

*Date de dépôt : 2 mai 2022*

## **Rapport**

**de la commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil chargée d'étudier le projet de loi de M<sup>mes</sup> et MM. Alexis Barbey, Francine de Planta, Céline Zuber-Roy, Murat-Julian Alder, Jacques Béné, Alexandre de Senarclens, Philippe Morel, Helena Rigotti, Yvan Zweifel, Vincent Subilia, Raymond Wicky, Véronique Kämpfen, Natacha Buffet-Desfayes, Pierre Nicollier, Jean-Pierre Pasquier, Sylvie Jay, Diane Barbier-Mueller, Jean-Marc Guinchard, Jacques Blondin, Claude Bocquet, Delphine Bachmann 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<sup>me</sup> Badia Luthi (page 1)*

*Rapport de minorité de M<sup>me</sup> Joëlle Fiss (page 25)*

### **RAPPORT DE LA MAJORITÉ**

#### **Rapport de M<sup>me</sup> Badia Luthi**

Mesdames les députées,  
Messieurs les députés

La commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil a examiné ce projet de loi lors des séances des 1<sup>er</sup> décembre 2021, 19 janvier, 2 février et 30 mars 2022. Présidés par M. Pierre Conne, les députés ont été assistés dans leurs travaux par M. Fabien Mangilli, directeur des Affaires juridiques (DAJ), et M. Jean Luc Constant, secrétaire scientifique (SGGC). Les procès-verbaux ont été tenus par M. Aurélien Krause. Que toutes ces personnes soient remerciées pour leur précieuse contribution aux travaux de la commission.

## Séance du 1<sup>er</sup> décembre 2021

### Présentation du projet de loi par son auteur, M. Alexis Barbey

M. Barbey explique que la simplification de la procédure de l'examen des comptes de l'Etat a déjà fait l'objet d'un projet de loi, PL 12067, déposé en 2017 et refusé par le Grand Conseil. Le PL 13031 est donc une nouvelle version de ce projet de loi. Ce dernier part du constat que les débats sur les comptes sont d'une part extrêmement, difficiles à suivre pour la population et d'autre part, relativement répétitifs pour les parlementaires. Cela s'explique par le fait que les débats sont fondés sur la liste des politiques publiques. En effet, chaque groupe s'exprime tour à tour sur chaque politique publique et tend à se répéter d'une intervention à l'autre. Cela ne permet donc pas de donner une image claire de la position de chaque groupe par rapport à la politique du Conseil d'Etat.

Concernant les objectifs de ce projet de loi, M. Barbey explique qu'il est difficile de s'exprimer sur les comptes à proprement dit, car ces derniers peuvent uniquement être considérés comme justes ou faux par rapport au budget. L'importance du débat sur les comptes concerne donc davantage le rapport de gestion du Conseil d'Etat. Par conséquent, l'objectif de ce projet de loi est double. Premièrement, il a pour objectif de rendre sa noblesse au débat sur les comptes en renforçant sa capacité à traduire les positions politiques des différents groupes. Deuxièmement, il permet de gagner du temps lors du traitement des comptes. En effet, alors qu'au sein du parlement fédéral, le traitement des comptes annuels dure entre 2h00 et 2h30, il requiert deux séances du Grand Conseil genevois. La diminution de la durée de débat sur les comptes permettrait de dégager davantage de temps pour le traitement d'autres objets à l'ordre du jour du Grand Conseil.

Il pointe que le projet de loi permettrait :

- d'avoir un débat sur les comptes plus dense, en diminuant les répétitions ;
- d'être plus concis, car les politiques publiques seraient regroupées dans une seule et même intervention ;
- d'être sélectif, car chaque groupe ne s'exprimerait que sur l'essentiel.

M. Barbey souligne que la sélectivité du débat est une notion importante. En effet, il apparaît que lors du débat sur les comptes, les groupes se sentent obligés de s'exprimer sur chacune des politiques publiques, et ce, même s'ils n'affichent pas un avis pour ou contre très marqué. En d'autres termes, les groupes s'expriment sur des politiques publiques même lorsque celles-ci n'influencent pas leur vote final sur les comptes.

Quant à la méthode du déroulement du débat sur les comptes, il explique que ce projet de loi a pour vocation de faire passer le débat sur les comptes d'une logique de politiques publiques à une logique d'opinion des groupes. Il s'agirait donc de procéder à un débat commun sur l'ensemble des politiques publiques, un débat sur les états financiers et un débat sur les entités détenues. Néanmoins, chacune des politiques publiques, ainsi que les comptes des entités détenues et des entités du périmètre de consolidation de l'Etat continueraient d'être votés de manière séparée conformément à la loi. Le projet de loi oblige donc les groupes à travailler en amont sur ce qu'ils souhaitent faire passer comme message au Conseil d'Etat, une forte divergence ou convergence avec la politique de l'exécutif.

Il rappelle qu'un projet de loi de même nature a déjà été déposé en 2017. Or, ce projet de loi avait fait l'objet de critiques de trois natures : un déficit démocratique, un manque de lisibilité et une perte de visibilité des commissions. Ainsi, ces critiques ont été prises en compte lors de la rédaction de ce nouveau projet de loi :

1. **Déficit démocratique** : selon une simulation préparée par M. Barbey, les débats dureraient plus de huit heures. Dans ce cadre, chaque groupe bénéficierait de 40 minutes d'intervention, ce qui laisse le temps de façonner un message et d'exprimer son opinion. Pour rappel, le projet de loi a pour but de passer d'une logique d'obligation de s'exprimer à une logique de choix des thèmes sur lesquels les groupes souhaitent se prononcer.
2. **Manque de lisibilité** : le traitement des opinions des groupes d'une façon plus globale permet de dresser un tableau plus clair des opinions politiques de chaque groupe. Cela permet à la population d'avoir une meilleure vision du positionnement de chaque parti.
3. **Perte de visibilité des commissions** : sur les 40 minutes d'expression prévues pour chaque groupe, il est parfaitement possible de mettre en avant une commission en faisant intervenir le ou la responsable de la commission en question pour chacun des groupes.

Pour finir, M. Barbey souligne que ce projet de loi s'inscrit dans un strict respect de la loi, chaque vote est effectué conformément à la LRGC. Néanmoins, le projet s'inscrit dans une volonté de changer de paradigme lors du traitement des comptes. Il s'agit en effet de passer d'un débat par politique publique à un débat d'ensemble par groupe. Cela permet de rendre le débat plus clair et plus compréhensible pour le public en mettant en avant la position de chaque groupe. Le projet de loi permet en outre un gain de temps, car les débats se concentreront sur l'essentiel. C'est pourquoi, la nouvelle

organisation des débats prévue par ce projet de loi semble utile non seulement pour le Grand Conseil mais également pour la population et les médias, qui pourront apprécier de manière plus claire les positions des groupes. Ce projet de loi pourrait donc être résumé selon la phrase suivante : lorsqu'il n'y a rien à dire, il n'est pas nécessaire de s'exprimer.

