



*Date de dépôt : 18 novembre 2024*

## **Rapport**

**de la commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil chargée d'étudier le projet de loi de André Pfeffer, Jacques Jeannerat, Stéphane Florey, Guy Mettan, Michael Andersen, Daniel Noël, Patrick Lussi, Lionel Dugerdil, Marc Falquet, Christo Ivanov modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (LRGC) (B 1 01) (*Attribution et affectation des fonds publics en toute transparence : NON à l'usage de crédits supplémentaires pour des montants illimités et traités à huis clos*)**

*Rapport de majorité de Julien Nicolet-dit-Félix (page 3)*

*Rapport de minorité de Jean-Louis Fazio (page 28)*

## **Projet de loi (13383-A)**

**modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (LRGC) (B 1 01)** (*Attribution et affectation des fonds publics en toute transparence : NON à l'usage de crédits supplémentaires pour des montants illimités et traités à huis clos*)

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 (nouvelle teneur) et al. 3 (nouveau, les al. 3 et 4 anciens devenant les al. 4 et 5)**

<sup>2</sup> Le Grand Conseil délègue par ailleurs à la commission des finances la compétence de statuer sur les demandes de crédits supplémentaires, lorsqu'elles ne sont pas de la compétence du Conseil d'Etat, sur les objets ci-après :

- a) les demandes de crédits supplémentaires d'un montant inférieur ou égal à 5 000 000 francs ;
- b) les demandes de crédits supplémentaires résultant d'un transfert de rubriques budgétaires, d'un département à un autre ;
- c) les demandes de crédits supplémentaires liées à l'application de l'article 113 de la constitution ;
- d) l'approbation des abandons de créances supérieures à 500 000 francs décidés par le Conseil d'Etat concernant la gestion des créances et des actifs résiduels repris de la Fondation de valorisation des actifs de la Banque cantonale de Genève.

<sup>3</sup> Le Grand Conseil autorise la commission des finances à établir des préavis sur les demandes de crédits supplémentaires autres que celles mentionnées à l'alinéa 2. Les préavis sont présentés dans un rapport divers, traité en débat accéléré.

### **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 Julien Nicolet-dit-Félix

La commission des droits politiques s'est réunie à trois reprises pour étudier le projet de loi 13383 sous les présidences de M. Yves de Matteis et de M. Yves Nidegger.

Elle a été assistée par M. Jean-Luc Constant, secrétaire scientifique (SGGC), et les procès-verbaux ont été pris avec minutie par M. Thomas Humerose et M<sup>me</sup> Sophie Gainon.

De plus, elle a pris connaissance du préavis de la commission des finances, rédigé par M<sup>me</sup> Emilie Fernandez, qui figure en annexe de ce rapport.

Que toutes ces personnes soient remerciées de leur inestimable apport aux travaux concernant ce projet.

### En bref

Le PL 13383 vise à cadrer la possibilité offerte à la commission des finances de voter de façon illimitée des crédits supplémentaires sollicités par les différents départements.

Les auteurs du projet de loi souhaitent limiter à 5 000 000 francs la capacité de la commission de voter ces crédits dans les conditions qu'elle connaît actuellement, c'est-à-dire moyennant publication du résultat du vote. S'y ajouteraient les crédits dépassant le seuil, mais qui résultent d'un transfert d'un département à l'autre, ainsi que les crédits en cas de situation de nécessité telle que définie à l'art. 113 de notre constitution.

Lorsque des crédits n'entrant pas dans ces critères seraient sollicités, la commission des finances ne disposerait plus que du droit d'émettre un préavis destiné à être voté par notre parlement « en procédure accélérée » sous forme de « rapport divers ».

La commission des droits politiques, suivant en cela le préavis de la commission des finances et l'avis de la conseillère d'Etat chargée des finances, vous invite à refuser ce projet de loi, estimant qu'il ne permettrait pas d'améliorer la transparence, qu'il ne limiterait guère les compétences objectives de la commission des finances, dont la composition est le reflet du plénum, tout en ralentissant les procédures et en alourdissant l'ordre du jour de notre Grand Conseil. A ces défauts s'ajoutent des incertitudes juridiques d'application liées à des imprécisions dans sa rédaction.

## En détail, séance par séance

### Séance du 13 décembre 2023 – Audition de M. André Pfeffer, premier signataire du projet de loi

#### *Présentation par l'auteur*

M. Pfeffer explique que le fait que la commission des finances puisse octroyer des crédits supplémentaires pour des montants illimités, et ce en l'absence de débats publics, constitue une particularité genevoise. Il propose de changer ce système et de le rendre plus démocratique, mais aussi plus similaire à ce qui se fait ailleurs.

M. Pfeffer rappelle ensuite le cadre actuellement en vigueur en ce qui concerne la répartition des compétences entre les institutions. En ce qui concerne les compétences des départements, traitées à l'article 21 RPFGB, il explique que ceux-ci sont libres d'octroyer des crédits supplémentaires portant sur des charges inférieures à 100 000 francs, sauf si le crédit concerne un ou plusieurs postes de travail. Pour ce cas, la direction générale des finances est préalablement consultée. En cas de désaccord avec cette dernière, le Conseil d'Etat tranche. En ce qui concerne les compétences du Conseil d'Etat, traitées à l'article 34 LGAF, celui-ci est libre d'octroyer des crédits supplémentaires d'un montant inférieur ou égal à 200 000 francs, des crédits d'un montant entre 200 000 et 1 000 000 francs, mais n'excédant pas 0,5% du crédit initial voté dans le cadre du budget, et des crédits d'investissement jusqu'à 2 000 000 francs, mais n'excédant pas 20% du crédit initial voté. En ce qui concerne les compétences du Grand Conseil, celles-ci sont illimitées, mais connaissent toutefois des règles d'encadrement, tels les freins à l'endettement et au déficit. En ce qui concerne les compétences de la commission des finances, celles-ci sont tout simplement illimitées.

M. Pfeffer explique que son projet de loi vise à changer le système afin de le normaliser, et que, pour que cela puisse se faire tout en permettant que le fonctionnement de l'Etat ne soit pas perturbé, il propose de modifier l'article 201 LRGC. Concrètement, il propose de maintenir les compétences de la commission des finances pour les demandes de crédits supplémentaires d'un montant inférieur ou égal à 5 000 000 francs, montant qui correspond à plus de la moitié des crédits supplémentaires accordés ces dernières années. Il propose ensuite de maintenir les compétences de la commission des finances pour les demandes de crédits supplémentaires, d'un montant illimité, liées aux transferts de services, lesquels ont fréquemment lieu au début de chaque législature et correspondent davantage à une réallocation de crédits. Il propose ensuite de maintenir les compétences de la commission des finances pour les demandes de crédits supplémentaires, d'un montant illimité, liées à

l'application de l'article 113 de la constitution relatif aux états d'urgence. En ce qui concerne la lettre d de l'article 201, alinéa 2, lettre 2 du projet de loi, il indique avoir simplement repris le texte actuel de la loi pour des raisons de cohérence, mais souligne toutefois qu'il serait opportun que la présente commission procède à un toilettage de la loi ou à un amendement de son projet de loi, car la Fondation de valorisation des actifs de la Banque cantonale de Genève, mentionnée dans la loi actuelle, n'existe plus.

M. Pfeffer réitère que l'objectif de son projet de loi est de rendre la situation relative à l'octroi de crédits supplémentaires plus démocratique, et ce via une amélioration de la transparence pour le traitement des deniers publics et tout en respectant le bon fonctionnement de l'Etat.

### *A propos de l'état de nécessité (art. 113 de la constitution)*

Un commissaire (UDC) s'interroge sur la nécessité de la lettre c, attendu que, lorsque l'art. 113 de la constitution est appliqué, le Conseil d'Etat dispose des pleins pouvoirs.

