



Aperçu de la surveillance parlementaire des établissements publics autonomes dans le canton de Genève

Fabien Mangilli, Secrétaire scientifique de commissions, Grand Conseil de la République et canton de Genève

Le canton de Genève compte cinq établissements publics autonomes principaux: l'Aéroport international de Genève (AIG)¹, les Services industriels de Genève (SIG)², les Transports publics genevois (TPG)³, les Hôpitaux universitaires genevois (HUG)⁴ et l'Hospice général (HG)⁵. Ils constituent tous des établissements de droit public dotés de la personnalité juridique. Ils ont occupé l'actualité politique récente de Genève et ont fait l'objet d'un certain nombre de développements importants depuis près d'une année.

Le 17 juin 2007, le peuple genevois a accepté trois lois dites de "transferts d'actifs", concernant l'AIG, les TPG et les SIG⁶. Ce paquet législatif avait pour objectif de régler le régime de propriété des installations, bâtiments et terrains exploités par les trois établissements. Ces derniers sont dorénavant propriétaires des bâtiments et installations servant à l'exploitation de leur activité, alors que l'Etat de Genève est propriétaire des terrains⁷.

En novembre 2007, le Grand Conseil a voté trois lois dites de "réforme de la gouvernance" des établissements publics autonomes, concernant les SIG, les TPG et les HUG⁸. Ces modifications législatives concernent directement la question du contrôle parlementaire, en réformant notamment les règles relatives à la composition des conseils d'administration et de la direction générale. Trois référendums ont été lancés contre ces lois et ont abouti au début de l'année 2008 (ces questions seront reprises plus loin).

Enfin, la rémunération du conseil d'administration et de la direction des cinq établissements publics principaux a fait l'objet d'un rapport de la Cour des comptes, du

21 février 2008⁹.

Le présent texte propose un aperçu de la surveillance indirecte du Grand Conseil, par une présentation des principales règles institutionnelles. Trois axes seront abordés: la surveillance des missions et objectifs des établissements publics, la surveillance par les règles de gouvernance et la surveillance financière et de gestion. En guise de conclusion, il sera possible de mettre en évidence l'absence de réglementation véritablement uniforme dans ce domaine. Quelques perspectives d'avenir seront enfin évoquées, au vu des prochains développements dont feront vraisemblablement l'objet les établissements publics autonomes.

La surveillance des missions et objectifs des établissements publics

Cette surveillance peut se décomposer en deux aspects: d'une part, la définition et la modification des missions des établissements; d'autre part, la surveillance de l'accomplissement des missions et objectifs. Les missions et objectifs des établissements publics sont fixés par la loi instituant l'établissement concerné¹⁰, respectivement par la Constitution cantonale en ce qui concerne les SIG¹¹. Toute modification des objectifs et missions nécessiterait donc une intervention législative du Grand Conseil, voire constitutionnelle pour les SIG. Le Grand Conseil détient donc fondamentalement le pouvoir (le dernier mot appartenant obligatoirement au peuple pour les SIG) de définir et de modifier les missions assignées aux établissements.

Les activités des TPG et de l'Hospice général doivent faire l'objet de deux contrats (ou mandats) de prestations. Négociés par le Conseil d'Etat et l'établissement concerné, ils précisent les missions et objectifs, en prévoyant les moyens de les atteindre. Ces contrats de prestations doivent ensuite être approuvés par le Grand Conseil, sous forme de loi. Même si ce dernier n'est pas habilité à amender un contrat de prestations, il peut l'influencer indirectement, par la possibilité de le refuser. Le cas échéant, le contrat de prestations refusé devrait être renégocié, en prenant vraisemblablement en compte l'avis du Grand Conseil. Ce dernier dispose donc d'un moyen de surveillance *a priori* des missions et objectifs des établissements publics. Cette forme de surveillance est toutefois limitée, car elle ne concerne que deux établissements sur les cinq principaux.

La surveillance parlementaire des missions et objectifs des établissements peut également s'exercer *a posteriori*, par le biais du rapport annuel de gestion. En particulier, le Grand Conseil est compétent pour approuver le rapport de gestion des SIG, après son examen par une commission parlementaire thématique, la Commission de l'énergie et des Services industriels de Genève. S'agissant des TPG et de l'Hospice général, le Conseil d'Etat présente chaque année au Grand Conseil un rapport rendant compte notamment de la mise en œuvre du mandat de prestations. Pour les TPG, le rapport annuel de gestion est examiné par la Commission des transports. Enfin, dans le cas de l'AIG, un rapport relatif à la gestion de l'établissement est remis par le Conseil d'Etat. Ce rapport est examiné par la Commission de l'économie.

¹ Loi sur l'aéroport international de Genève, du 10 juin 2003 (LAIG, H 3 25). L'aéroport international de Genève a pour mission de gérer et d'exploiter l'aéroport et ses installations en offrant, au meilleur coût, les conditions optimales de sécurité, d'efficacité et de confort pour ses utilisateurs (art. 2 al. 1 LAIG).

