



*Date de dépôt : 27 mai 2024*

## **Rapport**

**de la commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil chargée d'étudier le projet de loi de Céline Zuber-Roy, Alberto Velasco, Thierry Cerutti, Patricia Bidaux, Dilara Bayrak, Laurent Seydoux, Charles Poncet modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (LRGC) (B 1 01)**

*Rapport de Jean-Marie Voumard (page 3)*

## **Projet de loi (13390-A)**

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

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

### **Art. 1      Modifications**

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

#### **Art. 192, al. 3 (nouvelle teneur)**

<sup>3</sup> Le Conseil d'Etat peut être représenté aux séances de commission, sauf décision contraire de la commission communiquée préalablement.

#### **Art. 201A, al. 7 (nouvelle teneur)**

<sup>7</sup> La commission peut procéder à toutes interventions utiles. Dans la mesure où elle le juge nécessaire pour accomplir sa tâche, elle a le droit de demander directement, en dérogation à l'article 192, alinéa 2, de la présente loi, les renseignements et documents qu'elle juge utiles aux services et entités qu'elle est chargée de surveiller sans que le secret de fonction lui soit opposable. Peuvent refuser de répondre les personnes dont le secret est protégé par la législation fédérale, à moins que le bénéficiaire du secret ne consente à la révélation.

### **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-Marie Voumard

La commission des droits politiques a traité cet objet à deux reprises (13 février et 24 avril 2024) sous la présidence de M. Yves de Matteis. Les procès-verbaux ont été pris par M<sup>me</sup> Sophie Gainon. La commission a été assistée dans ses travaux notamment par M. Jean-Luc Constant, secrétaire scientifique (SGGC), M. Fabien Mangilli, directeur (direction des affaires juridiques/CHA) et M<sup>me</sup> Sahra Leyvraz, conseillère juridique (DAJ/CHA). Que toutes ces personnes soient remerciées du soutien apporté à la commission.

### Audition de Mme Céline Zuber-Roy, présidente du Grand Conseil, et M. Laurent Koelliker, sautier

M<sup>me</sup> Zuber-Roy indique que ce projet de loi a été signé par l'ensemble des membres du Bureau du Grand Conseil. Ce projet réunit deux éléments différents. Le premier est l'article 192, alinéa 3, qui précise que « *Le Conseil d'Etat peut être représenté aux séances de commission, sauf décision contraire de la commission communiquée préalablement* » dont l'objectif est de mettre fin à de longues discussions avec le Conseil d'Etat, par rapport à la pratique de la commission des Finances qui souhaite auditionner les institutions de droit public sans les magistrats de tutelle, ce que ces derniers n'apprécient guère et dont ils se plaignent auprès du Bureau du Grand Conseil en arguant d'une application incorrecte de la loi portant règlement du Grand Conseil (LRGC). La proposition consiste à dire qu'en principe les magistrats de tutelle peuvent assister aux séances de commission, mais une commission peut décider ne pas souhaiter cette présence moyennant une information préalable au conseiller d'Etat concerné. Il s'agit de fait d'inscrire la pratique actuelle dans la loi.

M<sup>me</sup> Zuber-Roy précise ensuite que l'article 201A, alinéa 7 concerne plus particulièrement la commission de contrôle de gestion, qui a également des soucis d'interprétation avec le Conseil d'Etat, à savoir la nécessité d'informer le Conseil d'Etat avant d'auditionner un fonctionnaire. Il est proposé d'éclaircir la loi en précisant que la commission peut procéder aux auditions qu'elle juge utiles sans en informer le Conseil d'Etat.

M<sup>me</sup> Zuber-Roy ajoute que ces deux modifications ont toutes deux pour objectif d'inscrire la pratique actuelle dans la LRG.

Un député (PLR) s'enquiert de l'existence d'un point concernant les hauts fonctionnaires dans le projet de loi. La semaine passée, une commission a entendu des représentants d'entreprises dont les autorisations de fonctionner dépendaient du haut fonctionnaire présent. La commission souhaitait entendre

des critiques sur le fonctionnement des services de l'Etat, et évidemment les auditionnés n'ont pas osé répondre. Il faudrait donc savoir si la commission a le droit de demander à ce que les représentants de l'Etat ne soient pas présents à une séance.

