

*Projet présenté par les députés :*

*M<sup>mes</sup> et MM. Pierre Nicollier, Diane Barbier-Mueller, Céline Zuber-Roy, Alexandre de Senarclens, Pierre Conne, Véronique Kämpfen, Jacques Apothéloz, Jean-Pierre Pasquier, Fabienne Monbaron, Alexis Barbey, Vincent Subilia, Charles Selleger, Cyril Aellen, Bertrand Buchs, Jacques Blondin, Claude Bocquet, Delphine Bachmann, Souheil Sayegh, Patricia Bidaux, Olivier Cerutti*

*Date de dépôt : 27 août 2020*

## **Projet de loi**

**modifiant la loi sur les établissements publics médicaux (LEPM) (K 2 05) (Préservez notre hôpital par une gouvernance centrée sur les compétences !)**

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

### **Art. 1 Modifications**

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

### **Art. 20 Composition (nouvelle teneur)**

<sup>1</sup> Le conseil d'administration prévu à l'article 6 de la présente loi est constitué de 7 à 9 membres, qui présentent des compétences dans un ou plusieurs domaines suivants : santé, gestion, ressources humaines, finances, droit, assurances et transfert technologique. Le profil des membres doit pouvoir garantir une formation d'opinion autonome et objective. Les membres doivent en outre s'identifier aux objectifs stratégiques du canton.

<sup>2</sup> Pendant la durée de leur mandat, les membres du conseil d'administration peuvent être révoqués par le Conseil d'Etat pour de justes motifs.

**Art. 20A, al. 4 (nouvelle teneur)**

<sup>4</sup> Sur invitation du conseil d'administration, les membres du comité de direction peuvent assister avec voix consultative aux séances dudit conseil.

**Art. 21A, al. 3, lettre a (abrogée)****Art. 2      Modification à une autre loi**

La loi sur l'organisation des institutions de droit public (LOIDP, A 2 24), du 22 septembre 2017, est modifiée comme suit :

**Art. 15      Nomination (nouvelle teneur)**

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat nomme par voie d'arrêté les membres des conseils en veillant au respect des articles 14, alinéas 4 et 5, et 16 à 21.

<sup>2</sup> A l'exception des Hôpitaux universitaires de Genève, il est lié par les propositions de candidatures formulées par le Grand Conseil, les communes, le personnel de l'institution et les autres entités disposant, de par la loi, d'un droit de proposition.

<sup>3</sup> Cet arrêté est rendu public, ainsi que la composition du conseil.

**Art. 3      Entrée en vigueur**

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

## ***EXPOSÉ DES MOTIFS***

Mesdames et  
Messieurs les députés,

### *Défis stratégiques majeurs*

Les HUG sont un pilier central de notre système de santé, pour la prise en charge de la population, pour son rôle social, pour la médecine hautement spécialisée, pour la recherche et pour la formation du personnel de santé. Il est primordial de préserver notre hôpital et de le préparer à faire face aux défis qui l'attendent.

Des évolutions significatives ont déjà eu lieu dans notre environnement. Nous pouvons mentionner la situation concurrentielle qui s'est durcie, avec la décision du 16 janvier 2019 du Tribunal administratif fédéral<sup>1</sup> ne permettant plus aux hôpitaux cantonaux de bénéficier d'une enveloppe globale mais forçant un paiement lié aux prestations, mais également les enjeux régionaux qui se complexifient.

Nous observons également que les coûts d'investissements dans les nouvelles technologies augmentent année après année. Nous devons nous réjouir de notre capacité à faciliter les diagnostics et les traitements : détection des tumeurs par radio-isotopes, imagerie robotique endo-lumineuse, détection précoce des lésions tumorales – DNA-circulant, développement de la chirurgie avec guidance radiologique, ciblage des lésions tumorales en radiothérapie. Il sera cependant de plus en plus difficile pour les hôpitaux de pouvoir assumer les coûts liés à leur adoption.

Face à ces défis, les HUG, dans leur rapport d'évaluation (08.2017), soulignaient déjà que « l'organisation du conseil d'administration et des organes internes doit être renforcée pour continuer d'assurer le bon fonctionnement de l'institution ».