Un commissaire (S) indique avoir déjà eu l'occasion de débattre de ce sujet lors du dépôt du précédent projet de loi concernant cette thématique. Sur le fond, l'on peut comprendre la volonté de réduction du temps de traitement lors des débats sur les comptes. Néanmoins, il pourrait être également envisageable d'adresser un message au Bureau du Grand Conseil, qui est compétent pour l'attribution de la durée totale du temps de parole. Il se dit favorable à un débat d'ensemble plutôt qu'à une expression des groupes sur chaque politique publique séparément. Cela pousse les groupes à prioriser les thèmes qu'ils souhaitent aborder lors du traitement des comptes. Cependant, malgré un débat d'ensemble, il est important que chaque politique publique soit votée séparément. L'article 138, alinéa 3 LRGC mentionne « (...) *Ensuite, la gestion de chaque politique publique est mise aux voix.* ». Or, la formulation du projet de loi à l'article 138, alinéa 4 indique que « *[l]ensemble des politiques publiques est ensuite mis aux voix.* ». Il semble toutefois important que chaque politique publique soit votée séparément. Bien que le Conseil d'Etat soit un collège, il est important que les députés puissent s'exprimer par un avis positif ou négatif à l'attention du membre du Conseil d'Etat en charge de la politique publique. Par conséquent, bien qu'un gain de temps lors du traitement des comptes soit souhaitable, celui-ci ne doit pas se faire au détriment des votes par politique publique. Ces votes séparés représentent en effet un aspect démocratique important. Pour finir, ce commissaire (S) veut savoir si le parlement n'est pas tenu par un aspect légal de voter les états financiers de manière séparée. Il semblerait en effet particulier de procéder à un seul vote sur des entités différentes.

M. Barbey confirme que la formulation du projet de loi est susceptible de générer un malentendu. En effet, il est prévu que chaque politique publique soit votée de manière séparée, tout comme chaque entité détenue. Cette obligation de vote est inscrite dans la LRGC. Par conséquent, le projet de loi vise à prévoir un débat commun, mais un vote séparé sur les politiques publiques.

Le commissaire (S) remercie M. Barbey pour ses explications et poursuit. Il pourrait par conséquent être utile de modifier l'article 138, alinéa 4 du projet de loi en reprenant la formulation de l'article 138, alinéa 3 LRGC actuel : » *la gestion de chaque politique publique est mise aux voix.* ».

Il confirme que la formulation du projet de loi peut prêter à confusion, d'où un amendement qui modifierait cette formulation, afin d'inscrire clairement que les politiques publiques sont votées séparément, permettrait de clarifier le texte. Il demande si un amendement à l'article 138, alinéa 4 du projet de loi qui reprendrait l'article 138, alinéa 3 actuel de la LRGC conviendrait.

Après avoir confirmé les propos du commissaire (S) concernant l'amendement, M. Barbey expose un diagramme représentant une simulation de la structure des débats selon le PL 13031. Il explique que le diagramme expose verticalement le déroulement des débats dans le temps et horizontalement, l'attribution du temps de parole par groupe et pour le Conseil d'Etat. La séance se déroulerait comme suit : un débat et un vote d'entrée en matière (47 min.) ; un débat et un vote par politique publique sur les rapports de gestion (198 min.) ; un débat et un vote sur les Etats financiers (70 min.) ; un débat et 15 votes pour les entités détenues (75 min.) ; un débat et un vote sur les comptes consolidés (92 min.). Le temps de parole de chaque groupe et du Conseil d'Etat est également indiqué pour chaque débat. M. Barbey indique qu'au total, le traitement des comptes représenterait plus de huit heures de séance. Durant cette période, chaque groupe a l'occasion de s'exprimer durant 48 minutes et le Conseil d'Etat durant 70 minutes. Cela devrait laisser suffisamment de temps aux groupes pour exprimer leur opinion sans être frustrés.

Un commissaire (Ve) indique que la sous-commission des droits politiques a émis voici deux ou trois ans un certain nombre de recommandations afin d'accélérer les débats. La sous-commission n'est pas entrée en matière sur un regroupement des débats, mais sur un raccourcissement de ces derniers. Cette résolution a été apportée au Bureau du Grand Conseil, qui l'a prise en considération. Actuellement, les temps de parole sont relativement restreints. Par conséquent, les groupes sont plus sélectifs dans le choix des thèmes abordés lors des débats sur les comptes. A titre d'exemple, le groupe des Verts ne s'exprime pas sur l'ensemble des politiques publiques. En effet, un tri parmi les politiques publiques est effectué lors du caucus qui précède le débat sur les comptes afin de déterminer sur quelle thématique le groupe s'exprimera. Le commissaire (Ve) veut savoir si cette amélioration prévue par la sous-commission des droits politiques est déjà une avancée positive aux yeux de M. Barbey.

M. Barbey indique que ce changement va dans la bonne direction. Il est en effet possible de constater un raccourcissement des débats depuis deux ans. Néanmoins, il est toujours délicat de jouer sur le temps de parole, car il existe un risque de limiter de manière trop stricte l'expression démocratique.

Par conséquent, une limitation du temps de parole peut être bénéfique, jusqu'à un certain point, au-delà duquel elle nuit au débat démocratique.

Le commissaire (Ve) note que la simulation de M. Barbey prévoit, lors du débat sur les rapports de gestion, que chaque groupe s'exprime durant 20 minutes sur l'ensemble des politiques publiques. Il demande si ce temps de parole est véritablement de nature à rendre le débat plus clair. En effet, la procédure actuelle d'un débat par politique publique semble offrir davantage de structure.

M. Barbey précise que l'attente des auditeurs lors du débat sur les comptes est de comprendre de quelle manière le groupe auquel il s'identifie se positionne par rapport à la politique du Conseil d'Etat. Actuellement, les débats par politique publique poussent chaque groupe à s'exprimer tour à tour, ce qui tend à diluer le message politique. *A contrario*, un débat sur l'ensemble des politiques publiques permet de donner un message clair sur l'appréciation de la politique du Conseil d'Etat dans son ensemble. Cette manière de procéder semble mieux refléter les attentes du public. La clarté du message politique de chaque groupe serait plus grande si le débat se tenait sur l'ensemble des politiques publiques.

Le même commissaire (Ve) fait remarquer que selon l'organisation prévue par le projet de loi, le président du Grand Conseil n'appellerait plus les politiques publiques, mais les groupes, qui s'exprimeraient sur l'ensemble des politiques publiques durant 20 minutes. Dans ce cadre, il s'écoulerait entre deux et trois heures de débat entre le premier et le dernier groupe qui s'exprime. M. Barbey confirme que l'ensemble des débats durerait environ trois heures avant de passer au vote.

Un commissaire (MCG) rappelle que le système politique cantonal ne fonctionne pas selon un modèle de coalition gouvernementale, mais selon un système de concordance. Le fait que chaque groupe puisse s'exprimer sur l'ensemble des politiques publiques en une fois est une bonne chose. Il n'est toutefois pas certain que 10 minutes par groupes soient nécessaires pour le débat final. Cet aspect pourra être discuté lors des travaux en commission. De plus, il est à souligner que le parlement n'est pas soumis au Conseil d'Etat. Si les politiques publiques ne sont pas menées de manière satisfaisante, les groupes doivent pouvoir exprimer leur mécontentement, y compris lorsque celui-ci concerne une politique menée par un membre du Conseil d'Etat du groupe. Il s'agit d'une différence principale entre un système de coalition et un système de concordance. Il pointe que la remarque de son préopinant socialiste est intéressante car il semble utile de reprendre cette question de la formulation du projet de loi. Par conséquent, il conviendrait d'entrer en matière.

Le commissaire (Ve) qui s'est exprimé précédemment note que les débats sont souvent déséquilibrés en termes de temps de parole, notamment lorsqu'il y a un rapport de majorité et deux ou trois rapports de minorité. Bien que le droit des minorités à être entendues doit être garanti, il demande si cet aspect a été pris en compte lors de la rédaction du projet de loi.

M. Barbey constate que les minorités sont respectées, car tous les groupes ont droit au même temps de parole. Elles auront donc la possibilité de faire valoir leurs divergences ou leurs exigences non remplies par le Conseil d'Etat. Il indique que la question des rapporteurs est toutefois intéressante. Dans ce projet de loi, la notion de rapporteur est plus vague, dans la mesure où chaque groupe ne bénéficie pas d'un temps de parole supplémentaire par rapporteur. Par conséquent, l'avantage de déposer un rapport est moins grand. Néanmoins, le débat permet d'exposer les différences d'opinion. Celles-ci seront mieux perçues par les auditeurs.

