



*Date de dépôt : 15 octobre 2024*

## **Rapport**

**de la commission législative chargée d'étudier le projet de loi de Pierre Nicollier, Murat-Julian Alder, Raymond Wicky, Rémy Burri, Adrien Genecand, Serge Hiltpold, Alexandre de Senarclens, Philippe Morel, Véronique Kämpfen, Fabienne Monbaron, Francine de Planta, Alexis Barbey modifiant la loi sur l'organisation des institutions de droit public (LOIDP) (A 2 24) (Quelles compétences pour la gouvernance des institutions de droit public ?)**

*Rapport de Cyril Mizrahi (page 3)*

## **Projet de loi (13196-A)**

**modifiant la loi sur l'organisation des institutions de droit public (LOIDP)  
(A 2 24) (Quelles compétences pour la gouvernance des institutions de droit public ?)**

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

### **Art. 1      Modifications**

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

#### **Art. 16, al. 2 (nouveau, les al. 2 et 3 anciens devenant les al. 3 et 4)**

<sup>2</sup> En outre, les membres des conseils d'administration des établissements de  
droit public principaux qui sont nommés par le Conseil d'Etat sans que ce  
dernier ne soit lié au sens de l'article 15, alinéa 1, de la présente loi doivent  
répondre au profil d'exigence spécifique nécessaire à la bonne gouvernance de  
l'institution concernée.

#### **Art. 38, al. 3 (nouveau)**

<sup>3</sup> Les présidents des établissements de droit public principaux sont désignés  
suite à un processus de recrutement et de sélection permettant de s'assurer  
qu'ils remplissent les conditions requises en termes d'expérience et de  
compétences pour assumer leur rôle à la tête de l'institution concernée.

### **Art. 2      Entrée en vigueur**

La présente loi entre en vigueur au lendemain de sa promulgation par le  
Conseil d'Etat.

## Rapport de Cyril Mizrahi

La commission législative a étudié ce projet de loi durant les trois séances du 11 novembre et des 2 et 9 décembre 2022, sous la présidence de M<sup>me</sup> Dilara Bayrak. Les procès-verbaux ont été tenus par MM. Maurice Sila et Thomas Humeroze. M. Fabien Mangilli, directeur, accompagné de M<sup>me</sup> Mélissa Gündüz, avocate stagiaire à la direction des affaires juridiques de la chancellerie (DAJ – CHA), ainsi que M<sup>me</sup> Tina Rodriguez, secrétaire scientifique (SGGC), ont assisté aux travaux sur cet objet parlementaire. Qu'ils et elles soient remerciés de leur soutien aux travaux de commission.

### Présentation de M. Pierre Nicollier, auteur

M. Nicollier explique que, dans une organisation, les administrateurs ont la responsabilité d'assurer la haute direction et la haute surveillance de l'institution, comme le dispose l'article 716a CO. C'est une responsabilité personnelle et donc pénale, ce dont beaucoup d'administrateurs ne sont pas forcément conscients.

La composition des conseils d'administration est le fruit d'un équilibre subtil entre les partis représentés au Grand Conseil, le personnel et le Conseil d'Etat. Beaucoup partagent le constat qu'il y a trop de monde dans les conseils d'administration, mais les initiatives de ces 20 dernières années visant à changer cet équilibre, en réduisant le nombre d'administrateurs ou en sortant les administrateurs politiques, n'ont jamais connu le succès.

Le PL est né du constat de l'absence de processus unifié entre les différentes organisations pour analyser les compétences et l'expérience nécessaires, et pour décider comment choisir les membres du CA sur la base des compétences nécessaires, une fois celles-ci définies. Un certain nombre de membres sont choisis sur recommandation des partis, des partenaires ou des communes ; le PL ne touche pas à ces membres. Cependant, un certain nombre de membres des conseils d'administration sont choisis par le Conseil d'Etat. En outre, les administrateurs sont choisis pour une législature, ce qui signifie que les conseils d'administration seront renouvelés à la fin 2023.

M. Nicollier indique s'être inspiré des recommandations d'Ethos. Le député explique qu'Ethos est une fondation suisse pour un développement durable, qui regroupe 225 caisses de pension et fondations d'utilité publique. La fondation a pour objectif de promouvoir l'investissement socialement responsable et de favoriser un développement au bénéfice de la société civile actuelle et future.

Ethos est une organisation issue du monde économique, mais il est difficile de l'attaquer sur ses intentions. La fondation a, par exemple, fortement fait pression sur des multinationales suisses pour qu'elles incluent le développement durable dans leur gestion.

Selon Ethos, « la composition du CA est de toute première importance pour un succès à long terme ». C'est logique car, pour qu'une institution soit bien gouvernée, il faut commencer par le haut.

Ethos mentionne une série de points importants pour la gouvernance d'une entreprise ; M. Nicollier en a retenu deux. Le premier est qu'il faut pouvoir identifier quelle sera la contribution spécifique de chaque administrateur à l'institution, ce qui signifie que chaque administrateur est choisi car il apporte une certaine compétence ou une certaine expérience pour le développement de l'entreprise. Le deuxième point est de garantir que les administrateurs soient indépendants. A cet égard, il faut mettre de côté les administrateurs choisis par les partis politiques, communes ou autres, car les entités qui les choisissent souhaitent justement acquérir une certaine influence. Cependant, ce sont les administrateurs choisis par le Conseil d'Etat qui font l'objet du PL, et il faut s'assurer que ceux-ci soient indépendants et disposent des compétences nécessaires.

L'une des solutions possibles est la création d'une matrice des compétences nécessaires. Une autre est la mise en place d'un processus, de préférence externe, qui permette de s'assurer que les administrateurs choisis soient indépendants et disposent des compétences nécessaires. Beaucoup d'organisations utilisent d'ailleurs des processus de ce type, faisant appel à des entreprises externes spécialisées dans la gouvernance d'entreprises.

M. Nicollier pointe le fait que toutes ces solutions existent déjà, mais qu'elles dépendent du bon vouloir du magistrat, ce qui signifie qu'il n'existe aucune assurance que l'administration des institutions reste de qualité sur le long terme.

M. Nicollier indique que, depuis 2006, le Conseil fédéral édite des règles de gouvernance pour les régies publiques. En 2009, ces règles ont été complétées par une liste de principes directeurs pour la gestion et l'aménagement de ces entités autonomes. Parmi ces principes, il faut mentionner que les membres doivent répondre à un profil d'exigence pour garantir une formation d'opinions autonome et objective. Il s'agit donc toujours de savoir quelles sont les compétences nécessaires pour l'administration de l'entreprise, en dresser une liste, puis chercher les administrateurs pour répondre à toutes les compétences listées.

Aujourd'hui, la législation va parfois légèrement dans ce sens, mais elle le fait de manière très vague, et il serait souhaitable d'être plus précis.

Il existe divers modèles pour définir les profils des administrateurs d'une organisation ; M. Nicollier a choisi de s'inspirer du Guide pratique du CA. Quelques éléments de profilage importants sont l'expertise métier, la connaissance du secteur et les compétences sociales. Il s'agit tant du savoir-faire que de l'expérience et de la formation. Cela ne signifie pas que tout le monde doit répondre à toutes les compétences nécessaires, mais que, avec tout le monde, l'on peut répondre à tous les besoins.

Le constat final est qu'en 2023, les conseils d'administration des institutions de droit public seront renouvelés. Dans le même temps, la plupart de ces institutions vont rencontrer des défis majeurs, qui ont déjà commencé, dans différents domaines. En conséquence, il est nécessaire de s'assurer que la gouvernance de ces institutions dispose des compétences nécessaires pour gérer ces changements.

