



Projet de loi du Conseil d'Etat

Date de dépôt : 17 juin 2026

Projet de loi
modifiant la loi sur les établissements publics médicaux (LEPM)
(K 2 05)

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

Art. 1 **Modifications**

La loi sur les établissements publics médicaux, du 19 septembre 1980 (LEPM
– K 2 05), est modifiée comme suit :

Art. 20, lettres c et d (abrogées, la lettre e ancienne devenant la lettre c)

Art. 2 **Entrée en vigueur**

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Certifié conforme

La chancelière d'Etat : Michèle RIGHETTI-EL ZAYADI

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. Contexte et objectifs du présent projet de loi

Au printemps 2025, la Cour des comptes du canton de Genève (ci-après : la CdC) a mis en œuvre un audit de conformité portant sur la gouvernance des Hôpitaux universitaires de Genève (ci-après : HUG). Son objectif était de s'assurer que le conseil d'administration des HUG (ci-après : CA) remplissait son rôle et assumait ses responsabilités conformément à la loi.

Dans son rapport d'audit de conformité n° 199, du 14 novembre 2025 (ci-après : rapport d'audit)¹, la CdC a notamment constaté que la composition du CA, telle que prévue par la loi sur les établissements publics médicaux, du 19 septembre 1980 (LEPM; rs/GE K 2 05), générait des inefficiences et des possibles conflits d'intérêts structurels.

La CdC a résumé ainsi ses constats en lien avec la composition du CA : *« L'art. 20 [LEPM] impose la présence de représentants politiques et de groupes d'intérêts au sein du CA des HUG, sans encadrement précis de leurs rôles et responsabilités. Cette configuration accroît les risques de conflits d'intérêts et peut alimenter des tensions entre les membres du CA. En conséquence directe de ces multiples représentations, le CA est composé de 19 membres, ce qui est nettement supérieur à ce que préconisent les bonnes pratiques et à ce qui est pratiqué dans les autres hôpitaux universitaires suisses (entre 7 et 9 membres). Ce nombre important d'administrateurs complexifie les discussions, réduit la qualité des échanges et rallonge les séances du CA »* (rapport d'audit, p. 4).

La CdC a alors établi, en résumé, les recommandations suivantes (pp. 25 à 27 du rapport d'audit) :

- au CA : évaluer la pertinence de la participation d'administratrices ou administrateurs liés aux groupes d'intérêts identifiés (à savoir, la représentante ou le représentant du département chargé de la santé du canton de Vaud, la représentante ou le représentant des Conseils départementaux des départements français limitrophes, la présidente ou le président de l'Association des médecins du canton de Genève (AMGe) et les 3 membres élus par le personnel), déterminer si certaines représentations devraient être supprimées et, si elles sont conservées, clarifier leurs rôles et leurs conditions de participation, une demande de modification de la LEPM devant cas échéant être adressée au Conseil

¹ Consultable en ligne sous <https://cdc-ge.ch/publications/n-199-audit-de-conformite-relatif-a-la-gouvernance-des-hug/>.

d'Etat (recommandation n° 1 – délai de mise en œuvre fixé au 31 mars 2026 – p. 8);

- au Conseil d'Etat: réduire, par le biais d'une modification de l'article 20 LEPM, la composition du CA, en repensant particulièrement la représentation politique (recommandation n° 2 – délai de mise en œuvre fixé au 31 mars 2026 – p. 8).

Le présent projet de loi vise ainsi à répondre à ces constats et à ces recommandations de la CdC, en réduisant de 19 à 16 le nombre de membres du CA. Ce projet vise donc un objectif d'efficience, tout en conservant le principe de la représentation politique au sein du CA, vu sa confirmation par le peuple en 2012 (refus en votation de la loi 10679 le 17 juin 2012).

2. Composition actuelle du CA

Les entités suivantes sont représentées au sein du CA: les partis politiques, le département de la santé du canton de Vaud, les Conseils départementaux des départements français limitrophes, l'AMGe et les membres élus par le personnel des HUG.