M<sup>me</sup> Zuber-Roy indique que la LRGC prévoit un droit pour le Conseil d'Etat d'assister aux séances de commission, mais rien n'est indiqué sur le droit de présence des hauts fonctionnaires. La commission doit accepter cette présence et librement en décider autrement.

Ce même député est surpris car il avait entendu le contraire.

M. Koelliker ajoute que le texte prévoit que le Conseil d'Etat peut être représenté par lui-même ou par un haut fonctionnaire. Dès lors que la loi précise que la commission peut demander à ce que le Conseil d'Etat s'abstienne de se faire représenter, cela concernera aussi les hauts fonctionnaires.

Un député (S) se réfère à l'article 192, alinéa 3. Le terme « préalablement » ne diffère pas vis-à-vis de la loi actuelle et se demande s'il y a eu un incident lors duquel le Conseil d'Etat a été invité à quitter la séance en cours. Apparemment, la commission devrait avertir à l'avance.

M<sup>me</sup> Zuber-Roy rappelle la formulation actuelle qui précise que la commission peut inviter le Conseil d'Etat à s'abstenir de se faire représenter. Dès lors, ce dernier pouvait refuser l'invitation et la modification proposée lui ôte cette possibilité, tout en conservant une certaine courtoisie. Le type d'incident cité par le député (S) est déjà arrivé, probablement à la commission des finances.

Un député (Ve) se pose une question pratique, à savoir si la commission doit prendre la décision de refuser la présence du Conseil d'Etat au minimum une semaine à l'avance, et de fait s'il faut conserver la mention du « préalablement », et la procédure en cas de besoin de confidentialité en cours de séance. Il est étonné du droit presque absolu du pouvoir exécutif d'assister aux séances du pouvoir législatif.

M<sup>me</sup> Zuber-Roy précise que le terme « préalablement » est dans la loi actuelle, le Bureau ne souhaitant pas forcément aller contre le Conseil d'Etat de manière trop frontale. En cas de besoin de confidentialité sur un élément, la commission peut annoncer ne pas désirer la présence du Conseil d'Etat la semaine suivante. La pratique actuelle est simplement clarifiée, surtout pour la commission des finances pour l'audition des établissements autonomes de droit public. Cependant, cette commission peut aller plus loin si elle le souhaite.

Ce député (Ve) s'enquiert du dernier délai pour en avertir le Conseil d'Etat ou son représentant.

M<sup>me</sup> Zuber-Roy pense qu'il serait possible d'avertir par voie de courrier électronique peu avant. L'important est de ne pas inviter une personne à quitter une séance.

Un député (S) souhaite savoir si la problématique concerne uniquement la commission des Finances ou également d'autres commissions, et si les institutions de droit public redoutent la présence d'un magistrat pour s'exprimer sincèrement.

M<sup>me</sup> Zuber-Roy confirme que la problématique se pose principalement à la commission des finances, car, dans le cadre du budget et des comptes, la commission aime auditionner les institutions de droit public sans le magistrat de tutelle pour privilégier la liberté d'expression, mais les magistrats n'apprécient pas cette pratique. Le Bureau du Grand Conseil a le plus souvent été saisi sur ce point. Néanmoins, l'article s'applique à toutes les commissions qui pourront toutes un jour avoir un intérêt légitime à ce que le Conseil d'Etat ne soit ni présent ni représenté à une séance.

Une députée (PLR) demande si l'article 201A, alinéa 7, qui concerne la commission de contrôle de gestion, s'applique aussi par analogie aux sous-commissions de contrôle de gestion. Concernant l'article 192, alinéa 3, si le Conseil d'Etat n'est pas présent ni représenté, elle se demande s'il faut comprendre qu'il ne reçoit pas non plus le procès-verbal.

