

Projet présenté par les députés :

M^{mes} et MM. Pierre Vanek, Jocelyne Haller, Jean Batou, Eric Leyvraz, Bernhard Riedweg, Daniel Sormanni, Alberto Velasco, Salima Moyard, Roger Deneyts, Marion Sobanek, Claire Martenot, Olivier Baud, Romain de Sainte Marie, Patrick Lussi, Maria Pérez

Date de dépôt : 22 novembre 2017

Projet de loi

modifiant la loi sur l'organisation des Services industriels de Genève (LSIG) (L 2 35) (L'énergie, notre affaire ! Préservons un contrôle démocratique du Grand Conseil sur les SIG)

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

Art. 1 Modifications

La loi sur l'organisation des Services industriels de Genève, du 5 octobre 1973, est modifiée comme suit :

Art. 26, al. 2 et 3 (nouveaux)

² La présentation de ces budgets au Grand Conseil fait l'objet d'un projet de la loi proposé par le Conseil d'Etat.

³ Le Grand Conseil doit se prononcer sur ces budgets le 30 novembre au plus tard.

Art. 37, lettre a (nouvelle, les lettres a et b actuelles devenant les lettres b et c)

Sont soumis à l'approbation du Grand Conseil :

- a) les budgets annuels d'exploitation et d'investissement. Le référendum ne peut s'exercer contre la loi y relative, ni prise dans son ensemble, ni dans l'une ou l'autre de ses rubriques;

Art. 2 Modification à une autre loi

La loi sur l'organisation des institutions de droit public, du 22 septembre 2017 (LOIDP) (A 2 24), est modifiée comme suit :

Art. 32, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ Le projet de budget des institutions est soumis à l'approbation du Conseil d'Etat sauf dans le cas où la loi spéciale prévoit une approbation par le Grand Conseil.

Art. 3 Entrée en vigueur

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

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

La loi portant règlement du Grand Conseil (LRGC) qui régit le fonctionnement de notre parlement et en définit les organes prévoit, en son article 22, les compétences de notre « Commission de l'énergie et des Services industriels ».

Cet article prévoit, notamment, que ladite commission « *se prononce, en vue de leur approbation par le Grand Conseil, sur les budgets d'exploitation et d'investissement annuels des Services industriels, conformément à l'article 26 de la loi sur l'organisation des Services industriels de Genève, du 5 octobre 1973, ainsi que sur le rapport annuel de gestion comportant le compte de profits et pertes et le bilan des Services industriels de Genève.* »

Conformément à ces dispositions légales en vigueur, ladite commission s'est réunie vendredi 10 novembre 2017, sous la présidence du député Daniel Sormanni, pour examiner le budget 2018 des SIG en vue de son approbation par le Grand Conseil.

Elle a entendu le président du conseil d'administration et le directeur des SIG, MM. Michel Balestra et Christian Brunier, accompagnés par la directrice des finances de cette régie publique, M^{me} Céline Gauderloz, comme aussi par M. Jean-François Jordan, responsable *Controlling* et Planification des SIG.

Suite à cette audition, la commission a préavisé favorablement et à l'unanimité – sans abstention ! – l'approbation du budget mis au point par les SIG et leurs organes, ceci en approuvant à l'unanimité le PL 12199 déposé par le Conseil d'Etat et renvoyé à la commission par la précédente session du Grand Conseil, qui l'avait inscrit à cette fin en urgence à son ordre du jour pour permettre le respect des délais légaux en la matière.

Mais, au cours des travaux de la commission, une représentante du département (DALE) a fait remarquer, *sotto voce* et en passant, que ce serait la dernière fois que la commission serait amenée à être saisie dudit budget, eu égard aux modifications légales introduites par la loi sur l'organisation des institutions de droit public (LOIDP) (11391) (A 2 24).

Cette annonce a *surpris* plusieurs des premiers auteurs du présent PL. On aurait modifié les compétences de la Commission de l'énergie et des services industriels, sans que celle-ci ne soit consultée ou même mise au courant ?

L'art. 22 de la LRGC aurait, en outre, été transformé *sans* passer par la Commission des droits politiques ?

A l'examen, c'était pourtant vrai ! Surprenant, voire scandaleux, mais vrai ! En effet, la nouvelle LOIDP prévoit une disposition générale en son art. 32 qui affirme en son alinéa 1 que, sans exception :

**« Le projet de budget des institutions est soumis
à l'approbation du Conseil d'Etat »**

Or, les SIG font partie des « institutions » susmentionnées, listées à l'art. 3 de la LOIDP. Par ailleurs, la disposition susmentionnée ne change rien pour la plupart des autres établissements publics principaux (TPG, HUG, IMAD, Aéroport). Ces derniers voyaient déjà aujourd'hui leurs budgets soumis au Conseil d'Etat seulement...

