



**Cour des comptes**  
République et canton de Genève

Gouvernance des HUG

Rapport n°199

14 novembre 2025

**AUDIT DE CONFORMITÉ**

Au service d'une action publique performante





La Cour des comptes est chargée du contrôle indépendant et autonome des services et départements de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire, des institutions cantonales de droit public, des organismes subventionnés ainsi que des institutions communales. Elle a également pour tâche l'évaluation des politiques publiques et assure la révision des comptes de l'État.

La Cour des comptes vérifie d'office et selon son libre choix la légalité des activités et la régularité des recettes et des dépenses décrites dans les comptes, et s'assure du bon emploi des crédits, fonds et valeurs gérés par les entités visées par ses missions. La Cour des comptes peut également évaluer la pertinence, l'efficacité et l'efficience de l'action de l'État. Elle organise librement son travail et dispose de larges moyens d'investigation. Elle peut notamment requérir la production de documents, procéder à des auditions, à des expertises, se rendre dans les locaux des entités concernées.

**Le champ d'application** des missions de la Cour des comptes s'étend aux entités suivantes :

- l'administration cantonale comprenant les départements, la chancellerie d'État et leurs services ainsi que les organismes qui leur sont rattachés ou placés sous leur surveillance ;
- les institutions cantonales de droit public ;
- les entités subventionnées ;
- les entités de droit public ou privé dans lesquelles l'État possède une participation majoritaire, à l'exception des entités cotées en bourse ;
- le secrétariat général du Grand Conseil ;
- l'administration du pouvoir judiciaire ;
- les autorités communales, les services et les institutions qui en dépendent, ainsi que les entités intercommunales.

Les rapports de la Cour des comptes sont rendus publics : ils consignent ses observations, les conclusions de ses investigations, les enseignements qu'il faut en tirer et les recommandations conséquentes. La Cour des comptes prévoit en outre de signaler dans ses rapports les cas de réticence et les refus de collaborer survenus au cours de ses missions.

La Cour des comptes publie également un rapport annuel comportant la liste des objets traités, celle de ceux qu'elle a écartés, celle des rapports rendus avec leurs conclusions et recommandations et les suites qui y ont été données. Les rapports restés sans effet ni suite sont également signalés.

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes. Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

Prenez contact avec la Cour par téléphone, courrier postal ou électronique.

## Cour des comptes

Route de Chêne 54, 1208 Genève | 022 388 77 90 | [info@cdc-ge.ch](mailto:info@cdc-ge.ch) | [www.cdc-ge.ch](http://www.cdc-ge.ch)

# Synthèse

## Contexte général

Les Hôpitaux universitaires de Genève (HUG) sont un établissement médical de droit public, dont les principales missions sont les soins, l'enseignement et la recherche. En 2024, les HUG ont soigné 255'509 personnes et employé 13'086 collaborateurs. Ils disposent d'un budget annuel de 2.4 milliards F, dont 744 millions F d'indemnités versées par l'État de Genève.

L'organe suprême de l'institution est son conseil d'administration (CA). Composé de 19 membres et du conseiller d'État chargé de la santé, son rôle est de déterminer la stratégie et d'organiser le fonctionnement général des HUG. Pour accomplir ses tâches, le CA s'est organisé avec un bureau et différents comités stratégiques.

Même si les HUG sont un établissement public autonome (EPA), ils restent néanmoins placés sous la surveillance du Conseil d'État (CE). Les tâches de surveillance s'exercent notamment par la nomination des membres du CA et par la participation d'un de ses représentants aux séances du CA. Plus concrètement, la surveillance est effectuée par l'intermédiaire du département de la santé et des mobilités (DSM).

## Problématique et objectifs de l'audit

La bonne gouvernance d'un EPA est primordiale pour s'assurer de l'atteinte des objectifs des politiques publiques auxquels il contribue. Or, la Cour des comptes a reçu, en 2024, plusieurs alertes portant sur d'éventuels dysfonctionnements de gouvernance au sein du CA des HUG. Ces signalements concernaient notamment un positionnement peu clair du CA vis-à-vis de la direction générale, des dysfonctionnements dans la gestion du CA, une absence de gestion des liens d'intérêts, ainsi qu'une ingérence du conseiller d'État dans des dossiers opérationnels. De plus, la gouvernance des HUG avait déjà fait l'objet d'un précédent audit de la Cour en 2017<sup>1</sup> et deux recommandations n'étaient toujours pas mises en œuvre à fin 2024. Compte tenu de ces éléments, la Cour a décidé d'ouvrir un audit de conformité sur la gouvernance des HUG et, plus particulièrement, sur le fonctionnement du CA et les interactions avec son département de surveillance, le DSM.

L'objectif de l'audit est de s'assurer que le CA des HUG remplit son rôle et assume ses responsabilités conformément à la loi. Pour répondre à cet objectif, la Cour a traité les questions d'audit suivantes :

- Dans quelle mesure le CA des HUG répond-il aux attributions qui lui ont été confiées par la loi ?
- Le CA a-t-il les moyens d'effectuer sa mission ?
- Dans quelle mesure le CA des HUG dispose-t-il de l'autonomie nécessaire pour bien fonctionner ?

---

<sup>1</sup> Rapport n° 120 du 18 septembre 2017, audit de gestion et de conformité relatif à la gouvernance des HUG, librement disponible sur le site internet de la Cour <https://cdc-ge.ch/publications/audit-de-gestion-et-de-conformite-portant-sur-la-gouvernance-des-hopitaux-universitaires-de-geneve/>.

La Cour a concentré ses travaux sur le fonctionnement du CA actuel, dont les membres ont été nommés à partir du 1<sup>er</sup> février 2024, mais a aussi tenu compte dans ses analyses du contexte historique.

## Appréciation générale

De nombreuses contraintes légales et réglementaires empêchent un fonctionnement efficient du CA, notamment en raison de sa composition, et le positionnent à un niveau trop opérationnel. Les lois et règlements internes applicables confient au CA un grand nombre de tâches opérationnelles non déléguables, que ce soit en matière de gestion des ressources humaines, de participation à des comités de gestion ou de prise de décisions très organisationnelles.

Ainsi, malgré les efforts fournis depuis le début de la législature, le CA peine à assurer totalement son rôle de pilotage, de suivi stratégique et de surveillance des risques. Les rôles et les responsabilités du CA, de son bureau et de ses comités ne sont pas pleinement compris ni partagés par tous les administrateurs. De plus, malgré le nombre très élevé d'administrateurs, le CA ne dispose pas aujourd'hui de toutes les compétences clés indispensables pour exercer sa mission de manière optimale. Ainsi, il existe une marge d'amélioration dans le fonctionnement interne du CA.

Par ailleurs, bien que les HUG soient autonomes dans leur gestion dans les limites du cadre fixé par l'État, les modalités de surveillance du département de surveillance méritent d'être clarifiées. En effet, les HUG reçoivent diverses instructions, dont la forme et le contenu sont interprétés très différemment par les interlocuteurs rencontrés par la Cour ; certains les considèrent comme un intérêt marqué à l'institution tandis que d'autres estiment qu'il s'agit d'une ingérence opérationnelle inadéquate.

## Principaux constats

### *Composition du CA : inefficiences et conflits d'intérêts structurels*

L'art. 20 de la loi sur les établissements médicaux (LEPM) impose la présence de représentants politiques et de groupes d'intérêts<sup>2</sup> 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.

### *La gestion des liens d'intérêts est insuffisante*

Les rôles et responsabilités en matière de contrôle des liens d'intérêts avant la nomination d'un membre du CA sont insuffisamment définis à l'art. 18 de la loi sur l'organisation des institutions de droit public (LOIDP), ce qui compromet la réalisation des contrôles et peut conduire à des situations de conflits d'intérêts. De plus, les HUG n'ont pas prévu de

---

<sup>2</sup> Le département de la santé du canton de Vaud, les Conseils départementaux des départements français limitrophes, l'association des médecins genevois et des représentants du personnel.

procédure pour mettre à jour régulièrement le registre des liens d'intérêts de ses administrateurs. Aujourd'hui, la gestion des liens d'intérêts est laissée à la libre appréciation de chacun, ce qui accroît le risque de survenue de conflits d'intérêts.

#### ***Certaines compétences sont manquantes au sein du CA***

Le cadre légal et réglementaire actuel ne permet pas de garantir que le CA des HUG dispose de toutes les compétences nécessaires à son bon fonctionnement. L'art. 16 LOIPD est peu explicite sur les compétences individuelles et collectives attendues au sein d'un CA d'un EPA. De plus, le CA des HUG ne dispose pas d'une matrice des compétences souhaitées et réelles de ses membres. En conséquence, il y a peu de diversité dans les profils des administrateurs (issus du monde médical, anciens élus, nés dans les années 1950 et 1960) et que certaines compétences indispensables sont aujourd'hui manquantes dans des domaines clés, tels que l'économie de la santé, la gestion des risques, le numérique, le droit ou encore l'immobilier.

#### ***Les sujets stratégiques ne sont pas suffisamment priorisés au sein du CA***

Les sujets stratégiques ne sont pas suffisamment priorisés lors des séances du CA, car l'ordre du jour est majoritairement accaparé par des questions opérationnelles (par exemple : la fin des rapports de service pour cause de maladie ou les changements de noms des unités), voire d'organisation purement interne du CA (par exemple : discussion sur règlement des comités et sur les dysfonctionnements du comité stratégique RH). Il en résulte des séances longues et peu efficaces, où les débats stratégiques sont peu présents, affaiblissant la capacité de l'institution à anticiper et à piloter ses enjeux fondamentaux.

#### ***Les modalités de surveillance du DSM ne sont pas assez structurées***

Ni la LOIDP ni la LEPM ne donnent de précisions quant aux modalités de surveillance des départements de tutelle sur les EPA. Chaque département développe ainsi ses propres exigences en matière de reporting devant être fourni par les EPA sous sa surveillance. Dans le cas des HUG, seul le contrat de prestations règle formellement les relations entre l'entité et le DSM<sup>3</sup>. Cependant, ce contrat ne concerne qu'un tiers des ressources de l'institution et ne couvre pas complètement les objectifs stratégiques de la politique cantonale de la santé ni la surveillance globale des HUG. Ainsi le DSM donne des instructions au CA par le biais de lettres de mission afin de préciser ses attentes générales, ses objectifs et ceux de l'État. L'aspect stratégique de certains sujets abordés dans ces lettres de missions est contesté par plusieurs interlocuteurs rencontrés par la Cour et sont interprétés comme relevant de l'opérationnel ou comme une intervention trop précoce du DSM sur certaines thématiques (telles que les conditions de travail des brancardiers, le développement opérationnel d'un centre de transplantation ou encore l'organisation du service propreté et hygiène), générant un climat de méfiance, des incompréhensions, voire des tensions.

---

<sup>3</sup> Pour plus d'informations sur le suivi du contrat de prestations, la Cour renvoie le lecteur à son rapport n° 192 du 5 décembre 2024 sur le pilotage par l'État des missions d'intérêt général des HUG et l'IMAD, librement disponible sur le site internet de la Cour <https://cdc-ge.ch/publications/n-192-audit-de-performance-relatif-au-pilotage-par-letat-de-geneve-des-missions-dinteret-general-des-hug-et-de-limad/>.

## Principaux axes d'amélioration proposés

Au vu des constats identifiés et dans un but d'améliorer la gouvernance des HUG et plus globalement la gouvernance des EPA à Genève, la Cour a décidé d'adresser ses recommandations à plusieurs acteurs, dont le Conseil d'État.

### Recommandations adressées au Conseil d'État

#### *Revoir la composition du CA des HUG*

La Cour recommande de soumettre un projet de loi au Grand Conseil pour réduire la composition du conseil d'administration des HUG en vue d'améliorer son efficacité. Il s'agira tout particulièrement de repenser la représentation politique.

#### *Définir le profil d'exigences et de compétences attendues pour être administrateur*

La Cour recommande de définir clairement le profil d'exigences et de compétences attendues pour devenir administrateur d'une institution publique. Ce profil devra inclure à la fois les compétences collectives et individuelles nécessaires pour assurer un pilotage stratégique et une surveillance efficace sur l'institution. Le CE pourra notamment s'inspirer des pratiques de la Confédération en la matière.

#### *Contrôler et gérer les liens d'intérêts des administrateurs avant leur nomination*

La Cour recommande de davantage contrôler et gérer les liens d'intérêts de tous les futurs administrateurs avant leur nomination. Il s'agira notamment de clarifier les rôles et les responsabilités des différentes parties prenantes (la Chancellerie d'État, le département de surveillance et l'institution elle-même) et la nature des contrôles à effectuer.

### Recommandations adressées au département de la santé et des mobilités (DSM)

#### *Clarifier les modalités d'échanges, de suivi et de surveillance entre le DSM et les HUG*

La Cour recommande au DSM, en collaboration avec le CA des HUG, de clarifier les modalités d'échange, de suivi et de surveillance entre le département de tutelle et les HUG. Il s'agira notamment de fixer des objectifs stratégiques pour garantir un alignement avec la politique cantonale de la santé et veiller à l'intérêt public et d'en assurer un suivi régulier. Le DSM pourrait s'inspirer des pratiques de la Confédération qui a établi un modèle en ce qui concerne la fixation d'objectifs avec les établissements autonomes.

### Principales recommandations adressées au conseil d'administration des HUG

#### *Évaluer la pertinence de la participation d'administrateurs liés à des groupes d'intérêts au sein du CA des HUG*

La Cour recommande d'évaluer la pertinence de la présence d'administrateurs liés à des groupes d'intérêts. Il s'agira de déterminer si certaines représentations doivent être supprimées et, si elles sont conservées, au minimum, de clarifier les rôles et les conditions de participation des représentants afin de garantir l'indépendance et l'intégrité des décisions du CA.

***Établir une matrice des compétences du CA des HUG***

La Cour recommande d'établir une matrice des compétences des administrateurs, intégrant à la fois les compétences souhaitées et les compétences actuellement présentes au sein du CA. Il s'agira de mieux utiliser les compétences existantes, notamment au sein des comités stratégiques, d'identifier les lacunes et de mettre en place des mesures compensatoires afin de renforcer le niveau de compétence collectif du CA.

***Définir et mettre en œuvre une procédure de gestion des liens d'intérêts au sein du CA des HUG***

La Cour recommande de définir et mettre en œuvre une procédure de gestion des liens et conflits d'intérêts au sein du CA des HUG afin de garantir son indépendance.

***Clarifier la réglementation interne du CA et de ses organes***

La Cour recommande de finaliser la refonte de la réglementation interne afin de clarifier les rôles et responsabilités du CA, de ses comités et du bureau du conseil d'administration (BCA). Cela concerne notamment la mise à jour de la réglementation interne (règlement d'organisation des HUG et règlement des services médicaux) ainsi que l'établissement d'un règlement de fonctionnement des comités.

## Tableau récapitulatif des recommandations

Recommandations :	12	Niveau de priorité <sup>4</sup> :	
- Acceptées :	12	Très élevée	4
		Élevée	6
- Refusées :	0	Moyenne	2
		Faible	0

Les douze recommandations adressées aux audités ont toutes été acceptées.

No	Recommandation	Priorité	Responsable	Délai
1	Évaluer la pertinence de la participation d'administrateurs liés à des groupes d'intérêts au sein du CA des HUG	Élevée	Conseil d'administration	31.03.2026
2	Revoir la composition du CA des HUG	Élevée	Conseil d'État	31.12.2026
3	Contrôler et gérer les liens d'intérêts des administrateurs avant leur nomination	Élevée	Conseil d'État	31.12.2027
4	Définir et mettre en œuvre une procédure de gestion des liens d'intérêts au sein du CA des HUG	Élevée	Conseil d'administration	31.03.2026
5	Établir une matrice des compétences du CA des HUG	Très élevée	Conseil d'administration	31.03.2026
6	Définir le profil d'exigences et de compétences attendues pour être administrateur au sein d'un EPA	Élevée	Conseil d'État	31.12.2027
7	Clarifier la réglementation interne du CA et de ses organes	Très élevée	Conseil d'administration	31.03.2026
8	Évaluer le bien-fondé de la présence des administrateurs dans les comités de gestion des départements médicaux	Très élevée	Conseil d'administration	31.03.2026
9	Mieux structurer les séances du CA et leur suivi	Très élevée	Président du conseil d'administration	31.03.2026
10	Mettre en place et suivre des indicateurs de performance du CA	Moyenne	Conseil d'administration	31.03.2026
11	Mettre en place un processus régulier d'évaluation du fonctionnement du CA	Moyenne	Conseil d'administration	31.03.2026
12	Clarifier les modalités d'échange, de suivi et de surveillance entre le DSM et les HUG	Élevée	DSM	30.09.2026

<sup>4</sup> Le niveau de priorité est déterminé par la Cour des comptes en lien direct avec l'appréciation des risques et en fonction de l'impact positif de la recommandation sur l'amélioration de la gouvernance des HUG et le fonctionnement du CA. Le niveau de priorité de chacune des recommandations est explicité dans le chapitre 4 lors de la présentation desdites recommandations.

Dans le cadre de ses missions légales, la Cour des comptes doit effectuer un suivi des recommandations émises aux entités auditées, en distinguant celles ayant été mises en œuvre et celles restées sans effet. À cette fin, elle a invité le conseil d'administration des HUG, le département de la santé et des mobilités ainsi que le Conseil d'État à remplir le tableau ci-dessus qui synthétise les améliorations à apporter, en indiquant le responsable de leur mise en place et leur délai de réalisation. Le niveau de priorité a été défini par la Cour.