M<sup>me</sup> Zuber-Roy confirme que les sous-commissions de contrôle de gestion ont, à l'égard des autorités, des services et des entités à contrôler, les mêmes droits que la commission plénière qui les a mises en œuvre selon l'article 201A, alinéa 11. Concernant le procès-verbal, la commission en choisit la diffusion et peut ponctuellement modifier la liste de diffusion. Néanmoins, ce n'est pas parce que la commission ne désire pas la présence du Conseil d'Etat que le procès-verbal ne sera d'office pas transmis. Il faudra le spécifier, mais cet aspect est prévu par la LRGC.

Une commissaire (S) souhaite savoir si le Conseil d'Etat est un membre de droit d'une commission.

M<sup>me</sup> Zuber-Roy répond par la négative, car il ne vote pas et la séparation des pouvoirs existe. La seule raison de sa présence est de faciliter le travail entre les pouvoirs. Les travaux des commissions bénéficient souvent de la présence d'un magistrat ou d'un fonctionnaire. Il s'agit simplement d'un droit d'assister. En travaillant de manière hermétique, il y aurait sans doute beaucoup plus d'amendements en plénière.

Un député (MCG) se questionne sur la possibilité que le Conseil d'Etat obtienne le procès-verbal par un autre moyen si une commission décide de ne pas le lui transmettre, et s'il peut faire référence à ce procès-verbal.

M<sup>me</sup> Zuber-Roy rappelle que les personnes ayant accès aux procès-verbaux sont soumises au secret. En cas de violation, il peut y avoir des conséquences pénales.

Le Président s'interroge sur la possibilité pour une commission de demander l'audition d'une personne précise en rapport avec l'article 201A, alinéa 7, car d'habitude la requête concerne un service ou un office. Une personne pourrait ne pas répondre à l'invitation car leur secret est protégé par la législation fédérale. L'alinéa 7 mentionne en outre uniquement les services et entités.

M<sup>me</sup> Zuber-Roy précise que cette partie n'a pas été modifiée, mais une commission peut *a priori* demander sans autre l'audition d'une personne en particulier.

M. Koelliker indique que le Conseil d'Etat estimait que l'article parlait de renseignements et non d'auditions, et de fait une demande d'audition est soumise à la règle générale de l'article 192, alinéa 2, qui prévoit que « *lorsqu'un fonctionnaire doit être entendu, le président de la commission en informe préalablement, par écrit, le chef du département intéressé.* » La commission de contrôle de gestion a fait valoir que lorsqu'elle reçoit les services dans le cadre de ses travaux, elle souhaite aussi pouvoir poser des questions à des personnes en sus des demandes de renseignements, et qu'il fallait donc clarifier le fait que cet article touchait aussi les demandes d'audition. La mention du secret à la fin de l'alinéa 7 touche par exemple le secret médical d'un médecin, le cas étant toutefois rare.

M<sup>me</sup> Zuber-Roy considère que la demande d'audition d'une personne en particulier rentre dans le cadre de la possibilité de procéder à toute intervention utile.

### **Audition de M. Antonio Hodgers, président du Conseil d'Etat**

M. Hodgers rappelle que le PL 13390 vise à ce que le Conseil d'Etat puisse être représenté aux séances de commission, sauf si la commission en décide autrement, moyennant un avis préalable. Le projet de loi contient également une disposition spécifique à la commission de contrôle de gestion. Le Conseil d'Etat préconise le statut quo et le rejet des deux propositions afin de conserver la bonne collaboration entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Les pouvoirs doivent bien entendu demeurer séparés, mais il est important que le dialogue soit maintenu, et que les élus puissent interagir et collaborer. La

possibilité institutionnelle donnée au Conseil d'Etat de participer aux débats de commissions n'est pas de nature à remettre en cause les compétences du Grand Conseil, mais à améliorer la compréhension réciproque. Il est précieux d'entendre l'avis des députés en commission et de pouvoir échanger. Sortir le Conseil d'Etat des commissions risquera d'engendrer des positions plus rigides et frontales.

