



Date de dépôt : 2 janvier 2025

Rapport

de la commission législative chargée d'étudier le projet de loi de Sandro Pistis, Gabrielle Le Goff, Christian Steiner, François Baertschi, Jean-Marie Voumard, Skender Salihi, Amar Madani, Gabriela Sonderegger, Arber Jahija, Christian Flury modifiant la loi sur l'organisation des institutions de droit public (LOIDP) (A 2 24) (Pour une gouvernance pérenne des institutions de droit public (durée du mandat présidentiel))

Rapport de majorité de André Pfeffer (page 3)

Rapport de minorité de Amar Madani (page 8)

Projet de loi (13537-A)

**modifiant la loi sur l'organisation des institutions de droit public (LOIDP)
(A 2 24) (Pour une gouvernance pérenne des institutions de droit public (durée
du mandat présidentiel))**

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

Art. 1 Modification

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

Art. 14, al. 6 (nouveau)

⁶ La fonction de présidence d'un conseil d'administration n'est pas concernée
par l'alinéa 5. Elle fait l'objet, pour elle-même, d'une limitation à 15 ans.

Art. 2 Entrée en vigueur

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

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de André Pfeffer

La commission législative a consacré deux séances au traitement de ce projet de loi : celles du 8 novembre et du 6 décembre 2024, d'abord sous la présidence de M^{me} Céline Zuber-Roy, puis de M. Vincent Canonica.

Les procès-verbaux ont été tenus avec exactitude par M^{me} Selma Bentaleb, à qui je tiens à adresser mes remerciements au nom de tous les membres de la commission.

Présentation de M. Sandro Pistis, auteur

M. Pistis commence par rappeler que **la loi prévoit une durée maximale de 15 ans pour siéger dans un conseil de fondation de droit public**, que ce soit en tant que président ou membre. Une fois ce délai atteint, il est obligatoire de quitter la fondation, indépendamment des dossiers en cours. Il explique que ce projet de loi vise à supprimer cette limitation de temps afin d'éviter des mandats trop courts, dans l'intérêt de la continuité de l'institution. Les présidents sont nommés par arrêté du Conseil d'État. Il soutient qu'il n'est pas judicieux de nommer une personne pour seulement 2 ou 3 ans, puis de lui demander de quitter son poste, ce qui compromet la continuité du savoir.

Il souhaite cependant instaurer une limite spécifique pour les présidents, tout en affirmant que le Conseil d'État doit assumer ses responsabilités. Cela signifie que le Conseil d'État devrait nommer une personne pour une période donnée, et si celle-ci ne remplit pas les exigences, elle pourrait être destituée de son poste de président du conseil de fondation. Il déplore un manque de courage politique pour prendre de telles décisions.

Il ajoute que le Grand Conseil a voté pour permettre aux fonctionnaires de continuer à travailler jusqu'à 67 ans et qu'un projet de loi a été déposé par le PLR pour accorder cette même possibilité aux magistrats du pouvoir judiciaire. Il affirme qu'il faut rester cohérent avec ces choix et que ce projet de loi permettra de préserver les connaissances et l'historique du travail accompli.

Un commissaire S demande si M. Pistis peut citer des exemples de personnes souhaitant continuer leur mandat, mais ayant atteint la limite des 15 ans.

M. Pistis mentionne qu'il connaît plusieurs cas où des membres ont dû cesser leur mandat pour cette raison. Il cite l'exemple des Verts au sein de la

Fondation HBM Camille Martin : une personne, nommée en 2020 au conseil de fondation, a dû quitter son poste de présidente en cours de mandat, atteignant la limite des 15 ans. Elle avait d'abord siégé en tant que membre, puis comme présidente pendant 2 ou 3 ans. Son départ a conduit à la nomination de M. Loïc Fuhrer.

Le commissaire S demande si, lorsqu'une personne est nommée à la présidence, le compteur est remis à zéro pour les 15 ans, permettant ainsi de siéger potentiellement 30 ans au sein de l'institution.

M. Pistis précise que c'est le Conseil d'État qui, tous les 5 ans, décide des reconductions. Il lui reviendra donc de déterminer la durée de prolongation possible.

Le commissaire S s'interroge ensuite sur la responsabilité des membres du conseil d'administration, se demandant si celle-ci ne devrait pas les inciter à s'informer sur l'histoire de l'institution au lieu de se reposer sur la seule expérience du président.

