



Signataires : André Pfeffer, Jacques Jeannerat, Stéphane Florey, Guy Mettan, Michael Andersen, Daniel Noël, Patrick Lussi, Lionel Dugerdil, Marc Falquet, Christo Ivanov

Date de dépôt : 27 octobre 2023

Projet de loi

modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (LRGC) (B 1 01) (Attribution et affectation des fonds publics en toute transparence : NON à l'usage de crédits supplémentaires pour des montants illimités et traités à huis clos)

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

Art. 1 Modifications

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

Art. 201, al. 2 (nouvelle teneur) et al. 3 (nouveau, les al. 3 et 4 anciens devenant les al. 4 et 5)

² Le Grand Conseil délègue par ailleurs à la commission des finances la compétence de statuer sur les demandes de crédits supplémentaires, lorsqu'elles ne sont pas de la compétence du Conseil d'Etat, sur les objets ci-après :

- a) les demandes de crédits supplémentaires d'un montant inférieur ou égal à 5 000 000 francs ;
- b) les demandes de crédits supplémentaires résultant d'un transfert de rubriques budgétaires, d'un département à un autre ;
- c) les demandes de crédits supplémentaires liées à l'application de l'article 113 de la constitution ;

- d) l'approbation des abandons de créances supérieures à 500 000 francs décidés par le Conseil d'Etat concernant la gestion des créances et des actifs résiduels repris de la Fondation de valorisation des actifs de la Banque cantonale de Genève.

³ Le Grand Conseil autorise la commission des finances à établir des préavis sur les demandes de crédits supplémentaires autres que celles mentionnées à l'alinéa 2. Les préavis sont présentés dans un rapport divers, traité en débat accéléré.

Art. 2 Entrée en vigueur

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

EXPOSÉ DES MOTIFS

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

Concrètement, les 15 membres de la commission des finances peuvent traiter à huis clos une part non limitée de l'engagement de fonds publics, même lorsque les dépenses ont été expressément refusées au budget¹.

Dans toutes les démocraties parlementaires, l'affectation des fonds publics est la plus importante prérogative du législatif. Nulle part ailleurs, le législatif se décharge en faveur d'une commission parlementaire ou d'une autre institution de sa « tâche principale » et surtout sans en fixer une quelconque limite.

A titre de comparaison, dans le canton de Fribourg, les crédits supplémentaires sont soumis périodiquement au Grand Conseil (art. 35, al. 3 de la loi fribourgeoise sur les finances de l'Etat²). A Neuchâtel, conformément aux dispositions des articles 45 et 46 de la loi sur les finances de l'Etat et des communes (LFinEC) ainsi que de l'article 37, alinéa 3, de son règlement général d'exécution (RLFinEC), toute demande de dépassement de crédit de plus de 700 000 francs qui n'est pas intégralement compensée relève de la compétence du Grand Conseil et doit faire l'objet d'une demande de crédit supplémentaire³. En Valais, la commission des finances du Grand Conseil examine et préavise les crédits supplémentaires (art. 45, al. 2, let. b du règlement du Grand Conseil valaisan⁴), que le Grand Conseil peut ensuite accepter.

Le mécanisme proposé ne surchargera pas l'ordre du jour du Grand Conseil et tient compte des besoins fondamentaux pour un bon fonctionnement de l'Etat qui pourront rapidement être satisfaits.

Le traitement se fera en débat accéléré et le référendum ne sera pas possible, s'agissant d'un rapport divers.

¹ PL 13020-A, 1^{re} partie, p. 278.

² https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/610.1

³ https://www.ne.ch/autorites/GC/objets/Documents/Rapports/2021/21033_CE.pdf

⁴ https://lex.vs.ch/app/fr/texts_of_law/171.100

Ce nouveau projet de loi tient compte des remarques et critiques faites lors des débats en commission et en plénière pour les PL 12721 (pas de crédit supplémentaire lié à de nouveaux postes), PL 13055 (pas de crédit supplémentaire lié à des charges récurrentes et permanentes impactant les exercices budgétaires ultérieurs) et PL 13137 (Renforcement démocratique en matière budgétaire : l'usage des fonds publics et la plus importante prérogative du Grand Conseil, y compris lors du refus du budget du Conseil d'Etat !).

Répartition des compétences actuelles entre les institutions :

A. Compétences des départements (Règl. RPFGB – art. 21)

Crédits supplémentaires portant sur des charges inférieures à 100 000 francs, sauf si le crédit concerne un ou plusieurs postes de travail. Pour ce cas, la direction générale des finances est préalablement consultée. En cas de désaccord avec cette dernière, le Conseil d'Etat tranche.

B. Compétences du Conseil d'Etat (Loi LGAF – art. 34)

Crédits supplémentaires d'un montant inférieur ou égal à 200 000 francs.

Crédits d'un montant entre 200 000 et 1 000 000 francs, mais n'excédant pas 0,5% du crédit initial voté dans le cadre du budget.

Crédits d'investissement jusqu'à 2 000 000 francs, mais n'excédant pas 20% du crédit initial voté.

C. Compétences de la commission des finances (loi LRGF – art. 201)

Crédits supplémentaires pour des montants illimités ?

D. Compétences du Grand Conseil

Allocations des fonds publics = principale des prérogatives ?

Genève a besoin d'un mécanisme respectant les usages démocratiques.

L'affectation des fonds publics est la principale prérogative du législatif.

