



Date de dépôt : 9 octobre 2026

Rapport

**de la commission des finances chargée d'étudier le projet de loi
du Conseil d'Etat modifiant la loi sur la gestion administrative et
financière de l'Etat (LGAF) (D 1 05)**

Rapport de Stéphane Florey (page 3)

Projet de loi (13793-A)

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

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

Art. 1 Modifications

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

Art. 42, al. 5 (abrogé)

Art. 2 Modification à une autre loi

La loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de
Genève, du 13 septembre 1985 (LRGC – B 1 01), est modifiée comme suit :

Art. 137, al. 5 (nouveau)

⁵ En cas de refus du budget, le Grand Conseil peut demander par voie de
résolution la présentation d'un nouveau projet de loi budgétaire annuelle avant
le 31 mars. L'adoption de la résolution requiert la majorité des deux tiers des
voix exprimées, les abstentions n'étant pas prises en considération, mais au
moins à la majorité de ses membres.

Art. 3 Entrée en vigueur

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Rapport de Stéphane Florey

La commission des finances a traité cet objet lors des séances des 19 et 28 août et du 9 septembre 2026.

Les procès-verbaux ont été rédigés par M. Aurèle Dupuis. Ont également assisté à ces séances : MM. Olivier Fiumelli, secrétaire général adjoint du DF, et Yves Fornallaz, directeur du budget au DF.

La commission a été assistée par M. Raphaël Audria, secrétaire scientifique de la commission.

Que toutes ces personnes soient remerciées pour leur présence et leur soutien précieux à la commission.

Audition de M^{me} Nathalie Fontanet, conseillère d'Etat, et de MM. Olivier Fiumelli, secrétaire général adjoint (DF), et Yves Fornallaz, directeur du budget (DF)

M^{me} Fontanet présente le projet de loi qui vise à supprimer l'obligation pour le Conseil d'Etat de présenter un nouveau projet de budget, en l'absence de vote de la loi budgétaire au 1^{er} janvier. Elle souligne que le fait de supprimer cette obligation n'empêchera pas le Conseil d'Etat de tout de même déposer un projet de budget. Elle dit que le Conseil d'Etat a pour mission de faire fonctionner l'Etat avec un budget. Elle ajoute que ce n'est pas souhaitable de fonctionner en douzièmes provisoires.

Concernant la première partie de l'année 2026, M^{me} Fontanet explique que ce fut du travail à vide qui a généré beaucoup de frustrations pour l'ensemble des services. Elle regrette les messages contradictoires émanant du Grand Conseil. L'établissement du projet de budget bis a engendré beaucoup de travail de la part de l'administration. Elle rappelle aussi qu'en plus de toute cette charge de travail, il y avait la mise en place du rapport ECO-GE.

Un commissaire PLR demande quel est le principe à adopter à la suite de cette expérience. Il souhaite rappeler le contexte. Il estime que ce fut une bonne chose de rendre obligatoire le dépôt d'un projet bis. Il regrette cependant le manque de vision globale. Il dit qu'on a assisté à une forme de déni démocratique assez grave. Il demande également si les auditionnés s'opposent à cette obligation par rapport à cette année particulière ou de manière générale.

M^{me} Fontanet dit que, sur l'ensemble des crédits supplémentaires, un seul a été refusé. Pendant ce temps-là, il y a eu un gaspillage d'argent important. Des collaboratrices et collaborateurs ont travaillé pour rien. Elle rappelle que le Conseil d'Etat a absolument besoin d'un budget. Elle dit que la situation

financière est réellement compliquée. Elle annonce ici que les comptes 2026 sont gravement négatifs. Elle conclut en rappelant que le Conseil d'Etat veut et a besoin d'un budget.

Un commissaire des Verts propose de modifier l'article 42, alinéa 5. Il estime qu'il faudrait privilégier une formule qui indiquerait que le Conseil d'Etat « peut » transmettre un nouveau projet de budget, le terme « tenu » étant trop contraignant.

