

*Date de dépôt : 1<sup>er</sup> mars 2022*

## **Rapport**

**de la commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil chargée d'étudier le projet de loi de MM. André Pfeffer, Marc Falquet modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (LRGC) (B 1 01)**  
*(Renforcement démocratique en matière budgétaire : pas de nouvelles dépenses pérennes, permanentes et récurrentes sans débat public et approbation par le Grand Conseil)*

### **Rapport de M<sup>me</sup> Badia Luthi**

Mesdames et  
Messieurs les député.e.s,

La commission des droits politiques a traité le PL 13055 sous la présidence de M. Pierre Conne, lors de sa séance du 2 février 2022. Le procès-verbal a été tenu par M. Aurélien Krause et la commission a été assistée par M<sup>me</sup> Sarah Leyvraz, conseillère juridique (CHA) et M. Jean-Luc Constant, secrétaire scientifique (SGGC). Nous les remercions vivement pour leur précieux travail.

### **Présentation du projet de loi par M. André Pfeffer, premier signataire**

M. Pfeffer part du constat que dans toute démocratie, la tâche et la responsabilité du parlement sont d'approuver ou refuser les dépenses, ainsi que d'exercer un contrôle sur ces dernières. A cet égard, les commissions parlementaires peuvent également exercer un contrôle, mais leur rôle est principalement de réaliser un travail préparatoire pour le Grand Conseil. M. Pfeffer pointe que le refus du budget par la décision de ce dernier est contourné par l'octroi de crédits supplémentaires au sein de la commission des finances.

M. Pfeffer estime que la tâche de la commission des finances devrait se limiter à un contrôle et non à l'octroi de crédits. A noter que l'octroi de crédits nécessite des compétences et des outils bien différents que ceux qui sont nécessaires dans le cadre d'un contrôle. Cela signifie que toute personne ou entité qui demande un crédit doit le faire en analysant le budget, en choisissant ses dépenses et en tenant compte de ses liquidités. Cette manière de procéder s'appliquerait également pour un jeune à qui l'on donnerait cinquante francs d'argent de poche : la personne doit se poser la question de savoir de quelle manière ces cinquante francs seront dépensés et devra établir un budget. M. Pfeffer estime que les deux tâches de la commission des finances de contrôle et d'octroi des crédits sont deux activités opposées.

M. Pfeffer explique qu'en cas de refus du budget, si les 12<sup>e</sup> provisionnels ne suffisent pas, des dépenses supplémentaires pourraient être engagées contre la volonté du Grand Conseil. Pour répondre à cette problématique, le projet de loi propose de limiter la compétence de la commission des finances en fonction du type de dépenses. Dans ce cadre, l'octroi de crédits pour les charges de fonctionnement récurrentes – qui nécessitent une planification et qui dépendent d'une orientation politique – ne doivent pas être de la compétence de la commission des finances. A l'inverse les dépenses ponctuelles – qui permettent de financer des tâches déjà engagées – peut demeurer de la compétence de la commission des finances dans la mesure où la commission représente tout de même la répartition proportionnelle des groupes au sein du Grand Conseil.

M. Pfeffer souligne qu'il pourrait être envisagé un mécanisme similaire à celui du Grand Conseil neuchâtelois, dans lequel la commission des finances possède une compétence qui dépend du montant des crédits. En effet, il s'agirait de donner une compétence à la commission des finances de prendre des décisions sur des crédits supplémentaires qui n'excèdent pas un million de francs. Il pense que ce montant est raisonnable, car cela représente l'engagement de cinq ou six fonctionnaires sur les dix-huit mille fonctionnaires du canton. Cet aspect pourra faire l'objet d'un amendement qui sera évoqué en fin de présentation.

M. Pfeffer précise que la tâche de la commission des finances, qui consiste à traiter les demandes de crédits supplémentaires, peut être considérée comme un allègement du travail du Grand Conseil. Il explique que ce projet de loi ne générerait point davantage de travail pour la plénière et cela pour deux raisons : premièrement, la charge de travail nécessaire à l'octroi de crédits supplémentaires reste la même et, deuxièmement, tous les crédits qui ne nécessitent pas de débat pourraient être envoyés par la commission des finances à la plénière sous forme de paquets en indiquant le

type de débat. Si les crédits passent aux extraits, le temps de traitement resterait modeste. A cet égard, la commission des finances préaviserait les demandes de crédits supplémentaires avant de les envoyer au Grand Conseil.