### *Principes de bonne gouvernance*

Contrairement aux autres hôpitaux universitaires suisses, les HUG sont relativement mal équipés pour faire face à ces défis. En effet, le conseil d'administration est pléthorique et les critères pour en faire partie ne relèvent ni de l'indépendance de ses membres, ni de leur connaissance de notre système de santé, ni de leur vision de notre environnement.

---

<sup>1</sup> Arrêt TAF C-5017/2015

Selon la Fondation Ethos<sup>2</sup>, « la composition et l'organisation du conseil d'administration sont de toute première importance pour un succès à long terme ». Le conseil doit assurer à la fois la diversité des compétences et la présence de membres indépendants.

Pour Ethos, afin de pouvoir être considéré comme indépendant, un administrateur doit :

- a) ne pas avoir (ou avoir eu) de fonction exécutive au sein de l'organisation ;
- b) ne pas être ou représenter une partie prenante de l'organisation (actionnaire, fournisseur, client, Etat, collaborateurs) ;
- c) ne pas être ou représenter un consultant, partenaire commercial ou financier de l'organisation ;
- d) ne pas avoir de lien de parenté avec un important actionnaire ou un membre dirigeant de l'organisation ;
- e) ne pas avoir de mandat croisé ;
- f) ne pas recevoir d'autre rémunération substantielle de l'organisation ;
- g) ne pas siéger dans le conseil d'administration depuis plus de 10 ans.

La gouvernance des HUG ne répond malheureusement pas à la grande majorité de ces critères. Les membres sont d'ailleurs même officiellement présentés comme des « représentants » (source, site internet HUG) : 7 représentants des partis, 6 représentants du Conseil d'Etat, 3 représentants du personnel, 1 représentant de l'AMG, 1 représentant du CHUV et 1 représentant des Conseils généraux limitrophes... Tous ces représentants des partenaires clefs de l'institution doivent bien entendu être consultés dans la gestion de l'institution, mais les critères de qualification actuels pour être membre du conseil ne correspondent pas à une gouvernance éthique. De nombreuses organisations possèdent des comités consultatifs accueillant les représentants, partenaires et collaborateurs pour asseoir leurs décisions.

Les membres du conseil d'administration ont la responsabilité d'assurer la haute direction et la haute surveillance de la société (art. 716a CO). Ceci signifie que le conseil d'administration ne doit pas s'impliquer dans la gestion opérationnelle. Or, nous pouvons constater que des membres du conseil d'administration sont membres des comités de gestion de tous les départements, validé dans la loi – art. 21A, al. 3.

---

<sup>2</sup> Ethos, Fondation suisse pour un développement durable, regroupe actuellement 225 caisses de pension et fondations d'utilité publique. Elle a pour buts de promouvoir l'investissement socialement responsable et de favoriser un environnement au bénéfice de la société civile actuelle et future.

Plus grave encore, ce système de gouvernance défavorise les compétences externes qui pourraient apporter une vision plus large de notre système de santé et donc des solutions originales aux défis que l'institution se doit de relever.

### *Gouvernance des entreprises de la Confédération*

Dès 2006, le Conseil fédéral a défini sa stratégie en termes de gouvernance des régies publiques. En 2009, celle-ci a été complétée, résultant en une liste de 37 principes directeurs relatifs à l'aménagement, à la gestion et au contrôle des entités autonomes de la Confédération (cf. Administration fédérale des finances).

Nous remarquons que le canton et les HUG ne répondent pas à plusieurs éléments clefs de cette liste. Parmi ceux-ci, nous pouvons mentionner :

- Les entités de la Confédération devenues autonomes disposent de structures légères et les compétences au niveau des différents organes sont clairement règlementées.
- Les membres doivent répondre à un profil d'exigences pour garantir une formation d'opinion autonome et objective.
- Des conflits d'intérêts durables excluent l'appartenance au conseil d'administration.
- Pendant la durée de leur mandat, les membres des organes des établissements peuvent être révoqués pour de justes motifs.
- La Confédération ne doit être représentée dans les conseils d'administration (...) que si ses intérêts ne peuvent pas être défendus adéquatement en l'absence de ces représentants.