La proposition est de s'assurer, en l'inscrivant dans la loi, que les institutions disposent dans leur CA des compétences dont elles ont besoin.

M. Nicollier lit l'art. 16, al. 1, let. c LOIDP, aux termes duquel le candidat doit « disposer des compétences susceptibles de contribuer effectivement au bon fonctionnement des institutions concernées ». Le député trouve cette formulation presque honteuse, tellement ce critère est basique et devrait aller de soi. En tout cas, le texte n'est pas de nature à garantir que les conseils d'administration soient à la hauteur des défis qui attendent les entreprises.

La proposition concrète est de laisser ce point intact, mais d'ajouter un alinéa 2 comme suit :

« En outre, les membres des conseils d'administration des établissements de droit public principaux qui sont nommés par le Conseil d'Etat sans que ce dernier ne soit lié au sens de l'article 15, alinéa 1, de la présente loi doivent répondre au profil d'exigence spécifique nécessaire à la bonne gouvernance de l'institution concernée. »

Le sens de la disposition est que tous les administrateurs nommés par le Conseil d'Etat doivent répondre à un profil d'exigence spécifique. Cela implique de créer un profil d'exigence, puis de s'assurer que les compétences sont là.

Le deuxième point concerne le président du CA et est implémenté par la modification de l'art. 38 al. 3 LOIDP comme suit :

« Les présidents des établissements de droit public principaux sont désignés suite à un processus de recrutement et de sélection permettant de

s'assurer qu'ils remplissent les conditions requises en termes d'expérience et de compétences pour assumer leur rôle à la tête de l'institution concernée. »

M. Nicollier explique que le PL implique qu'un certain travail soit réalisé, notamment pour produire les matrices de compétences ; c'est le CA précédent qui devra s'en charger. C'est d'ailleurs l'une des bonnes pratiques d'Ethos, selon laquelle le CA devrait régulièrement revoir la matrice de compétences et déterminer s'il y manque quelque chose, ou non, avant de se modifier lui-même pour répondre au manque, le cas échéant.

Concernant le recrutement, celui-ci pourrait se faire à l'interne ou à l'externe. Il existe pour cela des entreprises spécialisées, qui peuvent garantir que les personnes choisies correspondent à la matrice de compétences et sont suffisamment indépendantes. Les tarifs des entreprises de ressources humaines pour ce travail s'élèvent généralement à trois mois de salaire de la personne recrutée.

La question de qui assumera ces frais est distincte, mais M. Nicollier estime que cela devrait revenir à l'institution. Ce n'est en tout cas pas le coût du processus qui devrait empêcher des entreprises dont les chiffres d'affaires s'élèvent parfois à quelques milliards de disposer d'une gouvernance de qualité.

### *Questions*

Un commissaire (S) relève que les exigences qui, selon M. Nicollier, devraient s'appliquer aux conseils d'administration d'institutions de droit public sont très élevées, alors qu'il suffit pour être conseiller d'Etat d'être suisse, majeur et domicilié à Genève. Il y a donc un grand écart, qui appelle la question de savoir si M. Nicollier a observé des dysfonctionnements, dans des institutions soumises à la LOIDP, qui découleraient directement de compétences inadéquates à leur tête.

M. Nicollier commence par rappeler que les conseillers d'Etat sont élus et que les règles ne sont dès lors pas les mêmes ; un chef de service au sein de l'administration devra cependant normalement répondre à un cahier des charges précis. Il n'est pas vraiment possible de mettre un mandat électif et un mandat d'administrateur au même niveau.

M. Nicollier ne souhaite en outre pas critiquer un CA en particulier et préfère donner des exemples d'amélioration possible. Le député estime qu'il y a eu des exemples, au cours des deux dernières législatures, aux TPG, aux SIG et aux HUG, d'administrateurs qui n'apportaient pas forcément de plus-value dans la vision de l'institution. La conséquence est que, très souvent, les

conseils d'administration ne sont pas très forts et que leurs membres ne sont pas forcément au niveau.

De surcroît, les conseils d'administration sont souvent assez déséquilibrés, notamment car les représentants des partis politiques ne sont pas toujours choisis pour leurs compétences. Il y a cependant un consensus large au sein de la population pour garder l'équilibre actuel, raison pour laquelle le PL ne touche pas aux représentants des partis.

Le but du projet est vraiment de s'assurer que les administrateurs nommés par le Conseil d'Etat aient les compétences nécessaires, ce qui n'a rien à voir avec leurs éventuelles orientations politiques. Il serait par exemple possible d'avoir, au sein du CA des TPG, quelqu'un qui a une expérience dans la transformation de la mobilité d'une ville de la taille de Genève, dans un autre pays. A l'heure actuelle, il n'y a aux TPG qu'un administrateur qui a une expérience préalable des transports, tandis qu'au CA de l'aéroport, personne ne vient du monde du transport aérien. Tout cela signifie qu'à la place de chercher les bonnes compétences, il a fallu les construire. Certes, tous les administrateurs sont passionnés d'aéronautique et ont de nombreuses compétences, mais il serait intéressant qu'il y ait en outre quelqu'un qui dispose d'une expérience au sein d'une compagnie aérienne.

Le commissaire (S) précité comprend surtout que le problème viendrait des personnes qui viennent des partis politiques et il demande si M. Nicollier confirme cette affirmation.

M. Nicollier répond par la négative. L'auteur parle des conseils d'administration de manière générale ; à l'aéroport, il y a des personnes qui disposent d'expérience dans le commerce, ce qui est très important, mais il manque des compétences qui concerneraient l'évolution du transport aérien. M. Nicollier ne pense cependant pas qu'il soit possible d'influencer les partis politiques dans leurs choix d'administrateurs, faute de consensus atteignable, et il veut compenser ce manque en essayant d'être plus strict lors de la désignation des administrateurs choisis par le Conseil d'Etat.

Le commissaire (S) précité demande si les personnes nommées par le Conseil d'Etat sont toutes directement choisies par l'exécutif. M. Nicollier répond par l'affirmative, avec l'exception des candidatures pour lesquelles il est lié par l'art. 15 al. 1 LOIDP.

Le commissaire (S) précité demande s'il y a, selon M. Nicollier, des présidences assurées par des personnes en inadéquation avec la tâche.

M. Nicollier répond qu'il y aura probablement des changements de présidence avec la prochaine législature et qu'il aimerait s'assurer que la personne qui prend la présidence d'une institution de 1,8 milliard de francs de

chiffre d'affaires et qui gère toute la santé à Genève dispose d'une expérience de président de CA. L'auteur répète qu'il ne souhaite pointer du doigt personne, mais qu'il souhaite s'assurer que les conseils d'administration fonctionnent bien à l'avenir.

Le commissaire (S) précité demande si M. Nicollier a connaissance du PL 13099 qui modifie la LOIDP, pendant devant la commission, par lequel M. Pfeffer propose que le CA élise sa présidence au sein de ses membres. M. Nicollier répond qu'il a lu ce PL. Le député estime que, compte tenu des équilibres actuels au sein des conseils d'administration, ce n'est pas la bonne manière de faire.

Le commissaire (S) précité demande si, pour que le PL 13196 parvienne à ses fins, il faut que le PL 13099 ne devienne pas loi. M. Nicollier répond que les deux PL ne peuvent pas fonctionner ensemble en l'état.

Le commissaire (PDC) explique que la nomination des membres d'un CA est toujours un moment d'intenses pressions, pour les administrateurs, que ces pressions soient politiques ou temporelles. La question est de savoir si les nouvelles procédures ne risquent pas de perturber ces délais et d'arriver à des retards conséquents.

