



Date de dépôt : 6 octobre 2023

Rapport

de la commission législative chargée d'étudier le projet de loi de André Pfeffer, Stéphane Florey, Virna Conti, Christo Ivanov, Sébastien Thomas, Gilbert Catelain modifiant la loi sur l'organisation des institutions de droit public (LOIDP) (A 2 24)
(Election des présidents des conseils d'administration des établissements de droit public principaux par leurs membres : éviter le fait du Prince !)

Rapport de majorité de Cyril Mizrahi (page 3)

Rapport de minorité de Virna Conti (page 24)

Projet de loi (13099-A)

**modifiant la loi sur l'organisation des institutions de droit public (LOIDP)
(A 2 24)** (*Election des présidents des conseils d'administration des établissements de droit public principaux par leurs membres : éviter le fait du Prince !*)

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

Art. 1 Modification

La loi sur l'organisation des institutions de droit public, du 22 septembre 2017,
est modifiée comme suit :

Art. 38, al. 2 (nouvelle teneur) et al. 3 (nouveau)

² Le Conseil d'Etat nomme les membres.

³ Le conseil d'administration élit son président parmi ses membres.

Art. 2 Entrée en vigueur

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

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de Cyril Mizrahi

La commission législative a étudié ce projet de loi sous la présidence de Dilara Bayrak lors des deux séances suivantes : 1^{er} juillet et 16 septembre 2022. Les procès-verbaux ont été tenus par Maurice Sila. Fabien Mangilli, directeur de la direction des affaires juridiques de la chancellerie (ci-après : DAJ), Coralie Pasche, directrice adjointe de la DAJ, Marigona Iseni, avocate stagiaire de la DAJ, et Tina Rodriguez, secrétaire scientifique du Secrétariat général du Grand Conseil (ci-après : SGGC), ont assisté aux travaux de la commission sur cet objet. Qu'elles et ils en soient ici remerciés.

Séance du 1^{er} juillet 2022 : présentation du projet

L'auteur explique qu'il ne s'agit que d'un alinéa, d'une ligne, afin de corriger un dysfonctionnement. Dernièrement, tout le monde a pu lire dans la presse qu'une dame, nommée par le Conseil d'Etat présidente d'un conseil d'administration, s'est vu par la suite démettre de son poste par le même Conseil d'Etat, avant de faire recours et d'avoir gain de cause. Le projet de loi ne concerne pas uniquement ce cas ; l'auteur voit ce dernier comme un accident de vélo, après lequel on s'aperçoit qu'un casque peut avoir son utilité. Le député estime que la règle doit être revue, car la base d'un institut de droit public est d'avoir une certaine autonomie. Le minimum à ce titre serait donc que le conseil nomme lui-même son président.

A contrario, si l'on devait maintenir les règles actuelles, il faudrait alors que le Conseil d'Etat ait le pouvoir de voter la démission du président d'un conseil. En effet, il peut sinon y avoir une personne, nommée par le Conseil d'Etat, qui, si elle ne peut être démise clairement par ce dernier, attaque la décision devant les tribunaux, et parallèlement doit continuer à défendre les intérêts du gouvernement dans son rôle d'administrateur. La situation doit donc être corrigée.

L'auteur a, par hasard, rencontré la personne concernée par l'affaire, dans la Vieille-Ville, et celle-ci lui a dit ne pas savoir pourquoi elle avait été démise et vouloir contester la décision devant les tribunaux. On sait qu'elle a eu gain de cause. Pourtant, récemment, on a pu lire dans la presse que cette personne renonçait à la présidence du conseil d'administration et au conseil lui-même. Ce type de situation est inacceptable et c'est pour cette raison que l'auteur demande de changer une ligne dans la loi.

Une commissaire (PLR) constate que le projet de loi a été déposé suite à la révocation à l'aéroport, qui a été entre-temps cassée par un arrêt de la Cour de justice. La Cour a considéré, en tout cas en mesure provisionnelle, que le Conseil d'Etat n'avait pas la capacité de révoquer, à part pour faute. La députée demande si cet arrêt et cette précision ne changent pas la problématique évoquée par l'auteur du projet, en ce que l'accident n'a pas vraiment eu de conséquence.

L'auteur estime au contraire que l'arrêt de la Cour de justice montre le dysfonctionnement du système, dans lequel le Conseil d'Etat peut nommer le président, mais pas le révoquer. Si effectivement la personne ne peut pas être révoquée, la situation devient telle que le gouvernement est en litige avec une personne qui doit parallèlement défendre ses intérêts au sein de l'institution ; c'est une absurdité à corriger. L'auteur du projet répète en outre que l'incident de l'aéroport a attiré son attention sur le problème, mais qu'il ne faut pas les lier. Il précise de surcroît que la personne avait déclaré dans la presse qu'elle ne comptait en aucun cas démissionner. Si elle avait eu droit à un « parachute doré », ce serait également inadmissible.

La commissaire (PLR) précitée demande si l'auteur du projet ne pense pas qu'il y a un intérêt à ce que le Conseil d'Etat sache, en tout cas au début, qu'il a des relations de confiance avec le président, avec lequel il devra travailler en tant qu'autorité de surveillance. Supprimer l'impact du Conseil d'Etat sur le choix du président pourrait engendrer des choix conflictuels qui ne seraient pas dans l'intérêt de l'institution concernée.

L'auteur pense que c'est un faux problème, car le Conseil d'Etat nomme une grande part des administrateurs, par exemple de l'aéroport, et a une grande influence sur les autres administrateurs nommés. Sur question de la commissaire (PLR), l'auteur explique que l'on pourrait penser que le Conseil d'Etat a une certaine influence sur les choix des partis gouvernementaux. Le plus important est que l'on a voulu, à Genève, avoir des instituts de droit public qui soient autonomes, dès lors il faut favoriser cette autonomie. Le CHUV, dans le canton de Vaud, est un service de l'Etat, dont le Conseil d'Etat est le chef direct, mais les HUG sont un institut de droit public autonome ; il faut respecter cette règle et donner aux instituts un minimum d'autonomie.

Un commissaire (S) relève pour commencer que cela ferait le plus grand bien à l'UDC d'avoir un conseiller d'Etat afin de pouvoir en mesurer l'influence sur le reste du parti. En outre, le député comprend que le projet de loi est une réaction aux événements de l'aéroport, mais reste sceptique par rapport à ce qui est proposé. En effet, la présidente était aussi représentante du Conseil d'Etat et, à partir du moment où une personne représente une autorité, il est malheureux qu'elle puisse perdurer dans sa fonction alors qu'elle n'est

pas en phase avec la politique de ladite autorité. La représentativité est donc importante, de la même manière que les représentants des partis politiques représentent aussi le positionnement de leurs partis sur les sujets spécialisés du conseil d'administration. Le commissaire ne voit pas comment le projet de loi répond à cette problématique, car même si la présidence devait échoir à d'autres membres du conseil d'administration, on se retrouverait avec les mêmes désaccords sur les objectifs du conseil d'administration entre le Conseil d'Etat et son représentant. Le commissaire demande quelle est la corrélation entre ce qui est proposé et les événements de l'aéroport, ou si le projet est plus large que cela.