La législation actuelle ne permet malheureusement pas aux HUG de répondre à ces critères.

### *Cour des comptes*

La Cour des comptes (CdC) a quant à elle mené un audit sur la gouvernance des Hôpitaux universitaires de Genève en 2017 (rapport 120). Le rapport présente 17 recommandations. Parmi celles-ci, nous pouvons souligner la proposition d'une révision de la LEPM, objet de ce PL. La CdC indique en effet que « les attributions formelles du CA, définies dans la loi sur les établissements publics médicaux (LEPM) il y a plus de 20 ans, ne sont plus en adéquation avec l'activité stratégique du CA ». Le Conseil d'Etat

propose certains changements dans le PL 12588, actuellement en commission, changements, pour la plupart, complémentaires à ce projet.

La CdC indique également que « le conseil travaille de manière plus efficace lorsqu'il conserve une taille limitée tout en réunissant des administrateurs fortement engagés dans leur fonction, indépendants, apportant à l'entreprise une large diversité de compétences et d'expérience ainsi que des profils variés (sexe, âge, nationalité). Pour une composition équilibrée du conseil d'administration de sociétés d'une certaine importance, le conseil devrait compter cinq à huit membres pour pouvoir assurer une bonne répartition des membres au sein des divers comités. »

Concernant l'implication des administrateurs dans les comités de gestion, la CdC note que « le rôle de l'administrateur délégué dans un comité de gestion départemental génère des interrogations fortes auprès de plusieurs administrateurs quant à leur rôle dans cette instance ».

Finalement, en relation avec la présence des membres du conseil de direction lors des séances du conseil d'administration, la CdC indique que « bien que cette présence soit prévue par les dispositions légales (art. 20A LEPM), il en résulte que les membres du Conseil d'administration ne sont jamais entre eux durant une séance formelle ».

### *Comparaison suisse*

Un bref comparatif nous permet de voir que les HUG sont à la traîne par rapport aux autres hôpitaux universitaires suisses en termes de bonne gouvernance. Le CHUV est le dernier en date à changer son modèle. En juin 2019, le parlement cantonal a en effet approuvé une initiative parlementaire (réf. 19INI006) à une large majorité, permettant la création d'un conseil d'administration de 7 à 9 membres choisis par le Conseil d'Etat sur leurs compétences.

Tous les autres hôpitaux universitaires possèdent déjà des conseils de taille plus réduite que les HUG, avec des profils de membres permettant de bénéficier de savoirs transverses avec d'autres organisations et institutions.

<b>Institution</b>	<b>Conseil d'administration</b>
HUG	20 membres représentant (i) les partis, (ii) le Conseil d'Etat, (iii) les employés, (iv) le CHUV et (v) les Conseils généraux
CHUV (selon initiative parlementaire votée le 25.06.19)	7 à 9 membres nommés par le Conseil d'Etat sur la base de leurs compétences et expériences – <i>Conseil pas encore constitué</i>
Universitätspital Basel	5 à 9 membres nommés par le Conseil d'Etat sur la base de leurs compétences et expériences, dont un professeur en santé publique de l'EPFL, une responsable de la transplantation travaillant en Allemagne et un professeur de l'Université de Zurich
UniSpital Zürich	5 à 7 membres nommés par le Conseil d'Etat sur la base de leurs compétences et expériences, dont la responsable des soins de l'hôpital de Bâle, le directeur médical de l'hôpital de l'Ile (Berne) et la responsable des soins aux personnes âgées de Winterthur
Inselspital Bern (Hôpital de l'Ile)	7 membres nommés par le Conseil d'Etat sur la base de leurs compétences et expériences pour 2 ans avec entre autres une responsable d'une institution de formation professionnelle ainsi que d'EMS, un spécialiste de la médecine ambulatoire, un membre du CA de la SUVA (assurance)

### *Hôpital de la Broye*

Avant de clore cet exposé des motifs, nous nous permettons de revenir sur le dernier exemple de changement de paradigme dans la gestion des hôpitaux publics qui a eu lieu à l'hôpital de la Broye (HIB). En juin 2020, le conseil d'établissement (équivalent du conseil d'administration) a décidé de démissionner en bloc pour être remplacé par des membres sélectionnés sur leurs compétences plutôt que sur des critères politiques.