M. Pfeffer mentionne que son projet traite la question des demandes de crédits supplémentaires d'une manière très différente que celle demandée par le PL 12882 présenté par M. Murat Julian Alder qui traite la même thématique. Il explique que le projet de loi du PLR ne propose aucune modification de la situation actuelle, car la commission des finances conserverait sa compétence d'octroyer des crédits. La seule différence serait que les demandes de crédits supplémentaires devraient être publiées sur le site internet du Grand Conseil. Il ajoute que le besoin de financement additionnel en cas de 12<sup>e</sup> provisionnels est incontestable. Il ne s'agit aucunement de modifier l'organisation du Grand Conseil. La proposition formulée par ce projet de loi ne constitue pas un changement radical, mais il prévoit que chaque instance se concentre sur sa propre fonction. Dans ce cadre, la commission des finances pourra tout de même octroyer des crédits pour les dépenses ponctuelles, ainsi que pour les crédits supplémentaires qui n'excèdent pas un million de francs. Cette deuxième fonction pourra être ajoutée par un amendement qui sera abordé en fin de présentation. Il termine en pointant que ce projet de loi concerne une question de principe afin que la commission des finances et le Grand Conseil se concentrent chacun sur « *son propre métier* ».

### ***Questions des commissaires***

Un commissaire (MCG) explique qu'il comprend le mécanisme de traitement des demandes de crédits supplémentaires par la commission des finances. Or, il semble que le projet de loi demande que les crédits supplémentaires soient votés par la plénière. A l'heure actuelle, les crédits supplémentaires sont déjà votés en plénière. Par conséquent, il est difficile de comprendre ce que ce projet de loi apporterait de plus au mécanisme actuel.

M. Pfeffer répond qu'actuellement la commission des finances a la compétence d'octroyer des crédits supplémentaires. Lorsque le Conseil d'Etat a besoin de financements complémentaires, il soumet sa demande directement à la commission des finances, qui a la compétence de l'octroyer. A l'inverse, le projet de loi propose que la commission des finances donne un préavis sur les demandes de crédits supplémentaires et le transmette au Grand Conseil pour décision. Selon le projet de loi, toutes les demandes de crédits supplémentaires – à l'exception de celles qui ont été mentionnées plus haut – seraient votées par le Grand Conseil.

Le même commissaire (MCG) assure qu'il a bien compris les explications mais il insiste sur le fait que le système évoqué ne semble pas ressortir clairement du projet de loi. M. Pfeffer précise que si cet élément n'est pas clair, peut-être que le projet de loi devrait être reformulé. L'intention du texte est de délimiter clairement la tâche et la responsabilité tant de la commission des finances que du Grand Conseil.

Une commissaire (S) mentionne que la comparaison de M. Pfeffer entre une demande de crédit supplémentaire et un budget de cinquante francs qui serait octroyé à une personne semble un peu légère. En effet, les demandes de crédits supplémentaires sont soumises à une procédure qui comprend des auditions et des demandes de renseignements et qui se solde par un vote de la commission des finances. Cette décision est renvoyée sous la forme d'un rapport au Grand Conseil qui procède au vote final. A la lecture du projet de loi, il semble qu'une des volontés est de ne pas surcharger l'ordre du jour du Grand Conseil. Or, par son pouvoir, le Grand Conseil a décidé de déléguer cette compétence à la commission des finances. La commissaire (S) demande si M. Pfeffer considère que la commission des finances outrepassa la compétence qui lui a été octroyée par le Grand Conseil.

M. Pfeffer comprend que son exemple était peut-être maladroit. Néanmoins, il s'agissait d'illustrer le fait que lorsqu'un principe est mis en place, ce dernier s'applique pour un montant de dix millions de francs comme pour un montant de cinquante francs. Pour comprendre la logique de ce projet de loi, il faut se pencher sur la situation actuelle des compétences de la commission des finances et du Grand Conseil. En effet, la loi actuelle prévoit que la commission des finances octroie les crédits supplémentaires. Or, cette tâche devrait être celle du Grand Conseil. Le projet de loi a donc pour vocation de rétablir cette compétence au Grand Conseil, ce qui constitue la base de la démocratie. Partant de ce constat, le projet de loi prévoit de répondre à la problématique en prévoyant que toutes les dépenses récurrentes – qui se reportent sur le budget de l'année suivante – ne sont plus de la compétence de la commission des finances, mais du Grand Conseil. Dans ce cadre, la commission des finances émettrait uniquement un préavis à l'attention de la plénière qui prendrait la décision. A l'inverse, les demandes de crédits supplémentaires qui concernent des dépenses ponctuelles restent de la compétence de la commission des finances.

M. Pfeffer ajoute qu'il est légitime de penser que le fait de redonner une compétence au Grand Conseil augmentera sa charge de travail. Or, il semble que cela ne sera pas le cas pour deux raisons : premièrement, la commission des finances maintient sa fonction principale de préparer le travail pour le Grand Conseil. Dès lors, les demandes de crédits supplémentaires préavisées

pourront être remises au Grand Conseil de manière déjà travaillée. Deuxièmement, si le partage de compétence n'est pas clarifié, cela donnera lieu à davantage de discussions et de perte de temps au cours des prochaines législatures.