M. Hodgers précise qu'il en va de même pour le deuxième volet du projet de loi. La commission de contrôle de gestion a le droit d'auditionner qui elle souhaite, mais la politesse voudrait que la commission en informe le chef ou la cheffe du département concerné afin qu'il n'y ait pas de conflit de loyauté pour le collaborateur. L'employé de l'Etat pourrait en effet se retrouver dans une position délicate, alors que le Conseil d'Etat ne perçoit pas de problème avec la façon de faire en vigueur.

M. Hodgers ajoute qu'il s'agit, dans les deux cas, de préserver la collaboration et la transparence.

Un député (PLR) pense qu'il faut distinguer les propositions du projet de loi. Pour les travaux que les commissions mènent sur les projets de lois du Conseil d'Etat, il est légitime que le dépositaire du texte puisse participer aux séances concernant ces objets. Pour les projets de lois déposés par les députés, si le Conseil d'Etat ne participe pas aux séances, il faudra reprendre les travaux à zéro en plénière si le Conseil d'Etat présente de bons arguments. La participation du Conseil d'Etat aux travaux législatifs fait sens pour la qualité desdits travaux, dont l'issue sera de toute manière votée par le Grand Conseil.

Ce même député estime ensuite, en ce qui concerne la commission de contrôle de gestion, bien que l'argument de la politesse soit recevable, qu'il serait judicieux que certaines sous-commissions puissent aller chercher des informations sans en informer le Conseil d'Etat. En effet, certains détenteurs d'informations souhaiteraient pouvoir participer à des investigations de la commission sans que toute la filière hiérarchique n'en soit informée, par crainte de mesures de rétorsion. La question est de savoir dans quelle mesure le Conseil d'Etat considère que la commission de contrôle de gestion devrait systématiquement l'informer de l'audition d'un employé de l'Etat.

M. Hodgers confirme, pour le premier point, qu'il est judicieux d'avoir les bonnes informations, car certains projets de lois ou motions sont abandonnés au travers des travaux de commissions. La qualité du processus doit être préservée. Quant à la commission de contrôle de gestion, l'absence du Conseil d'Etat et le fait de ne pas l'informer de l'audition d'un membre de l'administration sont deux choses différentes. L'hypothèse d'une audition devant 15 députés sans que le Conseil d'Etat le sache au final est fort peu

probable. Il est naïf de penser que les auditions ne s'ébruiteront pas en modifiant la loi. En ne formalisant pas la procédure, cela engendra des bruits de couloirs qui aggraveront la situation de conflit de loyauté pour le fonctionnaire qui ne pourrait pas dévoiler sa convocation. Il n'est pas réaliste de supposer que des auditions puissent demeurer secrètes. Le patron des fonctionnaires demeure le Conseil d'Etat, et il ne serait pas correct de leur demander de lui cacher certaines choses. De toute évidence, le présumé de ce projet de loi est que le Bureau du Grand Conseil part du principe que le Conseil d'Etat censure ses collaborateurs, ce qui est regrettable. Il n'y a aucun cas où la commission de contrôle de gestion a auditionné un collaborateur qui aurait volontairement caché des éléments sous pression du Conseil d'Etat.

Un député (MCG) indique que la théorie de la séparation des pouvoirs demande à ce que les pouvoirs soient indépendants les uns des autres et exercent de manière indépendante. Les auditions de la commission de contrôle de gestion sont problématiques, en raison du double devoir de la personne auditionnée, à savoir de répondre aux questions tout en demeurant fidèle à l'administration. Il ne faudrait jamais mettre les collaborateurs de l'Etat dans des situations inextricables, et pour ce faire l'absence des conseillers d'Etat lors de l'audition de fonctionnaires de haut rang serait de bon aloi. Cela préserverait la sérénité du débat politique et la confiance que peut avoir le législatif envers l'exécutif, qui est là pour exécuter les décisions du législatif.

M. Hodgers précise que le Conseil d'Etat dirige l'administration selon la constitution, et non le Grand Conseil. De fait, réinterpréter Montesquieu, en prétendant que la séparation des pouvoirs serait une hiérarchisation des pouvoirs, n'est ni conforme aux propos du philosophe, ni à la constitution. Les tâches sont différentes, et celle de donner des ordres aux fonctionnaires est exclusivement du ressort du Conseil d'Etat. Le projet de loi laisse transparaître une certaine méconnaissance de la séparation des pouvoirs et de l'article 106 de la constitution. La loi indique clairement le devoir d'un fonctionnaire de répondre de manière véridique aux questions de la commission de contrôle de gestion, et le manque de transparence souhaité par le projet de loi interroge.