Cette décision a été prise après que deux audits ont pointé des « défaillances » dans la gouvernance, constatant notamment que le conseil d'établissement, en « s'impliquant dans de nombreuses tâches au niveau opérationnel, n'est pas parvenu à se concentrer pleinement sur sa

responsabilité stratégique ». L'HIB, comme les autres établissements hospitaliers, « fait face à un environnement de plus en plus complexe en termes d'organisation des soins et de gestion financière ». Ces défis rendent « nécessaire d'élargir les compétences du conseil d'établissement et de fonder le choix des membres sur des critères d'expertise davantage que sur des considérations géopolitiques ».

### *Rôle du parlement*

Les modifications proposées dans ce projet n'engendrent aucun changement quant au rôle et aux responsabilités du Grand Conseil. Ses prérogatives restent inchangées, soit la haute surveillance de l'institution, la validation des rapports de gestion, la validation des comptes ainsi que l'adoption du financement cantonal.

### *Conclusion*

Les HUG sont une institution solide, de qualité, sur laquelle la population a la chance de pouvoir compter. Néanmoins, son modèle de gouvernance ne correspond plus aux exigences posées par notre environnement, avec un conseil d'administration pléthorique de représentants qui par ailleurs s'impliquent dans son exploitation. Ce modèle n'est plus présent dans aucun autre hôpital universitaire suisse et disparaît également des hôpitaux régionaux.

Nous ne voulons pas risquer de ne plus pouvoir faire face aux nombreux défis des HUG pour les prochaines années : garantie de l'offre et de la qualité pour une population vieillissante, formation, garantie des prestations à la recherche, adaptation aux enjeux régionaux et transfrontaliers, ainsi que tous les défis liés à l'évolution numérique.

En vue des défis majeurs qui s'annoncent, nous vous recommandons de bien vouloir soutenir ce projet de loi afin de garantir à la population l'accès à un hôpital de qualité qui peut compter sur une gouvernance centrée sur les compétences et l'expérience, pour dégager la vision lui permettant de continuer à briller dans le futur.

## **Conséquences financières**

La réduction du nombre d'administrateurs n'implique aucune augmentation de charges.

La conséquence financière principale est liée à la baisse de revenus des partis, qui pourrait devenir un frein à l'adoption de cette loi. En effet, la

pratique veut que les représentants des partis versent à leur formation un pourcentage des revenus liés à leur participation au conseil. L'adoption de cette loi engendrera donc des pertes pour certains partis pour des sommes pouvant monter jusqu'à 6 chiffres par législature.

Ceci ne devrait pas être une raison valable de refuser ce projet.

### Tableau comparatif et commentaires article par article

Loi actuelle	Propositions de modifications
<i>La loi sur les établissements publics médicaux (LEPM – K2 05)</i>	
<p><b>Art. 20 Composition</b></p> <p>Le conseil d'administration prévu à l'article 6 de la présente loi est composé des membres suivants :</p> <p>a) 1 membre par parti politique représenté au Grand Conseil, désigné par celui-ci;</p> <p>b) 6 membres désignés par le Conseil d'Etat;</p> <p>c) 2 membres désignés par le Conseil d'Etat, sur proposition :</p> <p>1° du département chargé de la santé du canton de Vaud,</p> <p>2° des présidents des Conseils départementaux des départements français limitrophes;</p> <p>d) le président de l'Association des médecins du canton de Genève;</p> <p>e) 3 membres élus par le personnel.</p>	<p><b>Art. 20 Composition</b></p> <p><sup>1</sup> Le conseil d'administration prévu à l'article 6 de la présente loi est constitué de 7 à 9 membres, qui présentent des compétences dans un ou plusieurs domaines suivants : santé, gestion, ressources humaines, finances, droit, assurances et transfert technologique. Le profil des membres doit pouvoir garantir une formation d'opinion autonome et objective. Les membres doivent en outre s'identifier aux objectifs stratégiques du Canton.</p> <p><sup>2</sup> Pendant la durée de leur mandat, les membres du conseil d'administration peuvent être révoqués pour de justes motifs.</p>
<p><b>Art. 20A Comité de direction</b></p> <p><sup>4</sup> Les membres du comité de direction assistent avec voix consultative aux séances du conseil d'administration.</p>	<p><b>Art. 20A Comité de direction</b></p> <p><sup>4</sup> Sur invitation du conseil d'administration, les membres du comité de direction peuvent assister avec voix consultative aux séances dudit conseil.</p>