Un commissaire (PLR) demande si M. Pfeffer a pu faire une estimation du pourcentage de demandes de crédits supplémentaires qui serait traitées par la commission des finances et par le Grand Conseil selon son projet de loi. En effet, la part traitée par le Grand Conseil en contexte de 12<sup>e</sup> provisionnels risque d'être conséquente.

M. Pfeffer ne peut pas répondre à cette question, mais il indique que le Grand Conseil a pris une décision de refuser le budget 2022 et le Conseil d'Etat devrait la suivre. Si le Conseil d'Etat estime que le 12<sup>e</sup> provisionnel est insuffisant et souhaite un financement complémentaire, il appartiendra au Grand Conseil d'en décider. De plus, il est probable qu'un grand nombre de demandes de crédits supplémentaires ne posent pas de problèmes et soient traitées aux extraits. Pour rappel, le projet de loi concerne les crédits supplémentaires refusés *de facto* par le Grand Conseil – lors du refus du budget – qui sont ensuite traités par quinze membres de la commission des finances. A ce titre, les crédits supplémentaires peuvent être acceptés à huit contre sept au lieu de cinquante et un contre quarante-neuf au sein du Grand Conseil. A l'instar des votes sur la problématique du frein à l'endettement, les décisions sur les crédits supplémentaires devraient être votées en plénière. Cela permettrait que la responsabilité et la tâche de chaque entité soient respectées.

Le commissaire (PLR) remarque que M. Pfeffer a évoqué la possibilité d'amender son projet de loi. Il demande s'il s'agit d'un principe de limiter l'octroi de crédits supplémentaires par la commission des finances à un million de francs, ou si une rédaction d'amendement est déjà prévue. M. Pfeffer indique que l'amendement proposé est le suivant :

Art. 201, al. 2, let. a

*« Les demandes de crédits supplémentaires, lorsqu'elles ne sont pas de la compétence du Conseil d'Etat, ne dépassant pas le montant d'un million de francs et/ou qu'elles ne portent pas sur des charges de fonctionnement récurrentes et permanentes impactant les exercices budgétaires ultérieurs »*

Le commissaire (PLR) note que le projet de loi propose une séparation entre les dépenses récurrentes et ponctuelles. Or, la question pourrait se poser d'imaginer une séparation par thématiques. En effet, la compétence donnée à la commission des finances pourrait dépendre non pas du type de crédit, mais de la thématique concernée : par exemple la politique RH.

M. Pfeffer précise qu'il a pensé à une séparation thématique. Néanmoins, il semblait plus cohérent de se limiter au type de dépenses. Une séparation par thématiques – politique RH ou crédits supplémentaires liés à des questions environnementales – risque de poser trop de difficultés. En termes comptables, il existe déjà une séparation entre les charges récurrentes et ponctuelles, cette distinction est donc claire. Outre la séparation entre les dépenses récurrentes et ponctuelles, il pourra être envisagé d'ajouter une compétence de la commission des finances de voter sur des demandes de crédits supplémentaires qui n'excèdent pas un million de francs.

Une commissaire (EAG) souligne que la commission des finances fait partie du Grand Conseil. En effet, le parlement désigne les députés qui siègent au sein de la commission ainsi que ses compétences. De plus, le projet de loi semble contrevenir à la séparation des pouvoirs. Ainsi, selon le projet de loi, le parlement devrait s'exprimer sur l'ensemble des tâches régaliennes au-delà d'un million de francs. La question de la séparation des pouvoirs législatif et exécutif paraît floue dans la rédaction du projet de loi. Concrètement, le déroulement de la procédure n'est pas compréhensible et pose la question de savoir si chaque commission devrait voter les crédits supplémentaires qui concerne son domaine. En outre, bien que M. Pfeffer estime que la nouvelle procédure fera gagner du temps, il semble qu'au contraire le traitement des crédits supplémentaires s'en trouvera rallongé.

M. Pfeffer estime que la commission des finances est une commission extrêmement importante : le projet de loi ne vise pas à mettre en doute cela. Néanmoins, à la différence d'autres commissions, la commission des finances a la compétence d'octroyer les crédits supplémentaires. Sur la question de la séparation des pouvoirs, il apparaît que la tâche la plus importante de contrôle des dépenses et d'adoption ou non du budget doit être celle du Grand Conseil. Il s'agit d'une question de fond de savoir si la tâche la plus importante dans une démocratie – l'octroi de crédits supplémentaires et le contrôle des dépenses – doit être de la compétence d'une seule commission.

La commissaire (EAG) indique que la commission des finances a justement été créée dans le but de ne pas surcharger le travail du Grand Conseil en la matière.