M. Fiumelli dit qu'il s'agit ici d'expliquer ce qui se passe concrètement en l'absence d'un vote sur la loi budgétaire. Il précise que l'obligation d'avoir un budget figure dans la constitution. Le Conseil d'Etat veut un budget en tout temps. Il ajoute que l'usage du terme « douzièmes provisoires », c'est bel et bien dans l'attente de quelque chose.

Un commissaire PLR demande comment faire pour simplifier le processus dans sa globalité. Il précise qu'il faudrait dans l'idéal uniquement présenter les différences avec le budget qui a fait l'objet d'un refus.

M^{me} Fontanet explique qu'au final ce sont des amendements. Elle ajoute que ce travail peut être fait en tout temps par le Grand Conseil. Elle revient sur le fait qu'aucune majorité n'a été trouvée pour modifier ce projet de budget. Sans ceci, la marge de manœuvre est extrêmement réduite.

Sur la partie opérationnelle, M. Fornallaz rappelle qu'il y a une obligation de publier un budget exhaustif.

Le commissaire revient sur ses questions initiales. Le département des finances peut-il réfléchir à quelque chose de différent ? Serait-ce possible de voter uniquement sur des variations plutôt que sur des budgets complets ? Il dit que le traitement du budget suscite de nombreuses frustrations.

M. Fornallaz rappelle ici que l'exposé des motifs présente à chaque fois les variations par rapport au budget précédent. L'objectif est de présenter les deux : les variations et les budgets complets. La commission doit avoir ces informations.

Un commissaire socialiste demande concrètement ce que ce travail consistant à redéposer un budget a représenté comme charge au niveau de l'administration. Il dit que ce fut un travail fastidieux pour pas grand-chose au final. Il demande en quoi consiste ce travail fastidieux. Il rappelle qu'en trois mois, peu de choses bougent au niveau financier.

En cas de refus, M. Fornallaz répond que le Conseil d'Etat doit avoir pris toutes ses décisions à la fin janvier. Grosso modo, il a entre mi-décembre et fin janvier pour prendre toutes ces décisions. Il rappelle qu'ensuite les décisions doivent être mises en œuvre. Il y a toute une documentation à reproduire. Il

précise ici qu'il s'agit de travailler également en parallèle sur le projet de budget suivant.

M^{me} Fontanet ajoute que la situation était très dérangeante en ce début d'année. L'administration s'est trouvée dans une situation de surcharge gigantesque, avec l'assurance que le nouveau projet de budget ne sera pas accepté.

Le commissaire revient sur la méthode. Il pense que les institutions qui fixent un budget ne vont pas changer leurs besoins en l'espace de trois mois.

M^{me} Fontanet explique que, lorsque le budget est refusé, il y a premièrement une discussion au niveau du Conseil d'Etat. L'idée est d'identifier les impératifs pour le bon fonctionnement de l'Etat. Le Conseil d'Etat s'adresse ensuite aux offices et aux directions.

M. Fornallaz complète en disant que le refus d'un projet de budget génère de toute manière une activité supplémentaire pour les collaboratrices et collaborateurs.

Un commissaire UDC dit qu'il n'est pas favorable à un retour en arrière. En considérant les charges contraintes, la marge de manœuvre était limitée entre la première version et le projet bis. Le but est de dé-contraindre un maximum de charges. Il propose d'indiquer que ce serait sur demande de la députation ou de la commission des finances que le Conseil d'Etat devrait présenter un nouveau projet de budget et il demande si les auditionnés y seraient favorables.

M^{me} Fontanet rappelle que le Conseil d'Etat veut un budget. C'est un acte majeur. Sur la proposition, elle répond qu'il faudrait plus de précisions pour se prononcer.

Un commissaire du Centre espère que les prochains exercices seront plus profitables. A ce stade, il est en défaveur de la suppression de l'alinéa 5 de l'article 42.

Un commissaire LJS dit qu'une erreur est souvent faite. L'analyse de la qualité d'un budget a son résultat. Il ajoute qu'il faudrait voter principalement sur un budget lié aux charges. Il dit que les revenus sont difficiles à contrôler. Pour 2027, il faudrait déterminer un budget charges. Il dit qu'un consensus devrait se faire sur cet aspect.