Mais, pour les institutions *subventionnées*, le Grand Conseil dispose évidemment de leviers budgétaires essentiels. C'est lui, en effet, qui vote – ou non – lesdites subventions en dernière instance.

Ainsi, on peut comprendre que la LOIDP n'ait pas, sur ce point, suscité de réserves ou de grands débats. Cependant, en ce qui concerne les Services industriels de Genève, c'est tout différent. Les SIG ne sont pas une institution *subventionnée* et le Grand Conseil n'a pas le pouvoir de tourner quelques robinets budgétaires que ce soit...

Par contre, les SIG sont un levier *essentiel* de la politique de l'énergie du canton et un service public qui livre aux habitant-e-s de celui-ci des fluides absolument vitaux. Les débats autour de la politique de cette régie publique sont aujourd'hui, pour certains, relativement apaisés, mais les SIG restent au centre d'un dispositif capital pour l'avenir du canton, comme pour la vie quotidienne de ses habitant-e-s aujourd'hui.

Ainsi, d'un point de vue démocratique, rien ne justifie, en ce qui concerne les SIG, un transfert massif de compétences historiques, et en dernière instance un transfert massif de *pouvoir*, du Grand Conseil au Conseil d'Etat.

Ce transfert de pouvoir, contraire à l'esprit incarné par le mot d'ordre « L'énergie, *notre* affaire ! » (le « nous » étant celui de la collectivité genevoise) est d'autant plus malvenu et discutable qu'il s'est clairement fait en *catimini* – est-ce intentionnellement ou par mégarde – sans que la question ne soit explicitement évoquée, ni dans l'exposé des motifs initial de la LOIDP par le Conseil d'Etat, ni dans les plus de six rapports de majorité ou de minorité qu'a suscités la loi, ni dans les trois débats en plénum à son propos !

Ce transfert de pouvoir n'a d'ailleurs pas été débattu, ni encore moins mis en œuvre au plan légal un tant soit peu sérieusement, puisque les dispositions de la LRG mentionnée au début de cet exposé des motifs n'ont pas été touchées et donnent *toujours* mandat légal à la Commission de l'énergie et des Services industriels d'examiner les budgets des SIG en vue d'une présentation pour approbation au Grand Conseil... approbation qui n'est pourtant plus à l'ordre du jour selon la LOIDP et ses modifications à la LSIG.

Sans parler du fait que les nombreuses modifications de la LSIG dans la LOIDP... n'ont même pas, d'ailleurs, été soumises ne serait-ce que pour préavis à la commission du Grand Conseil dédiée... aux SIG et qui est l'interlocuteur parlementaire constant de cette excellente régie publique.

Si l'on peut admettre comme explication à ces problèmes la complexité de la LOIDP, la nature controversée et polarisante du débat sur quelques-unes de ses dispositions, qui aurait empêché la Commission législative de repérer un faux pas involontaire, on peut et il faut corriger la situation maintenant qu'elle a été mise en lumière.

C'est le propos du présent projet de loi. En effet, en matière d'approbation du budget des SIG (et sur ce point uniquement) ce projet de loi réintroduit simplement le *statu quo ante* LOIDP. Ainsi, il réintroduit les alinéas 2 et 3 – à l'identique – dans l'art. 26 de la LSIG. L'alinéa 2 prévoit que les budgets annuels (d'exploitation et d'investissement) des SIG font l'objet d'un PL proposé par le Conseil d'Etat au Grand Conseil. L'alinéa 2 fixe l'échéance de la prise de position du Grand Conseil au 30 novembre.

A signaler qu'on rétablit ainsi le *statu quo*, en rendant au Grand Conseil ce qui lui appartient, soit l'approbation du budget des SIG, une compétence relativement limitée, étant entendu que le rôle du Conseil d'Etat reste très important. C'est le gouvernement, en effet, qui dépose le PL en question et son exposé des motifs.

En outre, rappelons que c'est le Conseil d'Etat qui, à teneur de la LSIG, approuve (ou non) les tarifs des SIG concernant l'eau, le gaz et l'électricité, comme aussi la taxe d'élimination des déchets... sans parler du fait que le gouvernement a le dernier mot en ce qui concerne la nomination du directeur et des membres de la direction générale !

