



Date de dépôt : 10 janvier 2023

Rapport

de la commission des finances 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 Jean Batou (page 3)

Projet de loi (13137-B)

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 Jean Batou

Ce projet de loi a été traité par la commission des finances dans sa séance du 7 décembre 2022, sous la présidence de M. Alberto Velasco. Son procès-verbal a été établi par M. Lucas Duquesnoy et la commission a bénéficié de l'appui de M. Raphaël Audria, conseiller scientifique.

Rappelons que le PL 12137 avait été initialement examiné par la commission des droits politiques, qui l'avait majoritairement rejeté, avant d'être renvoyé par notre Grand Conseil, en session plénière, le 24 novembre 2022, à la commission des finances, pour un nouveau traitement.

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

M. Pfeffer explique que le Grand Conseil doit assumer la responsabilité du budget. Les débats le concernant doivent être publics et avoir lieu en plénière. C'est une exigence démocratique. Si chacun assume ses responsabilités, l'administration préparant le travail, le Conseil d'Etat étant consulté et le Grand Conseil décidant des grandes options, la discussion y gagne en clarté et la recherche d'un consensus devient possible. En cas de refus du budget ou de dépenses imprévues, cette façon de faire favoriserait aussi le dialogue.

Il a été relevé que l'entrée en vigueur de ce projet de loi créerait une surcharge de travail pour le Grand Conseil. M. Pfeffer ne le pense pas. Si la commission envoie un préavis au Grand Conseil, les choses peuvent se faire rapidement et les demandes, regroupées. Les craintes concernent d'éventuels projets de référendum pouvant bloquer le processus peuvent être dissipées si le Grand Conseil agit par voie de résolution. Il n'est pas question de bloquer le fonctionnement de l'Etat. Le Conseil d'Etat doit pouvoir agir vite par rapport à des enjeux financièrement limités. Mais pour tout ce qui dépasse un certain seuil, la commission doit pouvoir donner un préavis au Grand Conseil pour que celui-ci prenne une décision dans un délai d'un mois.

Une députée MCG rappelle que le budget est d'ores et déjà de la compétence du Grand Conseil. D'autre part, durant la pandémie de COVID-19, en 2020, quand la commission a dû accorder des crédits d'urgence, il n'aurait pas été possible d'attendre un mois pour un débat en plénière.

M. Pfeffer rappelle que le budget est partout de la compétence du parlement. S'il y a une urgence, dans la dernière version de son projet de loi, le député propose que la commission garde une compétence exclusive jusqu'à 10 ou 20 millions de francs. Mais, lorsque le dernier budget a été refusé, il y a eu une multitude de crédits supplémentaires accordés par la commission des

finances. Si cette commission n'avait pas trouvé des majorités pour ces crédits, il y aurait eu un vrai blocage.

Un député MCG se demande si les signataires ont évalué la masse de travail supplémentaire que l'adoption de ce PL donnerait au Grand Conseil. Celui-ci a déjà au minimum deux ans de retard sur son ordre du jour. Il y aurait donc blocage du fonctionnement de l'Etat. Au début de la pandémie, la commission a dû voter en catastrophe des montants conséquents pour la pandémie. Si la commission n'avait pas pu le faire, le Grand Conseil aurait dû se réunir de manière extraordinaire. Ce n'est pas pour rien que le Grand Conseil a donné des compétences d'exception à sa commission des finances. Le premier signataire a mentionné des montants minimaux qu'on ne retrouve pas dans son projet de loi. Il est aussi difficile de comprendre le rôle de l'amendement général présenté par un autre député de son groupe (cf. annexe), qui mentionne certes un montant de 20 millions de francs. Le Grand Conseil a déjà de la peine à fonctionner et ce projet de loi ne ferait qu'alourdir ce fonctionnement et bloquer celui de l'Etat.

