



Date de dépôt : 17 octobre 2022

Rapport

de la commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil chargée d'étudier le projet de loi de André Pfeffer, Stéphane Florey, Gilbert Catelain, Virna Conti, Marc Falquet, Thomas Bläsi modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (LRGC) (B 1 01)
(Renforcement démocratique en matière budgétaire : l'usage des fonds publics est la plus importante prérogative du Grand Conseil, y compris lors du refus du budget du Conseil d'Etat !)

Rapport de majorité de Badia Luthi (page 3)

Rapport de première minorité de Patrick Lussi (page 16)

Rapport de seconde minorité de Patrick Dimier (page 18)

Projet de loi (13137-A)

modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (LRGC) (B 1 01) (*Renforcement démocratique en matière budgétaire : l'usage des fonds publics est la plus importante prérogative du Grand Conseil, y compris lors du refus du budget du Conseil d'Etat !*)

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

Art. 1 Modification

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

Art. 201, al. 2, lettre a (nouvelle teneur) et al. 3 (nouveau)

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 et qu'elles ne dépassent pas la somme de 2 000 000 francs par département et par année ;

³ Le Grand Conseil charge la commission des finances d'établir des préavis sur les autres demandes de crédits supplémentaires qui ne sont pas visées à l'alinéa 2, lettre a.

Art. 2 Entrée en vigueur

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

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de Badia Luthi

La commission des droits politiques a étudié le projet de loi 13137 lors de la séance du 21 septembre 2022 sous la présidence de M. Cyril Mizhari. Le procès-verbal a été tenu par M. Thomas Humeroze et la commission a été assistée par M^{mes} Sarah Leyvraz, conseillère juridique (DAJ), Marigona Iseni, avocate-stagiaire (DAJ) et M. Jean-Luc Constant, secrétaire scientifique (SGGC). Nous les remercions vivement pour leur précieux travail.

Présentation du PL 13137 par M. André Pfeffer, premier signataire

M. Pfeffer explique qu'il s'agit d'un nouveau projet de loi qui s'inscrit dans la continuité du PL 13055, rejeté par la présente commission. En effet, suite au refus de ce dernier par le Grand Conseil, il revient avec une nouvelle proposition, plus facile à appliquer selon lui. Afin de remettre le sujet dans son contexte, il constate que le vote de la loi budgétaire par les députés constitue probablement l'une de leurs plus importantes prérogatives.

Il rappelle que le Conseil d'Etat transmet le projet de loi budgétaire annuelle au Grand Conseil le 15 septembre au plus tard et il doit être votée avant le 31 décembre. Il déclare que le budget doit être élaboré selon un processus efficace. Il s'agit en effet d'établir une planification claire devant servir de véritable plan de route qui est soumis à négociation, à concertation et, dans le cas de divergences, à concession.

Il estime que si un tel procédé n'est pas suivi de manière complète et correcte, il en résulte un management au jour le jour. Il rappelle qu'actuellement, en l'absence de vote de la loi budgétaire, le Conseil d'Etat est autorisé, depuis le 1^{er} janvier, à engager les moyens financiers nécessaires aux activités ordinaires de l'Etat. Ainsi, les charges de fonctionnement sont engagées selon le principe des douzièmes provisoires, sur la base et en proportion des montants figurant au budget de l'année précédente. Il ajoute que si ces « douzièmes » doivent ne pas suffire, la commission des finances peut valider des crédits supplémentaires. Il déclare que cette manière de faire échappe à tout contrôle du Grand Conseil car les crédits supplémentaires sont alloués sans aucun débat public. Cette situation est très particulière, dans tous les cas atypiques, notamment en comparaison avec ce qu'il se fait dans les autres cantons. Par ailleurs, cette pratique d'octroi des crédits supplémentaires, sans aucune limitation, par une commission est contraire, selon certains

juristes, à la loi et à son esprit. Il souligne comme exemple des projets d'investissement qui connaissent des dépassements, mais pour lesquels le Grand Conseil reste décideur. De ce fait, il trouve qu'accorder des crédits supplémentaires par la seule commission des finances, formée de quinze députées et députés, constitue un processus sans légitimité démocratique complète qu'il convient de revoir et de corriger. D'autre part, il rappelle que ces crédits supplémentaires ont atteint la somme d'un milliard quarante-deux millions de francs (1 042 000 000.-) pour le dernier exercice. Ce montant est très important pour qu'il soit décidé uniquement par un nombre très limité de commissaires.

M. Pfeffer insiste sur le fait que ce nouveau projet est simple à appliquer. En effet, il n'handicape pas l'Etat dans son fonctionnement et n'empêche point de couvrir ses besoins en dépenses imprévues lors de l'établissement du budget. Il propose donc de plafonner le champ de la délégation, en matière de crédits supplémentaires, à la commission des finances aux demandes qui portent sur des montants de deux millions de francs (2 000 000.-) au maximum par année et par département.

