



Date de dépôt : 13 février 2023

Rapport

de la commission législative chargée d'étudier le projet de loi de Stéphane Florey, Christo Ivanov, Gilbert Catelain, Patrick Lussi, André Pfeffer, Marc Falquet, Virna Conti, Thomas Bläsi, Sébastien Thomas modifiant la loi sur l'organisation des institutions de droit public (LOIDP) (A 2 24) (Il n'appartient pas aux institutions de droit public d'assumer les errances du Conseil d'Etat !)

Rapport de majorité de Jean-Marc Guinchard (page 3)

Rapport de minorité de Virna Conti (page 18)

Projet de loi (13183-A)

**modifiant la loi sur l'organisation des institutions de droit public (LOIDP)
(A 2 24) *(Il n'appartient pas aux institutions de droit public d'assumer les
errances du Conseil d'Etat !)***

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. 8, al. 3 (nouveau, l'al. 3 ancien devenant l'al. 4)

³ Les engagements pris par le Conseil d'Etat dans l'exercice de sa surveillance
sont assumés par lui seul, ils ne peuvent être mis à la charge des institutions.

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 Jean-Marc Guinchard

La commission législative a eu l'opportunité de traiter ces projets de loi lors de ses séances des 11 novembre, 7 et 13 décembre 2022 ainsi que le 13 janvier 2023. Les commissaires ont bénéficié durant leurs travaux de l'appui et des compétences de M^mc T. Rodriguez, secrétaire scientifique, M. F. Mangilli, directeur de la DAJ, M^mc M. Gündüz, avocate-stagiaire auprès de la DAJ. Les procès-verbaux ont été tenus successivement par MM. M. Sila, T. Humerosse et V. Dey. Que tous et toutes soient ici gratifié-e-s des remerciements des membres de la commission pour la qualité de leur travail.

Séance du vendredi 11 novembre 2022

Présentation de M. Florey, auteur

M. Florey remercie la commission de le recevoir. L'auteur du projet de loi commence par rappeler l'affaire de l'Aéroport de Genève, dont la présidente avait été remerciée par le Conseiller d'Etat en charge. Cette situation, abondamment commentée dans la presse, découlait d'une mésentente entre ses protagonistes, plus que d'un quelconque problème de compétence. De fait, il est avéré que la présidente n'avait commis aucune faute.

Ce qui a fait réagir les auteurs du PL, c'est d'avoir appris que la présidente toucherait un dédommagement imputé sur les comptes de l'Aéroport. Il est certes normal qu'il y ait un dédommagement, mais ce ne devrait pas être à l'institution de payer pour les erreurs du Conseil d'Etat. L'idée derrière le PL est donc que le Conseil d'Etat devrait assumer ses erreurs sur son propre budget ; dans le cas d'espèce, c'est le budget du département en charge de l'Aéroport qui aurait dû être touché.

M. Florey admet que 210 000 francs ne représente pas une somme immense, comparée au budget de l'Aéroport. Cependant, il est tout à fait possible d'imaginer des cas futurs du même genre, où les sommes impliquées seraient bien plus importantes. Il serait dès lors juste que ce genre d'histoires soient réglées sur le budget du département concerné et non par l'institution, même si cette dernière dispose de moyens conséquents. C'est aussi une question de principe, car toutes les institutions ne disposent pas des mêmes budgets, loin de là.

M. Florey donne l'exemple de la Fondation officielle de la jeunesse (ci-après : FOJ), dans laquelle il a siégé pendant 6 ans. Il était courant à l'époque de voir le Conseil d'Etat ajouter des charges pour la FOJ dans le contrat de prestation, sans pour autant y ajouter de sources de revenus supplémentaires. L'exécutif poussait donc l'institution dans de grosses difficultés financières et avait forcé celle-ci à vendre quelques immeubles, qu'elle avait reçus en legs il y a longtemps, afin de dégager des liquidités. Le cas de figure de l'Aéroport n'est pas le même, car cette institution dispose de budgets bien plus conséquents, mais c'est une question de principe, car les institutions n'ont pas à payer pour les décisions du Conseil d'Etat quand ce dernier souhaite se débarrasser de quelqu'un.

Questions

Une députée Ve relève que l'art. 8, al. 3 nouveau mentionne les « engagements pris par le Conseil d'Etat dans l'exercice de sa surveillance ». La question est de savoir si l'auteur ne craint pas que cette formulation ouvre la porte à d'autres prestations. Par exemple, si l'Aéroport ne respecte pas certaines normes et est rappelé à l'ordre par l'exécutif au titre de sa fonction de surveillance, les éventuelles mesures à implémenter risqueraient de coûter au Conseil d'Etat alors qu'il n'a fait qu'exercer sa tâche de surveillance.

M. Florey explique que le PL vise explicitement les engagements pris par le Conseil d'Etat. Dans le cas de l'Aéroport, celui-ci a pris un engagement à dédommager la présidente, puis a laissé la charge d'honorer cet engagement à l'institution. C'est un cas très différent de l'exemple donné, dans lequel c'est l'institution qui fauterait et devrait dédommager.