M. Pfeffer confirme qu'il appartient au Grand Conseil d'accepter ou de refuser les dépenses. Dans ce cadre, la commission des finances aurait un rôle de préparation du travail et de recommandations à l'attention du Grand Conseil. Il n'est pas souhaitable que le Grand Conseil délègue à la commission des finances la tâche d'accepter ou de refuser des dépenses supplémentaires. En outre, il est certain qu'une grande partie des demandes

de crédits supplémentaires ne nécessiteront pas de longs débats au sein du Grand Conseil. Les demandes qui ne posent pas de problème pourront être traitées sous la forme de paquets envoyés aux extraits. A l'inverse, les dépenses qui sont plus sensibles pourront être débattues par le Grand Conseil, selon la catégorie de débat prévue par la commission des finances.

La même commissaire (EAG) demande de quelle manière M. Pfeffer imagine les débats qui concernent directement les fonctions régaliennes. En effet, la question qui se pose est de savoir si le parlement devra discuter directement sur les politiques publiques comme la police, l'éducation, les transports ou la santé au sein de chaque commission ou en plénière.

M. Pfeffer répond que la procédure prévue par le projet de loi ne modifie pas le rôle des commissions parlementaires, qui est de préparer les projets qui seront présentés au Grand Conseil. Il s'agit d'appliquer ce déroulement usuel à l'ensemble des commissions. Pour rappel, selon la législation actuelle, la commission des finances a la compétence d'octroyer des crédits. Or, cette fonction devrait être de la responsabilité du Grand Conseil. Cette répartition des compétences est le cœur du projet de loi.

Le président rappelle que la teneur actuelle de l'article 201 LRGC qui concerne la composition et les attributions de la commission des finances figure en annexe du document du projet de loi, à la page 4.

Un commissaire (MCG) peine à saisir la plus-value de ce projet de loi, si ce n'est que les débats sur les finances de l'Etat seraient rendus publics. En effet, le Grand Conseil a délégué à la commission des finances la gestion des crédits supplémentaires dans le but de gagner du temps. L'avantage de la commission des finances est qu'elle siège une fois par semaine et qu'elle peut expédier les affaires courantes et les demandes de crédits supplémentaires dans un temps raisonnable. Si toutes les demandes de crédits supplémentaires devaient être traitées par la plénière du Grand Conseil, leur délai de traitement serait bien plus long. A titre d'exemple, si M<sup>me</sup> Emery-Torracinta venait à demander en mai un crédit supplémentaire pour engager quarante enseignants pour la rentrée de septembre et que cette demande devait être traitée par la plénière, il semble probable que le crédit ne serait pas voté à temps. De plus, la session de juin du Grand Conseil serait exclusivement consacrée à des questions de finances. Le commissaire (MCG) demande de quelle manière M. Pfeffer imagine les sessions du Grand Conseil dans le cadre de son projet de loi. En effet, actuellement le Grand Conseil traite uniquement des objets frappés de l'urgence. A cet égard, même les conseillers d'Etat demandent l'urgence pour certains projets de lois, car ces derniers se trouveraient en fin de liste et ne seraient pas traités à temps. Il

semble que la procédure proposée par ce projet de loi nécessiterait une séance plénière tous les 15 jours.

En reprenant l'exemple du commissaire (MCG) concernant un crédit supplémentaire pour le DIP, M. Pfeffer fait rappeler que les crédits supplémentaires dans ce cadre sont une autorisation de dépense qui découle d'un refus de budget par le Grand Conseil. Il ajoute que si la commission des finances reçoit une demande qui concerne quarante nouveaux postes d'enseignants, elle débattera de la question comme elle le fait actuellement. Si le vote en commission fait l'unanimité, la demande de crédit supplémentaire passera aux extraits en plénière. Si la demande est acceptée d'une faible majorité, la commission décidera de la catégorie de débat qu'elle estime nécessaire en plénière.

Le commissaire (MCG) a soulevé la question de rendre public les débats sur les finances. La base de toute démocratie est l'existence d'un débat public. Le projet de loi a pour vocation de rendre au Grand Conseil la compétence de voter sur les demandes de crédits supplémentaires, ce qui constitue sa tâche fondamentale. En outre, il est probable que le Grand Conseil doive consacrer une heure de débat sur les demandes de crédits supplémentaires qui lui sont soumises. Il fait remarquer qu'à l'heure actuelle, l'ordre du jour du Grand Conseil est déjà saturé.

M. Pfeffer explique que si la commission des finances examine les demandes de crédits supplémentaires, il n'y a pas de raison que le vote en commission diffère du vote au Grand Conseil. En effet, la répartition des groupes au sein de la commission des finances est la même qu'en plénière. Pour rappel, bien qu'un temps de traitement en urgence soit probablement nécessaire en plénière, une grande partie des crédits supplémentaires qui ne posent pas de problèmes pourront être traités rapidement aux extraits. La procédure prévue par le projet de loi ne rallongera pas le traitement des objets en plénière. Or, si la question de la compétence d'octroyer des crédits supplémentaires (non seulement au sein de la commission des finances, mais également au sein de la commission des travaux) n'est pas réglée, cela donnera lieu à des débats qui feront perdre beaucoup de temps au parlement.

