



Date de dépôt : 7 juillet 2023

Rapport

de la commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil chargée d'étudier le projet de loi de Jean-Luc Forni, Céline Zuber-Roy, Jocelyne Haller, Christian Flury, Katia Leonelli, Stéphane Florey, Alberto Velasco modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (LRGC) (B 1 01) (Commission sur le personnel de l'Etat)

Rapport de majorité de Diego Esteban (page 3)

Rapport de minorité de Yves Nidegger (page 7)

Projet de loi (13292-A)

modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (LRGC) (B 1 01) (*Commission sur le personnel 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 :

Section 11 Commission sur le personnel de l'Etat (nouvelle)

Art. 218 Composition et attributions (nouveau)

¹ Dès le début de la législature, le Grand Conseil nomme une commission sur le personnel de l'Etat composée de 15 membres.

² Cette commission examine les objets que le Grand Conseil décide de lui renvoyer, touchant les membres du personnel de la fonction publique.

Art. 2 Clause d'urgence

L'urgence est déclarée.

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de Diego Esteban

La commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil a examiné ce projet de loi 13292 en une seule séance, le 17 mai 2023, sous la présidence de M. Yves de Matteis. Le procès-verbal fut tenu par M. Thomas Humeroze. En outre, M. Jean-Luc Constant, secrétaire scientifique du Secrétariat général du Grand Conseil, ainsi que M^{me} Sahra Leyvraz, conseillère juridique de la chancellerie d'Etat (DAJ), et M. Luis Araoz, avocat stagiaire de la chancellerie d'Etat (DAJ), ont assisté aux travaux.

Que l'ensemble de ces personnes soient remerciées de leurs précieuses contributions au bon fonctionnement des travaux de la commission.

Synthèse

La commission *ad hoc* sur le personnel de l'Etat a été créée le 13 mai 2004 aux fins d'examiner la résolution 487, sa dissolution a été proposée à travers la résolution 594 et refusée par une majorité du Grand Conseil le 6 novembre 2009. Le législatif a, lors des quelque 20 années d'existence de la commission, décidé de lui attribuer un certain nombre d'objets traitant du personnel de l'Etat, prenant un rythme de travail identique à une commission permanente.

C'est ainsi que, sur proposition de plusieurs cheffes et chefs de groupes, le Bureau du Grand Conseil a déposé ce projet de loi pour que cette commission *ad hoc* devienne une commission permanente.

Sur l'absence d'auditions

Contrairement à l'habitude, la commission n'a procédé à aucune audition. D'une part en raison du sujet, qui concerne exclusivement l'organisation interne du Grand Conseil, d'autre part en raison de l'auteur du projet, le Bureau, composé de membres de chacun des groupes parlementaires. Enfin, la question abordée est précise et simple, de telle manière que ce projet de loi se prête à un traitement immédiat, ce qui permet d'exaucer le vœu du Bureau en faveur d'une adoption rapide, en début de législature.

Les débats au sein de la commission

Le groupe socialiste est favorable au projet de loi et constate que les travaux de la commission *ad hoc* sont analogues à ceux d'une commission permanente,

et ce depuis longtemps. Une douzaine d'objets sont actuellement inscrits à son ordre du jour, elle est ainsi régulièrement sollicitée, davantage que certaines commissions permanentes. Le groupe socialiste constate que le seul changement concret induit par ce projet de loi, hormis le nom de la commission, est l'introduction d'une présidence tournante, au lieu d'une présidence fixe sur l'ensemble de la législature. Il estime que cela permettrait de clarifier le mandat de la commission, et souhaite que ce projet de loi soit adopté sans retard.

Le groupe UDC s'interroge sur le nombre d'objets en suspens devant la commission *ad hoc*, sachant que son mandat était initialement lié à la LPAC. Il s'interroge également sur la temporalité des objets traités par la commission, et souhaite ainsi pouvoir examiner son ordre du jour avant de procéder au vote. Il estime que la commission législative pourrait tout aussi bien se saisir des objets actuellement pendants devant la commission *ad hoc* sur le personnel de l'Etat. Il considère enfin que, contrairement à la santé ou à l'éducation par exemple, la réforme du statut de la fonction publique ne représente pas un grand thème de travail, et que la commission doit donc rester *ad hoc*.