Ce même député suggère qu'il faut veiller à l'équilibre entre le devoir de loyauté du conseiller d'Etat à l'égard du parlement, et le devoir de loyauté de la personne auditionnée à l'égard du parlement. Il devrait être possible d'auditionner des hauts fonctionnaires sans la présence des conseillers d'Etat, et cela ne serait pas un acte de défiance envers l'exécutif. La constitution indique que le premier pouvoir est le pouvoir législatif.

M. Hodgers souligne que la constitution ne parle pas de hiérarchisation des pouvoirs. Néanmoins, il ne comprend toujours pas pourquoi la commission souhaiterait ne pas informer le chef du département de l'audition d'un

collaborateur. La commission peut auditionner qui elle souhaite, et le Bureau semble vouloir créer une opacité dans une position de défiance institutionnelle. Le système Suisse est basé sur une logique de collaboration.

Un commissaire (MCG) fait remarquer que l'objectif du projet de loi est simplement d'assurer la sérénité des personnes auditionnées, afin qu'elles puissent s'exprimer en l'absence du Conseil d'Etat.

M. Hodgers indique que le système actuel rend déjà cela possible, puisque la commission de contrôle de gestion peut refuser la présence du Conseil d'Etat. La loi actuelle indique simplement que le chef du département doit être informé de l'audition d'un collaborateur. Le Bureau souhaite ôter cette obligation, et ainsi créer une forme d'opacité.

Un député (UDC) se réfère à l'article 201A du projet de loi. Le Conseil d'Etat désire apparemment épargner au collaborateur la souffrance d'un conflit de loyauté. Le problème est que l'utilisation de ce terme sous-entend un conflit entre deux vérités. La commission de contrôle de gestion exerce une autorité de surveillance, et aucun fonctionnaire ne peut lui objecter le secret de fonction. Dans les faits, certains collaborateurs sont apparemment mal informés de cet impératif. Au vu du fait qu'il n'y a en principe qu'une seule vérité, et que le secret de fonction ne peut être objecté, l'utilisation du terme de conflit de loyauté serait potentiellement un aveu. La proposition du projet de loi a pour cadre déplaisant le durcissement des rapports entre le Conseil d'Etat et le parlement ces derniers temps. Il ne s'agit pas de cacher les auditions, mais uniquement de ne pas avertir le Conseil d'Etat préalablement, pour éviter une instruction qui mettrait le fonctionnaire dans une situation délicate. Rien n'empêche qu'il s'épanche par la suite auprès de son patron. Il souhaite savoir où le Conseil d'Etat perçoit un conflit de loyauté par rapport à la vérité.

M. Hodgers estime que le préalable de l'intervention de ce député est que la vérité avec information anticipée au Conseil d'Etat ne serait pas la même que la vérité en cachant l'audition. Aucun cas ne vient étayer la thèse sous-jacente au projet de loi, qui est que les fonctionnaires ne seraient pas entièrement sincères lors d'une audition dont le Conseil d'Etat aurait été informé avant. Le conflit de loyauté n'est pas sur le contenu des propos, mais sur le fait que n'importe quel employé a un devoir de loyauté envers son patron. Si, dans le cadre de ses fonctions, il est appelé à faire quelque chose en lien avec son métier, le patron n'a pas le droit de l'en empêcher, mais il doit en être tenu informé. Le projet de loi crée une forme d'opacité dans une démarche d'une commission parlementaire à l'égard de l'administration, qui aujourd'hui fonctionne avec transparence. Aucun cas n'étaye la thèse que l'opacité permettrait à la commission d'obtenir plus de vérité. L'un des points de départ

du différend est que la commission de contrôle de gestion a demandé à des fonctionnaires de fournir un travail, en violation complète de l'article constitutionnel sur la séparation des pouvoirs. Elle a en effet enjoint des collaborateurs ayant des fonctions de nature policière d'agir dans le dos de la cheffe du département. Le Conseil d'Etat a dû rappeler qu'il dirige l'administration et que la commission de contrôle de gestion n'a pas les prérogatives pour donner des ordres directs à un fonctionnaire. Le projet de loi est la conséquence directe de cette affaire.

