

Date de dépôt : 25 septembre 2018

Rapport

de la commission de l'énergie et des Services industriels de Genève chargée d'étudier le projet de loi de M^{mes} et MM. Pierre Vanek, Jocelyne Haller, Jean Batou, Eric Leyvraz, Bernhard Riedweg, Daniel Sormanni, Alberto Velasco, Salima Moyard, Roger Deneys, Marion Sobanek, Claire Martenot, Olivier Baud, Romain de Sainte Marie, Patrick Lussi, Maria Pérez 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*)

Rapport de majorité de M. Pierre Vanek (page 1)

Rapport de minorité de M. Guy Mettan (page 8)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Pierre Vanek

Mesdames et
Messieurs les députés,

1. Introduction

Le projet de loi que nous avons à traiter (PL 12224) a été déposé le 22 novembre 2017. Il a pour objectif de maintenir le statu quo actuel consistant en ce que le budget des SIG reste soumis à l'approbation du Grand Conseil comme il l'a été jusqu'ici.

Cette compétence reste d'ailleurs ancrée dans la loi au niveau de la LRGC qui en son art. 221 prévoit que notre commission de l'énergie et des Services industriels soit « appelée à se prononcer, en vue de leur approbation par le

Grand Conseil, sur les budgets d'exploitation et d'investissement annuels » de cette importante régie publique.

Mais cet aspect du contrôle démocratique par le canton sur les SIG a été effacé sans débat et l'approbation du budget des SIG est – à teneur de la nouvelle LOIDP entrée en vigueur cet été – devenu une prérogative du seul Conseil d'Etat, venant renforcer les compétences considérables concentrées entre les mains du gouvernement en ce qui concerne les SIG : nomination du président et des hauts cadres, approbations des tarifs, etc.

Ainsi, la problématique du présent PL ne concerne en fait pas vraiment les SIG, en tant que tels, puisque l'approbation du budget des SIG par une autorité cantonale existe toujours. Mais l'arbitrage par défaut de la LOIDP attribue cette compétence au seul Conseil d'Etat, sans que le sujet n'ait fait l'objet d'un débat quelconque ni en commission législative lors des travaux sur la LOIDP, ni à la commission de l'énergie et des Services industriels, concernée au premier chef, ni à la commission des droits politiques qui traite des compétences de notre parlement et de ses commissions, ni enfin en plénière de notre parlement...

La découverte de cette nouveauté ainsi « occultée » s'est produite fortuitement lors d'une séance de la commission de l'énergie qui a appris par hasard mais avec surprise qu'elle ne serait plus appelée à traiter le budget et le présent PL a été ensuite signé par des député-e-s de divers bords allant d'EAG, à l'UDC, du PS au MCG.

2. Travaux de la commission

Le PL a été traité en deux séances de la commission de l'énergie et des Services industriels qui ont eu lieu le 9 mars et le 21 avril 2018.

Lors de la séance du 9 mars, la commission a entendu le premier signataire du projet, qui est aussi, avec l'accord de la commission, le présent rapporteur de majorité.

Lors de cette séance, le rapporteur a synthétisé les arguments de l'exposé des motifs du PL qui détaille la genèse du projet de loi et qui répond à une série d'objections qu'il a pu soulever. Pour éviter trop de répétitions, nous invitons nos lecteur-trice-s à se reporter à ce texte, qu'on trouve ici : [http://ge.ch/grandconseil/data/texte/PL 12224.pdf](http://ge.ch/grandconseil/data/texte/PL_12224.pdf).

A noter que l'auteur du projet a insisté sur le fait qu'il s'agissait d'un PL portant sur l'équilibre entre les compétences du Conseil d'Etat et du Grand Conseil et sur les faits que l'autonomie des SIG était mieux servie par un

partage des compétences entre parlement et gouvernement, plutôt que par une concentration des pouvoirs entre les mains de ce dernier.

Dans le cadre de ces travaux, le représentant des Verts – non signataires du projet – a exprimé son soutien personnel à celui-ci, exprimant l'idée que le PL « vise simplement la nécessité par le Grand Conseil d'évaluer le budget au regard d'une stratégie politique et énergétique ».

Un député PDC a plaidé *a contrario* pour la « simplification » induite par la nouvelle situation. L'auteur du projet a répondu que celui-ci ne rajoute aucune complexité supplémentaire et se propose « *juste de conserver une situation actuelle provoquant une audition des SIG devant la commission pour les comptes et le budget, afin de conserver une certaine familiarité avec la culture d'entreprise des SIG, le budget étant évidemment un concentré de politique. Il estime que, si contradiction il y a sur la question du budget des SIG, il est logique que la démocratie s'exerce via le parlement sur cette entité.* »

Un député PLR « *constate qu'effectivement les députés n'auront plus grand-chose à dire après l'entrée en vigueur de la LOIDP nouvelle il demande si des communications seront faites sur le plan quadriennal. Il peut vivre sans participer au budget si de vraies projections sur les stratégies mises en place et des explications régulières seront données, mais expose que, si la commission n'était plus informée des questions stratégiques en lien avec les SIG, il faudrait alors revoir et le titre et l'utilité de la présente commission.* »

A l'issue de ces échanges, il est convenu d'entendre le Conseil d'Etat, l'audition des SIG étant écartée... ce n'est en effet pas à eux de dire comment et via quelle instance l'Etat doit approuver (ou non) leur budget.