Le même commissaire (Ve) note que ce point est important car un temps de parole de 20 minutes est donné aux groupes, mais aucun temps de parole supplémentaire n'est prévu pour les rapporteurs. M. Barbey le confirme.

Le commissaire (Ve) poursuit pour mentionner qu'il pourrait être envisagé de donner la parole aux rapporteurs de majorité et de minorité lors du premier débat et lors du débat final.

M. Barbey indique que des amendements dans ce sens sont envisageables. La commission aura donc la possibilité de travailler sur ce texte afin que chaque groupe ne se sente pas prétérité en termes de temps de parole.

Le commissaire (MCG) rappelle que la force du système suisse est que le parlement n'est constitué que de minorités. En effet, les majorités sont mobiles et actionnées en fonction des sujets traités. Par conséquent, il ne revient pas au projet de loi de prévoir du temps de parole pour les rapporteurs. Il appartient en effet à chaque groupe de se constituer en majorité ou en minorité selon les sujets.

Un autre commissaire (S) note que ce projet de loi implique une disparition du débat thématique sur le bilan de l'année dans le cadre des comptes. Cette nouvelle organisation risque d'engendrer un manque de structure dans le débat. A cet égard, il annonce rejoindre l'avis de son préopinant (Ve). Il conviendrait mieux de limiter dans la loi l'emprise temporelle des débats thématiques – ce qui pousserait les groupes à ne pas s'exprimer sur l'ensemble des sujets – plutôt que de créer un débat lors duquel l'ensemble des thématiques se mélangent. Il demande si M. Barbey a envisagé une limitation temporelle des débats et si cette hypothèse lui semblerait réaliste.

M. Barbey note que la proposition de ce commissaire (S) de limiter le temps de parole tout en maintenant un débat par politique publique est la voie qu'a suivi la sous-commission des droits politiques et le Bureau. Il existe toutefois deux limites à cet exercice. Premièrement, il est nécessaire de garantir suffisamment de temps de parole pour qu'un groupe puisse s'exprimer sur une politique publique qui lui tient à cœur de façon complète. Par conséquent, si le temps de parole est trop réduit, les groupes pourraient s'en retrouver frustrés.

Le même commissaire (S) déclare qu'il comprend les arguments de M. Barbey. Néanmoins, le fait de ne plus prévoir de débat par politique publique semble trop restrictif. Il semble en effet que le temps de parole actuel pourrait être réduit sans contrevenir à la qualité du débat par politique publique. Selon le système prévu par le projet de loi, les comptes donneraient lieu à un débat commun sur l'ensemble des politiques publiques, mais à un vote séparé par politique publique. Il s'agit d'un changement radical d'organisation. Il confirme que bien qu'il comprenne le point de vue de son collègue (S), selon lui, un vote par politique publique sans débat par politique publique est une demi-mesure qui ne fait pas sens et qui manquerait de lisibilité.

M. Barbey ajoute deuxièmement que le système proposé par le commissaire (S) ne permet pas d'éviter des répétitions. En effet, lors des débats par politique publique, chaque groupe se sent obligé d'exprimer un avis qui est parfois similaire à celui d'un autre groupe. Dès lors, la question se pose de savoir s'il n'est pas préférable de prévoir un débat groupé sur l'ensemble des politiques publiques afin que chaque groupe puisse faire valoir ses priorités et les faire entendre. Il confirme qu'il est convaincu qu'un débat par groupe sur l'ensemble des politiques publiques permettrait de redonner une dynamique positive dans le traitement des comptes.

Le commissaire (S) réplique que déjà actuellement, certains groupes ne s'expriment pas sur les politiques publiques qu'ils n'estiment pas prioritaires. A titre d'exemple, si le temps de parole de 60 minutes prévu pour l'ensemble des politiques publiques est réduit à 30 minutes, cela pousserait les groupes à opérer avec une plus grande priorisation des thématiques. En outre, l'organisation prévue par le projet de loi impliquerait qu'un groupe s'exprime, par exemple, sur les politiques publiques A, B et C ; qu'un autre groupe s'exprime sur les politiques publiques B, D et F, etc. Dans ce cadre, l'on peut craindre que le débat devienne compliqué à comprendre, car toutes les thématiques se mélangent.

M. Barbey comprend ces inquiétudes, mais ne les partage pas. En effet, ce qui est important lors du débat sur les comptes, est la position d'un groupe

par rapport au travail du Conseil d'Etat. Cette opinion se forge en fonction de plusieurs politiques publiques. Dans ce cadre, le temps de parole par groupe permet à chacun d'exprimer de manière sélective et globale son approbation ou son mécontentement vis-à-vis de la politique menée par un magistrat ou une magistrate.

Un commissaire (EAG) intervient pour dire qu'il partage le sentiment d'insatisfaction par rapport aux débats sur les comptes ainsi que sur la volonté de renforcer le positionnement des groupes par rapport à la politique menée par le Conseil d'Etat. Néanmoins, la suppression des rapporteurs et de leur rôle est une modification radicale qui pose problème (...) <sup>1</sup>

Un commissaire (UDC) déclare que ce projet de loi semble aller dans la bonne direction. De plus, comme rappelé par son préopinant (Ve), le travail en sous-commission des droits politiques sur la réduction du temps de traitement des comptes a déjà porté ses fruits. Néanmoins, il apparaît que le projet de loi, à l'article 138, remplace le débat ouvert au Grand Conseil par un débat confidentiel en commission des finances. Il pointe que cela pose en effet des questions en termes de transparence des débats.

M. Barbey indique que selon le projet de loi, la commission des finances serait amenée à examiner les comptes et à influencer de façon sensible sur le positionnement de chaque groupe. A ce titre, le travail en commission des finances ne sera ni plus grand ni plus petit, mais de nature différente en termes de communication. Ce mode de communication est plus pertinent est lisible, car ce qui intéresse la population n'est pas de connaître l'opinion de chaque groupe sur les 13 politiques publiques. En effet, les auditeurs sont davantage intéressés à connaître la position des groupes auxquels ils se sentent attachés par rapport au travail du gouvernement et de son respect des objectifs fixés dans le budget.

Le même commissaire (UDC) demande si, selon le projet de loi, la plénière sera amenée à uniquement commenter le travail de la commission des finances, sans pouvoir remettre en cause le vote qui en est issu.

M. Barbey estime qu'au contraire, les groupes qui se prononcent sur les politiques publiques pourront mieux se rendre compte des raisons pour lesquels ils acceptent ou refusent les comptes, après avoir dressé un tableau sur l'ensemble des politiques publiques. Dans ce cadre, le pouvoir de la commission des finances ne sera pas plus grand mais le pouvoir de communication des groupes sera quant à lui renforcé. Il ne s'agit pas de créer

---

<sup>1</sup> Le commissaire (Ve) n'a pas pu finir son intervention car connexion perdue.

un système comme celui du canton de Vaud, dans lequel seule la commission des finances décide du vote sur les comptes.

### *Discussion interne*

Un commissaire (S) propose une audition du Bureau et un commissaire (EAG) s'accorde avec cette proposition.

Un commissaire (Ve) propose d'auditionner le Bureau et le sautier et un commissaire (PLR) confirme l'importance d'entendre le Bureau sur ce projet de loi.

Le commissaire (EAG) qui a été déconnecté de la séance et n'a pas pu poser sa question sur la suppression des rapporteurs qu'implique ce projet de loi, évoque que le projet introduit un changement paradigmatique important relatif à l'interaction entre le travail en commission et le travail en plénière. Les rapporteurs ont pour vocation de traduire les travaux en commission devant la plénière. Dans le cadre de ce projet de loi, la commission des finances se verrait privée de l'expression de ses représentants rapporteurs. Ainsi, il propose de prévoir une audition de la commission des finances.