Un député UDC explique que, si l'OCIRT doit rappeler l'Aéroport à l'ordre en raison du non-respect de certaines normes de santé au travail, l'institution devra prendre des mesures coûteuses, mais celles-ci lui seront logiquement imputées car c'est elle qui aura fauté. Dans le cas réel de l'Aéroport, il y a eu une décision autonome de l'Etat, qui a défini tout seul le montant d'une indemnisation, sans faute de la part de l'institution. Le député ne pense pas que la formulation de l'alinéa fasse référence à des cas où l'institution aurait fauté elle-même.

M. Florey confirme l'interprétation de son préopinant. Il ajoute que si l'Aéroport n'a pas été mis en péril par l'affaire, d'autres institutions auraient pu l'être, comme la FOJ ou l'Hospice général, dont les budgets sont à flux tendus depuis des années.

La présidente remarque que la FOJ n'est pas une institution de droit public concernée par la LOIDP.

M. Florey répond que la FOJ n'est pas une grosse institution, mais qu'elle est bien une institution de droit public, soumise à la LOIDP et sur laquelle l'Etat exerce la haute surveillance.

La présidente précise que la FOJ n'apparaît pas dans la LOIDP.

Un député PDC clarifie en ce qu'il s'agit d'une entité subventionnée.

M. Mangilli ajoute que la FOJ applique partiellement certaines normes de la LOIDP, par renvoi de la Loi sur la Fondation officielle de la jeunesse.

Un député S demande si la formulation de l'art. 8, al. 3 nouveau signifie que les engagements pris sont imputés sur le budget administratif de l'Etat

M. Florey répond par l'affirmative, en ajoutant que la logique voudrait que ces engagements soient pris en charge par le département en charge de l'institution. Ce serait à préciser par voie réglementaire.

Le même député S comprend l'intention et explique qu'il se demandait si ces sommes devaient être prises dans la poche des Conseillers d'Etat. Le député pointe que rien n'empêche une personne de contester son licenciement jusqu'au Tribunal fédéral, même si le pouvoir de surveillance a été exercé à juste titre. En conséquence, le PL risque d'avoir pour effet que les frais d'une telle procédure soient imputés au Conseil d'Etat.

M. Florey répond que, si le Conseil d'Etat a eu raison, les frais de la procédure seront mis à charge de l'institution, mais que s'il a eu tort, il devra prendre en charge lesdits frais.

Une députée MCG se demande si, derrière le PL, il n'y a pas l'idée d'une responsabilité personnelle des élus de l'exécutif pour leurs propres erreurs.

M. Florey n'irait pas jusque-là. Il est certes de notoriété publique que c'est le magistrat qui a eu un différend personnel avec la présidente de l'Aéroport, et la logique voudrait, poussée à l'extrême, qu'il paye lui-même. Cependant, cela semblerait bien trop compliqué à mettre en place, sans parler des problèmes légaux éventuels.

La même députée MCG rappelle un projet de l'UDC au niveau fédéral, quelques années auparavant, qui prévoyait que les personnes responsables de la libération de criminels dangereux qui récidivent ensuite soient personnellement responsables des dégâts causés. La députée demande si l'auteur du PL pensait à ce projet.

M. Florey répond ne pas avoir connaissance de ce projet. De surcroît, ce n'est pas l'intention derrière le PL, qui est que si le Conseil d'Etat s'engage pour de mauvaises raisons, il paye lui-même ; si c'est l'institution qui faute, c'est à elle de payer.

Une députée PLR partage le constat selon lequel les événements de l'Aéroport sont inadmissibles. En effet, si le Conseil d'Etat signe un accord, c'est à lui de l'assumer, sinon il devrait laisser l'entité concernée négocier l'accord en question. Cependant, la question est de savoir si cette situation nécessite une modification législative, alors que l'on peut espérer que ladite situation ne se reproduira pas.

M. Florey explique avoir déposé le PL par mesure de précaution ; il espère que le cas de l'Aéroport restera unique, mais pointe qu'à Genève, il est impossible d'en être sûr.

La même députée PLR explique qu'à son sens, l'Aéroport aurait pu refuser de payer, mais ne l'a pas fait pour des raisons politiques, afin d'éviter de s'opposer au Conseil d'Etat. La question est de savoir si le risque n'est pas que, si le PL était adopté, le Conseil d'Etat négocierait ses engagements puis, au lieu de signer, demanderait au nouveau président du Conseil d'Administration (ci-après : CA) de le faire à sa place, afin que ce soit formellement l'engagement de l'institution.

M. Florey trouverait un peu gros que le nouveau président signe un engagement pour lequel il n'a pas négocié et trouverait étonnant que ce cas de figure se produise sans réaction de l'institution.

Une députée Ve explique que, dans le cas de l'Aéroport, le CA a ratifié l'accord du Conseil d'Etat en acceptant de payer. La question est de savoir si le PL n'empiète pas sur l'autonomie des institutions de droit public en leur interdisant d'acquiescer aux engagements du Conseil d'Etat.

M. Florey n'était pas présent aux négociations mais admet que le Conseil d'Etat ne manque pas de moyens de pression. Il reste que ce n'est pas aux institutions de payer pour les erreurs de l'exécutif.

Une députée MCG demande si l'on peut considérer qu'à partir du moment où la Cour de justice a jugé que le Conseil d'Etat avait tort, et que l'Aéroport paye, l'Aéroport admet avoir commis une faute, ce qui est pourtant contraire à ce qu'a dit la Justice.