M. Pfeffer estime que l'article 113 de la constitution reste vague et un peu ambigu en ce qui concerne la compétence d'octroyer des crédits supplémentaires lors d'états d'urgence. Il souligne toutefois que, entre 2020 et 2022, tout ce qui concerne l'augmentation de besoins financiers a été réglé par des demandes de crédits supplémentaires, lesquels ont été accordés, à huis clos, par la commission des finances. Il explique que la lettre c vise à indiquer que les demandes de crédits supplémentaires et l'octroi de ceux-ci restent de la compétence de la commission des finances si l'article 113 de la constitution est en vigueur.

Peu convaincu par la réponse, ce commissaire demande si M. Pfeffer serait disposé à supprimer la lettre c de son texte.

M. Pfeffer répond par la négative. Il estime que la lettre c a une vraie valeur et devrait conserver sa place au sein du projet de loi. Il réitère que le principe derrière cette lettre c est de dire que l'article 113 de la constitution agit comme un feu vert pour donner les pouvoirs à la commission des finances. Il est favorable au fait que le Conseil d'Etat ait la main libre pour agir en cas d'états d'urgence et réitère que, entre 2020 et 2022, tout ce qui concerne l'affectation de crédits supplémentaires est passé par la commission des finances. Aussi, il estime que cette précision apportée par la lettre c de son projet de loi doit être clairement exprimée dans la loi. Cela dit, il ne s'oppose pas à une reformulation juridique précise, si tel est le souhait de la commission.

### ***Eléments statistiques concernant les crédits supplémentaires***

Un commissaire (S) demande à M. Pfeffer s'il connaît le nombre de demandes de crédits supplémentaires qui sont effectuées chaque année.

M. Pfeffer précise que le nombre exact est disponible sur le site du Grand Conseil, mais il pense qu'il est question d'environ 20 à 30 demandes par année. Cela dit, il recommande vivement à la commission de procéder, dans le cadre du traitement de son projet de loi, à des auditions de personnes qui pourraient apporter des avis et des informations plus précises et crédibles que les siennes. Il ajoute, à titre complémentaire, qu'il y a deux ans, lorsque le Grand Conseil a refusé le budget en plénière, et donc avec un débat public, la commission des finances a par la suite accordé, à huis clos, pour 1,4 milliard de crédits supplémentaires. Il estime que ce n'est pas le montant qui est choquant, mais plutôt le fait que la commission des finances a, lors d'un traitement à huis clos, alloué des finances pour plusieurs prestations qui ont été refusées lors du débat public. A ce titre, il recommande de lire l'interview de M<sup>me</sup> Fontanet, conseillère d'Etat (DF), paru dans l'édition du 7 décembre 2023 de la Tribune de Genève, Mme Fontanet indiquant qu'elle se pose une question au sujet de la sincérité du budget, car si certains postes, jugés utiles par le Conseil d'Etat, étaient biffés lors du débat budgétaire, alors la commission des finances inviterait probablement le Conseil d'Etat à revenir vers elle pour accorder ces postes. Selon lui, ce que M<sup>me</sup> Fontanet décrit représente un procédé choquant et un dysfonctionnement.

Un commissaire (LJS) demande à M. Pfeffer si les demandes de crédits supplémentaires peuvent être adressées à tout moment de l'année et à quel moment de l'année elles sont plus fréquentes.

M. Pfeffer précise qu'elles arrivent tout au long de l'année.

### ***Effets sur le fonctionnement du parlement***

Un commissaire (S) demande si le processus ne risque pas de retarder les demandes de crédit lorsqu'elles sont urgentes.

M. Pfeffer précise que son projet de loi propose une solution qui est beaucoup plus généreuse que celle appliquée dans les autres cantons. Cela dit, il précise que, malgré le fait que certains pensent que de partiellement décharger la commission des finances de sa principale compétence aux dépens du Grand Conseil surchargerait ce dernier, qui accuse déjà un retard d'environ deux ans dans le traitement de son ordre du jour, il estime pour sa part le contraire. Il pense surtout que si toutes les instances assument leurs tâches et leurs responsabilités, alors il en découle une amélioration de la qualité du travail, et ce, à tous les niveaux et pour toutes les instances, Conseil d'Etat et

Grand Conseil compris. Il rappelle que, dans toutes les démocraties parlementaires, l'affectation des fonds publics est la plus importante prérogative du législatif et que nulle part ailleurs, celui-ci se décharge en faveur d'une commission parlementaire ou d'une autre institution, surtout sans fixer une quelconque limite. Il réitère qu'il serait opportun de supprimer cette anomalie genevoise, qui représente, selon lui, une sorte d'oreiller de paresse du Grand Conseil.

Un commissaire (Ve) revient sur l'interview de M<sup>me</sup> Fontanet, qu'il a également lue. Il indique ne pas avoir saisi le même message que M. Pfeffer et avoir compris, entre les lignes, que cette dernière estime qu'il y a une discrédance entre les postures que certains députés de droite ont au moment des débats budgétaires, postures qui les amènent à refuser un certain nombre de crédits essentiels, et celles qu'ils ont ensuite au sein de la commission des finances, où le tir est rectifié et les crédits supplémentaires finalement acceptés. A ce titre, il estime que cette double approche permet à la fois à certains députés de conserver une dignité de droite tout en n'empêchant pas, finalement, le bon fonctionnement de l'Etat, via une acceptation plus discrète des crédits supplémentaires au sein de la commission des finances. Il demande à M. Pfeffer s'il partage cette analyse, mais aussi s'il ne pense pas que, si son projet de loi était adopté, alors il pourrait en résulter l'impossibilité, pour le parlement, d'adopter des crédits, certains députés de droite souhaitant conserver des postures publiquement plus arrangeantes pour eux.

M. Pfeffer estime qu'une telle attitude des députés serait choquante. Il ajoute que, contrairement à ce que certains pourraient penser, les demandes de crédits supplémentaires n'ont pas forcément plus de chance de passer à la commission des finances qu'au Grand Conseil, en témoigne le fait que cette dernière, ayant été consultée dans le cadre de son projet de loi, a estimé que celui-ci devrait contenir une ligne supplémentaire pour prévoir les cas où la commission des finances refuse des crédits supplémentaires, cas dans lesquels les demandes devraient tout de même être envoyées au Grand Conseil pour voir si celui-ci pourrait les accepter. Selon lui, une telle démarche ne devrait pas être suivie, car si les membres de la commission des finances, en tant qu'experts en matière de finances, ont refusé une demande du Conseil d'Etat, alors il n'est pas nécessaire d'aller consulter, ensuite, le Grand Conseil. Il rappelle à ce titre que le Conseil d'Etat peut aussi directement adresser un projet de crédits en urgence.

Ce même commissaire (Ve) demande à M. Pfeffer si la proposition faite à l'article 201, alinéa 2, chiffre 3 du projet de loi, à savoir la volonté que les préavis de la commission des finances soient présentés dans des rapports divers et traités en débat accéléré, ne présente pas le risque, notamment dans le cas

où ces rapports seraient refusés, de déboucher sur des débats interminables et finalement de prolonger l'ordre du jour.

M. Pfeffer précise que son idée est simplement d'éviter que la commission des finances doive transmettre ses décisions via une administration et des rapports extraordinaires, mais aussi le plus rapidement possible afin de ne pas bloquer les processus et rallonger les délais. Il indique que la catégorie des extraits serait appropriée et il pense que, si des demandes de crédits supplémentaires pour des montants excédant 5 millions de francs sont faites, il serait opportun d'y consacrer une petite demi-heure, maximum, afin qu'il y ait un débat public autour de l'octroi de tels crédits supplémentaires. A ce titre, il est conscient que cela demande une certaine organisation de la part du Conseil d'Etat et de la commission des finances, mais que cela fait aussi partie de leur travail et que diverses facilitations sont envisageables, par exemple celle consistant à regrouper plusieurs demandes en une seule.

Il souligne que, mise à part la situation dans laquelle le budget annuel serait refusé, ce n'est qu'une petite dizaine de demandes qui devraient faire l'objet d'un débat public, la majorité des autres restant de la seule compétence de la commission des finances. Il est conscient que cela prendrait une demi-heure, ici et là, au Grand Conseil, mais, selon lui, c'est un infime prix à payer pour parvenir à une amélioration de la transparence et à une nécessaire démocratisation du budget.