M. Nicollier répond que, dans un processus idéal, c'est le CA qui définit lui-même les compétences nécessaires pour son bon fonctionnement. Une partie du travail peut donc déjà être accomplie avant la fin de la législature. Si la loi est votée au mois de septembre prochain, elle ne pourra pas s'appliquer pour la prochaine législature, mais si le Grand Conseil parvient à la voter plus rapidement, alors cela devrait être faisable.

Le commissaire (PDC) précité demande pourquoi ne pas étendre les exigences du PL à l'ensemble des membres du CA, afin d'être certain que les administrateurs soient tous bons. En effet, le député estime que les candidatures provenant des partis ne sont pas toujours adéquates et visent trop souvent plus à remercier de vieux militants qu'à apporter des compétences au CA.

M. Nicollier rappelle qu'il a déposé un projet de loi qui visait à modifier le CA des HUG, qui a été refusé en commission. La conclusion de l'auteur est donc que, pour obtenir une majorité au Grand Conseil, il ne faut pas toucher aux membres choisis par les partis politiques. La porte reste cependant ouverte, si le PL étudié passe la rampe, pour étendre la modification par la suite. M. Nicollier n'aurait pas d'objection à ce que la référence à l'art. 15, al. 1, soit supprimée, ce qui étendrait déjà la modification à tous les membres des CA, mais il est douteux qu'un tel projet puisse obtenir une majorité.

Le commissaire (PDC) précité pointe le fait que les médecins privés sont représentés au sein du CA des HUG par le président de l'Association des médecins du canton de Genève, sur les compétences duquel il n'existe aucune certitude et qui n'est pas forcément très favorable aux hôpitaux. Le commissaire (PDC) prend l'exemple de l'ancien président des HUG, M. Balestra, qui ne connaissait rien à la santé mais qui, étant un excellent chef d'entreprise, a pu accomplir des choses remarquables au sein de l'institution qu'il a dirigée.

M. Nicollier répond qu'un chef d'entreprise aura les compétences d'un chef d'entreprise et une certaine expérience de gestion de CA, qu'il présidait probablement lui-même au sein de son entreprise. Un président avec un tel profil devra s'appuyer sur les membres de son CA, qui devront donc avoir les connaissances médicales et hospitalières nécessaires.

Le second commissaire (S) estime que l'art. 716a CO, cité par M. Nicollier au début de sa présentation, ne s'applique pas aux institutions de droit public. La distinction est importante, car il y a des enjeux spécifiques au secteur public qui ne rendent pas forcément pertinent de faire des analogies avec les entreprises privées. Les critères de compétences notamment ne sont pas forcément transposables, car il existe certainement des critères spécifiques à la gouvernance d'entreprises de droit public.

Le second commissaire (S) se pose la question de l'articulation entre l'art. 15, al. 2 nouveau, et l'al. 1 actuel du même article, qui parle déjà de compétences susceptibles d'être utiles. En d'autres termes, la question est de savoir si les compétences évoquées dans les deux alinéas sont les mêmes. Le député explique qu'il se pose la question, car le risque est que deux niveaux d'administrateurs soient créés, dont l'un, celui de l'al. 2, se voit comme plus légitime et compétent que celui de l'al. 1.

M. Nicollier est presque choqué par cette question, dont il comprend qu'il vaudrait mieux éviter de recruter certains administrateurs selon des critères plus stricts, de peur d'avoir des administrateurs plus compétents que d'autres. L'auteur estime au contraire que ce serait l'occasion d'inciter les partis à utiliser eux-mêmes des critères plus stricts dans leur propre processus de sélection, car tous les partis pourraient trouver de réelles compétences s'ils faisaient l'effort d'aller les chercher.

Le second commissaire (S) a l'impression, en entendant M. Nicollier, qu'il faudrait avoir des autocaristes aux TPG et des personnes issues des compagnies aériennes à l'aéroport. Le député estime pourtant qu'il y a d'autres compétences qui sont nécessaires, spécifiques au service public. Il serait à ce

titre intéressant que le Conseil d'Etat nomme des représentants des usagers, comme c'est déjà le cas aux TPG.

M. Nicollier rappelle qu'il n'a pas défini, dans son PL, quelles sont les compétences qui seraient nécessaires ; c'est aux CA de le faire. Dès lors, s'il était bon d'avoir un représentant des patients aux HUG, le CA des HUG pourrait décider que ce profil lui est nécessaire. L'auteur a été interpellé par l'absence d'administrateur issu de l'aéronautique à l'aéroport ; il ne s'agit pas d'avoir quelqu'un qui souhaite à tout prix avoir le plus d'avions possible, mais il faut qu'un administrateur connaisse la dynamique de ce monde. M. Nicollier reconnaît toutefois que les compétences nécessaires pour diriger une institution publique ne sont pas les mêmes que pour une entreprise privée ; l'objectif du PL n'est pas de privatiser, mais de s'assurer que les institutions auront les compétences nécessaires, dans le futur, à leur bonne gestion et gouvernance.

M. Nicollier explique qu'au sein d'un CA, chacun est là pour une raison différente, mais que tous doivent travailler ensemble. Si le président est bon, il arrivera à faire travailler tout le monde ensemble. Les représentants de partis différents auront des orientations politiques dans leurs prises de position, mais c'est justement ce qui différencie les institutions publiques des entreprises privées, dans lesquelles le CA est là pour mettre en place la stratégie propriétaire.

Le second commissaire (S) croit comprendre que l'art. 38 nouveau ne veut pas dire que le Conseil d'Etat ne pourrait pas nommer des représentants de partis, tant que ceux-ci sont assez compétents. Le député demande s'il a bien compris l'idée.

M. Nicollier indique que le Conseil d'Etat sera libre de choisir qui il souhaite, à condition que sa décision soit basée sur des critères objectifs. La liberté reste donc, mais le fait que l'exécutif doive répondre à certains critères pour mener sa sélection signifie qu'il faut suivre un processus, en noter les étapes et être prêt à répondre à d'éventuelles questions.

Le second commissaire (S) demande comment se passera concrètement le processus de sélection. M. Nicollier explique qu'il n'y a pas de processus unifié. Il y a une présidente qui a été choisie par un processus externe, tandis que d'autres sont choisis complètement à l'interne de leurs institutions. L'auteur imagine qu'il y a déjà un processus et des discussions en cours, mais il en ignore les détails ; il ignore si l'Etat dispose déjà du savoir-faire nécessaire pour mener le processus souhaité, mais il rappelle qu'il existe des entreprises externes que l'on peut mandater pour cela.

Le second commissaire (S) demande si le processus de recrutement serait conduit par le département responsable de l'institution. M. Nicollier répond

par l'affirmative. L'auteur estime que, normalement, un processus est conduit, à l'issue duquel il doit rester une liste de deux ou trois personnes, parmi lesquelles le magistrat choisit, peut-être avec des considérations politiques, le président. Le choix final est donc peut-être un peu politique, mais un processus a été suivi qui garantit que le cahier des charges soit respecté.

Le commissaire (UDC) note que le PL découle du fait que le Conseil d'Etat ne recrute pas forcément que des gens compétents, et il estime que l'on pourrait rappeler à l'exécutif qu'il devrait le faire. Le député se demande si, dans le cas où le PL avait été appliqué quatre ans auparavant, il aurait pu éviter l'affaire de l'aéroport, où ne se posait pas un problème de compétences, mais de compatibilité.

M. Nicollier estime qu'il n'y a, dans les CA, que des administrateurs compétents, mais dont les compétences ne sont pas forcément celles qui sont requises pour le poste. Le député n'estime cependant pas que l'affaire de l'aéroport soit une raison de soutenir son PL ; ce n'est pas le magistrat qui a choisi la présidente du CA et il n'est pas garanti qu'un processus de sélection différent aurait évité la situation, qui n'était qu'un conflit de personnes.