L'auteur répète qu'il a remarqué les dysfonctionnements qu'il veut corriger à la suite de ce qu'il s'est passé à l'aéroport, mais qu'il ne faut pas faire de lien entre ce cas précis et ce projet de loi. Le député explique ensuite que le souci évoqué par le commissaire (S), en cas d'inadéquation entre le Conseil d'Etat et son représentant, existe puisque celui-là ne peut pas démettre celui-ci. L'auteur du projet de loi n'y aborde pas ledit souci, mais il y a un lien, car si le Conseil d'Etat ne peut pas révoquer un président ou un administrateur qui ne lui conviendrait pas, la question se pose de savoir s'il devrait pouvoir le nommer en premier lieu. L'auteur trouve tout cela illogique. Concernant l'influence que le Conseil d'Etat a auprès des instituts de droit public, il ne faut pas se leurrer : dans un institut autonome comme les HUG, financé directement à 50% par l'Etat, il est évident que le Conseil d'Etat fait la pluie et le beau temps ; on peut dès lors se demander si l'exécutif doit, en plus, nommer directement le président du conseil d'administration. L'auteur estime que non, pour des raisons d'autonomie de l'institut, mais surtout car il trouve illogique de pouvoir nommer quelqu'un sans pouvoir le démettre par la suite.

Le commissaire (S) précité imagine un scénario sur lequel il aimerait la réaction de l'auteur, dans lequel les conseils d'administration seraient maîtres du processus de décision de désignation de la présidence. Il y a des conseils d'administration, comme celui de l'aéroport, ou des membres sont des représentants du personnel.

Le commissaire (S) demande, si la présidence du conseil d'administration était occupée par un représentant du personnel, qui aurait donc un rôle de supervision de la direction, c'est-à-dire la hiérarchie du personnel, si cela ne poserait pas un problème.

L'auteur répond que cette situation se présente absolument partout. Si, au sein du conseil d'administration d'UBS, tous les administrateurs étaient des représentants du personnel, ils nommeraient un représentant du personnel comme président. L'auteur estime que les gens qui sont nommés

administrateurs d'un institut de droit public ont une certaine responsabilité liée à cette fonction, et que cela devrait être à eux de nommer le président.

Le commissaire (EAG) précise que le système, tel qu'il est conçu, ne peut se résumer en disant que les administrateurs nommés par le Conseil d'Etat le représentent. En effet, il y a des entités qui désignent des membres, mais ces derniers, une fois membres, doivent endosser la charge de membres du conseil d'administration, dont ils doivent défendre les intérêts. Ces membres ne sont pas aux conseils d'administration ès qualités de représentants du Conseil d'Etat, et les conseils d'administration ne sont pas des mini-parlements où des entités envoient des représentants défendre leurs intérêts ; souvent, une chimie se fait et les gens s'attachent à l'institution. Evidemment, l'apport d'une personne désignée par EAG ou le PLR sera différent, mais apporter cette pluralité est justement le but du système, comme la gauche l'a défendu lors de deux référendums successifs qu'elle a remportés.

Sa dernière remarque étant adressée au commissaire (S) précité, le commissaire (EAG) continue en s'adressant à l'auteur à propos du projet de loi de ce dernier. Le commissaire (EAG) estime que ledit projet présente un certain intérêt, ainsi que quelques problèmes, et qu'il ne s'est pas encore décidé à cet égard. Le député prend note des considérations concernant l'illogisme d'un système où le Conseil d'Etat peut nommer quelqu'un, mais pas le démettre, mais remarque que nommer le droit au conseil d'administration d'élire son président, sans lui donner non plus le droit de le démettre, ne résout pas ce problème. Le commissaire (EAG) défend l'idée de pouvoir démettre le Conseil d'Etat, mais n'est pas très suivi sur ce point, il note donc que le fait d'élire quelqu'un ne donne pas le droit de le démettre. La commission elle-même a élu sa présidente, mais ne peut pas la démettre. Il semble en conclusion au commissaire (EAG) que l'argument de l'auteur concernant le *statu quo* s'applique aussi à la situation qui serait issue de son propre projet de loi.

L'auteur ne peut pas répondre ; il a simplement constaté que le Conseil d'Etat ne peut pas démettre quelqu'un qu'il a nommé, mais ne peut pas répondre quant à un conseil d'administration qui voudrait démettre son président qu'il a lui-même élu. Le député propose de laisser la question ouverte pour le moment.

Le commissaire (EAG) note que, d'après la disposition actuelle, le Conseil d'Etat nomme les membres et désigne le président. Evidemment, le Conseil d'Etat va chercher les membres qu'il va désigner, dont le président, avec qui il a déjà discuté de sa future désignation. Ce sont en fait des présidents semi-professionnels ; le président des SIG consacre probablement un mi-temps à cette activité. Le Conseil d'Etat doit donc aller chercher quelqu'un qui a les

épaules, sa confiance, et du temps à consacrer. Si le conseil d'administration élit le président, il n'aura pas forcément de président potentiel sous la main. Bien sûr, le Conseil d'Etat pourrait choisir quand même quelqu'un qu'il proposerait en partant du principe que l'élection n'est que pure formalité, mais il semble que l'auteur ait déposé son projet de loi dans le but d'obtenir un gain d'indépendance pour le conseil d'administration. Le commissaire (EAG) demande en conséquence comment le profil adapté pour devenir président du conseil d'administration sera déniché.

L'auteur commence par rappeler qu'il y a des présidents de conseil d'administration qui ont d'autres fonctions à plein temps, comme M^c Canonica, qui est président du conseil d'administration des HUG et travaille à plein temps dans son étude. Ensuite, il est clair qu'il doit y avoir une pluralité et un sens des responsabilités, et chaque administration a des devoirs et exigences diverses, comme le secret de fonction ; il y a donc déjà une sélection à l'entrée du collège. La sélection à faire pour le président du collège est la même que pour n'importe quelle société : la Conseil d'Etat ne nomme pas pour président de Rolex ou UBS, mais ces dernières entreprises peuvent trouver des présidents capables, il n'y a pas de raison que les conseils d'administration d'instituts de droit public n'y arrivent pas. De surcroît, ce n'est évidemment pas parce que le Conseil d'Etat n'a plus la compétence légale de nommer le président qu'il ne peut pas faire de recommandations. L'auteur ne croit en effet pas une seule seconde que le Conseil d'Etat n'a pas de rôle prépondérant dans ces instituts de droit public, d'une part car il en est propriétaire, d'autre part car ces instituts fonctionnent la plupart du temps avec des subventions.

Le commissaire (EAG) admet que, M^c Canonica reste avocat, tout comme M. Balestra, président des SIG, reste camionneur, mais il assure que ceux-ci doivent consacrer au moins entre 40 et 50% de leur temps de travail à ces postes, qui sont clairement semi-professionnels.

L'auteur demande à son préopinant s'il pense réellement que les membres d'un conseil d'administration seraient incapables de prendre ce genre de considérations en compte pour nommer leur président.

Le commissaire (EAG) répond qu'il faut réfléchir à un processus de nomination pour rechercher, spécifiquement, un président. Le député a été membre du conseil d'administration et du bureau des SIG, et pense en avoir été un bon, mais il n'aurait jamais pris la présidence du conseil d'administration.

L'auteur répond que, dans ce cas-là, quelqu'un d'autre aurait été nommé.

Le commissaire (EAG) en convient, mais explique que pour trouver un bon président de conseil d'administration, qui ait les compétences et le temps, il faut s'y prendre à l'avance. Le député imagine, sinon, qu'il faudrait élire le conseil d'administration sans le président, nommer un président provisoire, engager une recherche pour trouver l'oiseau rare, demander au Conseil d'Etat de le nommer comme membre du conseil d'administration, et finalement l'élire. Pragmatiquement, l'avantage de la situation actuelle est que le Conseil d'Etat règle ces considérations en son sein.