Afin de mieux illustrer ce système, il expose le cas de trois cantons qui l'appliquent déjà :

- A Fribourg, la commission des finances procède comme à Genève. Mais, c'est le Grand Conseil qui, périodiquement, ratifie et approuve ce que la commission des finances a décidé.
- A Neuchâtel, on applique le même système proposé par le présent projet de loi. La seule différence se note dans le fait que la commission des finances de ce canton statue uniquement sur des crédits dont le montant ne dépasse pas sept cent mille francs (700 000.-).
- Au Valais, la commission des finances donne un préavis sur le crédit demandé. La décision finale revient au Grand Conseil qui a l'exclusivité de compétence sur la validation des crédits demandés.

M. Pfeffer explique que le but de ce projet de loi est notamment de redonner du pouvoir au Grand Conseil en ce qui concerne les finances. Il ajoute que le plafonnement qu'il propose permet de couvrir, dans une large mesure et d'une manière rapide, des dépenses imprévues. En effet, si le crédit dépasse deux millions de francs (2 000 000.-), le Conseil d'Etat soumet au Grand Conseil, sous forme d'urgence, un projet de loi qui ne présentera qu'un objet de plus aux urgences déjà existantes. Ainsi, il trouve que l'argumentation selon laquelle le nouveau système proposé provoque une surcharge considérable de travail pour le Grand Conseil est surestimée. Il répète qu'il est nécessaire que l'élaboration du budget suive un processus clair qui implique la fixation d'un

plan de route, des discussions et des concertations afin d'arriver à un consensus. Il estime que le cas contraire provoque une gestion inefficace et hasardeuse au jour le jour.

Afin d'appuyer ce propos, il revient sur trois budgets :

- celui de 2021 pour lequel une perte de huit cent quarante-six millions et neuf cent mille francs (846 900 000.-) était annoncée.

- pour le budget 2022, une perte de quatre cent soixante millions deux cent mille francs (460 200 000.-) était prévue.

- Le budget actuel annonce un déficit à hauteur de quatre cent dix-neuf millions six cent mille francs (419 600 000.-).

M. Pfeffer rappelle que le budget 2022, refusé par le Grand Conseil, avait indiqué un déficit de deux cent trente-cinq millions huit cent mille francs (235 800 000.-) malgré un milliard de recettes supplémentaires. Ainsi, il estime qu'il est absolument nécessaire de recadrer la pratique budgétaire du canton des surcroûts observés. Notamment, après les remarques énoncées lors de la présentation du budget 2023, dont il a été évoqué l'objectif d'éviter le frein à l'endettement dans quatre ans. De plus, il rappelle qu'il existe certains « doutes » sur des projections et sur des évaluations pour lesquelles certains questionnements demeurent. A ce titre, il estime que tout le monde s'accorde sur le fait que les augmentations d'énergie ont été oubliées. Il ajoute que dans le budget 2023, les transferts de charges aux communes, déjà contestés par ces dernières lors de l'exercice précédent, ont simplement été repris tels quels. Il répète que le vote du budget représente une des plus importantes des prérogatives pour les députées et députés. Il est convaincu que son projet de loi peut améliorer le fonctionnement actuel sur le plan de la gestion du budget, tout en incitant les différents acteurs du canton à davantage de discussion, de concertation et de concession. Il regrette qu'un tel procédé ne soit pas suivi, surtout dans le contexte genevois, où les partis gouvernementaux représentent une large majorité des députés. Il souligne que les députés hors partis sont aussi favorables à ces budgets.

M. Pfeffer conclut en expliquant qu'il est nécessaire d'instaurer de nouvelles bases permettant, selon lui, un fonctionnement normal et raisonnable.

Un commissaire (S) souligne, concernant les budgets précédents, qu'il est intéressant de noter que M. Pfeffer mentionne les prévisions déficitaires des budgets. Il pointe que la réalité contredit un usage inapproprié des crédits supplémentaires, puisque les comptes ont finalement toujours été excédentaires. Il s'agirait plutôt de critiquer les estimations budgétaires, puisque des différences de l'ordre d'un milliard ont été observées. Ce

commissaire (S) estime que ce qui peut être mesuré concrètement et objectivement, c'est le fait que les crédits supplémentaires n'ont pas péjoré les prévisions budgétaires. Il déclare que c'est le contraire qui a été observé, puisqu'il a pu être constaté que ces derniers ont été votés de manière raisonnable, au vu des situations comptables excédentaires de ces dernières années. Il annonce ne pas comprendre le retour de M. Pfeffer avec un projet de loi quasi identique au PL 13055 dans un laps de temps si court.

M. Pfeffer souhaite préciser qu'il n'est pas opposé aux crédits supplémentaires qui, selon lui, représentent un outil normal et nécessaire pour le bon fonctionnement de l'Etat. Il pense simplement qu'ils doivent être de la compétence du Grand Conseil et figurer dans le débat public, ce qui est le but central de son projet de loi. Il réitère que l'établissement du budget, selon un procédé sérieux, comprend de nombreuses vertus, dont une amélioration sur le plan de la gestion. Il explique ensuite que si le but de ce projet de loi est identique à celui poursuivi par le PL 13055, la manière d'y arriver est toutefois différente.