M^{me} Fontanet répond que cette thématique est intéressante. Elle ajoute toutefois qu'il y a des charges – contraintes ou non contraintes – que l'on ne maîtrise pas. Ceci est un élément important qu'il est nécessaire de prendre en compte.

Suite des travaux

La présidente indique qu'ils sont saisis d'un amendement du groupe des Verts et elle passe la parole à son auteur.

L'auteur de l'amendement explique qu'il serait plus judicieux d'opter pour une formule qui indiquerait que le Conseil d'Etat « peut » transmettre un nouveau projet de loi budgétaire en l'absence de vote de la loi budgétaire au 1^{er} janvier. Son amendement va dans ce sens. La formulation précédente (« est tenu ») semble inopérante. Le délai au 31 mars doit être maintenu.

Un commissaire UDC estime que cet amendement n'est pas sérieux. Il dit que, lorsque l'Etat dépose un budget déficitaire, il doit s'attendre à un refus. Il ajoute que l'Etat doit anticiper et devrait en parallèle travailler sur un projet de budget bis. Il précise que cela fait seulement une année que cette loi est en vigueur. Il poursuit en disant que ce n'est pas parce que cela n'a pas abouti cette année qu'il faut renoncer à cette loi. Il estime qu'une loi s'évalue sur une période de 3 à 5 ans. En conclusion, l'UDC refusera aussi bien l'amendement que le projet de loi lui-même.

Un commissaire LJS relève l'importance pour le Conseil d'Etat d'avoir un budget. Il précise que l'exercice de cette année n'a pas été couronné de succès, mais qu'il est l'addition de nombreuses circonstances. Il estime que l'amendement proposé est pertinent.

Un commissaire PLR, afin d'en discuter dans son caucus, demande un report de vote sur cet objet. A titre personnel, il dit qu'il est favorable à l'amendement, car cela oblige le Conseil d'Etat à se positionner, tout en lui offrant une certaine marge de manœuvre. Il estime que la situation actuelle n'est pas satisfaisante.

Un commissaire socialiste pense qu'il est effectivement judicieux d'attendre un peu avant de juger définitivement cette loi. Dans l'idéal, cette loi doit se déclencher seulement de façon ponctuelle. Il ajoute que son groupe soutiendra le projet de loi ainsi que l'amendement le moment venu.

Un commissaire du Centre dit que le Conseil d'Etat a la main lors de l'élaboration de la version initiale du budget. A ce stade, il dit que son groupe souhaite maintenir l'alinéa 5 de l'article 42. Il estime que le Grand Conseil devrait pouvoir voter sur l'obligation ou non pour le Conseil d'Etat de déposer un nouveau projet de budget avant le 31 mars. La majorité avec $\frac{2}{3}$ des voix serait requise. Il transmettra cette proposition d'amendement à la commission. Il poursuit en se disant favorable à un report de vote.

Un commissaire MCG dit que son groupe est prêt à entrer en matière sur le projet de loi. Il soutient également l'amendement proposé. Il rappelle que la plupart des partis gouvernementaux ont refusé le budget. Il souligne que le

refus de budget a suscité une surcharge de travail considérable alors que l'idée était justement de réaliser des économies, ce qui est paradoxal. Il estime ici qu'on est face à un double discours ambivalent.

Un commissaire des Verts rappelle que, l'année dernière, il n'y a pas eu un refus de budget, mais une non-entrée en matière de la part du parlement. Il ajoute qu'il semble difficile d'obtenir une majorité de $\frac{2}{3}$. Il voit différents obstacles par rapport à l'amendement proposé. Il se dit également en faveur d'un report de vote.

La présidente annonce que, sans opposition, le vote sur ce PL 13793 est reporté.