Un député (UDC) suppose qu'il s'agit d'une divergence d'interprétation de la loi actuelle, et d'une nécessité de la clarifier.

M. Hodgers acquiesce, mais réitère son intérêt pour la question de fond, qui est de savoir pourquoi la vérité serait plus forte si le Conseil d'Etat n'est pas informé préalablement.

Ce même député (UDC) relève que la commission de contrôle de gestion ne peut en effet ordonner à un fonctionnaire d'effectuer un travail. Dans un cas récent, il s'est néanmoins avéré difficile d'obtenir une information sans que cette tâche soit assimilée par le Conseil d'Etat à un travail. En cas de situation dans laquelle le rapport de confiance n'est pas réellement présent, si l'information requiert une extraction, et donc une action, l'interprétation stricte que fait le Conseil d'Etat des tâches que la commission de contrôle de gestion ne peut donner à un collaborateur de l'Etat pose problème.

M. Hodgers estime qu'il s'agit d'un faux procès, car pour le cas évoqué, le Conseil d'Etat, une fois informé des demandes de la commission, a donné l'instruction à l'administration de transmettre les informations. Il y a néanmoins une différence entre l'impression d'un document existant et des enquêtes s'apparentant à des enquêtes de police pour établir le document demandé par la commission. Si l'information existe, il n'y a pas de problème, mais la commission ne peut convoquer un brigadier et demander une enquête de police sur un citoyen avec une main courante. Le cas évoqué n'est pas anodin et il ne faudrait pas que la situation dégénère. Il convient de répéter qu'aucun exemple de rétention d'information de la part du Conseil d'Etat n'existe.

Un commissaire (S) indique que la proposition de l'article 201A, alinéa 7 est basée sur le rapport RD 1394 (datant de 2021) de la commission de contrôle de gestion sur l'OCPM. Le rapport fait mention d'une note écrite du conseiller d'Etat transmise à tous les collaborateurs de l'OCPM. En vue de l'audition par la sous-commission OCPM de la commission de contrôle de gestion, le magistrat avait formellement interdit de parler de dossiers particuliers. La proposition du Bureau est donc d'éviter ces cas de figures et autres manœuvres

de blocage qui peuvent correspondre à la pratique de l'un ou l'autre magistrat bien qu'elles ne soient ni voulues par la loi, ni encouragées par le Conseil d'Etat.

M. Hodgers pense que ce cas serait tout de même survenu avec ce projet de loi car il est difficile de passer entièrement sous silence les travaux de la commission de contrôle de gestion. La question est la portée juridique de la note, car il n'est pas possible de lever le secret de fonction qui porterait atteinte au droit fédéral, comme la protection de la personnalité par exemple qui peut être opposée aux députés. Le cas mentionné est peut-être contraire à la loi actuelle et est relevé, mais il ne serait pas judicieux de légiférer pour un seul cas problématique, et de créer davantage de défiance entre le législatif et l'exécutif.

Ce même député se réfère à l'article 192, alinéa 3 et se demande si le Conseil d'Etat a été invité à ne pas être représenté lors d'une séance de commission hormis pour les rapports de gestion des entités LOIDP.

M. Hodgers précise que cela ne lui est pas arrivé personnellement, mais certains de ses collègues ont parfois dû insister pour être présents.