Il ajoute finalement que, si la commission des finances, dans laquelle la répartition des partis est identique à celle du Grand Conseil, parvient à voter des crédits supplémentaires, le Grand Conseil doit aussi y arriver, dans les mêmes délais, de surcroît, en permettant un débat et un rapport public.

Un commissaire (Ve) demande à M. Pfeffer si sa compréhension du projet de loi est correcte, à savoir que dans la pratique par exemple, si le DIP fait, dans un premier temps, une demande de crédit supplémentaire de deux millions francs (2 000 000.-), celle-ci peut être accordée par la commission des finances, mais si, trois mois plus tard, le DIP formule une nouvelle demande de dix mille francs (10 000.-), alors cette demande doit être traitée différemment.

M. Pfeffer répond par l'affirmative. Il rappelle que le Conseil d'Etat détient aussi la compétence d'octroyer des crédits supplémentaires, sans devoir passer par la commission des finances. Et ce pour des montants, lui semble-t-il, n'excédant pas la somme de cinq cent mille francs (500 000.-). Il ajoute que dans un tel cas, le Conseil d'Etat pourrait donc répondre à la deuxième demande du DIP et octroyer le montant au sein de son propre collège.

Le commissaire (Ve) demande ensuite à M. Pfeffer si, en ce qui concerne les demandes de crédits vraiment urgentes, le système qu'il propose, à savoir un traitement par le Grand Conseil, ne représente pas un handicap, dans la mesure où il se réunit une fois par mois alors que la commission des finances se réunit une fois par semaine. Il désire savoir si M. Pfeffer ne craint pas que sa proposition encombre davantage l'ordre du jour du Grand Conseil, sachant

que ce dernier est déjà passablement chargé. M. Pfeffer lui répond que par rapport au soi-disant encombrement dans le travail et l'ordre du jour du Grand Conseil, ce dernier traite déjà quelques objets en urgence lors de ses sessions, et qu'il ne s'agira ainsi que d'une urgence de plus. Il explique que, dans le cas où un débat en urgence devait avoir lieu, les demandes seraient, idéalement, préalablement passées par la commission des finances qui aurait déjà émis un préavis. Toutefois, dans le cas où un préavis de la commission des finances n'aurait pas été demandé ou n'aurait pas été suivi, il y aurait alors les trois débats fixés par le Bureau et finalement le vote. Aussi, dans le pire des cas, si le troisième débat est refusé, alors cela permet encore une négociation au sein des groupes et un vote de troisième débat quelque peu retardé. Il concède que le système qu'il propose ne peut retarder la prise de décision que de deux semaines au maximum. Ainsi, il déclare que l'argumentation qui prétend que le système présenté empêcherait le bon fonctionnement manque de sens.

Une commissaire (S) demande à M. Pfeffer quels sont les éléments qui lui permettent de dire que, actuellement, l'octroi de crédits supplémentaires se fait hors de tout contrôle, estimant elle-même que les objets étudiés par la commission des finances sont traités avec rigueur et sérieux. Elle ne saisit également pas l'argumentation de M. Pfeffer quant à une éventuelle illégalité du fonctionnement actuel. Elle désire avoir des précisions quant à l'avant-dernier paragraphe de l'exposé des motifs du projet de loi, mettant en lien un refus du budget par le Grand Conseil et le terme de « sanction ».

M. Pfeffer indique qu'il a omis de corriger cet avant-dernier paragraphe, concédant que le texte du présent projet de loi est un palimpseste du PL 13055. Il ajoute qu'il ne songe pas du tout à des sanctions pécuniaires. En ce qui concerne le travail de la commission des finances lié à l'octroi de crédits supplémentaires, il explique qu'il ne débat pas de cela mais de la finalité de ce travail, estimant que la publication d'un simple communiqué de presse une fois la décision prise n'est pas satisfaisante et ne lui convient absolument pas. Par rapport à l'illégalité du système actuel, il rectifie ses propos dans le cas où ceux-ci auraient été mal interprétés. Il mentionne que, simplement selon certains juristes, la procédure actuelle ne respecterait pas l'esprit de la loi.

Un commissaire (PDC) souligne, par rapport au propos de M. Pfeffer relatifs au nombre d'urgences traitées au Grand Conseil, que ces dernières se sont comptées par dizaines lors des dernières sessions, et non à environ quatre ou cinq au total. Cela provoque un survol du fond du reste de l'ordre du jour qui comporte quelques deux cents cinquante points.

Il demande à M. Pfeffer si, parallèlement, il envisage une modification de la LRGC pour transformer le système actuel, ou alors pour donner l'occasion au Conseil d'Etat d'annoncer un nombre précis d'urgences, séparées, qui ont

trait au budget ou à la commission des finances. M. Pfeffer répond que l'année précédente était tout à fait exceptionnelle avec un budget 2021 à huit cent cinquante millions francs (850 000 000.-) de dépassement et des recettes d'un montant de plus d'un milliard de francs (1 000 000 000.-), trouvées comme par hasard selon lui,. Il ajoute qu'il y avait une situation de crise et il ne pense pas que cette situation se reproduise à l'identique.