Le commissaire (UDC) demande qui paiera le recrutement, entre l'Etat et l'institution, sachant que c'est ce premier qui choisit. Le député voit une décision stratégique qui pourrait dénoter un problème de compétences au sein du CA, à savoir la décision des HUG de quitter les SIG pour aller sur le marché libre de l'électricité, contre l'avis du collaborateur technique ; il n'est pas sûr non plus que le PL aurait prévenu cette erreur. La question est donc de savoir quelles sont les décisions stratégiques des institutions qui poussent aujourd'hui au changement de modèle.

M. Nicollier explique que le CA devrait pouvoir définir la stratégie de l'institution, mais qu'il y a peu d'institutions pour lesquelles c'est le cas ; souvent, c'est l'opérationnel qui prend le dessus. Cet état de fait démontre que certains CA pourraient être plus forts. L'auteur prend l'exemple des HUG, où le fait que les administrateurs soient membres des comités de direction des services est très problématique, car cela signifie que lesdits administrateurs s'impliquent dans l'opérationnel. Cela montre que les CA sont généralement plutôt faibles. En revanche, il est difficile de répondre à la question de savoir si un CA plus fort aurait évité d'aller dans le marché libre de l'électricité ; beaucoup de communes l'ont aussi fait et économisent beaucoup d'argent ainsi.

Le commissaire (UDC) relève que les HUG ont rejoint le marché libre de l'électricité en 2021. M. Nicollier estime que cela dénote un manque de vision, critique qui est généralisable à l'ensemble des institutions, qui ont beaucoup

de mal à voir à long terme. Peut-être donc qu'il y a un lien entre le PL et ce type de situations, car engager des administrateurs plu compétents vise à avoir la capacité de créer cette vision.

Le commissaire (UDC) demande en quoi le PL serait incompatible avec le PL 13099, dans la mesure où le président remplit les compétences voulues par le PL de M. Nicollier et à partir du moment où le choix du président par le CA pourrait être conditionné par ces compétences.

M. Nicollier estime que les deux PL pourraient fonctionner ensemble, mais il faudrait alors que le PL 13099 vienne après le PL 13196.

Le commissaire (EAG) rappelle que les CA des régies publiques font l'objet de débats politiques depuis longtemps. Le député demande si l'auteur a regardé les débats autour des deux référendums lancés au sujet de la composition des CA. Ces référendums ont donné lieu à un réel débat autour de la question de la gouvernance, entre la droite qui avait un modèle issu de l'entrepreneuriat privé, centré sur les compétences techniques, et qui venait avec la volonté de resserrer les CA, et la gauche qui estimait erronée la logique d'analyse individuelle des individus, à laquelle elle préférerait une vision large des compétences collectives du CA. Le commissaire (EAG) a lui-même siégé au CA des HUG, où les connaissances de la société genevoise, nécessaires à la direction d'une régie publique de ce genre, étaient d'une richesse importante qui méritait d'être conservée. Le commissaire demande si l'auteur se situe dans la logique des deux PL précédents qui ont été balayés par le peuple.

M. Nicollier indique qu'il a lu en détail le matériel des votations référencées par son préopinant et s'est replongé dans la presse de l'époque. Le PL étudié ne propose cependant ni de changer le nombre de membres des CA ni d'en enlever les représentants des partis.

Le commissaire (EAG) relève que M. Nicollier a dit avoir regretté ces aspects de la situation actuelle. M. Nicollier rappelle qu'il a déposé un autre PL concernant ces aspects, qui a été refusé. L'objet du PL étudié est cependant différent.

Le commissaire (EAG) demande si l'auteur ne sous-estime pas la dimension collective des compétences qui peuvent exister dans un gros CA, à travers les origines très différentes de ses membres.

M. Nicollier explique que le PL propose de dresser une liste des compétences nécessaires au sein du CA, puis de s'assurer que l'addition de ses membres permet d'avoir ces compétences. Cela ne signifie pas que chaque membre doit être un clone de ses collègues, puisque la porte reste ouverte à des personnalités très variées, ce qui correspond au demeurant aux recommandations d'Ethos ou du Département fédéral des finances.

Le commissaire (EAG) relève que l'exposé des motifs indique qu'un CA optimal aurait 6 à 8 membres, ce qui correspond à un modèle très différent de celui qui prévaut actuellement.

M. Nicollier rappelle qu'il avait proposé de réduire la taille du CA des HUG et qu'il est donc forcément favorable à titre personnel à ce changement, car, à 23, il est difficile de discuter. Cependant, même si c'est la conviction personnelle de l'auteur, ce n'est pas ce que propose le PL étudié.

Le commissaire (EAG) pointe qu'il y a sans doute une connexité entre la conviction personnelle de l'auteur et la formulation de son PL.

M. Nicollier explique que son PL, comme sa conviction quant au nombre d'administrateurs, part d'un constat, à savoir que les CA des institutions de droit public genevois sont faibles et manquent souvent de vision claire, tandis que la stratégie à long terme vient de la direction.

Le commissaire (EAG) demande si l'auteur a été membre d'un CA de l'une de ces régies publiques. M. Nicollier répond par la négative. La présidente remarque que cela n'invalide pas la position politique de M. Nicollier. Le commissaire (EAG) l'admet, mais ajoute que, si l'auteur avait été membre de l'un de ces CA, cela aurait sans aucun doute alimenté sa réflexion.

M. Nicollier pointe qu'il est possible que le fait d'avoir été membre du CA d'une régie publique ne lui aurait pas laissé la possibilité de le critiquer, car il est difficile de critiquer quelque chose dont on fait partie. L'auteur a en revanche fait partie d'autres CA et a discuté avec une grande partie des présidents des CA actuels ainsi que de nombreux membres. Le fait de ne pas avoir fait partie du CA d'une régie publique est donc peut-être une force plus qu'une faiblesse, dans la perspective du PL étudié.

La commissaire (MCG) demande ce qui peut être considéré comme une compétence, sachant que la vie est pleine d'événements et d'évolutions impossibles à anticiper. La députée prend l'exemple de M. Zelensky, que personne ne prenait au sérieux il y a peu et qui s'est révélé un excellent chef de guerre pour l'Ukraine. La question est de savoir comment s'assurer de quelles compétences sont nécessaires pour quels postes, étant donné qu'il est impossible de savoir ce que réserve l'avenir.

M. Nicollier indique que son PL mènera à avoir une grande variété de profils. Le député explique que les entreprises de ressources humaines qui font du placement ou de la recherche ne mesurent jamais le QI ; elles mesurent en revanche les compétences sociales, le degré d'extraversion ou d'autres compétences relatives, car elles savent qu'un groupe doit disposer de plusieurs types de profils.

La commissaire (MCG) demande quels types d'entreprises externes pourraient se charger du processus. M. Nicollier indique qu'il y a, à Genève, au moins trois entreprises de ressources humaines qui font du placement et de la gestion de personnel pour des CA, comme Emmenegger, Ganci ou Michael Page. Par ailleurs, l'auteur indique, pour le cas où la commission souhaiterait entendre l'une de ces entreprises, que Ganci fait du bon travail.

La présidente relève que l'auteur constate que les CA sont faibles et manquent de vision et demande s'il y a des éléments qui permettraient de confirmer ces aspects, en dehors de l'appel à la direction pour l'élaboration de la stratégie.