C'est ainsi que le CA comporte 19 membres, plus précisément, selon l'article 20 LEPM:

- a) 1 membre par parti politique représenté au Grand Conseil, désigné par celui-ci;
- b) 6 membres désignés par le Conseil d'Etat;
- c) 2 membres désignés par le Conseil d'Etat, sur proposition:
 - 1° du département chargé de la santé du canton de Vaud,
 - 2° des présidents des Conseils départementaux des départements français limitrophes;
- d) le président de l'Association des médecins du canton de Genève;
- e) 3 membres élus par le personnel.

3. Les constats et recommandations de la CdC

Constats de l'audit de conformité

Dans son rapport, la CdC a retenu que « *la composition actuelle du CA, telle que définie par l'art. 20 LEPM, génère des inefficiences et des liens d'intérêts structurels au sein de l'organe suprême de gouvernance des HUG. La LEPM impose en effet la présence de représentants politiques et de groupes d'intérêts, sans encadrement précis de leurs rôles et responsabilités. Cette configuration accroît ainsi les risques de conflits d'intérêts, de politisation des débats et peut alimenter des tensions entre les membres du CA* » (rapport d'audit, p. 22).

Or, comme la CdC le rappelle, les bonnes pratiques internationales préconisent que le CA des entreprises publiques doit comprendre uniquement le nombre nécessaire d'administratrices et administrateurs pour assurer un fonctionnement efficace, avec des décisions prises uniquement dans l'intérêt de l'institution, et non selon les intérêts personnels des membres ou ceux du parti politique ou du groupe d'intérêt qu'ils représentent (rapport d'audit, p. 22).

Contrairement à ces principes, la gouvernance des HUG « *s'expose à des décisions plus lentes, à des débats influencés par des intérêts externes et particuliers ainsi qu'à des tensions internes qui affaiblissent la capacité du CA à assumer pleinement sa mission stratégique et de surveillance* » (rapport d'audit, pp. 22-23).

La CdC s'est appuyée, pour ces constats, sur le fait que :

- le nombre d'administratrices et administrateurs au CA dépasse largement les pratiques d'autres entités publiques autonomes en Suisse, telles les entités autonomes de la Confédération ou les autres hôpitaux universitaires suisses, qui ont entre 7 et 9 administratrices et administrateurs (rapport d'audit, p. 23);
- les personnes entendues dans le cadre de l'audit estiment majoritairement² que le nombre d'administratrices et administrateurs est trop élevé, que les discussions sont lentes et longues et que les prises de décision sont compliquées (rapport d'audit, p. 23);
- ni la LEPM ni la réglementation interne des HUG ne prévoient de dispositions pour cadrer les potentiels conflits d'intérêts que pourrait générer la présence des représentantes et représentants de groupes d'intérêts et partis politiques au sein du CA. Chaque administratrice ou administrateur détermine individuellement si elle ou il peut participer aux débats et aux décisions du CA, alors que les administratrices et administrateurs devraient avoir une compréhension commune et partagée de leur rôle (rapport d'audit, p. 24);
- plusieurs administratrices et administrateurs³ ont exprimé une réserve à l'égard de certaines et certains de leurs collègues, craignant que leurs interventions soient potentiellement influencées par celles et ceux qui les ont désignés (rapport d'audit, p. 24).

² 13 personnes entendues sur 18, soit 72%.

³ Seules 10 personnes ayant répondu sur 18, soit 56%, évaluent l'indépendance globale du CA comme « très bonne » (2 personnes ayant répondu) ou « plutôt bonne » (8 personnes ayant répondu).

Recommandations de la CdC

La CdC a ainsi recommandé au CA d'évaluer la pertinence de la participation d'administratrices et administrateurs liés aux groupes d'intérêts susmentionnés, et de déterminer si certaines représentations devaient être supprimées ou voir leurs rôles et leurs conditions de participation clarifiées, le but recherché étant de « *garantir l'indépendance et l'intégrité des décisions du CA* » (recommandation n° 1, rapport d'audit, p. 25). Une demande de modification de la LEPM devait cas échéant être adressée au Conseil d'Etat (rapport d'audit, p. 25).