M. Pistis exprime sa crainte que cette approche ne mène à une perte d'autonomie du conseil, les connaissances se trouvant exclusivement chez les employés, et non parmi les membres du conseil. Il encourage les députés à consulter les procès-verbaux, qui ne sont pas des comptes rendus détaillés, mais se limitent à retranscrire les décisions prises. Il conclut en soulignant que le président, ayant siégé de nombreuses années au sein de la fondation, détient une expertise qui enrichit considérablement la fondation, au-delà des contributions des autres membres.

Audition de M^{me} Nathalie Fontanet, présidente du Conseil d'État, de M^{me} Michèle Righetti-El Zayadi, chancelière, et de M^{me} Athina Hanna, directrice adjointe de la DAJ (CHA)

M^{me} Fontanet aborde tout d'abord la question de l'origine de la limitation des mandats à 15 ans. Elle explique que l'art. 14, al. 5 LOIDP vise à favoriser un renouvellement dans la gestion des institutions décentralisées. Elle précise que cet objectif est considéré comme essentiel dans le cadre d'une bonne gouvernance. À cet égard, elle fait référence à l'art. 6, al. 3 de la loi-type relative aux établissements qui fournissent des prestations à caractère monopolistique, établie par l'Office fédéral de la justice et l'Administration fédérale des finances.

Elle indique que cette norme a été établie de manière très stricte dans la mesure où, si elle intervient en cours de mandat, le membre est réputé démissionnaire. Cette norme a également été appliquée aux membres siégeant dans les conseils lors de l'entrée en vigueur de la loi. En septembre 2018, la

DAJ s'est interrogée sur la méthode de calcul de la durée des mandats. Elle a conclu que le fractionnement ou non des mandats ne constitue pas un critère pertinent. C'est la durée totale des mandats qui doit être retenue.

En 2022, la DAJ s'est penchée sur l'élection de M. Pagani par le Grand Conseil au conseil de fondation de la FTI. Elle a conclu que les années devaient être cumulées *ad personam* et non *ad fonction*. Elle précise par ailleurs que le Conseil d'État n'a jamais dérogé à la limitation de 15 ans.

Concernant les SIG, elle indique que, le 11 octobre 2023, la candidature de M. Cramer a été reçue. Ce dernier avait déjà siégé à divers titres, mais cela avant l'entrée en vigueur de la LOIDP. Elle rappelle que la LOIDP n'a pas d'effet rétroactif, ce qui permet à M. Cramer de siéger. Toutefois, cette possibilité reste limitée à un maximum de 15 ans à compter de l'entrée en vigueur de la LOIDP.

Elle poursuit en évoquant l'arrêté du Conseil d'État relatif au renouvellement du conseil d'administration des HUG, pris le 13 décembre 2023. Elle précise que le Conseil d'État avait déjà prévu que le mandat du président du conseil d'administration, M. Mauris, prendrait fin le 23 septembre 2025, celui-ci siégeant au conseil d'administration depuis le 24 septembre 2010. Lors de sa nomination, la fin de son mandat était donc déjà déterminée.

Elle observe que, selon le projet de loi tel que proposé, une personne pourrait siéger 15 ans en tant que membre d'une institution de droit public, puis 15 autres années en qualité de président, cumulant ainsi un total de 30 ans. Elle exprime le sentiment que cela contribue à une professionnalisation de la fonction.

Elle ajoute qu'ils ont eu l'occasion de consulter le procès-verbal de l'audition du premier signataire, qui a indiqué que le Conseil d'État serait compétent pour décider de conserver ou non un administrateur. Elle souligne cependant que la LOIDP ne fixe pas de critères pour écarter un administrateur, sauf en cas d'échéance de la durée convenue. À cet égard, elle mentionne l'exemple de M^{me} Moinat, nommée pour un mandat de 5 ans. Lorsque le conseil d'administration a souhaité mettre fin à son mandat avant le terme, le tribunal a jugé qu'une telle décision n'était pas possible.

