

Date de dépôt: 31 août 2007

Rapport

de la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil chargée d'étudier le projet de loi de M^{me} et MM. Jean Rémy Roulet, Pierre Weiss, Alain Meylan, Blaise Matthey, René Desbaillets, Jean-Claude Dessuet, Pierre Ducrest, Christian Luscher, Beatriz de Candolle, Blaise Bourrit, Renaud Gautier, Ivan Slatkine et Claude Aubert modifiant la loi sur les établissements publics médicaux (LEPM) (K 2 05)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Jacques Jeannerat

Mesdames et
Messieurs les députés,

C'est sous les présidences successives de M^{mes} Michèle Ducret et Catherine Baud que la commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil a étudié ce projet de loi pendant 11 séances s'étalant du 6 septembre au 13 décembre 2006. Ont pris part aux travaux de la commission : M. Laurent Koelliker, directeur adjoint au service du Grand Conseil, et M. Frédéric Scheidegger, secrétaire adjoint au Département des institutions.

Les procès-verbaux ont été tenus par M^{me} Mélanie Michel et M. Felicien Mazzola. Qu'ils soient ici remerciés pour leur travail.

Préambule

Ce projet de loi fait partie d'un bouquet de quatre projets de loi (PL 9627 à 9630), touchant les établissements de droits publics suivants : les Hôpitaux universitaires de Genève, les cliniques genevoises de Joli-Mont et de Montana, les Services industriels de Genève, les Transports publics genevois et l'Aéroport international de Genève.

Ces projets ont pour même but d'assurer, partiellement du moins, la dépolitisation des conseils d'administration de ces établissements. Selon les auteurs des projets de loi, ils s'inscrivent dans la réflexion liée au processus d'amélioration de la gouvernance d'entreprise dans les établissements publics. Le but recherché est, toujours selon les auteurs des projets de loi, de clarifier le rôle du conseil d'administration et en améliorer l'efficacité.

Les travaux relatifs au projet de loi 9630 (Aéroport international de Genève) ont été suspendus, à la demande de M. François Longchamp, conseiller d'Etat en charge du Département de la solidarité et de l'emploi.

Les trois autres projets de loi ont été étudiés, dans un premier temps, par les commissions spécialisées, à savoir le projet de loi 9627 (Loi sur les établissements publics médicaux) par la commission de la santé ; le projet de loi 9628 (Loi sur l'organisation des Services industriels) par la Commission de l'énergie et des Services industriels de Genève ; le projet de loi 9629 (Loi sur les Transports publics genevois) par la Commission des transports. La Commission de l'énergie et des Services industriels de Genève a également traité parallèlement un autre projet de loi sur l'organisation des Services industriels de Genève, le projet de loi 9667.

Le bureau du Grand Conseil a décidé ensuite de renvoyer, dans un deuxième temps, ces projets de loi à la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil. Les travaux de cette dernière font l'objet du présent rapport pour le projet de loi 9627.

Le rapport de la commission de la santé chargée d'étudier le projet de loi 9627 relatif à la loi sur les établissements publics médicaux figure en annexe du présent rapport. A noter que la Commission de la santé avait refusé l'entrée en matière par 7 contre et 6 pour (voir annexe).

Pour une majorité de la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil, la décision du Bureau du Grand Conseil de ne pas se contenter de confier ces projets de loi uniquement aux commissions spécialisées, illustre la volonté d'avoir une vue d'ensemble sur la gouvernance d'entreprise dans les établissements publics.

Pour une partie des commissaires, la réduction du nombre d'administrateurs prévus dans les projets de loi initiaux est trop importante. En outre, ils déplorent l'absence totale de représentants du personnel dans les conseils d'administration. Plusieurs députés seraient prêts à entrer en matière pour apporter des amendements aux projets de loi initiaux, amendements qui s'inspireraient de la structure actuelle du conseil d'administration de l'Hospice général (voir PL 9575-A). De l'avis général de la commission, une uniformisation complète pour tous les projets de loi n'est pas opportune, mais il est toutefois nécessaire de mettre en place une ligne directrice permettant de diriger les organismes concernés de façon semblable.

Il s'agit en réalité d'avoir la même base pour tous les établissements, en tenant compte des particularités de chaque entité.

Avant d'entamer le débat sur chacun des projets de loi, la commission a examiné des questions générales telles que la forme du conseil d'administration, la qualité de ses membres, la présidence par un conseiller d'Etat, la compatibilité ou l'incompatibilité du mandat d'administrateur avec la fonction de député.

Il ressort de ces discussions que la présence d'un conseiller d'Etat entre dans la logique de fonctionnement des conseils d'administration et, plus particulièrement, des relations entre chaque institution et le Gouvernement cantonal. En revanche, il paraît important que la présidence de ces conseils d'administration ne soit pas confiée à un membre du Conseil d'Etat.

S'agissant de l'incompatibilité avec le mandat de député, une majorité de la commission y est favorable. Une large majorité de la commission est également favorable au maintien de représentants du personnel. S'agissant de la désignation des membres des conseils d'administration, une majorité de la commission estime qu'elle doit se faire en fonction des compétences et non pas de l'appartenance politique.

Audition de M. Pierre-François Unger, conseiller d'Etat en charge du Département de l'économie et de la santé

M. Unger rappelle l'histoire de la constitution du conseil d'administration des hôpitaux. Il explique que son prédécesseur avait regroupé plusieurs établissements lors de la réunification des hôpitaux. Il ajoute que le Grand Conseil et le Conseil d'Etat ont souhaité qu'il n'y ait plus que deux commissions de gouvernance. Il soutient l'idée que le Conseil d'Etat ne doit pas présider le conseil d'administration. Il estime qu'il doit avoir un rôle d'informateur, mais pas celui d'arbitre. Il rappelle que le Grand Conseil a voté un projet de loi en janvier 2006 à ce sujet, et qu'il partage cette position.

Il lui paraît délicat de changer à nouveau la gouvernance des établissements médicaux. Il rappelle que l'hôpital avait inclus dans le conseil d'administration un certain nombre de partenaires ayant des fonctions d'informateurs et un représentant des assureurs.

S'agissant d'une harmonisation de la composition des conseils d'administration, notamment en référence à celui de l'Hospice général, M. Unger estime qu'elle est juste, mais qu'il est nécessaire de tenir compte des particularités de chaque établissement.

M. Unger estime qu'un organe de gouvernance de plus de 20 personnes n'est pas efficace, de la même manière qu'un organe qui n'a pas assez de membres. Huit à quinze personnes lui semble être un nombre suffisant. En outre, il ne lui paraît pas opportun qu'il n'y ait pas de membres du personnel, tout en admettant que leur nombre peut être réduit.

Un seul conseil d'administration pour les hôpitaux universitaires et les cliniques genevoises de Joli-Mont et de Montana

La commission s'est posée la question s'il ne serait pas opportun de ne constituer qu'un seul conseil d'administration pour les hôpitaux universitaires de Genève et les cliniques genevoises de Joli-Mont et de Montana. Afin de répondre à cette question, la commission a auditionné M^{me} Sabine von der Weid, présidente du conseil d'administration des deux cliniques.

M^{me} von der Weid explique que, formellement, la création d'un seul conseil d'administration nécessite une modification constitutionnelle qui ne devrait pas poser de problèmes. S'agissant du fond, elle estime que le système actuel ne se justifie plus. Elle explique que la clinique de Joli-Mont est spécialisée dans le traitement de certains soins de caractère non intensif, l'hospitalisation intermédiaire ou de longue durée, de caractère médico-social et des convalescences. La clinique de Montana a, elle, des activités plus diversifiées, elle est spécialisée dans la médecine interne et la réadaptation d'ordre physique ou psychologique et commence à se spécialiser dans la diabétologie. M^{me} von der Weid précise encore qu'il existe beaucoup de conventions entre la clinique de Joli-Mont et les HUG, notamment la convention pour les médicaments, la convention pour la pharmacie, la convention pour l'orthopédie. M^{me} von der Weid conclut en indiquant qu'elle ne souhaite pas que les cliniques de Joli-Mont et de Montana deviennent de simples succursales. Elle estime qu'elles doivent garder leurs spécificités.

Sur cette question, la commission a également auditionné M. Pierre-François Unger, conseiller d'Etat en charge du Département de l'économie et de la santé.

M. Unger explique qu'une réflexion sur l'opportunité de garder deux établissements publics médicaux distincts est en cours, en précisant que la question pourrait être tranchée dans le courant de l'année 2007. Il ajoute que, le cas échéant, un projet de loi sera soumis au Grand Conseil. Il propose, en conséquence, aux députés de modifier la gouvernance et d'examiner une éventuelle fusion au moment du dépôt d'un projet de loi à ce sujet. Il explique encore que deux choses doivent être prises en considération, à savoir l'intérêt d'une maîtrise du tout et les parts universitaires et non universitaires. Il explique que le travail le plus difficile est celui consistant à trouver un équilibre entre la part universitaire et la part non universitaire.

L'avis des auteurs des projets de loi

Les libéraux relèvent que les débats qui ont lieu dans les différentes commissions spécialisées ont amené divers enseignements. Ils conviennent qu'il est nécessaire de revoir les projets de lois initiaux et de les aménager. Les libéraux se sont déclarés, en début de discussion, prêts à faire des concessions pour pouvoir adopter ces projets de loi.

Questions générales et votes de principe

Question 1

Un conseiller d'Etat doit-il présider le conseil d'administration d'un établissement de droit public ?

De l'avis général, la tendance actuelle indique que ça ne devrait pas être le cas, puisque tant aux HUG, aux TPG qu'aux SIG, ça n'est plus le cas.

A l'unanimité, la commission vote contre le principe de présidence d'un établissement de droit public par un conseiller d'Etat.

Question 2

Un conseiller d'Etat doit-il siéger dans le conseil d'administration d'un établissement de droit public ?

De l'avis général, il semble important que les conseillers d'Etat puissent siéger dans ces conseils d'administration, sans pour autant que cela se fasse systématiquement.

Pour certains commissaires, on pourrait faire une distinction entre les établissements qui fonctionnent avec une subvention de l'Etat (HUG et TPG) et les établissements qui rapportent de l'argent à l'Etat (SIG et Aéroport). Ces derniers ne dépendant pas de l'argent de l'Etat.

Un fonctionnaire explique que, dans la pratique, il n'y a pas délégation à la place du Conseil d'Etat, mais que les représentants sont désignés par le Conseil d'Etat en tant que représentant du département. Il est ajouté que la présence d'un Conseil d'Etat, avec voix délibérative, a une utilité indéniable. Les conseillers d'Etat possèdent en effet une vision large de leur département, ce qui leur permet de prendre des décisions de manière rapide. Dès lors, la délégation d'un représentant à la place du Conseil d'Etat constitue une perte importante.

Le principe d'une présence d'un conseiller d'Etat au sein du conseil d'administration d'un établissement de droit public est accepté :

Pour :	6 (3 S, 2 Ve, 1 MCG)
Contre :	—
Abstentions :	7 (2 R, 1 PDC, 3 L, 1 UDC)

Question 3

Doit-il y avoir un représentant du personnel au sein du conseil d'administration d'un établissement de droit public?

Les socialistes affirment ne pas avoir eu connaissance d'arguments allant à l'encontre de cette représentation. Ils estiment qu'il est très important que le personnel puisse donner son avis sur la gestion de l'établissement. Les représentants des autres partis politiques sont du même avis.

Le principe d'une représentation du personnel au sein du conseil d'administration d'un établissement de droit public est accepté à l'unanimité.

Question 4

Doit-il y avoir une distinction entre membres délibératifs et membres consultatifs ?

Il est précisé que le statut de membre consultatif n'existe pas actuellement.

Il est à relever que cette question est spécifique au cas des HUG dans lequel siègent actuellement 23 membres, dont quatre ont un statut particulier. La question sera traitée de cas en cas.

A l'unanimité, la commission décide que la question de la distinction entre membres délibératifs et membres consultatifs reste ouverte. Elle sera tranchée spécifiquement pour chacun des établissements.

Question 5

Combien de membres doit compter le conseil d'administration d'un établissement de droit public ?

Plusieurs députés estiment qu'il est difficile de fixer un nombre de membres identique pour chaque conseil d'administration et que la question doit être réglée au cas par cas.

Les députés socialistes s'inquiètent du problème lié au mode de désignation, autrement dit à la représentation démocratique équitable. Leur crainte réside dans le fait que la désignation par le Grand Conseil conduise à la désignation systématique de députés de la majorité. Les socialistes sont donc favorables à une représentation par parti, tout en reconnaissant que la responsabilité de la désignation de personnes compétentes incombe donc aux partis.