En cas de refus d'un budget par le Grand Conseil, il est étonnant qu'une commission ou tout autre organe puisse allouer « à huis clos » des fonds publics qui avaient été refusés par le Grand Conseil lors d'un débat public !

Avec le PL proposé, les crédits supplémentaires accordés par la commission des finances respecteront les prérogatives du pouvoir législatif.

Ce mécanisme permettra un bref débat public.

L'objectif de ce projet de loi est d'améliorer la transparence pour le traitement des deniers publics, tout en respectant le bon fonctionnement de l'Etat.

En plus, il est également question d'une bonne répartition des tâches et des responsabilités entre le Grand Conseil et le Conseil d'Etat.

Vu que le Grand Conseil débat du budget et qu'une commission parlementaire a une compétence pour allouer des fonds publics « sans limite et sans débat public », les règles de gouvernance ne sont pas claires.

Cette « double voie administrative » ne favorise pas une saine collaboration (causant probablement cette tendance des départements à travailler en silo !), une bonne planification (nos plans quinquennaux semblent avoir une validité qui n'excède pas la date de leurs approbations !) et finalement un environnement pour un travail de qualité (les critères ou besoins usuellement admis sont le temps, les moyens et la volonté, ce qui nécessite que chaque intervenant exécute et assume sa tâche et sa responsabilité !).

Ce présent projet de loi n'a aucune intention partisane ou approche « gauche-droite ». Il y est question de favoriser un bon fonctionnement et une bonne gouvernance entre nos institutions.

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

Loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (LRGC) (B 1 01) – teneur actuelle :

Art. 201 Composition et attributions

¹ Dès le début de la législature, le Grand Conseil nomme une commission de 15 membres chargée d'examiner les objets que le Grand Conseil décide de lui renvoyer, touchant aux domaines de la gestion financière de l'Etat, du contrôle et de la surveillance. Elle examine en particulier :

- a) les états financiers ;*
- b) le budget ;*
- c) le plan financier quadriennal ;*
- d) les rapports des organes ou entités de contrôle et de surveillance de l'Etat, qu'ils soient internes ou externes, ainsi que les rapports ponctuels en matière de surveillance de l'Etat.*

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

- a) les demandes de crédits supplémentaires, lorsqu'elles ne sont pas de la compétence du Conseil d'Etat ;*
- b) l'approbation des abandons de créances supérieurs à 500 000 francs décidés par le Conseil d'Etat concernant la gestion des créances et des actifs résiduels repris de la Fondation de valorisation des actifs de la Banque cantonale de Genève.*

³ Les demandes de crédits supplémentaires visées à l'alinéa 2 du présent article, de même que leurs annexes, sont publiées sur le site Internet du Grand Conseil à réception de celles-ci.

⁴ Les décisions de la commission des finances relatives aux demandes de crédits supplémentaires font l'objet d'une communication publique de la commission, informant sur les votes finaux et les positions des groupes. Ce texte doit refléter brièvement l'avis de la majorité et de minorités éventuelles. Elle est publiée sur le site Internet du Grand Conseil.

Loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF) (D 1 05)

Art. 32 Crédits supplémentaires

Postérieurement au vote du budget, respectivement du crédit d'investissement initial, un crédit supplémentaire est demandé :

- a) lorsqu'un crédit de fonctionnement ou d'investissement est insuffisant ;*
- b) lorsqu'un projet d'investissement subit une modification, entraînant une dépense supérieure au montant du crédit initial approuvé par le Grand Conseil ;*
- c) pour les reports de crédit en matière de dépenses générales.*

Art. 33 Compétences en matière de crédits supplémentaires

Compétences générales

¹ Les crédits supplémentaires sont autorisés par le Grand Conseil, sous réserve des exceptions prévues par les alinéas suivants ainsi que par la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985.

Exceptions selon le montant du crédit

² Le Conseil d'Etat autorise les crédits supplémentaires inférieurs aux seuils de matérialité fixés à l'article 34.

Exceptions selon le type de crédit supplémentaire

³ Le Conseil d'Etat autorise les crédits supplémentaires suivants, supérieurs aux seuils de matérialité, relatifs aux :

- a) amortissements ;*
- b) provisions ;*
- c) pertes de valeur et dépréciations d'actifs ;*
- d) pertes de change et créances irrécouvrables ;*
- e) variations de juste valeur des instruments financiers dérivés ou des actifs du patrimoine financier ;*
- f) reclassements entre natures de charges ;*
- g) cas particuliers définis par voie réglementaire, portant sur des écritures comptables qui ne donnent pas lieu à une sortie de trésorerie.*

Art. 34 Seuils de matérialité en matière de crédits supplémentaires

¹ Les seuils de matérialité prévus par l'article 33 sont fixés par les alinéas suivants.

² En matière de crédits de fonctionnement, le seuil de matérialité s'applique aux crédits :

a) d'un montant inférieur ou égal à 200 000 francs ; ou

b) d'un montant se situant entre 200 000 francs et 1 000 000 de francs, mais n'excédant pas 0,5% du crédit initial voté dans le cadre du budget.

³ En matière de crédits d'investissement, le seuil de matérialité s'applique aux crédits d'un montant inférieur à 20% du crédit initial voté, mais qui dans tous les cas n'excèdent pas 2 000 000 de francs.

⁴ Le Conseil d'Etat peut indexer ces montants tous les 5 ans, par voie réglementaire.