M. Florey rappelle que personne ne sait vraiment ce qui a été dit lors des négociations.

La même députée MCG voit dans le fait que l'Aéroport a accepté de payer, une reconnaissance de culpabilité. Ce n'est pas une question juridique mais symbolique.

M. Florey ne sait que penser de cette interprétation. Reste que le fond est clair, à savoir que l'Aéroport n'aurait pas dû payer.

Une députée Ve relève que les impulsions données à l'administration, que ce soit pour le climat, l'égalité ou d'autres objectifs, sont émises par le Conseil d'Etat. La question est de savoir si le PL ne risque pas d'avoir comme conséquence que les impulsions données par le Conseil d'Etat soient considérées comme des « engagements pris par le Conseil d'Etat » au sens de l'art. 8, al. 3 nouveau.

M. Florey ne pense que ce serait le cas ; le PL concerne la surveillance et d'autres types d'engagements ne sont pas couverts. Certes, les contrats de prestation sont des engagements de l'Etat et des institutions, mais ce sont des négociations qui débouchent sur des contrats que chaque partie s'engage à respecter.

Un député S comprend que le PL vise les situations où le Conseil d'Etat est fautif, mais relève que cela ne ressort pas clairement du texte. Le député demande si M. Florey estime qu'il serait bienvenu de préciser son texte et, subsidiairement, s'il aurait une proposition à envoyer à la commission.

M. Florey peut adhérer à toute proposition visant à préciser le texte dans le sens de son préopinant, mais n'a lui-même aucune proposition. M. Florey explique manquer de recul sur ce texte, qu'il a passé du temps à écrire et ajoute que les commissaires, avec leur vision plus fraîche, peuvent certainement changer la formulation s'ils le jugent utile.

Le même député S estime que la formulation actuelle, qui parle des « engagements », sans précision supplémentaire, est trop vaste par rapport à l'intention derrière le PL. Par ailleurs, s'il était précisé que seuls les engagements fautifs sont visés, cela poserait toute une série de question sur ce qui doit être considéré comme une faute, avec notamment la problématique de savoir si la faute doit être déterminée *a priori* ou *a posteriori*.

M. Florey répond que, s'il faut préciser la loi, par exemple en établissant un catalogue des cas possibles, ce sera à faire par voie réglementaire.

Un député UDC demande s'il est pertinent que la notion de faute intervienne dans le débat, étant donné que l'exposé des motifs ne parle pas de faute mais de décision unilatérale du Conseil d'Etat. Le député ajoute qu'à une époque, le problème ne se posait pas car les directeurs étaient nommés par le CA, ce qui signifie qu'ils étaient employés par l'institution, alors qu'aujourd'hui le Conseil d'Etat est employeur dès lors qu'il nomme lui-même le président du CA. Dès lors, c'est le Conseil d'Etat qui devrait assumer les frais car c'est normalement à l'employeur d'assumer les frais de ses décisions.

La présidente relève que l'expression « comportement fautif » ressort bien de l'exposé des motifs.

M. Florey explique que, dans le cas qui a mené à l'écriture du PL, le Conseil d'Etat a eu un comportement fautif. Cependant, le PL pourrait intégrer les cas où l'Etat décide de mettre de nouvelles prestations à la charge des institutions sans contrepartie. Il serait en effet possible de considérer un cas de ce type comme un engagement pris par le Conseil d'Etat, que celui-ci devrait assumer en payant.

La présidente remercie M. Florey pour sa présentation.

M. Florey remercie les commissaires de l'avoir écouté.

Séance du vendredi 2 décembre 2022

Audition de M. M. Poggia, président du Conseil d'Etat et de M^{me} M. Righetti, Chancelière d'Etat

La présidente souhaite la bienvenue aux auditionnés et leur cède parole.

M. Poggia rappelle que ce PL fait directement suite à la solution transactionnelle trouvée avec la présidente de l'Aéroport International de Genève (ci-après AIG) et que la question principale qu'il soulève est de savoir si les sommes versées à cette personne suite à cette solution devaient être prises en charge par le Conseil d'Etat. Certains députés veulent que, de ce cas individuel et concret, découle une loi qui impose au Conseil d'Etat d'assumer les conséquences de ses engagements. Il estime que le texte du PL donne lieu à plusieurs interprétations possibles et précise que le Conseil d'Etat est défavorable à ce PL, non pas parce qu'il essaye de se protéger contre une responsabilité qui serait la sienne, mais parce que la mise en application d'une telle disposition serait hautement problématique. Tout d'abord, parce qu'elle implique que le Conseil d'Etat pourrait être tenté de ne pas exercer son autorité de surveillance, de peur que, suite à des décisions prises dans ce cadre, il engagerait l'Etat de Genève plutôt que la régie publique qui aurait dysfonctionné. Il y aurait donc une forme d'autocensure induite par cette responsabilité. Il précise à ce titre que le texte du PL ne parle pas d'engagements fautifs du Conseil d'Etat, mais tout bonnement de ses engagements en général. Cela dit, même si le texte précisait que seuls les engagements fautifs du Conseil d'Etat sont concernés, cela serait tout aussi compliqué, parce que cela signifierait que les engagements du Conseil d'Etat sont jugés comme fautifs, ce qui impliquerait l'intervention de la justice. Il réitère que, selon lui, l'utilisation de ce texte serait donc totalement impraticable, et que le fait de vouloir tirer d'un cas particulier une règle générale qui impliquerait une responsabilité du Conseil d'Etat lui semble totalement hors de la pratique en matière juridique.