Un député démocrate-chrétien rappelle que le phénomène de la représentation par parti s'inscrit dans le sillage du scandale de la BCGe, ce qui nous plonge directement dans le système des « copinages ».

Pour la majorité de la commission, la représentation systématique de tous les partis dans les conseils d'administration des entreprises publiques amène forcément une politisation des discussions, alors qu'en réalité il faudrait désigner des personnes possédant les compétences nécessaires et représentant les différentes sensibilités cantonales.

Le principe d'un représentant par parti a été rejeté par la commission :

Contre :	7 (1 PDC, 2 R, 3 L, 1 MCG)
Pour :	4 (2 S, 2 Ve)
Abstentions :	2 (UDC)

La commission adopte ensuite le principe général de la qualification des administrateurs tel qu'il est défini dans la loi sur l'Hospice général (J 4 07) :

« Le conseil d'administration comprend des membres aux compétences spécifiques dans les différents domaines d'activités de l'établissement, ainsi qu'en matière de gestion d'établissements de cette importance.

Sa composition doit refléter, dans la mesure du possible, les différentes composantes de la vie économique et sociale du canton.

Les membres doivent être dotés des aptitudes nécessaires pour garantir la formation de décisions dans le cadre d'un échange de vue pertinent avec la direction.

Ils doivent exercer leur mandat de manière indépendant. »

La commission adopte ce principe général à l'unanimité.

Question 6

Incompatibilité avec la fonction de député ou d'élu communal.

Pour les socialistes, l'incompatibilité semble être une erreur, car certaines compétences peuvent s'avérer nécessaires.

Pour le groupe radical, les compétences individuelles de chaque administrateur doivent correspondre à la mission de l'établissement. En réduisant le nombre d'administrateurs, pour rendre le conseil d'administration plus efficace, le cumul des fonctions ne garantit en tous cas pas une meilleure efficacité de ces conseils d'administrations. En revanche, la question se pose différemment pour la représentation des institutions communales dans certains conseils d'administration, comme les SIG.

Pour les libéraux, le non-cumul des fonctions constitue un élément clé. Pour eux, il est nécessaire d'avoir une indépendance entre les personnes qui votent les dépenses et celles qui doivent gagner l'argent. Pour les libéraux, il ne s'agit pas d'une question de compétence, mais de transparence entre les uns et les autres.

Le principe de l'incompatibilité entre le mandat d'administrateur d'un établissement de droit public et la fonction de député est rejeté :

Contre : 7 (2 S, 2 Ve, 2 UDC, 1 MCG)

Pour : 6 (1 PDC, 2 R, 3 L).

Le vote suivant porte sur le principe de la compatibilité avec la fonction d'élu communal.

Pour : 10 (2 Ve, 2 S, 1 PDC, 2 R, 2 UDC, 1 MCG)

Contre : 3 (3 L)

La commission se prononce en faveur de la compatibilité entre le mandat d'administrateur d'un établissement de droit public et la fonction d'élu communal.

Vote d'entrée en matière sur le projet de loi 9627

La présidence met aux voix l'entrée en matière du projet de loi 9627 :

Pour : 8 (1 PDC, 2 R, 3 L, 2 UDC)

Contre : 5 (2 S, 2 Ve, 1 MCG)

L'entrée en matière du projet de loi 9627 est adoptée.

Discussion et vote article par article du projet de loi 9627

Il est relevé que même si la commission de la santé a, dans un premier temps, refusé ce projet de loi, il faut souligner que le refus n'est pas net. En effet, le vote s'est soldé par le résultat suivant : 7 contre, 6 pour. En conséquence, la majorité de la commission estime avoir toute la latitude pour reprendre le travail.

Art. 6, al. 3

S'inspirant de l'article 11 de la loi sur l'Hospice général, un député libéral propose de supprimer l'idée de la représentation politique, indiquant par là que les administrateurs désignés par le Grand Conseil et par le Conseil d'Etat doivent représenter les diverses tendances de la vie économique et sociale du canton.

La présidente met aux voix l'amendement pour la phrase 2 de l'alinéa 3 de l'article 6 :

« Il représente, dans la mesure du possible, les diverses tendances de la vie économique et sociale du canton. »

Pour : 9 (2 PDC, 2 R, 3 L, 2 UDC)

Contre : 5 (3 S, 2 Ve)

Absentions : 1 (1 MCG)

La phrase 2 de l'alinéa 3 de l'article 6 ainsi amendée est adoptée.

La présidente met aux voix l'article 6 dans son ensemble.

Pour : 9 (2 PDC, 2 R, 3 L, 2 UDC)
Contre : 5 (3 S, 2 Ve)
Absentions : 1 (1 MCG)

L'article 6 est adopté.

Art. 7, al. 2 lettre k

Un auteur du projet de loi relève que la lettre k, l'alinéa 2 de l'article 7 du PL 9627 est issu du projet de loi original dans lequel il n'y avait plus de représentant du personnel au conseil d'administration. Il ajoute que cette lettre n'a plus d'utilité et qu'elle doit demeurer telle quelle dans la loi. Il précise que la consultation était un palliatif à la suppression des représentants du personnel au sein du conseil d'administration.

La présidente met aux voix l'abrogation de la lettre k, de l'alinéa 2 de l'article 7 du projet de loi 9627 :

Pour : 8 (2 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC)
Contre : 2 (1 S, 1 MCG)
Abstentions : 4 (2 S, 2 e)

L'abrogation de la lettre k, de l'alinéa 2, de l'article 7 du PL 9627 est adoptée.

Art. 7, al. 2, lettre l

Un député libéral précise qu'aujourd'hui c'est le conseil d'administration qui fait les nominations. Il estime que cela est formel et n'a pas beaucoup de sens. Il propose donc un amendement permettant de recentrer le conseil d'administration sur la gestion.

La présidente met aux voix l'amendement pour la lettre l, de l'alinéa 2 de l'article 7 :

«l) Il nomme et révoque les fonctionnaires de l'établissement, sous réserve des compétences des délégués au comité de direction ; »

Pour : 9 (2 PDC, 2 R, 3 L, 2 UDC)

Contre : –

Abstentions : 6 (3 S, 2 Ve, 1 MCG)

La lettre l de l'alinéa 3 de l'article 7 ainsi amendé est adoptée.

La présidente met aux voix l'article 7 dans son ensemble :

Pour : 8 (2 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC)

Contre : 1 (1 MCG)

Abstentions : 5 (3 S, 2 Ve)

L'article 7 est adopté.

Art. 7A, al. 3

En fonction de la réduction du nombre d'administrateurs (article 20), il convient de réduire également ceux nécessaires pour convoquer une séance du conseil d'administration.

La présidente met aux voix l'amendement pour l'alinéa 3 de l'article 7 :

« Il est aussi convoqué si 3 administrateurs au moins ou le Conseil d'Etat le demandent. »

Pour : 8 (2 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC)

Contre : 1 (1 MCG)

Abstentions : 4 (2 S, 2 Ve)

L'alinéa 3 de l'article 7A ainsi amendé est adopté.

Art. 7A, al. 4

Quorum pour le droit de vote : il est nécessaire de préciser qu'il s'agit de membres du conseil d'administration avec voix délibérative.

La présidente met aux voix l'amendement pour l'alinéa 4 de l'article 7A :

« La présence de la majorité des administrateurs ayant droit de vote est nécessaire pour la validité des délibérations. A défaut, une nouvelle séance est convoquée. Le conseil d'administration peut alors délibérer valablement, quel que soit le nombre des administrateurs présents ».

Pour : 8 (2 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC)
Contre : 1 (1 MCG)
Abstentions : 4 (2 S, 3 Ve)

L'alinéa 4 de l'article 7A ainsi amendé est adopté.

Art. 7A, al. 5

Il convient, en cascade, de modifier l'alinéa 5 de l'article 7A.

La présidente met aux voix l'amendement pour l'alinéa 5 de l'article 7A :

« Les décisions sont prises à la majorité des membres présents et ayant droit de vote, le président ne prenant pas part aux votes. En cas d'égalité, le président départage ».

Pour : 8 (2 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC)
Contre : 1 (1 MCG)
Abstentions : 4 (2 S, 2 Ve)

L'alinéa 5 de l'article 7A ainsi amendé est adopté.

La présidente met aux voix l'article 7A dans son ensemble :

Pour : 8 (2 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC)
Contre : 1 (1 MCG)
Abstentions : 4 (2 S, 2 Ve)

L'article 7A est adopté.

Art. 20, al. 1

Un député radical rappelle la remarque de M. Unger concernant la composition actuelle du conseil d'administration et la présence de 4 membres particulièrement utiles, à savoir ceux désignés à l'article 20, alinéa 1, lettres d, e et f. (1 représentant du Département de la santé du canton de Vaud, 1 représentant des départements français limitrophes, le président de l'Association des médecins du canton de Genève et le président de la Fédération genevoise des caisses-maladie). Il propose que ces personnes restent membres du conseil d'administration, mais avec une voix consultative. Il suggère également que le nombre total d'administrateurs soit de 15. Un amendement est donc proposé.

La présidente met aux voix l'amendement pour l'alinéa 1 de l'article 20

« L'établissement est géré par un conseil d'administration composé de 15 membres formé par :

- a) 1 président, nommé par le Conseil d'Etat, qui ne peut être ni un conseiller d'Etat ni un fonctionnaire de l'Etat ;
- b) 4 membres désignés par le Grand Conseil ;
- c) 5 membres désignés par le Conseil d'Etat ;
- d) 2 membres désignés par le Conseil d'Etat sur proposition :
 - a) du Département de la santé du canton de Vaud ;
 - b) des présidents des conseils généraux des départements français limitrophes.
- e) le président de l'Association des médecins du canton de Genève ;
- f) le président de la Fédération genevoise des caisses-maladie ;
- g) 1 membre élu par le personnel ».

Pour : 8 (2 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC)

Contre : 6 (3 S, 2 Ve, 1 MCG)

L'alinéa 1 de l'article 20 ainsi amendé est adopté.

Art. 20, al. 2

La présidente met aux voix l'amendement pour l'alinéa 2, l'article 20 (nouveau) :

« Les administrateurs visés à l'alinéa 1, lettres d, e et f ont une voix consultative seulement et ne prennent pas part aux votes ».

Pour : 8 (2 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC)

Contre : 6 (3 S, 2 Ve, 1 MCG)

L'alinéa 2 de l'article 20 ainsi amendé est adopté.

Art. 20, al. 3

Afin de simplifier la procédure de l'élection d'un membre du personnel, et parce qu'il n'y en a qu'un seul à élire, la majorité de la commission s'est entendue pour un système d'élection à la majorité simple.

La présidente met aux voix l'amendement pour l'alinéa 3 de l'article 20 :

« L'administrateur désigné par le personnel est élu au bulletin secret à la majorité simple ».

Pour : 9 (2 PDC, 2 R, 3 L, 2 UDC)

Contre : 1 (1 MCG)

Abstentions : 5 (3 S, 2 Ve)

L'alinéa 3 de l'article 20 ainsi amendé est adopté.

Art. 20, al. 4

Un amendement est proposé qui a la même teneur que l'article correspondant dans la loi sur l'Hospice général (J 4 07).

La présidente met aux voix l'amendement pour l'alinéa 4 de l'article 20 :

« Ont le droit de vote pour élire cet administrateur, les membres du personnel qui ont terminé leur période d'essai au 31 décembre de l'année qui précède l'élection et qui doivent au moins la moitié de leur temps à leur fonction ».

Pour : 7 (2 PDC, 2 R, 2 L, 1 UDC)
Contre : 1 (1 MCG)
Abstentions : 5 (3 S, 2 Ve)

L'alinéa 4 de l'article 20 ainsi amendé est adopté.

Art. 20, al. 5

La présidente met aux voix l'amendement pour l'alinéa 5 de l'article 20 :

« Le membre élu par le personnel perd sa qualité d'administrateur s'il cesse son activité dans les services des Hôpitaux universitaires de Genève ».

Pour : 8 (2 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC)
Contre : 1 (1 MCG)
Abstentions : 4 (2 S, 2 Ve)

L'alinéa 5 de l'article 20 ainsi amendé est adopté.

Art. 20, al. 6

Il est proposé de supprimer l'obligation, pour les administrateurs, d'être de nationalité suisse.