Un commissaire (S) demande à M. Pfeffer si, dans le cas où une demande de crédit supplémentaire de 5,6 millions serait déposée par le Conseil d'Etat, le Grand Conseil devrait débattre du 0,6 million qui dépasserait la limite prévue par le projet de loi ou alors de l'intégralité du montant.

M. Pfeffer indique que son projet de loi n'interdit pas le fait que le Conseil d'Etat puisse déposer deux demandes distinctes de moins de 5 millions, auquel cas le traitement pourrait intégralement se faire sans passer par le Grand Conseil.

### ***Planification des auditions***

Le président demande à M. Pfeffer s'il a des suggestions au sujet d'éventuelles auditions supplémentaires auxquelles devrait procéder la commission.

M. Pfeffer indique que la commission pourrait auditionner le département des finances. Il précise que, si une telle audition devait avoir lieu, les commissaires devraient toutefois garder à l'esprit que le département ne sera pas tout à fait neutre, dans le sens où le projet de loi vise indirectement à diminuer ses compétences. Il ajoute que la chancellerie pourrait être



auditionnée, par exemple pour obtenir des comparaisons intercantionales et des informations complémentaires en ce qui concerne le système en vigueur au niveau fédéral.

Le président, constatant qu'aucun commissaire ne s'oppose à la proposition d'attendre le préavis de la commission des finances avant d'avancer sur le traitement du projet de loi, indique que la commission se prononcera plus tard en ce qui concerne d'éventuelles auditions et la suite à donner au projet de loi.

### **Séance du 14 février 2024 – Discussion suite au préavis de la commission des finances**

Le président rappelle que la commission était dans l'attente d'un préavis de la commission des finances, préavis qui a désormais été reçu et qui s'avère négatif, seuls 2 députés (UDC) ayant soutenu le texte contre 10 s'y étant opposés (aucune abstention). Ce préavis est à la disposition des commissaires.

Le président explique que la commission des finances met en avant différents éléments pour expliquer ce refus, tous inscrits dans le rapport et provenant en grande partie de l'audition de M<sup>me</sup> Fontanet. Les raisons principales du refus sont la mauvaise rédaction du texte, le fait que le projet de loi n'augmente pas forcément la transparence, mais aussi que celui-ci ne concernerait finalement que très peu de crédits supplémentaires, en témoigne le fait que, depuis début 2023, un seul crédit (8 millions relatifs aux moyens pour la prise en charge des élèves migrants) aurait pu être traité par le Grand Conseil si le projet de loi était en vigueur. Le président précise encore que le PLR a suggéré, en séance de la commission des finances, que l'UDC retire son projet de loi, ce que ce dernier n'a pas souhaité faire.

Un commissaire (UDC) estime qu'il est dans la nature des choses que les institutions chargées des finances ne soient pas favorables à ce qu'un coup de projecteur soit fait sur une pratique qui les concerne et qui se fait actuellement via quelques commissaires. A ce titre, il trouve que la position du Conseil d'Etat est tout à fait logique. Cela dit, il indique que les propos visant à dire que le projet de loi peut être mieux rédigé ou amendé parlent finalement en faveur du fond du projet et d'un questionnement autour de sa mise en œuvre. En ce qui concerne le fait que seul un crédit aurait été concerné par le projet de loi depuis début 2023, il explique que ce n'est pas la quantité qui importe, mais le mode de fonctionnement. Il propose à la commission de ne pas s'arrêter à ce préavis de la commission des finances et il estime que la commission devrait soit voter l'entrée en matière, soit commencer à s'interroger sur le type d'auditions à conduire afin d'obtenir des éléments pertinents pour amender le projet de loi de la meilleure des manières.

Un commissaire (PLR) explique que diverses informations sont disponibles sur le site du Grand Conseil concernant les crédits supplémentaires. En effet, depuis 2022, il est possible de consulter différents documents relatifs aux crédits, ainsi que les communiqués de presse de la commission des finances, lesquels indiquent le résultat des votes pour chaque crédit supplémentaire. Il indique que, à l'origine, son groupe a été interpellé par cette thématique lors de la crise du covid, période durant laquelle la commission des finances a voté et attribué, seule, des montants mirobolants en guise de crédits supplémentaires, sans même que les groupes puissent avoir connaissance de toutes les informations et être invités à se déterminer, ce qu'il trouve choquant et implique un grand manque de transparence.

Il ajoute que son groupe est critique vis-à-vis des communiqués de presse de la commission des finances, jugés laconiques. Il explique que, si ceux-ci donnent la nature des crédits et le résultat des votes, ils ne livrent pas du tout les exposés des motifs. Aussi, le public n'a pas immédiatement accès aux informations relatives aux demandes de crédits, lesquelles sont généralement bien motivées, et ne peut avoir connaissance de ces dernières que plus d'une année après, au moment du vote des comptes, tâche qui n'est plus réellement décisionnelle, mais de pure formalité. Il explique que, sous l'angle strict de la démocratie et de la transparence, il est favorable à renforcer le dispositif existant, par exemple en introduisant un seuil de matérialité à partir duquel la commission des finances ne pourrait plus se prononcer seule, mais uniquement rendre un préavis sur de tels crédits, ceux-ci devant être ensuite votés par le plénum. Il est conscient qu'une telle approche contient le risque de retarder le processus, car qui dit plénum dit rapports, et qui dit rapports dit délais. Cela dit, il estime que la commission pourrait se mettre d'accord sur un certain seuil. A vrai dire, il est d'avis que la commission ne devrait pas mener cet exercice toute seule, mais le faire avec le Conseil d'Etat. Il concède bien entendu qu'il existe encore le risque que le Conseil d'Etat, suite à une telle modification de la pratique, se mette à découper des demandes de crédits dépassant le seuil en plusieurs demandes qui ne le dépassent pas. Cela dit, il répète que le fonctionnement actuel ne lui convient pas et pose des problèmes de transparence. A titre d'exemple, le dernier crédit supplémentaire voté par la commission des finances est un crédit de 194 millions, voué à la recapitalisation de la caisse de prévoyance de la police.

Interrogé par le président, il affirme qu'il soutiendrait plutôt un nouveau projet de loi de commission élaboré en concertation avec le Conseil d'Etat.

Un commissaire (S) ajoute que, selon lui, il s'agirait également d'intégrer la commission des finances dans les travaux relatifs à l'élaboration d'un projet de loi de commission. Cela dit, il estime que le problème ne porte pas que sur

la question du montant des crédits supplémentaires, bien que cet aspect ne doive pas être négligé dans les réflexions. Selon lui, la solution appropriée passe ainsi par un raisonnement plus complexe. Il ajoute que, en l'état, le projet de loi ne vise pas une réflexion globale. Ou du moins, il estime que ce n'est pas ce projet de loi, tel que rédigé, qui va répondre efficacement au problème.

Un commissaire (UDC) estime qu'en sus de la question du montant, celle du degré d'urgence doit être intégrée. Par ailleurs il doute qu'il faille inclure la commission des finances dans les travaux.

Il suggère que la commission se donne un petit délai pour revenir avec des propositions d'amendements. S'il s'avère que le projet est inamendable, alors il s'agirait de se décider pour un projet de loi de commission.

Un commissaire (Ve) partage les points de vue précédemment exposés. Il estime le texte difficilement amendable, mais ne s'oppose pas à un projet de loi de commission s'il propose une vraie amélioration du système. Cependant, le statu quo lui convient mieux qu'un projet qui déboucherait sur un blocage des institutions.

Un commissaire (S) souligne que l'UDC a déjà déposé six projets de lois similaires, tous ayant reçu un préavis négatif de la commission des finances, et est donc d'avis qu'il ne faut pas s'épuiser à élaborer un projet de loi de commission pour que celui-ci soit aussi rejeté par la commission des finances, d'où l'importance de travailler dans la perspective d'un nouveau projet. A ce titre, il se dit favorable à l'instauration d'un délai pour permettre l'échange entre la présente commission et la commission des finances afin de débattre des possibilités existantes. Aussi, si, une fois ce délai dépassé, aucune solution n'est trouvée, alors la commission continuera le traitement du présent projet de loi.