L'auteur demande au commissaire (EAG) si un amendement à son projet de loi, disant que le conseil d'administration élit le président parmi ses membres et sur recommandation du Conseil d'Etat, pourrait lui convenir. L'auteur ajoute qu'il accorde une grande importance à l'instance qui a la compétence de choisir le président, qui n'est pas uniquement symbolique. Pour le député, le Conseil d'Etat a, quoiqu'il arrive, un rôle prépondérant et une grande autorité, cependant, pour des raisons de principe, un institut de droit public autonome devrait pouvoir nommer son organe supérieur.

Le commissaire (EAG) n'est toujours pas convaincu, mais est prêt à y réfléchir. Il rappelle qu'il y a déjà eu une baisse effective de l'autorité du Conseil d'Etat dans les conseils d'administration à travers le fait que les magistrats n'en sont plus membres. Aux SIG, les conseillers d'Etat de tutelle successifs, ainsi d'ailleurs qu'un conseiller administratif de la Ville, siégeaient directement autour de la table. Quand un conseiller d'Etat est assis autour de la table, avec ses pouvoirs, sur la fixation des tarifs par exemple, cela lui donne forcément un certain ascendant, qui a été depuis perdu. Le commissaire (EAG) n'est donc pas persuadé qu'il soit nécessaire de faire un pas supplémentaire en ce sens, indépendamment du fait que cela pose des problèmes concrets relativement importants.

Une commissaire (MCG) demande si l'auteur a des informations sur la rémunération des présidents de conseil d'administration, qui lui semble parfois extrêmement élevée.

L'auteur ne peut pas répondre, mais passe le relai à un commissaire (S), pour son expertise sur les rémunérations des membres de conseils d'administration.

M^{me} Pasche explique que ces montants sont en pratique fixés dans le ROIDP. Elle précise que, pour les établissements de droit public principaux, il s'agit de l'art. 5 du règlement, selon lequel la présidence touche 120 000 francs, le vice-président 7500 francs, le président d'une commission ou d'un comité 7500 francs, et les membres 5000 francs, ce en sus des jetons de présence (sauf pour la présidence). L'art. 6 concerne, lui, les autres

institutions de droit public, et accorde 45 000 francs à la présidence et 7500 francs au vice-président.

La commissaire (MCG) explique qu'elle a posé cette question, car elle voit que certains conseillers d'Etat favorisent leurs amis depuis longtemps, leur accordant par ce biais de jolies rémunérations. Pour cette raison, elle serait favorable au projet de loi.

Le commissaire (S) précité estime que la problématique soulevée par l'auteur est réelle, et que les événements récents sont le signe d'un certain dysfonctionnement. Le député rappelle que l'aéroport, même autonome, est un établissement de droit public qui est 100% propriété de l'Etat. On peut dès lors se poser la question de savoir comment une personne, nommée par le Conseil d'Etat pour le représenter, car c'est le rôle de la présidence du conseil d'administration, peut continuer à tenir ce rôle en l'absence de confiance entre les deux. Dès lors, l'Etat n'est plus représenté, et c'est effectivement problématique. Cependant, le commissaire (S) ne pense pas que le projet de loi apporte la réponse. En outre, le député pense qu'il faut distinguer entre les différentes institutions de droit public : certaines, comme l'université, sont proches de ce que les juristes appellent des corporations de droit public, avec une démocratie interne à laquelle il faut laisser une place. L'aéroport, lui, n'est pas une sorte de mini-démocratie, et le président est bien plus qu'une sorte de *primus inter pares*, comme sa rémunération le montre. Que la politique de rémunération soit critiquable, c'est une chose, et les socialistes la critiquent souvent, mais il ne serait pas très sain que l'aéroport devienne complètement indépendant, et soit gouverné uniquement par les différents intérêts et les différentes visions politiques qui y sont représentées. On se retrouverait avec des rapports de force internes, entre des représentants du personnel, des usagers, des entreprises, des partis, etc., pour désigner un président, ce qui serait peu sain. L'Etat, qui est propriétaire de l'aéroport, doit pouvoir désigner son ou sa présidente. En conclusion, le commissaire (S) trouve le modèle proposé difficilement généralisable, en tout cas pour des institutions telles que l'aéroport.

Concernant la problématique de l'ancienne présidente du conseil d'administration de l'aéroport, le commissaire (S) rappelle qu'il y a eu un accord, dont on ne sait rien, ce qui pose des problèmes de transparence. Les socialistes ont abondamment défendu la transparence, par des projets de lois ou lors du rapport sur les activités par exemple, mais il n'y a toujours pas de pleine transparence sur les rémunérations, comme pour cet accord, qui concerne tout de même l'argent du contribuable. Pour le député, il y a donc un dysfonctionnement clair, et le projet de loi n'apporte pas de réponse ; il faut apporter d'autres modèles. Pour sa part, le commissaire (S) souhaite que les

députés parlent du projet de loi au sein de leurs groupes, car il s'agit d'une question de principe sur laquelle ils devraient pouvoir se prononcer à un stade précoce. Il propose aussi de questionner par écrit le Conseil d'Etat, le département et les différentes institutions de droit public concernées.

Un commissaire (PLR) se limiterait pour le moment à une audition du Conseil d'Etat. Le député aimerait en effet éviter d'interroger la Terre entière s'il se dégage rapidement que le projet n'aura pas de majorité.

L'auteur se réjouit que le commissaire (S) précité partage son avis quant à l'existence d'un dysfonctionnement. L'auteur estime que la réponse qu'il donne à ce dysfonctionnement est une réponse ; une autre réponse serait que l'alinéa 3 soit « le Conseil d'Etat élit son président parmi ses membres et, en cas d'absence de confiance, peut le démettre », qui rétablirait une situation logique.

La commissaire (MCG) précitée pointe que, d'après ce qu'elle a lu dans la presse, l'affaire de l'aéroport résulte d'orgueils égratignés. On aurait en effet entendu l'ancienne présidente critiquer M. Dal Busco. Si le magistrat ne se représente pas, c'est parce qu'il sait que la majorité de la population est fâchée par les décisions qu'il prend, et que Mme Moinat, la présidente de l'AIG, a dit tout haut ce que la majorité de la population pense tout bas. La commissaire (MCG) estime en conséquence que le projet de loi va dans le bon sens.

La présidente est en désaccord avec sa préopinante. La présidente explique que Mme Moinat s'est peut-être prononcée sur la politique de M. Dal Busco, mais qu'elle n'a certainement pas dit ce que la majorité de la population pense tout bas. Ceux qui sont en désaccord avec la politique du magistrat ont en effet largement l'occasion de l'énoncer et aucun besoin de le cacher. Concernant le projet de loi, la présidente trouve compliqué de se prononcer, d'autant plus qu'il ne répond pas vraiment à la problématique. Cependant, le projet peut permettre à la commission d'apprécier la situation à l'aéroport et la question de la possibilité et de la capacité du Conseil d'Etat à démettre la présidence. Cela voudrait dire cependant qu'à chaque changement de magistrat, la présidence pourrait être démise pour manque de confiance, ce qui serait problématique pour les institutions. La présidente partage pour le surplus l'idée que ce n'est pas parce que les institutions concernées sont autonomes qu'elles ne font pas partie de l'administration.

La présidente propose, sans opposition, d'auditionner le Conseil d'Etat, avant de voir s'il est nécessaire d'auditionner, ne serait-ce que par écrit, les institutions concernées, notamment les TPG, l'Hospice général, les HUG, l'IMAD et l'aéroport.

Séance du 16 septembre 2022 : audition de Mauro Poggia, conseiller d'Etat, et Michèle Righetti, chancelière ; vote

M. Poggia propose de commencer à donner sa position politique, avant que la chancelière ne donne des éléments plus juridiques.