# Table des matières

Liste des principales abréviations utilisées.....	11
Liste des figures et tableaux.....	12
1. Cadre et contexte de l'audit.....	13
2. Modalités et déroulement de l'audit.....	15
3. Contexte général.....	17
3.1. Les HUG en bref.....	17
3.2. Les bases légales et réglementaires.....	17
3.3. La gouvernance des HUG.....	18
3.3.1 Les acteurs de la gouvernance.....	18
3.3.2 Les acteurs de la surveillance.....	19
3.3.3 Schéma synthétique des acteurs.....	20
3.3.4 L'autonomie des HUG.....	21
4. Constats et recommandations.....	22
4.1. Composition du CA : les bases légales génèrent des inefficiences et des conflits d'intérêts structurels (Constat 1).....	22
4.2. La gestion des liens d'intérêts est insuffisante (Constat 2).....	28
4.3. Faute d'exigences clairement définies, certaines compétences sont manquantes au sein du CA (Constat 3).....	33
4.4. Les organes du CA ont des rôles et des responsabilités peu clairs (Constat 4).....	41
4.5. Les sujets stratégiques ne sont pas suffisamment priorisés au sein du CA (Constat 5).....	45
4.6. La surveillance stratégique et des risques, bien qu'en amélioration, reste encore insuffisante (Constat 6).....	48
4.7. Le CA ne mesure pas sa propre performance (Constat 7).....	56
4.8. Les modalités de surveillance du DSM ne sont pas assez structurées (Constat 8).....	60
5. Degré de priorité des recommandations.....	65
6. Remerciements.....	66

## Liste des principales abréviations utilisées

AMGe	Association des Médecins du Canton de Genève
BCA	Bureau du conseil d'administration
CA	Conseil d'administration
CE	Conseil d'État
CHUV	Centre hospitalier universitaire vaudois
DG	Direction générale
DSM	Département de la santé et des mobilités
EPA	Établissement public autonome
GC	Grand Conseil
HUG	Hôpitaux universitaires de Genève
LEPM	Loi sur les établissements publics médicaux
LIAF	Loi sur les indemnités et les aides financières
LOIDP	Loi sur l'organisation des institutions de droit public
LPAC	Loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OCS	Office cantonal de la santé
RH	Ressources humaines
ROIDP	Règlement sur l'organisation des institutions de droit public
USB	Hôpital universitaire de Bâle
USZ	Hôpital universitaire de Zurich

## Liste des figures et tableaux

Figure 1	Schéma des acteurs de la gouvernance et de la surveillance aux HUG
Figure 2	Appréciation des compétences disponibles au sein du CA
Figure 3	Répartition des sujets à l'ordre du jour des séances du CA des HUG pour la période allant de février 2024 à juin 2025
Tableau 1	Recettes 2024 des HUG
Tableau 2	Rémunération (hors mandats spéciaux) des membres du CA (ou équivalent) des hôpitaux universitaires de Genève, Zurich et Bâle (en francs)
Tableau 3	Évaluation de la clarté du rôle et des responsabilités des comités stratégiques actuels par les membres du CA

# 1. Cadre et contexte de l'audit

La bonne gouvernance des établissements publics autonomes (EPA) est primordiale pour s'assurer de l'atteinte des objectifs des politiques publiques auxquelles ils contribuent. Les Hôpitaux universitaires de Genève (HUG) participent ainsi à la mise en œuvre de la politique cantonale de la santé. Or, la Cour des comptes a reçu, en 2024, plusieurs alertes portant sur d'éventuels dysfonctionnements de gouvernance au sein du conseil d'administration (CA) des HUG. Les problématiques dénoncées couvraient plusieurs thématiques :

- Un positionnement peu clair du CA par rapport à la direction générale (DG) et aux comités de gestion des départements médicaux ;
- Des dysfonctionnements dans la gestion du CA, tant au niveau de son bureau qu'au niveau de ses comités stratégiques ;
- Une absence de gestion des liens d'intérêts ;
- Et enfin une ingérence du conseiller d'État chargé de la santé dans des dossiers opérationnels.

La gouvernance des HUG a fait l'objet d'un précédent audit de la Cour en 2017<sup>5</sup> et deux recommandations étaient encore ouvertes à fin 2024. Elles portaient sur une mise à jour du règlement interne d'organisation du CA et des documents de gouvernance.

Compte tenu du report systématique de la mise en œuvre par les HUG de ces deux recommandations, des différents changements intervenus en 2024 au sein tant du CA que de la DG des HUG<sup>6</sup> et des alertes reçues, la Cour a décidé d'ouvrir un audit de conformité sur la gouvernance des HUG et, plus particulièrement, sur le fonctionnement du CA et les interactions avec son département de surveillance. La présente mission s'accorde avec les compétences de la Cour de s'assurer de la régularité des comptes et de la légalité des entités subventionnées ainsi que de leur bon emploi des fonds publics, dans le respect des principes de la performance publique (art. 35 let. c et art. 40 al. 1 et 2 de la loi sur la surveillance de l'État).

Ainsi, par lettres du 17 avril 2025 adressées au président du CA des HUG et au conseiller d'État chargé du département de la santé et des mobilités (DSM), la Cour les a informés de sa décision d'entreprendre un audit de conformité.

L'objectif de l'audit est de s'assurer que le CA des HUG remplit son rôle et assume ses responsabilités conformément à la loi. Pour répondre à cet objectif, la Cour a traité les questions d'audit suivantes :

- Dans quelle mesure le CA des HUG répond-il aux attributions qui lui ont été confiées par la loi ?
- Le CA a-t-il les moyens d'effectuer sa mission ?
- Dans quelle mesure le CA des HUG dispose-t-il de l'autonomie nécessaire pour bien fonctionner ?

---

<sup>5</sup> Rapport n° 120 du 18 septembre 2017, audit de gestion et de conformité relatif à la gouvernance des HUG, librement disponible sur le site internet de la Cour <https://cdc-ge.ch/publications/audit-de-gestion-et-de-conformite-portant-sur-la-gouvernance-des-hopitaux-universitaires-de-geneve/>.

<sup>6</sup> Le CA a été renouvelé au 1<sup>er</sup> février 2024 et le nouveau directeur général est entré en fonction le 1<sup>er</sup> septembre 2024.

La Cour a concentré ses travaux sur le fonctionnement du CA actuel, dont les membres ont été nommés à partir du 1<sup>er</sup> février 2024, mais a aussi tenu compte dans ses analyses du contexte historique.

Souhaitant être la plus efficace possible dans ses travaux, la Cour examine lors de ses investigations l'ensemble des rapports d'audit préalables effectués par des tiers, tant internes qu'externes, portant sur les mêmes thématiques que le présent rapport. Dans le cas présent, la Cour n'a pas eu à connaissance de rapports récents, hormis son propre rapport d'audit mentionné plus haut.

Conformément à son souhait de contribuer à une coordination efficace des activités des différentes instances de contrôle actuellement à l'œuvre au sein de l'État de Genève, la Cour a pris contact avec le service d'audit interne de l'État et a informé ce dernier de sa mission.

Afin de faciliter la lecture du rapport, le masculin générique est utilisé pour désigner les deux sexes.

## 2. Modalités et déroulement de l'audit

La Cour a réalisé ses travaux entre mai et septembre 2025. Elle a conduit ses analyses sur la base des documents remis par les principaux acteurs concernés ainsi que sur les résultats d'un questionnaire transmis à l'ensemble des membres du CA et au conseiller d'État chargé du DSM.

Le questionnaire avait pour objectif de récolter les avis des administrateurs sur quatre thématiques : le fonctionnement du CA, le rôle et les responsabilités du CA, les compétences collectives du CA et les interactions avec les autres acteurs, notamment la DG et le département de surveillance. Le taux de retour du questionnaire a été de 18 répondants sur 20, soit 90 %. Les réponses détaillées au questionnaire sont présentées en annexe du rapport dans un document séparé.

La Cour a également mené des entretiens ciblés avec :

- Les 19 membres du CA ;
- Le conseiller d'État chargé du DSM ;
- La responsable des instances dirigeantes ;
- Sept membres du comité de direction, dont le directeur général, le directeur général adjoint, la directrice médicale, le directeur des finances, le directeur des ressources humaines, la directrice de cabinet et des affaires extérieures et le directeur juridique, intégrité et conformité.

Comme prévu par sa base légale, la Cour privilégie avec ses interlocuteurs une démarche constructive et participative visant à la **recherche de solutions améliorant le fonctionnement de l'administration publique**. C'est ainsi que la Cour a pu proposer aux intervenants rencontrés différentes possibilités d'amélioration de leur gestion, dont la faisabilité a pu être évaluée et la mise en œuvre appréciée sous l'angle du **principe de la proportionnalité**.

La Cour a conduit ses travaux conformément à la loi sur la surveillance de l'État, à sa charte éthique et à ses procédures internes. Celles-ci s'inspirent des normes professionnelles en vigueur (notamment les normes ISSAI et les normes internationales d'audit interne) dans la mesure où elles sont applicables et compatibles avec la nature particulière de la mission.

En pratique, la méthodologie de la Cour des comptes est la suivante :

### 1<sup>ère</sup> phase : Planification

Cette phase consiste à définir et à mobiliser les ressources et les compétences les mieux adaptées à la mission que ce soit auprès des collaborateurs de la Cour des comptes ou auprès de tiers, et à déterminer les outils méthodologiques à utiliser.

### 2<sup>ème</sup> phase : Préparation de l'audit

Cette phase consiste à identifier auprès de l'entité auditée quels sont ses bases légales et ses intervenants-clés, à comprendre son organisation et son fonctionnement, à collecter des données chiffrées et à procéder à l'analyse des risques qui lui sont propres. À ce stade, un plan de mission est rédigé avec notamment les objectifs de la mission, les moyens à disposition, les travaux dévolus à chaque intervenant de la Cour et les délais impartis dans le déroulement de la mission.

### **3<sup>ème</sup> phase : Récolte d'informations**

Cette phase consiste à déterminer les sources de l'information pertinente, à savoir quelles sont les personnes-clés à contacter et quelles sont les informations qui sont nécessaires à l'atteinte des objectifs. Ensuite, les collaborateurs de la Cour et/ou les tiers mandatés procèdent à des entretiens et collectent les informations requises.

### **4<sup>ème</sup> phase : Vérification et analyse de l'information**

Cette phase consiste d'une part à s'assurer que les informations récoltées sont fiables, pertinentes, complètes et à jour et d'autre part à les analyser et à les restituer sous la forme de documents de travail.

### **5<sup>ème</sup> phase : Proposition de recommandations**

Cette phase consiste à établir les constatations significatives, à déterminer les risques qui en découlent et enfin à proposer des recommandations afin de rétablir la légalité des opérations, la régularité des comptes ou d'améliorer la structure ou le fonctionnement de l'organisation.

### **6<sup>ème</sup> phase : Rédaction du rapport**

Cette phase consiste à rédiger le rapport conformément aux documents de travail et à la structure adoptée par la Cour des comptes.

### **7<sup>ème</sup> phase : Validation du rapport**

Cette phase consiste à discuter le contenu du rapport avec l'entité auditée, avec pour objectif de passer en revue les éventuelles divergences de fond et de forme et de s'accorder sur les priorités et délais des recommandations.

Ainsi, chaque thème développé dans ce rapport fait l'objet d'une mise en contexte, de constats, et de recommandations soumis aux observations de l'audité.

Afin de faciliter le suivi des recommandations, la Cour a placé dans la synthèse un tableau qui synthétise les améliorations à apporter et pour lequel l'entité auditée indique le responsable de leur mise en place ainsi que leur délai de réalisation.

Sauf exception, la **Cour ne prévoit pas de réagir aux observations de l'audité**. Elle estime qu'il appartient au lecteur de juger de la pertinence des observations formulées eu égard aux constats et recommandations développés par la Cour.

## 3. Contexte général

### 3.1. Les HUG en bref

Les **Hôpitaux universitaires de Genève (HUG)** sont un établissement médical de droit public au sens de l'art. 171 de la constitution de la République et canton de Genève (Cst-GE, 14 octobre 2012). Ses principales missions sont les soins, l'enseignement et la recherche. Les HUG accueillent et soignent toute personne ayant besoin d'une prise en charge médicale et de soins.

En 2024, les HUG, ce sont<sup>7</sup> :

- 13'086 collaborateurs ;
- 2'083 lits ;
- 255'509 personnes soignées ;
- 11 sites et 20 lieux de soins ;
- 2.397 milliards de recettes, dont 744 millions F d'indemnités de l'État de Genève versés au travers d'un contrat de prestations.

Les HUG sont ainsi le premier hôpital universitaire de Suisse en volume d'activités.

### 3.2. Les bases légales et réglementaires

D'un point de vue légal, les HUG sont principalement régis par la loi sur l'organisation des institutions de droit public (LOIPD, A 2 24, du 22 septembre 2017) et par la loi sur les établissements publics médicaux (LEPM, K 2 05, du 10 septembre 1980).

La **loi sur l'organisation des institutions de droit public (LOIDP)** règle l'organisation des institutions décentralisées de droit public, dont les HUG font partie. Cette loi a notamment comme buts de fixer les principes de gouvernance, de répartir les compétences entre le Conseil d'État (CE), le Grand Conseil (GC) et les institutions et de permettre la fixation d'objectifs stratégiques clairs aux institutions et le contrôle de leur réalisation. Elle aborde également les conditions de nomination des membres et leurs obligations. Le règlement sur l'organisation des établissements de droit public (ROIDP, A2 24.01, du 16 mai 2018) vient compléter certaines dispositions de la loi, entre autres, sur le niveau de rémunération des membres des CA.

La **loi sur les établissements publics médicaux (LEPM)** traite de l'organisation et du fonctionnement des HUG. Elle détaille notamment la composition du CA, du comité de direction et des comités de gestion des départements médicaux. Elle décrit également en détail leurs attributions respectives.

Par ailleurs, les HUG sont soumis à la **loi sur les indemnités et les aides financières (LIAF, D 1 11, du 15 décembre 2005)**, qui vise notamment à garantir que les indemnités et les aides soient propres à atteindre leurs objectifs de manière économique et efficace et conformes au principe de la transparence de leur octroi, leur utilisation et leur contrôle. L'octroi d'une indemnité revêt obligatoirement la forme d'un contrat écrit de droit public adopté par le Conseil d'État et annexé au projet de loi soumis au Grand Conseil (art. 11

---

<sup>7</sup> Rapport annuel et rapport de gestion 2024 des HUG.

LIAF). Le contrat de prestations détermine notamment le but, les objectifs, le montant et l'affectation de l'indemnité consentie par l'État. Il définit également les prestations offertes, les engagements des parties ainsi que les modalités de suivi du contrat.

### 3.3. La gouvernance des HUG

#### 3.3.1 Les acteurs de la gouvernance

Les principales instances de gouvernance des HUG sont les suivantes :

- Le **conseil d'administration (CA)**. En tant qu'organe suprême de l'institution, son rôle est de déterminer la stratégie et d'organiser le fonctionnement général des HUG. Il nomme notamment le directeur général et approuve les budgets et les rapports financiers. Le CA est composé de 19 membres conformément aux exigences de l'art. 20 LEPM et du conseiller d'État chargé de la santé en tant que représentant du CE avec voix consultative (art. 26 LOIDP). La composition du CA selon l'art. 20 LEPM est la suivante :
  - « 1 membre par parti politique représenté au Grand Conseil, désigné par celui-ci ;
  - 6 membres désignés par le Conseil d'État ;
  - 2 membres désignés par le Conseil d'État, sur proposition : 1) du département chargé de la santé du canton de Vaud, 2) des présidents des Conseils départementaux des départements français limitrophes ;
  - Le président de l'Association des médecins du canton de Genève ;
  - 3 membres élus par le personnel. »
- Le **bureau du conseil d'administration (BCA)**. Il est institué par l'art. 6 LEPM et constitué de cinq membres. Il est responsable de préparer les séances du CA et de préavisier les décisions que celui-ci doit prendre.
- Les **comités stratégiques du CA**. Le CA a la possibilité d'instituer des commissions thématiques chargées de tâches spécifiques. Le CA dispose, au moment de la réalisation de cet audit, de cinq comités : le comité d'audit<sup>8</sup>, le comité des finances, le comité stratégique RH, le comité infrastructures et immobilier et le comité innovation. Le comité des finances a été créé en 2021 et les trois autres en 2024. Ils sont composés de quatre à six membres.
- Le **comité de direction**. Il veille à la bonne marche de l'établissement et organise sa gestion courante. Il est composé, selon l'art. 20A LEPM, de 9 membres au maximum, comprenant des membres de la direction générale, de la direction médicale, de la direction des soins et le doyen de la faculté de médecine. À l'exception de ce dernier, les membres sont nommés par le CA.
- La **direction générale** est responsable de la gestion opérationnelle de l'établissement.

---

<sup>8</sup> Sur ce sujet, la Cour renvoie le lecteur à son rapport n°196 du 11 avril 2025 sur les services d'audit interne des HUG, de l'IMAD et des TPG, librement disponible sur le site internet de la Cour <https://cdc-ge.ch/publications/n-196-audit-de-conformite-relatif-aux-services-daudit-interne-des-hug-de-limad-et-des-tpg/>.

Pour assurer une prise en charge au plus près des besoins des patients, les HUG sont organisés sur le principe de la décentralisation des activités médicales et de gestion avec :

- **10 départements médicaux** regroupant 70 services subdivisés en unités. Les chefs des départements médicaux sont responsables de la bonne marche médicale, administrative et financière des services et unités de leurs départements respectifs. Ils sont assistés par un **comité de gestion** selon l'art. 21A al. 2 LEPM, composé d'un membre du CA, du responsable des soins, du responsable de l'administration, du responsable des RH et d'un membre élu du personnel.
- **10 centres transversaux**, spécialisés dans un organe ou une pathologie et qui assurent la coordination des différentes expertises autour du patient (par exemple : centre des cancers, centre de la mémoire, centre de l'obésité, etc.).

En outre, les HUG disposent d'un **département d'exploitation** regroupant les fonctions logistiques, techniques et hôtelières et de **15 directions et services communs** (finances, ressources humaines, affaires juridiques, communication, etc.).

### 3.3.2 Les acteurs de la surveillance

La haute surveillance des HUG est exercée par le **Grand Conseil** (GC) conformément à l'art. 94 de la constitution genevoise. Il approuve les projets de budgets, les états financiers et le rapport de gestion ainsi que le contrat de prestations et le montant de l'indemnité financière.

Selon l'art. 8 LOIDP, les HUG sont placés sous la surveillance du **Conseil d'État** (CE). Les tâches de surveillance s'exercent, entre autres, par la nomination des membres du CA et leur révocation, par la participation d'un représentant du CE aux séances du CA avec voix consultative, par l'approbation du budget et des états financiers et, en cas de dysfonctionnement grave<sup>9</sup>, par le droit de substitution dans la gestion de l'institution. L'art. 5 al. 2 LEPM confie également au CE l'approbation des tarifs relatifs aux prestations de soins, de la nomination et la révocation du directeur général, du règlement des services médicaux et du statut du personnel.

La surveillance des HUG est formellement exercée par le **département de la santé et des mobilités (DSM)**. Plus opérationnellement, c'est l'office cantonal de la santé (OCS) qui gère le contrat de prestations avec les HUG<sup>10</sup> et de manière plus générale, les relations avec l'institution.