Le président prend note des deux propositions d'auditions : d'une part le Bureau du Grand Conseil accompagné du sautier ; d'autre part le président de la commission des finances accompagné d'un autre membre, probablement son vice-président.

Un commissaire (PDC) indique qu'habituellement, lorsqu'il s'agit de modifier la loi portant règlement du Grand Conseil (LRGC), la commission auditionne le président du Grand Conseil, ainsi que le sautier, qui se font représentants du Bureau.

Un commissaire (UDC) estime pour sa part que ce projet de loi introduit des modifications de fond. Par conséquent, il serait souhaitable d'entendre d'une part les constituants présents dans la commission et d'autre part, éventuellement, l'avis d'un juriste. En effet, il semble que les modifications proposées par le projet de loi soient importantes.

A ce sujet, le président déclare qu'il n'est pas certain que ce projet de loi pose un problème d'un point de vue constitutionnel.

Un commissaire (MCG) ne s'accorde pas avec la proposition d'auditionner uniquement le président du Grand Conseil et le sautier. En effet, il s'agit d'une question éminemment politique qui nécessite d'entendre le Bureau dans son ensemble. Bien qu'il soit important d'entendre le Sautier sur les questions d'organisation des débats, l'aspect politique de ce projet de loi nécessite d'entendre l'ensemble des groupes représentés au sein du

Bureau. A ce titre, la seule audition du président du Grand Conseil n'est pas suffisante. Par ailleurs, pour répondre au commissaire (UDC), il mentionne qu'il ne semble pas que le projet de loi pose des problèmes d'un point de vue constitutionnel. Il s'agit davantage d'une question politique.

Un commissaire (PDC) rassure le commissaire (MCG) sur le fait que sa proposition ne visait pas à écarter la représentation de l'ensemble des groupes. Il s'agissait simplement de notifier qu'habituellement, lorsqu'il s'agit de modifier la LRGC, la commission des droits politiques auditionne le président du Grand Conseil et le sautier en tant que porte-parole du Bureau. Une autre commissaire (PDC) répond à la préoccupation du commissaire (EAG), que le projet de loi ne spécifie aucunement une suppression de la possibilité donnée aux rapporteurs de s'exprimer. Néanmoins, le tableau présenté par M. Barbey a introduit une certaine confusion par rapport au rôle des rapporteurs. Il conviendrait de lui poser la question de la position des rapporteurs dans le tableau transmis.

A ce sujet, le président rappelle que la question a été déjà posée à M. Barbey, qui a répondu qu'il appartient à la commission de décider de la manière d'ingérer les rapporteurs dans le débat.

Un commissaire (S) propose d'entendre le Bureau du Grand Conseil et le sautier. Le Bureau décidera des personnes qu'il souhaite déléguer pour cette audition. En outre, le Bureau doit être entendu en qualité d'organe organisationnel du parlement. Il convient de procéder à cette audition afin de se rendre compte dans un premier temps des problèmes que pourrait poser cette modification, avant d'auditionner, le cas échéant, un constitutionnaliste.

Le commissaire (EAG) estime également que le texte ne pose pas de problème d'un point de vue constitutionnel. Concernant les rapporteurs, il semble que selon le tableau présenté par M. Barbey, un temps de parole était introduit par groupe et non explicitement en fonction des rapporteurs. Bien que cet aspect ne figure pas directement dans le projet de loi, il semble ressortir de la vision des débats présentés par M. Barbey. Cet aspect poserait donc un problème de rapport institutionnel entre le travail en commission et le travail en plénière. Par conséquent, si les rapporteurs sont écartés, il s'agit d'un réel changement de paradigme dans les rapports entre le plénum et les commissions.

En s'exprimant en tant que député, le président mentionne qu'il est nécessaire que les travaux de commission qui sont traduits par les prises de position des rapporteurs figurent non seulement dans les rapports formels, mais également au mémorial des plénières du Grand Conseil. Lors du traitement de ce projet de loi, il sera donc utile de prévoir un mécanisme pour

que les rapporteurs ne soient pas préterités. Il est en effet important que leur prise de position puisse apparaître au mémorial à l'occasion du débat sur les rapports de gestion et sur les comptes.

Un autre commissaire (MCG) note que l'aspect répétitif des débats sur les comptes est justement ce qui figure au mémorial. En effet, chacun inscrit au mémorial sa position, même si cette dernière est la même que la prise de position précédente. Concernant le traitement du projet de loi, il conviendrait que le Bureau soit entendu en tant que représentant des groupes. Par conséquent, il est souhaitable que chaque groupe puisse au préalable déterminer sa position au sein de leurs caucus respectifs. Cette position pourra être transmise au Bureau, qui pourra l'exposer devant la commission.

Le président rappelle les deux propositions d'audition : le président du Grand Conseil accompagné du sautier en tant que porte-parole du Bureau ; le président de la commission des finances accompagné du vice-président.

Le premier commissaire (MCG) annonce s'opposer à auditionner uniquement le président du Grand Conseil et le sautier. Il trouve qu'il est préférable de demander aussi l'audition d'une délégation du Bureau, qui désignera les membres qu'il souhaite envoyer.

Pour finir, les auditions d'une délégation Bureau du Grand Conseil accompagné du sautier, ainsi que du président et du vice-président de la commission des finances sont programmées pour la suite des travaux.

## **Séance du 19 janvier 2022**

### **Audition de M. Diego Esteban, président du Grand Conseil, et de M. Laurent Koelliker, sautier**

M. Esteban rappelle en préambule qu'un projet de loi identique, sauf erreur, avait été déposé le 24 février 2017. Il s'agissait du PL 12067 qui a été refusé par la suite par le Grand Conseil, le 22 novembre 2019. La différence entre ce projet de loi et le PL 13031 se situait à l'article 139, alinéa 5 de la version précédente, qui parlait de 2<sup>e</sup> débat, alors qu'il s'agissait en réalité du 3<sup>e</sup> débat. A l'alinéa 1 de cette même disposition, il y avait deux phrases séparées au lieu d'une seule dans la dernière version, sans incidence sur le fond. A la suite du refus de ce premier projet de loi par le Grand Conseil, le Bureau avait convenu, d'entente avec les chefs de groupes, de réduire l'enveloppe de temps à disposition des rapporteurs.

M. Esteban précise qu'un tableau comparatif montrant la situation qui prévalait en 2019, la réduction de temps en 2021, a été préparé pour permettre la bonne compréhension de la situation. Il ajoute que le minutage

induit par le PL 13031 était simulé. Il explique que la première colonne, de ce tableau, indique le temps de parole tel que proposé par la procédure des comptes en 2019 et, dans la deuxième colonne, le temps qui a été réellement utilisé. Il y a une distinction en fonction des différents éléments du débat. Concrètement, il s'avère que l'entier du temps n'a pas été utilisé. La troisième colonne présente la situation en 2020/2021. La procédure prévoyait une enveloppe de temps réduite d'environ 25%, enveloppe de temps qui n'a elle aussi pas été utilisée dans sa totalité. Les deux colonnes suivantes présentent ce qui a été effectivement utilisé en 2020 et en 2021. La dernière colonne est l'application du projet de loi 13031 selon le diagramme présenté par M. Barbey lors de sa présentation du 1<sup>er</sup> décembre 2021. Un peu plus d'une heure de temps de parole pourrait être gagné. Mais l'estimation de M. Barbey n'inclut pas l'enveloppe de temps pour les rapporteurs et les hors partis. Si l'enveloppe de temps des rapporteurs devait être incluse dans cette prévision, on peut être assuré que l'enveloppe de temps global resterait assez similaire à ce qui a été effectivement utilisé en 2020 et en 2021. En revanche, le temps de parole par objet apparaît assez drastiquement affecté, le débat sur la gestion serait réduit. Quant à les états financiers consolidés, ils seraient augmentés. Mais il n'est pas sûr que cette nouvelle répartition réponde aux souhaits des groupes, qui préfèrent s'exprimer sur le rapport de gestion plutôt que sur les comptes eux-mêmes.