M. Poggia expose que, par suite de la décision du Conseil d'Etat de révoquer la présidente du conseil d'administration (CA) d'une régie publique, s'est posée la question de savoir, si le gouvernement peut révoquer ceux qu'il a nommés, quelle indépendance il faut attendre d'un président d'une régie publique, et s'il faudrait, dans certaines circonstances, interdire au Conseil d'Etat de revenir sur ce qu'il a fait.

Aujourd'hui, la loi est claire, et les présidents sont nommés par le Conseil d'Etat. Historiquement, c'étaient les conseillers d'Etat des départements de tutelle qui présidaient directement les conseils d'administration. Le prédécesseur de M. Poggia était donc président du conseil d'administration, tandis que M. Poggia lui-même a été membre avec droit de vote, et n'est maintenant que membre avec voix consultative. Il y a donc eu, à l'initiative du Conseil d'Etat, une volonté de laisser plus d'autonomie aux régies publiques, tout en conservant à l'exécutif un droit de regard assez proche pour pouvoir répondre aux critiques sur la gérance des régies. Ces dernières pourraient être régies de manière totalement autonome, sans droit de regard aucun, mais ce n'est pas la volonté actuelle du législateur, qui est que ces établissements restent sous le contrôle de l'Etat, et sous la tutelle du magistrat responsable, qui répond aussi du bon fonctionnement des régies publiques.

M^{me} Righetti explique que le projet de loi vise à modifier la LOIDP, qui, quand elle a été adoptée, avait pour but de clarifier le rôle et la répartition des compétences entre le Conseil d'Etat et le Grand Conseil. Aujourd'hui, à la suite du mouvement de recul du contrôle du magistrat relaté par M. Poggia, les conseils d'administration des établissements publics autonomes ont leurs responsabilités de gestion, sous la surveillance du Conseil d'Etat, tandis que le Grand Conseil exerce la haute surveillance. Le Conseil d'Etat surveille ces établissements, qui restent de droit public et exercent une tâche de droit public, et fixe leurs lignes stratégiques sur la base des lois cantonales. En conséquence, le Conseil d'Etat nomme les membres du conseil d'administration et en désigne le président. On peut voir ici la logique de la LOIDP, à savoir que les entités concernées appartiennent au canton, ce qui légitime un dispositif permettant à celui-ci d'exercer la surveillance.

M^{me} Righetti indique que le processus de nomination des membres et de désignation du président est le même pour toutes les entités ; or, le projet de loi prévoit de changer le système de désignation du président des six entités

principales, tout en laissant les choses en l'état pour les autres établissements ; au-delà du fait que l'on considère ou non la réforme nécessaire, le fait de dissocier certains établissements est délicat.

Un autre point à considérer est que les membres du conseil d'administration représentent différents intérêts. Le conseil d'administration des HUG comporte par exemple des représentants français, vaudois, du Conseil d'Etat et du Grand Conseil. Dès lors, si le conseil d'administration élit le président en son sein, la question se posera de savoir quels intérêts représentera ce dernier, en plus de la problématique de savoir si un Français ou un Vaudois serait légitime à être à la tête de l'institution. Le but du conseil d'administration est de pouvoir réunir ces différents intérêts et de gérer l'institution ensemble, et on peut se demander quelle sera la légitimité du président par rapport à cette multiplicité d'intérêts.

M. Poggia explique que le projet de loi a deux buts, un but clairement énoncé, et un but implicite.

Pour M. Poggia, le but énoncé est de changer celui qui désigne le président du conseil d'administration. Le magistrat se demande sur quelle base cela se ferait ; si un politicien français était nommé à la tête du conseil d'administration des HUG, car il s'est avéré le plus éloquent lors de la campagne électorale interne, cela poserait des questions. Le Conseil d'Etat n'aura donc pas son mot à dire dans la désignation du président, ce qui pose la problématique de la relation de confiance. Aujourd'hui, les magistrats ne sont plus présents, si l'on veut bien les laisser parler, que pour donner leur avis sur les sujets du conseil d'administration, alors même qu'ils sont chefs du département de tutelle, et responsables, vis-à-vis de la haute surveillance du Grand Conseil, du dysfonctionnement éventuel de l'institution. Il est donc important que les conseillers d'Etat puissent avoir des séances avec les présidents de CA pour que les uns puissent indiquer leurs préoccupations aux autres. Les magistrats doivent aussi avoir la certitude que les conseils d'administration ne leur cachent rien. En conséquence, il est important que le Conseil d'Etat nomme les présidents de CA, puis assume les conséquences de cette nomination. Si ce pouvoir de nomination échappait aux magistrats, ceux-ci pourraient se voir imposer une personne, qui serait leur courroie de transmission au sein du CA, alors qu'ils n'auraient pas confiance en elle ; la confiance ne se mesure évidemment pas de manière scientifique, mais dépend d'une alchimie, des relations humaines, tout en étant à l'épreuve de l'expérience. Par ailleurs, il faut garder en tête que le président ne dirige pas l'établissement, mais son CA.

Le but implicite est celui de la révocation. En effet, c'est ce qui a posé problème dans la situation qui a donné lieu à la réflexion qui sous-tend le dépôt

du projet de loi. La question était de savoir si le Conseil d'Etat pouvait résilier le mandat du président du CA en raison de la disparition du lien de confiance, et la justice a tranché en disant que, sauf juste motif, assimilé au concept du droit du travail, ce n'est pas possible. En conséquence, la personne que le Conseil d'Etat a nommée doit rester à son poste jusqu'à l'échéance du délai, en l'occurrence le 30 novembre de l'année prochaine. C'est une décision que l'on peut critiquer, car la Cour de justice a considéré qu'il n'y avait pas d'élément dans la loi permettant la révocation du président, alors que le lien de confiance est essentiel pour nommer un président de CA ; reste que la disparition dudit lien n'est pas suffisante, à moins de changer la loi pour y intégrer un motif supplémentaire. En conséquence, si le souci des signataires du projet de loi est d'éviter que le Conseil d'Etat ne se sépare hâtivement et pour de mauvaises raisons d'un président, cela est réglé par la situation juridique actuelle. Bien entendu, si le président du CA vole dans la caisse ou viole de manière réitérée son devoir de discrétion, il est possible de s'en séparer.

La commissaire (MCG) demande pourquoi le CA choisirait moins bien son président que ne le fait le Conseil d'Etat. Concernant le lien de confiance évoqué par le magistrat, la députée rappelle que le conseiller d'Etat concerné ne voulait pas de contrôles à l'aéroport au début du covid et bouche aujourd'hui les rues. La commissaire (MCG) estime donc qu'il y a de bonnes raisons de ne pas avoir confiance en l'exécutif.