M. Nicollier indique qu'il fait référence, dans l'exposé des motifs, au rapport 120 de la Cour des comptes, selon lequel, aux HUG, certaines informations n'étaient pas partagées avec tous les administrateurs, car un tel partage aurait été contreproductif. Ce rapport démontre que certains éléments étaient dysfonctionnels.

La présidente croit comprendre que le constat part des HUG et de ce rapport de la Cour des comptes, puis est étendu aux autres institutions.

M. Nicollier rappelle qu'il y a eu, pendant les deux dernières législatures, des problèmes avec les TPG et des erreurs stratégiques commises par les SIG en lien avec les investissements dans l'éolien, en plus de ce qui a déjà été évoqué concernant les HUG.

La présidente clarifie que sa question ne vise pas à remettre en cause le postulat de l'auteur, mais à savoir si le fait que la direction s'occupe souvent de stratégie est une si mauvaise chose que cela, étant donné qu'il y a une communication très extensive entre les instances chargées de la stratégie et celles qui s'occupent d'opérationnel.

M. Nicollier explique que le CA devrait construire sa stratégie en faisant des allers-retours avec la direction générale jusqu'à ce qu'elle soit complètement définie. Ce qui est important, c'est que le CA dirige la procédure ; il devra ensuite vérifier que l'exécution de la stratégie soit correcte. Il est possible de mélanger les rôles, comme cela se fait dans toutes les petites entreprises familiales mais, dans une institution dont le chiffre d'affaires dépasse les 2 milliards de francs, la gouvernance doit être la plus solide possible.

La présidente note que le PL touche spécialement au choix des présidents et elle demande si l'auteur n'estime pas que les présidents de CA relèvent, à ce jour, le niveau vis-à-vis du reste des administrateurs, étant donné qu'ils sont déjà en principe choisis selon des critères plus stricts.

M. Nicollier pense que les institutions disposent de bons présidents et rappelle qu'il ne souhaite pas s'attaquer aux institutions. Le fait est que remettre en cause et interférer dans le choix des partis quant à leurs représentants est extrêmement sensible et ne semble pas possible pour le moment.

### **Discussion interne**

Le second commissaire (S) indique que le groupe socialiste aimerait avoir la position du Conseil d'Etat vis-à-vis du PL. Le député remarque en outre que le PL 13196 part d'un cas particulier mais risque d'avoir des conséquences très larges, par exemple si le Conseil d'Etat doit demander un audit. C'est aussi pour cela qu'il est important d'entendre le Conseil d'Etat par rapport aux différents cas de figure qui pourraient se présenter.

La présidente explique que la commission auditionnera le Conseil d'Etat avant d'aviser quant aux éventuelles auditions supplémentaires à mener.

### **Audition de M. Mauro Poggia, président du Conseil d'Etat, et de M<sup>me</sup> Michèle Righetti, chancelière d'Etat**

M. Poggia explique que le Conseil d'Etat n'est pas favorable au PL 13196, même si certains éléments sont intéressants et avaient été soutenus parmi les grandes problématiques soulevées, dont celle relative à la compétence des membres de CA. Il rappelle que le Conseil d'Etat avait demandé une réduction du nombre des membres, mais que cette demande n'avait pas rencontré le soutien escompté, les partis politiques souhaitant qu'il y ait des représentants des partis au Grand Conseil au sein des conseils d'administration, ce qui avait également été soutenu deux fois par le peuple à l'occasion de référendums. A ce titre, il estime qu'il faudrait tout d'abord que les partis politiques essaient de nommer des personnes compétentes plutôt que des personnes méritantes en termes d'actions partisans, ce qu'il considère parfois être le cas. Pour lui, cela signifie que, pour certains membres, des exigences de compétences seront observées, mais pas pour d'autres, en l'occurrence pour les personnes nommées par les partis. Il concède que les compétences manquent au sein de CA de certaines institutions, et il rappelle qu'au niveau de la Confédération, des règles ont été posées clairement concernant les compétences requises pour faire partie de CA, le but étant que les membres d'un CA amènent une réelle plus-value pour le travail de ce dernier, et non qu'ils acquiescent sans discussion ce que le bureau leur soumet. Finalement, il s'agit que le conseil d'administration puisse prendre des décisions dans l'intérêt de l'institution grâce à de vraies réflexions. Il ajoute que se pose ensuite la question du

processus de recrutement, défini à l'article 38, alinéa 3 LOIDP, qu'il estime problématique.

M<sup>me</sup> Righetti rappelle que, dans les conditions de nomination actuelles de la loi, il est déjà précisé que le but est de rechercher des personnes compétentes et susceptibles d'amener une plus-value au fonctionnement de l'institution. Cela dit, le PL veut aller encore un peu plus loin et a pour ambition que des profils d'exigences spécifiques soient dressés pour les six institutions principales du canton, profils qui ne seraient toutefois applicables que pour les membres désignés par le Conseil d'Etat. Elle explique que c'est principalement sur ce point que le PL n'a pas reçu les faveurs du Conseil d'Etat, car il va dans le sens d'une formalisation plus grande uniquement pour les membres désignés par le Conseil d'Etat et ne compte pas sur la diligence de ce dernier pour appliquer la norme générale existante et proposer des personnes compétentes.

M. Poggia estime que cela créerait deux types de membres au sein des conseils d'administration, ceux qui passeraient un véritable examen de compétences et ceux dont les compétences seraient appréciées librement par les entités qui les présentent. En ce qui concerne la fonction de président de CA, le PL prévoit un processus de recrutement et de sélection pour s'assurer que les présidents de CA remplissent les conditions requises en termes d'expérience et de compétences. Cela dit, il se demande alors qui interviendrait dans ce processus, et il souligne qu'actuellement, les conseillers d'Etat ont déjà tout intérêt à ce que les établissements sous leur tutelle soient gérés avec compétence, diligence et transparence, afin de pouvoir anticiper et corriger d'éventuels problèmes ou risques. M. Poggia a l'impression que le PL part du principe que les présidents de CA sont nommés par le Conseil d'Etat d'après une logique de copinage, ce qui n'est pas le cas. Il réitère que le critère principal est celui de la compétence, mais qu'une bonne entente entre le président d'un CA et le magistrat du département de tutelle représente un grand plus et doit être considérée, la relation de confiance étant également une condition à la bonne marche de l'institution et au bon exercice de la surveillance exercée par les départements. Il estime que faire un processus de recrutement pour le président d'un CA comme on le fait pour un simple collaborateur de l'Etat, via une publication de l'ouverture du poste, n'est tout simplement pas envisageable et serait totalement déplacé. Cela obligerait l'Etat à examiner des centaines de candidats, probablement tous aussi compétents les uns que les autres, et alors il s'agirait de définir le ou les critères décisifs, ce qui serait très compliqué. Il estime ainsi qu'il faut laisser au CE la faculté de nommer des personnes, ce dernier le faisant d'après un examen et une vraie réflexion, et prenant en compte le ou les savoir-faire centraux nécessaires à la bonne marche des institutions. Il répète qu'il est faux de penser qu'un chef de

département arrive avec un candidat qui serait simplement choisi par copinage, et qu'il est encore plus erroné de penser que les autres chefs de département donnent automatiquement leur aval sans avoir examiné le candidat présenté et sans l'avoir comparé avec d'autres candidats sélectionnés. Il estime ainsi que le PL propose une voie qui amènerait plus d'inconvénients que de bienfaits.

