussions sur les états financiers individuels de l'Etat, est atteint. Les députés peuvent donner un signe politique en refusant le rapport de gestion

3

Eléments juridiques

- Rien n'empêche une procédure d'approbation des comptes ou du rapport de gestion du Conseil d'Etat sans appel des politiques publiques
- D'après la LGAF, les établissements de droit public présentent des états financiers individuels ou des états financiers consolidés (art. 20) et le Grand Conseil a la compétence d'approuver les états financiers et les rapports de gestion de ces établissements (art. 58)
- La LGAF et les normes IPSAS obligent à présenter des comptes consolidés qui doivent être approuvés par le Grand Conseil
- La transmission des projets de loi à la commission des finances est déjà réglé par la LRGC (art. 126)
- La loi actuelle est plus claire quant à la procédure à suivre en cas de refus de la gestion du Conseil d'Etat

4

Questions

- Les députés souhaitent-ils supprimer l'examen de la gestion du Conseil d'Etat par politiques publiques ou réduire le temps de parole lors des débats ?
- Les députés souhaitent-ils revenir à la situation antérieure à 2014 et ne plus approuver les comptes des institutions de droit public ?



**Merci de votre
attention!**

Questions?

Date de dépôt : 10 avril 2018

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M. Murat Julian Alder

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le Grand Conseil de la République et canton de Genève consacre chaque année deux sessions parlementaires spéciales, d'une durée plus longue que les sessions ordinaires, au traitement du budget de l'année suivante (généralement en décembre), d'une part, et au traitement des comptes de l'année précédente (généralement en juin), d'autre part.

Ces sessions sont convoquées la plupart du temps selon les horaires suivants :

- le jeudi, de 14:00 à 23:00, avec une pause de 19:00 à 20:30 ;
- le vendredi, de 08:00 à 20:00, avec une pause de 12:00 à 14:00.

En d'autres termes, notre parlement consacre le même temps de travail (environ 17 heures et 30 minutes) à la prospective financière, avec le budget de l'année suivante, qu'à la rétrospective financière, avec les comptes de l'année précédente, ce qui aux yeux de la minorité constitue une manière de procéder déséquilibrée, pour ne pas dire disproportionnée.

Le constat dressé dans l'exposé des motifs (pp. 3-4) par le principal auteur du projet de loi n° PL 12067 du 24 février 2017, M. le député Alexis Barbey, est clair et incontestable :

« L'accent de la procédure actuelle de l'examen des comptes par le Grand Conseil se base sur l'exhaustivité. Elle demande qu'on passe en revue chaque politique publique (il y en a 17), puis qu'on les vote individuellement pour passer ensuite à l'examen et au vote de chaque état financier individuel et consolidé (il y en a 46).

Le résultat ne fait pas de doute : en 2016, l'examen des comptes a occupé une journée et demie pour 100 députés, une vingtaine de fonctionnaires et une demi-douzaine de journalistes. Cette considérable mobilisation de temps n'a débouché que sur de rares articles dans la presse qui, en moins de dix

lignes, ont rapporté que « les comptes 2015 ont été approuvés par le Grand Conseil par X voix contre Y et Z abstentions. ». En un mot, c'est un gaspillage d'énergies qu'il convient de rectifier.

Passer en revue chaque politique publique et chaque dépense pourrait donner lieu à un intéressant examen. Dans la dimension actuelle des budgets et des comptes et du nombre de groupes représentés au parlement, cela devient un fastidieux galimatias dans lequel se noient tous les messages politiques. Qui pourrait rendre compréhensible une telle liste ?

Du coup, le débat est absolument inexistant. Chacun se contente de lister ses prises de position et d'expliquer pourquoi sans écouter ce que les autres partis ont dit. L'impression est qu'on se retrouve face à des groupes qui cherchent à jouer les bons élèves en racontant tout le travail qu'ils ont fait – et ils en ont fait beaucoup – plutôt qu'en expliquant le résultat. Pour les citoyens avant tout, ce travail manque sa cible puisqu'aucun vrai message n'est perçu.

Enfin, le gaspillage de temps est considérable et cela n'est pas acceptable pour deux raisons : il coûte cher et il empêche d'aller de l'avant dans un ordre du jour pléthorique, au détriment de bien des projets essentiels. »

Le PL 12067 ne propose rien d'autre que de simplifier et d'accélérer le traitement des comptes, sans pour autant vider cet exercice de son sens ni bâcler ce travail indispensable au bon fonctionnement de nos institutions.

Il s'agit simplement d'aller à l'essentiel :

- en se concentrant sur l'objectif ;
- en adoptant une approche globale des comptes plutôt qu'en s'attardant sur les détails de chaque politique publique ;
- en gagnant en efficacité et en efficience ;
- en s'inspirant des méthodes vaudoise ou fédérale, lesquelles ont fait leurs preuves.

En effet, le principal auteur du PL n° PL 12067 rappelle dans son exposé des motifs (p. 4) que :

« Dans le canton de Vaud, la méthode est différente. C'est la commission des finances qui est en charge d'un examen des comptes au fil de l'eau et d'un rapport tous les trois mois. Occasionnellement, les autres commissions peuvent transmettre un rapport sur une dépense individuelle au Grand Conseil si elle en ressent la nécessité. Le Conseil d'Etat doit rédiger une réponse qui doit être acceptée par le Grand Conseil. Le jour de l'examen

annuel des comptes, une prise de position globale a lieu sur la politique du Conseil d'Etat (cf. LGC art. 44, 52, 53 et 55 ; LRGC art. 31 et 42).

Au niveau de la Confédération, les enjeux sont plus élevés et on pourrait donc penser que l'examen des comptes serait plus long. Il n'en est rien et la séance des comptes dure typiquement deux à trois heures. Les comptes peuvent donner lieu à un examen préalable des commissions de gestion et de celle des finances. Lors du débat, un vote sur l'ensemble du texte (= entrée en matière) a lieu, puis un débat et un vote final par chacune des chambres. (cf. RS 171.10 Titre 7, art 144 et 145). »

La minorité de la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil ne peut que déplorer les manques d'enthousiasme et de courage que le PL 12067 a suscités.

En effet, elle a le sentiment que la majorité semble accorder davantage d'intérêt à un examen des comptes minutieux – mais inutile et fastidieux – en traitant chacune des politiques publiques – et donc, des importants jetons de présence qu'une procédure aussi lourde pourrait générer – qu'à un traitement global, efficace et efficient des comptes de l'Etat.

Au vu de ce qui précède, la minorité de la commission invite respectueusement le Grand Conseil à revenir à de meilleures intentions en votant le PL 12067, subsidiairement en renvoyant celui-ci en commission afin que ce projet de loi fasse l'objet d'un examen plus sérieux et plus constructif.