M. Poggia répond que, si l'on n'a pas confiance en un conseiller d'Etat, alors on attend les prochaines élections, et on ne le réélit pas. En outre, si le conseiller d'Etat propose le président des CA sous sa tutelle, c'est le Conseil d'Etat qui nomme, et il est déjà arrivé qu'une personne ne soit pas nommée car les discussions suite à sa proposition ont montré des doutes sur sa capacité à mener cette tâche à bien. C'est donc un conseiller d'Etat nommé par le peuple qui choisit une personne avec qui il a une relation de confiance, et qui lui servira d'interlocuteur dans une institution qui est fondamentale pour délivrer des prestations à la population, et dont le fonctionnement devra être contrôlé par le conseiller d'Etat de tutelle, voire le Conseil d'Etat *in corpore*, qui en répond devant le Grand Conseil. Le CA, quant à lui, est composé de membres désignés par le Conseil d'Etat, mais aussi de représentants du personnel et d'acteurs associatifs ou économiques. L'on sait que ce qui sort des urnes n'est pas forcément toujours idéal et, même si une personne désignée en son sein par le CA est honnête et compétente, cela ne veut pas dire qu'elle sera la mieux à même, aux yeux du Conseil d'Etat, d'identifier les problématiques et de les anticiper, pour pouvoir ensuite les remonter à l'exécutif et les prévenir. M. Poggia, s'il doit répondre de quelqu'un, souhaite pouvoir le choisir

lui-même ; on ne peut pas désigner quelqu'un pour lui, en disant que cette personne devra l'avertir d'éventuels dysfonctionnements, et dire au magistrat qu'il en est responsable. En outre, les personnes qui sont nommées à la tête d'établissements publics autonomes ont maintenant eu des activités spécifiques qui les rendent compétentes pour cette tâche, et ne sont plus comme avant des gens qui se voient nommés comme médaille politique pour services rendus. C'est donc maintenant les compétences que le Conseil d'Etat va chercher, ce qui est une heureuse évolution, mais ces compétences doivent être associées à un élément subjectif, propre au Conseil d'Etat et en particulier au magistrat de tutelle, à savoir le lien de confiance.

La commissaire (MCG) demande si le simple fait que le Conseil d'Etat nomme les membres du CA ne suffit pas à faire le tri. La députée rappelle en outre l'article 8 LOIDP, selon lequel c'est le CA entier qui est sous la surveillance du Conseil d'Etat.

M^{me} Righetti explique que, même si la loi dit que l'exécutif nomme le CA, c'est en fait souvent sur proposition d'entités tierces ; le Conseil d'Etat ne peut alors refuser que dans certaines limites de respect des conditions légales, par exemple l'interdiction du cumul. Si la marge de manœuvre du Conseil d'Etat est pleine et entière concernant les membres qu'il désigne lui-même, elle est très limitée à propos des membres désignés par d'autres institutions, sans possibilité de refuser les propositions, sauf motifs objectifs comme les normes légales. De surcroît, les membres défendent certains intérêts au sein du CA, d'où l'intérêt d'avoir une vision du Conseil d'Etat qui permette de peser l'ensemble de ces intérêts au service de la politique publique de l'institution. C'est d'autant plus vrai qu'il est important que les relations du CA soient bonnes avec l'exécutif, mais aussi avec les CA d'institutions exerçant au sein de la même politique publique ; l'IMAD et les HUG doivent avoir une relation de confiance avec M. Poggia, mais aussi entre eux. Il est donc important d'avoir cette vision surplombante concernant la politique publique concernée.

M. Poggia ajoute qu'il ne faut pas confondre nommer et choisir ; le Conseil d'Etat nomme formellement les membres du conseil d'administration, mais ne peut les refuser que si des conditions légales font défaut ; ce sont les entités, par exemple les partis politiques, qui choisissent. L'exécutif pourrait estimer qu'un autre membre du parti politique qui nomme serait plus compétent, mais n'a pas son mot à dire là-dessus.

La commissaire (MCG) évoque le problème des gens qui quittent leur parti, mais restent membres du CA où ils ont été nommés.

M. Poggia explique que ce problème est distinct ; pour le régler, il faudrait aussi prévoir une solution dans la loi, car, actuellement, il n'est effectivement pas possible de remplacer un membre de CA qui démissionnerait de son parti.

La commissaire (MCG) demande s'il ne faudrait pas prévoir la majorité qualifiée pour certains votes, de sorte à donner moins d'importance aux non-Genevois.

M. Poggia répond que c'est un vaste débat. Pour commencer, tous les établissements publics autonomes ne sont pas si stratégiques. En outre, les membres de CA doivent tout de même en principe avoir un lien avec Genève ; le magistrat ne se souvient plus si le domicile dans le canton est exigé, certainement pas dans le cas de représentants français ou vaudois, mais le but est aussi de créer des synergies.

Un commissaire (S) évoque la nouvelle jurisprudence de la Chambre administrative de la Cour de justice mentionnée par les auditionnés ; le député retient que, suite à cette décision, le Conseil d'Etat s'est tout de même séparé de la personne concernée, mais en l'indemnisant, ce qui semble signifier que ladite personne a été payée à ne rien faire.

M. Poggia confirme que la personne a été payée à ne rien faire ; on pourrait lui demander, si elle a autant à cœur l'intérêt de la collectivité, si cet état de fait ne la dérange pas.

Le commissaire (S) demande si la situation actuelle, dans laquelle soit on accepte la loi et on continue à travailler avec une personne en qui on n'a plus confiance, soit on paie une indemnité, est adéquate. Le député suggère une troisième option, à savoir changer la loi, et demande quelle est la position du Conseil d'Etat suite à l'arrêt mentionné de la Cour de justice, et si l'exécutif a l'intention de proposer un projet de loi, car le *statu quo* lui paraît délicat.

M. Poggia explique ne pas avoir l'intention de déposer un projet de loi pour le moment, même si la situation actuelle ne le satisfait pas. Il est évident qu'il faut protéger le président du CA de décisions arbitraires et de sautes d'humeur, même si, en regardant ces dernières années, on ne peut pas dire que le Conseil d'Etat soit capricieux. Il reste vrai que la Chambre administrative de la Cour de justice aurait pu arriver à une autre conclusion, en disant que, comme la condition première pour nommer quelqu'un est la relation de confiance, on peut destituer cette personne en cas de disparition de cette confiance, sous réserve d'arbitraire ; le tribunal a préféré prendre une position très légaliste basée sur le silence de la loi.

Si l'on veut mettre dans la loi la possibilité de destituer un président, il est possible de commencer par des contrats de durée déterminée, pour s'assurer que les choses vont bien, puis de faire des contrats de durée déterminée

successifs. Cependant, il n'est pas sain non plus que le président doit travailler avec une épée de Damoclès sur la tête, car la relation de confiance à exiger est bilatérale. M. Poggia estime, en précisant qu'il ne s'agit que de sa position personnelle, qu'il faudrait la possibilité de résilier le contrat avec un délai de préavis de trois mois, ce qui chiffrerait les conséquences financières à 30 000 francs environ. Le Conseil d'Etat estime pour l'instant que le sujet est trop émotionnel et que le risque de légiférer de manière peu réfléchi est trop important pour le moment.

M^{me} Righetti explique que la difficulté dans la loi est que le texte dit que les membres du CA sont nommés pour cinq ans, sans que rien ne soit précisé pour le président ; la Cour de justice a reconnu que la durée de la nomination du président n'était pas fixée dans la loi, mais a considéré que, comme l'arrêté du Conseil d'Etat nommait les membres pour cinq ans, et visait à son alinéa 1 les membres et à son alinéa 2 le président, ledit arrêté englobait le tout. En conséquence, la réflexion ira probablement dans le sens d'une plus grande précision sur les durées de désignation, car si la loi impose cinq ans pour les membres, la question est de savoir s'il faut nommer le président aussi pour cinq ans de manière systématique ou non. Il est vrai que la fonction du président est réglée de manière différente et particulière dans la loi, donc le Conseil d'Etat a une certaine marge de manœuvre, tout en étant attaché à une gouvernance qui soit aussi sereine et paisible que possible. Il faut donc trouver le bon équilibre entre la relation de confiance et la possibilité de désigner, le cas échéant, pour une durée déterminée. A ce stade, durcir les choses dans un projet de loi peut être une solution, mais qui n'est pas privilégiée pour le moment. Pour le moment, le Conseil d'Etat réfléchit à la nomination des membres, et en particulier à celle du président ; il faut peut-être s'intéresser à la question de la durée de désignation, puisque, selon la loi, la seule contrainte du Conseil d'Etat est de désigner parmi les membres du CA, en fonction de son analyse de l'opportunité, et sans limites de temps. Peut-être sera-t-il possible de préciser à la commission comment se positionne le Conseil d'Etat sur la question à l'orée du prochain renouvellement des CA, en 2023.