Un commissaire (PLR) précise ne pas être particulièrement favorable à l'idée de travailler avec la commission des finances pour rédiger un nouveau projet de loi, car celle-ci pourrait être tentée de bloquer ou de faire traîner les travaux, mais surtout parce qu'il pense que la présente commission est la mieux placée pour décider ce qui est le mieux pour le fonctionnement du Grand Conseil dans son ensemble.

Un commissaire (S) indique qu'il voit mal comment intégrer à la LRGC un critère d'urgence dans la mesure où les crédits supplémentaires sont conçus, selon lui, pour être une procédure plus rapide que la procédure législative ordinaire. Aussi, si une demande de crédit supplémentaire est faite, cela veut dire qu'elle est urgente, et si la commission des finances n'en est pas convaincue, elle peut toujours refuser la demande.

Un commissaire (PLR) souhaite que la commission ait connaissance de la situation en matière de crédits supplémentaires dans les autres cantons ou à l'échelon fédéral, lequel applique par exemple une procédure bien huilée qui se base à la fois sur la notion de seuil, à savoir 500 millions, et sur celle de l'urgence, qui intervient avec un certain nombre de critères.

Un commissaire (UDC) se rallie à l'approche précédemment exposée et propose des auditions dans ce sens, avis partagé par un commissaire (S), qui ajoute, comme élément d'analyse, le nombre de refus du budget dans les cantons concernés, Genève se retrouvant manifestement plus souvent dans cette situation, qui donne un rôle complètement différent aux crédits supplémentaires.

Le président indique que la commission demandera l'audition du département des finances, ainsi que des informations relatives à la situation dans les autres cantons (BS, VD, ZH, FR et NE, selon la demande d'un commissaire) en matière de crédits supplémentaires, permettant aussi de constater si les budgets ont été acceptés ou non, et à quelle fréquence.

### **Séance du 25 septembre 2024 – Audition de M<sup>me</sup> Nathalie Fontanet, conseillère d'Etat (DF), et de M. Olivier Fiumelli, secrétaire général adjoint (DF)**

M<sup>me</sup> Fontanet indique que la commission devrait avoir reçu le préavis de la commission des finances, ainsi que les procès-verbaux y relatifs. Elle propose de répondre aux éventuelles questions. Elle relève néanmoins un élément important par rapport à la situation qui prévalait au moment du dépôt de ce projet de loi, à savoir que le Grand Conseil a voté le projet de loi de M. Velasco qui donne l'obligation au Conseil d'Etat de redéposer un projet de budget si celui-ci n'est pas voté. Dans ce type de situation, le Conseil d'Etat revient avec une série de crédits supplémentaires, qui sont ensuite votés par la commission. Le reste du temps, il revient avec des demandes de petits crédits supplémentaires urgents en cours d'année.

Le président précise que la méthode souhaitée par le projet de loi consiste à introduire des seuils, et il se demande si cela peut être pertinent dans le cas où le budget a été accepté, pour de petits ajustements.

M<sup>me</sup> Fontanet précise que le projet de loi n'est pas pertinent dans un cas comme dans l'autre, car si le budget n'est pas adopté, il existe une obligation de revenir avec un projet de budget et, dans l'autre cas, un plénum de 100 personnes ne peut pas traiter une demande de crédit complémentaire. Si l'objectif est de faire étudier le projet de budget par la commission des finances, puis que cette dernière vienne en plénum pour faire un rapport, il

s'agit d'une perte de temps. Pour rappel, il n'y avait à l'époque pas de publicité sur les crédits supplémentaires votés à la commission des finances, alors qu'aujourd'hui tout est publié et transparent. De ce fait, le Conseil d'Etat n'est pas favorable au projet de loi.

Un commissaire (Ve) mentionne que, pour avoir siégé au sein de communes, il a connaissance de cas dans lesquels le budget est examiné par des commissions spécialisées. L'avantage de cet examen est que ces commissions arrivent mieux à percevoir la nécessité de certains budgets. Malheureusement, la commission des finances n'est pas toujours au fait de l'urgence et de la nécessité de certaines dépenses. Il se demande si ce système serait envisageable pour l'Etat, à savoir de créer des commissions spécialisées qui examinent les budgets affectés à certaines thématiques, puis donnent un préavis à la commission des finances pour l'inciter à entrer plus facilement en matière sur certains crédits qu'elle aurait tendance à refuser.

M<sup>me</sup> Fontanet constate que cette thématique ne fait pas partie du projet de loi, mais qu'elle est régulièrement abordée par des députés dans le cadre du projet de budget. Certains estiment qu'ils traitent durant toute l'année un sujet de politique publique, et que la commission des finances procède au final à l'ensemble des auditions. S'agissant des crédits supplémentaires, il y a souvent une question de timing à prendre en compte.

Un commissaire (S) a l'impression que la publicité systématique faite aux votes de crédits supplémentaires donne aujourd'hui satisfaction. Ces votes sont rarement unanimes, donc la question est de savoir si les objections sont propres à chaque proposition, ou s'il s'agit d'oppositions de principe.

M<sup>me</sup> Fontanet indique que les refus émanent souvent d'un bord politique. Certains refusent systématiquement les nouveaux postes, mais les acceptent si le sujet est sensible. S'agissant des crédits conséquents et urgents, ils sont votés par l'ensemble de la commission, comme dernièrement pour le Soudan. La problématique a néanmoins été perçue lorsque le Grand Conseil avait décidé de couper tous les postes, et qu'une commission avait réussi à en réinscrire, et lorsque le Conseil d'Etat avait présenté une série de crédits supplémentaires qui n'avaient pas été votés lors du budget. Cette dernière situation n'arrivera plus car le Conseil d'Etat sera obligé de présenter un nouveau projet de budget.

Ce même commissaire (S) s'enquiert des montants accordés par la commission des finances par rapport aux crédits supplémentaires.

M<sup>me</sup> Fontanet signale qu'il existe un tableau annexé aux comptes, qui liste l'ensemble des crédits supplémentaires accordés par la commission, avec aussi le nombre de postes et M. Fiumelli précise qu'il y a eu beaucoup de dépassements pendant la période covid.

Un commissaire (Ve) s'enquiert de l'existence de statistiques quant au ratio entre les demandes acceptées et celles qui sont refusées. Il semblerait que le mécanisme fonctionne globalement bien et que la plupart des crédits sont acceptés, du moins dans la présente législature.

M. Fiumelli indique que la plupart des demandes sont acceptées, car les départements reviennent avec des demandes inférieures à celles qui ont été refusées au budget. Actuellement, une demande de crédit supplémentaire pour une coupe de 5 millions sur les frais d'électricité n'a pas encore été acceptée.

Un commissaire (PLR) souhaite un éclaircissement quant aux abandons de créance de plus de 500 000 francs concernant la gestion des créances et des actifs résiduels repris de la Fondation de valorisation des actifs de la Banque cantonale de Genève. Il souhaite savoir s'il s'agit d'une situation fréquente ou isolée.

M<sup>me</sup> Fontanet note qu'il s'agit d'une situation de plus en plus isolée, car tout est pratiquement terminé avec la Fondation de valorisation. M. Fiumelli se demande s'il n'y aurait pas une erreur dans la rédaction du projet de loi, car il laisse suggérer que cela fait partie des crédits supplémentaires, alors qu'il s'agit de deux éléments différents dans la loi.

### **Discussion interne**

Le président s'enquiert d'éventuelles demandes d'auditions supplémentaires, ainsi que de la possibilité de procéder au vote d'entrée en matière.

Un commissaire (Ve) ne juge pas qu'il soit nécessaire de précéder à d'autres auditions, car le projet de loi contient des problèmes de rédaction, et qu'il n'est pas nécessaire de légiférer sur la question. Le groupe des Verts ne soutiendra pas le projet.