### *Discussion interne*

Un député (PLR) soutient ce projet de loi, car il n'a pas été convaincu par les arguments du magistrat concernant le fait qu'il était question de relation de confiance et de transparence entre le Conseil d'Etat et les fonctionnaires. Des cas de pressions fortes et de menaces exercées sur les collaborateurs de la part d'un magistrat sont connus, et récents. M. Hodgers a une vision trop idéaliste qui ne correspond pas à la réalité vécue par certains. De même, le fait que des députés s'expriment dans la presse à l'issue d'une séance n'engage que ceux qui le font et pose un problème de confiance. Il appartient aux députés d'avoir un comportement générant une confiance, et de garder la confidentialité vis-à-vis des personnes qui s'expriment. Le Parlement a la mission d'assurer la haute surveillance, et doit pouvoir aller chercher les informations à la source. Concernant l'article 192, il juge que la formulation est floue, et comprend que la décision contraire aurait lieu au cas où le Conseil d'Etat viendrait. La commission pourrait alors refuser sa présence. Il s'agirait de mentionner de façon plus formelle que le Conseil d'Etat est représenté aux séances de commission, sauf décision contraire. Il arrive en séance que l'avis du conseiller d'Etat soit requis, mais qu'il soit absent. La formulation proposée permettrait de travailler de manière continue dans un esprit de collaboration, sans se poser la question de savoir si le département sera présent ou non.

Un député (UDC) juge que de dire que le Conseil d'Etat est représenté consiste en une obligation, mais ce projet de loi règle le Grand Conseil et son fonctionnement, et n'est pas opposable au Conseil d'Etat, qui ne peut se voir proposer qu'une faculté potestative d'être présent, sauf si la commission ne le désire pas. Il faut partir de l'idée que le Conseil d'Etat a envie d'assister aux séances, mais l'on ne peut l'y obliger. Quant au reste, il est en accord avec les propos de son préopinant et votera le texte tel quel. Ce projet de loi n'aurait pas vu le jour si l'interprétation du texte n'était pas divergente. Il s'agit donc de remédier à la situation.

Un député (MCG) indique que si le Conseil d'Etat est systématiquement présent, l'indépendance des pouvoirs n'est pas garantie. L'exécutif doit pouvoir assister aux travaux parlementaires à l'invitation du législatif. Le législatif perdrait de son autonomie si l'exécutif était tout le temps présent. Il faudrait retenir l'idée que lorsque le législatif invite le Conseil d'Etat, ce dernier ne peut refuser. Selon la constitution, le premier pouvoir, hormis le peuple, est le Grand Conseil. Le second pouvoir ne peut donc se dérober à l'invitation du premier.

Un député (S) n'est pas non plus convaincu par les explications données par le magistrat. Concernant l'article 192, alinéa 3, il ressemble sensiblement au système actuel, si ce n'est que le Conseil d'Etat n'a plus la possibilité de refuser de tenir compte du désir d'une commission de travailler en son absence. Cela va dans le respect des rapports entre les pouvoirs. Au sujet de l'article 201A, alinéa 7, la crainte que l'exception devienne la règle est légitime dans la mesure où l'on remet entièrement à la sensibilité d'une majorité de la commission de contrôle de gestion le soin de savoir si, dans un cas donné, il est jugé bon d'informer ou non. Si la commission ne souhaite plus jamais informer, la loi le lui permettrait. S'il y avait une solution pour résoudre les tensions entre des cas qui ont posé problème dans le passé et la pratique qui n'a en réalité pas posé plus de soucis, le Conseil d'Etat aurait proposé un amendement, ce qu'il n'a pas fait. Le débat était sur le principe même de l'exercice autonome des tâches de surveillance de la commission de contrôle. Dans ce contexte, la prévention doit prendre le pas, car le rapport de la commission de contrôle cité précédemment n'est probablement pas un cas isolé et, même si ces cas sont rares, ils portent gravement atteinte à la possibilité du Grand Conseil d'exercer la surveillance parlementaire. La proposition du Bureau va donc dans le bon-sens. En outre, au sujet du fait que la loi ne permettrait pas la pratique actuelle, l'interprétation du Conseil d'Etat qui prétend que le Bureau lui donne raison en déposant ce projet de loi n'est pas correcte. Le sujet revient chaque année. Ce projet de loi a pour objectif de

mettre fin à une incertitude, et n'est pas un aveu que la pratique actuelle ne serait pas fondée sur une base légale.