M. Poggia ajoute que les échéances des mandats tombent sur le 30 novembre, donc 6 mois après le début de la législature. Le but est précisément de permettre aux nouveaux conseillers d'Etat de décider s'ils vont, ou non, continuer avec le président désigné par leur prédécesseur ; on voit donc bien qu'il y a une relation, voulue, entre celui qui est à la tête du département et le président du CA. La question maintenant est de savoir que faire une fois ce dernier désigné. Le président pourrait être renouvelé d'année en année, avec la problématique déjà évoquée de l'insécurité du président qui pourrait nuire à la sérénité de son travail ; M. Poggia ne pense pas que cela serait une bonne

chose, mais admet que cela peut être un moindre mal. Une autre option serait d'avoir un délai de révocation avec préavis. Le magistrat répète cependant que le Conseil d'Etat n'est pas encore prêt à déposer un projet de loi, car il y a encore beaucoup d'émotion, qu'il faut laisser retomber ; après tout, les situations dans lesquelles il faut se poser la question de se séparer d'un président de CA se comptent sur les doigts d'une main.

La présidente demande dans quelle disposition est prévu le délai de six mois avant de pouvoir se séparer d'un président de CA.

M. Poggia répond qu'il ne s'agit que de réflexions. Le magistrat avait proposé environ trois mois de préavis si le choix de conclure des contrats de durée déterminée renouvelable n'était pas retenu. Tout le monde constate aujourd'hui qu'être lié à quelqu'un jusqu'à une échéance fixe est problématique. La question est de savoir si, dans une relation aussi particulière, avec de surcroît des sommes importantes payées par l'Etat, l'on peut se payer le luxe de garder quelqu'un sans confiance ou de le payer pour ne rien faire.

M. Poggia rappelle que, dans la situation à la base du projet de loi, c'est la Cour de justice qui a imposé à l'exécutif de payer la personne dont il voulait se séparer ; l'autre option était de continuer à travailler avec cette personne jusqu'à l'échéance, même après le bris du lien de confiance, ce qui est difficile à envisager concernant la direction de l'Aéroport international de Genève.

M^{me} Righetti ajoute que le Conseil d'Etat avait gagné sur mesures provisionnelles, et qu'il y avait donc déjà un nouveau président en place ; or, les allées et venues à la présidence du CA d'une entité de cette importance ne sont pas souhaitables.

La présidente demande, si ce rapport de confiance est si important, pourquoi le Conseil d'Etat ne souhaite pas proposer de projet de loi, surtout si les discussions ont déjà eu lieu à l'intérieur du collège.

M. Poggia pointe que la commission est en ce moment saisie d'un projet de loi qui vise à exclure toute intervention de l'Etat dans la nomination du président.

La présidente répond que cela n'empêche pas le Conseil d'Etat de venir devant la commission avec des propositions.

M. Poggia explique que cela n'empêche pas non plus un député de venir avec des propositions. La question qui se pose maintenant est de savoir ce que la commission fera du projet de loi ; si celui-ci est écarté, alors le Conseil d'Etat reviendra avec des propositions. Le magistrat ne croit pas pertinent de venir avec des propositions diamétralement opposées au projet de loi. Bien entendu, si la commission demande clairement au gouvernement de venir avec un projet

concret qu'elle soutiendra, cela sera à considérer, mais, dans le cas contraire, le choix du moment politique appartient au Conseil d'Etat.

Une commissaire (UDC) a l'impression, à entendre M. Poggia, que la présidence des CA est une histoire de copinage, d'amitié et de sentiments. Pourtant, objectivement, le CA a des devoirs, et il en va de même de ses membres. Il faut relever de surcroît que le CA est collégial, ce qui implique un devoir de solidarité entre ses membres et envers l'extérieur, et donc le Conseil d'Etat, ce qui signifie qu'*in fine* le lien de confiance de l'exécutif se fait avec tous les membres du CA. La commissaire (UDC) trouverait plus logique que le CA puisse choisir celui que l'on pourrait appeler son délégué de classe.

M. Poggia estime que la question de la commissaire (UDC) exprime une méconnaissance des relations entre le Conseil d'Etat et le président du CA. Ce dernier n'est en effet pas un simple secrétaire général ou un *primus inter pares*, et sa tâche ne se limite pas à présider les séances du CA ; le président a des relations avec le Conseil d'Etat en dehors du CA, et discute la stratégie de l'établissement avec lui. Pour un chef de département, le président est quelqu'un qui connaît les dossiers, ne compte pas son temps, et avec qui il a des contacts pour voir comment améliorer la situation. A titre d'exemple, il est évident qu'il y a en ce moment des contacts très fréquents entre le président des SIG et M. Hodgers ; il est d'une importance capitale que ces contacts se passent bien. Généralement, si l'on souhaite que les établissements publics autonomes restent publics tout en étant autonomes, il faut qu'ils gardent des relations de confiance avec l'Etat, de sorte que l'exécutif ne découvre pas les problématiques touchant les établissements par hasard.

Le commissaire (PDC) relève que M. Poggia a donné l'exemple d'un président français ou vaudois qui serait élu par les membres du CA, et demande comment le magistrat accueillerait l'élection du représentant de la médecine générale, connaissant les frictions entre les hôpitaux et la médecine générale.

M. Poggia explique que, si cette élection était fondée sur la loi, il ne pourrait qu'en prendre acte, mais que, si le représentant en question avait une position hostile à la politique du DSPS, cela risquerait d'enrailer un rouage de l'Etat. En effet, les HUG doivent pouvoir anticiper ce qu'ils entendent faire. Par exemple, si les HUG souhaitent nommer un chef de département et préfèrent un médecin parisien avec d'excellentes qualifications à deux praticiens internes à l'institution, il sera bien qu'ils puissent expliquer au magistrat qu'ils s'appêtent à prendre cette décision et quelles en sont les raisons, tout en sachant que M. Poggia n'aura bien sûr pas son mot à dire, afin d'éviter que ce dernier, poussé par son parti, ne réagisse mal lorsqu'il lira la décision dans le journal.

La commissaire (MCG) demande ce qu'il se passera si un président de CA démissionne.

M. Poggia répond qu'il a le droit de le faire et que le gouvernement ne peut qu'en prendre acte. Le Conseil d'Etat cherchera alors immédiatement un candidat de substitution, tandis que le vice-président assurera l'intérim en cas de vacance.

La commissaire (MCG) demande si, en gardant à l'esprit que le but des institutions de droit public est l'intérêt général, le CA ne devrait pas avoir une autonomie et ne pas être aux ordres du gouvernement.

M. Poggia répond que le CA a cette autonomie, par exemple le président du CA des HUG a souvent un avis avec lequel il est en désaccord ; ce n'est pas parce que les présidents sont nommés par le Conseil d'Etat qu'ils sont les subalternes du chef de département. M. Poggia estime important de choisir des gens loyaux et honnêtes, qui expriment leurs divergences ; le problème survient quand le désaccord devient un conflit.

La commissaire (MCG) relève qu'il semble que c'est un bruit de couloir qui a mis le feu aux poudres à l'aéroport.