Un commissaire (UDC) précise qu'il défendra l'entrée en matière, car le fait que les crédits soient presque tous acceptés n'est pas une preuve de fonctionnement démocratique en soi, loin de là. Il souligne par ailleurs l'entre-soi régnant à la commission des finances.

Un commissaire (S) salue la cohérence de l'UDC, qui propose six projets en vue de renforcer de manière drastique le cadre d'adoption des crédits supplémentaires. Néanmoins, le but de ces derniers n'est pas tant de garantir le fonctionnement démocratique que celui de l'Etat. Ces crédits servent à parer à des imprévus. Si la situation actuelle n'est pas parfaite, elle est loin d'être inadéquate. Sous réserve des cas dans lesquels le Grand Conseil n'adopte pas de budget et ne donne pas de cadre pour les dépenses de l'Etat, il n'existe pas de contestation massive sur le fond sur les dépenses à investir au cours de

l'année, ce d'autant plus que la commission des finances n'est pas tenue de les adopter mais le fait quand même. Ce faisant, le groupe socialiste refusera l'entrée en matière de ce projet de loi.

Un commissaire (LJS) acceptera l'entrée en matière, car ce projet de loi permettra davantage de transparence et la réduction de l'entre-soi qui règne au sein de la commission des finances, dont les membres auraient plus de pouvoir que les autres députés en ayant la possibilité de voter des crédits complémentaires.

Un commissaire indique que le PLR refusera l'entrée en matière. L'argument de la transparence est bon, mais ce qui est proposé dans ce projet de loi, soit un préavis de la commission des finances qui passerait en débat accéléré, n'est pas judicieux. Il est difficilement imaginable que la majorité ait un avis diamétralement opposé à celui de la commission des finances. La procédure alourdirait l'ordre du jour et retarderait des décisions qui devraient être prises de manière rapide, en bonne intelligence avec le Conseil d'Etat.

## ***Vote***

### *1<sup>er</sup> débat*

Le président met aux voix l'entrée en matière du PL 13383 :

Oui :	4 (1 LJS, 1 LC, 2 UDC)
Non :	10 (3 S, 2 Ve, 1 MCG, 4 PLR)
Abstentions :	–

**L'entrée en matière du PL 13383 est refusée.**

## **En conclusion**

La sixième tentative de légiférer sur la compétence de la commission des finances à octroyer des crédits supplémentaires pour des montants illimités n'a pas été la bonne aux yeux de la commission. En effet, si chacun admet que le processus pourrait être amélioré, aucune proposition d'amélioration particulière ne semble satisfaire une majorité.

En l'espèce, le processus proposé par le PL 13383 consiste essentiellement en un alourdissement de la procédure et comporte certaines incertitudes juridiques relevées par le département de finances et le préavis de la commission des finances.

En matière de transparence, l'introduction en 2022, par la loi 12882, de l'obligation de publier un communiqué détaillant les votes à l'occasion de

chaque demande de crédit supplémentaire semble satisfaisante à la majorité et il apparaît difficilement envisageable de rendre le dispositif plus transparent.

Pour toutes ces raisons, Mesdames les députées, Messieurs les députés, la commission vous invite à refuser ce projet de loi.





# GRAND CONSEIL

## de la République et canton de Genève

# PL 13383

## Préavis

*Date de dépôt : 31 janvier 2024*

## Préavis

**de la commission des finances à la commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil sur le projet de loi de André Pfeffer, Jacques Jeannerat, Stéphane Florey, Guy Mettan, Michael Andersen, Daniel Noël, Patrick Lussi, Lionel Dugerdil, Marc Falquet, Christo Ivanov modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (LRGC) (B 1 01) (*Attribution et affectation des fonds publics en toute transparence : NON à l'usage de crédits supplémentaires pour des montants illimités et traités à huis clos*)**

## Rapport de Emilie Fernandez

Ce projet de loi a été examiné à deux reprises par la commission des finances lors de ses séances des 29 novembre et 6 décembre 2023.

Les procès-verbaux ont été rédigés par M. Lucas Duquesnoy. La commission a été assistée par M. Raphaël Audria. Qu'ils soient remerciés pour leurs travaux.

Le premier signataire a été auditionné le 29 novembre alors que M<sup>me</sup> Nathalie Fontanet a été auditionnée sur le projet de loi le 6 décembre.

## Audition de M. André Pfeffer, premier signataire

Comme le titre du projet de loi l'indique, les auteurs de ce PL demandent que le Grand Conseil affecte les fonds publics avec plus de transparence. Concrètement, il s'agit de proposer via l'art. 201, al. 2, lettre a que les demandes de crédit supplémentaire soient limitées à 5 millions de francs. Cette limite est proposée en fonction des crédits ayant été publiés en 2023 ; en prenant cette somme, l'immense majorité des crédits pourra continuer à être accordée. La lettre b porte sur les crédits supplémentaires liés à des transferts

de rubriques budgétaires, ce qui concerne notamment les crédits déposés en début de législature lorsque les services partent d'un département vers un autre. Il est évidemment normal que les crédits affectés à ces services soient aussi transférés dans le nouveau département, tous ces fonds étant déjà octroyés. Il n'y a donc aucune raison de limiter la compétence de la commission dans ce cas. La lettre c concerne les crédits supplémentaires liés à l'application de l'art. 113 de la constitution. Cet article concerne l'état d'urgence pour des raisons de sécurité pour la population et permet au Conseil d'Etat de prendre certaines décisions de manière extraordinaire. Il est évident pour le premier signataire qu'il faut que la commission puisse dépasser la compétence usuelle dans ces cas. La lettre d est simplement une reprise de la loi actuelle pour laquelle le député laisse le libre choix à la commission. De son avis, cette lettre n'est plus d'actualité puisqu'elle permet un abandon de créance supérieur à un demi-million pour les créances et les actifs résiduels de la Fondation de valorisation des actifs de la BCGE. Il est plutôt recommandé de supprimer cette lettre.

L'al. 3 du projet de loi propose de créer un modèle qui ne créerait donc pas de blocage dans le fonctionnement du parlement. Tous les crédits supplémentaires qui dépasseraient ces 5 millions de francs pourraient être soumis à la commission sous forme de rapport divers et être traités en débat accéléré aux extraits. Traiter les choses ainsi permettrait de consacrer un minimum de temps en plénière et de ne pas surcharger l'ordre du jour des sessions du Grand Conseil plus qu'il ne l'est déjà, comme cela posait problème dans les précédents projets de lois similaires.

Le député rappelle qu'aujourd'hui, la loi permet à la commission des finances d'accorder des crédits supplémentaires pour un montant illimité. Dans toutes les démocraties parlementaires, la principale prérogative du législatif est l'octroi des fonds publics, avec des possibilités de dépasser certains montants pour ne pas bloquer le bon fonctionnement de l'Etat. L'exposé des motifs donne plusieurs exemples d'autres cantons sur le sujet. Il semble que les autres cantons aient des règles bien plus strictes que Genève en termes d'attribution de ces fonds. Actuellement, chaque département a une compétence de 100 000 francs de crédit supplémentaire. Lorsque cela concerne un ou plusieurs postes de travail, le crédit supplémentaire d'un département est subordonné à un préavis favorable de la DGFE ou du Conseil d'Etat en cas de refus de cette dernière. La compétence du Conseil d'Etat est le double avec 200 000 francs. Pour des crédits supplémentaires plus spécifiques, cela peut se situer entre 200 000 francs et 1 million de francs, à condition de ne pas excéder 0,5% du crédit initial voté. Pour les crédits d'investissement, il est possible d'aller jusqu'à 2 millions de francs, à condition de ne pas excéder 20% du

crédit initialement voté. Les compétences du Grand Conseil sont connues, avec le budget ou les projets de lois. La commission des finances a pour sa part une compétence illimitée sur les crédits supplémentaires. L'objectif même du projet de loi est d'arriver à un usage démocratique et à une attribution transparente des deniers publics. Dans d'autres pays, ces débats ont lieu de manière publique et la population peut avoir les informations nécessaires. Fonctionner ainsi permettra de poser les responsabilités de chacun.