Une commissaire (PLR) comprend que le projet de loi de M. Pfeffer a pour but de rendre la compétence de l'octroi de crédits supplémentaires au Grand Conseil dans son ensemble. Néanmoins, il semble que les membres de la commission des droits politiques qui se sont exprimés craignent que la solution prévue par le projet de loi déstructure les sessions du Grand Conseil. Elle demande si le projet de loi a pour vocation de s'appliquer uniquement en cas de 12<sup>e</sup> provisionnels ou s'il s'appliquerait également lors d'une année normale pour laquelle un budget a été accepté. Elle ajoute que M. Pfeffer a



évoqué une séparation entre les dépenses récurrentes – pour lesquelles la commission des finances n'aurait plus de compétence – et les dépenses ponctuelles qui continueraient d'être traitées par cette commission. Elle lui demande s'il peut mentionner des exemples concrets de dépenses récurrentes et de dépenses ponctuelles.

M. Pfeffer indique que le projet de loi a pour vocation de s'appliquer dans tous les cas, qu'il s'agisse d'une année avec ou sans budget. Le projet de loi vise précisément les demandes de crédits supplémentaires qui vont au-delà du montant des 12<sup>e</sup> provisionnels. Le but est de clarifier la compétence de la commission des finances et du Grand Conseil, peu importe si le budget a été accepté ou refusé.

Concernant la deuxième question, M. Pfeffer explique que le projet de loi distingue effectivement les dépenses récurrentes – qui seraient de la compétence du Grand Conseil – des dépenses ponctuelles – qui seraient de la compétence de la commission des finances. Les dépenses récurrentes concernent les coûts qui se reportent d'année en année. Il s'agit par exemple de l'engagement de fonctionnaires, la création de nouvelles tâches qui se perpétueront l'année suivante. Quant aux dépenses ponctuelles, elles concernent les dépenses déjà engagées qui doivent être financées. A titre d'exemple, il peut s'agir de dépenses liées à une mobilisation de la police en raison d'un meeting important organisé aux Nations-Unies. Ce type de dépense courante ne nécessite pas de débat public et n'a pas besoin d'être de la compétence du Grand Conseil.

La commissaire (PLR) comprend que les dépenses ponctuelles sont des dépenses liées à l'actualité. M. Pfeffer le confirme. Il s'agit en effet de dépenses qui n'ont pas vocation à se répéter et qui ne sont pas structurelles. La commissaire (PLR) comprend qu'il s'agit d'une différence faite entre les frais fixes et les frais variables.

Un commissaire (S) réagit à la dernière remarque de la commissaire (PLR) concernant les frais fixes. Selon lui, dans tous les cas, même s'ils sont financés par des crédits supplémentaires, ils font l'objet d'un débat dans le cadre du budget de l'année suivante. Il précise qu'il comprend la volonté de rendre publics les débats sur les crédits supplémentaires. Toutefois, il soulève que le projet de loi n'aborde pas la question d'un référendum éventuel. En effet, si les demandes de crédits supplémentaires sont votées sous la forme de projets de lois au Grand Conseil, ceux-ci peuvent faire l'objet d'un référendum. D'autre part, et sans être catégorique, il relève que l'amendement proposé par M. Pfeffer existe déjà pour le Conseil d'Etat et qu'il existe aussi un plafond d'un million de francs en deçà duquel le Conseil d'Etat n'a pas besoin de passer devant la commission des finances.

M. Pfeffer indique que le Conseil d'Etat a la compétence de prévoir des crédits supplémentaires jusqu'à deux-cent mille francs sans passer par la commission des finances. Selon lui, c'est un montant qui reste faible car il ne représente que deux francs pour mille en comparaison avec un budget total de neuf milliards cinq cents millions. Concernant l'amendement, il permet un système qui correspond à celui de Neuchâtel. Quant à la question d'un éventuel référendum, pour éviter le problème d'attendre un délai référendaire, les demandes de crédits supplémentaires pourraient être transmises à la plénière sous la forme d'une résolution.

Le commissaire (S) poursuit en pointant son accord avec la préoccupation du commissaire (MCG) par rapport à la saturation de l'ordre du jour de la plénière en cas de traitement des demandes de crédits supplémentaires. Il ajoute, selon son souvenir, le Conseil d'Etat a usé d'un crédit de neuf cent septante cinq milles francs sans passer par la commission des finances. Cela confirme que le plafond soit d'un million de francs pour le Conseil d'Etat.