Le commissaire (UDC) estime que, peu importe la procédure suivie, le choix d'un candidat est toujours difficile à faire et que rien n'est garanti d'avance, en témoignent justement les événements à l'AIG, dont la directrice a été désignée par le Conseil d'Etat et n'a finalement pas honoré la relation de confiance. Il pense que le Conseil d'Etat a tout intérêt à prendre les meilleures décisions possibles, quitte à se faire aider par des organes externes. Un tel soutien permettrait, par exemple, de faire un processus de recrutement via une publication de l'ouverture du poste, suite à laquelle quelques candidatures seraient sélectionnées parmi les centaines reçues et présentées au CE pour effectuer le choix final. Il estime également qu'outre les compétences techniques, un président de CA doit aussi avoir de bonnes compétences sociales, ce qui n'apparaît pas sur le CV, mais est rapidement décelable grâce à des évaluations complètes. En outre, il estime qu'un bon CA doit être constitué d'un éventail de compétences, et non de profils identiques. Il demande finalement s'il existe une vraie objection quant au fait de passer par un processus de recrutement externe, et il aimerait encore savoir comment le Conseil d'Etat procède pour choisir et recruter ses représentants.

M. Poggia répond que chaque magistrat suit son propre processus, et que celui-ci n'aboutit pas toujours à un nouveau recrutement mais à une reconduite de la personne en poste.

M<sup>me</sup> Righetti explique que ce qui est compliqué avec un processus de recrutement extérieur tel que proposé par le PL, c'est qu'il ne concerne que les présidents de CA, lesquels seraient de fait désignés après et en fonction de ses membres, de surcroît dans un délai très serré.

M. Poggia ajoute que, si un processus de recrutement est mené, alors il s'agit de définir un profil, lequel ne pourrait pas simplement stipuler que la personne recherchée doit être une personne de confiance, ce qui s'avère difficile à définir. Il estime qu'au final, ce profil ne sera décrit que par des généralités, et que le choix sera tout de même fait par préférence. D'après lui, il faut laisser celui qui choisit son président en assumer toutes les responsabilités, sans se cacher derrière un prétendu recrutement objectif. Il explique que, de surcroît, un tel recrutement pourrait se faire d'après des critères de sélection définis par le Conseil d'Etat pour faire en sorte que la sélection aboutisse à un candidat prédéterminé, ce qui correspondrait à une pseudo-objectivité.

Le premier commissaire (S) demande à M. Poggia si, à son avis, une partie des membres, nommés par le Conseil d'Etat, du conseil d'administration des HUG et de l'IMAD, institutions sous tutelle du département de M. Poggia, seraient remplacés si l'exigence de l'article 16, alinéa 2, prévu par le PL était en vigueur.

M. Poggia ne pense pas que ce soit le cas. Il estime que toutes les personnes auraient franchi l'étape de sélection selon un profil d'exigence. En ce qui concerne l'IMAD en particulier, il pense que les personnes en défaut de compétences sont plutôt celles qui n'ont pas été nommées par le Conseil d'Etat.

Un commissaire (PLR) estime que les deux PL sont liés à une sorte de frustration de la part de la députation par rapport à des décisions prises par le Conseil d'Etat. En ce qui concerne les nominations, il existe parfois une certaine incompréhension, le sentiment qu'il existe une espèce d'entre-soi, que beaucoup de personnes nommées sont en réalité d'anciens conseillers d'Etat ou des amis. Il en va ainsi pour M. Canonica aux HUG, dont les capacités ne sont pas forcément remises en cause, mais pour lequel il est légitime de se demander ce que vient faire un avocat pénaliste dans le conseil d'administration de l'hôpital. La situation est la même pour M. Cramer nommé par M. Hodgers ou encore pour M. Longchamp à Palexpo. Ces situations donnent le sentiment que les conseillers d'Etat placent leurs amis, et ce sentiment n'est pas réservé aux députés, mais il se retrouve aussi certainement au sein de la population, ce qui n'est pas une bonne chose. Il en revient ainsi à la question du commissaire (UDC), à laquelle M. Poggia a fourni une réponse qui ne le satisfait pas. Ce dernier dit simplement que le critère, c'est la confiance et le respect, et que les procédures de recrutement peuvent de toute façon être biaisées. Il demande ce que le Conseil d'Etat peut mettre en place pour apporter de la confiance, en expliquant que des PL de ce genre arrivent parce qu'il y a un sentiment de rupture de confiance, ce qui est malsain pour les institutions.

M. Poggia précise que le critère n'est pas le rapport de confiance et le respect, mais qu'à compétences égales, il s'agit de privilégier les candidats avec lesquels il y a de la confiance et du respect. Il concède toutefois que les personnes choisies doivent être au-dessus de tout soupçon de copinage. Il estime qu'il appartient à chacun de veiller à ce que les nominations ne soient pas empruntées de doutes quant aux critères de qualités et de compétences qui doivent impérativement guider les choix. Cela dit, il estime que le système en vigueur, avec des partis politiques qui nomment leurs membres, colore beaucoup politiquement les conseils d'administration. Il pense que les partis politiques devraient remarquer que la présence des partis politiques au sein de CA place un critère qui relègue au second plan le critère des compétences. Pour

le reste, il ne voit pas ce que le PL essaie de contrecarrer, si ce n'est un pseudo-sentiment de corruption ambiante qui règnerait au sein de l'Etat. Il souligne de plus le fait que Genève est un petit canton, ce qui explique aussi pourquoi on retrouve souvent les mêmes personnes ici et là. M. Poggia concède ne pas avoir de réponse concrète à la question, mais dans tous les cas ne pense pas que la solution proposée par le PL soit la bonne.

Le commissaire (EAG) soutient que la représentation des partis est utile et ne correspond pas à un mécanisme visant à récompenser d'anciens fidèles, mais à un moyen d'avoir une représentativité de tous les secteurs de la société au sein de CA d'institutions qui ont pour vocation de servir tous les secteurs de la société. Lui-même a siégé plus de douze ans au CA des SIG et fait quelques années au sein de son bureau, non pas parce qu'il s'agissait de le gratifier pour quoi que ce soit, mais parce qu'il avait de vraies compétences qui pouvaient servir à l'institution. Dans tous les cas, il estime que la diversité et la représentativité apportent une réelle plus-value sur les réflexions et le travail des organes directeurs des institutions. Il demande finalement si l'idée qui figure dans l'article 16, alinéa 2, du PL, à savoir qu'il y ait un seul profil d'exigence spécifique, est problématique, dans le sens où, comme cela a été mentionné, il ne s'agit pas que tous les membres d'un CA aient les mêmes compétences, mais que les compétences de ces derniers se complètent.

M. Poggia est en partie d'accord sur ce point. Cela dit, il ne dit pas que les personnes nommées par les partis sont incompétentes par définition, mais que le critère de l'appartenance partisane prime presque toujours sur le critère des compétences. Cela dit, il indique qu'au niveau de la Confédération, le Conseil fédéral a édité 37 principes directeurs qui s'appliquent aux entreprises et entités assumant des tâches de la Confédération, lesquelles restent juridiquement autonomes, dont le cinquième principe prévoit l'esquisse d'un profil d'exigences auquel tous les membres du conseil d'administration doivent répondre. Ces exigences sont subdivisées en trois groupes, à savoir les exigences à l'égard du Conseil fédéral, celles à l'égard de chacun des membres et celles à l'égard de la présidence, le but étant de chercher une vraie plus-value.

M<sup>me</sup> Righetti précise, en ce qui concerne la Confédération, que les institutions ne sont pas du tout dans le même système, dans le sens où le nombre de membres est limité à 7 ou 9 pour les institutions et que celles-ci sont, en théorie, dépolitisées.

Le commissaire (UDC) demande si les actuels présidents des conseils d'administration des institutions, par exemple celui des HUG, auraient tous accepté de passer par un processus de recrutement. M. Poggia n'en est pas certain.