La présidente met aux voix l'abrogation de l'alinéa 6 de l'article 20 :

« Les administrateurs visés à l'alinéa 1, lettres a à e, doivent être de nationalité suisse ».

Pour : 8 (2 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC)
Contre : 2 (1 S, 1 MCG)
Abstentions : 4 (2 S, 2 Ve)

L'abrogation de l'alinéa 6 de l'article 20 est adoptée.

Art 20, al. 7

Malgré le résultat du vote de principe sur l'incompatibilité entre le mandat d'administrateur d'un établissement de droit public et la fonction de député (cf. p. 9), les auteurs du projet de loi maintiennent leur proposition initiale visant à l'incompatibilité.

La présidente met aux voix l'alinéa 7 de l'article 20 :

« Les députés du Grand Conseil ne peuvent pas être membres du Conseil d'administration ».

Pour : 7 (2 PDC, 1 R, 3 L, 1 UDC)

Contre : 6 (3 S, 2 Ve, 1 MCG)

Abstentions : 1 (1 Ve)

L'alinéa 7 de l'article 20 est ainsi adopté, **mais en fonction de l'abrogation de l'alinéa précédent, il devient l'alinéa 6.**

Art 20, al. 7

Un député socialiste fait une proposition d'amendement en précisant qu'il est nécessaire de mettre des limites claires par rapport aux incompatibilités de mandats.

La présidente met aux voix l'amendement pour l'alinéa 7 de l'article 20 (nouveau) :

« Les cadres supérieurs et membres de conseils d'administration de cliniques, d'hôpitaux et de caisses-maladie, sous réserve de l'alinéa 1 lettre f, ne peuvent pas être membres du conseil d'administration ».

Pour : unanimité

L'alinéa 7 de l'article 20 est adopté.

La présidente met aux voix l'article 20 dans son ensemble :

Pour 8 (2 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC)

Contre : 6 (3 S, 2 Ve, 1 MCG)

L'article 20 est adopté.

Art. 21, al. 3

Un député libéral propose un amendement en expliquant que la problématique des comités de gestion résulte de la volonté du législateur d'impliquer des administrateurs dans la gestion des départements. Il estime qu'avec la réduction du conseil d'administration, les administrateurs ne peuvent plus forcément remplir convenablement cette fonction. Par ailleurs, il rappelle que M. Unger souhaite garder ces comités de gestion.

La présidente met aux voix l'amendement pour l'alinéa 3 de l'article 21 :

« Les chefs de départements médicaux sont responsables de la bonne marche médicale, administrative et financière des services de leur département. Ils sont assistés par :

- a) 1 membre du conseil d'administration ou une personne déléguée par ce dernier ;
- b) le responsable des soins ;
- c) la responsable de l'administration ;
- d) 1 membre du personnel élu ».

Pour : 7 (1 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC)

Contre : 2 (1 MCG, 1 Ve)

Abstentions : 4 (1 PDC, 2 S, 1 Ve)

L'alinéa 3 de l'article 21 ainsi amendé est adopté.

La présidente met aux voix l'article 21 dans son ensemble :

Pour : 7 (1 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC)

Contre : 2 (1 MCG, 2 Ve)

Abstentions : 4 (1 PDC, 2 S, 3 Ve)

L'article 21 est adopté.

Art. 34, al. 1

Les principes adoptés pour la composition du conseil d'administration des hôpitaux universitaires de Genève (article 20) sont également appliqués pour les cliniques genevoises de Joli-Mont et de Montana.

La présidente met aux voix l'amendement pour l'alinéa 1 de l'article 34 :

« L'administration de l'établissement est confiée à un conseil d'administration de 9 membres formé par :

- a) 1 président, nommé par le Conseil d'Etat qui ne peut être ni un conseiller d'Etat ni un fonctionnaire de l'Etat ;
- b) 2 membres représentant le Grand Conseil, désignés par lui ;
- c) 3 membres désignés par le Conseil d'Etat ;
- d) 1 membre désigné par l'Association des médecins du canton de Genève ;
- e) 1 membre désigné par la Fédération genevoise des caisses-maladies ;
- f) 1 membre élu par le personnel ».

Pour : 8 (2 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC)

Contre : 5 (1 MCG, 2 S, 2 Ve)

L'alinéa 1 de l'article 34 ainsi amendé est adopté.

Art. 34, al. 2

Même principe que pour l'alinéa 2 de l'article 20.

La présidente met aux voix l'amendement pour l'alinéa 2 de l'article 34 (nouveau) :

« Les administrateurs visés à l'alinéa 1, lettres d et e ont voix consultative seulement et ne prennent pas part aux votes ».

Pour : 8 (2 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC)

Contre : 5 (1 MCG, 2 S, 2 Ve)

L'alinéa 2 de l'article 34 ainsi amendé est adopté.

Art. 34, al. 3

Même principe que pour l'alinéa 3 de l'article 20.

La présidente met aux voix l'amendement pour l'alinéa 3 de l'article 34 :

« L'administrateur désigné par le personnel est élu au bulletin secret à la majorité simple ».

Pour : 9 (2 PDC, 2 R, 3 L, 2 UDC)

Abstentions : 6 (2 Ve, 3 S, 1 MCG)

L'alinéa 3 de l'article 34 ainsi amendé est adopté.

Art. 34, al. 4

Même principe que pour l'alinéa 4 de l'article 20.

La présidente met aux voix l'amendement pour l'alinéa 4 de l'article 34 :

« Ont droit de vote pour élire cet administrateur, les membres du personnel qui ont terminé leur période d'essai au 31 décembre de l'année qui précède cette élection et qui doivent au moins la moitié de leur temps à leur fonction ».

Pour : 8 (2 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC)

Contre : 1 (1 MCG)

Abstentions : 4 (2 Ve, 2 S)

L'alinéa 4 de l'article 34 ainsi amendé est adopté.

Art. 34, al. 5

Même principe que pour l'alinéa 5 de l'article 20.

La présidente met aux voix l'amendement pour l'alinéa 5 de l'article 34 :

« Le membre élu par le personnel perd sa qualité d'administrateur s'il cesse son activité dans les services des cliniques de Joli-Mont et de Montana ».

Pour : 8 (2 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC)
Contre : 1 (1 MCG)
Abstentions : 4 (2 Ve, 2 S)

L'alinéa 5 de l'article 34 ainsi amendé est adopté.

Art. 34, al. 6

Même principe que pour l'alinéa 6 de l'article 20.

La présidente met aux voix l'abrogation de l'alinéa 6 de l'article 34 :

« Les administrateurs visés à l'alinéa 1, lettres a à e, doivent être de nationalité suisse ».

Pour : 8 (2 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC)
Contre : 2 (1 S, 1 MCG)
Abstentions : 4 (2 S, 2 Ve)

L'alinéa 6 de l'article 34 est ainsi abrogé.

Art. 34, al. 7

Même principe que pour l'alinéa 7 de l'article 20.

La présidente met aux voix l'amendement pour l'alinéa 7 de l'article 34 :

« Les députés au Grand Conseil ne peuvent pas être membres du Conseil d'administration ».

Pour : 7 (2 PDC, 1 R, 3 L, 1 UDC)
Contre : 5 (1 MCG, 2 Ve, 2 S)
Abstentions : 1 (1 R)

L'alinéa 7 de l'article 34 est ainsi adopté, **mais en fonction de l'abrogation de l'alinéa précédent, il devient l'alinéa 6.**

Art. 34, al. 7

Même principe que pour l'alinéa 7 de l'article 20.

La présidente met aux voix l'amendement pour l'alinéa 7 de l'article 34 (nouveau) :

« Les cadres supérieurs et membres du conseil d'administration de cliniques, d'hôpitaux et de caisses-maladie, sous réserve de l'alinéa 1 lettre e ne peuvent être membres du conseil d'administration ».

Pour : 10 (2 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC, 2 S)

Contre : –

Abstentions : 3 (1 MCG, 2 Ve)

L'alinéa 7 de l'article 34 ainsi amendé est adopté.

La présidente met aux voix l'article 34 dans son ensemble :

Pour : 8 (2 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC)

Contre : 5 (1 MCG, 2 Ve, 2 S)

L'article 34 est adopté.

Art. 2

Les auteurs du projet de loi proposent d'introduire une disposition transitoire.

La présidente met aux voix la proposition pour l'article 2 :

« Dans les 6 mois suivant l'entrée en vigueur de la présente loi, le conseil d'administration est renouvelé en conformité des dispositions de celle-ci. Jusqu'à l'entrée en fonction du nouveau conseil d'administration, le conseil d'administration en place lors de l'entrée en vigueur de la présente loi reste en fonction ».

Pour : 8 (2 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC)

Contre : 1 (1 MCG)

Abstentions : 4 (2 Ve, 2 S)

La proposition pour l'article 2 est adoptée.

Vote final

La présidente met aux voix le projet de loi 9627 dans son ensemble, tel qu'amendé :

Pour : 9 (2 PDC, 2 R, 3 L, 2 UDC)

Contre : 6 (3 S, 2 Ve, 1 MCG)

Le projet de loi 9627, dans son ensemble, est adopté.

Conclusion

Pour terminer ce rapport, il est nécessaire de préciser que le projet de loi initial a été largement amendé. Il ne prévoyait en effet un conseil d'administration pour les établissements publics médicaux que de 9 membres seulement pour les hôpitaux universitaires de Genève et 7 membres pour les cliniques de Joli-Mont et Montana, sans représentation du personnel.

Le but visé par les auteurs du projet de loi consistant à dépolitiser le conseil d'administration est atteint. En effet, la nomination systématique d'un représentant par parti politique peut-être source de conflit d'intérêt et peut générer des décisions collusoires. Pour une majorité de la commission, elle nuit à l'autonomie du conseil d'administration et à son efficacité dans la conduite de la gestion de l'établissement.

Il faut encore préciser que cette réforme du conseil d'administration s'inscrit tout à fait dans le cadre des lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance d'entreprises publiques, publié en avril 2005. On trouve en effet, parmi ces recommandations, celles de limiter l'ingérence du politique dans l'activité d'un conseil d'administration et celle de limiter sa taille.

Considérant ce qui précède, le rapporteur de majorité vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à suivre le vote de la commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil en acceptant le projet de loi 9627 tel qu'amendé par cette dernière.

Annexe : PL 9627-A

Projet de loi (9627)

modifiant la loi sur les établissements publics médicaux (LEPM) (K 2 05)

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

Article 1 Modifications

La loi sur les établissements publics médicaux, du 19 septembre 1980, est
modifiée comme suit :

Art. 6, al. 3 (nouvelle teneur)

³ Les administrateurs désignés par le Grand Conseil et par le Conseil d'Etat
doivent être choisis en fonction de leurs compétences et de leur expérience
dans les domaines de la politique de la santé et des soins, de la gestion, de la
vie hospitalière. Ils représentent, dans la mesure du possible, les diverses
tendances de la vie économique et sociale du canton.

Art. 7, al. 2, lettre l (nouvelle teneur)

- l) Il nomme et révoque les fonctionnaires de l'établissement, sous réserve
des compétences des délégués au comité de direction.

Art. 7A, al. 3 à 5 (nouvelle teneur)

³ Il est aussi convoqué si 3 administrateurs au moins ou le Conseil d'Etat le
demandent.

⁴ La présence de la majorité des administrateurs ayant droit de vote est
nécessaire pour la validité des délibérations. A défaut, une nouvelle séance
est convoquée. Le conseil d'administration peut alors délibérer valablement,
quel que soit le nombre des administrateurs présents.

⁵ Les décisions sont prises à la majorité des membres présents et ayant droit
de vote, le président ne prenant pas part au vote. En cas d'égalité, le président
départage.

Art. 20 Composition (nouvelle teneur)

¹ L'établissement est géré par un conseil d'administration composé de 15 membres formé par :

- a) 1 président, nommé par le Conseil d'Etat, qui ne peut être ni un conseiller d'Etat, ni un fonctionnaire de l'Etat ;
- b) 4 membres désignés par le Grand Conseil ;
- c) 5 membres désignés par le Conseil d'Etat ;
- d) 2 membres désignés par le Conseil d'Etat, sur proposition :
 - 1° du département de la santé du canton de Vaud ;
 - 2° des présidents des Conseils généraux des départements français limitrophes.
- e) le président de l'Association des médecins du canton de Genève ;
- f) le président de la Fédération genevoise des caisses-maladie ;
- g) 1 membre élu par le personnel

² Les administrateurs visés à l'alinéa 1, lettres d, e et f ont une voix consultative seulement et ne prennent pas part aux votes.