Une commissaire (S) note que M. Pfeffer ne se satisfait pas du fait que la commission des finances ait la compétence d'accepter ou de refuser les demandes de crédits supplémentaires. Or, la commission est formée des députés des différents partis. Les débats en commission représentent donc les différentes sensibilités politiques. Dans ce cadre, la commission des finances semble être un outil efficace pour traiter les demandes de crédits supplémentaires. La commissaire (S) demande si M. Pfeffer considère que la commission n'effectue pas correctement son travail. M. Pfeffer répond que s'il a laissé transparaître cela, il s'agit d'un malentendu. En effet, la commission des finances est une commission primordiale qui a un important rôle à jouer. L'approche du projet de loi est simplement de considérer qu'une partie de la compétence de la commission des finances devrait être transférée au Grand Conseil. Il ne s'agit en aucun cas d'une critique vis-à-vis de cette commission.

Le président observe en tant que député que, dans le cadre actuel, la commission des finances est compétente pour traiter des crédits supplémentaires, qui peuvent éventuellement se répéter au cours d'un même exercice budgétaire, mais qui de fait sont réévalués au moment du vote sur le budget. Il s'appuie sur l'exemple du DIP cité précédemment, afin de démontrer que les crédits supplémentaires constituent des dépenses ponctuelles dans un premier temps, et pourraient être pérennisés par le budget de l'année suivante. Ainsi, il désire savoir comment M. Pfeffer définit la différence entre les dépenses ponctuelles et les dépenses pérennes.

D'autre part, il relate que la question de la saturation de l'ordre du jour de la plénière a été évoquée alors que M. Pfeffer a indiqué que sauf rares

exceptions, il n'y a aucune raison de penser que le vote en plénière soit différent de celui de la commission des finances. Il déclare que ce projet de loi n'offre pas de réelle plus-value, puisque le vote de la plénière serait le même que le préavis transmis par la commission des finances. Il demande à quoi servirait le transfert de compétence au Grand Conseil. Bien que la question de principe soit importante, l'approche pour y répondre doit être pragmatique en se fondant sur le respect des compétences : la commission des finances est une émanation du Grand Conseil.

M. Pfeffer précise qu'il s'agit d'une position de principe selon laquelle il appartient au Grand Conseil de se prononcer sur l'octroi de crédits supplémentaires. Ce projet de loi n'est pas une critique vis-à-vis de la commission des finances. Si la tâche d'octroi de crédits supplémentaires devait demander davantage de travail pour le Grand Conseil, ce temps supplémentaire serait minime. Les discussions de cette séance montrent que des clarifications au texte doivent probablement être envisagées. Dans ce cadre, il faut comprendre les dépenses ponctuelles comme des dépenses qui ne s'étendent pas au-delà de l'exercice budgétaire. S'il s'agit d'engager de nouveaux fonctionnaires, la dépense peut être considérée comme pérenne. Or, s'il s'agit d'engager des auxiliaires, ou des postes qui seront remis en question lors des débats sur le budget, ces dépenses sont réputées ponctuelles. Le projet de loi prévoit que toutes les dépenses qui s'étendent sur l'exercice budgétaire suivant doivent être décidées par le Grand Conseil. Néanmoins, les discussions de cette séance montrent un besoin de clarification afin de mieux cibler le but du projet de loi : il s'agit de faire en sorte que chaque entité remplisse sa fonction et sa responsabilité.

Mme Leyvraz (DAJ) précise que les seuils de matérialité en matière de crédits supplémentaires sont définis à l'article 34 LGAF comme suit :

**Art. 34 Seuils de matérialité en matière de crédits supplémentaires**

<sup>1</sup> Les seuils de matérialité prévus par l'article 33 sont fixés par les alinéas suivants.

<sup>2</sup> En matière de crédits de fonctionnement, le seuil de matérialité s'applique aux crédits :

- a) d'un montant inférieur ou égal à 200 000 francs ; ou
- b) d'un montant se situant entre 200 000 francs et 1 000 000 de francs, mais n'excédant pas 0,5% du crédit initial voté dans le cadre du budget.

<sup>3</sup> En matière de crédits d'investissement, le seuil de matérialité s'applique aux crédits d'un montant inférieur à 20% du crédit initial voté, mais qui dans tous les cas n'excèdent pas 2 000 000 de francs.

<sup>4</sup> Le Conseil d'Etat peut indexer ces montants tous les 5 ans, par voie réglementaire.