Reprise des travaux

La présidente explique qu'il y a trois amendements relatifs à ce projet de loi. Les deux premiers portent sur une modification de l'article 42, alinéa 5 de la LGAF. La demande d'amendements proposée par le Centre stipule qu'en cas de refus, le Grand Conseil légifère sur la nécessité de présenter un nouveau projet de loi budgétaire avant le 31 mars, avec une majorité de $\frac{2}{3}$ des voix. Ensuite, la demande d'amendements des Verts : il s'agit d'indiquer que le Conseil d'Etat « peut » transmettre – au lieu d'y être « tenu » – un projet de loi budgétaire.

Enfin, il y a la proposition rédigée à la demande de la commission par M. Audria toujours concernant les conséquences d'un refus du budget. Celle-ci concerne cette fois-ci la LGAF et la LRGC. Pour la LRGC, l'article 137, alinéa 5 (nouveau) serait le suivant : « En cas de refus du budget, le Grand Conseil peut demander par voie de résolution la présentation d'un nouveau projet de loi budgétaire annuelle avant le 31 mars. L'adoption de la résolution requiert la majorité des deux tiers des voix exprimées, les abstentions n'étant pas prises en considération, mais au moins à la majorité de ses membres. »

Au niveau technique, cela implique que l'abrogation de l'alinéa 5 de l'article 42 de la LGAF telle que proposée par le Conseil d'Etat est maintenue.

Plusieurs commissaires demandent quelques explications sur l'amendement.

M. Audria explique que l'idée ici est d'abroger l'alinéa 5 de l'article 42 de la LGAF et de combiner ceci avec une modification de la LRGC (ajout d'un alinéa à son article 137). Le principe retenu dans cet article 137, alinéa 5 (nouveau) étant l'adoption d'une résolution pour que le Grand Conseil puisse se déterminer. Il dit que la commission doit se prononcer sur le type de majorité qu'il faudrait préconiser.

Le groupe UDC se déclare favorable à l'amendement rédigé par M. Audria. Il se dit aussi en accord avec le principe des $\frac{2}{3}$ des voix.

Le groupe des Verts dit que, pour lui, il est important de maintenir deux possibilités : que le Conseil d'Etat puisse de façon explicite revenir avec un budget et que le Grand Conseil puisse aussi se prononcer sur le budget et l'amender. Il rappelle que le Conseil d'Etat a indiqué récemment sa volonté de fonctionner avec un budget.

Le groupe PLR souhaiterait plutôt la mise en place d'une majorité qualifiée (seuil supérieur à 50%) plutôt que les $\frac{2}{3}$. Autrement, l'amendement lui convient. Il souligne ensuite que la résolution est une déclaration qui n'entraîne aucun effet législatif. Elle n'est pas réellement contraignante. Il poursuit en disant ceci : le Conseil d'Etat garde sa marge de manœuvre et peut tout de même ne pas présenter un second budget.

Le groupe socialiste est en accord avec la position de Verts. Il reste convaincu que le Grand Conseil doit travailler sur le budget proposé par le Conseil d'Etat et l'amender si besoin. Sur la majorité qualifiée ou celle des $\frac{2}{3}$, il dit qu'il est difficile de se prononcer et qu'il n'a pas d'avis arrêté sur la question.

Un commissaire UDC revient sur l'amendement des Verts. Il demande si en l'état le Conseil d'Etat a le droit, en tout temps, de proposer un budget en cas de refus. Si c'est le cas, il pense que cet amendement n'est pas pertinent. Sur les $\frac{2}{3}$, il estime qu'il faut privilégier cette option, le message du parlement étant plus fort avec ce type de majorité.

M. Fiumelli dit qu'effectivement le fonctionnement en douzièmes provisoires suggère de façon implicite que le Conseil d'Etat peut et devrait revenir avec un budget. Dans ce cadre, il confirme que l'amendement en question n'est pas utile.

Un commissaire des Verts trouve l'analyse de M. Fiumelli correcte. Il précise simplement qu'il souhaite adopter une formulation explicite plutôt qu'implicite. Il rappelle que l'amendement qu'il a déposé prévoit aussi un délai, ce qui réduit la marge de manœuvre du Conseil d'Etat. Il poursuit en disant que son amendement répond surtout à une envie de créer de la clarté juridique sur les compétences de chaque organe politique. Il conclut en disant que son groupe soutiendra une majorité des $\frac{2}{3}$.