Lors de la séance du 21 avril 2018, la commission a entendu le président du Conseil d'Etat François Longchamp. Celui-ci a plaidé pour le maintien des dispositions de la nouvelle LOIDP en soulignant « *que les différents partis avaient les uns et les autres indiqué que cette loi était bonne et juste car elle fixait des règles claires de gouvernance dans les établissements publics. Les discussions ont été menées sans limites de temps, la loi a été examinée lors de pas moins de 1400 jours de commission, avant d'être traitée en plénière...* »

Il souligne « *que les règles ont été modifiées pour établir un corpus de règles uniformes, indépendamment des activités concernées. Dans ce cadre, parmi les nombreuses dispositions de cette loi nouvelle, l'art. 32 LOIDP prévoit que les projets de budget sont soumis à l'approbation du Conseil*

d'Etat. Il ajoute « que les états financiers et les rapports de gestion font aussi l'objet de règles uniformes ».

L'auteur du PL répond « qu'il faut admettre que la question de la compétence d'adoption du budget n'a pas été traitée en tant que telle et ne figure dans aucun des multiples rapports concernant la LOIDP. Il ajoute que si le doigt avait été mis sur cette question, le Conseil d'Etat se serait aperçu que la LRGC comporte toujours la disposition prévoyant d'approuver le budget des SIG. Il en conclut que l'aspect particulier du vote du budget a échappé à la vigilance des commissaires et du Conseil d'Etat. Il estime que ce PL de modification la LOIDP est une intervention modeste et conservatrice. »

Il répond ensuite à l'argument qui consiste à dire que, si on modifie la loi pour les SIG, il faut alors le faire pour les autres institutions, en indiquant que des débats fondamentaux ont lieu autour de l'énergie, qui ne sont pas forcément les mêmes que pour les autres établissements. De ce point de vue, le maintien de l'approbation du budget devant le Grand Conseil, qui peut certes être rapide et non controversée, a quand même la vertu de la transparence, autour d'une régie qui constitue un acteur central de la politique énergétique du canton.

En résumé, il constate que la discussion sur l'approbation du budget des SIG pose la question de l'indépendance de cette entreprise publique par rapport au Conseil d'Etat. Il relève que le Conseil d'Etat bénéficie déjà de prérogatives non négligeables, comme celles de nommer les hauts cadres et le président du conseil d'administration et que le changement apporté par la LOIDP ne fait que renforcer un pouvoir déjà très fort.

M. Longchamp indique que *« le fait d'instituer une exception pour les SIG n'est pas d'une gravité totale, mais que c'est en contradiction avec ce que le Grand Conseil a martelé pendant des années en demandant des règles homogènes pour les entreprises publiques. »*

Il souligne *« que si les députés souhaitent affirmer quelque chose en rapport à la stratégie budgétaire et financière des SIG, ils auront toujours l'occasion de le faire en commission financière, avec la possibilité de refuser la partie des comptes consolidés qui exprimerait une vision politique par hypothèse différente de celle du Grand Conseil. Il relève que la question n'est pas anodine, qu'elle peut mettre en doute l'utilité du conseil d'administration, si le vote du budget est de la compétence du Grand Conseil. »*

Un député UDC dit « *comprendre que le Conseil d'Etat veuille avoir la mainmise sur les institutions subventionnées, mais les SIG ne sont pas subventionnés, ce qui incite à garder les prérogatives du Grand Conseil.* »

L'auteur du projet retourne la question de M. Longchamp qui demandait « *à quoi cela peut servir au Grand Conseil de voter le budget ?* » et demande à son tour en conséquence « *à quoi cela sert au Conseil d'Etat de pouvoir voter le budget ?* » Il se dit bien conscient du caractère vital des SIG pour l'ensemble de l'activité économique, raison pour laquelle il appelle à un contrôle public.

Mais la vraie question en débat *ici* est selon lui de traiter du degré de contrôle dans les rapports exécutif-législatif, c'est-à-dire qu'au fond, encore une fois, c'est une question de répartition des tâches entre le Grand Conseil et le Conseil d'Etat qui doit être tranchée.

Le président du Conseil d'Etat considère que ce qui se joue ici relève de « *la nostalgie de combats anciens et nobles, mais qui ne sont pas les instruments qui serviront pour construire l'avenir* » du premier signataire du projet. Celui-ci remercie de l'hommage (un peu funèbre !) mais considère que le PL a toute son actualité, même s'il est – en effet – conservateur.

Sur ces entrefaites, le président met aux voix l'entrée en matière du PL 12224.

Pour : 6 (1 EAG, 1 S, 1 Ve, 1 UDC, 2 MCG)

Contre : 5 (1 PDC, 4 PLR)

Abst. : 1 (1 UDC)

Aucune proposition d'amendement n'est formulée au deuxième débat. Au vote final, le PL 12224 est accepté par un vote identique à celui rapporté ci-dessus.