## Discussion interne

A la demande d'un commissaire (Ve), le président ouvre les débats sur le vote d'entrée en matière du projet de loi. Ainsi, ce même commissaire exprime sa position personnelle, n'ayant pas eu l'opportunité d'aborder la question au sein de son groupe. Ce projet de loi propose d'étendre la possibilité de voter des demandes de crédits supplémentaires à d'autres commissions. Cette compétence existe déjà pour la commission des travaux qui vote régulièrement des crédits supplémentaires selon les critères de l'article 34 LGAF partagé par un commissaire (UDC). Lorsque le Conseil d'Etat, respectivement le département en charge, présente un projet de loi prévoyant un financement, il peut arriver que ce dernier ne soit pas suffisant et que l'exécutif doive revenir avec un projet de loi demandant un crédit supplémentaire. Le projet de loi de M. Pfeffer propose d'étendre ce mécanisme à d'autres commissions. Dans ce cadre, l'exemple cité précédemment de l'octroi d'un crédit pour de nouveaux postes au sein du DIP serait traité par la commission de l'enseignement. Tant que ce mécanisme demeure dans les limites des normes en vigueur, cela ne semble pas poser de problème. A ce titre, le fait de limiter les décisions sur les demandes de crédits supplémentaires uniquement à la commission des finances peut être légitimement remis en question. Il indique ne pas avoir saisi les arguments de la commissaire (EAG) concernant les aspects régaliens et la séparation des pouvoirs. Il ajoute que le cadre actuel qui octroie la compétence à la commission des finances et à la commission des travaux de voter sur des demandes de crédits supplémentaires, n'empêche pas ces commissions de les refuser.

En effet, si le Conseil d'Etat venait à abuser des demandes de crédits supplémentaires déposées suite à un vote négatif du budget, il est vraisemblable que les membres de la commission des finances le lui feraient savoir en refusant des crédits supplémentaires. Bien que la pratique actuelle convienne, la proposition de M. Pfeffer de donner davantage de moyens d'action à d'autres commissions ne paraît pas constituer une réelle révolution. Il est favorable à entrer en matière sur ce projet de loi. Si cette dernière est acceptée, la commission pourra auditionner le département des finances pour préciser la problématique.

Un commissaire (S) explique que le groupe Socialiste est défavorable à l'entrée en matière sur ce projet de loi. Il explique que le groupe craint que le mécanisme prévu n'engorge les débats et l'ordre du jour déjà chargé du Grand Conseil. Un traitement des demandes de crédits supplémentaires par la commission des finances permet d'agir rapidement. Toutefois, le projet de loi soulève la problématique du référendum sur les crédits supplémentaires. En

effet, une des critiques qui peut être faite au système actuel est l'absence de possibilité de procéder à un référendum, a fortiori lorsque les montants votés sont importants. En outre, la commission des finances connaît l'égale répartition des sièges que celle du Grand Conseil. Par conséquent, il semble improbable que la majorité qui, par hypothèse, aurait refusé un budget au Grand Conseil, soit la même qui change d'avis au sein de la commission des finances. Pour ces raisons, le groupe Socialiste refusera l'entrée en matière.

Un commissaire (PDC) exprime sa position personnelle, n'ayant pas eu l'opportunité d'aborder cette problématique au sein du groupe. Ce projet de loi apparaît quelque peu décevant, tout comme la présentation de M. Pfeffer, qui ne semblait pas être au courant de l'ensemble des procédures budgétaires et du fonctionnement des comptes. Il semble que ce projet de loi intervienne suite au refus du budget 2022 et témoigne d'une certaine méfiance vis-à-vis de la commission des finances. Or, comme indiqué par le commissaire (S), la commission des finances représente la répartition des sièges au Grand Conseil. Par conséquent, toute confiance peut être donnée à cette commission. Au sein du caucus PDC, les crédits supplémentaires votés en commission des finances sont régulièrement abordés. En outre, il est déjà difficile d'épuiser l'ordre du jour du Grand Conseil, dont la plupart des objets traités actuellement sont frappés de l'urgence. Même lorsqu'il est demandé à certains groupes de retirer des projets de lois qui ont perdu toute actualité ou pertinence, les effets observés sur le désengorgement de l'ordre du jour sont faibles. Par conséquent, il refusera l'entrée en matière sur ce projet de loi.

Un commissaire (PLR) s'exprime également en son nom propre, n'ayant pas échangé avec le groupe PLR. Il est difficile de percevoir la plus-value qu'offrirait ce projet de loi par rapport à la situation actuelle. Même si la réflexion de fond sur le fait que certains crédits supplémentaires pourraient bénéficier d'un vote en plénière est compréhensible, il apparaît tout de même que la répartition des sièges en commission des finances est la même qu'au sein du Grand Conseil. Par conséquent, il n'est pas certain que la décision du Grand Conseil serait différente de celle de la commission des finances. Il rappelle avoir présidé la sous-commission en charge de trouver des mécanismes permettant d'alléger l'ordre du jour du Grand Conseil. Les travaux ont effectivement permis de gagner du temps sur certains aspects. Il estime que ce projet de loi va à l'inverse de cette dynamique. Par conséquent, le commissaire (PLR) refusera l'entrée en matière.

Une commissaire (EAG), remplaçante au sein de la commission des droits politiques, reste prudente quant à sa position. Néanmoins, elle s'accorde avec les propos du commissaire (S) et refusera également l'entrée en matière.