M. Koelliker n'a rien à ajouter à ce stade. Le président Esteban a bien mis en exergue le fait que le projet de loi répartit différemment les temps de parole et octroie un minutage assez important pour les états financiers individuels et consolidés, alors que l'on voit avec l'expérience que ces temps ne sont jamais vraiment utilisés en pratique. En revanche, il réduit assez considérablement le temps pour le rapport de gestion, alors que l'on voit là que le minutage par rapport à la procédure, est suivi de près.

Un commissaire (Ve) constate que le tableau comparatif s'avère très explicite. Le projet de loi représente un carcan qui ferait, s'il devait être adopté, gagner un peu plus d'une heure au Grand Conseil. Il s'enquiert d'un éventuel chiffrage pour l'année 2018. M. Koelliker répond par la négative. Il explique que le tableau comparatif a été établi pour les années 2020 et 2021. L'année 2019 a été ajoutée car il s'agissait de la situation qui avait motivé le dépôt du projet de loi 12067, sachant que les années précédentes n'avaient pas montré de grandes différences. Le temps utilisé était à peu près le même. Il y a eu une évolution par la suite, mais qui n'a pas nécessité de modification légale.

Un commissaire (EAG) avait relevé, lors de la présentation du projet de loi, que ce dernier ne donnait aucune espèce de temps aux rapporteurs, ce qui

lui semblait problématique et emblématique d'un changement de paradigme. Il se demande, dans l'hypothèse où le projet de loi devait être voté, si cela supprimerait pour les rapporteurs la possibilité de prendre la parole ou bien si ces temps viendraient s'ajouter en surcote nécessaire par rapport à ce qui est prévu par le projet. M. Esteban précise que le temps viendrait s'ajouter. Les projets de lois présentés resteraient des projets de lois avec des rapports de commissions qui devront être défendus selon les règles usuelles. Ainsi, l'enveloppe de temps indiquée dans la présentation de M. Barbey se situe en dessous de ce qui serait réellement appliqué du fait de l'absence de temps de parole prévu pour les rapports.

Le commissaire (EAG) note qu'il conviendrait, si la commission décidait d'examiner plus avant le projet de loi, d'ajouter une case avec du temps supplémentaire pour les rapporteurs.

## Séance du 2 février 2022

### *Discussion interne*

Le président informe les commissaires de la position de la commission des finances :

« Lors [sa] dernière séance, la commission des finances a pris la position suivante :

- *La commission des finances n'est pas opposée à une plus grande clarté des débats et une rationalisation du temps consacré aux comptes en séance plénière du Grand Conseil ;*
- *Elle est favorable à un débat d'ensemble plutôt que sur chaque politique publique séparément ;*
- *Elle souhaite conserver un vote séparé par politique publique et entité ;*
- *Elle souhaite préserver un temps de parole aux rapporteurs de majorité et de minorité, en début et fin de débat, dans la mesure où ils ne représentent pas toujours la sensibilité d'un seul groupe politique ;.*
- *Elle ne souhaite pas avoir un rôle plus important que son rôle actuel dans le processus d'approbation des comptes ;*
- *Elle estime que le temps consacré à l'approbation des comptes en séance plénière ne devrait pas dépasser 8h au total. »*

Un commissaire (S) s'accorde avec la position de la commission des finances. La formulation actuelle de l'article 138, alinéa 3 LRGC prévoit qu'» (...) Ensuite, la gestion de chaque politique publique est mise aux voix. ». Or, l'article 138, alinéa 4 du projet de loi indique que « (...)

L'ensemble des politiques publiques est ensuite mis aux voix ». Il déclare qu'à titre personnel, il n'est pas opposé à ce qu'un seul débat se tienne sur l'ensemble des politiques publiques. Néanmoins le vote doit porter sur chaque politique publique séparément. Par conséquent, une modification du texte pour revenir à la formulation originale est nécessaire pour envisager une éventuelle acceptation. Tandis que l'autre commissaire (S) persiste à penser qu'il n'est pas souhaitable de mélanger les débats. En effet, il existe un intérêt pour la population de suivre les débats des politiques publiques une par une. Bien qu'il soit souhaitable de prévoir des mécanismes qui visent à réduire le temps de débat, il ne semble pas judicieux de mélanger les thématiques. Par conséquent, il serait plutôt tenté de refuser ce projet de loi, à moins que les auteurs soient prêts à modifier son contenu, en se contentant de raccourcir la durée des débats tout en maintenant leur structure par politiques publiques.

Un commissaire (MCG) rejoint la position du premier commissaire (S). Il est nécessaire que chaque politique publique soit votée séparément. De plus, la mission principale du parlement est de s'assurer que l'argent public est correctement utilisé. Dans ce cadre, il est important que les débats soient structurés. Il annonce que son groupe rejoint la position de la commission des finances. Toutefois, il est nécessaire que les débats et les votes se fassent séparément par politique publique. Il s'agit d'une condition pour l'acceptation de ce projet de loi.

Un commissaire (PLR) estime qu'il serait souhaitable pour son groupe de consulter M. Barbey, premier signataire, qui a travaillé longuement sur ce projet de loi avant de prendre une position finale.

Le président rappelle les deux positions dégagées des interventions : celle du commissaire (S) qui s'accorde avec un débat commun sur l'ensemble des politiques publiques, mais demande un vote séparé par politique publique ; et celle de l'autre commissaire (S) et du commissaire (MCG) qui souhaitent un débat et un vote par politique publique. Il propose que le commissaire (PLR) consulte M. Barbey, premier signataire du projet de loi pour lui fait part de la position de la commission des finances et des avis exprimés lors de cette séance. M. Barbey pourra alors décider s'il convient de formuler ou non un amendement à son projet de loi. Suite à cette consultation, le projet de loi pourra être remis à l'ordre du jour.

**Séance du 30 mars 2022**

*Suite de discussion interne*

Le président rappelle que la commission avait souhaité qu'il contacte le premier signataire de ce projet de loi dans la mesure où la commission s'orientait vers un compromis qui pourrait figurer sous la forme d'un amendement général à ce projet de loi. Il précise que la commission avait pu prendre connaissance de la prise de position de la Commission des finances sur ce projet de loi. Il rappelle que la commission des droits politiques était partagée entre celles et ceux qui sont d'accord avec l'instruction d'un débat commun sous l'enjeu des politiques publiques, mais avec un vote séparé, et les autres qui souhaitent conserver un débat et un vote par politique publique.

Le président a transmis ces éléments d'information à M. Barbey. Dans sa réponse, ce dernier explique rejoindre la position qui consiste à dire qu'il faut un débat commun sur l'ensemble des politiques publiques avec un vote séparé par politique publique, ce qui correspond à la prise de position de la Commission des finances. Et le président s'enquiert de la position des commissaires à ce sujet.

Un commissaire (S) demande si les positions de M. Barbey et celle de la Commission des finances sont les mêmes. Le président indique que M. Barbey et la Commission des finances souhaitent un débat commun et des votes séparés par politique publique. Il donne pour mémoire lecture du message de la Commission des finances.

Ce même commissaire (S) rejoint la position de la Commission des finances. Il est favorable à réduire le temps de parole au niveau de la procédure des comptes pour avoir un seul débat et plusieurs votes. Pour finir, il déclare que la majorité de son groupe estimant qu'il ne faut rien changer à l'exercice des comptes, de ce fait, il s'abstiendra.