---

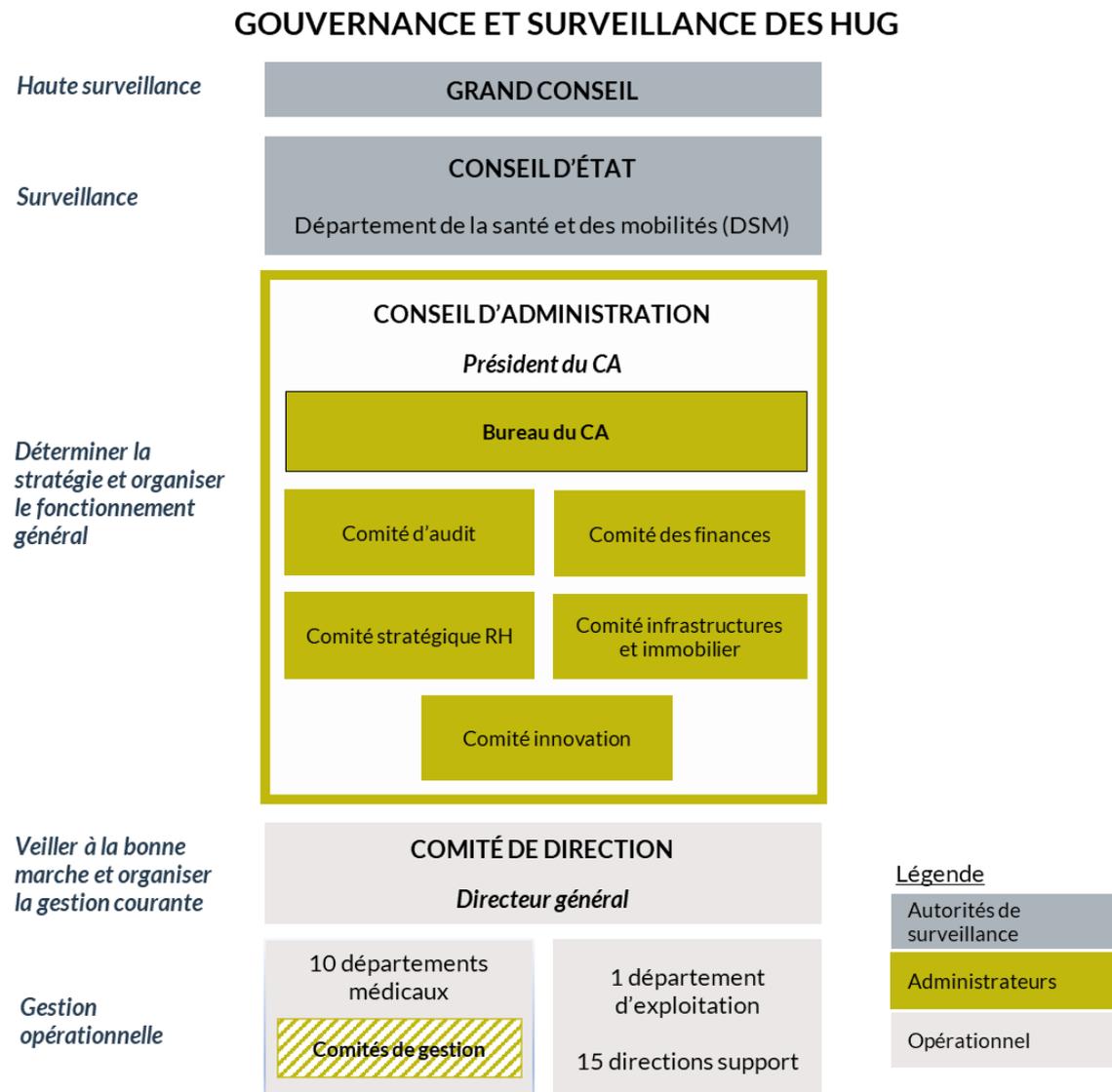
<sup>9</sup> L'art. 2 du ROIDP définit ce qu'est un dysfonctionnement grave : mise en danger de la vie humaine, impact financier négatif important, mise en danger de l'institution, mise en péril de l'équilibre social, économique ou environnemental du canton ou interruption de longue durée des tâches indispensables de l'institution.

<sup>10</sup> Pour plus d'informations sur le suivi du contrat de prestations, la Cour renvoie le lecteur à son rapport n° 192 du 5 décembre 2024 relatif au pilotage par l'État des missions d'intérêts général des HUG et l'IMAD, librement disponible sur le site internet de la Cour <https://cdc-ge.ch/publications/n-192-audit-de-performance-relatif-au-pilotage-par-letat-de-geneve-des-missions-dinteret-general-des-hug-et-de-limad/>.

### 3.3.3 Schéma synthétique des acteurs

Le schéma ci-dessous reprend de manière synthétique et visuelle les différents acteurs de la gouvernance et de la surveillance des HUG.

Figure 1 : Schéma des acteurs de la gouvernance et de la surveillance aux HUG



Source : Cour des comptes, 2025.

### 3.3.4 L'autonomie des HUG

Les HUG entrent dans le champ d'application de la LOIDP (art. 3, al. 1, let. d LOIDP) et constituent donc une institution de droit public, soit une « *entité autonome décentralisée créée pour effectuer des tâches d'intérêt général et instituée par la législation cantonale* » (art. 4, al. 1 let. a LOIDP) disposant de la personnalité juridique (art. 5 LOIDP). Les HUG font partie des six établissements de droit public principaux<sup>11</sup> entrant dans le champ de la LOIDP. Des prescriptions autonomes viennent compléter les lois cantonales décrites au chapitre 3.2. Les HUG disposent ainsi d'un règlement relatif à son organisation interne, d'un règlement relatif aux services médicaux et d'un statut du personnel.

Cependant, concernant la **gestion du personnel**, les HUG restent soumis à la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements médicaux (LPAC, B 5 05, du 4 décembre 1997) et à son règlement d'application lorsque son propre statut du personnel n'y déroge pas ou ne prévoit pas de règle spéciale. La LPAC détermine notamment les autorités compétentes pour la gestion des rapports de service (dont les engagements, les nominations, les sanctions disciplinaires et les fins de rapport de service).

Les HUG disposent toutefois d'une certaine **autonomie financière**. En effet, seules 30 % de leurs recettes proviennent de l'État au travers d'un contrat de prestations pour le financement des prestations d'intérêt général, d'enseignement et de recherche. Le tableau ci-dessous présente les différentes sources de financement des HUG.

Tableau 1 : Recettes 2024 des HUG

Nature des recettes	Montant 2024 (en millions F)
Recettes médicales	1'512
Autres recettes	128
Contributions et subventions, dont :	757
<i>indemnité de fonctionnement</i>	744
<b>Total</b>	<b>2'397</b>

Source : États financiers 2024 des HUG.

<sup>11</sup> Avec les Transports publics genevois (TPG), l'Aéroport international de Genève (AIG), l'Hospice général (HG), les Services industriels de Genève (SIG) et l'Institution genevoise de maintien à domicile (IMAD).

## 4. Constats et recommandations

### 4.1. Composition du CA : les bases légales génèrent des inefficiences et des conflits d'intérêts structurels (Constat 1)

#### Quel est le constat de la Cour ?

La Cour constate que la composition actuelle du CA, telle que définie par l'art. 20 LEPM<sup>12</sup>, 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.

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 de gouvernance<sup>13</sup> et à ce qui est pratiqué dans les autres hôpitaux universitaires suisses. Ce nombre important d'administrateurs complexifie les discussions, réduit la qualité des échanges et rallonge de fait les séances du CA.

#### Pourquoi ce constat est-il important ?

La gouvernance d'un établissement de la taille des HUG a besoin d'un CA resserré et indépendant pour fonctionner de manière efficiente. 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* ». Ainsi un administrateur se doit de toujours agir et de prendre ses décisions selon les intérêts de l'institution (les HUG ici) et non selon ses intérêts personnels ou ceux du parti politique ou du groupe d'intérêt qu'il représente.

En s'écartant de ces principes fondamentaux, la gouvernance des HUG s'expose à des décisions plus lentes, à des débats influencés par des intérêts externes et particuliers ainsi

---

<sup>12</sup> Selon cette disposition, le CA se compose de : 6 représentants du Conseil d'État, 1 représentant du département chargé de la santé du canton de Vaud, 1 représentant des départements français limitrophes, 1 représentant de l'Association des médecins du canton de Genève (son président), 3 représentants du personnel et, dans la configuration politique actuelle, de 7 représentants du Grand Conseil (soit 1 par parti politique représenté au sein du parlement genevois).

<sup>13</sup> De manière générale dans ce rapport, la Cour a identifié comme bonnes pratiques les lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques. OCDE (2024), *Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques 2024*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/bf2b9e01-fr>. Des références détaillées aux principes de l'OCDE ont été directement indiqués dans le texte à chaque mention des bonnes pratiques.

qu'à des tensions internes qui affaiblissent la capacité du CA à assumer pleinement sa mission stratégique et de surveillance.

## Ce qui appuie le constat de la Cour

### ***Un nombre d'administrateurs trop important***

Le nombre d'administrateurs présents au sein du CA des HUG dépasse largement les pratiques d'autres entités publiques autonomes en Suisse. Par exemple, pour ses entités devenues autonomes, la Confédération a établi que le CA ne devait pas dépasser un maximum de 9 membres<sup>14</sup>. Les autres hôpitaux universitaires suisses ont également un nombre plus restreint d'administrateurs. Bien que la législation et l'organisation des cinq hôpitaux universitaires suisses divergent, la Cour a constaté que tous les organes suprêmes de gouvernance ont une taille sensiblement plus réduite que celle du CA des HUG. Ainsi au 31 décembre 2024, les organes équivalents au CA des hôpitaux universitaires de Zurich (USZ)<sup>15</sup>, Berne (Inselspital)<sup>16</sup> et de Bâle (USB)<sup>17</sup> comprenaient respectivement 7, 8 et 9 administrateurs. Bien que le centre hospitalier universitaire vaudois (CHUV) ne soit pas un établissement autonome, mais soit intégré au département de la santé du canton de Vaud, son conseil stratégique, dont certaines attributions sont communes à celles d'un CA<sup>18</sup>, se composait à fin 2024 de 8 membres<sup>19</sup>.

Par ailleurs, une grande majorité des personnes rencontrées par la Cour dans le cadre de cet audit estime que le nombre d'administrateurs aux HUG est trop élevé, évoquant des discussions lentes et longues et des prises de décision compliquées. Ainsi 13 répondants sur 18, soit 72 % des administrateurs des HUG ayant répondu au questionnaire, jugent le nombre de membres comme excessif.

### ***La présence de représentants de groupes d'intérêts et de partis politiques au sein du CA crée des conflits d'intérêts structurels***

L'art. 20 LEPM prévoit la présence de plusieurs représentants de groupes d'intérêts au sein du CA. Les groupes d'intérêts aujourd'hui représentés au CA sont : les partis politiques, le département de la santé du canton de Vaud, les Conseils départementaux des départements français limitrophes, le personnel des HUG ainsi que l'Association des Médecins Genevois (AMGe), qui est représentée par son président selon la loi. Il est à noter que la Fédération genevoise des caisses maladie était un autre groupe d'intérêt représenté

---

<sup>14</sup> Département Fédéral des Finances (2023), *Modèle de profil d'exigences pour les membres du conseil d'administration ou de l'institut des entités de la Confédération devenues autonomes*, [https://www.efv.admin.ch/efv/fr/home/themen/finanzpolitik\\_grundlagen/cgov/grundlagen.html#-1404665342](https://www.efv.admin.ch/efv/fr/home/themen/finanzpolitik_grundlagen/cgov/grundlagen.html#-1404665342).

<sup>15</sup> Universitäts Spital Zürich (2025), 2024 *Geschäftsbericht*, p.126, [https://usz-jahresbericht.ch/wp-content/uploads/2025/05/USZ\\_GB2024.pdf](https://usz-jahresbericht.ch/wp-content/uploads/2025/05/USZ_GB2024.pdf).

<sup>16</sup> Insel Gruppe (2025), *Konzernrechnung Insel Gruppe 2024*, p.6, [https://inselgruppe.ch/fileadmin/Insel\\_Gruppe/Dokumente/Konzernrechnung-InselGruppe-2024.pdf](https://inselgruppe.ch/fileadmin/Insel_Gruppe/Dokumente/Konzernrechnung-InselGruppe-2024.pdf).

<sup>17</sup> Universitätsspital Basel (2025), *Konzernbericht 2024*, p.17, [https://www.unispital-basel.ch/dam/jcr:668898c3-0827-409c-aeb5-dcfbd19f27c6/USB\\_Konzernbericht\\_2024\\_Web.pdf](https://www.unispital-basel.ch/dam/jcr:668898c3-0827-409c-aeb5-dcfbd19f27c6/USB_Konzernbericht_2024_Web.pdf).

<sup>18</sup> Le Conseil stratégique du CHUV se positionne notamment sur la stratégie générale du CHUV, le contrat de prestations avec le département, la nomination du directeur général, les grands projets d'investissements, etc. (art. 16c de la loi sur les hospices cantonaux, 810.11, du 15 juin 2021).

<sup>19</sup> CHUV (2025) <https://www.chuv.ch/fr/a-propos/le-conseil-strategique>.

au CA des HUG, mais la loi a été modifiée en 2014, pour supprimer cette représentation en raison des potentiels conflits d'intérêts que cette présence pouvait créer<sup>20</sup>.

Aujourd'hui, 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 de ces représentants de groupes d'intérêts et partis politiques au sein du CA. Chaque administrateur détermine individuellement s'il peut participer aux débats et aux décisions du CA alors qu'il devrait avoir une compréhension commune et partagée de leur rôle.

- Concernant les représentants du personnel, les lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques admettent leur présence au sein de CA d'entreprises publiques en précisant que leur mandat doit être encadré (principe VI.G.). Leur rôle doit être expliqué dans la réglementation interne, des mécanismes de récusation doivent être prévus en cas de conflit d'intérêts et leur nombre ne doit pas compromettre l'indépendance globale du CA. Ces éléments n'ont pas été mis en place au sein du CA des HUG. Par exemple, les trois représentants du personnel ont été nommés parmi les six membres du comité stratégique RH sans qu'il n'y ait de règles définies sur les sujets pour lesquels une récusation est nécessaire ;
- Concernant les autres représentants de groupes d'intérêts, les mêmes constats sont applicables que pour les représentants du personnel. Les HUG n'ont actuellement pas mis en place de dispositions particulières pour éviter que ces administrateurs ne participent aux décisions qui pourraient concerner le groupe d'intérêt qu'ils représentent. À titre d'illustration, la présence du président du Conseil stratégique du CHUV en tant que représentant du département de la santé de Vaud peut questionner lorsque certains sujets stratégiques sont abordés en séance du CA, comme les collaborations intercantionales ;
- Pour les administrateurs désignés par des instances politiques (que ce soit par le CE ou le GC), les lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques soulignent à leur principe VI.E. la nécessité de prévenir les conflits d'intérêts potentiels liés à la politisation des débats. Elles recommandent notamment d'éviter que des élus puissent passer directement d'une fonction politique à un poste d'administrateur dans une entreprise publique « *notamment par l'instauration de délais de carence appropriés et justifiés pour les anciens responsables politiques [...] avant leur nomination à un conseil d'administration* », ce qui n'est pas prévu actuellement par la législation genevoise. Cela accroît la possibilité que des administrateurs conservent des liens (de loyauté) étroits avec les autorités, voire les partis politiques, qui les ont désignés. Cette situation engendre une potentielle politisation des débats et par conséquent une perception de conflits d'intérêts avec comme effet une fragilisation de l'indépendance du CA.

Lors des entretiens menés par la Cour, plusieurs administrateurs ont d'ailleurs exprimé une réserve à l'égard de certains de leurs collègues, craignant que leurs interventions soient potentiellement influencées par ceux qui les ont désignés. Ainsi bien que 17 sur 18 répondants au questionnaire, soit 94 %, estiment leur indépendance personnelle comme « très bonne » (11 répondants) ou « plutôt bonne » (6 répondants), leur perception de l'indépendance globale du CA est en revanche plus faible, puisque seulement 10 répondants sur 18, soit 56 %, l'évaluent comme « très bonne » (2 répondants) ou « plutôt bonne » (8 répondants), ce qui montre une certaine méfiance au sein même du CA.

---

<sup>20</sup> Loi 10867 du 28 août 2014 modifiant la LEPM.

## Recommandation n° 1 :

### Évaluer la pertinence de la participation d'administrateurs liés à des groupes d'intérêts au sein du CA des HUG

*Cette recommandation est liée au constat 1 « composition du CA : les bases légales génèrent des inefficiences et des conflits d'intérêts structurels ».*

La Cour recommande au **conseil d'administration des HUG** d'évaluer la pertinence de la présence d'administrateurs liés à des groupes d'intérêts. Il s'agira de déterminer si certaines représentations doivent être supprimées et, si elles sont conservées, au minimum, de clarifier les rôles et les conditions de participation des représentants afin de garantir l'indépendance et l'intégrité des décisions du CA.

#### Modalités possibles :

- Analyser la pertinence et la valeur ajoutée de la présence des différents représentants des groupes d'intérêts au sein du CA (à savoir, le représentant du département chargé de la santé du canton de Vaud, le représentant des Conseils départementaux des départements français limitrophes, le président de l'AMGe et les représentants du personnel) au regard des lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques ;
- En fonction des résultats de l'analyse, soumettre une demande de modification de la composition du CA (art. 20 LEPM) au Conseil d'État ;
- Clarifier et formaliser, a minima, les rôles, les conditions de participation et les règles de récusation pour les représentants des groupes d'intérêts précités, mais y compris pour les représentants politiques.

#### Livrables :

- Rapport d'analyse sur la pertinence de la présence de chaque catégorie de représentants de groupe d'intérêts ;
- Le cas échéant, la demande de modification de la LEPM adressée au CE ;
- Réglementation interne des HUG mise à jour et/ou nouvelle directive pour préciser le rôle, les conditions de participation et les règles de récusation des représentants de groupes d'intérêts.

#### Avantages attendus :

- Une clarification du rôle des administrateurs liés à des groupes d'intérêts ;
- Une réduction des risques de conflits d'intérêts et de pressions externes ;
- Un renforcement de la perception d'indépendance et de la crédibilité du CA.

---

<sup>21</sup> La priorité de cette recommandation est élevée, car elle vise à améliorer de manière significative la gouvernance des HUG. Sa mise en œuvre permettra de fluidifier les débats au sein du CA et de limiter les risques de conflits d'intérêts.

*Recommandation 1*:  acceptée  refusée

**Position du conseil d'administration des HUG :**

Le Conseil d'administration procédera à l'évaluation demandée et, le cas échéant, proposera une demande de modification de la LEPM au Conseil d'Etat.