M. Poggia répète que la confiance est quelque chose qui ne se mesure pas ; le magistrat comprend que, si un chef de département apprend qu'un président tient des propos qui montrent du mépris à son égard, la confiance soit rompue.

La commissaire (MCG) remarque que l'ancienne présidente de l'aéroport aurait pu présenter ses excuses.

M. Poggia explique que, si le président des HUG disait que le magistrat n'a rien à faire dans sa position et devrait être remplacé, il le convoquerait, puis, si ledit président reconnaissait ses propos, il lui demanderait de démissionner. Bien entendu, le président des HUG est intelligent et ne fera pas cela et, s'il lui était demandé de démissionner, il le ferait. Il est possible que le conflit ait été mal géré, mais lorsque la situation et les positions sont bloquées, il faut trancher pour que l'institution fonctionne.

Le commissaire (S) précité revient sur le fait que le Conseil d'Etat souhaite attendre avant de déposer un éventuel projet de loi. Le député remarque que, s'il votera personnellement contre, il est possible que l'entrée en matière soit votée. Le cas échéant, le commissaire (S) préférerait que le Conseil d'Etat vienne avec sa proposition plutôt que d'attendre que le projet de loi avance.

M. Poggia rappelle que, si l'entrée en matière est acceptée, cela veut dire que la commission est prête à entrer en matière sur l'idée que le Conseil d'Etat ne nomme plus les présidents de CA. Il serait donc contradictoire et suicidaire pour le Conseil d'Etat de venir avec un projet de loi proposant de lui donner le

droit de mettre les présidents à la porte. En effet, soit la commission est totalement inconsistante, et elle ne l'est évidemment pas, soit, dès lors qu'elle entre en matière, elle considère que le Conseil d'Etat n'a plus son mot à dire sur le choix des présidents, et donc *a fortiori* n'a pas son mot à dire sur leur démission. Le Conseil d'Etat ne peut donc faire une proposition permettant d'éviter que l'épisode malheureux de l'Aéroport se renouvelle que si le vote d'entrée en matière rejette le projet de loi.

Le commissaire (S) précité comprend la lecture que fait M. Poggia du vote d'entrée en matière, mais explique qu'il en existe une autre lecture, à savoir de certains de la commission qui préfèrent que la question soit réglée une fois pour toutes plutôt que d'attendre ; le député préfère que le Conseil d'Etat soit actif.

M. Poggia explique que, s'il est décidé de mettre en place un système permettant de se séparer d'un président nommé avant l'échéance, l'entrée en vigueur devrait être prévue pour la prochaine nomination, le 1^{er} décembre 2023. Cependant, il faut au préalable interpellier les CA et leur demander ce qu'ils pensent d'une disposition allant en ce sens. En effet, si les CA considèrent que ce genre de démarche serait une ingérence inadmissible dans leur bon fonctionnement, peut-être faudrait-il prendre leur avis en considération. M. Poggia résonne en termes juridiques et pratiques en disant que le Conseil d'Etat est lié par la décision de la Cour de justice jusqu'à la prochaine échéance, ce qui n'est pas sain, mais il y a d'autres solutions pour sortir de la solution, à savoir, pour rappel, le contrat de durée déterminée renouvelable, le délai de préavis avec renouvellement tacite à échéance, ou la résiliation en tout temps mais avec délai de préavis. Il faudrait, cas échéant, que la machine de consultation se mette en route, et faire les choses au pas cadencé ne paraît pas très respectueux, et ne se justifie pas sur la base d'un épisode unique dans l'histoire genevoise.

M^{me} Righetti relève que la question qui se pose est de savoir s'il faut légiférer sur la base d'un cas particulier et unique qui a posé problème, ou utiliser la marge de manœuvre qu'a déjà le Conseil d'Etat au moment de la désignation. Les marges sont là, puisque la loi ne contraint pas le Conseil d'Etat sur la durée du mandat, et l'exécutif peut donc essayer de régler le problème par ce biais-là de manière proportionnée en fonction des circonstances.

M. Poggia rappelle qu'il est possible de faire des mandats de durée déterminée sans modifier la loi, puisque ce que dit la justice, c'est précisément que la loi ne dit rien sur la question.

Le commissaire (S) précité précise qu'à son sens, il ne s'agit pas d'un contrat, même de droit public, mais d'une nomination.

M. Poggia admet que l'on peut se poser la question de la nature juridique de la nomination.

La présidente annonce qu'il n'y a plus de demandes de prise de parole et propose aux auditionnés de conclure.

M. Poggia explique que le Conseil d'Etat demande à la commission de ne pas entrer en matière, pas par mépris pour le projet de loi étudié, qui répond à une vraie problématique, mais parce qu'il créerait davantage de problèmes qu'il ne peut en régler.

Discussion et vote

Un commissaire (PLR) estime qu'il est heureux que la décision de justice soit intervenue et que la Cour de justice ait eu une vision légaliste de la loi, parce que c'est ce qui lui est demandé, et que l'image donnée par la gestion de la crise par le Conseil d'Etat a été absolument calamiteuse et a donné une impression désastreuse de la gouvernance et des liens entre l'Etat et les entités autonomes de droit public. La situation a fait honte à Genève jusque dans la presse alémanique, et le commissaire (PLR) remercie les signataires d'avoir déposé ce projet de loi qui soulève un vrai problème. Le député note que le Conseil d'Etat parle beaucoup de relation de confiance, mais que l'affaire découle d'une bête question d'incompatibilité d'humeur à laquelle a mis fin le fait du prince. Le commissaire (PLR) estime en conséquence heureux que le Conseil d'Etat n'ait pas déposé de projet de loi pour réduire encore l'autonomie des établissements de droit public. Pour finir, le député relève que, contrairement à ce qu'a proposé le commissaire (S) précité, le Conseil d'Etat ne peut pas faire de proposition concrète sur la base du projet de loi étudié, car on ne peut changer ni le titre, ni les signataires, ni le numéro d'un texte.

Le commissaire (S) précité remarque que le titre peut être changé. Le commissaire (PLR) l'admet, mais explique que, dans ce cas, le projet de loi serait retiré par les signataires et repris par le Conseil d'Etat.

La présidente intervient pour rappeler que la commission pourrait reprendre le projet de loi.

Le commissaire (PLR) admet que le projet de loi peut être repris, mais cela rajouterait une couche au problème. Le député relève d'ailleurs que le Conseil d'Etat n'a pas voulu entrer dans cette logique, et déposera, s'il le souhaite, son propre projet, que le commissaire (PLR) combattrait. Le commissaire ne sait pas ce que décidera son groupe, mais il salue le dépôt de ce projet de loi qui expose un cas pathologique de mauvaise gouvernance et de conflits de personnes.

La présidente rappelle que le commissaire (PLR) souhaitait d'abord entendre le Conseil d'Etat, avant de décider d'élargir ou non le cadre des personnes auditionnées. En cas d'absence d'auditions supplémentaires, la présidente propose de réfléchir à l'entrée en matière, si chaque groupe a déjà un avis.

Le commissaire (PLR) répond ne rien avoir proposé.

Le commissaire (S) précité ne pense pas qu'il y ait un problème d'autonomie ici, car les institutions concernées sont publiques ; la question est de savoir si l'on veut vraiment qu'elles s'autogèrent, et sur la base de quelle légitimité. La position des socialistes est très claire, et le parti ne soutiendra pas le projet de loi. Le commissaire (S) doute de surcroît de l'opportunité de débattre à nouveau sur l'affaire de l'aéroport, alors que c'est le projet de loi qui fait l'objet du débat. Le député observe en outre que, pour certains, il faut faciliter les conditions pour se séparer des fonctionnaires, mais qu'il faut des conditions complètement bétonnées pour les gens qui ont des mandats d'administrateurs qui ne sont pas supposés être un travail. Pourtant, personne d'autre, au sein de l'Etat, n'a de contrat garanti pendant cinq ans. Les socialistes ont discuté de la question en caucus, et le commissaire (S) suggère de voter sur l'entrée en matière, contre laquelle il se prononcera.

