



Date de dépôt : 12 février 2025

Rapport

de la commission sur le personnel de l'Etat chargée d'étudier :

- a) **PL 13416-A** **Projet de loi de Lionel Dugerdil, Stéphane Florey, Christo Ivanov, Florian Dugerdil, Marc Falquet, Vincent Canonica, Yves Nidegger modifiant la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux (LPAC) (B 5 05)**
(Incompatibilités tenant à la parenté)
- b) **P 2214-A** **Pétition : Plus d'impartialité et de transparence dans les nominations au sein de l'administration publique**

Rapport de Guy Mettan (page 9)

Projet de loi (13416-A)

modifiant la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux (LPAC) (B 5 05) (*Incompatibilités tenant à la parenté*)

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

Art. 1 Modifications

La loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux, du 4 décembre 1997, est modifiée comme suit :

Art. 9B (nouvelle teneur)

¹ Le conjoint ou la conjointe, les parents en ligne directe et collatérale jusqu'au 2^e degré et les alliés en ligne directe et collatérale jusqu'au 2^e degré inclusivement d'une conseillère ou d'un conseiller d'Etat ainsi que de la chancière ou du chancelier d'Etat ne peuvent être engagés ou nommés à une fonction établissant entre eux un rapport de subordination direct.

² De même, les personnes dont les liens de parenté ou d'alliance sont définis à l'alinéa 1 ne peuvent être engagées ou nommées :

- a) au sein du secrétariat général du département concerné ou de la chancellerie d'Etat ;
- b) aux fonctions de directrice générale ou de directeur général d'une direction générale ou d'un office du département concerné ;
- c) aux fonctions de secrétaire générale ou de secrétaire général, de secrétaire générale adjointe ou de secrétaire général adjoint ou encore de directrice générale ou de directeur général d'une direction générale ou d'un office, lorsqu'elles ou ils seraient ou sont en charge de la mise en œuvre d'une politique publique qui fait l'objet d'une délégation au sens de l'article 39 du règlement pour l'organisation du Conseil d'Etat de la République et canton de Genève, du 15 mars 2023, dans laquelle siège la conseillère ou le conseiller d'Etat concerné.

³ Si l'entrée en fonction d'une conseillère ou d'un conseiller d'Etat entraîne une incompatibilité au sens des alinéas 1 ou 2, l'affectation du membre du personnel est modifiée.

⁴ Pour les engagements et les nominations qui n'ont pas fait l'objet d'une délégation de compétence au sens de l'art. 11 de la loi générale relative au

personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux (LPAC), les conseillers et conseillères d'Etat sont tenus d'annoncer s'ils et elles ont une attache du fait par exemple d'un lien de parenté ou d'une amitié. Le Conseil d'Etat évalue si cela constitue un motif de récusation.

Art. 2 Entrée en vigueur

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

Pétition (2214-A)

Plus d'impartialité et de transparence dans les nominations au sein de l'administration publique

Nous faisons suite aux différentes polémiques qui ont touché la République ces dernières semaines aux divers échelons gouvernementaux ou des régies publiques, concernant en particulier des problématiques de gouvernance, de transparence et de manque d'indépendance alléguées ou constatées.

Sans revenir sur un cas particulier ou le bien-fondé de ces différentes polémiques, notre Comité fait le constat que la très vive réaction de la population et l'attention médiatique inévitablement suscitée attestent d'un profond malaise persistant vis-à-vis de la classe politique et des instances exécutives ou des régies publiques. Par ailleurs, au-delà du sentiment qu'ont généré ces situations particulières, il apparaît clairement que les règles aujourd'hui en vigueur ne sont pas à même de garantir l'impartialité des processus de recrutement et de promotion dans la fonction publique et, partant, d'assurer la confiance dans le bon fonctionnement de nos institutions.

Il appartient ainsi au Grand Conseil, et plus généralement à l'entier de la classe politique, d'agir face à ce constat et d'adopter des règles de probité visant à renforcer la légitimité des nominations dans notre administration publique, condition nécessaire à son bon fonctionnement.

Conscients que l'inflation législative est un enjeu réel pour notre société, nous jugeons néanmoins que l'absence de règles a participé à mener à la situation dans laquelle nous nous retrouvons et qu'une réaction législative forte, basée sur des principes simples et clairs, est ainsi nécessaire.

Pour cette raison, Monsieur le président du Grand Conseil, Mesdames les députées, Messieurs les députés, le Comité directeur du parti Vert'libéral genevois vous invite à prendre des mesures législatives visant précisément à renforcer les règles de transparence et d'indépendance – non seulement factuelles mais également symboliques non moins importantes – qui doivent être respectées par les instances exécutives et l'administration publique, comprenant les régies publiques, de notre canton :

1. La nomination d'un membre au sein de l'administration publique par un membre de l'administration publique ou un élu de l'exécutif doit être réalisée avec le plus de transparence possible lorsqu'il s'agit de déterminer pour quelles raisons cette personne a été nommée. En ce sens, l'ensemble

des relations personnelles touchant à la nomination doit être annoncé par la ou les personnes responsables de la nomination.

Compte tenu des derniers événements, une telle obligation de transparence devrait désormais impérativement figurer dans la loi. De plus, il nous apparaît comme important d'introduire dans le même sens un devoir de récusation totale dans une situation de conflit d'intérêts lorsqu'il s'agit d'une décision visant une personne pouvant être qualifiée de « proche » du membre de l'administration publique ou de l'élu à l'exécutif. Nous proposons, s'agissant de la qualification de proche, de renvoyer aux relations visées par l'art. 165 du Code de procédure civile. Les parties considérées au sens de cette disposition sont les suivantes :

- a. *le conjoint d'une partie, son ex-conjoint ou la personne qui mène de fait une vie de couple avec elle ;*
- b. *la personne qui a des enfants communs avec une partie ;*
- c. *les parents et alliés en ligne directe d'une partie et, jusqu'au troisième degré, ses parents et alliés en ligne collatérale ;*
- d. *les parents nourriciers, les enfants recueillis et les enfants élevés comme frères et sœurs d'une partie ;*
- e. *la personne désignée comme tuteur, ou curateur d'une partie.*

² *Le partenariat enregistré est assimilé au mariage.*

³ *Les demi-frères et les demi-sœurs sont assimilés aux frères et sœurs.*

Enfin, il apparaît nécessaire que cette obligation de récusation soit accompagnée d'un mécanisme visant à permettre à une autre entité indépendante de procéder, ou non, à l'analyse de la situation et, cas échéant, à la nomination. Une telle nomination doit cependant tenir compte de la relation de proximité et devrait être refusée en cas de possibilités de conflits d'intérêts ultérieurs répétés dans l'exercice de la fonction publique.

Nous vous proposons ainsi en ce sens l'introduction d'un nouvel article 9B sur l'obligation de transparence et la récusation dans la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale genevoise, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux (B 5 05) après celui consacré au secret de fonction, en ce sens, qui pourrait être formulé comme suit :

¹ Les membres du personnel de la fonction publique ou de l'exécutif chargés de l'analyse des dossiers de candidatures ou de la nomination de personnes au sein de la fonction publique ou d'une autorité sont tenus de communiquer spontanément l'intégralité des relations personnelles entretenues avec ces personnes. Ces personnes doivent également indiquer leur relation avec de futurs supérieurs hiérarchiques au sein de l'autorité pour laquelle elles candidatent.

² Une autorité indépendante existante ou désignée au sein de l'administration publique examine si, sur la base de ces informations, la personne candidate doit être qualifiée de proche de l'une des personnes en charge de l'analyse des dossiers, de cette nomination ou de futurs supérieurs hiérarchiques au sens des critères posés par l'art. 165 du Code de procédure civil suisse.

³ Si la personne candidate est qualifiée de proche de la personne chargée de l'analyse des dossiers et de la nomination, cette dernière doit se récuser sur l'entier du processus.

⁴ Si la candidature envisagée pouvait mener à un conflit d'intérêts répété avec les personnes en fonction, un préavis négatif peut être donné par une autorité indépendante qui rend rapport sur la proposition de nomination. Le conflit est présumé jusqu'à 3 échelons hiérarchiques.

Cas échéant, l'exception de l'obligation de récusation des membres d'une autorité exécutive s'agissant de décisions non contentieuses prévue à l'article 15 alinéa 2 de la loi sur la procédure administrative genevoise (E 5 10) devrait être adaptée dans le sens de la précédente proposition.

2. La pleine transparence sur les relations personnelles entretenues entre les membres de l'exécutif et de l'administration publique est un facteur *sine qua non* permettant l'action légitime et reconnue de l'Etat auprès de sa population. Le bien juridique protégé est ainsi celui de la légitimité de l'action gouvernementale et son bon fonctionnement vis-à-vis des administrés, au même titre que celui défendu par les interdictions de la corruption sanctionnées par différentes dispositions pénales. Ce bien juridique important doit être protégé et les personnes qui le mettent en danger ne doivent pas se retrouver dans une situation d'impunité.