Elle a également recommandé au Conseil d'Etat de réduire, par le biais d'une modification de l'article 20 LEPM, la composition du CA, ce afin d'en améliorer l'efficacité. Elle a souligné qu'il s'agirait « *tout particulièrement de repenser la représentation politique* » (rapport d'audit, p. 26).

Invités à prendre position sur ces 2 recommandations, le CA et le Conseil d'Etat ont respectivement accepté celle qui les concernait. Le Conseil d'Etat a toutefois souligné « *la nécessité de préserver l'équilibre démocratique du modèle actuel fondé sur la représentation pluraliste et politique votée par le peuple lors de la votation de 2012. A cette occasion, le corps électoral avait rejeté la loi 10679, qui visait à restreindre la représentation politique au profit de nominations fondées exclusivement sur les compétences, considérant qu'une telle réforme aurait affaibli le contrôle démocratique et accru de manière disproportionnée le pouvoir du Conseil d'Etat* » (rapport d'audit, p. 27).

Résultat de l'évaluation par le CA

Le CA a clarifié et formalisé les rôles, les conditions de participation et les règles de récusation pour tous les membres du CA, donc également les représentantes et représentants des groupes d'intérêts et les représentantes et représentants politiques, dans le cadre légal actuellement en vigueur. Le CA a ainsi adopté un nouveau règlement d'organisation⁴, contenant des normes plus détaillées en matière de liens d'intérêt et de gestion des conflits d'intérêt.

Pour le surplus, le CA a adressé une demande au département de la santé et des mobilités (DSM), visant à modifier la LEPM pour répondre à la recommandation en question de la CdC.

Le présent projet de loi a ensuite été soumis en consultation au CA, qui en a approuvé la teneur, tout en émettant une réserve concernant le représentant de l'AMGe au sein du CA. En effet, le CA des HUG a estimé

⁴ Ce règlement sera publié sous peu sous la rubrique « Prescriptions autonomes » de la Solution Internet pour la législation (SIL) (<https://silgeneve.ch/legis/>).

qu'au vu des différents enjeux et défis relatifs aux relations entre la médecine de ville et l'hôpital et des projets structurants pour le canton qui impliquent ces deux acteurs, cette représentation devrait être maintenue. De plus, selon le CA des HUG, la présence du représentant de l'AMGe n'a pas posé de problème de conflits d'intérêts par le passé et n'en pose pas non plus actuellement.

Toutefois, le Conseil d'Etat estime que d'autres plateformes peuvent permettre de répondre, de manière tout aussi efficace, au besoin de coordination entre les HUG et l'AMGe. Il est en outre à souligner que dans son activité d'administrateur, le président de l'AMGe ne doit pas travailler dans l'intérêt de cette dernière association, mais bien dans l'intérêt des HUG (cf. art. 19 al. 1 LOIDP), ce qui a pour effet qu'il ne peut pas porter la voix de l'AMGe lorsqu'il siège au CA des HUG. Enfin, les exigences en matière de récusation se sont accrues, au fil des années, et c'est d'ailleurs pour cette raison que la CdC a mis le doigt sur cette problématique. Ainsi, le Conseil d'Etat propose de supprimer la représentation de l'AMGe au sein du CA des HUG, comme il sera expliqué ci-dessous.

Le présent projet de loi prend donc en compte la position du CA.

4. Réduction proposée du nombre de membres du CA

Comme l'a également constaté la CdC, *« les lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques soulignent à leur principe VI.A. que le CA ne doit « comprendre que le nombre d'administrateurs nécessaire pour assurer un fonctionnement efficace. L'expérience montre par ailleurs qu'un conseil d'administration plus réduit permet de vraies discussions stratégiques et est moins porté à avaliser systématiquement les décisions de la direction ».* Elles précisent également au principe VI.C. que *« la composition du CA devrait lui permettre d'exercer un jugement en toute objectivité et indépendance » et que les « administrateurs ne devraient pas agir en tant que représentants des entités qui les ont nommés à leur poste »* » (rapport d'audit, p. 22).