La présidente demande aux commissaires s'ils ont d'autres propositions d'audition. Elle constate que ce n'est pas le cas et indique que ce PL sera donc voté lors de la séance suivante, en présence de tous les titulaires de groupe.

### **Discussion interne**

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 et cède la parole aux commissaires pour d'éventuelles déclarations préalables.

Le second commissaire (S) a l'impression que ce PL n'apporte pas de plus-value et que l'intention qui se trouve derrière est simplement de dire qu'il faut être compétent pour siéger au sein d'un CA, ce qui est naturellement déjà prévu par la loi. Il indique ensuite être dérangé par le fait que le PL vise à instaurer des exigences de compétences différentes selon les administrateurs, ce qui ne va pas du tout, selon lui, dans le sens d'une bonne gouvernance. Il pense que les exigences doivent être les mêmes pour tous. Pour ces différentes raisons, entre autres, il indique que le groupe S votera en défaveur d'une entrée en matière.

Le commissaire (EAG) partage l'avis du commissaire (S) précité. Il rappelle également la position de M. Poggia et de Mme Righetti, lesquels ont manifesté des réserves importantes lors de leur précédente audition. Il estime également que, outre la problématique des exigences diverses appliquées entre les membres de conseils d'administration nommés par le Conseil d'Etat et les autres, le PL souhaite instaurer un profil d'exigences unique, ce qui lui paraît inadéquat. Selon lui, les conseils d'administration requièrent des compétences et des profils divers en leur sein.

Un commissaire (PLR) soutient ce PL. Il estime que le processus de nomination aboutit quelquefois à des surprises, et qu'il serait intéressant d'essayer de professionnaliser la manière dont sont conduites et présidées les entités parapubliques, ce notamment en encadrant davantage la nomination de leurs présidents.

Un autre commissaire (PLR) va dans le même sens. Selon lui, ce PL est intéressant et met le doigt sur un problème existentiel qui existe au sein de conseils d'administration, ce qui dérange certains députés. Il estime que de nombreux membres de conseils d'administration sont nommés par copinage et non selon les compétences qu'ils détiennent. Il est persuadé que tous les commissaires ont en tête un exemple, voire plusieurs, de personnes qui ont obtenu un mandat en contrepartie de services rendus. Il estime dommageable que les compétences ne rentrent en compte que de manière très subsidiaire, ce qui est problématique pour assurer la bonne marche des institutions. Pour ces

raisons, entre autres, il indique que son groupe votera en faveur d'une entrée en matière.

La présidente explique être gênée quant à la rédaction du PL, dans le sens où ce dernier exige que les membres répondent à des conditions en termes de compétences. A ce titre, elle explique qu'il est particulièrement compliqué de définir concrètement et précisément les compétences nécessaires à la bonne marche des institutions concernées. Elle estime, par exemple, qu'il ne faut pas être pilote pour être à la tête de l'aéroport de Genève, tout comme il ne faut pas être médecin pour être à la tête des HUG ou encore être conducteur de bus pour être à la tête des TPG. Elle signifie par là qu'il est parfois nécessaire de détenir des compétences qui ne sont pas toujours directement en lien avec l'activité même de l'institution. Elle se demande aussi à quel point le PL risque d'avoir un impact au niveau de la représentation des genres au sein des conseils d'administration, étant donné que certains métiers sont traditionnellement liés à un sexe ou à l'autre. Elle indique finalement qu'elle trouve difficile de se prononcer sur le PL tant que celui-ci ne précise pas davantage les éléments qui viennent fonder la qualification de compétence.

Le commissaire (EAG) estime que les accusations de copinage généralisé dans le processus de nomination des membres des conseils d'administration sont quelque peu excessives. Il indique qu'elles reflètent simplement, selon lui, une certaine insatisfaction avec la manière dont les membres des conseils d'administration sont nommés et avec la manière dont ceux-ci fonctionnent, insatisfaction qui avait déjà été manifestée à l'époque, notamment par le premier signataire, lequel soutenait la logique visant à réduire le nombre de membres au sein des conseils d'administration, au nom de la professionnalisation. A ce sujet, il indique que les partisans de cette logique ont déjà porté le débat de manière similaire et qu'ils l'ont finalement perdu, en témoigne le résultat des votations populaires en la matière. Il considère que les porteurs du PL reviennent ainsi à la charge avec la volonté de revenir sur cette problématique, alors qu'ils devaient plutôt prendre acte de la volonté de la majorité à ce sujet. Il ajoute qu'il s'opposera à une entrée en matière du PL.

Le second commissaire (S) explique que, si tout le monde est d'accord avec le fait que les membres des conseils d'administration doivent être compétents, il sera très probablement plus compliqué de mettre tout le monde d'accord au niveau des compétences nécessaires. Il réitère ensuite que, selon lui, ce qui est nécessaire au sein des conseils d'administration, c'est la diversité et la complémentarité des compétences et des expériences. Il estime qu'il serait totalement inopportun de recopier la logique prévalant dans le privé, où une sorte de profil type est reconduit en permanence. A ce titre, il s'oppose à toute tentative de professionnalisation des conseils d'administration. Il estime en

effet que cela ne correspond pas à la volonté de la majorité et à la logique du service public et que, s'il souhaite bien entendu que les conseils d'administration soient composés de membres sérieux et impliqués, cela ne signifie pas qu'il veuille que ces membres ne fassent que siéger au sein de conseils d'administration. Il précise que cette volonté ne se limite pas à sa personne, mais correspond à la vision de son parti.

Le commissaire (PDC) indique que son groupe a tout à fait pris acte des référendums perdus à l'époque, mais reste persuadé que le problème réside dans le fait que les conseils d'administration sont pléthoriques et qu'ils représentent l'aspect partisan du Grand Conseil et refont en interne les débats du Grand Conseil, à tel point qu'une fois les membres des conseils d'administration nommés, ceux-ci s'empressent de constituer un bureau, lequel prend pratiquement toutes les décisions et rapporte ensuite au plénum du conseil d'administration. Il considère que cela ne représente pas non plus une bonne méthode au niveau de la transparence. Par rapport au prétendu copinage, il indique, de par son expérience, ne pas avoir constaté une telle manifestation du copinage, mais aussi avoir remarqué, après avoir discuté avec différents états-majors de départements, que le choix des personnes nommées se fait notamment selon un certain équilibre entre compétences et expériences techniques, managériales et administratives. Il indique finalement que son groupe ne soutiendra pas le PL.

Le commissaire (PLR) précité estime que le second commissaire (S) a une vision angélique en ce qui concerne la notion de professionnalisation des conseils d'administration. Il pense que tout le monde a conscience que bon nombre d'administrateurs, nommés par les partis, cachetonnent, et ce à titre quasiment professionnel, puisque nombre d'entre eux cumulent ces fonctions. Il estime ainsi que, de fait, les conseils d'administration sont formés, pour la plupart, de professionnels qui ne font que siéger au sein de conseils et qui sont en place en raison de services rendus aux partis. Le résultat est que nombre d'entre eux cachetonnent sans compétences directement liées aux institutions qu'ils conduisent. Il pense ainsi que le commissaire (S) précité a une vision idyllique de la complémentarité des compétences au sein des conseils d'administration, une vision très éloignée de la réalité.

