

Date de dépôt : 29 février 2016

Rapport

de la Commission législative chargée d'étudier le projet de loi de M^{mes} et MM. Christian Grobet, Magali Orsini, Thierry Cerutti, Jean-Marie Voumard, Jean Sanchez, Sandra Golay, Pascal Spuhler, Daniel Sormanni, Ronald Zacharias, Bernhard Riedweg, Marie-Thérèse Engelberts, André Python, Christian Flury, François Baertschi modifiant la loi sur l'Hospice général (LHG) (J 4 07)

Rapport de majorité de M^{me} Jocelyne Haller (page 1)

Rapport de minorité de M. Jean-Marc Guinchard (page 9)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M^{me} Jocelyne Haller

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le PL 11415-A, renvoyé en commission par le Grand Conseil le 4 février 2016, a été réexaminé par la Commission législative lors de sa séance du 5 février. Cette tâche a été menée sous la présidence de M. Thierry Cerutti. Elle a été soumise à la présence éclairée de M. Fabien Mangilli, directeur des affaires juridiques de la chancellerie. Elle s'est déroulée avec l'attention bienvenue de M. Nicolas Huber, secrétaire scientifique de la commission. Le procès-verbal a été tenu par M^{me} Delphine Steiner. Que chacun et chacune soient remerciés de leur appui.

Les voies du Grand Conseil sont... parfois impénétrables

Le traitement du PL 11415 a suivi un parcours quelque peu atypique. Ceci non pas en raison de son retour en commission après son passage en plénière. La chose est, quoi que l'on puisse en penser, courante.

Ce qui reste pour le moins troublant, dans le sort du PL 11415, réside dans le fait que, alors que son sort était quasiment scellé – une majorité très claire s'apprêtant à voter en sa faveur –, un retour en commission a été demandé et... paradoxalement accepté.

Cette décision aurait donc pu nous incliner à penser que les tendances de vote s'étaient, sur le fond de la question, inversées et que le contenu de ce projet de loi nécessitait un nouvel examen. C'est, à tout le moins, ce que le commun aurait été autorisé à supposer.

Or, tel n'était pas le cas. Renvoyé à la Commission législative le 4 février, le PL 11415 a été porté dès le lendemain à l'ordre du jour de la Commission législative. Là, les tendances qui se dessinaient la veille se sont confirmées. Le PL 11415 a été amendé et accepté.

Ainsi, autre signe tangible de cette étrange « valse de votations », le rapporteur de majorité du PL 11415-A, M. Jean-Marc Guinchard, est devenu le rapporteur de minorité du PL 11415-B. L'une des rapporteurs de minorité du PL 11415-A, M^{me} Jocelyne Haller, se voit muée en la présente rapporteuse de majorité.

Pour les lecteurs qui n'auraient pas suivi les épisodes précédents

Il convient, avant de plus amples développements, de resituer l'objet de la divergence opposant la majorité et la minorité de la commission. Dans l'intention de ses auteurs, le PL 11415 visait à réintroduire au sein du conseil d'administration de l'Hospice général une représentation de tous les partis présents au Grand Conseil afin de garantir un contrôle démocratique de cette institution. Un amendement, présenté par le groupe EAG, proposait par ailleurs d'inclure des représentants des communes genevoises, incontournables partenaires de l'action de l'Hospice général sur le terrain. De la sorte, le nombre de membres dudit conseil d'administration serait porté de 9 à 13 personnes. Ce qui le situe largement en deçà d'une dimension pléthorique des conseils que d'aucuns se plaisent à invoquer.

Ceci dit, pour éviter de redondantes explications et de fastidieuses redites, la rapporteuse renonce à paraphraser le PL 11415-A. Elle invite les personnes intéressées à le consulter. Il présente tous les tenants et aboutissants de la problématique de la révision de la composition du conseil d'administration de

l'Hospice général, ainsi que les points de vue y relatifs des groupes représentés au sein de la Commission législative.

Le PL 11415 dans sa dernière ligne droite

Lors de la séance du 5 février 2016, hormis quelques passes d'armes « éventées » sur l'opportunité d'assurer une représentation de tous les partis parlementaires dans les conseils d'administration, les débats se sont focalisés sur l'opportunité de voter ce projet de loi ou de l'ajourner dans l'attente de l'aboutissement des travaux sur la loi-cadre sur les institutions de droit public. Les fronts se sont présentés de la manière suivante :

Un commissaire PDC, par ailleurs rapporteur de majorité du PL 11415-A, déclare qu'à son sens son renvoi en commission avait pour objectif de suspendre le traitement de ce projet de loi, pour en subordonner le vote aux travaux en cours sur le projet de loi modifiant la LOIDP. Il estime qu'il eut été plus opportun de reporter le vote du PL 11415 après que la commission se soit prononcée sur le PL 11391. Enfin, pour lui, le renvoi en commission visait accessoirement à examiner l'amendement présenté par EAG.