Par le présent projet, l'art. 37 de la LSIG voit également rétablir l'alinéa a, *dans sa formulation antérieure*, cet alinéa indique que les budgets susmentionnés des SIG sont soumis au Grand Conseil en précisant en outre que « *Le référendum ne peut s'exercer contre la loi y relative, ni prise dans son ensemble, ni dans l'une ou l'autre de ses rubriques.* » C'est la situation

que nous avons vécue depuis l'adoption de la LSIG en 1973 et qui n'a pas posé de problèmes toutes ces dernières décennies.

La seule modification, fort mineure, introduite dans la LOIDP elle-même par le biais de l'art. 2 souligné est celle de l'art. 32, alinéa 1, qui dit aujourd'hui que : « *Le projet de budget des institutions est soumis à l'approbation du Conseil d'Etat.* »

Le présent PL rajoute simplement à ce même alinéa que cette disposition générale s'applique « *sauf dans le cas où la loi spéciale prévoit une approbation par le Grand Conseil.* »

La « loi spéciale » – dans la terminologie de la LOIDP – est la loi qui inclut les dispositions spécifiques à telle ou telle institution publique. Ainsi, dans le cas qui nous occupe, la « loi spéciale » est la loi sur l'organisation des services industriels (LSIG).

Au vu de ces explications, nous vous invitons, Mesdames et Messieurs les député-e-s, à faire bon accueil et à voter à la présente loi, qui maintient un contrôle démocratique, dans l'esprit de l'initiative « L'énergie, notre affaire ! », par le biais du Grand Conseil, sur le budget de notre plus importante et exemplaire entreprise publique, dont l'importance du rôle, à l'heure de la transition énergétique, n'échappe à personne.

Complément en annexe à l'exposé des motifs :

Le présent projet de loi a circulé avec l'exposé des motifs ci-dessus en « préconsultation » très informelle auprès de divers partis et personnalités avant d'emporter l'appui, pour le moment, de 4 partis sur 7 du parlement. Il a suscité des remarques diverses qu'il vaut peut-être la peine de relever ici en fournissant quelques éléments de commentaire pour faire avancer le débat:

1. Un groupe s'est posé la question de savoir s'il était opportun, du point de vue de l'autonomie de la régie publique en question, que celle-ci ait à soumettre son budget pour approbation par le Grand Conseil.

Il convient à ce propos de souligner qu'avec la nouvelle LOIDP on n'a octroyé aucune *autonomie*, nouvelle ou plus étendue, aux SIG en la matière. Le Canton de Genève est, toujours, l'autorité de dernière instance qui exerce ce pouvoir étatique.

On peut en outre considérer qu'avec un débat *public* dans la salle du Grand Conseil, où tous les partis sont représentés, précédé par un débat en commission où l'on entend les SIG, l'autonomie de la régie a plus de possibilités de déployer ses effets, que dans un rapport avec le seul Conseil d'Etat qui débat à huis clos à la Tour-Baudet, qui parle en principe et en général d'une seule voix collégiale et qui a déjà - par ailleurs - d'autres pouvoirs importants sur les SIG évoqués dans cet exposé des motifs, en matière de tarifs et de nomination de directeurs notamment. prouve leur budget avant qu'il ne puisse entrer en vigueur.

La question en débat est simplement de savoir qui, du Grand Conseil *ou* du Conseil d'Etat, doit exercer la prérogative en débat.

2. Une personnalité proche du Conseil d'Etat (au point de se confondre avec son président) a évoqué l'argument selon lequel la LOIDP aurait fait l'objet de 1500 heures de travail de commission et qu'il serait donc inopportun de la remettre en cause de ce fait ou incongru de penser que le débat avait été insuffisant.

En réponse à cette objection, on peut relever que *deux* autres projets de lois, ouvrant le débat sur divers aspects de la LOIDP pourtant *déjà* quant à eux réellement débattus, ont été déposés par des député-e-s de tous bords, à droite comme à gauche de l'échiquier politique avant celui-ci.

Or le problème que touche le *présent* projet de loi n'a, pour sa part, fait l'objet d'*aucun* débat sur la question qu'il pose. Sa légitimité est donc plutôt plus forte et il a donc – pour le moins – le mérite d'ouvrir un débat qui n'a *pas* eu lieu, alors que la question est assez importante. Et, précisément, ce débat n'a sans doute pas eu lieu du fait que l'objet était noyé par les multiples aspects controversés faisant partie du «paquet» plus ou moins bien ficelé constitutif de la LOIDP. C'est la base de tout tour de passe-passe on attire l'attention ailleurs pour ne pas que le regard se porte sur l'objet de la manipulation.