Il clarifiera et formalisera les rôles, les conditions de participation et les règles de récusation pour tous les représentants des groupes d'intérêts précités, y compris pour les représentants politiques, dans le cadre légal actuellement en vigueur.

**Recommandation n° 2 :**  
**Revoir la composition du CA des HUG**

Priorité : **Élevée<sup>22</sup>**

*Cette recommandation est liée au constat 1 « composition du CA : les bases légales génèrent des inefficiences et des conflits d'intérêts structurels ».*

La Cour recommande au **Conseil d'État** de soumettre un projet de loi au Grand Conseil pour réduire la composition du conseil d'administration des HUG en vue d'améliorer son efficience. Il s'agira tout particulièrement de repenser la représentation politique.

**Modalités possibles :**

- S'inspirer des bonnes pratiques de la Confédération et des autres hôpitaux universitaires suisses pour déterminer le nombre maximum d'administrateurs au sein du CA des HUG ;
- Tenir compte des conclusions de l'analyse de la pertinence des représentants de groupes d'intérêts réalisée par le CA des HUG (cf. recommandation 1) ;
- Supprimer ou, au minimum, repenser la représentation des partis politiques (par exemple des représentants par bloc politique plutôt que par parti représenté au Grand Conseil) ;
- Proposer une modification de la LEPM ;
- À défaut d'une rapide refonte de la composition du CA des HUG, introduire des mesures transitoires, comme l'introduction d'un délai de carence pour les élus sortants ;
- Évaluer l'opportunité d'étendre ces réflexions aux autres institutions de droit public genevois afin d'harmoniser les règles de gouvernance.

**Livrables :**

- Projet de modification de la LEPM précisant la nouvelle taille et composition du CA des HUG ;
- Éventuel projet d'harmonisation législative pour les autres institutions de droit public genevois.

---

<sup>22</sup> La priorité de cette recommandation est élevée, car elle vise à améliorer de manière significative la gouvernance des HUG. Sa mise en œuvre permettra de fluidifier les débats au sein du CA et de limiter les risques de conflits d'intérêts.

**Avantages attendus :**

- Un CA plus resserré et efficient ;
- Une dépolitisation de la gouvernance des HUG ;
- Un renforcement de la perception d'indépendance et de la crédibilité du CA.

*Recommandation 2* :  acceptée  refusée

**Position du Conseil d'État :**

Notre Conseil prend acte de la recommandation visant à revoir la composition du CA des HUG, dont la taille (19 membres) peut effectivement rendre la gouvernance plus complexe.

Si notre Conseil reconnaît la pertinence de cet enjeu, il souligne toutefois 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.

Dans ce contexte, toute évolution de la composition du CA des HUG devrait donc s'inscrire dans une réflexion plus large sur la gouvernance de l'ensemble des établissements publics autonomes (EPA) relevant de la loi sur l'organisation des institutions de droit public. Le Conseil d'Etat estime que cette réflexion devrait être initiée par le parlement à la lumière du PL 13696, déposé par des députés, qui concerne le Conseil d'administration des SIG et qui vise à réduire le nombre de ses membres.

Notre Conseil procédera à une évaluation du mode de représentation des membres du CA des HUG, incluant la pertinence de certaines représentations spécifiques (CHUV, Conseil départemental de France voisine, personnel, AMGe).

Délai de mise en œuvre : 31 décembre 2026, en vue le cas échéant, d'une adaptation législative pour la prochaine législature.

## 4.2. La gestion des liens d'intérêts est insuffisante (Constat 2)

### Quel est le constat de la Cour ?

La Cour constate que les rôles et responsabilités en matière de contrôle des liens d'intérêts avant la nomination d'un membre du CA sont insuffisamment définis à l'art. 18 LOIDP, ce qui compromet la réalisation des contrôles et peut conduire à des situations de conflits d'intérêts. Cela a notamment été le cas au sein du CA des HUG où, faute de contrôles et mesures prises en amont de la nomination, un administrateur a finalement été contraint de démissionner du CA.

La Cour note également l'absence de mise à jour régulière du registre des liens d'intérêts des administrateurs des HUG. En effet, aucune procédure n'est prévue au sein du CA des HUG pour identifier, documenter, évaluer et assurer le suivi des liens d'intérêts en cours de législature. Ainsi la gestion des liens d'intérêts n'est pas systématisée et est, aujourd'hui, laissée à la libre appréciation des administrateurs, ce qui accroît le risque de survenue de conflits d'intérêts.

### Pourquoi ce constat est-il important ?

La LOIDP est claire quant à l'obligation d'indépendance et au devoir d'annonce d'un membre d'un CA :

- « Ils doivent éviter tout conflit d'intérêts dans cette activité » (art. 19 al. 3) ;
- « Si des liens d'intérêts apparaissent après la nomination, le membre d'un conseil doit immédiatement les annoncer par écrit au président du conseil, avec copie au Conseil d'État » (art. 18 al.4) ;
- Et enfin, « si un motif de récusation est réalisé, le membre concerné doit en informer immédiatement le président du conseil. Dans ce cas, il ne participe pas aux délibérations et aux prises de décisions, il ne reçoit pas les documents y relatifs. En cas de conflit d'intérêts durable, le membre doit démissionner » (art. 20. al.2 et 3).

L'art. 15 al. 1 de la loi sur la procédure administrative (LPA, E 5 10, du 1<sup>er</sup> janvier 1986), applicable aux membres des CA en vertu de l'art 20, al. 1 LOIDP, liste les cas dans lesquels un membre d'une autorité doit se récuser : « <sup>1</sup>Les membres des autorités administratives appelés à rendre ou à préparer une décision doivent se récuser : a) s'ils ont un intérêt personnel dans l'affaire ; b) s'ils sont parents ou alliés d'une partie en ligne directe ou jusqu'au troisième degré inclusivement en ligne collatérale ou s'ils sont unis par mariage, fiançailles, par partenariat enregistré, ou mènent de fait une vie de couple ; c) s'ils représentent une partie ou ont agi pour une partie dans la même affaire ; d) s'il existe des circonstances de nature à faire suspecter leur partialité. » Ainsi la définition des liens d'intérêts doit être appréhendée largement. De plus, l'art. 19 al. 4 LOIDP prévoit expressément que « les membres du conseil, quel que soit leur mode de nomination, ne doivent être, ni directement ni indirectement, fournisseurs de l'institution ou chargés de travaux pour le compte de celle-ci. »

La déclaration et la vérification des liens d'intérêts sont des conditions indispensables pour assurer l'indépendance du CA et défendre les intérêts de l'institution. La vérification régulière des liens d'intérêts de tous les administrateurs, quel que soit leur mode de nomination, permet de s'assurer que ces conditions sont effectivement réalisées et de prévenir l'apparition des conflits d'intérêts, qu'ils soient réels, potentiels ou apparents. Une telle démarche contribue également à préserver la crédibilité du CA et la confiance des différentes parties prenantes.

## Ce qui appuie le constat de la Cour

### ***Une gestion non rigoureuse des liens d'intérêts avant la nomination***

L'annonce des liens d'intérêts en amont de la nomination des administrateurs constitue une obligation légale (art. 18 LOIDP). Leur vérification est également implicite puisque l'al. 3 prévoit que : « le candidat doit signer une déclaration autorisant la chancellerie d'État, respectivement le secrétariat général du Grand Conseil, à vérifier auprès des services de l'État concernés les renseignements qu'il a communiqués. Lorsque l'autorité constate que des renseignements sont erronés, elle complète s'il y a lieu le dossier, après audition du candidat. ». La formulation de cette disposition manque de clarté. En effet, il n'est pas précisé quels sont les contrôles à effectuer pour évaluer les liens d'intérêts des futurs administrateurs. Ainsi la chancellerie ne fait que tenir la liste des liens d'intérêts, sans effectuer de contrôles. De plus, lorsque les liens d'intérêts déclarés s'avèrent problématiques, aucune mesure n'est prise pour limiter le risque de conflit d'intérêts.

### ***Une gestion des liens d'intérêts insuffisante en cours de législature***

Bien que le règlement relatif à l'organisation des HUG aborde les notions d'incompatibilité et de conflit d'intérêts, il reste trop imprécis pour une bonne gestion des liens d'intérêts des administrateurs. En effet, il ne fait que reprendre les éléments de la LOIDP, sans définir précisément ce que constitue un lien d'intérêt et un conflit d'intérêts et sans donner d'exemples concrets. La distinction des conflits d'intérêts réels, apparents et potentiels n'est par exemple jamais mentionnée : un conflit d'intérêts réel existe de fait, un conflit d'intérêts apparent est une situation qui pourrait être perçue comme un conflit d'intérêts par un observateur raisonnable, que ce soit ou non le cas, et, enfin, un conflit d'intérêts potentiel est raisonnablement prévisible à l'avenir. La Cour a notamment pu constater lors de ses entretiens que la perception d'un conflit d'intérêts varie très fortement selon les administrateurs rencontrés.

En outre, en cours de législature, la déclaration d'éventuels nouveaux liens d'intérêts relève uniquement de la bonne foi des administrateurs et aucune mise à jour des liens d'intérêt n'est demandée. En effet, le CA des HUG ne tient pas un registre des liens d'intérêts et ne demande pas à ses membres de les déclarer chaque année. Aucun responsable n'a finalement été désigné pour évaluer et suivre les liens d'intérêts des administrateurs. L'absence d'une procédure claire pour contrôler périodiquement les liens d'intérêts augmente le risque de ne pas déceler les situations problématiques et limite la transparence.

À la demande du conseiller d'État chargé de la santé, une analyse des liens d'intérêts des administrateurs a cependant été effectuée en 2024 par l'audit interne des HUG. Plusieurs administrateurs ont cependant fait part d'erreurs ou de lacunes dans l'analyse, ce qui a contribué à instaurer une défiance au sein du CA. La Cour note que confier ce travail à l'audit interne est inadéquat en raison du lien de subordination hiérarchique directe entre ce dernier et le CA.

Enfin, les administrateurs sont d'avis que la gestion des liens d'intérêts au sein du CA des HUG n'est aujourd'hui pas satisfaisante : 12 sur 18 répondants au questionnaire, soit 67 %, considèrent que les situations de conflits d'intérêts au sein du CA ne sont pas bien identifiées et gérées.

### **Illustration 1 – Un cas de mauvaise gestion des liens d'intérêts**

Un membre du CA avait déclaré, avant sa nomination, ses liens d'intérêts conformément à ce que la loi requiert, dont un lien familial pouvant remettre en cause l'indépendance du CA. Aucune mesure n'a été prise lors de la nomination ni lors des premiers mois d'exercice de son mandat. Afin de préserver les intérêts des HUG, ce membre a décidé par lui-même, sans avoir eu l'opportunité d'en discuter au préalable au sein du CA, de se récuser sur les sujets remettant en cause son indépendance, puis a fini par démissionner. Ce cas illustre parfaitement les insuffisances dans le dispositif actuel de gestion des liens d'intérêts, tant en amont de la nomination qu'en cours de législature.

### **Recommandation n° 3 :**

Priorité : **Élevée<sup>23</sup>**

### **Contrôler et gérer les liens d'intérêts des administrateurs avant leur nomination**

*Cette recommandation est liée au constat 2 « la gestion des liens d'intérêts est insuffisante ».*

La Cour recommande au **Conseil d'État** de davantage contrôler et gérer les liens d'intérêts de tous les futurs administrateurs avant leur nomination. Il s'agira notamment de clarifier les rôles et les responsabilités des différentes parties prenantes (la chancellerie d'État, le département de surveillance et l'institution elle-même) et la nature des contrôles à effectuer.

#### **Modalités possibles :**

- Établir une directive sur la gestion des liens d'intérêts avant la nomination des administrateurs. Cette directive (ou autre document similaire) devra, au minimum, intégrer :
  - La nature des vérifications à effectuer (par exemple : registres publics, recherches en ligne, réseaux sociaux, prise de contact, audition des candidats) et le format de la restitution du contrôle ;
  - Le responsable du contrôle, qui devra être une entité neutre au processus de nomination ;
  - Les mesures à prendre en cas d'identification de liens d'intérêts problématiques.
- Contrôler systématiquement les liens d'intérêts avant la nomination des membres, y compris des représentants des partis politiques.

#### **Livrables :**

- Directive (ou autre document similaire) sur la gestion des liens d'intérêts des candidats au poste d'administrateur ;
- Formulaire de contrôle des liens d'intérêts.

---

<sup>23</sup> La priorité de cette recommandation est élevée en raison de son impact significatif sur l'indépendance du CA.

**Avantages attendus :**

- Un processus de gestion des liens d'intérêts rigoureux et impartial ;
- Une diminution des risques de conflits d'intérêts (réels, potentiels, apparents) ;
- Une amélioration de l'indépendance du CA.

*Recommandation 3* :  acceptée  refusée

**Position du Conseil d'État :**

Le Conseil d'État accepte cette recommandation. Il partage le constat de la Cour quant à l'hétérogénéité des pratiques actuelles entre les EPA et à l'absence d'un cadre commun assurant une gestion homogène et préventive des conflits d'intérêts.

Afin d'y remédier, un cadre unifié de déclaration et de gestion des liens d'intérêts sera mis en place pour l'ensemble des EPA. Ce dispositif reposera sur un formulaire standardisé à remplir avant toute nomination et à actualiser en cours de mandat. Il s'appuiera sur une définition harmonisée des situations de conflits d'intérêts, fondée sur la loi sur la procédure administrative (LPA), et précisera les rôles respectifs du Conseil d'État, des départements de tutelle et des CA concernés.

Le Conseil d'Etat émet des réserves sur la faisabilité d'un contrôle centralisé au sein de l'administration compte tenu des délais légaux de renouvellement des mandats, de l'accès limité des services aux informations internes des entités concernées et de la nécessité d'assurer une neutralité effective. Dans ce cadre, le recours à une entité externe, telle que le Service d'audit interne (SAI), pourrait être examiné afin de garantir cette impartialité.

Cette réflexion s'appuiera sur les bonnes pratiques identifiées au niveau fédéral, notamment celles évoquées dans le rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats du 5 juillet 2024 concernant la surveillance des liens d'intérêt dans les entreprises proches de la Confédération.

Chaque établissement intégrera dans son règlement interne un mécanisme de gestion et de récusation adapté, afin d'assurer la transparence et la cohérence du système tout en respectant le principe de proportionnalité.

## Recommandation n° 4 : Définir et mettre en œuvre une procédure de gestion des liens d'intérêts au sein du CA des HUG

Cette recommandation est liée au constat 2 « la gestion des liens d'intérêts est insuffisante ».

La Cour recommande au **conseil d'administration des HUG** de définir et mettre en œuvre une procédure de gestion des liens et conflits d'intérêts au sein du CA des HUG afin de garantir son indépendance.

### Modalités possibles :

- Établir une procédure de gestion des liens et conflits d'intérêts, qui devra inclure, au minimum :
  - La définition des liens d'intérêts et des notions de conflits d'intérêts (réel, potentiel, apparent) ;
  - L'obligation d'informer immédiatement l'apparition de nouveaux liens d'intérêts ;
  - Les mesures à appliquer en cas de conflits d'intérêts, dont les modalités de récusation, l'accès restreint à la documentation et l'annonce au CE.
- S'inspirer, pour l'établissement de la procédure, des travaux déjà menés par la direction juridique, intégrité et conformité ;
- Tenir un registre des liens d'intérêts de l'ensemble des membres du CA et l'actualiser dès que nécessaire et au minimum, une fois par année. Cette liste pourrait notamment être tenue par une entité neutre comme la direction juridique, intégrité et conformité ou un comité ;
- Publier le registre des liens d'intérêts sur le site internet des HUG ;
- Communiquer régulièrement, au sein du CA, sur la gestion des liens d'intérêts, organiser le cas échéant, des formations et campagnes de sensibilisation ;
- Instaurer une charte de bonne conduite à signer par tous les administrateurs à leur prise de mandat. Cette charte devra, au minimum, aborder les principes éthiques et les valeurs de l'institution, l'engagement et la coopération, l'indépendance et la confidentialité.

### Livrables :

- Procédure validée de gestion des liens et des conflits d'intérêts ;
- Registre à jour des liens d'intérêts de l'ensemble des administrateurs ;
- Publication du registre des liens d'intérêts sur le site internet des HUG ;
- Charte de bonne conduite signée par tous les membres du CA.

### Avantages attendus :

- Une meilleure documentation des liens d'intérêts ;
- Une anticipation des situations sensibles et la prise de mesures avant l'apparition de conflits d'intérêts ;
- Une réduction des risques d'influence externe sur les décisions du CA ;
- Une amélioration de l'indépendance du CA.

---

<sup>24</sup> La priorité de cette recommandation est élevée en raison de son impact significatif sur l'indépendance du CA et sur l'amélioration de la gouvernance des HUG.

Recommandation 4:  acceptée  refusée

**Position du conseil d'administration des HUG :**

Le Conseil d'administration établira une procédure de gestion des liens et conflits d'intérêts ainsi que les modalités de récusation. Ces éléments feront partie d'un règlement ad hoc ou seront intégrés dans le règlement d'organisation. Les nouvelles dispositions en la matière seront soumises à l'approbation du Conseil d'Etat. La procédure inclura la tenue d'un registre des liens d'intérêts en l'actualisant au minimum une fois par année. Il instaurera également une charte de bonne conduite. Il déterminera la manière la plus appropriée de rendre publics les liens d'intérêts.

### 4.3. Faute d'exigences clairement définies, certaines compétences sont manquantes au sein du CA (Constat 3)

#### Quel est le constat de la Cour ?

La Cour constate que le cadre légal et réglementaire actuel ne permet pas de garantir que le CA des HUG dispose de toutes les compétences nécessaires à son bon fonctionnement. En effet, la LOIPD est peu explicite sur les compétences individuelles et collectives attendues au sein d'un CA. De plus, le CA des HUG ne dispose pas d'une matrice des compétences souhaitées et réelles de ses membres. En conséquence, la Cour relève qu'il y a peu de diversité dans les profils des administrateurs et que certaines compétences indispensables sont aujourd'hui manquantes dans des domaines clés, tels que l'économie de la santé, la gestion des risques, le numérique, le droit ou l'immobilier.