**Art. 21A Chefs des départements médicaux**

*Comités de gestion*

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

- a) un membre du conseil d'administration;
- b) le responsable des soins;
- c) le responsable de l'administration;
- d) un membre du personnel élu.

**Art. 21A Chefs des départements médicaux**

*Comités de gestion*

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

- a) le responsable des soins;
- b) le responsable de l'administration;
- c) un membre du personnel élu.

*Loi sur l'organisation des institutions de droit public (LOIDP, A2 24)*

**Art. 15 Nomination**

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat nomme par voie d'arrêté les membres des conseils. Sous réserve du non-respect des articles 14, alinéas 4 et 5, et 16 à 21, il est lié par les propositions de candidatures formulées par le Grand Conseil, les communes, le personnel de l'institution et les autres entités disposant, de par la loi, d'un droit de proposition.

<sup>2</sup> Cet arrêté est rendu public, ainsi que la composition du conseil.

**Art. 15 Nomination**

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat nomme par voie d'arrêté les membres des conseils en veillant au respect des articles 14, alinéas 4 et 5, et 16 à 21.

<sup>2</sup> A l'exception des Hôpitaux universitaires de Genève, il est lié par les propositions de candidatures formulées par le Grand Conseil, les communes, le personnel de l'institution et les autres entités disposant, de par la loi, d'un droit de proposition.

<sup>3</sup> Cet arrêté est rendu public, ainsi que la composition du conseil.

## **Explicatif article par article**

### *Loi sur les établissements publics médicaux (LEPM – K2 05)*

#### **Art. 20 Composition**

**Al. 1** La composition du conseil d'administration est modifiée, passant de 20 membres choisis par de nombreuses et différentes parties, à 7 à 9 membres choisis sur la base de leurs compétences.

2 cautèles sont ajoutées :

(i) les membres doivent être indépendants ;

(ii) les membres doivent s'identifier aux objectifs stratégiques du canton.

Ces deux éléments permettent de garantir que le conseil d'administration œuvrera toujours pour les intérêts du canton.

**Al. 2** La possibilité est introduite pour le Conseil d'Etat de révoquer un membre du conseil d'administration pour des raisons justement motivées. Un administrateur doit répondre à de nombreux critères déjà existants dans la LOIDP (p. ex. devoir de fidélité envers l'institution, devoir de diligence...), mais, actuellement, sans conséquence directe lors d'un comportement inadéquat.

#### **Art. 20A Comité de direction**

**Al. 4** Cet alinéa permet au conseil d'administration de décider quand il est nécessaire au comité de direction d'être présent lors de ses séances, afin de garantir son indépendance. A noter, le PL12588 présenté par le Conseil d'Etat propose également une modification en ligne avec ce principe.

#### **Art. 21A Chefs des départements médicaux – Comités de gestion**

**Al. 3** Cette modification élimine la présence d'un membre du conseil d'administration dans les comités de gestion. Les comités de gestion sont en effet des organes exécutifs et y intégrer un membre de l'organe de contrôle crée un conflit d'intérêts.

### *Loi sur l'organisation des institutions de droit public (LOIDP, A2 24)*

#### **Art. 15 Nomination**

Cette modification donne la possibilité aux HUG de posséder un conseil d'administration désigné selon un mode qui diffère des autres entités mentionnées dans la loi.