Le commissaire (PDC) ne partage pas non plus l'appréciation du commissaire (PLR), même si celui-ci a en partie raison. Il rappelle son aversion pour les projets de lois qui font suite à un évènement et relève que l'évènement en question ne s'est jamais produit en 40 ans, depuis qu'il vit à Genève. Le député annonce en conséquence qu'il n'entrera pas en matière sur le projet de loi étudié.

Le commissaire (EAG) ne votera pas l'entrée en matière. Le député n'est pas persuadé que le projet de loi apporte un remède utile au problème. En effet, il est douteux qu'il se trouve toujours parmi les membres un candidat prêt à prendre la présidence, tandis que la nomination par le Conseil d'Etat permet à celui-ci d'aller chercher quelqu'un d'adéquat pour une fonction importante et rémunérée de manière significative. Le commissaire (EAG) n'a en outre pas de problème à ce que le Conseil d'Etat nomme cette personne, car le Grand Conseil nomme un représentant par parti, dont la légitimité découle de l'élection populaire des députés ; or, le Conseil d'Etat a aussi une légitimité démocratique.

La commissaire UDC va évidemment voter l'entrée en matière. La députée est en outre étonnée de la prise de position de certains, qui ont précédemment admis la pertinence du point soulevé par le projet de loi, puis se retrouvent à le

critiquer par suite d'une audition qui ne parlait presque que de rupture de confiance, et donc *in fine* de questions de copinage.

La commissaire (MCG) explique que, pour le MCG, il n'est pas bon qu'un cas unique amène à une modification législative, et qu'elle ne votera pas l'entrée en matière.

La présidente prend la parole pour le groupe des Verts. Bien que la situation ait donné à plusieurs reprises une mauvaise image de Genève dans les médias, la présidente n'entrera pas en matière, tout en regrettant que le Conseil d'Etat n'apporte pas de proposition concrète. En effet, il peut ne s'agir que d'un cas unique, mais son émergence, même unique, indique qu'il peut se reproduire à l'avenir, et la présidente ne voit pas l'intérêt de laisser le *statu quo* tel quel.

Vote

1^{er} débat

La présidente met aux voix l'entrée en matière du PL 13099 :

Oui : 2 (1 UDC, 1 PLR)

Non : 6 (2 S, 1 EAG, 1 Ve, 1 PDC, 1 MCG)

Abstentions : 1 (1 PLR)

L'entrée en matière du PL 13099 est refusée.

Au vu de ce qui précède, le rapporteur de majorité vous invite, Mesdames et Messieurs les membres du Grand Conseil, à refuser l'entrée en matière de ce projet de loi.

Date de dépôt : 18 octobre 2022

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de Virna Conti

Contexte

Le projet de loi modifiant la loi sur l'organisation des institutions de droit public (LOIDP) est présenté lors de la séance du 1^{er} juillet 2022 par M. André Pfeffer.

En guise de préambule, il sied de rappeler que cette modification a pour but de corriger un dysfonctionnement qui est apparu lorsque la présidente d'un conseil d'administration, nommée par le Conseil d'Etat, s'est vu démettre de ses fonctions par ce même Conseil d'Etat.

Actuellement, l'article 38 alinéa 2 de la LOIDP prévoit que le Conseil d'Etat nomme les membres du conseil d'administration et désigne le président. De la sorte, aucune compétence pour démettre une personne de ses fonctions n'est, en l'état, prévue en faveur du Conseil d'Etat. La personne concernée a affectivement eu, *in fine*, gain de cause. Mais cela n'enlève en rien le vide juridique. Cet accident juridique peut donc être à l'avenir évité si le conseil d'administration élit lui-même son président :

Art. 38, al. 2 (nouvelle teneur) et al. 3 (nouveau)

² *Le Conseil d'Etat nomme les membres.*

³ *Le conseil d'administration élit son président parmi ses membres.*

Explications

Suite à cet accident juridique mentionné ci-dessus, un arrêt a effectivement été rendu mettant en lumière le dysfonctionnement de la loi actuelle, notamment du fait que le Conseil d'Etat peut nommer le président, mais pas le révoquer. Par cette défaillance, l'Etat s'est montré trop interventionniste.

Si effectivement la personne ne peut pas être révoquée, la situation devient telle que le gouvernement est en litige avec cette dernière qui doit, parallèlement, défendre ses intérêts au sein de l'institution. Si le Conseil d'Etat ne peut pas révoquer un président qui ne lui conviendrait pas par hypothèse, la question se pose de savoir s'il devrait pouvoir le nommer en premier lieu.

A la teneur de ces éléments, il faudrait alors, *a contrario*, en cas de maintien des règles actuelles, que le Conseil d'Etat ait le pouvoir de voter la démission du président du conseil d'administration qu'il a lui-même nommé.

Garantir une autonomie et une indépendance

Un des éléments mis également en avant est que Genève a voulu avoir des institutions de droit public qui soient autonomes, dès lors il est important de favoriser l'autonomie à travers la nomination du président par les membres du conseil d'administration et de laisser une plus grande place à l'agilité. Aussi, ce projet de loi part du constat que l'indépendance favorise la professionnalisation et la compétence et évince tous les éléments de copinage qui joueraient en défaveur d'une autonomie. Ce projet de modification a donc pour but de renforcer la légitimité des présidents des conseils d'administration des établissements de droit public principaux et permet également de renforcer l'indépendance de ces derniers, en évitant précisément que le président soit hiérarchiquement subordonné au Conseil d'Etat et qu'il puisse démettre à sa guise de leurs fonctions des présidents.

Eviter le « copinage »

Selon le Conseil d'Etat, le lien de confiance est le point central dans la nomination du président du conseil d'administration et ce lien dépendrait d'une « alchimie », soit d'un élément purement subjectif. Le président servira d'interlocuteur et de pont avec le gouvernement. Il est important de retenir qu'à ce stade, le Conseil d'Etat nomme aussi les membres du conseil d'administration et que, par définition, le Conseil d'Etat accorde déjà sa confiance à chacune de ces personnes et procède également à une première sélection à ce stade.

A l'inverse, l'on peut également entendre par là qu'une rupture du lien de confiance peut aussi être un motif pour se séparer du président, par hypothèse, litigieux, mais cela n'est en l'état pas prévu par la loi.

Ce point a été relevé dans l'ensemble par les commissaires lors des séances prévues pour l'étude de ce projet de loi et ils estiment que cette problématique est réelle.

Rappel du devoir de collégialité

Objectivement, un conseil d'administration a des devoirs qui incombent à tous ses membres. Il faut relever de surcroît que le conseil d'administration est collégial, ce qui implique un devoir de solidarité entre ses membres et envers l'extérieur, en d'autres termes, envers le Conseil d'Etat, ce qui signifie qu'*in*

fine, le lien de confiance de l'exécutif se fait avec tous les membres du conseil d'administration. De plus, la question peut légitimement se poser de savoir pourquoi un conseil d'administration choisirait moins bien le président parmi ses membres.

C'est pourquoi, Mesdames et Messieurs les députés, nous espérons que vous réserverez un bon accueil aux arguments du présent rapport de minorité et par là même entrez en matière pour voter ce projet de loi dans un souci de rétablir un dysfonctionnement juridique.