Nous vous proposons en ce sens l'introduction dans la loi pénale genevoise (E 4 05) – supplétive au droit pénal fédéral – d'un article 11H visant à sanctionner sur le plan pénal quiconque violerait une obligation de transparence imposée par le droit administratif, qui pourrait être formulée comme suit :

¹ Le membre d'un exécutif ou de l'administration publique et le fonctionnaire qui aura omis de transmettre des informations ou aura transmis des informations incomplètes ou fallacieuses sur les relations personnelles entretenues dans le cadre de l'obligation de transparence à laquelle il est tenu au sens de la loi sera puni d'une amende.

² Les cas bagatelles ne sont pas punissables.

Cette mesure nous paraît nécessaire afin que les devoirs de transparence, d'impartialité et de probité, et la confiance que les administrés rattachent à ces devoirs, soient considérés avec le sérieux qu'ils méritent.

3. Enfin, il nous apparaît comme important que les proches des membres élus au sein des différents exécutifs du canton ne puissent plus accéder, sans contrôle du législatif, à des postes de haute direction au sein de l'administration concernée ou de régies publiques. Si les règles actuelles d'interdiction de conflit d'intérêts permettent effectivement d'éviter un tel conflit d'intérêts direct par la récusation du membre d'un exécutif lorsqu'une décision concernant un proche est prise, ces règles ne tiennent pas compte de l'impact important de telles nominations sur la confiance de la population envers son gouvernement et ainsi la légitimité ou la probité de celui-ci.

Il nous apparaît comme important de prévoir dans la loi que l'accession d'une personne au poste exécutif, qu'il soit cantonal ou communal, signifie que les proches de l'élu ne pourront plus être nommés à la haute direction de ce gouvernement sans condition – le temps de la durée de son mandat exécutif.

Une telle restriction pourrait être absolue, ou alors soumise à l'accord préalable du législatif – afin de tenir compte d'exceptions lorsque les circonstances importantes le justifient, notamment eu égard à la qualification particulière d'une personne ou à la juxtaposition entre une nomination et une élection. Dans cette seconde hypothèse, les représentants du législatif doivent alors nécessairement rendre un préavis public positif.

Dans le cas du Grand Conseil, il reviendrait ainsi à notre sens à la commission de contrôle de gestion de rendre un préavis public dans le cadre d'un rapport quant à la nomination envisagée d'un proche de l'exécutif à un poste de haute direction.

En ce sens, nous invitons le Grand Conseil à adopter par exemple une modification de l'art. 4 du règlement pour l'organisation du Conseil d'Etat de la République et canton de Genève (B 1 15.03) afin que les membres du Conseil d'Etat soient tenus d'informer les membres des relations personnelles entretenues avec toute personne pouvant être nommée à un poste de haute direction et l'introduction d'un article 19ter de cette même loi, après l'art. 19bis consacré aux conflits d'intérêts, qui pourrait prévoir (i) l'interdiction pour le collège de nommer à la haute direction une personne qualifiée de proche d'un conseiller d'Etat cas échéant

(ii) respectivement l'obtention obligatoire et préalable d'un préavis positif de la commission de contrôle de gestion du Grand Conseil.

Pour les autorités municipales, nous proposons une adaptation de la loi sur l'administration des communes (LAC) (B 6 05) avec l'ajout d'un alinéa 4 à l'article 47 – Incompatibilités – qui pourrait être :

⁴ Le conseiller administratif, maire ou adjoint concerné ne peut participer au processus d'analyse et de nomination d'un membre de l'administration municipale lorsqu'une candidature reçue est celle d'une personne qui peut être qualifiée comme proche. Un proche ne peut être nommé, sauf autorisation préalable du conseil municipal. Par extension, cette règle de récusation s'applique aux membres de l'administration municipale.

Nous vous remercions d'avance de l'accueil favorable que vous réserverez à cette pétition et restons bien entendu à votre disposition pour l'approfondir afin d'apporter des réformes rapides et nécessaires à notre ordre juridique actuel, afin de renforcer la légitimité démocratique de l'action gouvernementale au sein de notre République.

N.B. 15 signatures
Parti Vert'libéral Genève
M. Aurélien Barakat
Président
Av. Alice-et-William-Favre 26
1207 Genève

Rapport de Guy Mettan

Le projet de loi 13416 a été traité par la commission sur le personnel de l'Etat lors de ses séances des 7 et 14 juin, 23 août, 20 septembre, 11 octobre, 15 et 29 novembre 2024. La pétition 2214 a été renvoyée à la commission sur le personnel de l'Etat par la commission des pétitions le 26 septembre 2024. La pétition a été traitée avec le PL susmentionné lors de ses séances du 11 octobre et des 15 et 29 novembre 2024. Au vu de la similitude des sujets abordés, le traitement desdits objets a été lié.

La présidence a été assurée par M. François Baertschi. Les personnes suivantes ont assisté aux travaux de la commission : M^{me} Joëlle Andenmatten, secrétaire générale adjointe (DF), et M^{me} Angela Carvalho, secrétaire scientifique (SGGC).

Audition de M. Lionel Dugerdil, premier signataire du projet de loi

Le projet de loi cherche à éviter de répéter les récents événements ayant eu lieu au sein de l'Etat, afin de préserver la crédibilité des institutions et leurs rôles respectifs. Le Conseil d'Etat n'a pas compris les implications du népotisme, comme l'a démontré l'engagement du père d'une conseillère d'Etat à un poste de directeur. Même si ce dernier était le meilleur candidat, il aurait été judicieux de le récuser en raison de ses liens de parenté. Ce projet de loi a été déposé pour interdire tout engagement et nomination au poste de secrétaire général ou de directeur dans l'administration pour un père, un fils, un beau-fils, une sœur ou un frère d'une personne exerçant des responsabilités au sein de l'Etat. Le projet de loi ne s'applique pas aux chefs de service, car il s'agit de s'arrêter à un certain point, en se limitant aux postes de directeur de département ou de secrétaire général adjoint, qui sont déjà des postes élevés, sans descendre jusqu'au niveau d'un chef de service.

La discussion s'ouvre sur les liens de parenté à la demande d'une députée S qui souhaite vérifier la formulation de l'article. Suivant son interprétation, la sœur de la belle-sœur d'un conseiller d'Etat ne pourrait pas travailler dans l'administration ni être infirmière ou aide-soignante à l'Hospice général, ce qui lui paraît excessif.

L'auteur du PL interprète les degrés de parenté de la façon suivante :

- 1^{er} degré : parents et enfants ;
- 2^e degré : frères et sœurs ;
- 3^e degré : neveux et nièces, belles-sœurs et beaux-frères.

La députée S pense qu'il faudrait clarifier les notions de ligne directe et de ligne collatérale. Si aucun lien hiérarchique n'existe, est-il normal que les liens de parenté empêchent de travailler dans n'importe quel service de l'Etat ou du grand Etat, vu que la LPAC s'applique également à l'Hospice général, aux HUG, etc. ? Elle se demande si c'est logique que la belle-sœur d'un conseiller d'Etat chargé de la sécurité ne puisse pas travailler à l'Hospice général, même pas à un poste de cadre, mais en tant qu'assistante.

L'auteur lui accorde que l'alinéa 1 va un peu loin et accepterait un amendement qui le supprime, permettant ainsi d'engager des personnes à l'Etat dans un autre service ou en précisant qu'il ne doit pas y avoir de lien hiérarchique direct avec un conseiller d'Etat. En revanche, il semble logique de ne pas nommer directeur ou secrétaire général une personne ayant un lien direct avec un conseiller d'Etat.

Un député S pense que la manière dont on engage des gens à l'Etat devrait être modifiée. Actuellement, lorsque quelqu'un se présente à l'Etat, c'est le conseiller d'Etat qui décide. Lui pense qu'il faudrait un véritable concours où tous les citoyens pourraient se présenter. Le problème est qu'à l'Etat, il n'est pas possible de savoir si une personne est choisie pour ses compétences ou en raison de ses liens de parenté. Dans une petite république, il est normal que des liens se créent, mais ce qui le choque le plus, c'est la manière dont les gens sont engagés aujourd'hui : simplement parce que le chef de service ou le conseiller d'Etat décide.

Dans certains pays, des jurys sont nommés pour sélectionner les personnes via un concours public. Les personnes qui entrent dans l'administration doivent assumer des fonctions parfois durant des années, il y a donc besoin de gens ayant les compétences adéquates pour être nommés fonctionnaires. Le projet de loi le gêne, car il se demande s'il ne contrevient pas à la liberté des citoyens. Il se demande si un citoyen pourrait contester cette loi. Il pense que si une personne est engagée après un concours et en raison de ses qualités, cela le gênerait moins que la situation actuelle.