³ L'administrateur élu par le personnel est élu au bulletin secret, à la majorité simple. Il doit être choisi au sein du personnel ayant droit de vote.

⁴ Ont droit de vote pour élire cet administrateur, les membres du personnel qui ont terminé leur période d'essai au 31 décembre de l'année qui précède l'élection et qui doivent au moins la moitié de leur temps à leur fonction.

⁵ Le membre élu par le personnel perd sa qualité d'administrateur s'il cesse son activité dans les services des Hôpitaux universitaires de Genève.

⁶ Les députés du Grand Conseil ne peuvent pas être membres du conseil d'administration.

⁷ Les cadres supérieurs et membres de conseils d'administration de cliniques, d'hôpitaux et de caisses-maladie, sous réserve de l'alinéa 1 lettre f, ne peuvent pas être membre du conseil d'administration.

Art. 21A, al. 3 (nouvelle teneur)

³ Les chefs de départements médicaux sont responsables de la bonne marche médicale, administrative et financière des services de leur département. Ils sont assistés par :

- a) 1 membre du conseil d'administration ou une personne déléguée par ce dernier ;
- b) le responsable des soins ;
- c) le responsable de l'administration ;
- d) 1 membre du personnel élu.

Art. 34 Administration (nouvelle teneur)

¹ L'administration de l'établissement est confiée à un conseil d'administration de 9 membres formé par :

- a) 1 président, nommé par le Conseil d'Etat, qui ne peut être ni un conseiller d'Etat, ni un fonctionnaire de l'Etat ;
- b) 2 membres représentant le Grand Conseil, désignés par lui ;
- c) 3 membres désignés par le Conseil d'Etat ;
- d) 1 membre désigné par l'Association des médecins du canton de Genève ;
- e) 1 membre désigné par la Fédération genevoise des caisses-maladie
- f) 1 membre élu par le personnel.

² Les administrateurs visés à l'alinéa 1, lettres d et e ont voix consultative seulement et ne prennent pas part aux votes.

³ L'administrateur élu par le personnel est élu au bulletin secret, à la majorité simple. Il doit être choisi au sein du personnel ayant droit de vote.

⁴ Ont droit de vote pour élire cet administrateur, les membres du personnel qui ont terminé leur période d'essai au 31 décembre de l'année qui précède l'élection et qui doivent au moins la moitié de leur temps à leur fonction.

⁵ Le membre élu par le personnel perd sa qualité d'administrateur s'il cesse son activité dans les services des cliniques de Joli-Mont et de Montana.

⁶ Les députés au Grand Conseil ne peuvent pas être membre du conseil d'administration.

⁷ Les cadres supérieurs et membres de conseils d'administration de cliniques, d'hôpitaux et de caisses-maladie, sous réserve de l'alinéa 1 lettre e, ne peuvent être membre du conseil d'administration.

Article 2 Disposition transitoire

Dans les 6 mois suivant l'entrée en vigueur de la présente loi, le conseil d'administration est renouvelé en conformité des dispositions de celle-ci. Jusqu'à l'entrée en fonction du nouveau conseil d'administration, le conseil d'administration en place lors de l'entrée en vigueur de la présente loi reste en fonction.

Secrétariat du Grand Conseil**PL 9627-A***Date de dépôt: 13 avril 2006**Messagerie***Rapport**

de la Commission de la santé chargée d'étudier le projet de loi de M^{me} et MM. Jean Rémy Roulet, Pierre Weiss, Alain Meylan, Blaise Matthey, René Desbaillets, Jean-Claude Dessuet, Pierre Ducrest, Christian Luscher, Beatriz de Candolle, Blaise Bourrit, Renaud Gautier, Ivan Slatkine et Claude Aubert modifiant la loi sur les établissements publics médicaux (LEPM) (K 2 05)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ**Rapport de M. Christian Brunier**

Mesdames et
Messieurs les députés,

« La bonne gouvernance est la somme des différentes façons dont les individus et les institutions, publics et privées, gèrent leurs affaires communes. C'est un processus continu de coopération et d'accommodement entre des intérêts divers et conflictuels. Elle inclut les institutions officielles et les régimes dotés de pouvoirs exécutoires tout aussi bien que les arrangements informels sur lesquels les peuples et les institutions sont tombés d'accord ou qu'ils perçoivent être de leur intérêt... »

Commission sur la Gouvernance Mondiale, créée en 1992 par W. BRANDT

L'introduction

Sous la présidence de l'excellent Alain Charbonnier, la Commission de la santé a étudié ce projet de loi lors de ses séances des 25 novembre 2005, 20 janvier, 3 février et 10 février 2006. Ont pris part aux travaux de la commission : Pierre-François Unger, conseiller d'Etat et président du Département de l'économie et de la santé (DES), Jean-Marc Guinchard, directeur général de la Santé, DES, et Pierre-Antoine Gobet, directeur de cabinet du DES. M^{mes} Marie Da Roxa, secrétaire générale du DES et Michèle Righetti, juriste au secrétariat général de ce département, ont participé à la présentation initiale de ce projet de loi.

Les procès-verbaux ont été tenus avec brio par Hubert Demain, que je remercie vivement de la qualité de son travail.

L'audition de M. Bernard Gruson, directeur général des Hôpitaux Universitaires Genevois (HUG)

M. Gruson centre son intervention principalement sur l'article 20 du projet de loi 9627, les autres articles ne présentant pas, à son avis, d'inconvénient particulier.

Le point d'achoppement, pour M. Gruson, concerne la représentation du personnel au sein du Conseil d'administration. Il rappelle que, avant la réforme de 1995, on dénombrait 4 établissements (Loëx, HUG, IUG, IUP) comptant deux élus du personnel, soit 8 représentant-e-s au total. Ils passèrent ensuite à 15.

Selon le DG des HUG, il serait souhaitable de conserver un-e représentant-e du personnel au Conseil d'administration des Hôpitaux Universitaires Genevois (soit 13 représentant-e-s au total).

M. Gruson estime que la réduction du nombre global de membres du Conseil d'administration, ainsi que l'adoption probable d'un mandat de prestations pour les HUG, pourraient contribuer à mieux définir le périmètre de gestion du Conseil d'administration en le rendant moins politique et en évitant de le transformer en un miniparlement. Ce qui améliorera également la vision stratégique et la distinguera plus clairement de la gestion opérationnelle.

M. Gruson rappelle que le Conseil d'administration des HUG n'a pas pris position sur ce sujet, car il ne lui appartient pas de se prononcer au plan politique.

Pour avoir connu les deux situations (aux HUG et à l'Hospice général), M. Gruson n'a pas vu de changement fondamental au niveau de l'ambiance des débats, avec ou sans la présence d'un-e président-e du Conseil d'administration émanant du Conseil d'Etat. Selon lui, la transformation en mini parlement est reliée à l'effet de nombre ou de composition, ainsi qu'à la double casquette de certain-e-s membres, à la fois élu-e-s et membres du Conseil d'administration.

M. Gruson indique que le Conseil d'administration des HUG se réunit de 14 heures à 18 heures, une fois par mois. Cette fréquence, plus élevée qu'auparavant, a pour objectif d'éviter les dérives constatées d'un certain nombre de commissions administratives, ainsi que les mélanges douteux entre les aspects opérationnels et stratégiques. En outre, le bureau du Conseil d'administration se réunit tous les 15 jours. A titre d'exemple, la prochaine séance verra 45 points à son ordre du jour. Les décisions prises devant par la suite être ratifiées par le Conseil d'administration.

M. Gruson ne voit pour sa part aucun inconvénient à la présence, au sein du Conseil d'administration, des représentant-e-s de l'Association des médecins genevois et de Santesuisse. Il rappelle, dans la foulée, que la loi sur les commissions officielles prévoit expressément la possibilité pour les commissaires de se récuser dès lors qu'ils abordent des intérêts plus personnels. D'ailleurs, la représentation de Santesuisse procède de la sorte dans le domaine des tarifs. L'Association des médecins genevois respecte également cette discipline, qui relève de l'éthique et d'une certaine courtoisie.

Ensuite, M. Gruson, à la demande de plusieurs commissaires, aborde plusieurs aspects stratégiques sur l'avenir des HUG ne concernant pas directement ce projet de loi.

L'audition des représentant-e-s du personnel au Conseil d'administration des Hôpitaux Universitaires Genevois (HUG): M^{mes} Catherine Barbey et Lucia FLORIS, et M. Mario Frieri

M^{me} Barbey est infirmière aux HUG, M^{me} Floris sage-femme et M. Frieri responsable de secteur au service propreté et hygiène.

M^{me} Floris indique d'emblée que les représentant-e-s du personnel ont été quelque peu surpris-es par la teneur de ce projet de loi. Ils ne comprennent pas que le but d'efficacité recherchée implique l'éviction des membres du personnel. L'argumentation leur paraît peu démontrée. Ils sont opposés à cette modification.

M^{me} Barbey, au sujet de la volonté de dépolitisation, estime que la réduction du nombre de membres au C.A. ne gommara pas les différentes

sensibilités qui subsisteront. Elle préfère, pour sa part, mettre l'accent sur le choix des personnes, car la préoccupation majeure reste celle de la compétence pour gérer un hôpital public. La composition actuelle a permis, tout au long des années et des problématiques, un développement harmonieux des hôpitaux universitaires. A ce propos, le dernier audit réalisé aux HUG se montre clairement favorable à cette composition du Conseil d'administration. La gestion courante est d'ailleurs en grande partie assumée par le bureau du Conseil d'administration. Il s'agirait effectivement de mieux séparer les aspects opérationnels des aspects stratégiques. Elle souhaiterait que deux membres supplémentaires intègrent le Conseil d'administration, un-e représentant-e de l'Association suisse des infirmières et un-e représentant-e de l'Association de défense des patients. Elle argumente en faveur d'une présence du personnel au plus haut niveau, permettant d'éviter les confrontations et de ménager certains arrangements.

M. Frieri estime que la participation des élu-e-s constitue un enjeu démocratique lié à la santé publique. D'autre part, il rappelle que le personnel des hôpitaux universitaires regroupe près de 9000 personnes, et que les trois membres représentants sont à peine suffisants à assurer une bonne courroie de transmission entre le Conseil d'administration et le personnel.

L'audition des représentant-e-s des syndicats SIT et SSP-VPOD, soit : M^{me} Chatelain (SIT) et M. Nauri (SSP)

M^{me} Chatelain dit mal comprendre les motifs à l'origine d'une éventuelle exclusion des membres du personnel au Conseil d'administration. Elle valorise le rôle de courroie de transmission joué par les représentant-e-s du personnel envers les collaboratrices et collaborateurs des HUG.

M. Nauri marque également sa surprise et indique que le personnel s'oppose à cette modification. Pour ce qui concerne la dépolitisation du Conseil d'administration, il s'agit vraisemblablement d'un simple procès d'intention, car selon son expérience, les Conseils d'administration ne sont pas des lieux d'affrontements politiques. Il considère comme une erreur d'envisager exclure la représentation actuelle, d'autant que la santé est une problématique publique. Cette exclusion comporte le risque d'activer de faux débats et des tensions inutiles. Au plan de l'amélioration de la gouvernance, l'exclusion des partenaires sociaux n'est certainement pas compatible avec cet objectif. Au contraire, leur présence sur le terrain permet de porter à la connaissance du Conseil d'administration un certain nombre d'éléments très utiles à la décision. Cette présence n'est pas un frein aux réformes, d'ailleurs, dans la composition actuelle, de nombreuses réformes ont été mises en œuvre sans rencontrer de difficultés majeures.

En résumé, ce projet de loi apparaît comme une sorte de prolongation idéologique dans le cadre d'une relative marchandisation du domaine de la santé. Les syndicats y sont opposés.

L'avis du département

Au sujet de la présence du personnel au sein du Conseil d'administration, M. Unger rappelle que l'organisation hospitalière prévoit un-e représentant-e dans tous les comités de gestion. Il est impossible et pour tout dire déraisonnable de se priver de cette représentation à ce niveau.

Pour ce qui concerne les conflits d'intérêts, il est bien évident que, en cas de modification des statuts du personnel, les représentant-e-s devraient s'abstenir. De la même manière, et dans d'autres pays, comme le Canada, les représentant-e-s évitent, en période de lutte syndicale, de se trouver dans une situation où ils seraient susceptibles d'être à la fois juges et parties, de manière à ne pas perdre leur liberté syndicale et leur crédibilité.