M. Pfeffer rappelle que ce projet de loi reflète ce qui se passe dans d'autres cantons, où il n'y a pas de blocage. Lorsqu'un budget est refusé, comme en 2022, beaucoup de demandes de crédit supplémentaire arrivent devant la commission des finances, sur lesquelles elle devrait donner un préavis. Il est impossible de le faire en plénière. Mais il n'y a aucune raison que ces demandes ne soient pas tranchées en plénière, à l'issue d'un bref débat de 30 minutes pour confirmer ce qui a été préavisé par la commission. Concernant les dépenses extraordinaires, il rappelle que l'art. 113 de la constitution permet au Conseil d'Etat de prendre des mesures lorsqu'il y a un danger pour la population. Il estime qu'il faut que chacun assume ses responsabilités et qu'une certaine limitation de la compétence de la commission est nécessaire.

Un député MCG note que, s'il a bien compris, M. Pfeffer veut renforcer *de facto* le pouvoir du Conseil d'Etat en lui permettant de statuer par arrêté sur les dépenses urgentes.

M. Pfeffer rappelle que, pour une pandémie ou un autre désastre présentant un danger pour la population, l'art. 113 de la constitution stipule que le Conseil d'Etat peut prendre des mesures avec des arrêtés.

Un député PLR trouve que, hors COVID et hors urgence, on ne peut pas dire qu'il n'y a pas de transparence, la commission rédigeant des communiqués de presse à chaque fois. En revanche, on constate que des majorités de circonstance se font dans cette commission. Il y a parfois des désaccords sur des demandes de crédit au sein même des groupes. Concrètement, des députés ne représentent pas la totalité de leur groupe dans cette commission et la

majorité qui se dégage ici n'est pas forcément la majorité qui pourrait se dégager en plénière. Le député se demande si l'on pourrait envisager que la majorité requise en commission soit une majorité qualifiée des $\frac{2}{3}$. Sinon, le Conseil d'Etat devrait déposer une demande de crédit devant le Grand Conseil avec un vote à la majorité simple. Ces différences de majorité posent un problème dans le cadre budgétaire ou pour les augmentations de postes, où le Conseil d'Etat lui-même utilise cette possibilité pour détourner la volonté parlementaire, comme on l'a vu pour le budget 2022, où des groupes n'avaient pas voulu prendre position en plénière.

M. Pfeffer répond que, dans un monde idéal, le Conseil d'Etat dispose d'une majorité assez solide au Grand Conseil. Le résultat serait donc le même en commission ou en plénière. Concernant une majorité qualifiée, le député n'y voit pas d'inconvénient. Que se serait-il passé s'il n'y avait pas eu de majorité pour les crédits supplémentaires, début 2022 ? Le Grand Conseil a refusé le budget majoritairement et le Conseil d'Etat est revenu avec des crédits supplémentaires. Si la commission les avait refusés, il aurait fallu que le Conseil d'Etat renégocie avec les groupes pour savoir comment faire marcher l'Etat qui a besoin de moyens et d'argent.

Le député PLR répond que le Conseil d'Etat aurait redéposé un projet de budget.

Le député auditionné note que, dans le projet de loi de M. Velasco¹, en cas de refus, le Conseil d'Etat disposerait d'un délai pour déposer un deuxième projet de budget, ce qui n'empêcherait pas le Grand Conseil de le refuser une deuxième fois. A ce moment, le Conseil d'Etat et le Grand Conseil devraient travailler ensemble, comme nos institutions nous poussent à le faire. Il n'est pas tout à fait normal de ne pas pouvoir se remettre autour d'une table, suite au refus d'un premier projet de budget.

Un député EAG est convaincu que les votes en plénière ou en commission seraient les mêmes dans tous les cas, comme il a pu l'observer pendant des années. Ce projet de loi amènerait une surcharge considérable de travail pour le Grand Conseil. Le problème des crédits supplémentaires se pose surtout quand il n'y a pas de budget et que l'Etat doit fonctionner en douzièmes. Fonctionner avec le budget de l'année précédente implique nécessairement d'apporter des compléments puisque les années ne se ressemblent pas. Il se demande pourquoi ce projet ne fait pas de distinction entre les crédits supplémentaires demandés par rapport à un budget adopté et les crédits supplémentaires demandés par rapport à un budget refusé.