Une députée PLR demande comment se passera l'application concrète de cette loi. Doit-on déduire que la belle-tante est également concernée ? Comment l'appliquera-t-on au moment des élections ? Faudra-t-il fournir un arbre généalogique assez détaillé et tenir à jour les informations en cas de divorce, de nouvelles naissances, etc. ? L'auteur comprend qu'il est toujours question de l'alinéa 1 et rappelle qu'il est d'accord pour le modifier ou le supprimer.

Un député UDC estime que la question du périmètre se pose et il se demande s'il ne faudrait pas l'élargir, étant donné les récents cas aux SIG où

un directeur a laissé engager des membres de sa propre famille. Cela pose également un problème du point de vue de l'opinion publique, qui trouve cela inacceptable de nos jours.

Il se demande s'il ne faudrait pas ajouter un article pour élargir le périmètre, pas seulement pour le Conseil d'Etat, mais aussi pour que des directeurs d'établissements comme les HUG, les SIG, etc., n'engagent pas de proches dans leurs effectifs. En l'absence de règles, il faudrait travailler sur ce point pour que chaque établissement fixe des pratiques claires. Il propose d'ajouter un paragraphe pour que cela ne se produise pas, y compris dans les établissements publics autonomes.

Par exemple, la loi permet déjà aux fonctionnaires de se présenter comme députés, avec une définition claire. On peut fixer des limites raisonnables : les proches ne peuvent pas occuper des postes à responsabilités, mais pour des postes subalternes ou éloignés des fonctions dirigeantes, cela reste possible, sinon on ne pourrait plus gérer la situation. Il n'y a pas de problème à ce qu'une personne de la famille du directeur des SIG travaille au sein de cette organisation. Cependant, si plusieurs membres de sa famille occupent des postes au sein de l'organe de direction, cela devient problématique. En revanche, si l'on prend l'exemple des HUG qui comptent 10 000 collaborateurs, il n'y aurait pas de problème à ce qu'une infirmière fasse partie de la famille du directeur, car cela reste dans des proportions raisonnables.

L'auteur souligne que la question de la crédibilité des institutions est cruciale. Ce principe devrait s'inscrire dans un registre général plutôt que dans un projet de loi spécifique. Cela lui semble évident que, par exemple, le beau-fils du ministre chargé de la police ne puisse pas travailler dans le même dicastère.

Une députée Ve note l'ambiguïté du terme « engager ». Elle demande s'il fait référence à l'entrée en fonction ou à toute personne déjà en fonction au moment de la nomination du conseiller ou de la conseillère d'Etat. Elle pense aussi que, dans un petit canton tel que le nôtre, il pourrait être difficile de ne pas avoir de liens éloignés avec des personnes occupant des postes à responsabilités et elle soulève la question des personnes aux études et estime qu'il est important de réfléchir à la définition du périmètre dans de telles situations.

On lui répond que le texte fait référence à l'entrée en fonction.

Un député PLR se demande si la rédaction du projet de loi est inspirée par ce qui se passe dans d'autres cantons, et s'il est au courant de ce qui se fait dans d'autres cantons avant de proposer ce projet. Il se demande également si

ce projet n'empêcherait pas un conseiller d'Etat de donner une subvention à une association présidée par son conjoint, par exemple.

L'auteur conçoit que son projet de loi n'empêcherait pas le cas évoqué, car il n'a pas pu envisager tous les cas de figure. Son inspiration pour ce projet de loi ne vient pas d'une autre administration, mais plutôt de ce qu'il a pu observer à Genève.

Pour une autre députée S, il s'agit de garantir la capacité à exercer une fonction qui n'expose pas à un haut niveau de responsabilité ni à une position stratégique pour l'Etat. De plus, un conseiller d'Etat reste en fonction pendant un temps donné, généralement cinq ans, tandis qu'une personne employée par l'Etat peut y faire carrière pendant une longue période. Elle ne voit donc pas pourquoi il faudrait empêcher une personne d'exercer une fonction au sein de l'Etat, surtout à la lumière des affaires qui ont émergé.

Elle donne l'exemple d'un neveu travaillant comme commis administratif, elle ne voit pas l'impact sur l'exercice de la fonction ni de conflit d'intérêts avec cette personne. Elle ne trouve donc pas judicieux de tout interdire. Elle en conclut que les deux alinéas se contredisent un peu dans la mesure où un alinéa interdit l'engagement de certains individus, tandis que l'autre stipule qu'une personne peut exercer une fonction, mais ne peut pas être directeur. Interdire l'accès à la fonction publique simplement parce qu'on est conseiller d'Etat est un peu exagéré. Tout le monde ne devient pas directeur ou directeur adjoint.

A l'issue de cette audition, une grande discussion s'ouvre sur les auditions à tenir et sur la question de savoir s'il faut poser des questions précises aux futurs auditionnés à l'avance ou s'il suffit de les convoquer, comme d'habitude, et de leur poser des questions orales selon l'inspiration des commissaires.

Après un intense échange, il est convenu de procéder à des auditions ordinaires tout en avisant le département que les commissaires souhaitent connaître ce qui se fait ailleurs, dans d'autres cantons.

Audition de M^{me} Nathalie Fontanet, conseillère d'Etat chargée du département des finances

Le projet de loi vise à réglementer les incompatibilités liées à la parenté entre membres du Conseil d'Etat et du personnel, notamment en interdisant les engagements ou nominations de personnes ayant des liens familiaux proches. Le PL se concentre sur les incompatibilités entre membres du Conseil d'Etat et leurs parents, mais ne vise pas spécifiquement les incompatibilités entre membres du personnel ou entre membres du Conseil d'Etat.

S'agissant des incompatibilités personnelles entre les membres du personnel, l'Etat de Genève a réglementé la problématique dans une fiche MIOPE.

Le PL est très large et pourrait aller au-delà des pratiques d'autres cantons. Les règles d'incompatibilité sont étendues et incluent non seulement les liens directs de parenté, mais aussi les relations plus éloignées comme les alliances. Par exemple, une belle arrière-petite-fille d'un membre du Conseil d'Etat pourrait être affectée par ces règles, même si elle est employée dans un autre département.

Elle note également que, contrairement à d'autres cantons comme Berne, Neuchâtel, ou le Valais, où les règles d'incompatibilité existent, mais ne vont pas aussi loin, le projet de loi genevois semble particulièrement sévère. Les cantons suisses alémaniques n'ont pas été étudiés en détail, mais il semble que le PL va au-delà des standards pratiqués ailleurs.

En conclusion, le PL, dans sa forme actuelle, est excessif et pourrait compliquer les recrutements et les engagements dans le contexte actuel. Il pourrait également conduire à des situations où des liens familiaux plus éloignés seraient également visés. Elle insiste sur la nécessité de trouver un équilibre pour éviter des complications inutiles tout en traitant les conflits d'intérêts réels.

Le premier signataire du projet de loi reconnaît que le texte peut paraître un peu restrictif et souligne que, dès le début, il a été conscient des possibles limites de cette approche. Mais le public a des doutes sur l'impartialité des recrutements à l'Etat et il est crucial de garantir que les recrutements se fassent sur la base de critères objectifs et que les décisions d'engagement soient prises en fonction des compétences et du cahier des charges, plutôt que sur des considérations personnelles comme le copinage ou les liens familiaux.

Il souhaite savoir quelles mesures ont été mises en place actuellement pour assurer que les processus d'engagement au sein de l'Etat garantissent une sélection transparente et objective.

Lors du processus de recrutement, le poste est publié et un comité de sélection est souvent constitué. M^{me} Fontanet a mis en place une obligation pour les membres du comité de déclarer tout lien personnel avec les candidats, qu'il s'agisse d'amitiés, de relations particulières ou d'inimitiés. Ceux qui ont des liens personnels doivent se récuser et quitter le comité pour éviter tout conflit d'intérêts.

De plus, on veille à ce que les comités de sélection incluent des membres d'autres départements, afin d'éviter que le comité ne soit composé uniquement

de personnes du département en question. Ces membres extérieurs apportent une perspective plus impartiale.

Dans le cas d'un recrutement d'un haut cadre à l'OPE, une première sélection avait été effectuée sur la base des candidatures reçues, qui avaient été anonymisées pour éviter les biais. Seules les candidatures pertinentes avaient ensuite été examinées plus en détail.

Malgré les efforts, Genève étant une petite ville, il peut être difficile d'éviter les biais personnels, car il est possible de reconnaître des candidats en fonction de leur parcours professionnel. Toutefois, l'objectif reste de garantir que personne ne soit engagé par une seule personne et de maintenir un processus de recrutement transparent et équitable.

Dans les cantons sans législation explicite sur l'incompatibilité, des pratiques similaires sont mises en place. Ces cantons utilisent des comités de sélection pour éviter les conflits d'intérêts et garantir la transparence dans le processus de recrutement.