M^{me} Righetti pense également que ce PL vise à régler un cas isolé via une norme générale. Par ailleurs, elle précise que si le Conseil d'Etat a pris cette décision de révocation, ce n'est pas avec sa casquette de surveillance, mais avec celle d'autorité de nomination, compétence qui obéit à une autre logique. Elle estime donc que la solution proposée par le PL ne répond pas au problème tel qu'identifié par son auteur.

Un député PDC indique qu'il n'est pas favorable au développement de normes générales pour régler des cas particuliers. Cela dit, se référant au titre du PL, lequel mentionne des « errances » du Conseil d'Etat, il se demande s'il est correct de considérer que le fait que le Conseil d'Etat assume une certaine responsabilité dans un accord transactionnel constitue une errance. Il demande ensuite s'il a bien compris le fond du PL, à savoir qu'il ne faut pas mettre le coût d'un accord transactionnel à la charge de l'institution de droit public concernée, ici l'AIG, mais directement à la charge du Conseil d'Etat.

M. Poggia indique qu'il a compris la même chose du PL. Par rapport au fait de savoir s'il s'agit d'une errance ou non, il estime qu'il faut élever le débat et sortir du cas particulier. Il explique que le Conseil d'Etat peut exercer son autorité de surveillance correctement s'il existe une certaine relation de confiance entre lui et les entités sous tutelle, et que le Grand Conseil lui-même est très demandeur de l'exercice de surveillance du Conseil d'Etat, dans le sens où lorsque la mauvaise gestion d'une régie publique est pointée du doigt, alors les députés mettent en cause l'autorité de tutelle. Pourtant, ce PL vient mettre, entre le devoir de surveillance et le surveillé, un élément extrinsèque consistant à dire que si la décision de l'autorité de surveillance a des conséquences financières, alors c'est l'Etat qui doit les supporter. Il pense que cette vision des choses comporte un grand risque d'autocensure du côté des autorités de tutelle. Il explique que cela les pousserait probablement à laisser dysfonctionner des entités jusqu'à la fin du mandat, parce que si un arrangement était trouvé, alors c'est l'Etat qui devrait entièrement le supporter financièrement. Selon lui, le Conseil d'Etat doit pouvoir agir sans un tel élément extrinsèque et ne pas avoir à craindre de trouver des arrangements pour mettre un terme au dysfonctionnement d'entités sous tutelle.

Un député S demande à M. Poggia si la décision de révocation du Conseil d'Etat était bien réfléchie, dans le sens où la justice l'a annulée en expliquant qu'il n'existait aucune base légale pour prendre une telle décision.

M. Poggia estime que la justice aurait tout aussi bien pu rendre une décision diamétralement opposée. Cela dit, il estime que ce n'est pas la décision de révocation qui est remise en cause par le PL, mais le fait d'avoir négocié un accord transactionnel, duquel découle une obligation financière, que le PL veut mettre à la charge du Conseil d'Etat. Il souligne que le Conseil d'Etat aurait

très bien pu prendre acte de la décision de justice et simplement remettre M^{me} Moinat dans ses fonctions. Cela aurait toutefois conduit à la poursuite d'une situation insatisfaisante jusqu'à la fin du mandat, ce que le Conseil d'Etat ne voulait pas. Il a alors décidé de trouver un accord transactionnel comportant une obligation financière et c'est cette décision qui est au centre du débat.

Le même député S demande à M. Poggia quelles ont été les réactions internes à l'AIG et s'il a obtenu des retours négatifs quant à l'impact budgétaire que cet arrangement pouvait avoir sur les finances de l'AIG.

M. Poggia indique qu'un ou deux membres du conseil d'administration se sont montrés critiques vis-à-vis de l'accord transactionnel, sur l'argument du coût, mais que ces individus étaient des soutiens affichés de l'ancienne présidente. Il explique en revanche avoir eu des retours, en provenance du nouveau président du conseil d'administration de l'AIG, quant à la satisfaction d'avoir aplani la situation et de pouvoir à nouveau travailler de manière sereine.

Un député EAG réagit aux propos de M^{me} Righetti. Il estime que le pouvoir de désigner le président du CA de l'AIG ne signifie pas forcément, par parallélisme des formes, le pouvoir de le démettre de ses fonctions. Il demande alors s'il ne serait pas opportun de signifier, dans la loi, quelles sont les prérogatives du Conseil d'Etat en la matière. Le manque de clarté pourrait laisser penser que les membres du conseil d'administration, lesquels sont nommés, sont aussi sous la férule du Conseil d'Etat et pourraient être démis de leur fonction par ce dernier. Cette interprétation est possible puisque la désignation et la nomination sont tous deux traités à l'article 38, alinéa 2 de la LOIDP.

M. Poggia explique qu'il ne s'agit pas de la même situation pour le président et pour les membres du conseil d'administration. Si ces derniers sont formellement nommés par le Conseil d'Etat, ils ont toutefois été proposés par les partis représentés au Grand Conseil.