Quant à la question de surcharge de travail, il ne pense pas que cela soit obligatoirement le cas, s'il doit y avoir plusieurs demandes de crédits supplémentaires. En effet, le Conseil d'Etat peut tout à fait les présenter de manière réfléchie et optimale : regrouper toutes les demandes sous la forme d'un seul projet de loi, une seule urgence et un seul débat après avoir demandé un préavis à la commission des finances auparavant.

Concernant la perte du temps, il déclare que ce justificatif n'est pas valable. Les deux cents cinquante points de l'ordre du jour représentent déjà, selon lui, un retard de deux ans dans le traitement des objets.

Il ajoute que pour cette fonction et cette tâche de première importance, le Grand Conseil ne doit pas hésiter à perdre une heure lors de deux ou trois sessions par année afin de bénéficier d'un débat public.

Un commissaire (MCG) demande à M. Pfeffer si, au niveau du fonctionnement, son projet de loi vise à effectuer un vote "sous le siège" des projets de lois urgents déposés par le Conseil d'Etat lors des sessions plénières du Grand Conseil. Concrètement, il demande quelle est la méthode envisagée, dans le sens où si ces projets de lois repartiraient en commission, alors ces mêmes crédits repartiraient en commission des finances. Il indique que dans tous les cas, le bénéfice serait un débat et un vote en plénière, et non un communiqué de la commission des finances une fois les crédits accordés. Il demande ensuite à M. Pfeffer s'il est prêt à reconsidérer le plafonnement défini à deux millions (2 000 000.-). Il estime en effet ce montant comme insuffisant, en particulier pour un département comme celui du DIP, par exemple.

M. Pfeffer répond par un cas pratique. Il explique que si, par exemple, un département a besoin de trois millions (3 000 000.-) dans l'urgence, alors premièrement le Conseil d'Etat pourrait directement octroyer jusqu'à cinq cent mille francs (500 000.-), sans passer par la commission des finances. Deuxièmement, si la majorité est réunie à la commission des finances, le département pourrait encore demander deux millions de francs (2 000 000.-) de plus. Ainsi, il ne manquerait qu'un demi-million de francs (500 000.-) au département. Dès lors, il s'agirait de prendre deux ou trois semaines pour obtenir l'approbation du Grand Conseil. Il déclare ne pas penser que ce dernier agit pour entraver la bonne marche du Conseil d'Etat. Il souligne également

que les crédits supplémentaires concernent en premier lieu des dépenses ou des investissements imprévus, cela laisse présager une plus grande compréhension de la part du Grand Conseil. Il ajoute que les crédits supplémentaires sont aussi demandés pour des urgences ou encore pour des dépenses et investissements préalablement refusés par le Grand Conseil. A ce titre, il estime que le Conseil d'Etat doit faire des efforts pour convaincre la majorité du Grand Conseil que ces dépenses, qu'il s'agisse de charges courantes ou d'investissements, sont absolument urgentes et doivent être financées.

Un commissaire (EAG) précise que le refus du Grand Conseil ne se justifie pas toujours par le fait qu'il est contre telle ou telle dépense. Mais aussi parce qu'il estime que de plus grandes dépenses sont nécessaires dans tel ou tel domaine. Il demande ensuite à M. Pfeffer si les récentes modifications de la LRGC relatif au traitement des demandes de crédits supplémentaires traités par la commission des finances qui, injectent une dose significative de transparence sur les décisions de cette dernière, sont en mesure de satisfaire M. Pfeffer. Le commissaire (EAG) pense à l'obligation de publication de communiqués de presse exposant les résultats des votes ainsi que les positions de la majorité et de la minorité. M. Pfeffer répond que sur le plan budgétaire, cela ne fait aucun sens. En effet, publier un communiqué sur le site de l'Etat ne représente qu'une communication de la commission des finances via un canal supplémentaire. De plus, il estime que l'obligation de communiquer la position des uns et des autres, une fois la décision prise, ne constitue qu'une démarche de politique politicienne, et non de politique budgétaire. Ainsi, sur ce plan, il maintient que le débat public est nécessaire. Le commissaire (EAG) signifie que ces modifications de la LRGC ont bénéficié d'un large consensus, car elles permettent une dose de transparence supplémentaire. Il explique que, d'après sa compréhension du projet de loi, ce dernier ne vise pas à modifier les équilibres mais simplement à garantir une information plus complète à la population à laquelle la publication de communiqués de presse relatif aux décisions de la commission des finances répond justement. Il désire savoir comment et sous quelle forme serait présenté les demandes de crédits supplémentaires adressées au Grand Conseil par le Conseil d'Etat.