Il manifeste ensuite sa perplexité face au positionnement de l'UDC qui, rappelle-t-il, s'est abstenu en commission lors du vote sur le PL 11415 puis, s'appêtant à voter en sa faveur lors de la rencontre plénière, avait finalement accepté le renvoi en commission.

La commissaire d'EAG relève qu'il s'agit de deux projets de lois distincts. Elle précise que son amendement a déjà été énoncé lors des travaux préalables sur le PL 11415. Il ne justifiait par conséquent pas un renvoi en commission. Elle souligne en outre que la composition du conseil d'administration de l'Hospice général s'est trouvée être le prototype des intentions du Conseil d'Etat en matière de nouvelle gouvernance des établissements publics. Elle suit depuis lors son propre chemin. En ce qui la concerne, il n'y a donc pas lieu de subordonner la modification du PL 11415 à l'issue des travaux sur le PL 11391. A plus forte raison qu'un accord sur la modification de l'un ne garantit pas une disposition analogue dans l'autre. Elle considère que sur le fond les positions de chaque groupe ont été clairement exposées et retranscrites dans le PL 11415-A. Pour elle, il convient donc à ce stade de procéder au vote.

Le commissaire socialiste partage ce point de vue. Il précise que l'expérience pilote de la transformation du conseil d'administration a eu lieu en 2006, soit avant le rejet par la voie de deux référendum de ce modèle de gouvernance prôné par le Conseil d'Etat. Une adaptation à la volonté sortie des urnes s'avérerait par conséquent nécessaire. Enfin, il ne voit pas de raisons de

surseoir à un vote sur la loi spéciale puisque la question de la composition des Conseils d'administration n'apparaît pas dans le projet de loi-cadre.

Un commissaire Vert, estimant quant à lui que le renvoi en commission avait pour vocation de lier le traitement du PL 11415 à celui du PL 11391, propose de geler le vote sur le PL 11415 dans l'attente que la commission se soit prononcée sur le PL 11391.

Les représentants du MCG réfutent cette perception. Ils insistent sur le fait que la modification substantielle présentée par le PL 11415 ne figure pas dans le PL 11391. Ils sont convaincus que le fait que certains commissaires souhaitent l'y inclure n'enlève rien au fait que les deux projets de lois puissent être traités distinctement. Ils se prononcent en faveur d'un vote immédiat.

Un représentant PLR mentionne que souvent dans la commission sont évoquées les notions de cohérence et de systématique. Il lui semble par conséquent nécessaire de traiter prioritairement la loi-cadre avant la loi spéciale. Il pense que l'insistance des autres membres de la commission à traiter tout d'abord le PL 11415 se résume à « des raisons purement politiciennes ».

Ce à quoi la représentante d'EAG lui rétorque que, lorsque la majorité était inversée, celle-ci n'a pas hésité à décider du sort des projets de lois sur la BCGe et Palexpo qui étaient également connexes au PL 11391.

La discussion étant close, le président procède au vote d'entrée en matière sur le PL 11415-A :

Pour:	5 (1 EAG, 1 S, 1 UDC, 2 MCG)
Contre :	4 (1 Ve, 1 PDC, 2 PLR)
Abstention :	–

L'entrée en matière sur le PL 11415-A est acceptée.

Le président soumet ensuite à discussion l'amendement de la représentante d'EAG, qui en rappelle brièvement la teneur. A savoir :

« Article 9 alinéa 1 : Le conseil d'administration est désigné pour une durée de 5 ans. Il est composé de la manière suivante :

- a) 1 président, nommé par le Conseil d'Etat ;
- b) 2 membres désignés par le Conseil d'Etat ;
- c) 1 membre élu par le personnel ;
- d) 2 membres désignés par les communes genevoises ;
- e) un membre par parti représenté au Grand Conseil et désigné par ce dernier. »

Un représentant du PLR considère que l'Hospice général fonctionne à la « satisfaction générale » dans sa composition actuelle. Il affirme que « l'Hospice se trouvait dans une situation calamiteuse » avant la réforme de son conseil d'administration, et que cette situation aurait résulté de ce qu'il qualifie de « politisation à outrance » de son conseil. Il annonce que le PLR s'oppose fermement à une politisation, dont il est persuadé qu'elle va à l'encontre des principes de « bonne gouvernance » reconnus internationalement. Il regrette ce qu'il tient pour un coup de force de la majorité de circonstance face à une institution qui ne souhaiterait pas cette modification et face au Conseil d'Etat qui n'y est également pas favorable.