Ces observations concernent spécifiquement le département des finances, chaque département étant responsable de ses propres pratiques en matière de ressources humaines. Il existe une certaine liberté pour chaque département à cet égard, excepté pour les directeurs généraux.

L'auteur du PL se demande si un conflit d'intérêts se pose également lorsque le fils, le beau-fils ou le beau-frère d'un directeur est engagé. Il souligne l'importance de traiter ces situations dès le départ pour éviter d'entacher la confiance extérieure et garantir la transparence. Par exemple, s'il y a un beau-fils du directeur des SIG qui est engagé, il faut s'assurer que cela est géré correctement pour maintenir la confiance dans le processus.

Le DF estime que l'obligation d'annoncer un lien de parenté ne s'applique pas directement au candidat. Bien que la constitution prévoie des règles concernant les conseillers d'Etat, il semble que les règles sur les liens de parenté ne soient pas spécifiquement couvertes pour le personnel en général dans la base légale.

Une députée S se demande s'il est nécessaire de légiférer ou si les principes d'éthique et de bon sens sont suffisants, car ceux-ci peuvent parfois mener à des situations malheureuses. La question est de savoir si une liste d'incompatibilités exhaustive pourrait créer des problèmes. Elle s'interroge également sur la légalité de la mise en place de règles d'incompatibilité et sur le moment où ces règles pourraient devenir disproportionnées, étant donné qu'il n'existe pas de cadre législatif uniforme, ni au niveau de l'Etat ni au niveau du Grand Etat.

A la suite de l'audition, il est décidé de demander les règlements des HUG et des SIG concernant la procédure d'embauche et les limites imposées aux proches et de procéder ensuite à leur audition si nécessaire. L'audition du SAI est acceptée.

Audition de M. Charles Pict, directeur du service d'audit interne de l'Etat de Genève

Pour le service d'audit interne, l'application du projet de loi et de la motion 3005 (Halte au népotisme étatique dans la gestion des ressources humaines !) ne pose théoriquement pas de problème. Cependant, la question plus générale concerne les conflits d'intérêts internes, notamment au sein de l'Etat. Ce n'est pas seulement une question liée au Conseil d'Etat, mais à toute personne travaillant dans l'administration. Par exemple, si un membre de la famille est engagé, cela peut poser un problème, en particulier si cette personne est sous la supervision d'un parent hiérarchique direct. Toutefois, si le membre de la famille travaille dans un autre service, cela semble admissible.

Se pose également la question de la proportionnalité de l'application des règles. Le PL indique que les relations familiales jusqu'au 3^e degré sont jugées incompatibles. On peut douter qu'un arrière-petit-enfant soit un jour amené à travailler avec son parent dans l'administration, mais la question se pose dans les familles avec plusieurs enfants et petits-enfants : faut-il restreindre l'accès à la fonction publique à toute la famille ? Par exemple, si un grand-parent est au Conseil d'Etat, un petit-enfant qui souhaite devenir enseignant serait-il empêché d'exercer à cause de ce lien familial ? La proportionnalité de cette règle mérite donc réflexion.

Il convient également de savoir si cette règle doit s'appliquer à l'ensemble de l'Etat central, aux entités subventionnées, ou seulement à certaines institutions. Il n'est peut-être pas pertinent d'appliquer une règle trop stricte. Il s'agit aussi d'un enjeu pour l'Etat, qui risque de se priver de compétences.

Enfin, le conflit d'intérêts pourrait être abordé de manière plus générale pour tous les employés de l'Etat. Les nominations pourraient être effectuées par une entité indépendante pour éviter les conflits d'intérêts, tout en assurant que les membres de la famille n'aient pas de liens professionnels directs. Des règles plus spécifiques pourraient être envisagées afin d'éviter de se retrouver avec des employés « familiaux » ou, à l'inverse, une perte de compétences pour l'Etat si les règles sont trop restrictives.

Cela dit, il existe déjà des règlements internes à l'Etat. Il est interdit d'engager un membre de sa famille sous sa propre supervision. Cela devient plus complexe lorsqu'il s'agit de deux personnes travaillant dans le même

service, ou qui finissent par se marier : dans ce cas, l'une des deux doit changer de service pour éviter de rester dans cette situation. Ces règles stipulent qu'une personne peut être employée par l'Etat, mais pas sous la direction hiérarchique d'un membre de sa famille.

Se pose encore la question des amis proches. Liens familiaux mis à part, est-ce qu'un lien amical étroit ne pose pas des questions similaires d'indépendance ? Comment définir une règle pertinente dans ce cas ? C'est la raison pour laquelle il existe des règles sur les conflits d'intérêts à l'Etat, qui impose de déclarer tout lien d'intérêt. Il imagine que, pour un conseiller d'Etat, ce serait la même chose : en cas de lien familial important, il faudrait s'assurer qu'un tiers supérieur et indépendant intervienne dans la prise de décision, pour garantir la neutralité.

Dans le cas d'un père chef de service dont l'enfant voudrait venir travailler dans son service, il faudrait qu'un supérieur au même niveau que le père, mais indépendant, prenne les décisions. Cela garantirait une décision neutre, tout en ouvrant des portes aux compétences. Cependant, cela devient de plus en plus difficile, notamment dans des secteurs comme les EMS, où il est déjà compliqué de recruter du personnel soignant. Des règles trop strictes pourraient aggraver cette difficulté.

Reste enfin la question de l'image. Même en cas de procédure de nomination neutre, accepte-t-on de prendre le risque de donner une mauvaise image ?

L'auteur du PL se demande si, dans les cas où un membre du Conseil d'Etat est concerné, il lui suffit de ne pas participer au vote pour que la procédure soit correcte et neutre.

Réponse : on peut faire un parallèle avec le fonctionnement des conseils de fondation, où il est normalement demandé à un membre de se récuser en cas de conflit d'intérêts. Dans un cas particulier où un intérêt proche est en jeu, il doit se retirer et ne pas participer à la décision. Il suggère que le Conseil d'Etat pourrait suivre le même principe. Cependant, à chaque fois, la décision est prise de manière collégiale, et cela pourrait poser problème si toutes les décisions doivent être collégiales au Conseil d'Etat.

En cas de conflits d'intérêts indirects, il faudrait se référer à la LOIDP, qui prévoit que, lorsqu'un membre se récuse, la décision prise par le reste du collège reste valable. Si ce projet de loi est validé, cela changerait légèrement la pratique actuelle.

Même si l'engagement du directeur de l'OCSIN a respecté les règles, cela soulève malgré tout des questionnements éthiques et des doutes publics, observe une députée S. Entre le trop et le trop peu, il est difficile de trouver le

bon équilibre. Comment clarifier les règles d'incompatibilité dans la loi, mais sans créer de nouveaux problèmes ou complications supplémentaires ?

On peut effectivement clarifier la loi, mais les principes fixés risquent d'être plus stricts que les règles actuelles. L'application des règles jusqu'aux arrière-petits-enfants n'est pas nécessaire.

A une question d'un commissaire PLR concernant la fiche MIOPE, l'audité pense qu'il est impossible de prévoir tous les cas de figure. Si des règles doivent être établies, il serait préférable de les inscrire dans une loi claire et solide. La fiche MIOPE, étant une directive interne, est plus opérationnelle et pourrait être adaptée en fonction des besoins, mais elle n'a pas la même force juridique qu'une loi.

Il estime que les règles doivent être inscrites dans un cadre solide, car si elles restent dans des directives internes comme la fiche MIOPE, celles-ci pourraient être modifiées par l'office lui-même (OPE), ce qui ne serait pas une bonne idée. De plus, il faut savoir qui interpréterait ces directives : la directrice de l'OPE ou quelqu'un d'autre ? C'est pourquoi il serait préférable que les règles soient fixées au niveau légal, offrant ainsi une stabilité et une clarté plus grandes.

Il propose également de restreindre la question des liens familiaux à un nombre limité de degrés de parenté, ce qui pourrait offrir une solution plus simple. En outre, il suggère l'idée d'un collègue indépendant chargé d'évaluer les compétences des personnes nommées, afin de garantir que les décisions soient prises par une entité indépendante. Cela permettrait d'éviter les conflits d'intérêts tout en maintenant l'efficacité opérationnelle, afin de ne pas paralyser le fonctionnement quotidien des institutions.

Il conclut en affirmant que l'objectif est de garantir que les décisions soient prises de manière indépendante et que l'organisation soit conçue de manière à éviter les conflits d'intérêts, pas seulement au moment des nominations, mais aussi dans le cadre des opérations quotidiennes.

A l'issue de cette audition, un député S souligne le cas où un député est élu au Conseil d'Etat et se voit attribuer un département où son père occupe déjà un poste. Le père était déjà en fonction avant l'élection, ce qui crée un dilemme. Il se demande s'il n'aurait pas fallu demander au Conseil d'Etat de réattribuer ce département pour éviter ce type de conflit d'intérêts. Il précise que la situation est différente entre un conseiller d'Etat élu par le peuple et un fonctionnaire qui occupe un poste.