#### Pourquoi ce constat est-il important ?

Il est essentiel que les administrateurs apportent collectivement au CA, en tant qu'organe suprême de l'institution, les compétences lui permettant d'assurer un pilotage stratégique et une surveillance performante. Les lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques rappellent, au principe VI.C., l'importance d'avoir des administrateurs compétents au sein d'un CA : « *Les administrateurs devraient être choisis en fonction de leur mérite, de leur intégrité personnelle et de leurs qualifications professionnelles, et selon un ensemble de critères clairs, cohérents et préétablis* ». Pour cela, le principe II.F.2. explique que « *la procédure de nomination des administrateurs devrait être transparente, prendre la forme d'un processus clairement structuré, reposer sur un profil du conseil d'administration et une évaluation des divers savoir-faire, compétences et expériences nécessaires, y compris pour les comités spécialisés. Ces critères devraient découler d'une évaluation du conseil d'administration en exercice et être reliés à la stratégie à long terme de l'entreprise* ». Ainsi il est important que le CA se dote d'outils pour définir les compétences clés indispensables pour remplir son mandat et évaluer les compétences de ses membres. L'absence d'une matrice de compétences ne permet pas au CA de mesurer les expertises réellement disponibles, d'évaluer les domaines dans lesquels des lacunes existent, et le cas échéant, de recourir à des expertises externes ou d'envisager des formations ciblées.

## Ce qui appuie le constat de la Cour

### ***Un cadre légal peu précis sur les compétences attendues d'un membre du CA***

La législation genevoise est imprécise quant aux compétences nécessaires pour être nommé membre d'un CA d'une institution de droit public. En effet, l'art. 16 al. 1 let. c LOIDP aborde les compétences de manière très sommaire : les administrateurs doivent « *disposer de compétences susceptibles de contribuer effectivement au bon fonctionnement des institutions concernées* ». À titre d'illustration, le conseil stratégique du CHUV prévoit à l'art. 16b de la loi sur les hospices cantonaux que ses membres sont choisis « *en fonction de leur intérêt et leur expertise dans le domaine de la santé publique, notamment dans le domaine de la santé et des soins, des humanités, de l'éthique, du personnel, du ressources humaines, de l'organisation et des finances hospitalières, du droit des patients, du développement durable et des nouvelles technologies* ». À Genève, il n'existe pas de règlement ou directive explicitant les compétences attendues des membres du CA des HUG. De fait, cela laisse une grande liberté dans la désignation des administrateurs par les partis politiques, les groupes d'intérêts et le Conseil d'État, sans aucune garantie que les compétences essentielles au bon fonctionnement d'un CA soient toutes couvertes.

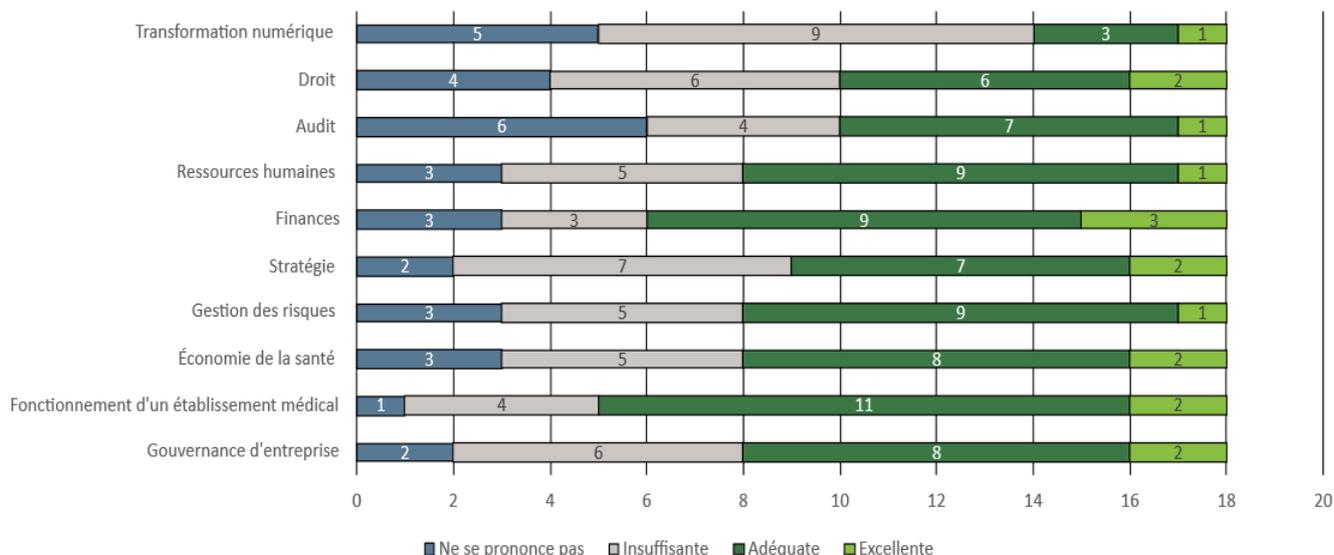
### ***Absence d'outils internes pour gérer les compétences du CA***

Le CA n'a pas mis en place d'outils, comme une matrice de compétences, lui permettant à la fois de définir les compétences qu'il juge absolument nécessaires à son bon fonctionnement et d'évaluer les compétences actuellement existantes en son sein. Par conséquent, les administrateurs ne disposent pas d'une vision claire des expertises présentes au sein de leur conseil. De manière générale, les administrateurs estiment avoir individuellement certaines compétences, mais qui ne sont pas reconnues, voire connues, par les autres membres du CA. Par conséquent, les compositions des comités stratégiques ne tiennent pas toutes compte des expertises existantes et les compétences manquantes ne sont pas identifiées, tout comme les besoins en formation ou le recours à des experts externes.

## Un manque de compétences clés pour un pilotage stratégique par le CA des HUG

La Cour a interrogé les administrateurs sur leurs propres compétences et sur leur appréciation des compétences disponibles au sein du CA. Il en ressort, comme le montre le graphique ci-dessous, que des compétences sont manquantes dans certains domaines clés tels que : la transformation numérique, le droit, l’audit ou encore la stratégie.

Figure 2 : Auto-appréciation des compétences disponibles au sein du CA



Source : Réponses des administrateurs au questionnaire, Cour des comptes, 2025

Les administrateurs interrogés estiment que le CA ne dispose pas de compétences suffisantes en transformation numérique (9 répondants sur 18), en stratégie (7 répondants) et en droit (6 répondants). Plusieurs administrateurs ont également relevé, lors des entretiens menés par la Cour, le manque de compétences et d’expériences professionnelles en lien avec le domaine immobilier au sein du CA. En effet, les HUG font face à des enjeux en matière d’immobilier et d’infrastructures, au point qu’un comité stratégique du CA a été créé en 2024, mais sans que le CA ne dispose de compétences dans ce domaine. Actuellement, ce comité est composé d’administrateurs avec des expériences professionnelles liées au monde médical, mais sans expertises préexistantes en immobilier.

À titre d’information, la Cour a analysé les profils des membres des CA des autres hôpitaux universitaires et il en ressort qu’ils disposent des compétences suivantes :

- Audit, médecine et soins, ingénierie, informatique médicale, droit, politiques sociales pour l’hôpital universitaire de Bâle<sup>25</sup> ;
- Audit, économie d’entreprise, droit, finances et comptabilités, informatique, médecine et soins pour l’hôpital universitaire de Zurich<sup>26</sup> ;
- Droit, finances et comptabilité, informatique, médecine et soins pour l’hôpital universitaire de Berne<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> Universitätsspital Basel (2025), <https://www.unispital-basel.ch/fr/ueber-uns/organisation-und-leitung>.

<sup>26</sup> Universität Spital Zürich (2025), <https://www.usz.ch/en/about-university-hospital-zurich/organization/hospital-advisory-board/>.

<sup>27</sup> Inselgruppe (2025), <https://inselgruppe.ch/de/die-insel-gruppe/organisation/verwaltungsrat>.

Le montant de la rémunération (voir ci-dessous) peut aussi expliquer cette faiblesse. La réduction du nombre d'administrateurs permettrait de mieux les rétribuer et d'attirer les profils avec des compétences recherchées.

### ***Une attractivité limitée du poste d'administrateur***

Le mandat d'administrateur aux HUG exige une disponibilité importante (temps de préparation important aux séances, estimées entre 4 à 5h, et participation aux séances mensuelles, qui durent de 11h à environ 18h, heures auxquelles il faut encore ajouter l'implication dans les comités stratégiques). Plusieurs administrateurs ont souligné que la rémunération actuelle était trop faible pour attirer des administrateurs professionnels et qualifiés. À ce propos, les lignes directrices de l'OCDE relèvent au principe II.F.8. que « *pour attirer des candidats qualifiés et professionnels, des systèmes de rémunération compétitifs qui tiennent compte des conditions du marché sont donc fortement encouragés. Ceux-ci peuvent en outre renforcer l'intégrité du conseil d'administration. En particulier, l'État actionnaire devrait trouver un juste équilibre entre les régimes de rémunération inférieurs aux niveaux du marché, qui entravent le recrutement de candidats qualifiés, et les niveaux de rémunération perçus comme trop élevés, qui pourraient susciter une controverse publique sur les rémunérations excessives dans le secteur public* ».

À titre de comparaison, l'enveloppe allouée à la rémunération des administrateurs des hôpitaux universitaires de Zurich et Bâle est comparable à celle des HUG, alors que la taille de leur CA est bien moindre (cf. chapitre 4.1). Selon les rapports financiers annuels 2024 de ces institutions, la rémunération annuelle des administrateurs a été de 596'700 F pour l'USZ<sup>28</sup>, de 520'650 F pour l'USB<sup>29</sup> et de 524'250 F pour les HUG<sup>30</sup>. À noter que la rémunération annuelle des administrateurs de l'InselSpital de Berne en 2024 était de 867'557 F<sup>31</sup> pour 8 administrateurs.

---

<sup>28</sup> Universitätsspital Zürich (2025), 2024 Geschäftsbericht, p.135, [https://usz-jahresbericht.ch/wp-content/uploads/2025/05/USZ\\_GB2024.pdf](https://usz-jahresbericht.ch/wp-content/uploads/2025/05/USZ_GB2024.pdf).

<sup>29</sup> Universitätsspital Basel (2025), Konzernbericht 2024, p.25, [https://www.unispital-basel.ch/dam/jcr:668898c3-0827-409c-aeb5-dcfbd19f27c6/USB\\_Konzernbericht\\_2024\\_Web.pdf](https://www.unispital-basel.ch/dam/jcr:668898c3-0827-409c-aeb5-dcfbd19f27c6/USB_Konzernbericht_2024_Web.pdf).

<sup>30</sup> Hôpitaux Universitaires Genevois (2025), États financiers relatifs aux comptes de l'exercice 2024, p.36, <https://panorama.hug.ch/sites/default/files/2025-03/hug-etats-financiers-2024.pdf>.

<sup>31</sup> Insel Gruppe (2025), Konzernrechnung Insel Gruppe 2024, p.6, [https://inselgruppe.ch/fileadmin/Insel\\_Gruppe/Dokumente/Konzernrechnung-InselGruppe-2024.pdf](https://inselgruppe.ch/fileadmin/Insel_Gruppe/Dokumente/Konzernrechnung-InselGruppe-2024.pdf).

Tableau 2 : Rémunération (hors mandats spéciaux) des membres du CA (ou équivalent) des hôpitaux universitaires de Genève, Zurich et Bâle (en francs)

Rémunération des administrateurs	HUG	USZ	USB
Rémunération annuelle selon le cadre légal :			
• Président	120'000	160'000	120'000
• Vice-président	7'500	60'000	40'000
• Président d'un comité	7'500	48'000	25'000
• Membre d'un comité	5'000	44'000	20'000
• Membre sans comité	5'000	40'000	20'000
Jetons de présence <sup>32</sup> selon le cadre légal :			
• Président	0	600	600
• Vice-président	500	600	600
• Président de comité	500	600	600
• Autres membres	500	600	600
Indemnité forfaitaire pour frais selon le cadre légal :			
• Président	0	6'000	5'000
• Autres membres	0	3'000	1'000
Rémunération 2024	524'250	596'700	520'650
Nombre d'administrateurs	19	7	9
<b>Rémunération moyenne 2024 par administrateur</b>	<b>27'592</b>	<b>85'243</b>	<b>57'850</b>

Source : États financiers 2024 respectifs de ces trois établissements et art.5 ROIDP pour les détails de la rémunération des administrateurs des HUG.  
Analyse : Cour des comptes, 2025

Cette comparaison suggère qu'une réduction de la taille du CA des HUG (cf. recommandation 2) pourrait permettre d'augmenter la rémunération individuelle des administrateurs. Cela permettrait, à budget équivalent, d'améliorer l'attractivité du poste d'administrateur et de le rémunérer à la hauteur des compétences demandées.

### **Une diversité des profils limitée au sein du CA**

Malgré le nombre important d'administrateurs comme vu au *chapitre 4.1*, la diversité des profils des membres du CA des HUG est actuellement assez limitée. En effet, en prenant en compte le CA en place au 30 juin 2025, l'expérience professionnelle de 10 des 19 administrateurs relève du domaine médical. Les expériences en politique sont également surreprésentées puisque 12 administrateurs sur 19 ont occupé, au minimum, une fonction électorale au niveau cantonal ou en Ville de Genève. Or, bien que la connaissance du monde médical et du fonctionnement d'une institution publique soit importante, il ne s'agit pas des seules expériences utiles à réunir au sein du CA des HUG. Des connaissances spécialisées dans la gouvernance d'entreprise, l'économie d'entreprise (gestion du personnel, contrôle de gestion, gestion des risques, technologies de l'information) et les finances dans le monde privé sont tout aussi indispensables. Les lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques au principe VI.C. indique en effet que favoriser « *la diversité de genre, d'âge, d'origine géographique, de parcours professionnel et de formation, passe pour une bonne pratique. Les membres du conseil devraient*

<sup>32</sup> Des jetons de présence sont versés aux administrateurs pour chaque séance aux HUG, par séance du CA (uniquement) pour l'USZ et par demi-journée de présence pour l'USB.

*disposer de connaissances commerciales, financières et sectorielles pour s'acquitter efficacement de leurs missions. À cet égard, une expérience dans le secteur privé peut être un atout ». Par ailleurs, le manque de diversité des membres du CA se retrouve également au niveau des générations représentées. Au 30 juin 2025, 9 des 19 administrateurs étaient nés dans les années 1950. À l'inverse, un seul membre est né dans les années 1980 ou après. De fait, la moyenne d'âge du CA est de 62.5 ans.*

Il paraît ainsi important d'accorder une plus grande importance aux expériences des membres lors du processus de nomination afin de s'assurer que les membres apportent des expériences complémentaires. Néanmoins, au vu des règles de nomination actuelles (cf. chapitre 4.1), il est difficile en l'état d'atteindre cet objectif.

## Recommandation n° 5 :

Priorité : Très élevée<sup>33</sup>

### Établir une matrice des compétences du CA des HUG

*Cette recommandation est liée au constat 3 « faute d'exigences clairement définies, certaines compétences sont manquantes au sein du CA ».*

La Cour recommande au **conseil d'administration des HUG** d'établir une matrice des compétences des administrateurs, intégrant à la fois les compétences souhaitées et les compétences actuellement présentes au sein du CA. Il s'agira de mieux utiliser les compétences existantes, notamment au sein des comités stratégiques, d'identifier les lacunes et de mettre en place des mesures compensatoires afin de renforcer le niveau de compétence collectif du CA.

#### Modalités possibles :

- Identifier les compétences clés nécessaires au bon fonctionnement du CA en s'inspirant du modèle de profil d'exigences de la Confédération pour ses entités autonomes<sup>34</sup> ;
- Partager cette liste avec le Conseil d'État afin de faire connaître les compétences clés nécessaires au CA ;
- Mettre à jour la liste des compétences clés pour tenir compte de l'évolution des besoins stratégiques des HUG ;
- Recenser les compétences disponibles au sein du CA et les mettre à jour régulièrement pour tenir compte des changements de membres et des formations suivies ;
- Analyser les compétences disponibles au regard des compétences souhaitées et identifier les lacunes éventuelles ;
- Le cas échéant, planifier des formations ciblées pour les administrateurs et/ou faire appel à des experts externes lorsque certaines compétences clés ne sont pas disponibles au sein du CA.

---

<sup>33</sup> La priorité de cette recommandation est très élevée en raison de son fort impact sur la gouvernance. Sa mise en œuvre contribuera à une meilleure définition des compétences nécessaires pour un fonctionnement optimal du CA.

<sup>34</sup> Plus d'informations sur les pratiques de la Confédération en matière de gouvernement d'entreprises des établissements autonomes sous le lien suivant : <https://www.efv.admin.ch/fr/bases-gouvernement-entreprise#2-Mod%C3%A8le-de-gestion-et-principes-directeurs>.

**Livrables :**

- Liste des compétences clés nécessaires au bon fonctionnement du CA ;
- Matrice des compétences disponibles au sein du CA ;
- Le cas échéant, plan de formation ou recours à des experts externes pour combler les manques identifiés.

**Avantages attendus :**

- Une vision claire et partagée des compétences présentes et manquantes au sein du CA ;
- Une composition optimale des comités stratégiques ;
- Un renforcement de la complémentarité des administrateurs et de l'efficacité de la gouvernance des HUG.

*Recommandation 5 :*  acceptée  refusée

**Position du conseil d'administration des HUG :**

Le Conseil a déjà attiré l'attention du département de la santé et des mobilités sur l'absence de certaines compétences clés nécessaires au bon fonctionnement du CA. Il établira la liste des compétences clés nécessaires et la mettra en regard avec les compétences disponibles au sein du CA. Sur cette base, il se déterminera sur l'opportunité de faire appel à des experts externes, comme le règlement du comité d'audit, adopté le 29 septembre 2025, le prévoit déjà explicitement.

En parallèle, il évaluera la nécessité d'un plan de formation en dehors de la formation de base déjà dispensée actuellement.

## Recommandation n° 6 :

Priorité : **Élevée<sup>35</sup>**

### Définir le profil d'exigences et de compétences attendues pour être administrateur au sein d'un EPA

*Cette recommandation est liée au constat 3 « faute d'exigences clairement définies, certaines compétences sont manquantes au sein du CA ».*

La Cour recommande **au Conseil d'État** de définir clairement le profil d'exigences et de compétences attendues pour devenir administrateur d'une institution publique. Ce profil devra inclure à la fois les compétences collectives et individuelles nécessaires pour assurer un pilotage stratégique et une surveillance efficace sur l'institution.