La représentante d'EAG réfute les critiques exprimées par le représentant PLR. Elle relate que les faits reprochés à l'Hospice général découlent de décisions politiques que ce dernier était contraint d'appliquer, et non de sa propre faute. La responsabilité des conséquences de ces décisions politiques lui a néanmoins été indûment imputée. Ce qui a contribué à disqualifier injustement cette institution. Elle en tient pour preuve des documents qui avaient fait alors l'objet de diffusion et qu'elle serait en mesure de retrouver si nécessaire. Elle invite le représentant PLR à prouver le cas échéant ses allégations.

Le représentant PLR incrimine la représentante d'EAG au motif qu'elle a été employée de l'Hospice général et la renvoie à son devoir de réserve. Celle-ci lui fait remarquer que ces éléments ont été largement et publiquement évoqués à l'époque et qu'ils ne relèvent donc pas du champ du devoir de réserve. Le même député fait en outre référence au devoir de réserve des députés. A quoi, le président rappelle que tous y sont soumis.

Le commissaire socialiste revient sur les règles d'incompatibilité, dont le rappel par le président lui paraît pertinent. Il signale que la représentante d'EAG ne faisant pas partie de la direction, il n'y a en l'occurrence pas d'incompatibilité. Il se réfère ensuite à un avis de droit du professeur Bellanger qui énonce qu'il n'y a pas d'irrégularité à ce qu'une personne concernée par une question s'exprime à son propos.

Le représentant PLR se défend de mettre en cause l'avis de droit de M. Bellanger ou la participation de la représentante d'EAG au présent débat, mais incrimine ce qu'il considère comme une « attaque un peu virulente et émotionnelle ».

La représentante d'EAG remarque que sa réaction face à une accusation, faussement répandue, est tenue pour émotionnelle et non pas comme l'expression de son indignation. Elle tient cette dernière remarque pour sexiste.

A la question d'un commissaire Vert qui s'inquiète de la compatibilité du PL 11415, si l'amendement est accepté, avec le PL 11391, M. Mangilli répond que « dans un souci légistique, il propose de supprimer la durée de cinq ans mentionnée à l'art. 9 al. 1 du PL 11415, puisqu'elle est déjà présente dans la loi générale. Selon la teneur actuelle, le président du conseil d'administration ne peut pas être un conseiller d'Etat ; cette incompatibilité est supprimée dans l'amendement. Si la nouvelle teneur de l'art. 9 de la LHG entrerait en vigueur et que la LOIDP ne l'était pas, alors le président du conseil ne pourrait pas être un conseiller d'Etat ».

Suite à l'échange précité entre le représentant PLR et la représentante d'EAG, le commissaire PDC dit se rappeler « qu'entre 2004 et 2008 le pouvoir politique a dû intervenir après avoir eu connaissance d'un certain nombre de problèmes graves notamment financiers, causés par un conseil d'administration pléthorique et qui ne gérait pas son affaire ». Il estime regrettable « de la part de la gauche en particulier de vouloir gripper une mécanique qui fonctionne bien ».

La représentante d'EAG précise que la présence au sein du conseil d'administration de représentants des partis présents au Grand Conseil n'a pas même été invoquée dans les griefs qui ont été en son temps portés à l'encontre de l'Hospice général. Elle réfute ces faux procès, tant à l'égard du Conseil d'administration de l'époque que de la « Gauche ».

Enfin, elle observe de surcroît que, en l'état, on ne peut considérer que l'Hospice général soit « une mécanique qui fonctionne bien » et qu'il suffirait pour s'en rendre compte d'être un tant soit peu à l'écoute de sa direction et de son personnel plutôt que d'afficher un incondtionnel et idéologique satisfécit.

Les partis qui le souhaitaient s'étant exprimés, le président soumet au vote l'amendement proposé par EAG à l'article 9 alinéa 1 :

¹ Le conseil d'administration est désigné pour une durée de 5 ans. Il est composé de la manière suivante :

- a) 1 président, nommé par le Conseil d'Etat ;
- b) 2 membres désignés par le Conseil d'Etat ;
- c) 1 membre élu par le personnel ;
- d) 2 membres désignés par les communes genevoises ;
- e) un membre par parti représenté au Grand Conseil et désigné par ce dernier.

Pour :	5 (1 EAG, 1 S, 1 UDC, 2 MCG)
Contre :	4 (1 Ve, 1 PDC, 2 PLR)
Abstention :	–

L'amendement à l'art. 9 al. 1 est accepté.

M. Mangilli fait remarquer que la durée de 5 ans est déjà prévue dans le PL 11391. Il annonce qu'il reviendra le cas échéant par souci légistique avec un amendement sur ce point lors du traitement du PL 11391.

Le président soumet au vote l'article 1 tel qu'amendé :

Pour:	5 (1 EAG, 1 S, 1 UDC, 2 MCG)
Contre :	4 (1 Ve, 1 PDC, 2 PLR)
Abstention :	–

L'article 1 souligné est accepté tel qu'amendé.