Elle rappelle qu'une décision de nomination d'un président ne peut être modifiée qu'en présence de circonstances graves. Elle mentionne également que le premier signataire a évoqué le cas de la fondation HBM Camille Martin. À la suite du décès du président en 2020, un autre membre a été nommé au conseil de fondation. Par la suite, ce membre a atteint la limite des 15 ans, mettant fin à son mandat le 23 avril 2024. Un nouveau membre a alors été

désigné pour le remplacer. Elle note cependant que le premier signataire n'a pas précisé les problèmes éventuels rencontrés dans ce contexte.

M^{me} Righetti-El Zayadi indique que la DAJ a réalisé une étude de droit comparé. Elle rappelle que M^{me} Fontanet a déjà **évoqué la loi-type fédérale relative aux établissements qui fournissent des prestations à caractère monopolistique, laquelle prévoit des mandats de 4 ans, renouvelables une ou deux fois**. Elle propose de présenter des exemples issus des autres cantons, en particulier les législations romandes et les banques cantonales, qui sont des sociétés anonymes de droit public.

Elle précise que la Banque cantonale de Genève n'est pas incluse dans le périmètre de la LOIDP, elle n'est donc pas concernée par ce projet de loi. Toutefois, il reste intéressant d'observer son organisation.

Elle indique que c'est à Fribourg que la norme est la plus explicite. En effet, une norme spécifique limite la durée du mandat des personnes désignées pour des activités accessoires au sens de l'État, des services des institutions et des commissions. Ce mandat est limité à 3 périodes administratives de 5 ans, soit un total de 15 ans. La Banque cantonale fribourgeoise dispose également d'une norme spécifique qui limite la durée du mandat à 12 ans maximum, à l'exception du président qui peut siéger jusqu'à 16 ans.

Dans le canton de Vaud, il existe une norme au sein de la Fondation Plateforme, une fondation de droit public qui limite la durée des mandats à 12 ans. A la Banque cantonale vaudoise, la durée du mandat a récemment été modifiée, passant de 16 à 12 ans, soit de 4 à 3 mandats. Cette modification a été effectuée dans le but de favoriser une dynamique de renouvellement au sein du conseil d'administration.

À Neuchâtel, une institution de soins et d'aide à domicile prévoit des mandats de 4 ans, renouvelables deux fois. Une norme similaire existe au Centre neuchâtelois de psychiatrie.

En Valais, la durée des mandats est limitée à 3 périodes administratives de 4 ans. Pour la Banque cantonale du Valais, la durée maximale est de 12 ans. Dans les établissements hospitaliers du Jura, le mandat est également limité à 12 ans maximum. La Banque cantonale de Zurich impose une durée de mandat de 12 ans.

En résumé, la tendance est à la limitation de la durée des mandats, généralement répartis sur 2 ou 3 mandats de 4 ou 5 ans.

M^{me} Fontanet conclut que le système actuel donne satisfaction, assure une bonne gouvernance et estime qu'il n'y a pas besoin de prolonger le délai pour le président. Elle précise que le conseil d'administration n'est pas composé uniquement de professionnels, ce qui constitue une richesse.

Il n'y a pas de problématique de maintien des connaissances grâce au renouvellement régulier. Pour ces raisons, le Conseil d'État s'oppose à ce projet de loi.

Discussion interne

Le président propose de procéder à un tour de table afin de recueillir les avis de chacun sur le projet de loi et de déterminer s'ils sont prêts à voter.

Une commissaire PLR déclare avoir trouvé l'audition limpide et claire. Elle estime que le système actuel ne pose aucun problème et annonce que le groupe PLR refusera l'entrée en matière.

Un commissaire S partage cet avis, ajoutant que les justifications apportées par le premier signataire lui ont semblé floues sur plusieurs points. Il ne perçoit aucun besoin auquel ce projet de loi répondrait et considère que la règle limitant la durée totale des mandats à 15 ans est justifiée. Il conclut qu'il s'agit d'un projet de loi inutile et refuse également l'entrée en matière.

Une commissaire Ve affirme que le principe de renouvellement est important et qu'il n'y aura pas d'entrée en matière.

Une commissaire LC indique qu'elle partage les opinions exprimées précédemment.

Un commissaire MCG cite le cas des HUG où un président atteignant prochainement la limite des 15 ans voit son mandat renouvelé. Il explique que l'idée fondamentale de ce projet de loi est de dissocier le rôle de président de celui des membres ordinaires du conseil d'administration. Le MCG soutient donc ce texte et votera en faveur de l'entrée en matière.