Un commissaire PLR dit que, par rapport à la dernière expérience au niveau du budget, il manquait une consultation formelle du Grand Conseil. Le Conseil d'Etat doit pouvoir prendre la température sur ce point. Dans ce cadre, le principe de la résolution semble être une bonne solution. Il permet au Grand Conseil de prendre position, tout en laissant une certaine marge de manœuvre au Conseil d'Etat. Il dit que, comme le vote du budget, il faut ici opter pour

une majorité qualifiée : il n'y a pas vraiment de raisons qui justifient une différence sur ce point. Il propose de modifier l'article 137, alinéa 5 (nouveau) : concernant l'adoption de la résolution, il veut opter pour la majorité qualifiée et supprimer le principe des $\frac{2}{3}$.

Un commissaire rappelle qu'en optant pour les $\frac{2}{3}$, le message est plus fort. Il rappelle aussi que, dans la LRGC, les types de majorités requises sont très variés.

Afin d'être raccord, M. Audria propose de formuler quelque chose de proche de l'article 137, alinéa 4. Il suggère ceci concernant la proposition du commissaire PLR : « L'adoption de la résolution requiert la majorité absolue des membres présents ». Il dit qu'il s'agit ici d'une majorité qualifiée.

Le commissaire se dit d'accord avec cette proposition.

La présidente propose de passer au vote portant sur le PL 13793 modifiant la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF) (D 1 05).

Le commissaire du Centre annonce qu'il retire son amendement.

Votes

1^{er} débat

La présidente met aux voix l'entrée en matière du PL 13793 :

Pour : 15 (2 UDC, 4 PLR, 1 LC, 1 LJS, 2 Ve, 3 S, 2 MCG)

Contre : —

Abstentions : —

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

2^e débat

La présidente procède aux votes du 2^e débat :

Titre et préambule Pas d'opposition, adopté

La présidente met aux voix l'amendement à l'article 42, al. 5 (abrogé) :

« Le Conseil d'Etat peut, en l'absence de vote de la loi budgétaire au 1^{er} janvier, transmettre un nouveau projet de loi budgétaire annuelle au Grand Conseil avant le 31 mars. Si la nouvelle loi budgétaire annuelle n'est pas adoptée par le Grand Conseil, l'alinéa 1 s'applique. »

Pour : 5 (2 Ve, 3 S)

Contre : 8 (2 UDC, 4 PLR, 1 LC, 1 LJS)

Abstentions : 2 (2 MCG)

L'amendement est refusé.

Art. 1 Pas d'opposition, adopté

La présidente reprend la proposition de M. Audria et met aux voix l'article 2 Modifications de la loi portant règlement du Grand Conseil et son article 137, alinéa 5 (nouveau) ainsi :

« En cas de refus du budget, le Grand Conseil peut demander par voie de résolution la présentation d'un nouveau projet de loi budgétaire annuelle avant le 31 mars. L'adoption de la résolution requiert la majorité des deux tiers des voix exprimées, les abstentions n'étant pas prises en considération, mais au moins à la majorité de ses membres. »

Elle précise que si cet amendement est adopté, le principe de la majorité qualifiée tombe.

Pour : 9 (2 UDC, 2 MCG, 2 Ve, 3 S)

Contre : 6 (4 PLR, 1 LC, 1 LJS)

Abstentions : –

L'amendement est accepté.

Article 3 (nouveau) Entrée en vigueur Pas d'opposition, adopté

3^e débat

La présidente met aux voix l'ensemble du PL 13793 ainsi amendé :

Pour : 15 (4 PLR, 2 UDC, 1 LC, 1 LJS, 2 Ve, 3 S, 2 MCG)

Contre : –

Abstentions : –

Le PL 13793 tel qu'amendé est adopté à l'unanimité.

A la lecture de ce qui précède, la commission des finances vous remercie de suivre ses conclusions en adoptant le PL 13793 tel qu'amendé en commission.