Une députée peine à comprendre le mécanisme de l'al. 3 de l'art. 201 du projet de loi en ce qu'il autorise la commission des finances à établir des demandes de préavis. Elle se demande ce que les auteurs entendent par le terme « autoriser », notamment qui décide si la commission autorise ou non et dans quel cas on arrive à un préavis de la commission. D'autre part, il est écrit que les préavis sont présentés dans un rapport divers traité en débat accéléré. Elle demande si cela concerne uniquement les préavis de la commission des finances qui seraient traités en catégorie IV des extraits ou en catégorie III, bien que cela ne veuille toujours pas dire que la demande de crédit supplémentaire en tant que telle est traitée de cette manière.

M. Pfeffer répond qu'actuellement, les crédits supplémentaires jusqu'à 200 000 francs peuvent être traités par le Conseil d'Etat. A partir de 200 001 francs, le crédit vient automatiquement à la commission. L'al. 3 est une reprise de la loi actuellement, si ce n'est qu'au lieu de donner la compétence à la commission, il donne le préavis à condition de ne pas dépasser les compétences écrites à l'art. 201. Si ce montant venait à dépasser les compétences fixées par l'art. 201, le préavis se transmettrait au Grand Conseil sous forme de rapport divers et débat accéléré aux extraits.

La députée constate que c'est en effet ce qui est inscrit dans le projet de loi, mais elle se demande comment l'on peut interpréter le texte dans la mesure où il n'y a pas d'automaticité sur le fait que la commission des finances émette un avis sur toutes les demandes qui dépassent 5 millions de francs. Concrètement, elle se demande qui décide si oui ou non il y a un préavis, par exemple le Bureau ou la plénière. Pour l'instant, il est indiqué que la plénière traite en débat accéléré le préavis de la commission des finances, mais la députée n'est pas sûre de comprendre ce qu'il en est du vote de fond sur le crédit concerné avec quelle procédure de traitement.

M. Pfeffer répond que premièrement, si les crédits viennent automatiquement, la commission peut décider de ne pas les accepter et cela s'arrêterait là. Si elle venait à accepter ceux qui sont au-delà de sa compétence, elle devrait le faire sous forme de préavis et le transmettre au Grand Conseil où il y aurait un débat accéléré.

La députée se demande ce qui empêcherait le Conseil d'Etat de déposer des crédits de 8 millions de francs séparés en deux.

M. Pfeffer répond que cela serait possible et que le Conseil d'Etat peut en effet proposer de splitter un projet de loi en deux parties. La commission reste cependant souveraine dans sa décision.

Un député rebondit sur la question précédente et note qu'en cas de refus du crédit, la commission décide donc toujours seule de l'attribution de ces montants. Cela semble quelque peu sortir de la volonté du projet de loi qui voudrait que la plénière puisse toujours se prononcer sur un préavis de la commission, quelle que soit sa décision.

M. Pfeffer répond que, dans la banque, un département peut avoir une certaine compétence avant de devoir passer par la direction puis par le conseil d'administration. Si la direction refuse cependant cette demande, il n'y a pas de raison de continuer le cheminement et les choses ne vont pas plus loin. Concrètement, si le Conseil d'Etat demande un crédit supérieur à 200 000 francs et que la commission refuse, il n'y a pas de raison d'aller plus loin. Le gouvernement a alors une deuxième solution, à savoir faire un projet de loi. Ce procédé se fait partout ailleurs et la modification proposée ici reste relativement souple.

Le président indique que la commission vient par exemple de recevoir une demande de crédit supplémentaire pour les HUG. Il ne s'agit en revanche pas d'une dépense, mais d'une couverture de déficit comme la loi l'impose. Avec le projet de loi du député, le parlement devrait donc organiser une séance extraordinaire pour pouvoir régler au plus vite ce besoin de couverture, ce sans quoi l'on mettrait les HUG dans une situation très délicate.

M. Pfeffer répond qu'il y a des sessions presque chaque mois et que ces dossiers peuvent être traités aux extraits avec un débat public de 30 minutes. D'autre part, il rappelle que cela se fait partout ailleurs et qu'il n'existe nulle part ailleurs la possibilité d'allouer de tels montants à huis clos sans débat public.

Le président remarque qu'à Neuchâtel, le Conseil d'Etat peut faire ce qu'il veut jusqu'à 700 000 francs. Certains cantons sont donc moins stricts que Genève.

M. Pfeffer comprend que l'exemple des HUG est une vraie urgence qui devrait être traitée en moins d'un mois. Il s'agit en effet d'une vraie question.

Un député est sur le fond d'accord pour dire qu'il y a un problème et que certaines prérogatives de la commission devraient être celles du Grand Conseil. Cependant, ce projet de loi ne prend pas en compte le caractère urgent des objets. Il serait possible de dire que le Conseil d'Etat peut aller directement

devant le parlement pour les cas d'urgence, par exemple comme il l'a fait récemment pour de l'aide humanitaire, ce qui lui a donné plus de souplesse. Le risque serait cependant que le gouvernement passe toujours devant le Grand Conseil et tout pourrait être qualifié d'urgence. Le vrai problème de ces demandes concerne celles qui viennent pallier des refus de budget, lorsque le Conseil d'Etat revient ultérieurement avec les mêmes demandes dans l'année qui suit. Le député n'a aucun problème avec les demandes qui sont liées à une loi votée par le parlement, par exemple des prestations sociales pour lesquelles il faut augmenter la subvention à l'Hospice général. En revanche, ce n'est pas la même chose de venir demander des postes qui ne concernent pas de prestations spécifiques mentionnées dans une loi. Le projet de loi proposé est intéressant, mais n'est pas totalement abouti et gagnerait à être plus abouti dans ce qu'il propose.

M. Pfeffer a quelque part les mêmes interrogations que le député et rappelle qu'il propose surtout ici de supprimer une anomalie. Par exemple, le parlement a refusé le budget il y a deux ans en débat public. Or, le gouvernement est ensuite revenu en commission avec les mêmes dépenses, qui ont cette fois-ci été acceptées en huis clos et sans débat public. D'autre part, pour répondre au député qui se demande si le Conseil d'Etat devrait avoir un outil pour faire passer certains éléments de manière urgente, il dit que, dans d'autres cantons, le gouvernement peut par exemple prendre des mesures urgentes et demander la confirmation lors de la prochaine session du parlement. C'est par exemple le cas en Valais. Pour ce qui est des établissements de droit public pour lesquels il faut régler des questions financières d'ici la fin de l'année, il faudrait là aussi prévoir des modalités pour parer à cette problématique spécifique.

Le président note que les comparaisons intercantionales sont ici un peu minces et qu'il faudrait peut-être que la commission ait d'autres arguments si elle en vient à poursuivre ses travaux sur ce projet de loi.

M. Pfeffer sait qu'il y a des mécanismes pour les couvertures de déficit, comme pour l'Hospice général où cela se fait d'office. Si on parle de couverture de déficit pour de grands instituts comme les HUG et que cela vient tard dans l'année, le député recommande effectivement un mécanisme permettant de traiter les éventuelles couvertures de déficit pour des entités publiques. Si cela n'est pas récurrent, la situation peut avoir lieu.

Le président rappelle que le détail du crédit supplémentaire pour les HUG est sur le site du Grand Conseil, comme toutes les autres demandes de crédit supplémentaires.

Une députée rejoint ce souci de transparence sur les décisions prises par le Grand Conseil. C'est justement pour cela que le parlement a décidé que toutes

les décisions de la commission des finances soient rendues publiques, notamment sur le vote des crédits supplémentaires. La population et aussi les députés n'étant pas membres peuvent ainsi en être informés. Il serait peut-être nécessaire d'étoffer un peu les informations transmises, en rendant publiques les éventuelles auditions supplémentaires. Elle est revanche totalement opposée à faire passer ces demandes devant la plénière du Grand Conseil qui se trouverait surchargée. La situation actuelle est satisfaisante, même s'il serait possible de renforcer quelque peu la transparence. Il n'est pour cela pas nécessaire de modifier la loi.