M. Pfeffer répond qu'il s'agirait de projets de lois. Le même commissaire (EAG) réplique que dans ce cas, la possibilité d'un référendum existe. Cela lui fait penser que la mécanique proposée n'est pas bien réfléchi. Il précise que, si le budget dans son ensemble n'est pas soumis à référendum, il en va autrement pour une partie du budget traitée comme un projet de loi. Par conséquent, cela change considérablement la donne sur le plan des délais. Ainsi, il demande à M. Pfeffer s'il a étudié cet aspect en amont de la rédaction de son projet de loi. Ce dernier répond que la forme de la résolution pourrait

être envisagée. Il estime que, dans tous les cas, il existe des moyens de contourner la tenue d'un référendum. Il admet toutefois ne pas avoir étudié cet aspect en profondeur. Ainsi, il demande à la présente commission de mener des auditions adéquates, permettant de trouver une solution qui le soit également. Quant à la première remarque du commissaire (EAG), il estime que l'obligation de communiquer, telle qu'elle est prévue actuellement, ne se fait ni sur le fond ni sur l'importance de l'urgence, mais uniquement sur les motifs de l'urgence et sur les montants octroyés. Il répète qu'à ses yeux, la transparence exigée dans ce cadre comporte avant tout une dimension politique. M. Pfeffer ajoute qu'il estime que la pratique actuelle représente un problème de fond. Il rappelle qu'il propose, via ce projet de loi, un objectif clair et une manière simple pour l'atteindre, en témoigne la pratique suivie dans le canton de Neuchâtel.

Il rappelle être essentiellement concerné par l'absence de débat public, ce qu'il revendique avec son projet de loi.

Il déclare également que le Grand Conseil doit recouvrer et assumer ses compétences en matière de budget et de crédits supplémentaires, et non laisser cela entre les mains du Conseil d'Etat et de la commission des finances.

Pour finir, il insiste sur le fait que le vote du budget représente une des tâches principales des députés. Il trouve injuste que les crédits supplémentaires soient exclus du processus en cas de refus du budget. Il annonce être ouvert à toute proposition visant à rendre son projet de loi encore plus simple et acceptable, comme par exemple une augmentation du plafond du montant de deux millions de francs (2 000 000.-) qu'il a proposé dans son projet.

Discussion interne

Le président demande aux commissaires s'ils souhaitent proposer des auditions supplémentaires ou passer directement au vote d'entrée en matière.

Un commissaire (S) estime que la commission peut directement passer au vote, étant donné que le sujet a déjà été débattu il y a quelques semaines à peine. Dans tous les cas, il n'a aucune suggestion d'audition à formuler.

Une commissaire (PLR) comprend l'objectif de M. Pfeffer, à savoir éviter une hyper concentration de pouvoir entre les mains d'une seule commission. Elle estime que le projet de loi ne permet pas de régler le problème correctement, notamment parce qu'il propose un temps de parole beaucoup trop limité afin de permettre à tous les groupes d'exprimer leur position.

Elle ajoute que, de manière générale, le projet de loi n'apporte pas de réelle solution au problème que M. Pfeffer tente de résoudre.

Un commissaire (Ve) estime que Genève doit s'inspirer de ce qui se fait dans les autres cantons appliquant des systèmes similaires à celui proposé par le projet de loi. Il indique que son groupe votera favorablement au projet de loi.

Le commissaire (S) indique que son groupe ne soutiendra pas ce projet de loi, pour les mêmes raisons évoquées pour le PL 13055. Il explique qu'il ne s'agit pas véritablement de l'aspect du débat démocratique, puisqu'il est le même qu'en séance plénière vue l'exacte similitude de la répartition des partis. Mais de l'aspect publicitaire des décisions, assuré par les modifications de la LRGC allant dans le sens d'une plus grande transparence, évoquée par le commissaire (EAG). Soulignant l'importance de faire attention à l'engorgement du travail du Grand Conseil, le commissaire (S) pointe que M. Pfeffer sous-estime le temps nécessaire au débat.

En effet, si le débat – qui a déjà eu lieu en commission des finances avec les mêmes forces politiques – permet à chaque groupe de s'exprimer trois minutes en plénière, il faut encore compter les prises de paroles des rapporteurs et du Conseiller ou de la Conseillère d'Etat. Il estime ainsi que le débat prend facilement trente à quarante minutes. Cela risque de rendre ingérable le traitement de l'ordre du jour du Grand Conseil, déjà surchargé. Il évoque que ce projet de loi, tout comme le dernier (PL 13055), ne propose pas de mécanismes solides, raison pour laquelle son groupe votera défavorablement ce projet.

Un commissaire (EAG) estime que l'aspiration de M. Pfeffer est compréhensible et légitime. Il propose ainsi de communiquer à M. Pfeffer que la commission a entendu son intention, mais qu'aucune majorité ne semble s'être dessinée suite à son audition, et qu'un sursis lui est accordé afin de retravailler et de peaufiner son projet de loi. Il pense que si la commission balaie cet objet directement après la première audition, alors il existe une probabilité accrue que M. Pfeffer présente un projet de loi similaire dans quelques mois seulement.