Un commissaire (MCG) répond aux propos du commissaire (PLR). Il estime qu'il est important de garder à l'esprit le fait que M. Pfeffer n'est pas de langue maternelle française, ce qui peut ajouter une difficulté lors de la présentation d'un projet de loi, a fortiori lorsque celui-ci concerne un sujet technique. Concernant le projet de loi, il est difficile d'en comprendre la plus-value. En effet, le mécanisme prévu a du sens s'il implique un traitement rapide en commission des finances et un passage aux extraits du Grand Conseil. Néanmoins, il ne serait pas souhaitable que chaque demande de crédits supplémentaires nécessite une heure de débat en plénière. Il est difficile de comprendre ce que vise précisément ce projet de loi. En effet, il existe un déficit démocratique, lorsque le Grand Conseil refuse un budget et que le financement de l'Etat passe par des crédits supplémentaires votés en commission. Toutefois, le projet de loi ne semble pas répondre à cette problématique fondamentale du déficit démocratique provoqué par la situation actuelle. Il indique que le groupe MCG s'abstiendra sur l'entrée en matière du projet de loi.

Le président exprime également sa position personnelle en précisant que premièrement, le Conseil d'Etat a besoin de réponses rapides aux demandes de financements. La commission des finances qui siège chaque semaine permet justement de répondre à la rapidité nécessaire à l'exécutif pour maîtriser la bonne marche de l'Etat. Le fait de passer par une décision du Grand Conseil, qui siège une fois par mois, compromettrait la bonne marche de l'Etat. Deuxièmement, le mécanisme proposé par le projet de loi serait propre à encombrer encore davantage l'ordre du jour du Grand Conseil. Troisièmement, M. Pfeffer a lui-même fait l'hypothèse que le vote en plénière ne serait pas différent de celui de la commission des finances. Dès lors, il apparaît que le mécanisme prévu n'a pas vocation à influencer sur l'issue du vote. Il apparaît donc que ce projet de loi n'aurait que des effets négatifs. Le président refusera son entrée en matière.

Un commissaire (UDC) indique ne pas avoir signé ce projet de loi émanant d'un député de son groupe. A l'instar d'un projet de loi déjà déposé suite au refus de budget en début de législature, ce projet de loi s'inscrit dans un cadre similaire. En réalité, le projet de loi a pour but de répondre à la problématique d'un refus de budget par le Grand Conseil qui est compensé par des crédits supplémentaires votés par la commission des finances. Or, ni le mécanisme prévu ni le libellé du projet de loi ne semblent s'attaquer frontalement à cette problématique. Pourtant, il s'agissait bien de questionner le fait qu'en cas de refus de budget, l'autorité du Grand Conseil peut être contournée légalement. Il ajoute que les discussions en commission ont montré que, bien que le constat soit juste, la manière d'y répondre n'est

peut-être pas la bonne. Par solidarité, il votera en faveur de l'entrée en matière sur ce projet de loi.

Pour finir, le président met au vote l'entrée en matière du PL 13055, qui donne comme résultat :

Non : 10 (1EAG, 3S, 2PDC, 4 PLR)

Oui : 1 (UDC)

Abstentions : 4 (2Ve, 2MCG)

*L'entrée en matière du PL 13055 est donc refusée.*

### **Conclusion :**

La majorité refuse l'entrée en matière du PL 13055, car elle juge qu'il complique davantage le fonctionnement actuel. Il n'apportera aucune plus-value et conduira plutôt à :

- retarder l'étude urgente de certains projets qui pourraient être soumis par le *Conseil d'Etat* suite à un besoin imminent ;
- rallonger le temps du traitement des demandes ;
- surcharger le travail du Grand Conseil qui peine déjà à traiter tous les objets inscrits dans l'ordre du jour de chaque plénière ;
- étendre l'étude des finances supplémentaires, réservée uniquement aux commissions des finances et des travaux, à d'autres commissions ;
- exposer les demandes de crédits supplémentaires à l'usage des référendums.

C'est pour toutes ces raisons que la majorité de la commission des droits politiques vous invite, Mesdames et Messieurs les député-e-s, à refuser ce projet de loi.

## **Projet de loi (13055-A)**

**modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (LRGC) (B 1 01)** (*Renforcement démocratique en matière budgétaire : pas de nouvelles dépenses pérennes, permanentes et récurrentes sans débat public et approbation par le Grand Conseil*)

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, let. a (nouvelle teneur) et al. 3 (nouveau)**

<sup>2</sup> Le Grand Conseil délègue par ailleurs à la commission des finances la compétence de statuer sur les objets ci-après :

- a) les demandes de crédits supplémentaires, lorsqu'elles ne sont pas de la compétence du Conseil d'Etat et qu'elles ne portent pas sur des charges de fonctionnement récurrentes et permanentes impactant les exercices budgétaires ultérieurs ;

<sup>3</sup> Le Grand Conseil charge la commission des finances d'établir des préavis sur les autres demandes de crédits supplémentaires qui ne sont pas visées à l'alinéa 2, lettre a.

### **Art. 2      Entrée en vigueur**

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