Une commissaire (PDC) s'exprime en tant que membre de la commission qui a suivi les débats et qui constate que le Bureau du Grand Conseil a tout le loisir de limiter ou d'allonger les débats. S'agissant d'un débat d'ensemble avec un vote séparé, elle craint que le débat d'ensemble soit incompréhensible pour le public. Bien que son groupe ait signé ce projet de loi, elle n'y est personnellement pas très favorable.

Un commissaire (EAG) est sceptique sur le maintien du statut des rapporteurs parce qu'il craint que si l'on supprime les rapports de majorité et de minorité de commission, on bouleverse le fonctionnement du Grand Conseil qui est fondé sur le renvoi d'objets en commissions. Ce ne serait pas remplacé par des prises de positions des partis en plénière. Quant à la position de la Commission des finances qui estime qu'il faut conserver cet élément-là du débat, il déclare qu'elle ne le choque pas mais il est difficile d'en discuter sur le plan des principes seulement. Selon lui, il faudrait que

quelqu'un se prête à la mise en musique de la proposition issue de cette commission, puis discuter de ce qui est proposé concrètement. Il demande comment la commission va faire pour avancer et qui est l'auteur de la mise en musique législative de la proposition de la Commission des finances. Le président répond qu'il a prévu de procéder au vote d'entrée en matière. Si elle est acceptée, les auteurs du projet de loi viendront avec des amendements qui reprendront la position de la Commission des finances.

Un commissaire (S) pense que ce qui a été fait au dernier Grand Conseil avec les objets liés sur le Covid montre ce que cela fait en termes de compréhension lorsqu'on mélange des sujets qui n'ont que peu à voir. Il faut être cohérent. Si l'on veut garder des votes séparés par politique publique, c'est que l'on souhaite avoir la possibilité de s'exprimer par politique publique et il ne faut pas le faire de manière mélangée. Il faut que l'on puisse conserver un débat structuré pour que cela ait un sens pour le public. Il y a une certaine ouverture des Socialistes au fait que l'on redimensionne le débat pour autant que l'on garde ces débats séparés. Les Socialistes sont favorables à ce que l'on raccourcisse les débats et que les groupes soient contraints de faire des choix plus drastiques sur leurs prises de parole, pourvu que les débats soient séparés par politique publique. Il demande si une majorité pourrait se dégager au sein de cette commission pour aller dans le sens voulu par la commission des finances en raccourcissant le volume des débats sur les comptes tout en conservant l'organisation du débat par politique publique.

Un commissaire (MCG) voulait aussi relever la problématique rencontrée lorsque les projets Covid ont été abordés. Il révèle que son groupe ne s'est pas concerté au niveau du caucus sur le présent projet de loi mais il est pour sa part favorable à un statu quo parce que pour les comptes, tout le monde n'a pas l'obligation de s'exprimer. C'est un choix de s'exprimer sur certaines politiques publiques. Si on utilise tout le temps de parole qui est dévolu lors des débats, on les allonge. A l'inverse, ceux qui ne sont pas intéressés à s'exprimer sur certains sujets peuvent ne rien dire. Il trouve que ces dernières années, on prend des décisions assez drastiques en termes d'organisation des débats, comme la réduction du temps de parole ou la suppression de la possibilité de poser des questions orales au Conseil d'Etat. Il a l'impression que plus on va de l'avant, plus on veut retirer certaines prérogatives aux députés et il pense que ce n'est pas une bonne chose. Il s'opposera par conséquent au vote d'entrée en matière.

Un commissaire (UDC) trouve qu'il est important que le débat démocratique subsiste, surtout quand on parle du rapport de gestion du Conseil d'Etat. Les dernières directives provenant du Bureau du Grand Conseil indiquaient des temps de parole définis pour chaque groupe qui était

invité à s'exprimer pour autant qu'il ait quelque chose de pertinent à dire. Si chacun y met du sien, il n'est pas nécessaire d'aller vers ce projet de loi, dont l'alinéa 2 lui semble incorrect, c'est-à-dire que le Grand Conseil doit se prononcer sur une décision de commission. Il n'entrera pas en matière sur ce projet de loi pour le moment.

Un commissaire (PLR) déclare que son groupe va soutenir le projet de loi en espérant que, si ce texte ne rencontre pas une acceptation au niveau de la commission, l'on puisse rogner sur les temps de parole car au niveau des comptes, il a l'impression qu'il n'y a pas une vision d'un impact très conséquent par rapport aux déclarations qui pourraient être faites.

Un commissaire (Ve) trouve, suite à l'audition du Sautier, que cette proposition de loi est une fausse bonne idée et qu'elle ne mène à rien. Ces réductions permanentes qui procèdent d'un esprit un peu punitif ne sont pas compatibles avec les besoins du débat démocratique. Il compte sur le savoir-vivre pour que les débats inutiles n'aient pas lieu. Les Verts ne voteront pas l'entrée en matière pour ce projet de loi.

Un autre commissaire (S) indique que les Socialistes vont voter contre ce projet de loi parce qu'il pense qu'il n'y a pas de consensus. Il reste ouvert à l'idée de réduire le temps consacré à ce débat, mais tout en gardant les débats séparés. Il pense que c'est trop éloigné du projet de loi pour voter l'entrée en matière. Si cette dernière est refusée, il reste ouvert à l'idée d'un projet de loi plus consensuel qui recueillerait les signatures des différents groupes pour réduire la voilure des débats sur les comptes.

## **Vote**

Le président met aux voix l'entrée en matière du PL 13031 :

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

***L'entrée en matière du PL 13031 est refusée.***

*Catégorie des débats : II (30 minutes)*

## **Conclusion**

Mesdames les députées et Messieurs les députés, la majorité de la Commission des droits politiques estime que le fonctionnement actuel du traitement du budget annuel permet une structure organisationnelle efficace

des débats au sujet des différents éléments de la politique publique. Il mérite ainsi d'être conservé pour pouvoir débattre politique publique par politique publique.

Si le temps consacré au débat est remis en question, la majorité admet que les enjeux de la planification et de la modalité d'organisation des discussions autour de chaque politique publique sont très importants dans le maintien de la qualité des débats. En effet, le fait que chaque politique publique soit discutée séparément permet au public de suivre et de comprendre les contours de la position des partis politiques sur chaque objet traité.

Ainsi, la majorité vous recommande de refuser le projet de loi 13031 afin de permettre aux débats démocratiques concernant les politiques publiques de subsister d'une manière logique et compréhensible pour les citoyennes et citoyens.

## **Projet de loi (13031-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      Modifications**

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)**

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Le Grand Conseil se prononce sur le résultat de l'examen et du vote de la commission des finances.

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

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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)**

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

<sup>2</sup> Le Grand Conseil se prononce sur le résultat de l'examen et du vote de la commission des finances.