Le groupe PLR s'interroge sur la fréquence de réunion de la commission *ad hoc*, estimant que si elle n'est que ponctuellement convoquée, elle ne devrait pas devenir permanente. Il rappelle le refus de deux projets de lois visant à diminuer le nombre de commissions permanentes¹, et propose de rouvrir le débat dans le cadre du présent projet de loi. Il propose également de discuter à nouveau de la présence de fonctionnaires au sein de la commission *ad hoc* sur le personnel de l'Etat, ce qu'il juge problématique.

Le groupe des Verts observe que d'autres commissions ne siègent parfois pas pendant des mois, sans qu'il soit question de les supprimer ou d'en faire des commissions *ad hoc*. Leur avis est que le statut d'une commission n'a aucune influence sur la fréquence des réunions.

Le groupe MCG souhaite voter rapidement sur ce projet de loi, et estime qu'il ne bouleversera pas les choses, mais offrira simplement à la commission le titre qu'elle mérite. Il constate toutefois avec amusement que le canton de Genève, avec une population de quelques centaines de milliers de personnes, compte autant de commissions qu'un pays comme les USA, dans lequel vivent environ 400 millions d'individus.

Le groupe socialiste considère qu'une commission qui siège depuis bientôt vingt ans n'est plus une commission *ad hoc*, et qu'il faut la reconnaître comme une commission permanente. Il estime que le débat autour du nombre de

¹ Dont le PL 13038, intitulé « Qui se ressemble s'assemble ».

commissions parlementaires est intéressant, mais que ce projet de loi ne se prête pas à un tel débat. Il déclare que les commissions parlementaires bénéficient de la présence de commissaires qui ont de l'expérience dans les domaines concernés, et ne voit pas pourquoi la commission sur le personnel ne devrait pas en bénéficier.

Les groupes du Centre et LJS ont adhéré aux arguments des groupes favorables au projet de loi.

Sur proposition de la présidence, la commission est invitée à s'exprimer sur un vote d'entrée en matière immédiat. La majorité est évidente.

Vote

La présidence met aux voix l'entrée en matière du PL 13292 :

Oui : 9 (3 S, 2 Ve, 1 LC, 2 MCG, 1 LJS)

Non : 6 (4 PLR, 2 UDC)

Abstention : –

L'entrée en matière du PL 13292 est acceptée.

2^e débat

La présidence procède au vote du 2^e débat :

Titre et préambule : pas d'opposition, adopté

Article 1 souligné : pas d'opposition, adopté

Article 218, alinéa 1 : pas d'opposition, adopté

Article 218, alinéa 2 : pas d'opposition, adopté

La présidence propose un vote sur l'article 2 souligné concernant la clause d'urgence.

La présidence met aux voix l'article 2 souligné :

Oui : 8 (3 S, 2 Ve, 1 LC, 1 MCG, 1 LJS)

Non : 6 (4 PLR, 2 UDC)

Abstention : 1 (1 MCG)

L'article 2 souligné, concernant la clause d'urgence, est accepté.

3^e débat

La présidence met aux voix le PL 13292 :

Oui : 9 (3 S, 2 Ve, 1 LC, 2 MCG, 1 LJS)

Non : 6 (4 PLR, 2 UDC)

Abstention : –

Le PL 13292 est accepté.

La commission préavise en outre un traitement en catégorie de débat II, 30 minutes.

Conclusion

La majorité de la commission soutient ce projet de loi déposé par le Bureau du Grand Conseil. Après quasiment vingt ans d'une situation destinée à être provisoire, le parlement cantonal a l'occasion de reconnaître ce qui est aujourd'hui largement accepté en son sein : la commission *ad hoc* sur le personnel de l'Etat a tout d'une commission permanente, sauf le nom.

Hormis le mécanisme de la présidence annuelle tournante, cette modification est purement symbolique. En cela, il est compréhensible que la minorité souhaite discuter également d'autres questions comme la présence de fonctionnaires au sein des commissaires, ou le nombre de commissions que compte le Grand Conseil. La majorité estime toutefois que ces questions ne sont pas directement concernées par le changement d'une commission *ad hoc* vers une commission permanente. Si le débat doit – à nouveau – avoir lieu devant le législatif cantonal, il importe de l'amener à travers un projet de loi centré sur ces questions. Une telle démarche comporte *a minima* l'avantage de la transparence : le public n'est au courant que de la version initiale d'un projet de loi jusqu'au dépôt du rapport de commission, donc si son contenu se retrouve drastiquement modifié, il est impossible de réagir à temps pour solliciter une audition par exemple. La majorité ne s'avancera donc pas ici sur ces questions séparées.