¹ Pour plus de détails, voir le rapport sur le PL 13205.

M. Pfeffer répond qu'il essaie de proposer quelque chose qui s'appliquerait à tous les scénarios. Il n'y a effectivement pas de raison que la commission des finances ne vote pas comme le plénum. Il peut cependant y avoir des situations, comme avec le COVID, qui nécessitent des dépenses extraordinaires et il faudrait avoir un système pour répondre à ces urgences. Il lui semble qu'il y a un consensus pour dire que le rôle de la commission des finances est un rôle d'analyse et d'évaluation. Dans ce cas de figure, il ne voit pas pourquoi on ne pourrait pas regrouper quelques demandes de crédit supplémentaire pour des débats de 30 minutes en plénière.

Le député EAG note que, contrairement au projet présenté par M. Velasco, qui permettrait au Conseil d'Etat de représenter un budget en cas de refus, ce projet de loi demande que le Grand Conseil refasse un budget quasiment chaque mois sous le régime des douzièmes. Le budget des départements serait ainsi mitonné en plénière au fil des mois tout au long de l'année.

M. Pfeffer répond qu'aujourd'hui, dans la loi, le refus du budget entraîne le recours aux douzièmes.

Le député EAG rétorque que, s'il n'y avait pas les crédits extraordinaires, il serait impossible de survivre en douzièmes.

M. Pfeffer observe que les crédits supplémentaires, en plus des douzièmes, seraient étudiés par la commission et validés par le Grand Conseil.

Une députée socialiste revient sur l'amendement général proposé (cf. annexe) et peine à comprendre quels crédits pourraient être votés à la commission des finances directement.

M. Pfeffer répond que cet amendement général laisse place à interprétation. C'est pour cette raison qu'il n'a pas été voté et le député pense qu'il faut le laisser tomber et revenir au texte initial. Le député ne peut cependant pas retirer cet amendement puisqu'il n'en est pas l'auteur.

Compte tenu de la position de l'auteur du PL, l'amendement général d'un autre député UDC, présenté devant la commission des droits politiques, ne sera pas discuté par la commission des finances.

Un député Vert rappelle qu'un projet de loi déposé par M. Alder² a permis de rendre publiques les demandes de crédit supplémentaire qui sont désormais accessibles sur le site du Grand Conseil. Il y a un progrès par rapport à la position des groupes, puisqu'ils sont maintenant au courant de ces demandes. Il y a déjà eu un vote en commission des droits politiques sur le PL 13137. Les Verts y étaient favorables, mais avec des amendements qui semblent difficiles à formaliser. Il souhaite savoir si ce projet ne concerne que la commission des

² Pour plus de détails, voir le rapport sur le PL 12882.

finances. D'autre part, il souhaite savoir combien de temps la procédure pourrait durer, entre le traitement par la commission, la rédaction du rapport, le traitement en plénière et un éventuel renvoi en commission. La LRGC autorise un certain nombre de procédures pour traiter en urgence et éviter les renvois en commission. Il se demande si la LRGC ne devrait pas être complétée par de nouvelles dispositions qui permettraient de traiter ces sujets très rapidement en plénière.

M. Pfeffer reste convaincu que, dans une situation où un budget a été refusé, où l'Etat fonctionne en douzièmes, ou dans des circonstances exceptionnelles, le traitement de ces demandes pourrait être fait très rapidement. La commission pourrait analyser et préavisier en l'espace d'une ou deux séances, avant que le Conseil d'Etat ne soumette ces demandes de manière urgente au Grand Conseil. En l'état actuel, ce projet ne concerne que la commission des finances. Ce PL devrait-il entraîner une modification de la LGAF, qui énumère les tâches des commissions, ou de la LRGC, qui pose la question des compétences ? Il préconise plutôt d'activer la LRGC.