² Loi sur l'organisation des Services industriels de Genève, du 5 octobre 1973 (LSIG, L 2 35). Les Services industriels ont pour but de fournir dans le canton de Genève l'eau, le gaz, l'électricité, de l'énergie thermique, ainsi que de traiter des déchets. Les Services industriels ont également pour tâche d'évacuer et de traiter les eaux polluées dans le cadre fixé par la loi (art. 1 al. 1 LSIG). Voir également l'article 158 de la Constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847 (A 2 00).

³ Loi sur les Transports publics genevois, du 21 novembre 1975 (LTPG, H 1 55). Les Transports publics genevois ont pour but de mettre à la disposition de la population du canton de Genève un réseau de communications, exploitées régulièrement, pour le transport des voyageurs et de pratiquer une politique tarifaire incitative (art. 1 al. 1 LTPG).

⁴ Loi sur les établissements publics médicaux, du 19 septembre 1980 (LEPM, K 2 05). Les Hôpitaux universitaires de Genève ont pour but de fournir à chacun les soins que son état requiert (art. 2 al. 1 LEPM).

⁵ Loi sur l'Hospice général, du 17 mars 2006 (J 4 07). L'Hospice général est chargé de l'exécution de l'aide sociale et des tâches d'assistance incombant aux cantons en vertu de la législation fédérale sur l'asile (art. 3 al. 1 et 2 de la Loi sur l'Hospice général).

⁶ Loi d'aliénation et d'investissement découlant d'opérations de transfert d'actifs entre l'Etat de Genève et l'Aéroport International de Genève, du 16 novembre 2006 (9827) ; Loi d'aliénation et d'investissement découlant d'opérations de transferts d'actifs entre l'Etat de Genève et les Transports publics genevois (acquisitions, transferts, capital de dotation), du 17 novembre 2006 (9845) ; Loi constitutionnelle modifiant la constitution de la République et canton de Genève (Propriété et responsabilité des Services industriels de Genève), du 25 janvier 2007 (A 2 00 - 9825). Les deux premières lois ont fait l'objet d'un référendum facultatif, alors que la troisième a été obligatoirement soumise au peuple.

⁷ Pour plus de détails, voir la brochure explicative du scrutin du 17 juin 2007, http://www.geneve.ch/votations/20070617/doc/explicat_du_17_juin_2007.pdf.

⁸ Loi modifiant la loi sur les établissements publics médicaux (LEPM) (K 2 05), du 29 novembre 2007 (9627) ; Loi modifiant la loi sur l'organisation des Services industriels de Genève (LSIG) (L 2 35), du 29 novembre 2007 (9628) ; Loi modifiant la loi sur les Transports publics genevois (LTPG) (H 1 55), du 29 novembre 2007 (9629).

⁹ http://www.ge.ch/cdc/doc/20080221_rapport_no9.pdf.

¹⁰ Vois supra (n. 1-5).

¹¹ Art. 158 de la Constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847 (A 2 00).



La situation des HUG est quelque peu différente, dans la mesure où l'activité et les orientations générales sont examinées par les députés dans le cadre du budget et des comptes d'Etat. A cette occasion, les HUG sont auditionnés par la Commission des finances (comme l'Hospice général d'ailleurs). La surveillance parlementaire des missions et objectifs des HUG s'effectue donc principalement au moment du vote du budget et des comptes d'Etat.

La surveillance par les règles de gouvernance

Les règles dites de "gouvernance" des établissements publics permettent au Grand Conseil d'exercer une surveillance indirecte importante, par le biais de sa compétence de nomination de certains administrateurs. Sauf en ce qui concerne l'Hospice général, le Grand Conseil nomme un membre du Conseil d'administration par groupe politique représenté au Parlement, soit actuellement sept personnes¹². Assez souvent, les personnes nommées sont des députés, de sorte que le Grand Conseil est directement représenté dans les conseils d'administration. Certains y voient une trop forte politisation des conseils d'administration entravant leur efficacité, alors que pour d'autres, il s'agit d'un moyen de contrôle démocratique des régies publiques.

Comme cela a été mentionné en introduction, les règles sur la gouvernance des HUG, TPG et SIG ont fait l'objet de nouvelles lois votées en novembre 2007. En particulier, le Grand Conseil ne nommerait plus un représentant par groupe politique en qualité d'administrateur, mais un nombre plus restreint (4 pour les HUG, 3 pour les SIG et 2 pour les TPG). En outre, les députés eux-mêmes ne pourraient plus être membres des conseils d'administration. Enfin, les administrateurs devraient être choisis par le Grand Conseil en fonction de leurs compétences de gestion et de leur connaissances du domaine d'activité de l'établissement concerné.