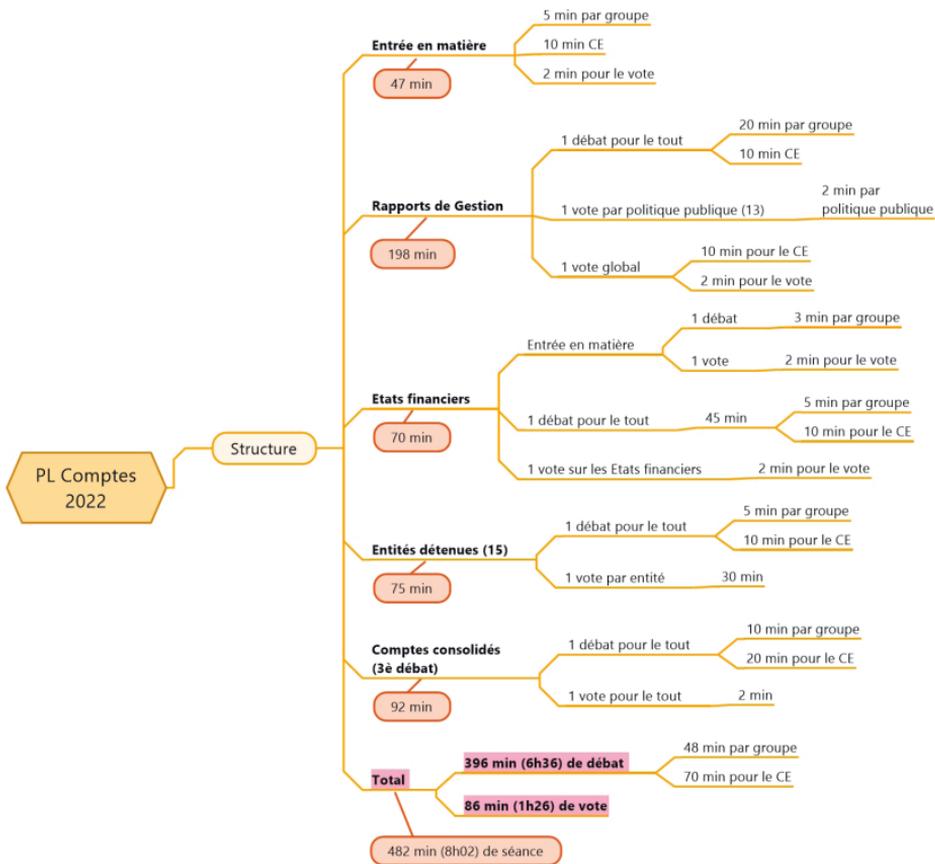
<sup>3</sup> Le premier débat porte sur l'entrée en matière de la loi approuvant les états financiers individuels et ceux des établissements publics.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> A la fin du deuxième 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.



PL 13031

Tableau comparatif

	Procédure 2019	Réel 2019 (comptes 2018)	Procédure 2020/2021	Réel 2020 (comptes 2019)	Réel 2021 (comptes 2020)	PL 13031 (selon diagramme présenté le 1er décembre)
<b>Rapport de gestion</b>						
<i>Entrée en matière</i>	50' (dont 5' CE)	40' (dont 3' CE)	50' (dont 5' CE)	40' (dont 3' CE)	60' (dont 10' CE)	47' (dont 10' CE)
<i>Examen des politiques publiques</i>	500' (dont 90' CE)	488' (dont 75' CE)	350' (dont 60' CE)	347' (dont 80' CE)	345' (dont 64' CE)	188' (dont 10' CE)
<i>Vote final</i>	30' (dont 3' CE)	1'	30' (dont 3' CE)	21' (dont 0' CE)	35' (dont 4' CE)	10' CE
<b>Entités consolidées</b>	150' (dont 12' CE)	105' (dont 8' CE)	130' (dont 15' CE)	125' (dont 0' CE)	117' (dont 20' CE)	75' (dont 10' CE)
<b>Etats financiers individuels</b>	70'	84'	30'	30'	7'	70'
<b>Etats financiers consolidés</b>	30'	3'	30'	3'	1'	92'
<b>Total</b>	<b>830'</b>	<b>721'</b>	<b>620'</b>	<b>566'</b>	<b>565'</b>	<b>482' (1)</b>

(1) Le PL ne prévoit pas d'enveloppe de temps pour les rapporteurs et les hors partis?

**PL 13031 Position de la COFIN du 12.1.22**

La Commission des finances a pris connaissance avec attention du procès-verbal de la commission des droits politiques du 1<sup>er</sup> décembre 2021 et de la présentation du projet de loi par M. Alexis Barbey lors de cette séance. Elle a également débattu du projet de loi dans ses séances du 22 décembre 2021 et du 12 janvier 2022.

Lors de cette dernière séance la commission des finances a pris la position suivante :

- La commission des finances n'est pas opposée à une plus grande clarté des débats et une rationalisation du temps consacré aux comptes en séance plénière du Grand Conseil ;
- Elle est favorable à un débat d'ensemble plutôt que sur chaque politique publique séparément ;
- Elle souhaite conserver un vote séparé par politique publique et entité ;
- Elle souhaite préserver un temps de parole aux rapporteurs de majorité et de minorité, en début et fin de débat, dans la mesure où ils ne représentent pas toujours la sensibilité d'un seul groupe politique ;
- Elle ne souhaite pas avoir un rôle plus important que son rôle actuel dans le processus d'approbation des comptes ;
- Elle estime que le temps consacré à l'approbation des comptes en séance plénière ne devrait pas dépasser 8h au total.

Date de dépôt : 2 mai 2022

## RAPPORT DE LA MINORITÉ

### Rapport de M<sup>me</sup> Joëlle Fiss

Mesdames et  
Messieurs les députés,

*Le rapporteur de minorité recommande au Grand Conseil de voter en faveur de ce projet de loi, qui a été discuté à quatre reprises en commission des droits politiques. Cette motion vise à établir des règles de communication pour encourager clarté, concision et précision sur les comptes, afin de placer le citoyen au centre de la procédure, pour maximiser sa compréhension des comptes et rendre le processus lisible. Par ailleurs, ce projet de loi permettrait un gain de temps considérable dans le travail parlementaire ainsi qu'une réduction de coûts.*

### Contexte

La simplification de la procédure de l'examen des comptes de l'Etat a déjà fait l'objet d'un projet de loi déposé en 2017 – le PL 12067 – refusé par le Grand Conseil. Le PL 13031 est donc une nouvelle version de ce projet de loi.

### L'importance du vote annuel des comptes

Le vote annuel des comptes est l'un des moments les plus importants de la vie parlementaire. Or, et voici le paradoxe, ce vote ne comporte pas de conséquences réelles. Que les comptes soient approuvés ou non, le gouvernement cantonal retournera au travail. *La procédure n'est que pur formalisme.*

### Idée principale

Le projet s'inscrit dans une volonté de changer de paradigme lors du traitement des comptes. Il s'agit en effet de passer d'un débat par politiques publiques à un débat d'ensemble par groupe. Cela permet de rendre le débat

plus clair et plus compréhensible pour le public en mettant en avant la position de chaque groupe. Le projet de loi permet en outre un gain de temps, car les débats se concentreront sur l'essentiel. C'est pourquoi, la nouvelle organisation des débats prévue par ce projet de loi semble utile non seulement pour le Grand Conseil, mais également pour la population et les médias, qui pourront apprécier de manière plus claire les positions des groupes. Pour conclure, ce projet de loi pourrait être résumé selon la phrase suivante : lorsqu'il n'y a rien à dire, il n'est pas nécessaire de s'exprimer.

### **Le débat sur les comptes est destiné aux citoyens**

Aujourd'hui, la procédure des comptes incarne principalement un moment de communication politique, au cours duquel les partis distribuent des bons et des mauvais points selon qu'ils sont satisfaits ou non de l'année écoulée. Soyez minoritaire et les points seront mauvais, participez à la majorité et ils seront bons! L'objectif est de communiquer aux électeurs de quel côté vous vous situez, et pourquoi. Non seulement les conséquences sont inexistantes, mais le processus est long, ennuyeux et indéchiffrable. La plupart des citoyens et certains députés ne comprennent pas, à un moment donné, où l'on en est et ce que cela veut dire. Les raisons sont de plusieurs ordres.

### **La mauvaise recette actuelle**

Tout d'abord, il y a le refus de prendre conscience du caractère déclamatoire des comptes. Ensuite, la structure des débats ne répond à aucune logique. Enfin, les députés se répètent sans cesse. Ce sont ces trois logiques qu'il faut briser.

Il est essentiel d'établir les règles de communication pour encourager clarté, concision, précision. Pour la clarté, la structure des débats doit être lisible, même pour ceux qui ne sont pas impliqués. Pour la concision, il s'agit de limiter le temps consacré au débat. Pour la précision, il faut faire confiance aux orateurs : s'ils ont conscience de l'importance de leurs paroles et qu'on les limite dans le temps, leurs propos seront précis.