Le président met aux voix l'article 2 :

Entrée en vigueur

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

Pour:	5 (1 EAG, 1 S, 1 UDC, 2 MCG)
Contre :	3 (1 PDC, 2 PLR)
Abstention :	1 (1 Ve)

L'article 2 souligné est accepté.

Vote d'ensemble sur le projet de loi tel qu'amendé :

Pour:	5 (1 EAG, 1 S, 1 UDC, 2 MCG)
Contre :	4 (1 Ve, 1 PDC, 2 PLR)
Abstention :	–

Le PL 11415-A tel qu'amendé est accepté dans son ensemble.

Rapport d'étape

Au terme de ce dernier tout de piste, le PL 11415-A a été donc amendé et accepté. Reste à vérifier si une prochaine plénière, dont l'échéance a été reportée sine die par un délibéré et importun renvoi en commission, lui réservera un sort identique. C'est le vœu de l'actuelle majorité et l'on ne peut qu'espérer que cette volonté perdure ; mais comme le faisait remarquer plus avant la rapporteuse : les voies du Grand Conseil sont... parfois impénétrables.

Reste donc à espérer qu'en l'occurrence la cohérence et la constance prévalent. C'est à cette fin que la majorité de la Commission législative vous invite, Mesdames, Messieurs les députés, à voter le PL 11415 tel qu'il a été amendé par la Commission législative.

Projet de loi (11415)

modifiant la loi sur l'Hospice général (LHG) (J 4 07)

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

Art. 1 Modification

La loi sur l'Hospice général, du 17 mars 2006, est modifiée comme suit :

Art. 9, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ Le conseil d'administration est désigné pour une durée de 5 ans. Il est composé de la manière suivante :

- a) 1 président, nommé par le Conseil d'Etat ;
- b) 2 membres désignés par le Conseil d'Etat ;
- c) 1 membre élu par le personnel ;
- d) 2 membres désignés par les communes genevoises ;
- e) un membre par parti représenté au Grand Conseil et désigné par ce dernier.

Art. 2 Entrée en vigueur

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

Date de dépôt : 4 avril 2016

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M. Jean-Marc Guinchard

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission législative a été appelée à traiter à nouveau le PL 11415 en date du 5 février suite au renvoi décidé par une majorité du Grand Conseil lors de sa session des 28 et 29 janvier. Alors que le représentant de l'UDC s'était abstenu lors des travaux en commission dans le cadre du premier traitement de ce PL, ce parti a changé d'avis en plénière, faisant ainsi basculer la majorité. Le renvoi en commission a été néanmoins soutenu aussi par ce parti, qui ne s'est ensuite plus prononcé sur ses motifs de changement.

Lors de ses derniers travaux, la commission est entrée en matière sur l'acceptation de ce projet de loi, puis a accepté les propositions de la majorité d'introduire dans la composition du conseil d'administration un représentant par parti représenté au Grand Conseil.

Pour la minorité de la commission, les arguments qui étaient les siens lorsqu'elle était majoritaire lors des premiers travaux n'ont pas changé :

- il est contre-productif et contraire à toutes les règles de bonne gouvernance de surcharger les conseils d'administration, et ce en dépit du fait que le conseil actuel, déjà doté de 9 membres, a donné la preuve qu'il pouvait fonctionner de façon efficace et harmonieuse, sans politisation excessive, et avant tout pour le bien des usagers de l'Hospice général ;
- d'autre part, lors de cette séance du 5 février, les membres de la minorité ont demandé en vain de geler les travaux sur le PL 11415 en attendant la finalisation de ceux concernant les PL 11391 sur l'organisation des institutions de droit public (LOIDP), ce qui aurait été parfaitement logique et cohérent.

Ces arguments n'ont pas été entendus et c'est à une courte majorité que la commission a accepté l'entrée en matière, approuvé les amendements présentés par EAG visant à une politisation majeure du conseil

d'administration et refusé tout gel du projet en attendant le fin des travaux sur le PL 11391.

Conclusions

Mesdames et messieurs les députés,

Dans la droite ligne des PL 11412 (Palexpo) et PL 11414 (BCGE), le PL 11415 tente, sous couvert de démocratie revalorisée, d'alourdir et de compliquer la tâche du conseil d'administration de l'Hospice général.

Depuis sa mue, cet établissement, allégé d'un conseil politisé et pléthorique, peut enfin gérer sa mission dans l'intérêt des moins favorisés de notre canton, sous le contrôle démocratique, bien réel celui-ci, de notre Grand Conseil.

Compte tenu du fait que les arguments exposés ci-dessus n'ont pas été entendus par la majorité de la commission, nous vous recommandons de ne pas suivre le préavis de la commission et de ne pas entrer en matière sur ce PL 11415.