Selon les règles applicables aux entités autonomes de la Confédération, *« l'organe de conduite suprême se compose de neuf membres au maximum »*⁵. En outre, chaque membre de l'organe de conduite suprême doit

⁵ Modèle de profil d'exigences pour les membres du conseil d'administration ou de l'institut des entités de la Confédération devenues autonomes, émis par le Département fédéral des finances, novembre 2023 (publié sur : <https://www.efv.admin.ch/fr/bases-gouvernement-dentreprise>), §1.

présenter une « *indépendance de tout intérêt pouvant entraver la libre formation de l'opinion* ». ⁶

Force est de constater qu'il est indispensable de diminuer le nombre de membres du CA, composé de 19 membres, dont plusieurs sont désignés d'une manière qui ne permet pas d'assurer leur indépendance totale.

Toutefois, il est aussi à souligner que la loi 10679 – refonte de l'organisation des institutions de droit public rejetée par le peuple à 55,9% le 17 juin 2012 – a essentiellement été refusée en raison de la réduction du nombre de membres dans les conseils d'administration et spécifiquement de la suppression des représentantes et représentants des partis politiques dans la plupart de ces entités. Il n'est dès lors pas à l'ordre du jour, selon le Conseil d'Etat, de revenir sur cette décision populaire. C'est d'ailleurs dans cet esprit que l'actuel article 38 de la loi sur l'organisation des institutions de droit public, du 22 septembre 2017 (LOIDP; rs/GE A 2 24), a été rédigé ⁷.

Le Conseil d'Etat ne souhaite pas non plus modifier la représentation du personnel, estimant que les mécanismes de récusation en cas de conflit d'intérêts ont désormais été précisés dans le règlement d'organisation des HUG.

En revanche, pour certains groupements d'intérêt qui sont dans un véritable conflit d'intérêts structurel au sein du CA, il est indispensable de modifier la composition du CA. A noter que l'article 38 LOIDP n'empêche pas que la composition d'un CA soit revue, si nécessaire.

⁶ Modèle de profil d'exigences pour les membres du conseil d'administration ou de l'institut des entités de la Confédération devenues autonomes, émis par le Département fédéral des finances, novembre 2023 (publié sur : <https://www.efv.admin.ch/fr/bases-gouvernement-dentreprise>), §2.2. La même exigence se retrouve dans le modèle de loi de la Confédération, intitulé « Loi-type concernant des établissements qui exercent une surveillance dans le domaine de l'économie ou de la sécurité », élaboré par l'Administration fédérale des finances et l'Office fédéral de la justice (état au 1^{er} juillet 2016, publié sur : <https://www.efv.admin.ch/fr/bases-gouvernement-dentreprise>), art. 5, al. 2.

⁷ L'exposé des motifs de l'article 38 LOIDP (PL 11391) prévoyait ainsi : « Cette disposition est la différence essentielle par rapport au PL 10679. Alors que ce dernier projet visait à diminuer le nombre de membres du conseil d'administration, le présent projet prend acte des débats au Grand Conseil et du résultat de la votation populaire du 17 juin 2012. La composition des conseils d'administration n'est donc pas harmonisée, mais reste régie par chaque loi spéciale. Ainsi chaque entité disposera de ses propres règles s'agissant du nombre de membres et des exigences quant à l'organe les désignant ou au milieu dont ils doivent être issue. ».

Le Conseil d'Etat propose dès lors, par le présent projet de loi, de réduire le nombre d'administratrices et administrateurs des HUG de 19 à 16, en supprimant les représentations suivantes :

- la représentante ou le représentant du département chargé de la santé du canton de Vaud;
- la représentante ou le représentant des Conseils départementaux des départements français limitrophes;
- la représentante ou le représentant de l'AMGe (en la personne de la présidente ou du président de cette association).