Il apparaît au conseiller d'Etat que les membres représentant les autorités françaises et les autorités vaudoises sont importants pour le bon fonctionnement des HUG, mais qu'ils devraient naturellement s'abstenir sur les décisions stratégiques concernant purement Genève.

Dans la même optique, la présence d'un-e représentant-e de Santesuisse est de nature à faciliter grandement la prise de décision.

Le conseiller d'Etat responsable invite les commissaires à ne pas se montrer dogmatiques sur la question du nombre, car un Conseil d'administration de moins de 10 personnes conduira à d'autres difficultés.

L'avis des partis

Le rôle du personnel, selon les libéraux, n'est pas de se prononcer sur les questions stratégiques au sein du Conseil d'administration, ce qui n'exclut absolument pas une consultation approfondie du personnel sur toute question le concernant directement. Les libéraux appellent leurs collègues à un peu moins d'angélisme. Ils ne croient pas à la possibilité d'une cogestion avec le personnel au sein du Conseil d'administration. Les libéraux pensent que l'absence des député-e-s au sein des structures des hôpitaux universitaires serait bénéfique afin d'éviter que des personnes soient à la fois juges et parties. Ils soulignent la situation incroyable d'un membre du Conseil d'administration, par exemple des TPG, susceptible de devoir à un moment s'exprimer sur un projet de loi en commission des transports du Grand Conseil. Un député libéral établit un parallèle avec le secteur privé. Dans une

entreprise, les actionnaires majoritaires choisissent des représentant-e-s compétent-e-s. Or la compétence réelle d'administrateur-trice est relativement rare au sein des député-e-s. Les libéraux insistent sur l'importance du lien régional, tant vers la France que vers le canton voisin, qui tous deux fournissent une bonne part des patient-e-s de l'hôpital genevois. Les députés libéraux défendent l'importance de la participation au sein de ce Conseil de l'Association des médecins genevois, qui figure parmi les plus gros pourvoyeurs de l'hôpital.

Le PDC préfère une présence des membres du personnel au sein du Conseil d'administration, pensant que celle-ci facilite l'équilibre social. Par contre, il est favorable à l'exclusion des député-e-s, qui ont tendance à politiser les débats. Selon le PDC, si certaines personnes au sein des député-e-s ont clairement montré leur compétence, cette dernière est également présente au sein de la société civile. Il propose, par contre, de passer à 4, les membres désignés par le Grand Conseil.

Les radicaux sont, pour leur part, défavorables aux quatre projets déposés par les libéraux sur la gouvernance. Ils jugent ces projets peu opportuns. D'autre part, les Hôpitaux Universitaires Genevois représentent un budget de 800 millions de F par an, sur lequel le contrôle parlementaire n'est manifestement pas suffisant, et l'audition annuelle du directeur général ne permet qu'un examen partiel. Par conséquent, les radicaux sont persuadés de la nécessité d'une représentation politique au sein du Conseil d'administration. Cette présence est susceptible de renforcer son contrôle. Si la situation actuelle n'est pas excellente, le Parti radical doute que le projet de loi libéral puisse donner une réponse satisfaisante.

Le MCG estime nécessaire de maintenir des représentant-e-s du personnel au niveau du Conseil d'administration. Le MCG s'oppose à la réduction du nombre des administrateur-trice-s et à l'éviction des député-e-s afin de ne pas se priver d'un certain nombre de compétences. De plus, il pense que chaque député-e doit être parfaitement capable de faire la différence entre sa fonction d'élu-e et son mandat d'administrateur-trice. Il rappelle également que la dotation des HUG de 800 millions de francs provient des contribuables qui sont en droit d'espérer une forme de contrôle. La présence d'élu-e-s au Conseil d'administration constitue un contrôle démocratique. Le Mouvement des citoyens genevois insiste sur l'importance de répartir les diverses sensibilités des élu-e-s dans la perspective d'un équilibrage. Il met en garde contre les risques d'un refus de la pluralité. Au sujet de la représentation régionale, il plaide pour un équilibre et une réciprocité. Il dit craindre le risque de voir Genève se retrouver à la botte de la région Rhône-Alpes. Par

conséquent, il souhaiterait que cette présence soit limitée à une voix purement consultative.

L'UDC rappelle que ce projet de loi fait partie d'un bouquet de quatre projets sur les institutions autonomes, dont le but vise à l'amincissement des assemblées et une relative dépolitisation. Il est évident que les aspects politiques ne disparaîtront pas complètement. L'UDC soutient une composition du Conseil d'administration dans laquelle ne siègent pas les élu-e-s du canton. Elle rappelle que le facteur de légitimité démocratique ne rime pas forcément avec la compétence. Des compétences existent également hors de l'enceinte du parlement. L'UDC est partisan d'un partage de ce type de mandat.

Les Verts refusent d'évincer les membres du personnel. Ils sont persuadés qu'une représentation du personnel à tous les niveaux, particulièrement dans une grande entreprise publique, contribue très nettement à atténuer les risques de conflit. Une députée verte se dit fâchée de la manière jugée paternaliste dont les auteurs entendent exclure le personnel de certaines décisions, comme si ce dernier était par nature incapable d'avoir une vision d'avenir et de travailler pour le mieux-être de l'entreprise. Les Verts rejoignent l'avis selon lequel l'importance des sommes attribuées aux HUG mérite une vigilance constante et un contrôle efficace et clair par les politiques.

Les socialistes estiment que la présence du personnel au sein du Conseil d'administration constitue un avantage non négligeable en termes d'apport et de circulation de l'information, de cogestion et de paix du travail. Si le PS admet la critique adressée au personnel d'être parfois juge et partie, il faut aller jusqu'au bout de la démarche. Il s'agirait alors d'exclure les représentant-e-s des caisses-maladie et des médecins privés. A sa connaissance, le PS constate que les membres du personnel présents dans le Conseil d'administration ne revendiquent pas, dans ce cadre, des prétentions salariales, par exemple, mais ont à l'esprit le bon fonctionnement de l'hôpital. Il est persuadé que, en cas de conflit d'intérêts potentiel, ces représentants sauraient s'abstenir. Au sujet de la dépolitisation, les socialistes estiment qu'il convient de ne pas évacuer le financeur principal, à savoir l'Etat. Ils admettent sans peine que les débats politiques ne doivent pas se répéter au sein du Conseil d'administration. Ils notent que la décision d'empêcher qu'un conseiller d'Etat préside les HUG devrait atténuer l'éventuelle politisation des débats. Le PS indique que le président (libéral) des Transports Publics Genevois (TPG) se dit favorable à pouvoir disposer de relais politiques afin d'éviter de devoir multiplier le lobbying auprès des différents acteurs concernés. Les socialistes observent que, dans un bassin de compétence relativement restreint, l'interdiction faite aux député-e-s (100 personnes) d'assumer cette fonction aura très

certainement pour conséquence une difficulté de recrutement de personnes capables. Ils suggèrent une modification de la loi et règlement du Grand Conseil de manière à garantir des règles plus strictes en matière de conflit d'intérêts. Selon le PS, la présence des représentants français et vaudois constitue une facilitation indispensable dans une perspective régionale.

La bonne gouvernance

« Dans la nouvelle gouvernance, les acteurs de toute nature et les institutions publiques s'associent, mettent en commun leurs ressources, leurs expertises, leurs capacités et leurs projets et créent une nouvelle coalition d'action fondée sur le partage des responsabilités. »

François-Xavier Merrien

La bonne gouvernance s'appuie sur quelques principes basés sur le bon sens. L'OCDE les résume de la façon suivante :

- L'obligation de rendre compte : les administrations publiques sont capables et désireuses de montrer en quoi leur action et leurs décisions sont conformes à des objectifs précis et convenus.
- La transparence : l'action, les décisions et la prise de décision des administrations publiques sont, dans une certaine mesure, ouvertes à l'examen des autres secteurs de l'administration, du Parlement, de la société civile et parfois d'institutions et d'autorités extérieures.
- L'efficacité et efficacie : les administrations publiques s'attachent à une production de qualité, notamment dans les services rendus aux citoyens, et veillent à ce que leurs prestations répondent à l'intention des responsables de l'action publique.
- La réceptivité : les autorités publiques ont les moyens et la flexibilité voulus pour répondre rapidement à l'évolution de la société, tiennent compte des attentes de la société civile lorsqu'elles définissent l'intérêt général et elles sont prêtes à faire l'examen critique du rôle de l'Etat.
- La prospective : les autorités publiques sont en mesure d'anticiper les problèmes qui se poseront à partir des données disponibles et des tendances observées, ainsi que d'élaborer des politiques qui tiennent compte de l'évolution des coûts et des changements prévisibles (démographiques, économiques, environnementaux, par exemple).
- La primauté du droit : les autorités publiques font appliquer les lois, la réglementation et les codes en toute égalité et en toute transparence.

La tentative de compromis

Sous l'impulsion de la gauche, une partie de la commission a cherché de trouver un compromis. En effet, la gouvernance des entreprises publiques n'est pas satisfaisante. Le rôle et les responsabilités des administrateur-trice-s et des dirigeant-e-s de ces entreprises ne sont pas claires. Trop souvent, les membres des conseils d'administration s'occupent de détails opérationnels au lieu de valider les grandes lignes stratégiques et de contrôler leur mise en œuvre.

Si la problématique mise sous la loupe par ce projet de loi est une inquiétude pour la plupart des membres de la Commission de la santé, le remède apporté par ce projet de loi est caricatural. Il aurait été souhaitable que ce projet soit suspendu et que les partis politiques rangent leurs dogmes pour définir sereinement quelle doit être la composition idéale d'un conseil d'administration pour faire fonctionner au mieux une entreprise publique ; puis, de définir les règles de fonctionnement de ces conseils et des directions pour concevoir une bonne gouvernance.

La bonne gouvernance devrait se situer au-dessus des clans politiques. Bien gouverner une entreprise publique ne devrait pas avoir de connotation politique. Seule la stratégie de l'entreprise peut éventuellement avoir une logique politique, et non politicarde, comme c'est malheureusement trop souvent le cas.

Le ronron qui caractérisait la vie de bien des entreprises publiques par le passé est terminé. Aujourd'hui, les défis que connaissent ces entreprises sont nombreux. Les exigences des parties prenantes (citoyen-ne-s, propriétaires, collaborateur-trice-s, groupes de pression, etc.) sont de plus en plus fortes. Dans plusieurs domaines, la concurrence augmente. Les conditions dans lesquelles elles évoluent changent de plus en plus vite. Pour que ces entreprises publiques puissent s'adapter rapidement et affronter les défis dans la sérénité, celles-ci doivent obtenir l'indépendance suffisante, tout en évoluant dans un cadre plus claire fixé par les tenants du service public, soit : les Autorités politiques. La règle paradoxalement libère !

Malheureusement, les libéraux ont refusé de mettre de côté leur projet provocateur, pour laisser place à une discussion constructive. Dommage !

Moins ne fait pas toujours plus !

Il est certain que le nombre d'administrateur-trice-s composant les conseils est souvent pléthorique. Mais, passer de plus d'une vingtaine à 8 est une mesure abusive, puisque cela mettrait en péril l'équilibre politique représentatif de la population genevoise, l'équilibre entre les différents propriétaires et la participation des collaborateur-trice-s. Plus clairement, à 8, il devient périlleux de trouver une représentation démocratique équitable entre les différents courants de pensée politique et économique du canton. De plus, il est vraisemblable que les plus petits groupes politiques représentés au parlement auront de la peine à se faire une place. Avec un Conseil aussi restreint, il devient peu possible que l'Etat, la Ville et les communes, qui sont souvent « propriétaires » de ces entreprises, y soient représentés équitablement. Comment réagirait un actionnaire important d'une entreprise privée s'il se retrouvait sous-représenté au Conseil d'administration de sa société ? Il n'y a aucune raison objective pour que les collectivités publiques réagissent différemment.

Une discussion pour redimensionner un peu les conseils d'administration afin notamment d'augmenter leur performance était possible, à condition de la mener de manière mesurée. Là encore, les libéraux n'ont pas voulu rechercher un accord.

A vrai dire, s'il est souvent plus facile de bien faire fonctionner un petit conseil d'administration qu'un grand, il est abusif de considérer qu'il y a une corrélation complète entre le niveau de qualité et le nombre de personnes siégeant dans ces conseils. Le rapporteur a siégé dans deux conseils d'administration publics. Je peux témoigner que celui qui rassemblait davantage de monde était paradoxalement bien plus efficace que l'autre.