M. Pfeffer indique que le projet de loi a été rédigé de façon à ce que presque toutes les demandes puissent encore être traitées dans cette commission. Pour les trois ou quatre demandes qui dépasseraient, 30 minutes de discussion pendant une session suffiraient largement. Le député encourage encore une fois la commission à prévoir des modalités spécifiques pour les urgences ou les couvertures de déficit.

Le président rappelle que la liste de tous les crédits supplémentaires figure dans le grand livre des comptes et qu'il est donc possible de les contrôler à ce moment. Il est également toujours possible de poser des questions en tant que député, même si les débats restent souvent assez généraux. Tous les députés peuvent avoir directement ou indirectement accès à ces informations.

Le président souhaite savoir quelles suites la commission entend donner à ce projet de loi. Il rappelle que la commission doit donner un préavis favorable ou défavorable sur ce projet de loi d'ici au 31 janvier 2024.

Un député propose d'entendre le Conseil d'Etat.

Le président prend acte de cette demande d'audition qui ne suscite pas d'opposition.

### **Audition de M<sup>me</sup> Nathalie Fontanet, conseillère d'Etat/DF**

M<sup>me</sup> Fontanet attire en préambule l'attention des députés sur le fait que, depuis 2020, il s'agit de la sixième fois qu'un projet de loi est déposé sur cette problématique. Ce projet de loi, tel que soumis, propose un seuil qui serait plus élevé que les précédents projets puisque fixé à 5 millions de francs. Concrètement, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2023, la commission a traité un crédit neutre de 276 millions de francs sur les changements suite à la redistribution des départements. Elle a traité un crédit de soutien extraordinaire de 40 millions de francs au CICR. Il y a eu un crédit de 21 millions de francs sur la L 12049 concernant l'affiliation du personnel pénitentiaire à la caisse de pension de la police. Si le projet de loi était accepté, il faudrait faire une exception pour ce genre de cas puisqu'il n'y a pas de sens à ce que le Grand

Conseil se prononce sur un projet de loi puis sur un crédit supplémentaire. La commission a par la suite voté un crédit de 9 millions de francs sur les prestations hospitalières stationnaires, projet sur lequel ni le Conseil d'Etat ni le Grand Conseil n'avaient de marge de manœuvre puisqu'il s'agissait de charges contraintes. Si ce projet de loi était adopté, il faudrait là aussi une exception. La commission avait ensuite traité un crédit de 7 millions de francs sur l'allocation de vie chère pour le secteur subventionné. Il s'agit là encore de l'application mécanique de la loi sur laquelle le Grand Conseil a peu de marge. L'Etat ne connaissant pas les chiffres en début d'année, il doit revenir avec ces éléments en crédit. La commission a voté un crédit de 22 millions de francs pour les reports de crédits et la procédure est, semble-t-il, bien encadrée par la loi. La commission a ensuite voté un crédit de 30 millions de francs pour couvrir le déficit des HUG qui sont au bénéfice d'une garantie constitutionnelle qui ne laisse pas de marge de manœuvre au parlement. Enfin, la commission avait voté un crédit de 8 millions de francs relatif aux moyens pour la prise en charge des élèves migrants. Si on résume, seul ce dernier point aurait pu passer devant le Grand Conseil avec une possibilité de se déterminer et de potentiellement refuser.

Dans le cadre de ce projet de loi, on ne prévoit pas de quelle façon le Grand Conseil va traiter ces objets. S'il est bien dit qu'il y aura un débat accéléré, la question de la forme du crédit supplémentaire qui passerait devant le Grand Conseil doit se poser, et notamment la possibilité de référendum. Pour rappel, le budget n'étant pas attaquant par référendum, on peut se demander si le crédit supplémentaire pourrait l'être. Le premier signataire a lui-même reconnu que le projet n'était pas très bien rédigé et qu'il ne pourrait pas être accepté tel qu'il est aujourd'hui déposé. Concrètement, la commission ferait l'entier du travail et ne pourrait ensuite pas voter. Le crédit serait par la suite renvoyé au Grand Conseil dans des conditions peu claires. On peut se demander ce que la plénière ferait à part prendre acte de ce qui a été fait. Avec la publication des crédits supplémentaires votés sur le site du Grand Conseil, ce projet de loi n'améliore pas clairement la transparence qui est aujourd'hui garantie par les nouveaux processus mis en place. Par ailleurs, il n'appartient pas tellement au Conseil d'Etat de se prononcer sur la transparence que le Grand Conseil veut donner à ces crédits supplémentaires, respectivement sur qui de la commission ou de la plénière doit les adopter. En général, ces crédits sont urgents, et il ne serait pas très efficace de devoir attendre la prochaine session pour pouvoir les traiter. A partir du moment où tout le monde a aujourd'hui accès à ces crédits, la conseillère d'Etat n'est pas persuadée que l'on sera plus efficace et plus transparent avec ce projet de loi.

Un député aimerait connaître la vision de la conseillère d'Etat sur le côté démocratique de la démarche. Ce projet de loi est certes insatisfaisant dans son état actuel, mais il faut rappeler que la commission a un historique où 15 personnes ont voté des demandes de crédits à plusieurs dizaines voire centaines de millions de francs alors que le Grand Conseil les avait initialement refusées. La question de la transparence se pose, mais aussi celle de la représentativité de la commission qui n'est pas la même qu'en plénière.

M<sup>me</sup> Fontanet rappelle qu'il y a eu un seul crédit à plusieurs centaines de millions de francs en 2023 à savoir le crédit neutre sur la réorganisation des départements. Cela est évidemment différent du cas où le budget est refusé et où le Conseil d'Etat revient avec des crédits qui, s'ils s'additionnent, peuvent être assez élevés. Il est clair que la solution du crédit n'est pas celle avec laquelle on pilote les finances publiques. Il est difficile d'avoir des budgets qui sont coupés au niveau des postes et des dépenses et pour lesquels il faut ensuite revenir avec des crédits. Cela ne donne pas une visibilité suffisante et un bon pilotage des finances. Si le parlement fait effectivement une deuxième session budgétaire après les coupes et qu'il faut revenir avec ces crédits, alors il est vrai que, démocratiquement, cela ferait sens de pouvoir avoir un débat public sur ces montants. Mais ce n'est pas là la demande de ce projet de loi. Pour les besoins courants et les projets extraordinaires, comme durant le covid, l'Etat doit pouvoir fonctionner avec la commission des finances et des crédits supplémentaires pour maintenir son efficience. Cela n'aurait pas de sens de devoir attendre pour aller en plénière, y compris pour des charges contraintes pour lesquelles il n'y a plus de financement et des besoins qui ont été plus importants que prévu. En revanche, si devait s'installer la pratique d'un deuxième débat budgétaire via des crédits, il y aurait alors un sens à avoir un débat public sur ces crédits.

Le député partage ce point de vue. Quand on vote des postes supplémentaires, cela représente des engagements sur plusieurs années et donc qui sont récurrents. Même si on vote un crédit supplémentaire de 5 millions de francs, cela peut finir par se chiffrer en centaines de millions de francs dans le temps. Le député se demande comment le Conseil d'Etat se positionnerait sur une impossibilité de revenir avec les mêmes demandes en commission après un budget refusé à moins de devoir voter en plénière. Ce qui est refusé par 100 personnes ne peut ensuite être accepté par 15 personnes.

M<sup>me</sup> Fontanet rappelle qu'en cas de refus du budget, la nouvelle loi contraint désormais le Conseil d'Etat à revenir avec un projet de budget dans les six mois qui suivent en fonctionnant en douzièmes provisoires jusque-là. Si la commission coupe dans certaines prestations, tout dépend desquelles. Si elle coupe par exemple dans la nature 31, cela peut impacter des projets importants



comme la mise en place du Once Only qui permettra aux administrés de ne donner des documents qu'une seule fois, l'administration ayant ensuite la charge de les transmettre entre différents services concernés. Il est clair qu'une telle réforme demande des déploiements informatiques majeurs pour permettre cette communication entre l'ensemble des départements. Pour un projet de ce type, le Conseil d'Etat devrait pouvoir revenir voir la commission, indiquer qu'il y a eu des coupes à l'OCSIN et justifier le besoin de moyens. Cela rentre finalement dans les compétences de la commission. Il faut faire attention aux crédits qui pourraient remonter au Grand Conseil, qui sont souvent urgents. En revanche, en cas de refus du budget, et lorsque le Conseil d'Etat avait refusé de présenter un nouveau projet de budget, il avait en effet fallu revenir avec un nombre important de crédits supplémentaires pour remplacer ce qui n'avait pas été voté. Avec la nouvelle loi votée par le parlement, il est peu probable que cette situation se produise à nouveau.