Un député (Ve) rejoint un certain nombre de constats évoqués par le Conseil d'Etat, mais arrive à la conclusion inverse. Les travaux bénéficient effectivement d'une bonne collaboration entre les pouvoirs, et la présence du magistrat en commission est opportune. De même, il adhère à l'idée qu'il y ait des rapports de travail de type hiérarchique entre le Conseil d'Etat et son administration qui ne correspondent pas aux rapports entre le législatif et l'administration, mais le projet de loi formule des possibilités dans des situations spécifiques, bien qu'il s'agisse de resserrer à l'article 201A les conditions dans lesquelles la commission de contrôle de gestion pourrait avoir la possibilité. Du fait des rapports hiérarchiques entre le magistrat et ses fonctionnaires, il peut y avoir des situations de tension ou de harcèlement. Les magistrats ne sont en outre pas des patrons comme les autres car ils ont été élus et ne sont à priori pas révocables. En ce sens, il serait légitime que la commission de contrôle puisse faire son travail sans entrave, en évitant les possibilités de pression sur les personnes auditionnées dans des situations particulières de crises, et les récents événements ont prouvé que ces situations peuvent survenir. Le collaborateur serait peut-être soulagé que sa hiérarchie ne soit pas informée à l'avance de sa participation à une enquête. Il ne perçoit donc pas d'opposition au projet de loi. L'article 192 pose toutefois problème en suggérant que la présence du conseil d'Etat serait obligatoire. La présence du magistrat est appréciée dans l'immense majorité des cas, mais, pour certains cas exceptionnels, cette présence pourrait ne pas être souhaitable. Ce projet de loi devrait donc être soumis au vote.

Un député (PLR) postule l'hypothèse que la commission de contrôle de gestion travaille sur une problématique touchant le Secrétariat général du Grand Conseil et qu'elle souhaite auditionner l'un de ses collaborateurs dans le dos du Sautier. Il se demande si les dispositions du projet de loi s'appliqueraient. Le législateur devrait pouvoir identifier tous les cas de figure dans un souci de neutralité.

Un député (UDC) précise que l'employeur du Sautier est le parlement. Le rapport hiérarchique est donc ordinaire, sans conflit de séparation des pouvoirs. Il s'agirait d'une investigation interne, et un secrétaire de commission pourrait être auditionné à l'insu du Sautier.

Un député (S) nuance ces propos en ce sens que la loi actuelle et le projet de loi n'interdisent pas au fonctionnaire convoqué d'en informer sa hiérarchie. Ce projet de loi a pour objectif de protéger un éventuel lanceur d'alerte, en n'obligeant pas la commission de contrôle de gestion de renseigner le Conseil d'Etat d'une enquête en cours sur des dysfonctionnements. Il revient à la

responsabilité de la commission de contrôle de s'assurer que le fonctionnement actuel soit préservé et qu'elle n'ouvre pas la porte à un haussement de ton entre les deux pouvoirs.

## Votes

### *1<sup>er</sup> débat*

Le président met aux voix l'entrée en matière du PL 13390 :

Oui : 14 (3 S, 2 Ve, 1 LJS, 1 LC, 2 MCG, 3 PLR, 2 UDC)

*L'entrée en matière est acceptée à l'unanimité.*

### *2<sup>e</sup> débat*

Le président procède au vote du 2<sup>e</sup> débat :

Titre et préambule	pas d'opposition, adopté
<u>Art. 1</u>	pas d'opposition, adopté
Art. 192, al. 3 (nouvelle teneur)	pas d'opposition, adopté
Art. 201A, al. 7 (nouvelle teneur)	pas d'opposition, adopté
<u>Art. 2</u> Entrée en vigueur	pas d'opposition, adopté

### *3<sup>e</sup> débat*

Le président met aux voix l'ensemble du PL 13390 :

Oui : 14 (3 S, 2 Ve, 1 LJS, 1 LC, 2 MCG, 3 PLR, 2 UDC)

***Le PL 13390 est accepté à l'unanimité***

Mesdames et Messieurs les députés, à l'unanimité, la commission vous demande d'accepter ce projet de loi.