La présidente pense que le fait d'avoir des représentants des partis au sein des conseils d'administration constitue un élément de démocratie, et elle ne souhaite pas que cela change. Par rapport aux candidats, elle indique que, pour être présentés, ils doivent montrer patte blanche, ne pas avoir de casier judiciaire ni de poursuites, en tout cas en ce qui concerne les postes élevés. Elle rappelle aussi que les membres nommés par les partis ont en général l'obligation de reverser une partie de leurs jetons de présence au groupe qui les

a élus. Au sujet des bureaux des conseils d'administration et de leur rôle, elle estime que le plénum peut tout à fait refuser les propositions du bureau, mais que, bien entendu, pour cela il faut encore qu'il en ait le courage. Elle indique finalement qu'elle s'abstiendra de voter, n'étant pas informée de la position de son caucus à ce sujet.

Le commissaire (PLR) précité précise qu'un administrateur peut être en situation de poursuite. Cela dit, il ajoute que se pose également la question au niveau du devoir de confidentialité, celui-ci étant à géométrie variable selon lui, puisque certains membres sont redevables au parti. Il estime cette situation problématique, car cela signifie que les partis savent, dans le détail, ce qui est discuté au sein des conseils d'administration et peuvent ensuite les influencer ou faire en sorte que les conseils d'administration refassent les débats menés par le Grand Conseil. Selon lui, cette pratique n'est pas efficace et ne représente pas un contrôle démocratique, puisque cela ne fait que dupliquer ce qui se dit déjà au Grand Conseil. Finalement, il estime que, en l'état actuel des choses, de nombreux éléments expliquent l'inefficacité des conseils d'administration, et que ce PL a le mérite d'amener de la clarté et mérite d'être soutenu.

Le commissaire (EAG) indique que, d'après son expérience au sein du conseil d'administration des SIG, les débats menés au sein des conseils d'administration ne sont pas les mêmes que ceux qui sont menés au Grand Conseil. Il s'agit bien entendu, dans ces débats en CA, d'activer certaines connaissances et certaines visions de la société, mais il estime qu'il est faux de considérer les conseils d'administration comme des mini-parlements, lesquels reproduiraient de manière redondante et inefficace les discussions du parlement.

Le commissaire (PLR) précité n'est pas d'accord avec le commissaire (EAG). Il indique qu'au sein du conseil d'administration de l'aéroport, par exemple, on retrouve les débats qu'il y a au Grand Conseil, avec les mêmes attaques, notamment sur la question environnementale. Il estime que la politisation à outrance des débats des conseils d'administration n'est pas une bonne chose et qu'il s'agit de limiter cette dérive, précisant toutefois que la situation n'est pas la même dans tous les conseils d'administration.

La présidente passe au vote d'entrée en matière.

1<sup>er</sup> débat

La présidente met aux voix l'entrée en matière du PL 13196 :

Oui : 2 (2 PLR)

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

Abstentions : 1 (1 MCG)

**L'entrée en matière du PL 13196 est refusée.**

# PL 13196

Pierre Nicollier – 11 novembre 2022

## Le rôle des conseils d'administration

- Les membres du Conseil d'Administration ont la responsabilité d'assurer la haute direction et la haute surveillance des institutions (art. 716a CO).
- Cette responsabilité est personnelle et peut donc devenir pénale.
- La composition des Conseils d'Administration est le fruit d'un équilibre subtil entre les partis représentés au Grand Conseil, les représentants du personnel, des partenaires et du Conseil d'État.
- Il n'existe pas de processus unifié qui analyse les compétences et l'expérience nécessaire à l'administration de ladite institution.
- Le 1er décembre 2023, tous les Conseils d'Administration des institutions autonomes seront renouvelés.

## Règles de bonne pratique selon Ethos

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

3

## Règles de bonne pratique selon Ethos

- « La composition du conseil d'administration est de toute première importance pour un succès à long terme ».

Pour Ethos, nous devons notamment :

- Pouvoir **identifier quelle sera la contribution spécifique de chaque administrateur** à l'institution,
- Garantir qu'il soit complètement indépendant.

Une solution consiste à créer une matrice des compétences et mettre en place un processus externe permettant de s'assurer que le conseil compte les compétences nécessaires à son succès.

4

## Recommandations du Conseil fédéral

- Depuis 2006, le Conseil fédéral définit une stratégie en termes de gouvernance des régies publiques.
- En 2009, la stratégie a été complétée, résultant en une liste de 37 principes directeurs relatifs à l'aménagement, à la gestion et au contrôle des entités autonomes (cf. Administration Fédérale des Finances).
- Parmi ceux-ci, nous pouvons mentionner que les membres doivent répondre à un **profil d'exigences** pour garantir une formation d'opinion autonome et objective.
- La législation actuelle ne permet malheureusement pas de garantir que les processus adéquats sont en place pour garantir une réponse à ces critères.

5

## Profils des administrateurs

Divers modèles existent pour définir les profils des administrateurs d'une organisation. Nous pouvons mentionner 3 domaines parmi les éléments de profilage proposés dans le Guide pratique du conseil d'administration<sup>1</sup>:

<b>Expertise métier</b>	Connaissance des processus stratégiques, expérience dans l'organisation d'entreprise, expertise dans la finances et comptabilité.
<b>Connaissances du secteur</b>	Expérience de gestion dans le secteur, connaissance des dynamiques nationales, expertise des changements légaux
<b>Compétences sociales</b>	Leadership, inspiration, entregent, critique constructive.

<sup>1</sup> Roland Müller, Marie-Noëlle Zen-Ruffinen et Jérôme Monnier

## Constat

- 2023 verra le changement complet des Conseils d'Administration d'institutions de droit public.
- La plupart de ces institutions vont rencontrer des défis majeurs (énergie, social, santé, transports...).
- Il n'existe pas de processus unifié pour la désignation des administrateurs par le Conseil d'Etat.
- Nous avons l'opportunité de garantir que les prochains Conseils permettent de répondre aux besoins des différentes institutions.

## Proposition

Garantir que le renouvellement permette de répondre aux besoins des différentes institutions en terme d'expériences et de connaissances nécessaires à garantir des prestations pérennes pour la population.

## Loi sur l'organisation des institutions de droit public (LOIDP) A 2 24 du 22 septembre 2017

### Art. 16 Conditions de nomination

<sup>1</sup> Pour être nommé membre d'un conseil, le candidat doit remplir les conditions suivantes :

- a) être majeur;
- b) jouir de la capacité de discernement;
- c) disposer de compétences **susceptibles** de contribuer effectivement au bon fonctionnement des institutions concernées;
- d) n'être l'objet d'aucune inscription au casier judiciaire relative à une condamnation à une peine privative de liberté ou à une peine pécuniaire de plus de 180 jours-amende fermes;
- e) ne pas faire l'objet d'un acte de défaut de biens pour non-paiement d'impôt.

9

## Changements du PL

### Art. 16 Conditions de nomination (alinéa 2, nouveau)

<sup>2</sup> En outre, les membres des conseils d'administration des établissements de droit public principaux qui sont nommés par le Conseil d'État sans que ce dernier ne soit lié au sens de l'article 15, alinéa 1er de la présente loi, doivent répondre au profil d'exigence spécifique nécessaire à la bonne gouvernance de l'institution concernée.

10

## Changements du PL

### Art. 38 Composition (modifié)

<sup>2</sup> Le Conseil d'État nomme les membres et désigne le président. **Les présidents des établissements de droit public principaux sont désignés suite à un processus de recrutement permettant d'assurer que les présidents remplissent les conditions requises en termes d'expérience et de compétences pour assumer leur rôle pour l'institution.**

11

## Conséquences financières

- Un Conseil d'Administration de qualité doit engendrer une meilleure gouvernance, partant, une meilleure gestion des institutions.
- La mise en place d'un processus interne de définition des compétences et de l'expérience ne devrait pas engendrer des coûts additionnels.
- Son externalisation coûterait environ 3 mois d'indemnités par recrutement.

12

Avez-vous des questions?

13

Merci !

14