#### **Modalités possibles :**

- Définir les compétences clés requises pour devenir administrateur d'un EPA en :
  - S'inspirant du modèle de profil d'exigences de la Confédération pour les entités autonomes, qui liste les compétences à réunir au sein d'un CA et les exigences à l'égard de chacun des membres ;
  - Tenant compte des analyses effectuées par le CA des HUG sur les compétences indispensables à son bon fonctionnement (*cf. recommandation 5*).
- Intégrer ce profil d'exigences et de compétences dans le ROIDP ou un arrêté du CE, ou, au minimum, le partager avec l'ensemble des acteurs qui proposent des membres (partis représentés au Grand Conseil, département chargé de la santé du canton de Vaud, Conseils départementaux des départements français limitrophes, AMGe et personnel des HUG) ;
- Nommer les représentants du Conseil d'État en tenant compte des profils proposés par les autres instances afin de garantir la complémentarité des compétences des membres ;
- En cas de réduction de la taille du CA, analyser le niveau de rémunération des administrateurs au regard des nouvelles exigences et le cas échéant, modifier les dispositions concernées du ROIDP. La diminution de la taille du CA proposée par la Cour dans la *recommandation 2* permettrait, à budget constant, d'augmenter le niveau de rémunération des administrateurs et donc d'attirer des administrateurs expérimentés et qualifiés.

#### **Livrables :**

- Élaboration et publication du profil d'exigences et de compétences détaillé pour les administrateurs des HUG ;
- Analyse de la rémunération des administrateurs et le cas échéant, la modification du ROIDP.

#### **Avantages attendus :**

- Un processus de sélection des administrateurs recentré sur les compétences ;
- Une meilleure attractivité du poste d'administrateur pour les profils avec des compétences pointues ;
- Une amélioration de l'efficacité de la gouvernance des HUG.

---

<sup>35</sup> La priorité de cette recommandation est élevée, car elle vise à améliorer la gouvernance des HUG en permettant de clarifier les attentes minimales pour le poste d'administrateur et à professionnaliser le CA.

**Recommandation 6 :**  acceptée  refusée

**Position du Conseil d'État :**

Le Conseil d'État accepte également cette recommandation.

Une liste de critères généraux sera élaborée, définissant les compétences attendues des administrateurs, notamment en matière de gouvernance, de pilotage stratégique et de gestion financière. Ces exigences seront communes à l'ensemble des EPA, tout en laissant la possibilité d'ajouter pour chaque établissement des critères spécifiques à son domaine d'activité.

Le Conseil d'État pourra concrétiser cette orientation en se basant sur la proposition du Grand Conseil (motion 3164) visant à renforcer la transparence et la lisibilité du processus de nomination ainsi que sur les pratiques de la Confédération et des autres cantons.

Le Conseil d'Etat pourra en outre recourir à des experts externes ou à des formations ciblées afin de compléter les compétences disponibles au sein des CA.

#### 4.4. Les organes du CA ont des rôles et des responsabilités peu clairs (Constat 4)

##### Quel est le constat de la Cour ?

Les rôles et responsabilités du CA des HUG sont clairement décrits dans la LOIDP et la LEPM. Le CA s'est organisé au travers d'un bureau et de différents comités pour répondre à ses attributions. Or, les responsabilités confiées à ces organes ne sont pas clairement définies et ne sont pas mises à jour. Les administrateurs n'ont donc pas une vision complète et partagée sur la manière de fonctionner et de traiter les dossiers.

Ainsi, au moment de l'audit :

- Seul le comité des finances dispose d'un règlement précisant son fonctionnement. Les trois autres comités stratégiques ne disposent d'aucune règle concernant leurs missions, compétences et modalités de fonctionnement, ce qui a créé des incompréhensions et des tensions entre les administrateurs ;
- Les attributions du BCA n'ont pas été revues malgré la création des nouveaux comités stratégiques en 2024. Cela entretient un flou sur son rôle et sur le circuit décisionnel ;
- La participation des administrateurs aux comités de gestion des départements médicaux est ambiguë, ce qui favorise des pratiques très hétérogènes, un glissement vers des tâches opérationnelles et un court-circuitage de la DG.

De manière générale, la réglementation interne laisse une large place à l'interprétation et n'est pas régulièrement mise à jour, ce qui prive les administrateurs d'un cadre clair sur lequel s'appuyer. Des constats similaires avaient déjà été faits par la Cour lors de son précédent rapport en 2017 et les deux recommandations portant sur la revue des documents de gouvernance sont, à ce jour, encore ouvertes. La Cour note toutefois qu'un travail de refonte de la réglementation interne a été engagé pendant l'été 2025 par le CA afin de clarifier, notamment, le fonctionnement du BCA et des comités stratégiques.

## Pourquoi ce constat est-il important ?

Une définition précise des rôles et responsabilités du CA et de ses organes constitue une condition essentielle pour une gouvernance efficace. Le code suisse de bonnes pratiques pour la gouvernance d'entreprise<sup>36</sup> prévoit à son principe 21 que « le règlement d'organisation et les éventuels règlements du comité répartissent clairement les compétences respectives des comités et du conseil d'administration in corpore ainsi que celles attribuées aux comités et aux personnes en charge de la gestion (...). Les comités rendent compte au conseil d'administration de leur activité et de leurs décisions ». Ainsi un règlement d'organisation complet et à jour doit notamment permettre une compréhension commune des administrateurs de leurs rôles et responsabilités et de garantir une séparation adéquate entre stratégie et gestion opérationnelle.

## Ce qui appuie le constat de la Cour

### ***Une réglementation interne qui n'est plus à jour avec les pratiques actuelles***

La réglementation relative à l'organisation et au fonctionnement du CA n'est pas mise à jour régulièrement. Elle n'est donc pas respectée, car incohérente avec les pratiques actuelles du CA. À titre d'illustration, le règlement d'organisation des HUG est incorrect et incomplet sur les aspects suivants :

- Les trois nouveaux comités stratégiques créés en 2024 ont été constitués sans que le règlement d'organisation ne soit modifié pour formaliser leur existence ;
- Le BCA et le comité d'audit sont considérés comme une seule et même unité alors que ce n'est plus le cas<sup>37</sup> ;
- La possibilité pour le CA de convoquer des séances à huis clos n'est pas formalisée.

### ***Des comités stratégiques ne disposant pas d'un règlement de fonctionnement***

Les trois comités créés en 2024 (le comité stratégique RH, le comité infrastructures et immobiliers et le comité innovation) ne disposent pas d'un règlement de fonctionnement. Les missions, les règles de nomination, les compétences attendues, les modalités de fonctionnement et les interactions avec les opérationnels n'ont pas été clairement définies. Ce manque de clarté est confirmé par les réponses des administrateurs au questionnaire de la Cour.

---

<sup>36</sup> Économiesuisse (2023).

<sup>37</sup> Sur ce sujet, la Cour renvoie le lecteur à son récent rapport, publié le 11 avril 2025, sur les services d'audit interne des HUG, de l'IMAD et des TPG, librement disponible sur le site de la Cour <https://cdc-ge.ch/publications/n-196-audit-de-conformite-relatif-aux-services-daudit-interne-des-hug-de-limad-et-des-tpg/>.

Les réponses obtenues à la question « comment évaluez-vous la clarté du rôle et des responsabilités des comités » sont les suivantes :

Tableau 3 : Évaluation de la clarté du rôle et des responsabilités des comités stratégiques actuels par les membres du CA

Évaluation de la clarté du rôle et des responsabilités des comités (N=18)	Finances	Audit	Infrastructures et immobilier	RH	Innovation
• Très bonne	9	6	6	2	6
• Plutôt bonne	7	2	5	4	6
• Plutôt mauvaise	0	4	3	3	3
• Très mauvaise	1	0	1	7	1
• Ne se prononce pas	1	6	3	2	2

Source : Réponses des administrateurs au questionnaire, Cour des comptes, 2025

Comme le montre le tableau précédent, il y a donc une grande disparité dans la compréhension par les administrateurs des rôles et responsabilités des comités.

De plus, l'absence de règles formelles de fonctionnement a généré des tensions et des inefficiences puisque, comme relevé au *chapitre 4.5*, les sujets d'organisation représentent 35 % des sujets portés à l'ordre du jour des séances du CA lors de cette législature.

### **Illustration 2 - L'échec du comité stratégique RH**

Dès la constitution du comité stratégique RH, des questionnements sont apparus sur la présence de représentants du personnel au sein de ce comité. Les divergences de point de vue quant au positionnement du comité et aux sujets à traiter sont également apparues dès les premières séances. Les tensions étaient telles qu'elles ont conduit à la démission de la majorité des membres et à la suspension du comité à l'automne 2024. Depuis lors, la situation de blocage persiste et le comité ne se réunit plus.

### ***Un bureau du CA (BCA) au rôle ambigu***

La création de comités stratégiques supplémentaires en 2024 aurait dû conduire à une redéfinition du rôle du BCA. En effet, le BCA préavise les dossiers avant qu'ils ne soient discutés au CA, y compris ceux examinés par les nouveaux comités stratégiques. Cette manière de faire engendre des doublons et dilue les responsabilités des administrateurs. Au moment de l'audit, seuls les dossiers traités par le comité des finances sont transmis directement au CA, et ce, à la satisfaction des administrateurs.

De plus, les entretiens menés par la Cour ont montré que certains administrateurs craignent une influence trop forte du bureau sur le CA pour diverses raisons : 4 des 5 membres du BCA sont nommés par le CE, la préparation de l'ordre du jour des séances du CA relève de sa responsabilité et tous les dossiers, hormis les documents financiers, sont préavisés par le BCA. D'autres administrateurs ont néanmoins modéré ces propos puisque, selon eux, le rôle et l'influence du BCA ont déjà été limités par rapport à la précédente législature. Quoi qu'il en soit, ces différentes opinions montrent l'importance de règles claires de répartition des tâches entre le CA, ses comités et le BCA.

### ***La présence des administrateurs dans les comités de gestion départementaux très opérationnels***

L'art. 21A de la LEPM impose la présence d'un administrateur au sein des comités de gestion des départements médicaux, où il « assiste » le chef du département au côté du responsable des soins, du responsable de l'administration, du responsable des ressources humaines et d'un membre élu du personnel. Ces comités de gestion dirigent les départements et traitent donc de sujets opérationnels comme l'organisation interne, l'utilisation du budget ou encore la supervision des projets. Ils reportent au comité de direction.

Bien que le règlement interne relatif à l'organisation des HUG aborde le rôle de l'administrateur dans ce comité de gestion et que ce sujet soit régulièrement abordé en séance du CA, les entretiens menés par la Cour ont montré qu'il n'y a pas une vision partagée des administrateurs sur leur rôle au sein de ce comité, sur les informations à transmettre au comité et à communiquer au CA, tant sur la fréquence que sur le format du reporting. En conséquence, cela engendre :

- Des inégalités de traitement entre les départements en fonction de l'implication différente des administrateurs ;
- Un court-circuitage de la voie hiérarchique en donnant des informations à un membre du CA avant même que la DG ne soit informée ;
- Un glissement des discussions vers des sujets très opérationnels au sein du CA.

Les interlocuteurs rencontrés admettent que la participation des administrateurs aux comités de gestion des départements médicaux brouille la frontière entre la gouvernance stratégique et la gestion opérationnelle des HUG.

#### **Illustration 3 – Exemple d'un sujet opérationnel remonté par les administrateurs délégués dans les comités de gestion départementaux**

Un administrateur, en séance du CA, évoque le sujet suivant, qui n'est pas encore confirmé par la DG : « *Chambres à six lits en oncologie. Pour donner suite aux échanges concernant les chambres à six lits en oncologie, un administrateur informe le conseil d'administration qu'une possibilité de rocade a été évoquée avec un département voisin. Le directeur général précise que cela reste encore à être confirmé.* »

## 4.5. Les sujets stratégiques ne sont pas suffisamment priorisés au sein du CA (Constat 5)

### Quel est le constat de la Cour ?

La Cour constate que les sujets stratégiques ne sont pas suffisamment priorisés lors des séances du CA des HUG, car l'ordre du jour est majoritairement accaparé par des questions opérationnelles des HUG voire d'organisation purement interne du CA.

Cette faible priorisation stratégique est la conséquence de multiples facteurs, dont certains ont déjà été expliqués dans nos constats précédents (nombre élevé d'administrateurs (cf. chapitre 4.1), compétences manquantes (cf. chapitre 4.3), participation aux comités de gestion (cf. chapitre 4.4), mais également d'un cadre légal contraignant et d'un CA qui peine parfois à distinguer la stratégie de la gestion courante.

Il en résulte des séances longues et peu efficaces, où les débats stratégiques sont peu présents, affaiblissant la capacité de l'institution à anticiper et à piloter ses enjeux fondamentaux.

### Pourquoi ce constat est-il important ?

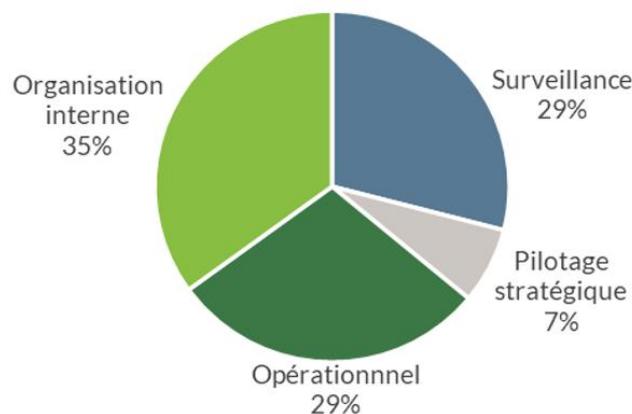
Une des missions les plus importantes d'un CA, en tant qu'organe suprême de gouvernance, est de définir la stratégie de l'institution et de surveiller sa mise en œuvre par la DG, comme le lui confie l'art. 40 de la LOIDP. Les lignes directrices de l'OCDE rappellent au principe VI.B. que pour assumer cette fonction, « le CA (...) devrait être impliqué dans la formulation, l'approbation, le suivi et le réexamen de la stratégie de l'entreprise ». Il est donc fondamental que le CA puisse véritablement s'emparer des sujets stratégiques. Sans cela, sa capacité à se projeter et à prendre les décisions structurantes pour relever les défis à moyen et à long terme des HUG est compromise. En se focalisant sur le court terme et sur la gestion courante, le CA risque de passer à côté d'opportunités stratégiques. De plus, le temps et l'énergie consacrés à des sujets opérationnels ou organisationnels apportent rarement de la valeur ajoutée à l'institution.

## Ce qui appuie le constat de la Cour

### *Un ordre du jour déséquilibré et sans réelle priorisation des sujets stratégiques*

La Cour a analysé les objets à l'ordre du jour<sup>38</sup> des séances du CA du 1<sup>er</sup> février 2024 à juin 2025 en classant chacun des sujets selon les catégories suivantes : stratégie, surveillance, opérationnel et organisation interne du CA. Les résultats de l'analyse montrent un déséquilibre en défaveur des sujets stratégiques :

Figure 3 : Répartition des sujets à l'ordre du jour des séances du CA des HUG pour la période allant de février 2024 à juin 2025



Source : Analyse Cour des comptes, 2025.

Seulement 7 % des points à l'ordre du jour concernent la stratégie et les enjeux de long terme contre 29 % de points dédiés à la surveillance (tels que l'approbation des budgets et des comptes, le rapport mensuel de la DG, la présentation du tableau de bord institutionnel, etc.), 29 % à des sujets opérationnels (comme les dossiers RH, les changements de noms de services ou d'unités) et 35 % à l'organisation interne du CA (par exemple le recours à la visioconférence, les désignations des administrateurs dans les comités, les règlements internes, etc.).

Ainsi les ordres du jour ne mettent pas systématiquement en avant les sujets stratégiques, ce qui est confirmé par les réponses au questionnaire. Les réponses obtenues des administrateurs à la question « dans quelle mesure estimez-vous que l'ordre du jour met en priorité les sujets stratégiques et essentiels à la gouvernance des HUG » sont les suivantes : 9 répondants sur 18, soit 50 % des répondants, jugent que l'ordre du jour ne met que « parfois » (8 répondants) ou « jamais » (1 répondant) en priorité les sujets stratégiques.

---

<sup>38</sup> L'analyse de la Cour n'a pu être conduite que sur les objets à l'ordre du jour, car les procès-verbaux des séances du CA ne reflètent pas les teneurs des discussions et ne permettent pas de déterminer avec exactitude le temps passé à débattre sur chacun des objets.

### ***De longues séances du CA***

Les séances du CA sont organisées de la façon suivante : une partie à huis clos d'environ 1h pour régler les affaires internes (qui n'a pas lieu systématiquement), suivi d'un repas pour poursuivre les échanges de manière conviviale, puis formellement la séance du CA débute à 14h pour se terminer à 19h, soit une mobilisation des administrateurs atteignant au minimum 5h et allant jusqu'à 8h. La durée des séances est jugée trop longue par 8 répondants sur 18, soit 44 % des administrateurs ayant répondu au questionnaire.

### ***Un cadre légal et réglementaire qui impose de traiter de sujets opérationnels***

Le cadre légal et réglementaire des HUG octroie de multiples tâches opérationnelles au CA, ce qui oblige ses membres à consacrer du temps à des tâches relevant de la gestion courante.

Un premier exemple concerne les nombreuses responsabilités opérationnelles en matière de gestion des RH confiées par la LPAC telles que :

- Les résiliations des rapports de service pour cause de maladie ou d'invalidité (art. 26 al.1) ;
- L'ouverture d'enquêtes administratives (art. 27 al. 2) ;
- Les prolongations d'activité au-delà de l'âge légal de la retraite (art. 25 al. 2).

Dans une institution de la taille des HUG, qui comporte plus de 13'000 collaborateurs, cela oblige le CA à se prononcer sur de nombreux dossiers RH de collaborateurs de tout niveau hiérarchique confondu, sans qu'il y ait une valeur ajoutée à ce que ces dossiers soient validés par le CA. À titre d'illustrations, le CA s'est prononcé entre février 2024 et juin 2025 sur 66 cas de fin de rapports de service pour raison de santé, trois prolongations de contrat au-delà de l'âge de la retraite et une enquête administrative. Les entretiens menés par la Cour ont montré qu'une majorité des administrateurs estime que ces responsabilités « RH » prennent inutilement du temps lors des séances du CA au détriment de sujets plus stratégiques. La Cour note que le CA mène une réflexion pour déléguer à la DG tout ce que la loi leur permet.

Un deuxième exemple concerne l'organisation interne des HUG. Le règlement sur les services médicaux, à son art. 6, attribue au CA la compétence de modifier en tout temps l'organisation des départements médicaux, des services et des unités. Cette disposition, provenant d'un règlement interne des HUG et donc facilement modifiable, entraîne la mise à l'ordre du jour des points mineurs tels que des changements de nom d'unités au détriment des enjeux de fond. Par exemple, lors de sa séance du mois de mai 2025, le CA s'est prononcé à l'unanimité sur « *la division de l'unité de segment postérieur en deux unités, soit l'unité de rétine médicale et l'unité de rétine chirurgicale et trauma dans le service d'ophtalmologie* ». Ainsi, entre février 2024 et juin 2025, le CA s'est prononcé sur 16 changements de noms de services ou d'unités.