3. Une autre objection émanant du même bord tente de faire un lien - sur ce point - entre le texte de la LOIDP concernant cette question et le vote de la nouvelle constitution en 2012

Or le projet de LOIDP et le vote de la nouvelle constitution ne sont aucunement liés. Dans l'exposé des motifs de la nouvelle LOIDP les points d'«**adaptation à la nouvelle constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012**» sont listés **exhaustivement**, en p.41 de l'exposé des motifs du Conseil d'État. Ce sont les points suivants:

- ◆ *adaptations formelles (date et numéros d'articles) pour les éléments repris ;*
- ◆ *suppression des règles et des références à l'ancienne constitution, non reprises dans la nouvelle constitution;*
- ◆ *adaptation à la législature de 5 ans et date du début du mandat (1^{er} décembre).*

Or aucune des suppressions que nous *rétablissons* par le présent PL ne correspond ni à une adaptation formelle, ni à une référence dépassée à l'ancienne constitution...

Si on est de (très!) mauvaise foi, on pourrait soutenir l'idée que du fait que l'ancienne constitution prévoyait (en son art. 160, alinéa 1), que le budget d'exploitation et d'investissement des Services industriels de Genève était soumis à l'approbation du Grand Conseil, ce serait donc une «règle non reprise» à supprimer.

Mais c'est évidemment absurde: le «lissage» du nouveau texte constitutionnel opéré par les constituant-e-s fait que ce texte n'a pas repris une *série* de dispositions concrètes et même institutionnelles importantes.

Par exemple l'interdiction du chauffage électrique figurait et ne figure plus dans la constitution... Il n'en découle naturellement pas que cette interdiction doit être supprimée de la loi et le chauffage électrique autorisé.

Pas plus qu'il ne découle du fait que le texte constitutionnel nouveau ne fait plus du tout référence à l'entreprise réellement existante des SIG, que cette entreprise devrait être supprimée et que la loi qui institue cette entreprise de droit public devrait l'être aussi, ainsi que les normes légales concernant sa régulation.

Par ailleurs, même si on devait interpréter (abusivement!) la disparition de la disposition constitutionnelle mentionnée comme devant entraîner la suppression de ce droit de regard sur le budget SIG par le Grand Conseil comme dans la loi... rien n'autoriserait, en conséquence, à attribuer automatiquement et dans la foulée cette compétence « par défaut » au Conseil d'État. Si on se contentait de *supprimer* ladite règle, c'est le Conseil d'administration des SIG qui resterait *seul* maître de son budget. Ce que personne sans doute ne défend à Genève.

4. Au chapitre des votes populaires, d'autres personnalités moins éminentes, mais soucieuses de cohérence gouvernementale, ont rappelé – à juste titre – que le «vote de référence» concernant la LOIDP, invoqué dans l'exposé des motifs de celle-ci par le Conseil d'État, n'est *pas* celui sur la nouvelle constitution.

Ils ont raison ! Ledit exposé des motifs du Conseil d'Etat rappelle, dans son introduction, que:

«A la suite d'une demande de référendum, la loi 10679 a été soumise au vote populaire le 17 juin 2012. Elle a été refusée par 55,9% des votants.»

Le Conseil d'Etat indique qu'à la suite du vote concernant cette première mouture de LOIDP, la nouvelle mouture...

**« ... vise à reprendre les aspects non contestés
de la loi 10679 sur l'organisation des institutions
de droit public. »**

Or le contrôle du Grand Conseil sur le budget des SIG figure dans la loi 10679 et faisait évidemment partie des «aspects non contestés» de cette loi, dont le Conseil d'Etat a annoncé qu'il s'agissait de les reprendre!

Non seulement cet aspect non contesté n'a pas été repris, contrairement à l'engagement du Conseil d'Etat, mais il a été supprimé *en catimini* en introduisant à sa place une haute main du Conseil d'Etat sur les SIG, une procédure de débat du budget des SIG non transparente, moins contrôlable démocratiquement, etc. soit tout ce que les référendaires de 2012 reprochaient *précisément* à l'ancienne tentative de LOIDP (Loi 10679).

Pour s'en persuader, il n'est que de relire le plaidoyer des référendaires de 2012, rédigé d'une plume alerte et convaincante, qui vaut le détour. On le trouvera dans la brochure de vote en pages 82 et suivantes, voir ici, sur le site du Service des votations et élections :

https://www.ge.ch/votations/20120617/doc/Brochure_votation_cantonale.pdf

Pour ceux qui veulent gagner du temps, citons juste un extrait de cet argumentaire :

**NON à une loi qui met en péril le contrôle démocratique
et la transparence de la gestion d'institutions de droit public
qui jouent un rôle vital pour chacun-e en assurant
notamment des services publics dans des domaines essentiels :
eau, énergie, santé, transports, logement...**

C'est l'esprit du présent projet de loi.