Un commissaire (MCG) fait remarquer qu'un budget correctement établi ne devrait pas entraîner d'oppositions telles que le canton en a connues. Il est de l'avis que ce n'est pas le projet de loi qui est mauvais, mais le Conseil d'Etat, qui est un piètre auteur de budget, présente aux départements des budgets qui ne sont tout simplement pas acceptables. Il partage la position du commissaire (EAG) quant à un sursis à accorder à M. Pfeffer pour retravailler son projet de loi. En effet, il estime que certains points méritent d'être entendus et améliorés. D'autre part, une expédition hâtive de l'objet provoquera, selon lui, un retour tout aussi hâtif de M. Pfeffer et d'un nouveau projet de loi similaire. Il indique donc s'opposer à un vote immédiat.

Il ajoute que, selon lui, ce deuxième projet de loi de M. Pfeffer est déjà mieux que le PL 13055, et que la volonté reste de régler une problématique endémique au mauvais travail du gouvernement. Il explique finalement que le travail du parlement consiste précisément à apporter des corrections au travail de l'exécutif, lequel représente un pouvoir que les députés doivent contrôler, raison pour laquelle ils ont été élus.

Un commissaire (PDC) explique que son parti est partagé. Il considère également, comme avancé par son préopinant (MCG), que le Conseil d'Etat est un piètre auteur de budget.

Selon lui, le véritable problème provient du fait que le Conseil d'Etat établit le budget en sachant pertinemment qu'au sein de la commission des finances, il n'y aura pas les mêmes majorités que celles qui refusent le budget en plénière. A ce titre, il estime qu'il en va de la responsabilité des partis qui refusent le budget dans un premier temps, mais ne se mettent pas d'accord par la suite, par exemple via la signature d'un accord entre eux, pour refuser toutes les demandes de crédits supplémentaires arrivant en cours d'exercice.

Dans tous les cas, il explique ne pas être convaincu par la qualité du projet de loi qui soulève plus de questions qu'il n'en résout. D'autre part, le commissaire (PDC) trouve que ce projet de loi laisse penser que M. Pfeffer n'a pas une vision claire de ce qu'il propose, en témoigne sa vision de l'engorgement du travail du Grand Conseil et son ignorance quant à la possibilité de référendum dans le système qu'il propose, comme souligné par ses préopinants, les commissaires (EAG) et (PDC). Il estime que le projet de loi devrait être immédiatement balayé, tout en envoyant un signal à M. Pfeffer pour qu'il revienne avec un projet plus sérieux et mieux étudié.

Un commissaire (PLR) s'exprime à titre personnel pour mentionner qu'il ne parvient pas à saisir clairement l'objectif visé par le projet de loi, raison pour laquelle il ne le soutient pas. Selon lui, la commission doit procéder immédiatement au vote et refuser ce projet de loi tel qu'il est présenté.

Il explique que si lui-même devait s'exprimer sur le sujet, il dirait ceci : le budget est voté, mais ce dernier peut en effet ne pas avoir pris en considération de nouvelles dépenses liés soit à des projets de lois qui n'étaient pas encore en force au moment du vote, soit à des imprévus nécessitant des dépenses supplémentaires. Selon lui, c'est à cela que devrait être limités les crédits supplémentaires. S'ajoute à cela sa vision que le problème se situe plutôt autour d'une absence de règles concernant la nature de crédits supplémentaires autorisés, et non autour de ce qui est présenté dans le projet de loi.

Le commissaire (PLR) poursuit pour dire qu'il considère les motifs de ce projet comme des ergoteries dont les conséquences s'appuient sur de

l'arbitraire, en témoigne la somme de deux millions de francs (2 000 000.-) proposés. Il porte une critique sur ce projet de loi d'avoir entériné le fait que les départements travaillent en silo, alors que c'est le Conseil d'Etat qui présente les budgets. Il estime qu'une enveloppe globale aurait pu être proposée comme par exemple mettre une somme de dix millions de francs (10 000 000.-) à disposition du Conseil d'Etat pour l'exercice en cours sous forme de crédits supplémentaires. Cela constitue une approche plus conforme que ce que propose le projet de loi. Il répète que ce projet de loi, tel qu'il est présenté, est insatisfaisant et n'apporte pas de solution adaptée.

Il ajoute finalement n'être ni compétent, ni intéressé à corriger ce projet de loi pour réécrire un texte plus adéquat avec le mécanisme d'attribution de crédits supplémentaires. Il confirme que ce n'est pas le travail de la commission des droits politiques.

Un commissaire (UDC) se dit choqué par la plupart des propos qu'il entend en défaveur du projet de loi. Il estime que permettre au Conseil d'Etat de ne pas tenir compte de ce qui est décidé en plénière constitue un contournement des institutions démocratiques. D'autre part, il admet que la méthode proposée par M. Pfeffer n'est probablement pas la meilleure, mais estime que tout le monde est choqué par la manière dont le Conseil d'Etat établit le budget. Il ajoute que la manière dont les crédits supplémentaires sont octroyés, via la commission des finances, constitue concrètement une manière de contourner ce qui a été refusé en plénière. Il revient sur les propos du commissaire (PDC), expliquant que si les groupes refusent le budget en plénière, ces derniers devraient avoir la cohérence de refuser tous les avenants à ce budget, plus particulièrement les demandes de crédits supplémentaires correspondant aux montants refusés lors de l'examen du budget en plénière. Il explique que le projet de loi ne vise pas à endiguer ni à refuser les crédits supplémentaires, mais à mettre fin à la pratique actuelle qui est contestée par une partie des députés. Ainsi, il estime que si la forme du projet de loi n'est pas optimale, le fond doit être pris en compte et discuté plus en profondeur.