Le personnel défend avec acharnement SON entreprise

Evincer le personnel des conseils d'administration est-ce une bonne chose ? Comme toujours, il y a des points positifs et négatifs. L'important est de savoir si les plus dominent les moins, ou inversement. Bien entendu, les représentant-e-s du personnel peuvent se retrouver dans des situations d'être juges et parties. Mais, leur présence apporte des informations majeures à un Conseil et facilite la paix du travail. Nombre de tensions et de conflits ont été atténués grâce à la participation du personnel. Cette présence dégage, en conséquence, un « retour sur investissement » essentiel. De plus, les travaux en commission ont largement démontré que ces représentant-e-s étaient très vigilant-e-s à ne pas intervenir sur des questions où les liens d'intérêt sont trop importants. Il est, en outre, évident que le personnel a un immense

11/23

PL 9627-A

intérêt au fonctionnement pérenne, et donc efficient, de son entreprise publique. C'est pourquoi, généralement et très logiquement, le personnel défend avec acharnement SON entreprise.

Il faut signaler qu'il est quasiment impossible de supprimer toutes les situations de « juges et parties ». Comment les libéraux peuvent-ils vouloir évincer le personnel au nom de principe et fermer les yeux, par exemple, sur la participation des milieux de médecins ou des caisses-maladie ?

Un bassin de compétences limité pour rendre plus efficace les Conseils d'administration

Les libéraux proposent encore d'empêcher les député-e-s de siéger dans les conseils d'administration. Au nom de la lutte contre le cumul des mandats, ils pourraient avoir raison. Mais, Genève a un bassin de compétences relativement limité. Dans ce contexte, peut-on se passer si facilement des député-e-s dans les conseils d'administration ? Malheureusement, NON ! Dans bien des conseils, il faut reconnaître que le leadership est assumé par des membres du parlement cantonal.

De plus, à écouter plusieurs directeurs généraux ou présidents d'entreprises publiques, les député-e-s sont souvent celles et ceux qui assument le mieux les liens entre ces entreprises et les partis politiques et les Autorités. Ce réseau est trop précieux pour les entreprises publiques pour s'en passer si facilement.

La conclusion

Lorsqu'on a l'obsession de couper du gras, trop souvent on enlève du muscle et du cerveau. A méditer avant de (bien) voter ...

Le vote

Vote d'entrée en matière sur le projet de loi 9627¹

Pour : 2 PDC, 3 L, 1 UDC Contre : 3 S, 2 Ve, 1 R, 1 MCG

Le projet est donc refusé.

¹ Commissaires présents au moment du vote (13 : 6 pour, 7 contre).

Projet de loi (9627)

modifiant la loi sur les établissements publics médicaux (LEPM) (K 2 05)

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

Article unique Modifications

La loi sur les établissements publics médicaux, du 19 septembre 1980, est
modifiée comme suit :

Art. 7, al. 2, lettre k (nouvelle teneur)

- k) il établit le statut du personnel après concertation avec les organisations
représentatives du personnel et consulte le personnel sur les questions
importantes le concernant ;

Art. 7A, al. 3 (nouvelle teneur)

³ Il est aussi convoqué si 3 membres au moins ou le Conseil d'Etat le
demandent.

Art. 20 Composition (nouvelle teneur)

¹ L'établissement est géré par un conseil d'administration de 9 membres
formé par :

- a) 2 membres désignés par le Grand Conseil;
- b) 3 membres désignés par le Conseil d'Etat;
- c) 2 membres désignés par le Conseil d'Etat, sur proposition :
 - 1° du département de la santé du canton de Vaud,
 - 2° des présidents des Conseils généraux des départements français
limitrophes;
- d) le président de l'Association des médecins du canton de Genève;
- e) le président de la Fédération genevoise des caisses-maladie.

² Les administrateurs visés à l'alinéa 1, lettres a et b, doivent être de
nationalité suisse.

³ Les députés du Grand Conseil ne peuvent pas être membre du conseil
d'administration.

⁴ Le conseil d'administration n'est pas présidé par un conseiller d'Etat.

Art. 34 Administration (nouvelle teneur)

¹ L'administration de l'établissement est confiée à un conseil d'administration de 7 membres formé par:

- a) un président nommé par le Conseil d'Etat;
- b) 2 membres représentant le Grand Conseil, désigné par lui;
- c) 2 membres désignés par le Conseil d'Etat;
- d) 1 membre désigné par l'Association des médecins du canton de Genève;
- e) 1 membre désigné par la Fédération genevoise des caisses-maladie;

² Les administrateurs visés à l'alinéa 1, lettres a à e, ci-dessus, doivent être de nationalité suisse.

³ Les députés du Grand Conseil ne peuvent pas être membre du conseil d'administration.

⁴ Le conseil d'administration n'est pas présidé par un conseiller d'Etat.

Date de dépôt : 1^{er} mai 2006
Messagerie

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M. Edouard Cuendet

Mesdames et
Messieurs les députés,

Introduction

En guise d'introduction, il convient de replacer le projet de loi 9627 dans le contexte des différents projets de loi concernant la Gouvernance des établissements autonomes dont plusieurs Commissions et, dans certains cas, le Grand Conseil ont eu à débattre.

On rappellera en effet que le parti libéral a déposé les projets de lois 9627, 9628, 9629 et 9630 portant respectivement sur les HUG et les cliniques genevoises de Joli-Mont et de Montana, les SIG, les TPG et l'AIG (aéroport). A cela s'ajoute encore le projet de loi 9575 émanant du Conseil d'Etat et relatif à l'Hospice général.

Il est utile de s'intéresser au sort réservé à ces différents textes qui abordent la même problématique.

En premier lieu, le projet de loi 9575 sur l'Hospice général a été adopté lors de la session des 16 et 17 mars 2006 et n'a pas fait l'objet d'un référendum. La bonne gouvernance occupe une place centrale dans cette loi et son article 9 instaure un Conseil d'administration composé de 9 membres qui ne peuvent être ni conseillers d'Etat, ni députés au Grand Conseil.

Deuxièmement, le projet de loi 9628 a été soumis à la Commission de l'énergie qui est entrée en matière et a adopté un projet de loi amendé prévoyant pour les SIG un Conseil d'administration à 13 membres.

En troisième lieu, le projet de loi 9629 relatif aux TPG a été traité à la Commission des transports. L'entrée en matière a été acceptée à une écrasante majorité. En revanche, le texte final a été rejeté. Ce refus résulte notamment du fait que l'unique administrateur des TPG membre de la commission compétente s'est prononcé contre le projet, en dépit de l'existence d'un conflit d'intérêt manifeste qui aurait dû le conduire à ne pas

prendre part au vote. Ce fâcheux épisode démontre en tous cas l'absolue nécessité de régler dans la loi la question des conflits d'intérêts, la meilleure solution étant celle adoptée dans le cadre de l'Hospice général telle que mentionnée ci-dessus.

Enfin, la Commission de l'économie n'a pas entamé ses travaux sur le projet de loi 9630 en raison de l'annonce faite par le Conseil d'Etat du dépôt au cours du printemps 2006 d'un projet de loi sur l'aéroport qui devrait aborder non seulement la question de la gouvernance mais également d'autres domaines tels que le transfert d'actifs, la dotation et le mode d'organisation.

Pour clore ce chapitre, il faut encore préciser que le Bureau du Grand Conseil a prévu que, après avoir été traités dans les commissions spécifiques, les différents textes devraient encore être soumis à la Commission des droits politiques afin d'assurer une cohérence d'ensemble.

La notion de bonne gouvernance des entités publiques

Le projet de loi 9627 concrétise les préoccupations de nombreux experts reconnus dans le domaine de la gouvernance des entités publiques.

A cet égard, on peut notamment citer des extraits des « Lignes directrices de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques » :

« Le conseil d'administration d'une entreprise publique doit avoir les pouvoirs, les compétences et l'objectivité nécessaires pour assurer sa fonction de pilotage stratégique et de surveillance de la direction (...) Dans un certain nombre de pays, le conseil d'administration de l'entreprise publique reste pléthorique, manquant de vision commerciale et souvent d'indépendance de jugement. Les représentants de l'administration publique peuvent aussi y être trop nombreux. En outre, il arrive qu'on ne lui confie pas l'ensemble des responsabilités qui incombent habituellement aux conseils d'administration, et leurs fonctions sont alors assumées à leur place par la direction générale de l'entreprise publique, voire par l'entité actionnaire elle-même (...) Il est impératif de donner le pouvoir au conseil d'administration des entreprises publiques et d'en accroître la qualité afin d'améliorer le gouvernement de ces entreprises. Il est important qu'une entreprise publique soit dotée d'un conseil d'administration puissant capable d'agir dans son intérêt à elle et de surveiller efficacement la direction sans ingérence politique indue. A ce effet, il conviendra de vérifier sa compétence, de renforcer son indépendance et, enfin, d'améliorer ses modalités de fonctionnement (...) Pour encourager la responsabilité du conseil d'administration et pour lui permettre de fonctionner efficacement, il

convient de se conformer aux bonnes pratiques du secteur privé et d'en limiter la taille. L'expérience montre qu'un conseil d'administration plus ramassé permet de vraies discussions stratégiques et est moins porté à avaliser systématiquement les décisions de la direction. »

Le sérieux et la légitimité de l'analyse de l'OCDE ne peuvent raisonnablement être mis en doute.

Par ailleurs, lors de son audition devant la Commission des affaires sociales du 29 novembre 2005, le professeur Martial Pasquier de l'Institut des hautes études en administration publique (IDHEAP) a présenté un exposé sur la gouvernance des entités publiques, dont les transparents sont joints en annexe au présent rapport. M. Pasquier s'est exprimé dans le cadre des travaux de la Commission des affaires sociales sur le projet de loi 9575 relatif à l'Hospice général. De plus, les membres de la Commission des transports ont également pu assister à cette séance en lien avec le projet de loi 9628 susmentionné.

M. Pasquier a notamment présenté une grille d'analyse portant sur la gouvernance des établissements de droit public. Parmi les éléments mis en avant on trouve :

- La clarification et la séparation des rôles de l'Etat : Etat-proprétaire, Etat-régulateur et Etat fournisseur de prestations publiques ;
- Les règles de nomination des membres du conseil d'administration : taille réduite, dépolitisation, compétences attendues, résolution des conflits d'intérêts, etc.

En refusant d'entrer en matière sur le projet de loi 9627, la Commission de la santé a tout simplement fait fi des principes évoqués plus haut.

Les travaux de la Commission de la santé et les auditions

Le premier élément à relever, et non des moindres, est le fait que, lors de son audition, le directeur général des HUG, M. Bernard Gruson a clairement indiqué que *« la réduction du nombre des membres (ainsi que l'adoption probable d'un mandat de prestations) pourrait contribuer à mieux définir le périmètre de gestion du Conseil d'administration en le rendant moins politique et en évitant de le transformer en un mini-parlement, ce qui améliorera également la vision stratégique et la distinguera plus clairement de la gestion opérationnelle »*.

Cette intervention va de toute évidence dans le sens des principes d'une saine gouvernance, tels que décrits plus haut, et dans celui du projet de loi 9627.

Le reste du débat au sein de la commission s'est ensuite focalisé sur la seule question du maintien ou non de représentants du personnel au sein du Conseil d'administration des HUG.

A cet égard, le directeur général a indiqué que, à son avis, il serait souhaitable de conserver un représentant du personnel.

Sans surprise, lors de leur audition, les représentants du personnel ont exprimé leur hostilité face à ce projet, avis également partagé par les représentants des syndicats.

On peut relever qu'une des personnes auditionnées s'est expressément référées aux débats en cours à la Commission des transports sur le projet de loi 9629 portant sur la gouvernance des TPG, alors même que le rapport y relatif n'avait pas été déposé. Un commissaire a déploré ces fuites.

Une représentante du personnel a même exprimé le souhait d'élargir encore le Conseil d'administration en y intégrant le représentant de l'Association suisse des infirmières et le représentant de l'Association de défense des patients !

Un député a fait part de son expérience en qualité d'ancien membre du Conseil d'administration des HUG. Il a souligné que les contacts structurels entretenus par le Conseil d'Etat avec les syndicats intervenaient à un rythme nettement plus soutenu que les réunions mensuelles du Conseil d'administration. Il en résultait une inégalité manifeste dans le partage des informations, sans compter le fait que les débats politiques revenaient devant le Conseil d'administration après avoir été débattus dans les structures parlementaires.