Dans les conseils d'administration des autres hôpitaux universitaires suisses, ce type de représentation n'existe pas. Ainsi, ni le CA de l'Hôpital universitaire de Zurich (USZ) ni celui de Berne (*Inselspital*) ou de Bâle (USB) n'incluent de membres représentant les entités territoriales voisines ou l'association des médecins du canton concerné.

En outre, il est pratiquement impossible, pour ces 3 représentantes et représentants, de respecter les bonnes pratiques internationales et nationales, en agissant et prenant leurs décisions selon les intérêts des HUG et non selon les intérêts du groupe d'intérêt qu'elles ou ils représentent. En effet, elles et ils ont précisément été nommés pour porter la voix de l'entité qui les a désignés.

Les représentantes et représentants du canton de Vaud et des départements français ont été introduits en 1994, afin « *d'accroître la collaboration Vaud-Genève et éventuellement avec les hôpitaux limitrophes* » et de donner une dimension régionale au CA⁸. La représentante ou le représentant de l'AMGe, prévu depuis 1980, devait, quant à elle ou lui, représenter une organisation qui avait « *un rôle important à jouer pour le bon fonctionnement des établissements hospitaliers et l'existence de rapports harmonieux entre ceux-ci et les autres secteurs intéressés aux soins médicaux* »⁹.

Toutefois, ces modalités avaient été prévues avant l'adoption de la LOIDP, qui a précisé les règles en matière de devoir de fidélité, de conflit d'intérêts et de récusation (art. 19 et 20 LOIDP).

Or, par définition, un conflit d'intérêts existe lorsque ces représentantes et représentants siègent au CA. En effet, les hôpitaux vaudois et français sont en concurrence directe avec les HUG. De plus, les membres de l'AMGe sont

⁸ Cf. exposé des motifs du PL 6834 et débats parlementaires sur le PL 6834.

⁹ Cette représentante ou ce représentant était prévu dans la LEPM initiale (PL 4853) adoptée en 1980, cf. rapport de la commission sur le PL 4853.

aussi en concurrence, pour les soins ambulatoires notamment, avec les HUG. L'AMGe a aussi une position qui lui permet d'influencer la politique institutionnelle des HUG par le biais de sa représentante ou son représentant, ce qui n'est ni opportun ni équitable vis-à-vis des autres associations réunissant des professionnelles et professionnels de la santé actifs à Genève.

Ainsi, ces 3 représentantes et représentants se trouvent quasiment en permanence en situation de conflit d'intérêts au sens de l'article 20 LOIDP et ils devraient se récuser sur la quasi-totalité des objets traités par le CA. En application de l'article 20, alinéa 3 LOIDP, ils devraient en réalité démissionner, car ils sont dans un cas de conflit d'intérêts durable, mais leurs remplaçantes et remplaçants ne pourraient pas éviter de se retrouver dans la même situation.

De ce fait, ces 3 représentantes et représentants doivent être supprimés du CA.

5. Autres possibilités de coordination avec les entités concernées

Les autorités vaudoises et françaises ainsi que l'AMGe disposent d'autres possibilités d'échange avec les HUG et le DSM, sans être confrontés à des conflits d'intérêts.

D'autres plateformes d'échange ont d'ores et déjà été définies ou sont en voie de l'être, en concertation avec ces 3 entités. Ainsi :