Un commissaire (Ve) estime que si le Conseil d'Etat est mauvais dans son travail, le Grand Conseil et ses majorités, qui refusent le budget, le sont tout autant. Notamment, dans le cadre de la commission des finances, elles s'effritent et votent les crédits supplémentaires. Il estime ainsi que ce refus de la majorité se justifie par un effet de manche en plénière, visant à montrer la prétendue force des partis. Il indique finalement être d'accord avec son collègue de parti qui s'est exprimé précédemment, à savoir qu'il est prêt à voter favorablement le projet de loi. Toutefois, estimant qu'il est nécessaire que ce projet de loi soit amélioré, il propose de ne pas voter ce soir afin de laisser un

sursis au projet en vue de son amélioration qui servira aussi au perfectionnement du respect de la démocratie.

Le président propose de procéder au vote d'entrée en matière. Mais le commissaire (EAG) propose de voter d'abord sa demande de geler ce projet de loi dans l'attente qu'il soit retravaillé. Considérant qu'il s'agit d'une demande légitime, le président procède au vote du gel du projet de loi, en vue de son amélioration.

Votes

Le président met aux voix la proposition de gel du PL 13137

Oui : 4 (1 EAG, 1 PLR, 2 MCG)
 Non : 9 (3 S, 1 Ve, 2 PDC, 3 PLR)
 Abstentions : 2 (1 Ve, 1 UDC)

La proposition de gel du PL 13137 est refusée

Le président passe au premier débat :

Le président met aux voix l'entrée en matière du PL 13137

Oui : 6 (1 EAG, 2Ve, 1 UDC, 2 MCG)
 Non : 8 (3 S, 2 PDC, 3 PLR)
 Abstention : 1 (1 PLR)

L'entrée en matière du PL 13137 est refusée

Conclusion :

Mesdames et Messieurs les députés, la majorité de la commission des droits politiques relève que ce projet de loi constitue une copie collée du PL 13055 dont les socialistes avons présenté le rapport de majorité recommandant le refus. Ce refus a été entendu par le Grand Conseil lors de la plénière du 7 avril 2022.

Le projet 13137 est refusé par la majorité pour les mêmes raisons débattues à propos de l'ancien projet. De plus, la majorité souligne des problèmes majeurs que présente ce projet de loi qui se notent dans :

- la lenteur du temps de traitement des demandes. Les demandes passent d'abord par la commission des finances pour être soumises à la plénière par la suite.

- le surcroît de travail du Grand Conseil par la surcharge de l'ordre de jour qui marque un retard, estimé à ce jour, de deux ans.
- le montant alloué à la commission de finances est estimé très bas pour couvrir certaines demandes dont les sommes peuvent être très importantes selon la nature du projet.
- la non prise en considération des imprévus inexistantes au moment du vote du budget mais qui surviennent au cours de l'année et dont l'exécution est indispensable.
- L'omission de l'auteur d'étudier la possibilité de soumission des projets votés par le Grand Conseil à un référendum.

D'autre part, le mécanisme proposé par ce système n'est pas solidement fondé. Il s'appuie sur des arguments plus confus et clairement non convaincants. D'autant plus que la comparaison avec les autres cantons n'est pas pertinente car les systèmes de fonctionnement pour les finances ne sont pas les mêmes. Ils diffèrent d'un canton à un autre selon les contextes sociaux, économiques et politiques de chacun.

Ainsi, pour toutes ces raisons Mesdames et Messieurs les députés, la majorité de la commission des droits politiques vous recommande vivement de refuser l'entrée en matière du PL 13137.

Date de dépôt : 17 octobre 2022

RAPPORT DE LA PREMIÈRE MINORITÉ

Rapport de Patrick Lussi

Prenons, pour mieux comprendre le fond de ce projet de loi cet article de presse suite aux décisions de la Commission des Finances du 2 mars 2022 :

« A Genève, la commission des finances du Grand Conseil a voté mercredi des crédits supplémentaires pour un total de 142,7 millions de francs. Ces crédits correspondent à 211,7 nouveaux postes équivalents temps plein (ETP) demandés par le Conseil d'Etat.

Suite au refus du projet de budget 2022 par le Grand Conseil, la commission des finances a été saisie le 4 février par le gouvernement de plusieurs demandes, a-t-elle indiqué mercredi. En l'absence de budget, l'Etat doit fonctionner avec le même budget que celui de 2021 découpé en douze tranches, en vertu du système des douzièmes provisoires.

Or celui-ci est insuffisant, dans la mesure où le Conseil d'Etat avait prévu la création de 346 postes, notamment pour répondre aux besoins en matière de formation, de numérique et de sécurité. Mercredi, une majorité s'est dégagee à la commission des finances – seule habilitée à voter ces crédits supplémentaires – pour accepter tous les postes demandés en février ».