La question est donc de savoir s'il faut demander à ce que le conseiller d'Etat n'obtienne pas ce département, ou si c'est le fonctionnaire (le père, dans ce cas) qui devrait être déplacé dans un autre service. Ce problème n'est pas

simple et nécessite une réflexion sur la meilleure approche pour éviter un conflit d'intérêts tout en tenant compte des circonstances individuelles.

Pour l'auteur du PL, la problématique est assez évidente lorsqu'un parent proche, comme un père ou un fils, est sous-directeur dans un service attribué à un conseiller d'Etat. Dans ce cas, il semble évident que le conseiller ne devrait pas prendre en charge ce service. Cela ne remet pas en cause la position du fonctionnaire dans le poste qu'il occupe déjà.

Reste une autre problématique importante : lorsque le chef de service est engagé dans le département du conseiller d'Etat, et que, pour remplacer un directeur, c'est le père du conseiller qui est choisi, cela crée un double conflit d'intérêts. Cette situation alimente l'impression que l'Etat de Genève pourrait avoir un problème de népotisme, ce qu'il souhaite à tout prix éviter pour préserver la crédibilité des institutions.

A la fin de la discussion, le président estime que la commission a fait le tour de la question pour l'instant et propose de laisser du temps au groupe UDC pour soumettre un amendement.

Propositions d'amendements

Une commissaire S résume brièvement les trois aspects importants à ses yeux : la procédure d'engagement, le lien hiérarchique et le niveau de responsabilité. Elle propose de distinguer clairement si un lien hiérarchique existe ou non entre les personnes concernées. Le niveau de responsabilité doit également être pris en compte, car les situations ne peuvent pas être traitées de la même manière dans tous les cas.

Selon elle, si un lien hiérarchique est en place, il faudrait appliquer un traitement différent, notamment pour les hauts responsables, afin de garantir l'indépendance et d'éviter les conflits d'intérêts. Elle insiste sur la nécessité de différencier les procédures d'engagement en fonction de ces critères, permettant ainsi une approche plus adaptée et nuancée.

De son côté, compte tenu des auditions et échanges précédents et du consensus qui semble se dégager des discussions, un commissaire UDC propose d'amender le texte de la façon suivante : supprimer l'alinéa 1, faire remonter l'alinéa 2 au rang de nouvel alinéa 1, et introduire un nouvel alinéa 2 formulé ainsi :

« Les dossiers des candidats au bénéfice d'un lien de parenté ou de proximité directe avec un/e ou des supérieurs/es hiérarchiques responsables de leur engagement sont confiés à une autorité de décision indépendante des collaborateurs concernés. »

Cette mesure vise à éviter les soupçons de copinage, comme ceux apparus récemment dans la presse et qui touchent tous les départements quels que soient la couleur politique de leurs titulaires. Ces affaires reviennent régulièrement, et l'idée n'est pas de créer de la polémique, mais de fixer des règles claires et applicables à toutes et tous. Dans ces cas, un transfert de la personne concernée à un autre responsable permettrait de résoudre une bonne partie des situations et d'éviter les accusations de népotisme ou de favoritisme.

De son côté, une commissaire S a également transmis une proposition d'amendement général pour discussion et réflexion, en lien avec ce qui a été débattu dans le cadre des travaux de la commission. Elle n'était pas convaincue de l'utilité de légiférer sur ce point. Toutefois, plusieurs situations ont montré que le Conseil d'Etat a tendance à considérer que, tant qu'une situation n'est pas expressément interdite, elle est légitime. C'est là que réside la difficulté, car elle n'est pas d'accord avec cette approche. Il y a des décisions qui, bien que légales, ne sont pas forcément légitimes, d'où l'idée de clarifier ce point au niveau de la loi. C'est dans cette optique qu'elle a proposé cet amendement général.

Pour l'article 9B, elle propose les formulations suivantes :

¹ Les parents ou alliés jusqu'au 2^e degré inclusivement d'un ou d'une conseillère d'Etat ne peut être engagé ou nommé à une fonction établissant entre eux des rapports de subordination immédiate.

² Si l'entrée en fonction d'un ou d'une conseillère d'Etat établit un rapport de subordination immédiate avec un parent ou allié jusqu'au 2^e degré inclusivement, une mesure de repositionnement dans le but de supprimer le lien de subordination immédiate est mise en place.

³ Un ou une conseillère d'Etat a un rapport de subordination immédiate, notamment avec les personnes qui occupent les postes et fonctions suivants :

- a. l'ensemble des postes du secrétariat général du département qu'il ou elle préside ;*
- b. l'ensemble des postes du secrétariat général de la chancellerie d'Etat ;*
- c. les fonctions de directeur général d'une direction générale ou d'un office du département qu'il ou elle préside ;*
- d. les fonctions de secrétaire général, secrétaire général adjoint, directeur général d'une direction générale, directeur général d'un office en charge d'une politique publique qui fait l'objet d'une délégation du Conseil d'Etat au sens des articles 39 à 41 du règlement pour l'organisation du Conseil d'Etat de la République et canton de Genève (RCE) dans laquelle siège le ou la conseillère d'Etat.*

⁴ Pour les engagements et les nominations qui n'ont pas fait l'objet d'une délégation de compétence au sens de l'art. 11 de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux (LPAC), les conseillers et conseillères d'Etat sont tenus d'annoncer s'ils et elles connaissent personnellement et hors du cadre professionnel, la personne qui est proposée à l'engagement ou à la nomination. Le Conseil d'Etat évalue si cela constitue un motif de récusation.

Elle propose également une modification de la LECO afin de préciser les cas de récusation. Actuellement, ces dispositions figurent dans un règlement. Elle suggère de les faire monter au niveau de la loi, en s'inspirant de l'article 24 de la LRGC. Cet article stipule qu'un membre du Grand Conseil doit se récuser dans les cas où l'affaire concerne directement un ascendant, un descendant ou s'il a un intérêt personnel direct dans l'objet traité.

Art. 4B Récusation (nouveau)

¹ Les membres du Conseil d'Etat doivent notamment se récuser lorsqu'ils ont pour eux-mêmes, leurs ascendants, descendants, frères, sœurs, conjoint, partenaire enregistré, ou alliés au même degré, un intérêt personnel direct dans l'objet traité.

² Ils doivent en outre se récuser dans les cas prévus à l'article 15 de la loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985, lorsque le Conseil d'Etat intervient en tant qu'autorité administrative.

³ Ils doivent également se récuser dans les cas prévus à l'article 15A de la loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985, ou dans les cas dans lesquels le Conseil d'Etat traite de leurs décisions ou d'une décision dont ils sont chargés.

⁴ La procédure applicable à la récusation d'un membre du Conseil d'Etat est prévue par voie réglementaire.

L'alinéa 4 précise que la procédure de récusation sera définie par voie réglementaire. Actuellement, le règlement parle de la procédure à suivre, mais pas des règles de fond, c'est pourquoi elle propose de les inclure dans la loi. Elle propose de discuter cette approche. Elle a cherché à trouver un équilibre entre être suffisamment précis pour clarifier les situations, sans pour autant entrer dans des détails trop rigides, afin de permettre une certaine flexibilité tout en étant compréhensible pour tous.

Un commissaire PLR remercie pour les amendements qui enrichissent la réflexion. Concernant l'amendement socialiste, il rappelle que ce projet de loi a été proposé en réaction à l'affaire « Bachmann ». Selon sa compréhension, l'article 9B, tel qu'il est formulé, ne s'appliquerait pas à ce type de situation,

qui a pourtant été à l'origine de la motion 3005, de l'énervement public, et qui a déclenché le projet de loi déposé par l'UDC.

La commissaire S indique que l'alinéa 3, lettre d, fait référence au directeur général d'un office gérant une politique publique sous délégation, dans laquelle siège le ou la conseillère d'Etat. Cela inclut la délégation numérique où siège M. Bachmann. L'alinéa 4 a vocation à traiter non seulement des liens de parenté, mais également des relations d'amitié, qui peuvent être plus difficiles à définir. Elle souligne que la notion d'« amitié » peut être complexe, qu'il s'agisse d'une amitié forte ou distante. Ainsi, elle propose de formuler cet alinéa de manière que, lors d'un engagement ou d'une nomination, les conseillers d'Etat soient tenus d'annoncer s'ils connaissent personnellement une personne en dehors du cadre professionnel. Il reviendrait alors à l'autorité compétente d'évaluer si cela pose un problème ou non.

Il est alors décidé d'auditionner à nouveau le Conseil d'Etat sur ces divers amendements.