Une députée MCG annonce que, au vu du vote du projet de loi de M. Velasco la semaine passée, elle demande un vote immédiat sur le PL 13137-A.

Un député UDC n'a pas l'impression d'être devant un enjeu clair, mais face à une usine à gaz. Le projet de loi du président est le bienvenu et il pense donc qu'il faut voter assez rapidement sur ce projet de loi qui ne ferait qu'apporter une importante surcharge de travail au Grand Conseil.

Un député PLR aimerait auditionner le Conseil d'Etat sur ce projet de loi puisque la commission des droits politiques n'avait pas fait d'auditions et que la position des groupes n'est pas totalement figée. Le député s'étonne de la position du MCG alors qu'un rapport de l'un de ses députés donne un préavis favorable à ce projet de loi. Il faut terminer ce débat pour que chaque groupe retourne dans son caucus respectif pour savoir ce qu'il entend faire sur ce projet, et ce après avoir entendu la position du gouvernement.

Un député MCG souhaiterait aussi entendre le Conseil d'Etat pour faire le travail jusqu'au bout. Cette audition permettrait de recadrer le sujet et de finaliser le travail de commission. Il relève que les demandes de ce projet de loi sont totalement en décalage avec la pratique parlementaire.

Un député EAG soutient également un passage au vote ce soir. Si les décisions étaient prises par le Grand Conseil, chaque crédit supplémentaire serait en effet soumis à référendum.

Une députée socialiste rappelle que le groupe socialiste s'est opposé à ce projet de loi à chaque étape de son étude. On voit que, suite à cette audition,

l'amendement général déposé par un député UDC est impraticable. Il est possible de voter dès ce soir et le groupe socialiste soutient cette option.

Un député PDC note qu'en lisant le rapport de minorité de M. Lussi, lors du précédent traitement de ce PL, il semblerait que la LGAF établisse déjà des conditions. La solution est simple, puisque le projet de loi de M. Velasco propose justement une nouvelle procédure budgétaire avec la possibilité de redéposer un budget dans un temps imparti. Si d'aventure il y avait des situations exceptionnelles, la commission des finances devrait faire son travail. Le Centre n'est pas opposé à entendre le Conseil d'Etat, mais n'entrera pas en matière sur ce projet de loi.

Un député Vert rappelle que les commissaires Verts ont voté en faveur de ce projet à la commission des droits politiques, moyennant certains amendements. On pourrait trouver des compromis sur ce projet de loi et le député proposerait tout de même d'entendre le Conseil d'Etat pour d'éventuelles propositions d'amendements.

Le président met aux voix le principe d'un vote d'entrée en matière ce soir :

Pour : 8 (1 EAG, 3 S, 1 MCG, 2 PDC, 1 UDC)

Contre : 4 (2 Ve, 2 PLR)

Abstentions : 2 (1 MCG, 1 PLR)

Le principe du vote d'entrée en matière est accepté.

Le président met aux voix l'entrée en matière sur le PL 13137-A :

Pour : 3 (3 PLR)

Contre : 8 (1 EAG, 3 S, 2 PDC, 2 MCG)

Abstentions : 3 (2 Ve, 1 UDC)

L'entrée en matière est refusée sur le PL 13137-A.



RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE
GRAND CONSEIL

Session des 24 et 25 novembre 2022

DEMANDE D'AMENDEMENT GENERAL

Présentée par Patrick Lussi

- 24 **PL 13137-A** 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 !)
Catégorie II (30')

TEXTE

Projet de loi (13137-A)

modifiant la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (LGAF) (D 1 05) (*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 Modifications

La loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (LGAF) (D 1 05), du 4 octobre 2013, est modifiée comme suit :

Art. 32, al. 2 (nouveau)

² Un crédit supplémentaire ne peut toutefois pas être demandé sur des dépenses refusées ou limitées par le Grand Conseil lors du vote ou de l'absence de vote de la loi budgétaire.

Art. 2 Entrée en vigueur

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