3. Conclusion

Au vu de ces explications, je vous invite au nom de la commission de l'énergie et des SIG de voter le présent projet aux motifs que celui-ci :

- conserve les prérogatives actuelles et historiques du parlement en matière de contrôle démocratique sur les SIG ;
- donne un signal en ce qui concerne notre engagement en faveur des SIG et de leur rôle central dans la politique énergétique genevoise ;

- évite une concentration malsaine de pouvoirs entre les mains du gouvernement, qui en a déjà bien assez comme ça, et contribue à respecter l'autonomie nécessaire des SIG ;
- Corrige une « réforme » discutable introduite, au mieux par inadvertance, sans débat, du fait de la complexité des échanges autour de la LOIDP.

Projet de loi (12224-A)

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.

Date de dépôt : 30 avril 2018

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M. Guy Mettan

Mesdames et
Messieurs les députés,

Durant la précédente législature, un débat identique à celui d'aujourd'hui sur l'approbation du budget des régies publiques avait eu lieu au sujet de la question de la présence d'un membre par parti siégeant dans les conseils d'administration. La loi avait été soumise au référendum et le peuple avait refusé cette loi. C'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat a redéposé une nouvelle loi en enlevant la disposition contestée, par respect pour le vote du peuple. Cependant, les différents partis avaient indiqué que cette loi était bonne et juste, car elle fixait des règles claires de gouvernance dans les établissements publics. Les discussions ont été menées sans limites de temps, la loi a été examinée lors de pas moins de 1400 jours de commission, avant d'être traitée en plénière le 22 septembre 2017.

La loi vise à donner une construction cohérente aux différents établissements de droit public genevois en harmonisant les règles s'appliquant aux institutions telles que l'aéroport, les HUG, les SIG, etc. qui bénéficiaient de lois spécifiques au sujet du vote du budget, de la composition des conseils d'administration, de la procédure de nomination et révocation, des questions de liens d'intérêts, du devoir de fidélité, de la rémunération des administrateurs, des questions du fonctionnement et du statut du personnel.

Le Grand Conseil avait montré par de larges majorités son intention de donner une cohérence et des règles minimales identiques aux régies publiques, en constituant une liste d'établissements visés par la nouvelle loi, dans le but que les nouvelles règles s'appliquassent mutatis mutandis non pas seulement aux six établissements principaux, mais en plus à d'autres entités de moindre importance, telles que la Fondation des parkings ou la Maison de Vessy. Les règles ont été modifiées pour établir un corpus de règles uniformes, indépendamment des activités concernées. Dans ce cadre, parmi les nombreuses dispositions de cette loi nouvelle, l'art. 32 LOIDP prévoit que

les projets de budget sont soumis à l'approbation du Conseil d'Etat. Les états financiers et les rapports de gestion font aussi l'objet de règles uniformes. Le peuple a refusé cette loi sur un point différent de la question du vote des budgets, et l'élaboration de la loi a fait l'objet d'un traitement parlementaire de 1400 jours de commission, raison pour laquelle aucune règle n'a été modifiée à l'insu du Grand Conseil : le degré de connaissance dans le processus législatif est sans précédent et exceptionnel. Le processus a été absolument transparent et clair. Le PL en question vise à modifier les règles sur les SIG, et à faire une exception sur un point qui n'est pas central.

Le fait de soumettre le budget à l'approbation du Conseil d'Etat n'empêche pas la commission de l'examiner : différents éléments du budget des SIG sont présentés dans le budget consolidé de toutes les organisations de droit public dans lesquelles l'Etat de Genève est majoritaire. En cas d'acceptation du PL, les SIG seraient soumis à des règles différentes, ce qui amènerait un changement fondamental de direction sur un des points longuement discutés en commission et qui a fait l'objet d'un long processus. La question fondamentale posée par le PL est de savoir si une exception doit être accordée pour les SIG.

Instituer une exception pour les SIG n'est pas d'une gravité totale, mais ce serait en contradiction avec ce que le Grand Conseil a martelé pendant des années en demandant des règles homogènes pour les entreprises publiques. La Cour des comptes ne cesse de répéter que ces règles sont archaïques. La vraie question est celle du contrôle parlementaire, plus précisément de savoir si ce dernier doit s'exprimer par le biais du vote du budget des SIG par le Grand Conseil, savoir s'il conviendrait, pour un motif historique, de traiter séparément les SIG, reliés à l'invention de l'électricité, des hôpitaux, dont la création remonte à Calvin.

Si les députés souhaitent affirmer quelque chose par rapport à la stratégie budgétaire et financière des SIG, ils peuvent toujours refuser la partie des comptes consolidés qui exprimerait une vision politique par hypothèse différente de celle du Grand Conseil. La question n'est pas anodine, car elle peut mettre en doute l'utilité du conseil d'administration, si le vote du budget est de la compétence du Grand Conseil : cela pourrait poser des difficultés de fonctionnement majeures. Le contrôle parlementaire peut être exercé avec ou sans la disposition.

En conclusion, la minorité de la commission vous demande donc, Mesdames et Messieurs les députés, de rejeter ce projet de loi.