### ***Des administrateurs avec des visions très hétérogènes sur le rôle du CA en matière stratégique***

Comme démontré ci-dessus et malgré les efforts fournis depuis le début de cette législature<sup>39</sup>, la stratégie n'est malheureusement pas au centre des débats du CA. Cela est confirmé par les réponses au questionnaire :

- Moins de la moitié des répondants (8 sur 18, soit 44 %) juge comme adéquate l'implication du CA dans la stratégie des HUG ;
- L'implication du CA dans l'opérationnel divise également les administrateurs. 11 répondants (61 %) la jugent adaptée, 4 (22 %) la jugent trop faible, 2 (11 %) la considèrent excessive et 1 répondant (6 %) ne se prononce pas.

Il y a ainsi une interprétation très hétérogène de la frontière entre les tâches stratégiques qui font partie des attributions du CA et les tâches opérationnelles qui sont de la responsabilité de la DG. En outre, seule la moitié des répondants au questionnaire pense que le CA dispose des compétences collectives en matière de stratégie. Selon plusieurs interlocuteurs rencontrés, ce déficit de compétences inciterait même certains administrateurs à se replier sur des sujets opérationnels, plus concrets et plus faciles à appréhender. Cette dynamique est un frein à l'évolution des pratiques et à un positionnement plus stratégique du CA.

## **4.6. La surveillance stratégique et des risques, bien qu'en amélioration, reste encore insuffisante (Constat 6)**

### **Quel est le constat de la Cour ?**

Si la surveillance des budgets et des comptes effectuée par le CA, au travers de son comité des finances, est rigoureuse, la Cour constate que le suivi de la mise en œuvre de la stratégie et des risques institutionnels reste encore insuffisant.

Ainsi, il n'existe pas de suivi formalisé des objectifs stratégiques des HUG et des décisions prises par le CA sur les dossiers stratégiques. Le CA se limite à prendre connaissance des indicateurs statistiques du tableau de bord institutionnel présenté par la DG. Or, ce tableau n'est pas en lien direct avec les objectifs stratégiques de l'institution. La Cour note également que, bien que le CA ait été impliqué dans la définition du futur plan stratégique, il n'a pas encore prévu la manière dont il entend suivre concrètement la mise en œuvre de ce nouveau plan.

Enfin, jusqu'à récemment, les risques institutionnels étaient abordés par le CA de manière ponctuelle, c'est-à-dire une fois par année à l'occasion d'une présentation des risques consolidés des HUG. Cette surveillance ne permet pas de piloter adéquatement l'institution. Depuis mai 2025, la DG a mis en place un reporting plus régulier sur les grands risques institutionnels, mais le CA ne s'est pas encore totalement approprié la gestion des risques.

---

<sup>39</sup> Par exemple : des présentations sur le rôle et les responsabilités du CA ont notamment été faites, des comités stratégiques ont été créés au sein du CA ou encore les administrateurs ont participé à des ateliers en lien avec l'élaboration du futur plan stratégique.

## Pourquoi ce constat est-il important ?

Le CA est responsable pour surveiller les activités de l'institution. Cette surveillance est essentielle afin de s'assurer que les objectifs sont atteints, les ressources optimisées, les risques gérés et les lois, règlements et directives en vigueur respectés. Les lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques prévoient à leur principe VI.B. que pour assumer sa fonction, « le CA d'une entreprise publique devrait être impliqué dans (i) la formulation, l'approbation, le suivi et le réexamen de la stratégie de l'entreprise, dans le cadre de ses objectifs généraux ; (ii) la définition d'indicateurs de performance convenables et l'identification des principaux risques ; (iii) l'élaboration et la surveillance des politiques et procédures de gestion des risques visant les risques financiers et les risques d'exploitation, mais également les risques encourus dans les domaines des droits humains, de la lutte contre la corruption, de l'égalité des chances, de l'emploi, de la sécurité numérique, de la protection des données personnelles et de la confidentialité des données, de la concurrence, de l'environnement, de la fiscalité, de la santé et de la sécurité ; (iv) le suivi du processus d'information et de communication, en veillant à ce que les états financiers donnent une image fidèle des affaires de l'entreprise publique et reflètent les risques encourus ; (v) l'évaluation et le suivi des performances de la direction (...) ». Ainsi le CA doit participer de manière active au suivi de la stratégie, à la définition d'indicateurs de performance et à la surveillance des risques.

## Ce qui appuie le constat de la Cour

### ***Un suivi rigoureux des finances***

Les principaux documents financiers (dont les comptes, le budget, le plan financier quadriennal ou encore le plan d'intention des investissements) sont discutés et approuvés en séance du CA. Ils sont préalablement étudiés et préavisés par le comité des finances du CA, présidé par un administrateur compétent dans le domaine. Le comité des finances établit systématiquement un rapport de synthèse, à l'intention du CA, avec les éléments clés, les travaux effectués et une recommandation claire d'approuver ou non les documents. Le CA est ainsi en mesure de se prononcer de manière éclairée sur les états financiers des HUG.

### ***Absence d'un suivi formalisé de la mise en œuvre de la stratégie***

La DG présente chaque mois en séance du CA le tableau de bord institutionnel. Ce dernier présente les faits marquants et les chiffres clés (réalisé, cible, M-1 et N-1) sur différentes thématiques (activités, processus, qualité, collaborateurs et finances). La Cour note que ce tableau de bord a été complété en 2024 sous l'impulsion du nouveau CA afin de rendre compte de manière plus précise de l'utilisation des ressources, tant humaines que financières. Cependant, il s'agit avant tout d'indicateurs statistiques, principalement utiles à la DG pour la gestion courante de l'institution et non d'un outil de suivi du plan stratégique. Ainsi le CA ne dispose pas à l'heure actuelle d'un tableau de bord (ou autre outil) pour suivre le niveau d'avancement des objectifs stratégiques. Par exemple, le plan vision 20+5<sup>40</sup> comprend un programme nommé « *plus de collaboration pour la prise en charge*

---

<sup>40</sup> Le plan vision 20+5 est le plan stratégique des HUG. Il a été élaboré en 2020 en tenant compte de l'expérience de la crise sanitaire liée à la pandémie de Covid-19 et des nouveaux enjeux pour l'hôpital.

*des patientes et des patients* » avec différents projets tels que « *mieux associer les proches aidantes et aidants* » ou encore « *intégrer des patients et patientes référentes dans les services* », mais aucun suivi n'est réalisé pour s'assurer de l'atteinte de ces objectifs.

Il est à noter que les HUG sont actuellement en train de finaliser leur nouveau plan stratégique. Pour la première fois, le CA a été impliqué dans son élaboration. Toutefois, les modalités de suivi de ce plan par le CA n'ont pas encore été définies. Ainsi, un risque existe que le CA ne s'implique pas suffisamment dans le suivi des projets stratégiques et des plans d'action associés et n'ait pas une vision claire du niveau d'atteinte des objectifs stratégiques. Cela limite sa capacité de surveillance et de pilotage stratégique.

### ***Une gestion limitée des risques par le CA***

Jusqu'à fin 2024, le CA n'abordait la question de la gestion des risques qu'une fois par année à l'occasion d'une présentation de l'inventaire des risques consolidés des HUG. Le CA prenait généralement acte des documents présentés. L'entrée en fonction du nouveau CA et de la nouvelle DG a été l'occasion de rediscuter de leurs rôles et responsabilités respectives en matière de gestion des risques. Des discussions ont notamment eu lieu au sein du CA sur l'importance de prendre en compte les risques majeurs et significatifs dans l'élaboration de la stratégie institutionnelle. En mai 2025, la DG a identifié les six grands risques institutionnels et stratégiques qui seront régulièrement suivis par le CA. Cependant, cette approche reste encore une gestion trop statique et pas suffisamment dynamique des risques. En effet, aujourd'hui, la gestion des risques n'est pas intégrée à part entière dans le processus de prise de décision du CA et n'est pas un outil d'aide au pilotage stratégique. Des réflexions plus générales sont en cours au sein de l'institution pour renforcer la gestion des risques et redéfinir les rôles et les responsabilités des principaux acteurs, à savoir le CA, la DG et la direction de l'audit interne.

## Recommandation n° 7 :

Priorité : Très élevée<sup>41</sup>

### Clarifier la réglementation interne du CA et de ses organes

*Cette recommandation est liée au constat 4 « les organes du CA ont des rôles et des responsabilités peu clairs » et au constat 5 « les sujets stratégiques ne sont pas suffisamment priorités au sein du CA ».*

La Cour recommande au **conseil d'administration des HUG** de finaliser la refonte de la réglementation interne afin de clarifier les rôles et responsabilités du CA, de ses comités et du BCA. Cela concerne notamment la mise à jour de la réglementation interne (règlement d'organisation des HUG et règlement des services médicaux) ainsi que l'établissement d'un règlement de fonctionnement des comités.

#### Modalités possibles :

- Redéfinir et clarifier le rôle du BCA en veillant à supprimer les doublons de travail avec les comités stratégiques ;
- Rédiger les règlements manquants des comités stratégiques, en précisant notamment leurs missions, les compétences attendues et les modalités de fonctionnement en s'inspirant du règlement du comité des finances ;
- Identifier formellement, en collaboration avec la DG, si d'autres tâches opérationnelles peuvent être déléguées (par exemple, les validations des changements de services et d'unités) et les retirer explicitement de la compétence du CA lorsqu'elles étaient attribuées par la réglementation interne ;
- Pour les tâches opérationnelles ne pouvant être déléguées, notamment en lien avec les obligations de la LPAC, définir clairement le travail attendu des administrateurs en utilisant des exemples concrets pour consacrer le minimum de temps à ces tâches sans réelle valeur ajoutée. Le CA peut notamment s'inspirer de ce qui a été fait par l'administration cantonale ;
- Finaliser tous les règlements internes relatifs au CA et à ses organes et les faire approuver par le CA.

#### Livrables :

- Règlement d'organisation du CA révisé et approuvé ;
- Règlements de fonctionnement approuvés pour chaque comité stratégique ou un règlement unifié pour l'ensemble des comités ;
- Décision du CA actant la délégation de compétences opérationnelles identifiées et les règlements internes mis à jour en conséquence ;
- Document définissant le travail attendu des administrateurs pour les tâches opérationnelles non déléguables.

---

<sup>41</sup> La priorité de cette recommandation est très élevée, car sa mise en œuvre contribuera fortement à l'amélioration de la gouvernance des HUG. Le sujet de la mise à jour de la réglementation interne est ouvert depuis de nombreuses années au sein des HUG et au vu des constats identifiés par la Cour, il est indispensable que la mise en œuvre de cette recommandation se fasse rapidement.

**Avantages attendus :**

- Des rôles et responsabilités clarifiés pour le CA et ses organes ;
- Une meilleure coordination entre le CA, le BCA et les comités stratégiques, supprimant les inefficiences ;
- Une capacité accrue du CA à se concentrer sur sa mission fondamentale de pilotage stratégique ;
- Une réduction des tensions internes liées aux faiblesses réglementaires et organisationnelles.

*Recommandation 7:*  acceptée  refusée

**Position du conseil d'administration des HUG :**

Le Conseil d'administration a adopté un règlement fixant le rôle et le mode fonctionnement des comités le 29 septembre 2025. Il a également adopté un règlement particulier pour le comité d'audit. Le rôle du Bureau sera clarifié dans le cadre de la mise à jour du règlement d'organisation et le Conseil d'administration examinera les possibilités et l'opportunité de délégations de compétences opérationnelles, le tout en tenant compte des contraintes imposées par la législation cantonale actuelle.

## Recommandation n° 8 :

Priorité : Très élevée<sup>42</sup>

### Évaluer le bien-fondé de la présence des administrateurs dans les comités de gestion des départements médicaux

*Cette recommandation est liée au constat 4 « les organes du CA ont des rôles et des responsabilités peu clairs » et au constat 5 « les sujets stratégiques ne sont pas suffisamment priorités au sein du CA ».*

La Cour recommande au **conseil d'administration des HUG** d'évaluer les avantages et les inconvénients de la participation des administrateurs aux comités de gestion. Si le choix de conserver cette présence est fait, alors il conviendra de définir un cadre plus strict régissant la participation des administrateurs aux comités de gestion des départements médicaux, afin de prévenir les dérives opérationnelles et de garantir la remontée d'informations stratégiques uniquement.

#### Modalités possibles :

- Évaluer le bien-fondé de la présence des administrateurs dans les comités de gestion départementaux ;
- Si les résultats de l'analyse concluent à une absence de valeur ajoutée, soumettre une demande de modification de la LEPM au Conseil d'État pour supprimer cette obligation ;
- À défaut de modification légale, au minimum :
  - Définir plus précisément dans la réglementation interne le rôle, les responsabilités et les limites de l'intervention des administrateurs au sein de ces comités ;
  - Clarifier et formaliser le processus de remontée d'informations de l'administrateur vers le CA et la DG, en précisant la nature de ces informations ainsi que la fréquence et le format de la communication ;
  - Informer et sensibiliser les administrateurs sur leur rôle dans les comités de gestion.

#### Livrables :

- Rapport d'analyse sur le bien-fondé de la présence des administrateurs dans les comités de gestion ;
- Le cas échéant, proposition au CE de modification de la LEPM ;
- Règlement interne (ou autre document) définissant le rôle et les limites de la participation des administrateurs aux comités de gestion ainsi que les modalités de reporting ;
- Présentation (ou autre document) informant les administrateurs sur leur rôle dans les comités de gestion.

---

<sup>42</sup> La priorité de cette recommandation est très élevée, car sa mise en œuvre contribuera fortement à l'amélioration de la gouvernance des HUG et à positionner le CA au bon niveau stratégique.

**Avantages attendus :**

- Une clarification du rôle de l'administrateur, limitant strictement les interventions sur des sujets opérationnels ;
- Une uniformisation des pratiques des administrateurs au sein des différents comités de gestion ;
- Une remontée d'informations au CA standardisée et orientée vers les enjeux stratégiques ;
- Une meilleure séparation des tâches entre la gouvernance stratégique et la gestion opérationnelle.

Recommandation 8 :  acceptée  refusée

**Position du conseil d'administration des HUG :**

Le Conseil d'administration procédera à l'évaluation préconisée par la Cour des comptes. Le cas échéant, il effectuera une démarche auprès du Conseil d'Etat.

Il définira par voie réglementaire le rôle, les responsabilités et les limites de l'intervention des administrateurs au sein de ces comités, conformément à la législation cantonale en vigueur.

Il formalisera le processus de remontée d'informations de l'administrateur vers le CA.

Il sensibilisera les administrateurs sur leur rôle dans les comités de gestion.

## Recommandation n° 9 : Mieux structurer les séances du CA et leur suivi

Priorité : Très élevée<sup>43</sup>

*Cette recommandation est liée au constat 5 « les sujets stratégiques ne sont pas suffisamment priorités au sein du CA » et au constat 6 « La surveillance stratégique et des risques, bien qu'en amélioration, reste encore insuffisante ».*

La Cour recommande au **président du conseil d'administration des HUG** de revoir la préparation et le déroulement des séances du CA ainsi que les mécanismes de suivi des dossiers en vue de recentrer le travail du CA sur le pilotage stratégique et la surveillance des risques.

### Modalités possibles :

- Établir des critères de priorisation des objets à mettre à l'ordre du jour pour accorder plus de place aux sujets stratégiques et de surveillance ;
- Intégrer à l'ordre du jour un point régulier (par exemple tous les trimestres) sur l'atteinte des objectifs du plan stratégique et la gestion des risques institutionnels ;
- Définir, en collaboration avec la DG, le niveau de détail attendu et le format des dossiers transmis et présentations effectuées au CA ;
- Mettre en place un suivi formalisé des dossiers et décisions stratégiques du CA :
  - Créer un tableau de bord incluant pour chaque dossier majeur les objectifs, les échéances, les responsables, les indicateurs de suivi et les risques associés ;
  - Prévoir un point d'avancement régulier des dossiers stratégiques en séance du CA.

### Livrables :

- Ordre du jour modifié mettant en avant les sujets relatifs à la stratégie et à la surveillance ;
- Modèle de reporting sur les objectifs stratégiques ;
- Modèle de reporting sur les risques institutionnels ;
- Tableau de bord dynamique du suivi des décisions stratégiques ;
- Calendrier prévisionnel des séances intégrant les points réguliers de suivi stratégique et des risques.

### Avantages attendus :

- Des séances plus efficaces et recentrées sur les enjeux stratégiques et de surveillance ;
- Un suivi actif et continu de la mise en œuvre de la stratégie, renforçant la capacité d'ajustement et l'amélioration de la prise de décision ;
- Une surveillance proactive et intégrée des risques institutionnels, faisant du risque un véritable outil d'aide au pilotage stratégique.

---

<sup>43</sup> La priorité de cette recommandation est très élevée, car sa mise en œuvre contribuera fortement à améliorer le fonctionnement du CA et à le rendre plus efficace et efficient. Elle favorisera également le positionnement stratégique du CA.

Recommandation 9:  acceptée  refusée

**Position du président du conseil d'administration des HUG :**

Un minutage du temps consacré aux différents points de l'ordre du jour a été mis en place dès le 29 septembre 2025. Il permettra de tenir une statistique fiable du temps consacré aux différentes catégories (organisation du CA, stratégie, gestion des risques, surveillances, nominations, etc.)

Dès que la Direction générale lui soumettra les plans d'actions qui découlent de la nouvelle stratégie, le CA se prononcera sur les projets et décisions de nature stratégique et effectuera le suivi régulier de leurs mises en œuvre.

En ce qui concerne la gestion des risques, l'ensemble du processus sera repris dans le cadre d'un projet plus global, sur la base des propositions d'un mandataire externe dont le rapport est attendu pour la fin de l'année.

La durée des séances devrait pouvoir être réduite (4 heures par mois) aussitôt que les modifications règlementaires demandées par la Cour auront été adoptées.

Toutefois, la durée des débats ne saurait être le seul indicateur de l'efficacité de ces derniers, ni de leur qualité.

#### 4.7. Le CA ne mesure pas sa propre performance (Constat 7)

##### Quel est le constat de la Cour ?

La Cour relève que le CA ne dispose pas de mécanismes permettant d'évaluer sa propre performance et celle de ses différents organes (BCA et comités stratégiques). Ainsi aucun indicateur (qu'il soit quantitatif ou qualitatif) n'est à disposition des administrateurs pour mesurer l'activité du CA.