Une nette majorité de la commission a accepté ce projet de loi, au terme d'un débat court mais complet. Aucun amendement n'a été proposé, ce projet n'implique en outre aucune charge financière supplémentaire pour les finances publiques. Pour toutes ces raisons, la majorité de la commission vous invite à adopter ce projet de loi.

Date de dépôt : 14 août 2023

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de Yves Nidegger

Par 9 voix contre 6, une modeste majorité des membres de la commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil a accepté de donner du galon à la commission ad hoc sur le personnel de l'Etat en lui conférant le grade de commission permanente ; en clair, de générer, pour un même travail, un certain nombre de frais structurels supplémentaires à la charge du contribuable et de doter cette commission d'une présidence tournante, comme l'avaient souhaité le Bureau et les chefs de groupe de la précédente législature.

C'est quoi, la commission ad hoc sur le personnel de l'Etat ?

Il se trouve que je siégeais déjà au Grand Conseil lorsque cette commission issue d'une résolution de 2004 a démarré ses travaux – un certain nombre de mois plus tard, il est vrai – afin d'accomplir un mandat alors convenu comme ponctuel et limité : la réforme de la B 5 05, la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux. Si cette loi, à l'image des rues de Genève, est devenue un autre chantier permanent, c'est soit que le travail de la commission ad hoc laisse à désirer, ce qui ne militerait guère dans le sens de lui donner du galon, soit que la fonction publique est devenue entre-temps l'homme malade du canton, ce qui ne commanderait pas non plus d'installer à son chevet un team d'urgentistes permanents issus d'un parlement qui compte précisément un nombre excessif de membres de cette même fonction publique.

Lors de sa conception, la commission ad hoc sur le personnel de l'Etat n'avait pas vocation à devenir permanente ; si elle le devient, c'est peut-être que quelque chose a dérapé, et c'est de cela que nous aurions dû nous préoccuper lors des discussions de commission, mais ce débat a été refusé au motif fallacieux d'une urgence qui n'existe pas.

J'ai demandé par exemple que les objets en attente de traitement devant la commission ad hoc fussent rapidement examinés par les commissaires des droits politiques et du règlement du Grand Conseil, non pour en connaître le nombre – il est public –, mais pour en examiner la nature dans le but de

déterminer de cas en cas à quelle autre commission (finances, législative, etc.) ils auraient été attribués si la commission ad hoc sur le personnel de l'Etat n'existait pas. Après tout, notre parlement a fonctionné plus d'un siècle et demi sans une telle commission et je suis persuadé qu'une partie des objets qui lui sont attribués parce qu'elle existe seraient tout aussi bien traités ailleurs si elle n'existait pas.

Une courte majorité a opposé à mes prérogatives de parlementaire le prétexte fallacieux d'une urgence qui n'existe pas pour refuser tout débat : « La commission ad hoc doit devenir permanente », m'a-t-on dit en substance, « parce que telle était la volonté du Bureau et des chefs de groupe sous la précédente législature. » C'est un peu court.

Les commissions sont thématiques et la fonction publique n'est pas un thème en soi, comme peuvent l'être la santé, les travaux ou les finances, mais un moyen de mettre en œuvre la volonté de l'Etat dans tous les domaines. Faire du personnel de l'Etat une politique publique supplémentaire et en soi, c'est admettre que nous avons gravement dérapé et vouloir que cela continue.

Un commissaire (PLR) a souhaité obtenir des statistiques sur le nombre de fois où la commission ad hoc a été convoquée par rapport au nombre de jours où elle aurait potentiellement pu être convoquée. Estimant que tant que la commission ad hoc est convoquée ponctuellement, il n'y a pas lieu de lui donner le titre de commission permanente, ce commissaire a également rappelé que deux projets de lois récents visaient la diminution et non l'augmentation du nombre de commissions permanentes au sein du Grand Conseil.

Une courte majorité lui a opposé une fin de non-recevoir péremptoire au même prétexte fallacieux d'une urgence qui n'existe pas.

Le débat ayant été court-circuité, je demande le retour du PL 13292 en commission et, en cas de rejet par le Grand Conseil, que la commission sur le personnel de l'Etat reste une commission ad hoc susceptible d'être dissoute lorsqu'elle aura terminé son travail législatif.