Pour le surplus, la commission s'est contentée d'une première lecture superficielle avant de refuser l'entrée en matière, sans même prendre la peine d'aborder la question de la composition des conseils d'administration des Cliniques genevoises de Joli-Mont et de Montana.

Conclusion


Ce refus est regrettable à plus d'un titre. Tout d'abord, à l'exception de la Commission de l'économie (pour les motifs évoqués ci-dessus), les autres commissions saisies de projets de loi similaires touchant d'autres entités autonomes sont toutes entrées en matière, la cohérence la plus élémentaire aurait voulu que la Commission de la santé en fit de même. Par ailleurs, à l'heure où l'on se gargarise de beaux discours sur la nécessaire réforme de l'Etat, le PL 9627 constitue une bonne occasion de passer de la parole aux actes. Enfin, il faut une fois encore insister sur le fait que ce projet de loi

concrétise des principes de bonne gouvernance largement reconnus (sauf bien sûr par les nostalgiques d'une autogestion parfaitement archaïque).

Pour tous ces motifs, le rapporteur de minorité vous invite à entrer en matière sur le projet de loi 9627 et à le renvoyer à la commission adéquate afin qu'il fasse l'objet d'un examen sérieux et cohérent par rapport aux autres textes traitant de la gouvernance des entités publiques autonomes.

ANNEXE

29/11/2005




Projet de loi sur l'Hospice général

Audition devant la commission des affaires sociales du
Grand Conseil de la République et Canton de Genève
Genève, 29.11.2005

Prof. Martial Pasquier, Institut de hautes études en administration publique
(avec la collaboration de Blaise Larpin)

LE GRAND CONSEIL DE LA RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE
LE 29/11/2005
LE 29/11/2005



La gouvernance

- Utilisation aujourd'hui largement abusive du concept: 190'000'000 occurrences sur Google™ (« governance »)
- Polysémie du terme: Distributed governance, Participatory governance, Global governance, Good governance, Corporate governance, Multi-level governance, Self-governance, Urban governance, Networked governance, Shared governance, Organisational governance, Co-governance, Internal governance, Cooperative governance, etc.
- L'acception la plus répandue du concept est celle de « **bonne gouvernance** ». Ce concept a été introduit au milieu des années 90 par la Banque mondiale suite aux aides internationales dans les pays en développement détournées ou rendues inefficaces.

LE GRAND CONSEIL DE LA RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE
LE 29/11/2005
LE 29/11/2005

29/11/2005

La gouvernance

- Définition:
«Governance is the interactions among structures, processes and traditions that determine how power and responsibilities are exercised, how decisions are taken, and how citizens or other stakeholders have their say»
[Graham et al. 2003]
- Eléments à prendre en considération:
 - concept lié aux sociétés humaines (Institutions politiques et organisations) tenant compte des structures, des processus et des traditions qui leur sont propres
 - l'exercice du pouvoir et des responsabilités dans ces sociétés
 - la manière dont les décisions sont prises
 - le respect des droits des « propriétaires » (citoyens ou actionnaires)
- De manière très (trop) simplifiée, la gouvernance est la manière de gérer adéquatement la chose publique ou le bien d'autrui; on parle aussi de « management du management »

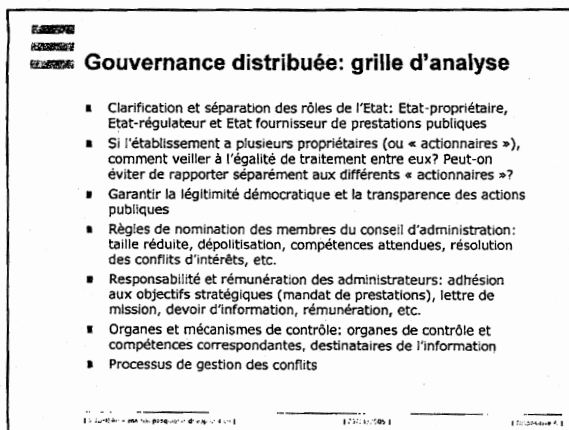
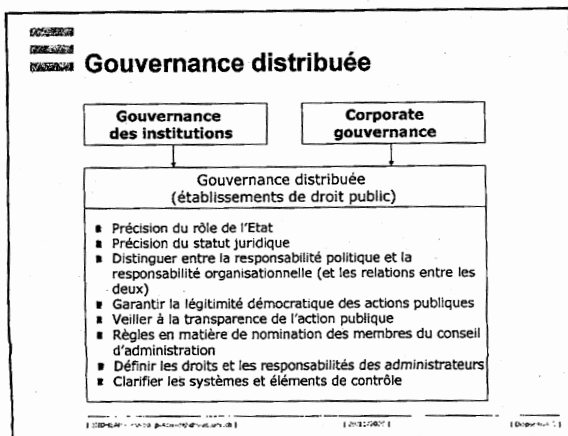
14/08/05 10:52:00 1/10/05 1/10/05

Bases de la gouvernance

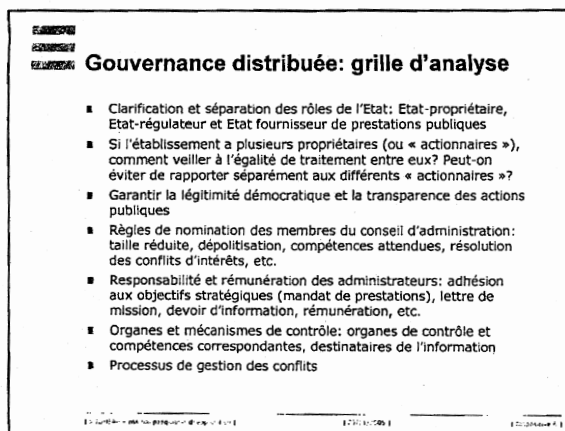
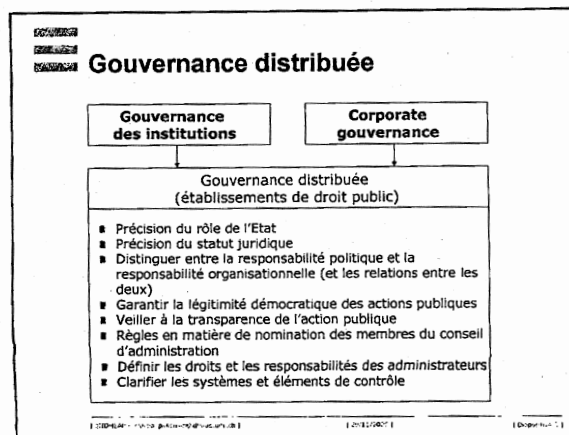
Gouvernance (des institutions politiques)	Gouvernance (Corporate gouvernance)
<ul style="list-style-type: none"> ■ Développement d'institutions Internationales et multiplicité des niveaux d'action ■ Séparation entre les fonctions de régulateur et les fonctions d'opérateur (décloisonnement) ■ Contrôle des résultats et moins des moyens (NGP) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Comportements opportunistes (priorité donnée à des intérêts individuels) ■ Prise en compte de l'ensemble des objectifs et intérêts de l'organisation ■ Défense des intérêts de l'actionnaire
↓	
<ul style="list-style-type: none"> ■ Délégation du pouvoir et des responsabilités (« accountability ») ■ Transparence des processus de décision et des résultats ■ Contrôle ■ Légitimation dans l'action 	

14/08/05 10:52:00 1/10/05 1/10/05

29/11/2005



29/11/2005



Annexe

Étymologie et histoire (ancienne) du mot gouvernance

Sans remonter aux racines grecques¹ du terme gouvernance, il est toutefois fort instructif de préciser son étymologie afin d'appréhender au mieux la polysémie de ce mot. Selon *le Petit Robert*² le mot apparaît pour la première fois dans la langue française, dans une acception différenciée du terme gouvernement³, en 1478. Il désigne alors certains territoires du Nord de la France dotés d'un statut administratif particulier. Il s'agit plus précisément des bailliages de l'Artois et de la Flandre. Ces derniers étaient des territoires sur lesquels la justice était rendue, au nom du seigneur, par un bailli⁴ (lui-même étant un officier de robe ou d'épée qui exerçait un certain nombre des fonctions du seigneur telles la justice ou le commandement de la noblesse locale).

Cependant, il semblerait, à première vue, que la gestion d'un territoire par un bailli ne diffère guère des délégations classiques (à savoir la gestion hiérarchique du territoire propre aux seigneuries du Moyen-âge). Il n'en est rien, puisque la différence majeure réside dans la possibilité accordée aux baillis de prendre certaines décisions « en nom de », alors que les autres formes de délégations du pouvoir se contentaient d'appliquer des décisions « prises par ». Dans le droit constitutionnel actuel, elle serait une forme de décentralisation, alors que les autres « arrangements institutionnels » de l'époque précitée se rapprocheraient beaucoup plus fortement d'une déconcentration.

Cette origine de l'acception française du terme gouvernance permet de mettre en évidence une caractéristique fondamentale de ce terme, à savoir la notion de **nouveaux rapports de pouvoir entre les institutions et les acteurs**.

A partir du XVI^{ème} siècle, les notions de gouvernement et de gouvernance vont clairement s'autonomiser. Notamment grâce aux réflexions de Machiavel⁵ sur le caractère monopolistique de l'Etat⁶, le gouvernement va dès lors signifier l'exercice du pouvoir (absolu ou non, coercitif ou non) propre à l'Etat. Cette définition est d'ailleurs à la base de celle de Weber (monopole de la violence légitime). La gouvernance va quant à elle subsister, sous une forme beaucoup plus marginale et fort peu usitée, comme la manière de gérer de façon optimale la chose publique, indépendamment de la question du pouvoir (idée de science du gouvernement)⁷.

Cette deuxième acception du terme gouvernance comme **manière de gérer adéquatement la chose publique** est la deuxième caractéristique fondamentale de ce terme, encore présente dans sa conception actuelle.

Cependant, malgré sa persistance sous la forme susmentionnée, le terme de gouvernance va tendre à disparaître de la langue française usuelle. Il faut toutefois mentionner la persistance de ce mot sous une autre forme, celle du mot gouvernante. Ce substantif qui a totalement perdu sa dimension politique garde malgré tout la notion de délégation du pouvoir, puisqu'il s'agit de la femme à laquelle on confie l'éducation de ses enfants.

Blaise Larpin, Idheap, 2005

¹ Le verbe grec *kubernân* (piloter un navire ou un char) fut utilisé pour la première fois de façon métaphorique par Platon pour désigner le fait de gouverner les hommes.

² Le Petit Robert, Paris, Robert, 1981, p. 879

³ Effectivement, depuis le XIII^{ème} siècle, gouvernance est synonyme de gouvernement et signifie action de piloter quelque chose car renvoyant à la notion de gouvernail d'un navire.

⁴ Dictionnaire de l'Académie française, 8^{ème} édition, 1932-1935, p. 114

⁵ N. Machiavel, *Le Prince*, 1^{ère} édition 1513

⁶ Ne pas omettre les apports de Jean Bodin (*Les six livres de la République*, 1^{ère} édition 1576) sur la souveraineté absolue

⁷ R. Canet, *Qu'est-ce que la gouvernance ?*, Conférences de la chaire MCD, 2004, p. 2

Date de dépôt : 5 février 2007

Messagerie

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M^{me} Emilie Flamand

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil a passé de nombreuses séances à étudier les projets de loi 9627, 9628 et 9629. Malgré ces longues heures de discussion, elle n'est toutefois pas parvenue à un consensus quant à ces objets. Ce rapport tentera de développer les arguments de la minorité qui a rejeté ces trois projets de loi.

Historique du projet de loi 9627

Déposé fin août 2005, en même temps que les projet de loi 9628 – qui traite de la gouvernance aux SIG – et 9629 – idem pour les TPG –, le projet de loi qui fait l'objet de ce rapport a été renvoyé dans un premier temps à la Commission de la santé. En effet, il avait été décidé que chaque projet de loi serait traité en premier lieu par « sa » commission spécialisée, chargée d'étudier les aspects particuliers liés à chaque établissement public autonome, avant d'être renvoyé à la Commission des droits politiques, qui devrait alors porter un regard plus global sur la problématique de la gouvernance.

Comme on le verra plus bas, cette procédure n'a pas été vraiment respectée, puisque la Commission des droits politiques n'a pour ainsi dire pas tenu compte des éléments avancés par les différentes commissions spécialisées.