M^{me} Righetti estime que ce qui devrait être éclairci, ce sont les arrêtés de nomination. Elle explique que la durée de mandat pour les membres est de 5 ans, ce qui est défini par la loi. Pour le président en revanche, il n'existe qu'une seule norme, laquelle mentionne simplement que ce dernier est désigné par le Conseil d'Etat, sans précision de durée. Elle explique que c'est justement ce point qui a fait l'objet de la décision de la cour de justice, à savoir comment il fallait interpréter cette durée. Le Conseil d'Etat est parti du principe que la durée n'étant pas fixée par la loi, alors le Conseil d'Etat n'est pas engagé à ce niveau, ce que la justice a infirmé. Elle indique que lors de précédents travaux, par rapport à un PL qui concernait la désignation de cette présidence, le Conseil

d'Etat avait déjà insisté sur le fait qu'il fallait être plus précis, au moment de la nomination, sur la question de la durée de nomination des présidents, la question étant de savoir si ces derniers sont nommés pour la durée de la législature, comme les membres, ou alors pour une durée plus courte, compte tenu du rapport privilégié entre un président de CA et le département de tutelle qui exerce la surveillance de ce CA. Elle répète que le Conseil d'Etat a considéré qu'il n'était pas tenu par une durée de 5 ans en ce qui concerne le président, ce que la décision de justice a contredit.

Le même député EAG en déduit donc que la nomination des membres est, sauf pour justes motifs, irrévocables.

M. Poggia confirme. Il souligne toutefois le fait que cette jurisprudence pourrait avoir un effet peut-être peu opportun, en amenant le Conseil d'Etat à nommer pour des durées plus courtes tout en ayant la possibilité de ne pas prolonger le mandat par la suite. Il considère cette solution peu saine, car cela revient à mettre une épée de Damoclès sur la tête des présidents, ce qui irait à l'encontre de l'indépendance de ces derniers pour mener leurs activités. Il rappelle que le Conseil d'Etat n'exige pas des présidents qu'ils soient d'accord avec lui, mais qu'ils agissent de manière transparente et restent dignes de confiance. En ce qui concerne la présidente du conseil d'administration de l'AIG, il indique que ce n'était plus le cas et que le Conseil d'Etat a pris une décision réfléchie, en pesant le pour et le contre. Il insiste sur le fait que, si les compétences sont au centre du processus de désignation, les relations de confiance sont aussi primordiales et lorsqu'elles n'existent plus, alors il est préférable de remplacer les personnes plutôt que de continuer à travailler avec elles.

Un député UDC estime que ce que souligne ce PL, c'est la notion de « qui commande, paye ». Il indique que la question n'est pas de savoir si la décision était bonne ou non, mais de savoir qui l'assume. A ce titre, il estime que si le Conseil d'Etat utilise son pouvoir de surveillance pour révoquer une de ses décisions et que les institutions assument le coût, sachant de plus que pour l'institution concernée, il peut y avoir d'importants coûts collatéraux. Il ajoute que le Conseil d'Etat peut prendre des décisions en matière de surveillance, comme cela a été le cas en temps de COVID par rapport à l'accès aux institutions, lesquelles n'avaient pas du tout le financement pour les mettre en œuvre et se sont finalement retrouvées en déficit d'exploitation. Il estime que toutes les institutions publiques de l'Etat n'ont pas forcément la capacité financière de l'AIG, et que si des charges supplémentaires leur sont imposées, alors il s'agit de les financer. Il explique encore, en guise d'exemple, que dans les milieux de gauche, on s'est souvent inquiété des répercussions de l'annuité, voire du renchérissement de la masse salariale des institutions publiques. Cette

annuité est décidée au niveau politique, mais elle ne correspond pas forcément aux capacités financières de institutions, lesquelles peuvent alors se retrouver en déficit d'exploitation pour cette raison. Il estime qu'il s'agit d'avoir les moyens de sa politique, et souligne que, selon lui, ce PL va bien au-delà du cas spécifique de la présidente du CA de l'AIG.

M. Poggia n'est pas d'accord. Certes, si une mesure de surveillance empêche une institution d'accomplir ses tâches, alors le Conseil d'Etat doit trouver une solution avec cette dernière. Il estime ensuite que l'adage « qui commande, paye » s'applique très bien au bistrot du coin, mais qu'en ce qui concerne l'activité de l'Etat, alors cet adage impliquerait des actions en indemnisation des particuliers sans arrêt et en quantité massive. Le Conseil d'Etat fixe des règles, qui doivent être respectées par les administrés, et doit effectivement s'assurer que ces règles ont une base juridique. Il ne pense pas que le simple fait que le Conseil d'Etat prenne une décision implique qu'il doive toujours indemniser. Cela dit, il tient à souligner que le PL ne veut pas faire payer au CE le coût d'une de ses décisions, mais celui d'un accord transactionnel qui résulte de la volonté du Conseil d'Etat à la suite d'une décision de justice, lequel a finalement permis de satisfaire toutes les parties. A ce titre, il indique que l'AIG n'a pas émis de prétention contre l'Etat allant dans le sens où ce dernier aurait outrepassé ses compétences en passant un tel accord.