Ces modifications législatives font suite à quatre projets de lois déposés par des députés en août 2005¹³. Le but de leurs auteurs consistait notamment à dépolitiser les conseils d'administration, en vue d'améliorer l'autonomie de gestion des établissements publics. Ces trois lois ne sont pas entrées en vigueur car trois référendums ont été lancés. Pour ses opposants, la réforme de la gouvernance risquerait de

mettre en péril le contrôle démocratique des établissements publics. Les référendums ayant abouti le 21 janvier 2008, il reviendra finalement au peuple de décider quel mode de gouvernance il entend choisir pour les trois établissements publics concernés.

La surveillance financière et de gestion

Le Grand Conseil exerce tout d'abord une surveillance générale de la gestion des établissements publics, au travers de sa Commission de contrôle de gestion (CCG). Aux termes de l'article 201 A de la Loi portant règlement du Grand Conseil (LRGC, B 1 01), la CCG est notamment chargée de surveiller la gestion et l'activité des établissements publics. Dans ce cadre, elle peut procéder à toutes interventions utiles, en particulier en demandant directement les renseignements et documents aux entités qu'elle est chargée de surveiller, sans que le secret de fonction ne lui soit opposable. Elle peut en outre adresser au Grand Conseil des rapports et des recommandations destinés au Conseil d'Etat. Enfin, elle est habilitée à confier à l'Inspection cantonale des finances des mandats d'inspection des établissements publics.

Quant à la surveillance financière du Grand Conseil, elle s'exerce surtout au travers de l'adoption des budgets et des comptes des établissements publics. Le système n'est pas uniforme et on peut identifier trois modes de procéder. Dans le premier, qui concerne les SIG, le Grand Conseil est chargé d'approuver le budget annuel et le rapport de gestion annuel comprenant le compte de pertes et profits et les comptes. Dans le deuxième système, qui concerne l'AIG et les TPG, le budget annuel et le rapport de gestion comportant les comptes sont approuvés par le Conseil d'Etat. Ce dernier doit ensuite présenter un rapport au Grand Conseil sur ces éléments. Le dernier système concerne les HUG et l'Hospice général. Les budgets et les comptes de ces établissements sont votés dans le cadre du processus budgétaire et d'examen des comptes d'Etat. La Commission des finances procède à l'audition des HUG et de l'Hospice général au moment de l'examen du budget et des comptes. Lors du vote, le Grand Conseil se prononce sur les éléments budgétaires et comptables relatifs à ces deux établissements.

Conclusions et perspectives

Ce survol des règles relatives à la surveillance parlementaire montre que celles-ci ne sont pas identiques pour les cinq établissements publics principaux. Cette situation est plus particulièrement illustrée du point de vue du contrôle budgétaire et des comptes ainsi que de la surveillance des missions et objectifs. Les questions relatives à la gouvernance semblent plus uniformes à l'heure actuelle, sauf en ce qui concerne l'Hospice général, qui se distingue des quatre autres établissements sur ce point. Ces différences de traitement se retrouvent enfin dans le mode de fonctionnement de la surveillance parlementaire lui-même.

Dans un communiqué de presse du 21 février 2008, intitulé "Réaction du Conseil d'Etat au nouveau rapport de la Cour des comptes", le Gouvernement a rappelé qu'il a lancé une importante réflexion en vue "d'un projet de refonte globale du système de gouvernance appliqué aux entités autonomes, (...). Ce travail de fond se base notamment sur la nouvelle pratique fédérale en matière de gouvernement d'entreprise et sur les recommandations de l'OCDE. Il débouchera sur une révision générale du cadre légal relatif à ces entités, dont le Conseil d'Etat présentera les axes au cours du printemps 2008"¹⁴. De leur côté, un certain nombre de députés a déposé, le 21 février 2008, une proposition de motion demandant au Conseil d'Etat le dépôt d'un projet de loi-cadre régissant la gouvernance des établissements autonomes¹⁵. A terme, les établissements publics feront donc vraisemblablement l'objet d'une réforme en profondeur, notamment par une réglementation uniforme de leur gouvernance et de leur surveillance par le Grand Conseil.

¹² Les règles d'élection du conseil d'administration de l'Hospice général ont été modifiées avec effet au 16 mai 2006. Auparavant, le Grand Conseil nommait également un membre par groupe politique représenté.

¹³ Ces modifications législatives n'ont donc pas été proposées par le Conseil d'Etat. Voir les projet de loi 9627 à 9630, <http://www.ge.ch/grandconseil/data/texte/PL09627.pdf> <http://www.ge.ch/grandconseil/data/texte/PL09628.pdf> <http://www.ge.ch/grandconseil/data/texte/PL09629.pdf> <http://www.ge.ch/grandconseil/data/texte/PL09630.pdf>. Le quatrième projet de loi concernant l'AIG n'a pas encore été examiné par le Grand Conseil.

¹⁴ Communiqué de presse du Conseil d'Etat du 21 février 2008, http://www.geneve.ch/conseil_etat/2005-2009/informations/ce080221.html.

¹⁵ M 1809 pour une meilleure gouvernance et transparence des établissements publics autonomes, <http://www.geneve.ch/grandconseil/data/texte/M01809.pdf>.