Ainsi, concernant le projet de loi 9627, la Commission de la santé avait purement et simplement refusé d'entrer en matière, les différentes auditions effectuées ayant conduit une majorité de la commission à penser que les réformes proposées par le projet de loi étaient excessives, et inutiles au vu du fonctionnement satisfaisant des Hôpitaux universitaires genevois (ci-après HUG). Pour plus de détails sur les travaux de la Commission de la santé, on se référera au rapport 9627-A.

Méthode de travail de la Commission des droits politiques

Saisie de ces différents projets de loi, la commission a dû commencer par se fixer une méthode de travail, conformément à la mission qui lui avait été donnée par le Bureau, à savoir mener une réflexion globale sur la gouvernance tout en tenant compte des particularités liées à chaque établissement.

Principes généraux

Les commissaires ont décidé de discuter, avant l'entrée en matière sur les projets de loi, des grands principes généraux qui doivent régir la composition et le fonctionnement des conseils d'administration d'établissements publics autonomes. L'idée était de constituer une sorte de canevas, qui pourrait ensuite être appliqué aux différents projets.

La commission a ainsi débattu, dans un premier temps, de la présence d'un conseiller d'Etat au sein de ces conseils d'administration. Rapidement, un consensus s'est dégagé à ce sujet, les commissaires estimant que la présence d'un membre du gouvernement est utile et nécessaire, les conseillers d'Etat ayant une connaissance étendue des dossiers, ainsi qu'une faculté de décision rapide – que n'aurait pas un fonctionnaire délégué par le président du Département. Chacun s'accordait par ailleurs à dire que les conseils d'administration ne doivent pas être présidés par un Conseiller d'Etat, pour qui cela représente une charge beaucoup trop importante. La commission a considéré que le choix du président du conseil d'administration devait toutefois rester une prérogative du Conseil d'Etat.

Les commissaires se sont ensuite penchés sur la question de la présence de collaborateurs de l'établissement au sein du conseil d'administration. Rappelons-ici que les projets de loi initiaux supprimaient purement et simplement la représentation du personnel au sein des conseils d'administration. La commission a jugé que cette représentation est importante et nécessaire, et qu'elle doit donc être conservée.

La question d'introduire un système avec des membres ayant voix délibérative ou consultative s'est ensuite posée. La commission s'est prononcée contre ce principe, jugeant qu'on créerait ainsi des conseils à deux vitesses et des statuts de « semi-administrateurs ». On verra plus loin que, concernant le projet de loi 9627, la commission est par la suite revenue – entre autres – sur ce principe.

Puis, la commission passe à l'un des points d'achoppement les plus importants, soit la représentation politique au sein des conseils d'administration et les éventuelles incompatibilités. Un long débat s'en suit, à l'issue duquel la commission vote contre le principe d'un représentant par

parti politique siégeant au Grand Conseil et contre le principe de l'incompatibilité entre les mandats de député et d'administrateur. Là encore, on constatera par la suite que la commission est revenue sur certains de ses choix.

Concernant la modification de la LEPM, la question a aussi été évoquée de réunir le conseil d'administration des HUG et celui des cliniques de Jolimont et Montana. Ce problème – totalement différent des problématiques touchées par le projet de loi 9627 – a fait l'objet de deux auditions, qui ont montré à la commission que, si cette réunion pouvait être souhaitable sur le principe et dans le long terme, les conséquences potentielles et les enjeux étaient trop importants pour être traités à la va-vite par une commission non-spécialisée dans le domaine de la santé. Il a finalement été décidé de laisser de côté cette idée, qui pourrait faire l'objet d'un projet de loi ultérieur à étudier par la Commission de la santé.

Uniformisation

La définition de ces principes généraux, qui a pris plusieurs séances à la commission, s'est finalement révélée totalement inutile, puisque celle-ci n'en a pas tenu compte une fois l'entrée en matière votée sur les projets de loi. Ainsi, malgré le désir – qui semblait partagé, au début des travaux – de ne pas uniformiser complètement les différents conseils d'administration, un commissaire (R) est arrivé avec des amendements calqués sur la Loi sur l'Hospice général (J 4 07), notamment sur son article 9, qui définit la composition du conseil d'administration de l'Hospice. Ne prenant aucunement en considération les votes préalables de principe – certes indicatifs –, la commission a donc recommencé ses travaux sur la base d'un copié-collé pris dans une autre loi.

Après avoir voté aveuglément les modifications citées ci-dessus pendant le deuxième débat, soit un conseil d'administration composé de neuf membres, et ce pour les trois projets de loi – en introduisant toutefois pour le projet de loi 9627 quatre membres supplémentaires avec seulement une voix consultative –, la majorité de la commission, soudain prise d'un doute quant à la pertinence de ses choix, est revenue sur ses décisions d'harmoniser le nombre des administrateurs à neuf dans tous les conseils (neuf plus quatre en ce qui concerne les HUG), et a décidé d'augmenter ce nombre à treize (onze plus quatre voix consultatives pour les HUG).

La minorité a assisté, impuissante, à ces travaux dignes d'apprentis-sorciers : on ajoute un administrateur par-ci, on en enlève un par-là, le tout sans avoir aucune idée des conséquences concrètes pour l'établissement public en question.

Arguments de la minorité

Au-delà de ces aspects formels qu'il nous semblait important de relever, la minorité a bien entendu fait valoir durant le débat plusieurs arguments sur le fond du problème, que nous tenterons de résumer ici.

Pourquoi changer ce qui fonctionne ?

La minorité représentée par ce rapport peine à comprendre l'origine même de ces projets de loi sur la gouvernance. En effet, les trois établissements visés par ces changements sont des établissements qui fonctionnent bien, et qui ne connaissent pas de problèmes particuliers liés à la gouvernance.

Aux HUG, de nombreuses réformes ont été mises en œuvre par le conseil d'administration dans sa forme actuelle, preuve qu'un conseil élargi et politisé n'est pas synonyme d'immobilisme.

Dès lors, la volonté de diminuer drastiquement le nombre d'administrateurs dans les différents conseils d'administration semble relever d'une position dogmatique plus que d'une véritable réflexion sur la gouvernance. Un exemple parlant a été relevé par M. Robert Cramer lors de son audition par la commission, à savoir celui de la Fondation des Parkings, dont le conseil de fondation comporte – seulement – dix membres, mais qui a connu les graves dysfonctionnements que l'on connaît.

Représentation politique : une garantie de contrôle démocratique

La suppression de la représentation garantie pour chaque parti siégeant au Grand Conseil est également un point très sensible pour la minorité. En effet, nous considérons que les établissements publics autonomes, financés par l'Etat, doivent avoir à leur tête un conseil d'administration représentant fidèlement les différentes tendances et opinions de la population. En supprimant cette représentation par parti et en la remplaçant par trois membres désignés par le Grand Conseil, comme c'est le cas dans le projet de loi 9627 tel qu'amendé par la commission, on court le risque de voir la majorité du Grand Conseil – quelle qu'elle soit – nommer uniquement des représentants de son bord, créant ainsi un déséquilibre flagrant au sein du conseil d'administration, qui ne sera plus représentatif de la population dans son ensemble.

A cet égard, la majorité a consenti à ajouter à l'article 6, alinéa 3, la phrase suivante : « *Ils [les administrateurs] représentent, dans la mesure du possible, les diverses tendances de la vie économique et sociale du canton.* ». Pleine de bon sentiment, mais d'autant plus vague qu'elle est modérée par l'expression « *dans la mesure du possible* », cette disposition ne garantit

aucunement une représentation équitable des différents courants d'opinion au sein du conseil d'administration.

Les arguments avancés par la majorité, à savoir la nécessité d'avoir au sein de ces conseils de purs gestionnaires et techniciens, prenant exemple sur les entreprises privées fréquemment citées au cours du débat, ne nous paraissent pas valables lorsqu'on parle d'établissements certes autonomes, mais avant tout publics. Le bon fonctionnement de l'hôpital ne répond pas à des principes purement économiques de gestion et de profit ; il faut au contraire se souvenir que la mission des HUG est avant tout une mission de service public et de prestation à la population.

Par ailleurs, nous contestons le postulat selon lequel les personnes proposées par les partis à ces postes sont forcément des incompetents qui auraient pour seul but leur enrichissement personnel. Tout d'abord, il en incombe à la responsabilité des partis politiques de désigner des personnes capables et surtout, il nous semble important, au-delà des compétences pures de gestion, que ces personnes amènent chacune leur point de vue, leur spécificité, leur expérience, afin que les décisions soient prises avec une vision large, et non pas uniquement centrée sur les aspects financiers.

Enfin, les administrateurs représentant un parti politique constituent aujourd'hui une courroie de transmission de l'information importante, d'ailleurs souvent précieuse pour les établissements eux-mêmes.

Incompatibilité : une perte potentielle de compétences

En rendant incompatibles les mandats de député et d'administrateur, on prend le risque de se priver de compétences précieuses. Notre canton est petit et, dans un domaine donné, les spécialistes ne sont pas légion. Consciente des conflits d'intérêts que peuvent provoquer les doubles mandats, la minorité préconise simplement une application stricte de l'article 24 de la loi portant règlement du Grand Conseil, ainsi qu'un comportement relevant de l'éthique la plus élémentaire de la part des personnes concernées. Il semble par exemple normal qu'un député siégeant au conseil d'administration des HUG ne soit pas membre de la Commission de la santé ; faut-il pour autant l'obliger à choisir entre ses deux mandats, l'empêchant ainsi de se prononcer en tant que parlementaire sur une foule d'autres sujets ? Nous ne le pensons pas.

Voix délibérative/voix consultative : des conseils d'administration à deux vitesses

Bien que s'étant prononcée contre l'idée de créer différents types d'administrateurs, durant sa discussion préliminaire sur les principes, la commission est revenue sur ce point en décrétant, pour le conseil

d'administration des HUG, que quatre administrateurs sur quinze – soit les représentants des régions vaudoise et française nommés par le Conseil d'Etat, le président de l'Association des médecins du canton de Genève et le président de la Fédération genevoise des caisses-maladie – n'auraient désormais qu'une voix consultative. Certains craignaient que ces derniers, au sein d'une instance fortement réduite, n'aient une influence trop importante sur les débats et les décisions.

Cette solution nous paraît insatisfaisante. En effet, se voyant retirer leur droit à participer aux votes, ces « semi-administrateurs » risquent de simplement se désintéresser de séances où leur présence peut toutefois être extrêmement utile pour des raisons évidentes de circulation de l'information et de gestion sanitaire à l'échelle de l'agglomération.

Représentation insuffisante du personnel

Le projet de loi initial prévoyait de supprimer les trois représentants du personnel au sein du conseil d'administration. La majorité de la commission, réalisant l'aberration que cela représentait, est revenue sur ce point en réintroduisant un représentant du personnel, mais un seulement, vu la diminution drastique du nombre d'administrateurs. A nouveau, la minorité ne peut pas admettre cette réduction. Dans un établissement où travaillent plus de 10'000 collaborateurs, comment imaginer qu'un seul représentant puisse être à même de représenter les divers courants, opinions – et mêmes les différents syndicats – présents au sein du personnel. Cet unique représentant devra faire face à une pression énorme, aussi bien de la part du conseil d'administration que de la part de ses collègues. Nous pensons qu'une représentation juste doit forcément être multiple, surtout si l'on pense au nombre et à la diversité des métiers exercés au sein des HUG.

Conclusion

On pourrait encore s'étendre longuement sur les conséquences négatives que ce projet de loi ne manquera pas d'avoir sur le fonctionnement des HUG, déstabilisant un établissement qui n'a pas souffert jusqu'ici de dysfonctionnement majeur en lien avec sa gouvernance.

Or, il nous est impossible de prévoir concrètement de manière détaillée ces multiples conséquences. Et c'est précisément ce que nous reprochons à la majorité ! Le projet de loi qui vous est présenté ici n'a plus aucun rapport avec le projet de loi 9627 initial, ni avec la loi actuelle. Tous les changements apportés ont été conçus complètement dans l'abstrait, sans aucune idée des conséquences.

Ce projet de loi crée un déficit démocratique flagrant, aussi bien au niveau de la représentation des partis – et donc de la population – que de la représentation du personnel, et il va certainement apporter plus de problèmes qu’il n’en résoudra. Ce n’est pas en prenant exemple sur la gouvernance au sein des entreprises privées et en rédigeant des amendements sur un coin de table que l’on peut révolutionner le fonctionnement d’un établissement aussi important que l’Hôpital.

Pour toutes ces raisons, nous vous recommandons vivement, Mesdames et Messieurs, de prendre en compte les arguments de la minorité et de refuser ce projet de loi.