- pour ce qui est du canton de Vaud : le comité de l'Association pour la collaboration entre les cantons de Vaud et de Genève dans le domaine des Hôpitaux universitaires constitue le lieu tout désigné pour de tels échanges. En effet, ce comité réunit déjà, sous la houlette des 2 conseillers d'Etat chargés de la santé, accompagnés de leurs secrétaires généraux, les présidences et directions générales des 2 hôpitaux universitaires;
- pour ce qui est des départements français limitrophes : la commission de la santé du Comité régional franco-genevois (CRFG) constitue déjà un lieu d'échange privilégié avec les représentantes et représentants des régions et des départements limitrophes. En plus des autorités concernées, cette commission réunit également les représentantes et représentants des hôpitaux publics situés de part et d'autre de la frontière;
- pour ce qui est de l'AMGe : des rencontres régulières seront mises sur pied entre l'AMGe et les HUG, selon des modalités en cours de définition au moment du dépôt du présent projet de loi (et dont le principe a déjà été accepté par cette association). En outre, déjà aujourd'hui, l'AMGe est

consultée dans les processus législatifs et réglementaires impactant ses membres et elle peut faire valoir leurs intérêts.

Ces différentes plateformes d'échanges permettront pour le canton de Genève et les HUG de se coordonner avec ces 3 acteurs, sur les points nécessaires uniquement, sans créer de conflits d'intérêts et de manière efficiente.

6. Commentaire article par article

Art. 20, lettres c et d (abrogées, la lettre e ancienne devenant la lettre c)

L'abrogation de ces 2 lettres matérialise la suppression, au sein du CA, des représentantes et représentants du département chargé de la santé du canton de Vaud, des Conseils départementaux des départements français limitrophes et de l'AMGe.

L'actuelle lettre e (qui concerne les représentantes et représentants du personnel) devient la lettre c, sans changement de teneur.

Art. 2 *Entrée en vigueur*

Cette disposition prévoit que le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la future loi. En effet, le changement de composition du CA doit devenir effectif après la mise en place complète des plateformes d'échanges avec les 3 entités concernées et à un moment opportun du point de vue du fonctionnement du CA. Cette date sera donc déterminée ultérieurement par le Conseil d'Etat, en concertation avec les entités concernées et le CA.

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions de réserver un bon accueil au présent projet de loi.

Annexe :

Tableau synoptique

Projet de modification de la loi sur les établissements publics médicaux (LEPM – K 2 05)

Article	Teneur actuelle	Teneur proposée	Commentaires
Article 20	Composition Le conseil d'administration prévu à l'article 6 de la présente loi est composé des membres suivants : a) 1 membre par parti politique représenté au Grand Conseil, désigné par celui-ci; b) 6 membres désignés par le Conseil d'Etat; c) 2 membres désignés par le Conseil d'Etat, sur proposition : 1° du département chargé de la santé du canton de Vaud, 2° des présidents des Conseils départementaux des départements français limitrophes; d) le président de l'Association des médecins du canton de Genève; e) 3 membres élus par le personnel.	Composition Le conseil d'administration prévu à l'article 6 de la présente loi est composé des membres suivants : a) 1 membre par parti politique représenté au Grand Conseil, désigné par celui-ci; b) 6 membres désignés par le Conseil d'Etat; c) 3 membres élus par le personnel.	Dans son rapport d'audit de conformité n°199, du 14 novembre 2025, la Cour a notamment constaté que la composition du CA, telle que prévue par la loi sur les établissements publics médicaux, du 19 septembre 1980 (LEPM ; K 2 05), génère des inefficiences et des possibles conflits d'intérêts structurels. La Cour a alors recommandé au Conseil d'Etat de réduire, par le biais d'une modification de l'article 20 LEPM, la composition du CA des HUG, en repensant particulièrement la représentation politique. Le présent projet de loi vise ainsi à répondre à ces constats et recommandations de la CdC, en réduisant de 19 à 16 le nombre de membres du CA des HUG. Article 20, lettres c et d (abrogées, l'actuelle lettre e devenant la lettre c) L'abrogation de ces deux lettres matérialise la suppression, au sein du CA des HUG, des représentants du département chargé de la santé du canton de Vaud, des Conseils départementaux des départements français limitrophes et de l'Association des médecins du canton de Genève. L'actuelle lettre e (qui concerne les représentants du personnel) devient la lettre c, sans changement de teneur.