Un député S va dans le même sens que son collègue EAG. Il estime qu'il faut changer la loi, et non se contenter de préciser des arrêtés de nomination. Il demande si le Conseil d'Etat ne souhaiterait pas soumettre un PL afin de codifier la question des désignations ainsi que les possibilités existantes au cas où elles devraient être révoquées. Il demande ensuite si le statut est clair en ce qui concerne la relation qui lie l'institution et la personne désignée, et indique que d'après lui, cette relation est plutôt de l'ordre du droit public.

M. Poggia répète, en ce qui concerne une modification de la loi, qu'il n'estime pas que la survenance d'un cas particulier doive avoir pour suite une modification de la loi. En ce qui concerne la nature juridique de la relation et le fait de savoir si une révocation de celle-ci doit entraîner, par analogie à un contrat de durée déterminée, une obligation de payer jusqu'à l'échéance du mandat, le Conseil d'Etat a considéré opportun qu'elle puisse être précisée via l'acte de nomination, dans lequel il serait précisé la durée de la nomination, par exemple une année, et que celle-ci pourrait être prolongée pour les 4 années suivantes si le département de tutelle observe que l'institution fonctionne et que les relations sont saines. Cela dit, cette solution n'est pas idéale non plus, tant du point de vue de l'indépendance des institutions que de leur stabilité. Il estime que, si la situation actuelle n'est pas pleinement satisfaisante, le fait de

graver dans la loi des conditions plus strictes pourrait être davantage problématique et inefficace pour le fonctionnement de ces institutions.

Le même député S entend le discours de M. Poggia. Cela dit, il estime que soit il est dit que l'autorité qui nomme peut révoquer quand elle le veut, soit il est dit qu'elle ne peut le faire que pour justes motifs. Il explique que si le Conseil d'Etat a eu une interprétation qui ne correspondait pas à celle de la justice, alors soit la loi doit être changée pour que ce ne soit plus le cas et que le Conseil d'Etat puisse à nouveau prendre une telle décision sans être inquiété, soit il entend la justice et cela signifie qu'il reconnaît à demi-mot ne pas avoir respecté le cadre légal.

M. Poggia concède que la justice a interprété que le Conseil d'Etat n'avait pas agi dans le cadre légal. Cela dit, il explique que si la volonté est de mettre dans la loi la possibilité, pour le Conseil d'Etat, de révoquer en tout temps et sous certaines conditions, alors il s'agira de les définir et de s'y tenir. En tant que tel, il ne voit pas d'inconvénient à ce que le Conseil d'Etat reçoive légalement les moyens de démettre quelqu'un plus facilement, outre justes motifs, mais ce n'est pas la volonté qu'il a cru percevoir au sein du parlement par rapport à cette affaire, ce dernier dénonçant plutôt une prétendue ingérence du Conseil d'Etat dans un CA. Dans le cas où il se trompe et que le Grand Conseil souhaite majoritairement attribuer au Conseil d'Etat la possibilité de défaire ce qu'il a fait, alors il ne voit pas d'inconvénient et cela correspondrait à la logique que le Conseil d'Etat a soutenue devant la justice.

Ce même député S pense que dans tous les cas, une discussion devrait avoir lieu à ce sujet. Il estime que l'idéal serait que le Conseil d'Etat rédige lui-même un PL, compte tenu des sensibilités du parlement, de premières discussions de principe en commission, et d'une éventuelle majorité au sein du Grand Conseil.

M. Poggia concède que cela pourrait être abordé de la sorte, dans le sens où si le Conseil d'Etat rédige spontanément un texte sur un sujet comme celui-là, sans discussions en amont, alors ce texte sera perçu comme un acte d'autorité, ce qui ne sera pas forcément apprécié de la part des députés.

La présidente remercie les auditionnés et leur souhaite une bonne fin de journée.

Séance du vendredi 9 décembre 2022

La présidente fait un bref rappel de la situation. Elle demande ensuite si la commission est prête à voter l'entrée en matière du PL.

Un député S indique qu'il est prêt à voter, mais précise qu'il ne saisit pas l'intention du PL et qu'il a le sentiment que ce dernier ne résout rien. Il estime

qu'il s'agirait plutôt de résoudre une question de fond, à savoir si le Conseil d'Etat peut révoquer des administrateurs uniquement pour justes motifs, ce qui correspond à l'interprétation de la loi par la justice, ou alors aussi pour d'autres motifs. Dans un tel cas, il estime que ces motifs doivent être définis et qu'une adaptation de la loi est nécessaire. Cela dit, il indique qu'en l'état, la commission devrait voter en défaveur d'une entrée en matière.

Un député PLR indique avoir de la sympathie pour ce PL. Il pense cependant qu'il serait injuste de procéder au vote en l'absence des porteurs du PL, et, de manière générale, en l'absence de tous les titulaires de groupe. Il fait remarquer que ce même raisonnement a été suivi par la présidente lors de la séance du 2 décembre 2022. Il propose ainsi de repousser le vote d'entrée en matière à la prochaine séance de la commission, soit en janvier 2023, dans le cas où tous les titulaires de groupe seraient présents.

Un député PDC indique n'avoir aucune sympathie pour ce PL, notamment parce qu'il se fonde sur la survenance d'un événement unique. Cela dit, il est d'accord avec logique consistant à attendre la présence de tous les titulaires de groupe, mais précise d'ores et déjà que son groupe votera en défaveur d'une entrée en matière.