Audition de M^{me} Nathalie Fontanet, présidente du Conseil d'Etat, M^{me} Ursula Marti, directrice de la direction des affaires juridiques de l'OPE, DF, et de M^{me} Joëlle Andenmatten, secrétaire générale adjointe, DF

Remarques sur l'amendement UDC

Alinéa 1 : La disposition prévoit l'interdiction d'engager des personnes ayant un lien de parenté avec un membre du Conseil d'Etat. Cette restriction est jugée excessive et difficilement applicable. Elle pourrait compliquer la gestion des ressources humaines, notamment en nécessitant des vérifications poussées sur les liens familiaux, parfois non évidents. Par ailleurs, elle ne prend pas en compte les relations personnelles informelles (ex. partenaires officieux), qui pourraient également générer des conflits d'intérêts. M^{me} Fontanet suggère plutôt de s'appuyer sur la responsabilité individuelle et la vigilance dans les procédures d'engagement.

Alinéa 2 : Le terme « lien de proximité directe » manque de précision, rendant floue la portée de la mesure. Elle rappelle que des mécanismes existants, tels que les articles 20 et 22 du règlement d'application de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale (RPAC) et les articles 15 et 15A de la loi sur la procédure administrative (LPA), encadrent déjà efficacement les conflits d'intérêts. De plus, la fiche MIOPE n° 01.07.06 impose aux membres du personnel de signaler toute situation personnelle susceptible de générer un conflit d'intérêts.

Remarques sur l'amendement socialiste

Alinéa 1 : Cette proposition reprend partiellement l'article 6 du règlement général d'application de la loi sur le statut de la fonction publique (RSt) du canton de Neuchâtel. Cependant, elle manque de clarté sur les catégories de personnes visées, notamment les parents et alliés jusqu'au 2^e degré inclusivement (ex. : sœur, beau-père, belle-mère).

Alinéa 2 : Des interrogations subsistent concernant la modalité de repositionnement ou de changement d'affectation en cas de conflit d'intérêts. Que se passe-t-il si l'employeur ne peut pas proposer un poste équivalent, notamment pour des postes de secrétaire général ou de directeur général ? Cela pourrait poser des problèmes pratiques pour des situations déjà établies.

Alinéa 3 : La liste des postes mentionnés est jugée trop étendue et floue en raison de l'utilisation du terme « notamment », qui laisse une marge d'interprétation importante.

Elle cite l'exemple de M. Bachmann, déjà nommé directeur général, pour lequel il faudrait envisager une solution si le projet de loi était adopté. Elle demande, alors, si le Conseil d'Etat a bien compris la portée de la disposition.

Alinéa 4 : Cet alinéa, qui traite des risques de conflit d'intérêts, est jugé excessif et manque de clarté. M^{me} Fontanet rappelle que ces risques sont déjà encadrés par des articles de la loi sur la procédure administrative (LPA) et que les principes de récusation (art. 30 al. 1 de la Constitution fédérale) et l'arrêt du Tribunal fédéral 1C_200/2018, consid. 6.1, précisent que les règles de récusation sont moins strictes pour les autorités administratives que pour les autorités judiciaires.

Proposition d'amendement du Conseil d'Etat

Un amendement révisé est proposé, inspiré de celui du parti socialiste et des pratiques d'autres cantons. Il élargit certaines incompatibilités tout en les rendant plus précises et adaptées à la réalité administrative.

M^{me} Marti ajoute que l'alinéa 1, qui semble clair, établit une incompatibilité basée sur la parenté et l'alliance jusqu'au 2^e degré en cas de lien de subordination directe. Cette version mentionne spécifiquement le conjoint et les liens en ligne directe ou collatérale jusqu'au 2^e degré, ce qui, selon elle, est plus précis que l'amendement socialiste, bien que les deux amendements visent probablement les mêmes situations.

En ce qui concerne le deuxième alinéa, l'incompatibilité a été étendue aux directeurs généraux des directions générales ou des offices concernés. Toutefois, comme la chancellerie ne possède pas de direction générale, elle

n'est pas mentionnée. Les membres des secrétariats généraux des départements concernés et de la chancellerie bénéficient d'un traitement semblable à celui prévu par l'amendement du parti socialiste.

L'amendement ne reprend pas la disposition du parti socialiste sur les mesures de repositionnement, considérant que de tels cas seraient très rares en pratique et difficiles à résoudre, notamment pour des postes de secrétaire général ou de directeur général.

Quant à la récusation, elle souligne que celle-ci est déjà prévue par les articles 15 et 15A de la loi sur la procédure administrative (LPA) et l'article 30, al. 1 de la Constitution fédérale. En conséquence, il ne semble pas nécessaire d'introduire de nouvelles dispositions spécifiques à ce sujet.

La députée S répond que les mesures de repositionnement reprennent exactement le concept figurant dans la fiche MIOPE, qui traite des conflits d'intérêts liés à un rapport de subordination immédiate. En cas de problème, une mesure de repositionnement est la solution envisagée. Cette notion est réutilisée dans le contexte où un conseiller ou une conseillère d'Etat entre en fonction alors que la personne concernée travaillait déjà pour l'Etat.

Concernant la lettre d de l'alinéa 3, la problématique abordée dans le projet de loi fait écho à la nomination de M. Bachmann. La majorité de la commission estime que ce type d'engagement peut soulever des questions de conflits d'intérêts. Ainsi, l'amendement a été rédigé pour couvrir ces cas de figure. L'objectif n'est pas de déplacer M. Bachmann, qui est déjà nommé et en fonction, puisque la loi ne s'applique pas rétroactivement. L'objectif est d'empêcher, à l'avenir, ce type de nomination lorsque des modifications seront apportées à la loi.

Elle soulève également la question de l'application de la loi sur la procédure administrative (LPA) aux décisions du Conseil d'Etat, en comparaison avec le règlement sur l'organisation du Conseil d'Etat. Les mesures de récusation prévues par ce règlement sont trop vagues et insuffisamment précises. A son sens, il serait pertinent de renforcer ces dispositions en les inscrivant directement dans la loi, en s'appuyant sur l'article 24 de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (LRGC), qui pourrait être adapté pour mieux encadrer les cas de récusation.

En conclusion, cette logique sous-tend la reprise des alinéas 2, 3 et 4, qui sont inspirés des articles figurant dans le règlement du Conseil d'Etat, tout en s'interrogeant sur l'application de la LPA dans ce cadre.

Le Conseil d'Etat souligne qu'il applique ces dispositions dans ses traitements des conflits d'intérêts. La question de la récusation est encadrée par

des règles beaucoup plus précises. Ces règles imposent une récusation dès qu'un membre du Conseil d'Etat est confronté à une personne de sa famille jusqu'à un certain degré, sans attendre qu'un conflit d'intérêts manifeste survienne. Cette approche vise à prévenir les apparences de partialité dès le départ.

Il est précisé que l'article 15 de la loi sur la procédure administrative (LPA) s'applique lorsque l'administration doit, in fine, prendre une décision. Toutefois, des normes comme la loi sur l'exercice des compétences (LECO) ou le RCE peuvent aller au-delà des exigences de la LPA, en encadrant de manière plus générale les cas de récusation. Il serait nécessaire de clarifier les interactions entre ces deux cadres juridiques. Concernant les nominations, la question de l'application de l'article 15 LPA reste centrale.

La question des mesures de repositionnement se pose régulièrement, mais rarement pour des directeurs généraux ou des secrétaires généraux. Cela concerne plutôt des collaborateurs où des couples se forment au sein de l'administration, et des ajustements sont alors effectués pour éviter les conflits d'intérêts. La liste mentionnée dans l'amendement proposé par le groupe socialiste est complexe et, de manière générale, les engagements ne devraient pas avoir lieu dans de telles circonstances.

En fin de compte, même si le Conseil d'Etat a proposé une amélioration du texte, il reste défavorable au projet de loi tel que déposé. A son avis, il existe déjà des éléments permettant d'éviter le népotisme. Toutefois, s'il existe une volonté politique d'aller plus loin, il considère que son amendement proposé permettrait à la loi d'être praticable.

L'auteur du PL souligne que c'est la multiplication de cas particuliers lors des nominations, qui se reproduisent régulièrement, qui a conduit son groupe à la conviction qu'il est nécessaire de légiférer. Il répète que ce projet vise à éviter les problèmes futurs et non à revenir sur le passé.

La commissaire S s'interroge sur le cas où, par hypothèse, un conseiller d'Etat entre en fonction alors qu'un proche occupe depuis des années un poste de directeur d'office dans le même département, par exemple quand l'OCSIN doit effectuer des arbitrages transversaux de manière informelle entre les départements. Dans ces cas, les offices sont amenés à prioriser certains projets, chaque service considérant souvent ses propres projets comme prioritaires. Cela soulève une crainte potentielle de conflits d'intérêts liés à ces arbitrages.