Un commissaire UDC déclare qu'il refusera l'entrée en matière, en s'appuyant sur les arguments avancés précédemment.

Vote

1^{er} débat

Le président met aux voix l'entrée en matière du PL 13537 :

Oui :	1 (1 MCG)
Non :	8 (2 S, 1 Ve, 1 LC, 2 PLR, 1 UDC, 1 LJS)
Abstentions :	0

L'entrée en matière est refusée.

Catégorie de débat : II, 30 minutes

Date de dépôt : 6 janvier 2025

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de Amar Madani

Le projet de loi « Pour une gouvernance pérenne des institutions de droit public », déposé par notre parti, vise à corriger une incohérence dans la durée des mandats des présidents des conseils d'administration de ces institutions.

Actuellement, la loi prévoit qu'un membre d'un conseil d'administration peut siéger durant 15 ans au total. Toutefois, si ce membre devient président après avoir déjà servi plusieurs années en tant que simple membre, il ne pourra pas effectuer un mandat présidentiel complet de 15 ans, ce qui limite l'efficiency et la continuité de la gouvernance stratégique de l'institution.

Ce projet de loi propose donc que la durée de 15 ans pour les présidents commence à courir à partir de leur nomination à la tête du conseil d'administration afin de garantir une meilleure stabilité et une vision stratégique à long terme.

Il répond de ce fait à un double objectif :

- Améliorer la gouvernance des institutions de droit public en permettant aux présidents de bénéficier d'un mandat complet de 15 ans à compter de leur nomination pour mettre en œuvre des stratégies cohérentes et efficaces ;
- Renforcer la stabilité institutionnelle en évitant les interruptions fréquentes de mandat dues aux limites de durée actuelles.

Il est essentiel de rappeler que ce projet de loi n'envisage aucunement une présidence à vie, comme cela a été évoqué à tort en commission. Le mandat des présidents reste strictement limité à 15 ans.

Un PL plus que jamais d'actualité

Ce projet de loi s'inscrit dans une volonté forte visant à renforcer la gouvernance au sein de ces institutions. De ce fait, il est d'actualité pour plusieurs raisons ; j'en cite trois.

1. Une grande valeur ajoutée pour les institutions

Permettre aux présidents des conseils d'administration de rester en poste pendant 15 ans après leur nomination donne à ces institutions une stabilité

nécessaire pour accomplir leurs missions. Cela garantit une continuité dans la gestion et la mise en œuvre des stratégies adoptées.

2. Une vision stratégique renforcée

Un président ayant un mandat complet peut s'appuyer sur son expérience et sa connaissance approfondie des dossiers pour développer une vision stratégique cohérente et pérenne au bénéfice de l'institution et de ses parties prenantes.

3. Réduire l'instabilité liée aux changements fréquents

En l'état actuel, les mandats présidentiels sont souvent limités à quelques années lorsqu'un membre devient président en fin de carrière au sein du conseil. Cette instabilité fragilise la gouvernance et nuit à la cohérence des politiques institutionnelles.

Réponse aux objections et critiques en commission

Quant à la discussion et aux objections soulevées en commission, certaines critiques ont été formulées, notamment :

- *Risque d'une présidence prolongée*

Cette affirmation est infondée. Le projet de loi limite clairement le mandat présidentiel à 15 ans, en conformité avec la durée totale de 15 ans prévue pour les membres du conseil. Il s'agit d'un ajustement pour permettre un exercice complet du rôle présidentiel, et non d'une prolongation indéfinie.

- *Perte de dynamisme liée à un mandat plus long*

Au contraire, un mandat complet garantit une stabilité et une continuité indispensables à une vision stratégique aboutie. Les fréquents changements à la tête des conseils d'administration, dictés par la législation actuelle, fragilisent les institutions et empêchent la réalisation d'objectifs à long terme.

En conclusion ce projet de loi propose une solution équilibrée et pragmatique pour renforcer la gouvernance des institutions de droit public. En permettant aux présidents des conseils d'administration d'effectuer un mandat complet de 15 ans à partir de leur nomination, il favorise la stabilité, la cohérence et l'efficacité de ces institutions.

Pour toutes ces raisons, la minorité vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à voter en faveur de ce projet de loi dans l'intérêt des institutions et de leurs missions stratégiques.