Un député rappelle qu'il y a en effet déjà eu six tentatives similaires, ce qui démontre un agacement de la part du groupe UDC vis-à-vis de ces crédits supplémentaires. Le député se souvient encore de la présidence de son collègue M. Leyvraz sous laquelle plus d'un milliard de francs de crédit supplémentaires avaient été octroyés, certes en situation de pandémie. Le député trouve assez impressionnant de voir à quel point le Conseil d'Etat est par ailleurs capable d'aller très vite comme pour le CICR où l'on a pu élaborer un projet, le faire passer devant le gouvernement et le faire adopter avec l'urgence dans un temps record. Il devrait y avoir un juste milieu et le député regrette ce double discours de la part du Conseil d'Etat qui peut aller vite quand il le veut. Si ces crédits sont indispensables, il est toujours possible de voter une clause d'urgence et d'aller très vite là-dessus. Par ailleurs, la commission donnerait un préavis et ce serait ensuite au Grand Conseil de voter sur la base de ce préavis.

M<sup>me</sup> Fontanet répond que, si la compétence devait arriver au Grand Conseil, il faudrait ensuite déterminer si elle serait soumise ou non à référendum et quel est vraiment le rôle du Grand Conseil. La conseillère d'Etat avait vraiment senti une révolte chez les députés quand la commission des finances avait accepté par des majorités changeantes des budgets qui avaient été refusés par la plénière. C'est finalement là où il peut y avoir un sujet. Cela sera cependant corrigé avec le projet de loi qui a été voté et la magistrate ne voit donc pas la plus-value du projet de loi de l'UDC tout en n'entendant pas s'immiscer dans les prérogatives du parlement. Le Conseil d'Etat se permet évidemment de réfléchir de façon globale en pensant à sa situation. Cependant, il y a aujourd'hui suffisamment de transparence sur ces crédits supplémentaires. La commission est responsable de ses choix et doit être

capable de se déterminer sur ces objets. Par ailleurs, il est peu probable que les majorités en plénière soient différentes de celles en commission.

Le député note qu'il faut bien comprendre que la question du référendum est une question de fond.

M<sup>me</sup> Fontanet rappelle que le budget n'est par exemple pas soumis à référendum.

Le député constate que l'on a finalement un petit comité qui vote des dizaines de millions de francs qui échappent totalement au contrôle démocratique ordinaire, sans possibilité de référendum. Il est évident que certains crédits ne nécessitent pas de référendum, mais pour d'autres, la question pourrait se poser.

M<sup>me</sup> Fontanet trouverait très problématique que des crédits complémentaires soient soumis à référendum. On se trouverait complètement paralysés au niveau de l'Etat. L'immense majorité de ces objets fait référence à des éléments sur lesquels on a très peu de marges de manœuvre ou à de nouveaux projets. Aller saisir le peuple sur ces questions serait compliqué et difficile à défendre.

Un député indique que, pour le groupe LJS, il est assez difficile de légiférer sur un cas particulier. Le groupe partage les propos de la conseillère d'Etat sur le fait qu'il est difficilement audible qu'une commission ait pu revenir sur un budget refusé. Il faut cependant laisser une chance à la nouvelle loi qui devrait permettre à cette situation de ne pas se reproduire. En l'état, le groupe ne soutiendra pas ce projet de loi.

Le président rappelle que la commission doit décider du préavis qu'elle veut donner à la commission des droits politiques, qu'il soit favorable ou défavorable.

Un député estime également que le problème devrait peut-être cesser d'exister avec la nouvelle loi votée qui permettra de déposer un deuxième projet de budget en cas de refus du premier. Ce projet de loi reste assez problématique et devrait être entièrement amendé et revu. Au vu des arguments développés ce soir, le député se demande même s'il ne faudrait pas demander à l'UDC de le retirer. Il est peu utile qu'une commission refasse tout un débat qui ne va pas déboucher sur grand-chose. S'il faut prendre position, le groupe PLR le refusera, tout en laissant la possibilité au groupe UDC de discuter pour un éventuel retrait.

Un député trouve également que, dans la constellation actuelle, ce projet de loi va générer plus de problèmes que de solutions. Le groupe du Centre votera pour un préavis négatif quand bien même ce projet a le mérite de poser

la question de la représentativité des groupes dans les commissions par rapport à la plénière.

Le président indique que le groupe MCG suivra également l'appréciation du Conseil d'Etat.

Un député soutiendra pour sa part un préavis favorable pour ce projet de loi. Il a pu relever que l'auteur lui-même reconnaît que la formulation n'est pas des plus adéquates. Cela ne rend pas la question de fond moins juste. Il faut également relever que, par rapport au dernier projet, il y a un vrai problème sur ces crédits complémentaires. On vote des crédits sans aucun contrôle démocratique. Il reviendra dans tous les cas à la commission des droits politiques de faire le travail et de poser la question d'un éventuel retrait au groupe UDC. En l'état, le groupe se refuse à envisager un retrait pour la simple et bonne raison que la question de fond est juste et doit être traitée.

Le président met aux voix le préavis de la commission pour le PL 13383 :

Pour : 2 (2 UDC)

Contre : 10 (3 S, 1 Ve, 1 LJS, 1 MCG, 1 LC, 3 PLR)

Abstentions : –

La commission décide d'un **préavis défavorable** pour le PL 13383.

*Date de dépôt : 5 novembre 2024*

## RAPPORT DE LA MINORITÉ

### **Rapport de Jean-Louis Fazio**

#### **Les députés/es Jekyll et Hyde... !**

L'examen du budget est, dans de vraies démocraties, l'acte politique majeur, un marqueur essentiel de la conduite des finances.

Dès lors, chaque représentant/e du peuple peut s'exprimer, proposer et voter en fonction de ses idées, la gauche et la droite ayant globalement des options différentes.

C'est le jeu de la démocratie.

A Genève, le débat se fait certes en plénière, lors de séances publiques et télévisées, ainsi la population est témoin des options des partis, des options individuelles. Ainsi après des votes, après un vote final sur le budget, tout semble plié sans dissimulation.

Eh bien non, à Genève une séance de rattrapage se joue en commission, à l'abri des oreilles et regards des citoyens/nes, ainsi un/e député/e peut défendre une position et son vote en plénum et tout inverser en commission. En bonne conscience !

Cela lui permet de « faire bonne figure » aux yeux de ses électeurs/trices... !

Prenons un exemple : le budget est refusé par la plénière, pas de problèmes ! Car, tous les crédits ou postes supplémentaires refusés peuvent être « sauvés », donc rétablis, dans les salles obscures et feutrées des commissions ! A l'abri de l'opinion publique !

Ainsi le député peut sauver la face, son image... et sa peau en contorsionnant sa ligne politique et l'idéologie de son parti.

Bonjour les Tartuffe ! Les Jekyll et Hyde !

On nage en pleine hypocrisie. Cette pratique ne pourrait être validée dans d'autres sphères économiques ou financières. Peut-on agir de la sorte dans la gestion d'une PME ? Sûrement pas. Les conditions imposées aux PME sont draconiennes lors de crédits octroyés ou l'élaboration de budgets !

Une majorité des députés de la commission des finances semble être mal à l'aise quant à ces pratiques.

Ce que certains considèrent comme de la souplesse est en fait de la « tambouille » politique.

Nous nous devons de clarifier tout cela et de respecter le débat public, en évitant les rattrapages à huis clos !

Le groupe LJS vous invite à suivre la minorité !