### **Clarté, concision et précision**

Il est impératif que chaque groupe politique puisse s'exprimer. Pour cela, il faut lui accorder un temps suffisant et égal, qu'il soit issu de la majorité ou de l'opposition. Cela ne veut pas dire que son temps de parole doit être illimité.

L'objectif est dorénavant clair : *en limitant le temps de parole, l'on amène les intervenants à faire des choix et donc à sélectionner les thèmes qu'ils vont aborder*. En somme, pour choisir leurs sujets, ils vont parler de deux choses : ce en quoi ils soutiennent l'action du gouvernement et ce en quoi ils s'y opposent. Ce sont les deux seuls aspects qui intéressent le citoyen. Et cela peut être exprimé rapidement : dans cette nouvelle structure, plus d'une heure est consacrée à chaque groupe : largement de quoi faire valoir clairement son point de vue, même s'il faut faire preuve d'une concision (très) relative.

Enfin, la sélection des sujets par chaque orateur l'amène à être précis dans son argumentaire. Il s'agit d'aller droit au but. Les auditeurs apprécieront cette nouvelle façon de faire. Elle donne plus de travail en amont pour chaque groupe qui doit se poser la question de ce qui est important pour lui, mais elle gagne en impact des messages.

En effet, il apparaît que lors du débat sur les comptes, les groupes se sentent obligés de s'exprimer sur chacune des politiques publiques, et ce, même s'ils n'affichent pas un avis pour ou contre très marqué. En d'autres termes, les groupes s'expriment sur des politiques publiques même lorsque celles-ci n'influencent pas leur vote final sur les comptes. Cette motion évitera ce problème.

## **Objectifs et comparaisons**

Voter les comptes, comporte essentiellement deux objectifs :

1) Garantir le bon fonctionnement de l'Etat en vérifiant que les dépenses soient restées dans les limites dûment fixées par le budget et 2) Faire passer un message politique sur l'année précédente.

Dans le canton de Vaud, la méthode est différente. C'est la commission des finances qui est chargée 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 elles en ressentent 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 l'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 celles 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).

### **Proposition de procédure**

Les cinq parties du débat sur les comptes sont maintenues :

1. entrée en matière ;
2. examen de la gestion ;
3. examen des états financiers ;
4. examen des entités détenues ;
5. vote global sur les comptes consolidés.

La grande différence tient au fait qu'on ne procède plus à un examen par politique publique et par état financier, mais à un débat global. A l'issue de ces débats, un vote a lieu sur chaque politique publique. Pour des raisons légales, les votes individuels sur les entités détenues sont maintenus.

En effet, il est important de noter que le projet de loi vise à prévoir un débat commun, mais un vote séparé sur les politiques publiques.

Chaque groupe peut ainsi mettre en avant ses points de concordance ou de divergence avec les rapports du Conseil d'Etat. Il n'a plus besoin d'émettre un avis – souvent redondant – sur chaque point, mais peut faire passer ainsi un message politique plus compact, plus clair et plus percutant. Pour la presse et les citoyens, l'on peut espérer ainsi que les positionnements des partis seront plus lisibles et les enjeux plus clairs.

Le Bureau du Grand Conseil fixera lui-même une durée maximale pour chaque intervention. Dans le cas de figure examiné (de 5 à 20 minutes par groupe), les comptes seraient bouclés en moins de 8 heures, soit environ 4 séances. Ce serait un gain d'une demi-journée par rapport à la procédure actuelle, même si celle-ci représente déjà un progrès par rapport à 2019.

### **Avantages de la nouvelle procédure**

La nouvelle procédure changera la perception du débat des comptes. En lui rendant son caractère d'explication à destination du grand public, l'on peut espérer que cet exercice gagnera en popularité et en pédagogie.

Chaque groupe aura le loisir de faire ressortir ses points de désaccord majeur 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 auquel 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.

Ce qui intéresse la population n'est pas de connaître l'opinion de chaque groupe sur les 13 politiques publiques. En effet, les auditeurs sont davantage intéressés à connaître la position des groupes auxquels ils se sentent attachés par rapport au travail du gouvernement et de son respect des objectifs fixés dans le budget.

Les groupes qui se prononcent sur les politiques publiques pourront mieux se rendre compte des raisons pour lesquels ils acceptent ou refusent les comptes, après avoir dressé un tableau sur l'ensemble des politiques publiques. Dans ce cadre, le pouvoir de la commission des finances ne sera pas plus grand, mais le pouvoir de communication des groupes sera quant à lui renforcé.

Rappelons-nous qu'il ne s'agit pas de créer un système comme celui du canton de Vaud, dans lequel seule la commission des finances décide du vote sur les comptes.

### **Gain de temps de travail parlementaire**

Un autre avantage, et non des moindres, consiste en un gain de temps dont bénéficiera ainsi l'ensemble de l'assemblée. En dehors des économies pécuniaires (1 journée de débat de 5 séances coûte environ 80 000 francs au contribuable), ce seront plusieurs points à l'ordre du jour qui pourront alors être traités plus tôt. Enfin, l'on peut affirmer que les droits démocratiques ne seront pas touchés : 6 heures et 36 minutes de débat devraient suffire à exprimer les nuances de chaque groupe.

Au total, le traitement des comptes représenterait plus de huit heures de séance. Durant cette période, chaque groupe a l'occasion de s'exprimer durant 48 minutes et le Conseil d'Etat durant 70 minutes. Cela devrait laisser suffisamment de temps aux groupes pour exprimer leur opinion sans engendrer de frustration.

Les minorités sont respectées, car tous les groupes ont droit au même temps de parole. Elles auront donc la possibilité de faire valoir leurs divergences ou leurs exigences non remplies par le Conseil d'Etat. La question des rapporteurs est toutefois intéressante : dans ce projet de loi, la

notion de rapporteur est plus vague, dans la mesure où chaque groupe ne bénéficie pas d'un temps de parole supplémentaire par rapporteur. Par conséquent, l'avantage de déposer un rapport est moins grand. Néanmoins, le débat permet d'exposer les différences d'opinion. Celles-ci seront mieux perçues par les auditeurs.

### **Réduction des coûts financiers**

Par rapport à la procédure actuelle qui dure parfois une journée et demie, la nouvelle procédure qui devrait pouvoir tenir en une journée permettrait donc d'économiser environ 4 séances. Chaque séance étant payée 160 francs par député, c'est donc une économie de 64 000 francs en jetons de présence plus la rémunération du personnel du Secrétariat général du Grand Conseil que l'on peut attendre.

### **Position favorable de la commission des finances**

La commission des finances a formellement indiqué qu'elle n'est pas opposée à une plus grande clarté des débats et une rationalisation du temps consacré aux comptes en séance plénière du Grand Conseil. Elle est favorable à un débat d'ensemble plutôt que sur chaque politique publique séparément. Elle souhaite conserver un vote séparé par politique publique et entité et souhaite préserver un temps de parole aux rapporteurs de majorité et de minorité, en début et fin de débat, dans la mesure où ils ne représentent pas toujours la sensibilité d'un seul groupe politique. Par ailleurs, elle ne souhaite pas avoir un rôle plus important que son rôle actuel dans le processus d'approbation des comptes.

**Pour toutes ces raisons, la rapporteure de minorité invite le Grand Conseil à adopter la proposition de modification de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève.**

**PROPOSITION DE LA MODIFICATION DE 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)**

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Le Grand Conseil se prononce sur le résultat de l'examen et du vote de la commission des finances.

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

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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)**

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

<sup>2</sup> Le Grand Conseil se prononce sur le résultat de l'examen et du vote de la commission des finances.

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

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> A la fin du deuxième 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.