Un député EAG indique qu'il votera aussi en défaveur d'une entrée en matière, et soutient également que la commission attende la présence de tous. A ce titre, il demande à la commission qu'elle s'engage, à l'avenir, à suivre ce principe consistant à attendre la présence de tous les titulaires de groupe pour procéder aux votes, ce qui n'a pas toujours été le cas et ce qui peut être dommageable, de surcroît pour des groupes modestes, comme le sien.

La présidente propose de suspendre le traitement de l'objet jusqu'à ce que tous les titulaires de groupes soient réunis en commission.

Vote

La présidente met aux voix la proposition de gel de traitement du PL 13183 jusqu'à ce que tous les titulaires de groupes soient réunis en commission :

Oui : 7 (1 EAG, 2 S, 1 PDC, 2 PLR, 1 MCG)

Non : 0

Abstention : 0

La proposition de gel de traitement du PL 13183 jusqu'à ce que tous les titulaires de groupes soient réunis en commission est acceptée à l'unanimité.

Séance du vendredi 13 janvier 2023

La présidente rappelle que ce projet de loi vise à inscrire à l'art. 8 LOIDP que « les engagements pris par le Conseil d'Etat dans l'exercice de sa surveillance sont assumés par lui seul. Ils ne peuvent être mis à la charge des institutions ». Elle ouvre le débat sur l'entrée en matière.

Un député S indique qu'avec son collègue du parti socialiste, ils ont été attentifs aux explications données par l'auteur du projet de loi, par le président du Conseil d'Etat et par la Chancelière, qui sont venus donner à la commission leur avis sur ce texte. Ils répondaient d'une manière légèrement agacée par rapport à une situation rocambolesque, mais une situation heureusement ponctuelle et, ils l'espèrent, exceptionnelle, qui a fait couler beaucoup d'encre dans la République. Ceci n'est, selon eux, pas suffisant pour mériter une modification législative. Ils peinent à voir la plus-value par rapport aux problèmes qui ont été mis en évidence, sachant bien qu'il y a toujours une part d'inconnu dans le fonctionnement de tout système, que l'on peut se retrouver face à des crises, et que l'on ne peut pas tout prévoir. Ici, cette solution ne semble pas nécessaire pour améliorer le fonctionnement du canton de Genève et ses institutions. Par conséquent, ils refuseront l'entrée en matière.

Une députée MCG affirme que ce n'est pas la première ni dernière fois où l'on voit qu'un conflit de personnes débouche sur une attitude où, finalement, c'est le citoyen qui doit payer, parce que l'un ou l'autre s'est vexé ou s'est emporté. Elle exprime sa lassitude par rapport à cette situation et affirme que ce texte n'est pas si mal rédigé. Par conséquent, elle votera l'entrée en matière.

Un député PLR affirme que ce second projet de loi est mieux rédigé que le premier. En outre, son collègue S a utilisé le terme « rocambolesque ». Cependant, cet événement institutionnel est gravissime : il ne faut pas sous-estimer la portée de cet acte qui, pour une raison de querelle de personnes, a conduit à une éjection de la présidente d'une institution, à qui la justice a donné raison, et qui a conduit à un accord pour que l'Etat ne perde pas la face, qui a coûté cher à l'institution qui n'y pouvait rien. Cela fait penser au bureau du médiateur administratif : il s'agit ici d'un dysfonctionnement institutionnel tout à fait significatif et grave, qui a dépassé les frontières genevoises, puisqu'il y a eu parution d'articles en Suisse alémanique. Ce n'est pas anodin comme événement : cela aurait pu porter conséquence au bon fonctionnement d'une institution qui, de plus, traversait des turbulences à cause de la pandémie. Il hésite entre approuver ou s'abstenir concernant ce projet de loi, mais considère qu'on ne peut pas minimiser ceci : il s'agit d'un grave dysfonctionnement institutionnel.

Un député PDC ajoute que c'est un évènement qui a défrayé la chronique. Il y a d'autres présidents d'institutions qui pourraient se sentir inquiets concernant ceci. C'est un dysfonctionnement, certes, mais un dysfonctionnement unique. Il a toujours défendu la position que les députés n'étaient pas là pour légiférer sur des évènements uniques, dont on espère qu'ils ne se reproduisent pas. En conséquence, il ne votera pas l'entrée en matière de ce projet de loi. De plus, s'agissant des exemples donnés hors procès-verbal, notamment le cas de l'ophtalmologie des HUG, celui-ci a été catastrophique : il a significativement péjoré la formation des jeunes médecins ophtalmologues et la réputation de l'institution. Cela étant, les deux débats ne sont pas comparables. S'agissant du cas précité, ce n'est pas la responsabilité ou un engagement du Conseil d'Etat qui a abouti à cela, c'est un cas d'engagement pris par la direction des HUG qui s'est trompé dans le choix d'un professeur à nommer, et qui a pris la décision de lui donner une indemnité de départ pour lui permettre de partir. Cependant, l'engagement du Conseil d'Etat n'a pas été la cause de ceci. Cela n'a donc rien à voir avec ce projet.