M^{me} Fontanet explique qu'elle évite de se retrouver dans une telle situation. Si un arbitrage doit être fait, il peut s'agir de petits ajustements ou de priorisations, comme décider de commencer par un service plutôt qu'un autre. Toutefois, pour les arbitrages plus lourds, impliquant des enjeux de poids et

d'importance, c'est le Conseil d'Etat qui intervient, et non un service en particulier.

Un député UDC estime que l'inscription de ces dispositions permet de clarifier la situation pour l'avenir. Il ajoute une dernière remarque expliquant que, selon lui, il est évident que toute décision doit être prise par une autorité qui n'a aucun lien de parenté avec le collaborateur en question. Cela paraît être une application simple : désigner une autorité indépendante, sans lien familial, pour traiter des questions relatives au domaine concerné.

La présidente du CE s'interroge sur le cas où la décision serait confiée à une personne appartenant au même département et relevant directement du même conseiller d'Etat. Elle remet en question l'impartialité d'une autorité placée sous la responsabilité du conseiller d'Etat pour trancher sur l'éventualité d'engager un membre de sa propre famille, comme sa fille. Elle estime qu'une telle situation ne garantirait pas une indépendance suffisante.

Le député UDC remarque que c'est pourtant ce qui s'est passé aux SIG et il propose que la décision soit confiée à un autre département, qui dispose de nombreux collaborateurs pour traiter ce type de situation de manière indépendante.

La commissaire S estime que, de son point de vue, cette problématique peut être abordée de deux manières : soit en ne légiférant pas ou en établissant des règles très générales, en s'appuyant sur le bon sens et l'éthique pour une application cohérente ; soit en optant pour une approche très claire et objective. Si une liste d'incompatibilités est établie, cela pourrait laisser entendre que tout ce qui n'y figure pas est acceptable, ce qu'elle ne considère pas comme opportun.

M^{me} Fontanet estime que le CE ne pourrait pas engager un proche en raison des règles, mais qu'en tant qu'entité, il pourrait tout de même engager un parent d'un de ses membres, car il n'y aurait pas de lien de subordination direct.

Dans tous les cas, pour des motifs de clarté et de cohérence, il conviendrait de décider soit, comme cela a toujours été fait, qu'un conseiller d'Etat ne peut pas prendre la direction d'un département où son conjoint travaille. Soit, si cette situation est acceptée, qu'on prévoie de déplacer la personne concernée. Une position claire doit être adoptée. En l'occurrence, la proposition du CE s'est limitée à encadrer les situations de lien de subordination directe, et cela de manière générale.

Position des groupes

Le PLR note que ce projet de loi, bien qu'il cherche à couvrir tous les risques, reflète une tendance à la déresponsabilisation des acteurs politiques et du Conseil d'Etat. Selon lui, en légiférant ainsi, on élimine l'appel à l'éthique personnelle et on répond à une émotion populaire sans traiter les causes sous-jacentes. Il pense que la loi aura un effet inverse de celui recherché, en créant des normes rigides qui ne résolvent pas les situations complexes.

Le PLR estime que la crise liée à la nomination de M. Bachmann ne justifie pas un projet de loi ad hoc, puisque le Conseil d'Etat dispose déjà des outils nécessaires pour éviter de tels conflits d'intérêts. Répondre à une crise médiatique par une loi spécifique entraînerait une déresponsabilisation. Pour toutes ces raisons, le PLR refusera l'entrée en matière. Si un vote a lieu, il proposera des amendements et examinera les nouvelles propositions du parti socialiste.

Le groupe socialiste votera l'entrée en matière sur ce projet de loi. La décision d'engager M. Bachmann a eu des conséquences sur la confiance du public. On ne peut pas simplement balayer cette problématique en la réduisant à une réaction populaire, car cela érode la confiance dans les institutions et peut menacer la démocratie. Il est donc essentiel de clarifier ce qui est admissible en matière de nominations.

Son parti évaluera la pertinence du projet de loi lors du vote final, en tenant compte des débats, et veillera à ce que la législation ne soit ni trop large ni trop restrictive. L'objectif est d'éviter des mesures inégalitaires, arbitraires ou disproportionnées tout en reconnaissant que certains engagements problématiques ne doivent pas être ignorés simplement parce qu'ils ne sont pas spécifiquement couverts par la loi. Le groupe est donc prêt à travailler sur ce projet pour en affiner les contours.

L'UDC abonde dans le sens du PS. Il existe une lacune législative et il considère qu'il est de son devoir d'y répondre. C'est pourquoi l'UDC votera l'entrée en matière.

LJS votera également l'entrée en matière sur ce projet de loi, afin de réparer la faute politique et de restaurer la confiance du public.

Le Centre a finalement été convaincu que la loi actuelle est suffisante et qu'il n'était pas nécessaire de légiférer sur un cas particulier. Selon lui, la nomination est logique, dans le sens qu'en tant que n° 2 il serait passé n° 1 sans la temporalité de l'élection du Conseil d'Etat. Si celle-ci avait eu lieu l'année suivante, cette nomination n'aurait pas pris une telle ampleur. Le Centre ne votera pas l'entrée en matière.

Les Verts, bien qu'au départ opposés au projet de loi initial, voteront l'entrée en matière à la lumière des amendements proposés.

Quant au MCG, il estime que le PL reflète une réalité plus large et que certains engagements, justifiés ou non, suscitent une mauvaise appréciation de l'opinion publique. Il est important que l'Etat montre l'exemple et donne une direction claire, surtout en période de grande exclusion du marché du travail. Même si cette loi ne résoudra pas tous les problèmes, il est crucial de faire un effort pour agir de manière exemplaire et montrer que l'Etat a un rôle central. Pour ces raisons, le groupe MCG votera l'entrée en matière.

Votes

1^{er} débat

Le président met aux voix l'entrée en matière du PL 13416 :

Oui : 10 (3 S, 2 Ve, 1 LJS, 2 MCG, 2 UDC)

Non : 5 (4 PLR, 1 LC)

Abstentions : –

Amendement général du PS

En deuxième débat, l'UDC signale qu'elle votera en faveur de l'amendement socialiste, tout en regrettant les limitations introduites à la lettre c. Malgré cette réserve, le groupe UDC accepte l'amendement S et retire son propre amendement. En conséquence, la commission revient sur l'amendement général socialiste et la proposition d'amélioration du Conseil d'Etat. Ce dernier se lit comme suit :

Art. 9B (nouvelle teneur)

¹ *Le conjoint ou la conjointe, les parents en ligne directe et collatérale jusqu'au 2^e degré et les alliés en ligne directe et collatérale jusqu'au 2^e degré inclusivement d'une conseillère ou d'un conseiller d'Etat ainsi que de la chancelière ou du chancelier d'Etat ne peuvent être engagés ou nommés à une fonction établissant entre eux un rapport de subordination direct.*

² *De même, les personnes dont les liens de parenté ou d'alliance sont définis à l'alinéa 1 ne peuvent être engagées ou nommées :*

- a) au sein du secrétariat général du département concerné ou de la chancellerie d'Etat ;*
- b) aux fonctions de directrice générale ou de directeur général d'une direction générale ou d'un office du département concerné ;*

c) aux fonctions de secrétaire générale ou de secrétaire général, de secrétaire générale adjointe ou de secrétaire général adjoint ou encore de directrice générale ou de directeur général d'une direction générale ou d'un office, lorsqu'elles ou ils seraient ou sont en charge de la mise en œuvre d'une politique publique qui fait l'objet d'une délégation au sens de l'article 39 du règlement pour l'organisation du Conseil d'Etat de la République et canton de Genève, du 15 mars 2023, dans laquelle siège la conseillère ou le conseiller d'Etat concerné.

³ *Si l'entrée en fonction d'une conseillère ou d'un conseiller d'Etat entraîne une incompatibilité au sens des alinéas 1 ou 2, l'affectation du membre du personnel est modifiée.*

⁴ *Pour les engagements et les nominations qui n'ont pas fait l'objet d'une délégation de compétence au sens de l'art. 11 de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux (LPAC), les conseillers et conseillères d'Etat sont tenus d'annoncer s'ils et elles ont une attache du fait par exemple d'un lien de parenté ou d'une amitié. Le Conseil d'Etat évalue si cela constitue un motif de récusation.*

Les amendements proposés par le groupe S visent principalement à rendre le projet de loi plus clair. Après avoir lu l'amendement à l'alinéa 1, l'alinéa 2, conformément à la recommandation du Conseil d'Etat, supprime la mention « notamment » et précise la liste des personnes concernées par l'interdiction d'être nommées ou engagées. La disposition prévoyant qu'en cas de lien de subordination directe dû à l'entrée en fonction d'un conseiller d'Etat, une réaffectation du membre du personnel est nécessaire. Enfin, la reformulation de l'alinéa 4, imposant aux conseillers d'Etat de déclarer tout lien de parenté ou d'amitié, permet au Conseil d'Etat d'évaluer un éventuel conflit d'intérêt ou motif de récusation.