Le malaise et l'aberration institutionnelle sont parfaitement démontrés par ces quelques lignes d'article de la presse genevoise.

Nous constatons que le Conseil d'Etat décide et se permet de ne pas tenir compte des amendements présentés et votés par le Grand Conseil lors de la séance du budget, budget qui, par ailleurs, a été refusé par 59 voix (PLR, PDC, UDC et MCG) contre 40 (PS, Verts et Ensemble à Gauche).

Certes, dans le débat, quelques députés expliquent comprendre que le processus de contournement du budget voté par le Grand-Conseil ou refusé, en utilisant l'article 32 de la LGAF, le Crédit Supplémentaire, pour permettre d'accepter les sommes inscrites ou les postes inscrits, dans le budget refusé, par les députés membres de la commission des finances, ne ressort pas de la pratique sincère.

Mais passé ce court moment de lucidité, la majorité de la commission a refusé l'entrée en matière de ce projet de loi arguant que la rédaction n'était pas adéquate.

Notre minorité précise que les dispositions inscrites dans ce projet de loi sont actuellement en vigueur pour le Grand Conseil neuchâtelois.

Examinons quand même le libellé de l'article 32 de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF), qui est explicite sur les cas permettant de formuler et demander un crédit supplémentaire :

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.*

Force est faite de constater que de demander un crédit supplémentaire pour contourner une restriction budgétaire votée par le Grand Conseil ne ressort pas des dispositions de cet article 32...

Le problème est réel. Est-il dès lors adéquat de refuser de traiter ce projet de loi pour une simple question de forme ?

C'est pour cette raison, Mesdames et Messieurs les députés, que notre minorité demande le renvoi en commission de ce projet de loi pour que le fond soit enfin traité avec l'attention et la nécessité que la situation décrite impose.

Date de dépôt : 17 octobre 2022

RAPPORT DE LA SECONDE MINORITÉ

Rapport de Patrick Dimier

Le PL 13137 qui a été soumis à notre Grand Conseil vise à rendre plus démocratique la procédure d'acceptation du budget lorsque celui-ci a été refusé en plénière lors de sa présentation par l'Exécutif.

Il convient à ce stade de relever que la majorité de la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil a mentionné que le but de ce projet de loi est louable tant l'approbation subséquente du budget par la seule commission des finances ne respecte pas une procédure démocratique.

En effet, lorsque la plénière refuse d'adopter le budget que lui présente le Conseil d'Etat, celui-ci peut par la suite être adopté par la seule commission des Finances, composée de 15 membres, souvent en passant par des tractations qui s'apparentent plus au souk qu'à un processus démocratique.

Ce qui est choquant dans ce procédé, c'est qu'il permet à l'Exécutif de faire passer en catimini des éléments budgétaires mal ficelés, mal argumentés, voire même mal étayés, qui ont été refusés lors du débat ouvert et public.

Ce qui a été souligné par plusieurs commissaires, c'est que ce mode de faire permet à l'Exécutif de faire passer la rampe à un travail d'élaboration budgétaire de mauvaise qualité, qui parfois même donne l'impression d'avoir été bâclé. Or, le devoir du parlement est de veiller à la rigueur budgétaire, à fortiori en période aussi incertaine que celle que nous traversons et dans laquelle il convient d'être d'avantage fourni que cigale.

Le défaut du PL 13137 n'est donc pas sur le fond, mais sur sa formulation qui peut faire l'objet d'améliorations rédactionnelles. C'est d'ailleurs ce que plusieurs groupes ont suggéré, notamment en le gelant afin de permettre à ses auteurs de le bonifier sur la forme. Le fond est quant à lui tout-à-fait pertinent puisqu'il vise au respect de la démocratie. Nous relèverons au passage que parmi les groupes qui ont rejeté cette proposition, s'en trouvent de ceux qui, par ailleurs, aiment à se revendiquer les défenseurs des valeurs démocratiques.

Pas besoin d'avoir fait Science Po pour comprendre que ce refus est d'avantage dû à l'origine politique de ce PL 13137 qu'à sa pertinence et c'est très regrettable.

Le groupe MCG déplore cette attitude tant il est vrai que tout le monde aurait à gagner d'aller dans le sens du PL 13137, en commençant par les finances publiques et les contribuables, tout comme la crédibilité du travail parlementaire, qui font les frais des procédés de coulisse actuels.

Pour toutes ces raisons, le groupe MCG propose le renvoi en commission du PL 13137 afin de permettre à ses auteurs, mais aussi aux commissaires qui souhaitent sincèrement que la qualité du processus budgétaire soit à la hauteur des enjeux qu'il comporte, de l'améliorer. Ce renvoi vise, vous l'aurez compris, que le processus budgétaire suive des règles démocratiques, visibles de tout le monde et non pas des procédés d'apothicaire dans lesquels personne n'y trouve son compte ; sauf les bénéficiaires cela va de soi, comme dirait Georges Brassens.