Un député EAG explique que, dans la lettre du projet de loi qui est proposé à la commission, il y a un manque de clarté qui ne permet pas de voter en bonne conscience en espérant qu'il va résoudre quoi que ce soit. Il y a un article : « les engagements pris par le Conseil d'Etat dans l'exercice de sa surveillance sont assumés par lui seul », mais « lui seul » en tant que quoi ? Ce sera la République qui devra, en dernière instance et d'une manière ou d'une autre, couvrir de tels engagements. En définitive, la réponse que tente d'apporter ce projet de loi est insatisfaisante et, par conséquent, il ne le votera pas.

Une députée MCG est d'avis que les institutions de droit public ont leur propre comptabilité, et il pourrait leur arriver des choses d'une certaine gravité si elles se retrouvaient avec des dettes qui n'étaient pas de leur fait. En définitive, il faut que les engagements pris par le Conseil d'Etat ne soient pas à la charge des institutions qui, en l'occurrence, n'ont pas pris les décisions concernant ce sujet-là. Pour elle, c'est clair : « qui commande paye et qui paye commande ».

1^{er} débat

La présidente met aux voix l'entrée en matière du PL 13183 :

Oui : 3 (1 PLR, 1 UDC, 1 MCG)

Non : 4 (1 EAG, 2 S, 1 PDC)

Abstention : 1 (1 PLR)

L'entrée en matière est refusée.

*Catégorie de débat : II (30 min)***Conclusions**

Mesdames les députées,

Messieurs les députés,

Le projet de loi qui vous est soumis fait référence à un épisode malheureux qui a vu le Conseil d'Etat révoquer le mandat de la présidente de l'Aéroport international de Genève, au motif de la rupture du lien de confiance entre cette présidente et l'autorité de surveillance de cette entité, soit le Conseil d'Etat.

Saisie d'un recours, la justice a estimé qu'il n'y avait pas de faute grave et a ainsi donné tort au Conseil d'Etat. Suite à des négociations, la présidente a accepté un dédommagement de 210 000 francs versés par l'AIG.

C'est en fait ce dernier point que le projet de loi entend régler pour l'avenir.

Plusieurs commissaires ont rappelé la gravité de ce type de crise institutionnelle dont l'effet sur l'image de notre canton a été particulièrement grave et délétère.

Tout en relevant à répétitions reprises que cette crise n'avait pas été anodine, les commissaires de la majorité ont toutefois conclu au fait qu'il apparaissait disproportionné de procéder à une modification législative pour un fait unique et qui ne devrait pas se reproduire.

Qui plus est, les conséquences juridiques de la modification de la loi n'ont pas pu être explicitées de façon très claire.

Dès lors, Mesdames les députées, Messieurs les députés, sur la base de ce rapport, nous vous remercions de refuser l'entrée en matière de ce projet de loi et vous invitons à le faire dans la même proportion que celle enregistrée en commission.

Date de dépôt : 14 février 2023

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de Virna Conti

La commission législative a traité du PL 13183 lors de ses séances du 11 novembre, 7 et 13 décembre 2022 ainsi que le 13 janvier 2023. Les procès-verbaux ont été tenus par MM. Sila, Humerosse et Dey, que la commission tient à remercier pour la qualité du travail. A notamment été auditionné, M. Stéphane Florey, premier signataire et auteur du projet de loi.

Contexte

Le projet de loi modifiant la loi sur l'organisation des institutions de droit public (LOIDP) est présenté lors de la séance du 11 novembre 2022 par M. Stéphane Florey.

En guise de préambule, il sied de rappeler que cette modification fait suite à un dysfonctionnement qui est apparu lorsque la présidente d'un conseil d'administration, nommée par le Conseil d'Etat, s'est vue démettre de ses fonctions par ce même Conseil d'Etat. Selon le conseiller d'Etat, le lien de confiance est le point central dans la nomination du président et ce lien dépendrait d'une « alchimie », soit d'un élément purement subjectif. Ce dernier 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.

A la suite de cela, l'ancienne présidente fait recours contre cette décision. Dans son arrêt du 31 mai 2022 ([ATA/573/2022](#)), la Chambre administrative de la Cour de justice a admis le recours, annulant ainsi l'arrêt du Conseil d'Etat du 2 mars 2022.

Pour pallier à son erreur de jugement, l'ancienne présidente s'est vue toucher un dédommagement dont le montant a été en réalité imputé sur les comptes de l'Aéroport. Le principe du dédommagement n'est pas remis en cause dans ce texte, ce qui l'est en revanche, est le fait d'avoir fait payer une institution, ici l'Aéroport, qui n'était pas à l'origine de cette faute. Partant, ce

n'était pas à elle de payer pour les erreurs du Conseil d'Etat, mais bien au département en charge de l'Aéroport.

Actuellement, la LOIDP ne prévoit rien en la matière. Ce manquement juridique peut donc être évité à l'avenir si le Conseil d'Etat assume lui-même ses erreurs :

Art. 8, al. 3 (nouveau, l'al. 3 ancien devant l'al. 4)

³ Les engagements pris par le Conseil d'Etat dans l'exercice de sa surveillance sont assumés par lui seul, ils ne peuvent être mis à la charge des institutions.

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 la même, accepterez l'entrée en matière pour voter ce projet de loi dans un souci de combler un vide juridique.