Il est en revanche renoncé à la modification de la LECO qui visait à intégrer les règles de récusation pour le Conseil d'Etat dans la loi, car, comme indiqué par le Conseil d'Etat lors de la dernière séance, les décisions d'engagement relèvent de décisions administratives, et les règles de la LPA s'appliquent déjà. Il n'est donc pas nécessaire de maintenir cette modification, puisque le projet de loi traite uniquement des engagements du personnel, et non d'autres types de décisions.

L'amendement S explique avoir cherché à trouver un équilibre entre une formulation suffisamment précise, mais pas excessive, afin d'éviter des situations injustes ou disproportionnées. L'alinéa 2 se limite à énumérer les fonctions incompatibles avec la présence d'une personne ayant un lien de

parenté proche avec un membre du Conseil d'Etat. En réponse aux observations de l'UDC, cela ne signifie pas que l'engagement de proches dans un office, même sans lien direct, est politiquement acceptable. Cependant, il semblait impossible d'inscrire ces cas particuliers dans la loi sans atteindre un degré de précision excessif et disproportionné. Cette absence de détail ne doit pas exonérer le Conseil d'Etat de réfléchir à l'acceptabilité politique de ses propres engagements.

Le MCG annonce soutenir l'amendement socialiste, le considérant comme une approche nuancée qui tient compte des nécessités opérationnelles de l'Etat. Il estime qu'il ne faut pas aller trop loin en risquant de compromettre le bon fonctionnement des institutions ou d'interdire certaines personnes de travailler simplement en raison de leur proximité avec un conseiller d'Etat. Genève est une petite communauté où il est difficile d'éviter des liens dans certaines fonctions publiques ou activités républicaines.

Le groupe PLR soutiendra l'amendement du Conseil d'Etat, qu'il juge suffisant pour clarifier la situation, notamment en tenant compte de la fiche MIOPE. Cet amendement répond à la problématique soulevée et apporte une réponse aux lacunes législatives observées par le passé concernant certains conseillers d'Etat. Il met en garde contre le risque de lister des cas spécifiques, car cela pourrait en faire oublier certains et entraîner des résultats incohérents. Le groupe PLR privilégie une législation claire, mais pas trop lourde.

Le Centre rappelle qu'il a voté contre l'entrée en matière du projet de loi la semaine passée. Aujourd'hui, bien que l'amendement socialiste semble satisfaire le Conseil d'Etat et aboutir à un consensus, il reste convaincu que le cadre actuel est suffisant. Il estime que des nominations, comme celle évoquée, si elles avaient eu lieu un an plus tôt, n'auraient posé aucun problème. Il reconnaît l'utilité de clarifier certains points, mais considère que la situation est déjà suffisamment claire.

De son côté, le Conseil d'Etat fait savoir que, l'amendement socialiste remplaçant désormais l'ensemble des dispositions initiales, le CE retire sa proposition d'amendement. Le Conseil d'Etat reste opposé au projet de loi, et par conséquent aux amendements. A ses yeux, il n'est pas nécessaire d'intervenir sur des questions d'apparence de conflit d'intérêts, d'autant qu'aucun conflit d'intérêts réel n'a été démontré. Cela vaut aussi bien pour les questions de délégation que pour les autres dispositions. Le Conseil d'Etat applique déjà des règles strictes, se récusé en cas de conflit d'intérêts, et veille à ne pas engager ou faire engager des personnes avec lesquelles il a un lien direct. Toutefois, le Conseil d'Etat a pris acte de la large majorité ayant accepté l'entrée en matière sur ce projet de loi. Dans cet esprit, il a collaboré avec le

département pour améliorer l'amendement et le rendre plus praticable, tout en maintenant sa position initiale, qui reste défavorable à ce projet de loi.

2^e débat

Le président procède au vote du 2^e débat :

Art. 1 souligné Modifications : pas d'opposition, adopté.

La commissaire S propose un amendement général à l'article 9B, qui tient compte de toutes les discussions précédentes et est libellé comme suit :

Art. 9B (nouvelle teneur)

¹ Le conjoint ou la conjointe, les parents en ligne directe et collatérale jusqu'au 2^e degré et les alliés en ligne directe et collatérale jusqu'au 2^e degré inclusivement d'une conseillère ou d'un conseiller d'Etat ainsi que de la chancelière ou du chancelier d'Etat ne peuvent être engagés ou nommés à une fonction établissant entre eux un rapport de subordination direct.

² De même, les personnes dont les liens de parenté ou d'alliance sont définis à l'alinéa 1 ne peuvent être engagées ou nommées :

- a) au sein du secrétariat général du département concerné ou de la chancellerie d'Etat ;*
- b) aux fonctions de directrice générale ou de directeur général d'une direction générale ou d'un office du département concerné ;*
- c) aux fonctions de secrétaire générale ou de secrétaire général, de secrétaire générale adjointe ou de secrétaire général adjoint ou encore de directrice générale ou de directeur général d'une direction générale ou d'un office, lorsqu'elles ou ils seraient ou sont en charge de la mise en œuvre d'une politique publique qui fait l'objet d'une délégation au sens de l'article 39 du règlement pour l'organisation du Conseil d'Etat de la République et canton de Genève, du 15 mars 2023, dans laquelle siège la conseillère ou le conseiller d'Etat concerné.*

³ Si l'entrée en fonction d'une conseillère ou d'un conseiller d'Etat entraîne une incompatibilité au sens des alinéas 1 ou 2, l'affectation du membre du personnel est modifiée.

⁴ Pour les engagements et les nominations qui n'ont pas fait l'objet d'une délégation de compétence au sens de l'art. 11 de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux (LPAC), les conseillers et conseillères d'Etat sont tenus d'annoncer s'ils et elles ont une attache du fait par exemple d'un

lien de parenté ou d'une amitié. Le Conseil d'Etat évalue si cela constitue un motif de récusation.

Le président met aux voix le dernier amendement S :

Oui : 9 (3 S, 2 Ve, 1 LJS, 1 MCG, 2 UDC)

Non : 5 (4 PLR, 1 LC)

Abstentions : –

L'amendement est accepté.

Art. 2 souligné Entrée en vigueur : pas d'opposition, adopté.

3^e débat

Le président met aux voix l'ensemble du PL 13416 ainsi amendé :

Oui : 9 (3 S, 2 Ve, 1 LJS, 1 MCG, 2 UDC)

Non : 5 (4 PLR, 1 LC)

Abstentions : –

Le PL 13416, tel qu'amendé, est accepté en troisième débat.

Pétition 2214

Le président évoque la pétition des Vert'libéraux (P 2214). Il note qu'une audition d'une délégation des pétitionnaires a eu lieu à la commission des pétitions, et que le procès-verbal a été transmis aux commissaires. Le comité des Vert'libéraux propose des modifications législatives. Il demande si quelqu'un souhaite prendre position sur cette pétition ou reprendre certains éléments de la proposition faite.

Le CE trouve que la proposition va trop loin et il n'est pas favorable à celle-ci en tant que telle. On peut comprendre la volonté de certaines parties de la commission de régler ces questions, mais les propositions législatives de la pétition sont très complexes et vont encore plus loin que ce qui a déjà été proposé.

L'UDC se contentera du projet de loi, dont il estime la valeur supérieure à celle de la pétition, car il prend en compte certains des soucis soulevés dans celle-ci. Par conséquent, on peut s'abstenir de poursuivre l'examen de la pétition, qui peut donc être déposée sur le bureau.

Le groupe MCG rejoint cette position. Il reconnaît que, bien que des propositions aient émergé, elles arrivent un peu trop tard. Les propositions

législatives figurent en grande partie déjà dans le projet de loi de l'UDC, amendé par la commission et avec les propositions du Conseil d'Etat.

Le PLR suivra l'avis des deux préopinants. La pétition propose la création d'une autorité indépendante chargée d'analyser les informations des candidats pour déterminer si d'autres membres de l'administration sont considérés comme proches, ce qui semble compliqué.

Le Centre suit l'avis des trois précédents préopinants. La pétition relève davantage d'une motion et des mesures sont déjà en place pour éviter que de telles situations ne se produisent.

Le groupe S comprend la demande de la pétition, mais la trouve extrêmement lourde et d'un caractère très légaliste et il propose également de la déposer sur le bureau.

Idem pour le groupe LJS.

Vote

Le président met aux voix le dépôt de la P 2214 sur le bureau du Grand Conseil :

Oui : 13 (2 S, 2 Ve, 1 LJS, 1 MCG, 1 LC, 4 PLR, 2 UDC)

Non : –

Abstentions : –

Le dépôt de la P 2214 est approuvé à l'unanimité.

La majorité de la commission vous propose, Mesdames et Messieurs les députés, d'accepter le PL 13416 tel qu'amendé et de déposer la P 2214 sur le bureau du Grand Conseil.