La Cour note également l'absence d'une démarche d'évaluation périodique de la performance du CA alors qu'une telle évaluation est prévue dans le règlement interne d'organisation des HUG et est recommandée par les bonnes pratiques.

##### Pourquoi ce constat est-il important ?

Les indicateurs permettent de mesurer, de manière transparente et objective, la performance d'une organisation. Ils permettent notamment de suivre si les objectifs sont atteints (efficacité) et la manière dont ils ont été atteints (efficacité). Un CA ne fait pas exception à la règle et sa performance peut être mesurée au travers de différents indicateurs, allant du simple taux de participation de ses membres à la réactivité de la prise de décision ou encore à l'impact de ses décisions sur les prestations des HUG.

Par ailleurs, le code suisse de bonnes pratiques pour la gouvernance d'entreprise<sup>44</sup> recommande que « *le conseil d'administration procède régulièrement à une autoévaluation de son travail et de celui de ses comités. Il envisage à un intervalle régulier la réalisation d'une évaluation extérieure à propos de laquelle il donne des renseignements dans le rapport annuel* ». En matière de gouvernance des entreprises publiques, l'OCDE a la même ligne de conduite et indique à son principe VI.I. que « *le conseil d'administration d'une entreprise publique devrait, sous la supervision de son président, procéder, à intervalle régulier, à une évaluation méthodique de ses performances et de son efficacité [...]* ». Cet exercice d'évaluation permet de faire un état des lieux des pratiques d'un CA sur différentes thématiques (compétences, organisation, etc.), puis d'identifier des axes d'amélioration concrets. De plus, cela contribue à renforcer les bonnes pratiques de gouvernance.

## Ce qui appuie le constat de la Cour

### **Absence d'indicateurs de performance du CA**

Bien que le président du CA présente, lors de la dernière séance du CA de l'année, un bilan annuel des décisions prises (« *60 décisions ont été prises et 112 dossiers traités* » en 2024), aucun indicateur n'a réellement été défini et formalisé par le CA pour mesurer son activité. Ainsi il n'existe pas une liste d'indicateurs quantitatifs ou qualitatifs, regroupés dans un tableau de bord, permettant de rendre compte de l'activité du CA et de son évolution dans le temps. Il en est de même pour le BCA et les comités stratégiques.

### **Absence d'évaluation des pratiques du CA**

L'art. 8.2 du règlement relatif à l'organisation des HUG prévoit que « *le CA procède à l'évaluation de son activité, notamment à l'occasion de séances extraordinaires, qu'il tient au moins une fois par an* ». Or, le CA n'a jamais procédé à une évaluation de ses pratiques, sous quelque forme que ce soit. La dernière évaluation remonte finalement au précédent rapport d'audit de la Cour en 2017<sup>45</sup>.

La Cour relève toutefois qu'un expert externe a été mandaté fin 2024 pour évaluer le fonctionnement du comité RH. Il s'agissait cependant d'une réponse à une crise plutôt qu'une démarche proactive d'amélioration continue. Des discussions ont également eu lieu en séance du BCA en avril 2025, puis en séance du CA en mai 2025 concernant une évaluation externe du fonctionnement global du CA. Une courte majorité des administrateurs s'y est opposée en invoquant principalement un mauvais calendrier en lien avec la présente intervention de Cour.

---

<sup>44</sup> Économiesuisse (2023).

<sup>45</sup> Rapport n° 120 du 18 septembre 2017, audit de gestion et de conformité relatif à la gouvernance des HUG, disponible librement sur le site internet de la Cour <https://cdc-ge.ch/publications/audit-de-gestion-et-de-conformite-portant-sur-la-gouvernance-des-hopitaux-universitaires-de-geneve/>.

## Recommandation n° 10 : Priorité : Moyenne<sup>46</sup> Mettre en place et suivre des indicateurs de performance du CA

Cette recommandation est liée au constat 7 « le CA ne mesure pas sa propre performance ».

La Cour recommande au **conseil d'administration des HUG** de mettre en place des indicateurs de performance de ses activités et d'en assurer un suivi régulier afin d'évaluer l'efficacité de son action et prendre, si besoin, des mesures d'amélioration.

### Modalités possibles :

- Définir des indicateurs clés liés à la performance du CA et ses différents organes (BCA et comités) ainsi que des objectifs/valeurs cibles associés (par exemple : taux de participation aux séances, nombre de séances, durée des séances, nombre de décisions par sujet, réactivité dans la prise de décision, nombre de suspens/dossiers reportés, impact des décisions sur l'institution, taux de réalisation des objectifs stratégiques, etc.) ;
- Mettre en place un suivi annuel de ces indicateurs dans un tableau de bord ;
- Prévoir chaque année, en séance du CA, une discussion sur l'évolution des indicateurs ;
- En fonction des résultats, ajuster les pratiques et les processus en vue d'améliorer la performance du CA ;
- Envisager une publication des indicateurs dans le rapport annuel des HUG.

### Livrables :

- Document décrivant les indicateurs de performance retenus et précisant leurs modalités de calcul ainsi que la fréquence de calcul et de suivi ;
- Tableaux de bord des indicateurs de performance ;
- PV de séances relatifs au suivi des indicateurs de performance ;
- Le cas échéant, la liste des mesures prises pour améliorer l'organisation et la performance du CA.

### Avantages attendus :

- La mise en place d'un pilotage structuré et objectivement mesurable des activités du CA et de ses différents organes ;
- Une transparence améliorée quant à l'efficacité du CA ;
- Une capacité renforcée à identifier les éventuels dysfonctionnements et axes d'amélioration.

Recommandation 10 :  acceptée  refusée

#### **Position du conseil d'administration des HUG :**

Le Conseil d'administration mettra en place des indicateurs de performance avec l'aide, au besoin, d'un expert.

<sup>46</sup> La priorité de cette recommandation est moyenne en raison de son impact modéré sur la gouvernance globale de l'institution. La mise en œuvre de cette recommandation permettra toutefois au CA d'être en mesure d'évaluer sa performance et in fine de s'améliorer, mais il ne s'agit pas d'une recommandation prioritaire.

## Recommandation n° 11 :

Priorité : Moyenne<sup>47</sup>

### Mettre en place un processus régulier d'évaluation du fonctionnement du CA

Cette recommandation est liée au constat 3 « faute d'exigences clairement définies, certaines compétences sont manquantes au sein du CA ».

La Cour recommande au **conseil d'administration des HUG** d'instaurer, conformément aux dispositions de son règlement d'organisation interne, un processus régulier d'évaluation de son fonctionnement et de sa performance afin de renforcer la transparence et favoriser une dynamique d'amélioration continue.

#### Modalités possibles :

- Définir la fréquence d'évaluation du CA (au minimum une fois par an) ;
- À chaque exercice, déterminer :
  - Les modalités de l'évaluation (auto-évaluation au travers d'un questionnaire à remplir par les administrateurs, auto-évaluation accompagnée par un expert externe, évaluation par un expert externe) ;
  - Le périmètre de l'évaluation (déroulement des séances, rôle du président, compétences, performance des comités, etc.).
- Mettre en œuvre les éventuelles actions.

#### Livrables :

- Décision du CA sur la fréquence de l'exercice d'évaluation de ses pratiques ;
- Décision du CA sur les modalités d'évaluation et son périmètre ;
- Rapport d'évaluation.

#### Avantages attendus :

- La mise en conformité avec le règlement d'organisation ;
- Un renforcement de la responsabilité et de l'engagement des administrateurs dans l'exercice de leurs fonctions ;
- Une identification des forces et des faiblesses du CA permettant la mise en œuvre de mesures correctives appropriées ;
- Une détection précoce et proactive des dysfonctionnements et des inefficiences ;
- Une amélioration de la performance du CA.

Recommandation 11 :  acceptée  refusée

#### **Position du conseil d'administration des HUG :**

Le Conseil d'administration mettra en place une procédure d'évaluation et d'autoévaluation annuelle avec l'aide, au besoin, d'un expert.

<sup>47</sup> La priorité de cette recommandation est moyenne en raison de son impact modéré sur la gouvernance globale de l'institution. La mise en œuvre de cette recommandation permettra toutefois au CA d'être en conformité avec son règlement et d'évaluer sa performance et in fine de s'améliorer, mais il ne s'agit pas d'une recommandation prioritaire.

## 4.8. Les modalités de surveillance du DSM ne sont pas assez structurées (Constat 8)

### Quel est le constat de la Cour ?

La Cour constate que ni la LOIDP ni la LEPM ne donnent de précisions quant aux modalités de surveillance des départements de tutelle sur les EPA. Chaque département développe ainsi ses propres exigences en matière de reporting devant être fourni par les EPA sous sa surveillance. Dans le cas des HUG, seul le contrat de prestations règle formellement les relations entre l'entité et le DSM<sup>48</sup>. Cependant, ce contrat ne concerne qu'un tiers des ressources de l'institution et ne couvre pas complètement les objectifs stratégiques de la politique cantonale de la santé ni la surveillance globale des HUG.

Dans ce contexte, le CA des HUG n'effectue pas de reporting régulier et systématique au DSM quant à l'alignement et l'atteinte de ses objectifs avec les politiques cantonales ni de rapport sur sa propre performance.

Ainsi, en vue d'exercer sa fonction de surveillance, le conseiller d'État chargé de la santé participe régulièrement aux séances du CA et mensuellement aux séances de coordination entre les HUG et l'OCS. Le DSM donne des instructions au CA par le biais de lettres de mission afin de préciser ses attentes générales, ses objectifs et ceux de l'État, mais sans expliciter le niveau de détail et la forme des réponses à apporter. De plus, l'aspect stratégique de certains sujets abordés dans ces lettres de missions est contesté par plusieurs interlocuteurs rencontrés par la Cour et sont interprétés comme relevant de l'opérationnel ou comme une intervention trop précoce du DSM sur certaines thématiques. En conséquence, un climat de méfiance, des incompréhensions et même des tensions sont apparus (particulièrement en début de législature) entre la DG, le CA et le DSM, mais également entre les administrateurs.

### Pourquoi ce constat est-il important ?

L'art. 1 ROIDP prévoit que « les départements s'assurent de la cohérence des objectifs stratégiques des institutions de droit public de la surveillance desquels ils sont chargés avec les objectifs du programme de législature et les objectifs inscrits dans les programmes du budget annuel de l'État ». En effet, il est important que le département de surveillance puisse s'assurer que les objectifs des entités autonomes soient alignés avec la politique globale du canton. Pour cela, il est nécessaire au préalable de fixer des objectifs stratégiques, puis les modalités de suivi de ces objectifs (notamment la fréquence et le format). La mise en place d'un reporting avec des indicateurs clés permet de garantir un flux d'information régulier, fiable et compréhensible par toutes les parties prenantes.

---

<sup>48</sup> Pour plus d'informations sur le suivi du contrat de prestations, la Cour renvoie le lecteur à son rapport n° 192 du 5 décembre 2024 sur le pilotage par l'État des missions d'intérêts général des HUG et l'IMAD, librement disponible sur le site internet de la Cour <https://cdc-ge.ch/publications/n-192-audit-de-performance-relatif-au-pilotage-par-letat-de-geneve-des-missions-dinteret-general-des-hug-et-de-limad/>.

## Ce qui appuie le constat de la Cour

### ***Absence d'un reporting systématisé au DSM sur les objectifs stratégiques***

L'art. 7 LOIPD prévoit que « *les objectifs stratégiques des institutions sont fixés par les lois qui les régissent, par les plans directeurs ou autres instruments de planification, par les contrats de prestations (...) ainsi que par les conventions d'objectifs* ». Les HUG sont ainsi au bénéfice d'un contrat de prestations quadriennal avec l'État de Genève. Le contrat actuellement en vigueur couvre la période 2024-2027 et a été ratifié par le Grand Conseil le 1<sup>er</sup> mars 2024 par le biais de la loi 13386. Il porte sur le financement des missions d'intérêt général (MIG), d'enseignement et de recherche. En 2024, le montant de l'indemnité était de 744 millions F, ce qui représente environ un tiers de revenus totaux des HUG<sup>49</sup>.

En contrepartie, les engagements des HUG portent « *sur les prestations fournies, sur la performance en termes de qualité et de coûts, sur l'atteinte des objectifs fixés, sur l'utilisation des ressources et sur l'avancement du plan stratégique 20+5* ». Des objectifs associés d'indicateurs de performance ont été formellement assignés aux HUG dans l'annexe au contrat. Il s'agit principalement d'indicateurs opérationnels, portant sur la qualité des soins (par exemple le taux d'infection nosocomiale ou le taux de réadmissions potentiellement évitables), les processus et l'organisation (comme les durées moyennes de séjour et le nombre de cas pris en charge dans le cadre des MIG) ainsi que les finances et les ressources humaines (par exemple, le taux de couverture hospitalier SwissDRG ou encore le taux d'absentéisme). En revanche, il n'y a aucun indicateur dans le contrat de prestation (ni dans aucun autre document entre le DSM et les HUG) lié à l'atteinte des objectifs du plan stratégique 20+5 alors même que le contrat de prestations précise que « *les HUG prennent les mesures ad hoc afin d'atteindre les objectifs fixés dans le plan* ». Il n'y a pas non plus d'indicateurs en lien direct avec la politique de la santé ou liés à la gouvernance des HUG et au fonctionnement du CA, tels que le taux de participation des membres, l'évolution de la rémunération des membres du CA, etc.

### ***Une surveillance multiple, mais désordonnée, du DSM générant des incompréhensions***

L'absence d'indicateurs et d'un reporting systématique ne signifie pas que le DSM n'exerce pas de surveillance, mais cela crée des incompréhensions au sein du CA. En effet, la surveillance du département de tutelle n'est pas comprise de la même manière par tous les administrateurs. Bien que les deux tiers des administrateurs ayant répondu au questionnaire de la Cour (12 sur 18 répondants) jugent la surveillance du DSM comme adéquate, les entretiens montrent des opinions parfois très divergentes sur le dispositif de surveillance : « *un cadre posé* » ; « *les limites de la surveillance sont mal définies* » ; « *surveillance pas transparente* » ; « *une présence nécessaire et utile* » ; « *pas de surveillance* » ; « *ingérence* » ; « *intrusif* ». Cela atteste d'un besoin de clarifier les modalités de la surveillance du DSM vers le CA des HUG.

---

<sup>49</sup> Hôpitaux Universitaires Genevois (2025), *États financiers relatifs aux comptes de l'exercice 2024*, p.3, <https://panorama.hug.ch/sites/default/files/2025-03/hug-etats-financiers-2024.pdf>

La surveillance du DSM s'exerce aujourd'hui au travers de plusieurs mécanismes, pas coordonnés entre eux :

- La présence du conseiller d'État aux séances mensuelles du CA ;
- Les séances de coordination mensuelles entre les HUG et l'OCS ;
- Le suivi du contrat de prestations<sup>50</sup> ;
- L'envoi de lettres de mission ou de courriels ;
- L'interpellation directe par le conseiller d'État d'administrateurs ou de hauts cadres.

Ainsi le CA reçoit régulièrement des instructions du département sur divers sujets, mais sans précision quant aux modalités, niveau de détail et format de réponse attendue. Par exemple, la première lettre de mission, envoyée par le conseiller d'État en mars 2024, mentionnait de « *rendre rapport sur ces éléments* » qui comprenait des sujets tels que la gouvernance, les finances, le partenariat social ainsi que le recrutement du directeur général. Comme la lettre de mission ne précisait pas les modalités attendues, les membres du CA ont eu des difficultés à se mettre d'accord sur la manière de traiter les sujets et les réponses à apporter. Finalement, ce sont les comités stratégiques du CA qui se sont occupés de répondre sur les sujets qui les concernaient directement, en allant parfois trop dans l'opérationnel. Le CA n'a d'ailleurs jamais approuvé dans son ensemble la réponse envoyée au DSM. À titre d'illustration, le sujet du partenariat social, confié au comité stratégique RH, a été source de tensions, ses membres ne s'accordant pas sur la méthode à suivre pour répondre à la lettre de mission (audition des partenaires sociaux à la place de la direction générale) ni sur le contenu de la réponse.

Bien que les questionnements du DSM puissent revêtir une dimension stratégique, ils vont parfois trop loin dans l'opérationnel et contribuent à brouiller le positionnement du département, du CA et de la DG. Ainsi l'implication du DSM dans certains sujets (tels que les conditions de travail des brancardiers, le développement opérationnel d'un centre de transplantation ou encore l'organisation du service propreté et hygiène) peut relever de la gestion courante et peut ainsi être considérée comme trop précoce ou être vécue comme de l'ingérence opérationnelle.

---

<sup>50</sup> Pour plus d'informations sur le suivi du contrat de prestations, la Cour renvoie le lecteur à son rapport n° 192 du 5 décembre 2024 sur le pilotage par l'État des missions d'intérêts général des HUG et l'IMAD, librement disponible sur le site internet de la Cour <https://cdc-ge.ch/publications/n-192-audit-de-performance-relatif-au-pilotage-par-letat-de-geneve-des-missions-dinteret-general-des-hug-et-de-limad/>.

## Recommandation n° 12 :

Priorité : Élevée<sup>51</sup>

### Clarifier les modalités d'échanges, de suivi et de surveillance entre le DSM et les HUG

*Cette recommandation est liée au constat 8 « les modalités de surveillance du DSM ne sont pas assez structurées ».*

La Cour recommande **au département de la santé et des mobilités**, en collaboration avec le conseil d'administration des HUG, de clarifier les modalités d'échange, de suivi et de surveillance entre le département de tutelle et les HUG. Il s'agira notamment de fixer des objectifs stratégiques pour garantir un alignement avec la politique cantonale de la santé et veiller à l'intérêt public et d'en assurer un suivi régulier.

#### Modalités possibles :

- S'inspirer des pratiques de la Confédération en matière de surveillance des entités autonomes. L'administration fédérale des finances met notamment à disposition un modèle pour établir les objectifs stratégiques des entités de la Confédération devenus autonomes<sup>52</sup>. Le modèle se décompose en plusieurs catégories d'objectifs, dont les priorités stratégiques, les objectifs financiers, les objectifs en matière de personnel et les collaborations et coopérations. En outre, la Confédération impose l'établissement et la publication d'un rapport annuel sur l'atteinte des objectifs stratégiques ;
- Définir, en collaboration avec le CA des HUG, des objectifs, indicateurs et valeurs cibles qui feront l'objet d'un reporting régulier des HUG vers le DSM. La Cour préconise deux axes pour le reporting :
  - Un axe pour mesurer l'atteinte des objectifs des politiques publiques (notamment en lien avec la politique de la santé et les politiques publiques plus générale en lien avec la gestion des ressources humaines et des finances). Les objectifs et indicateurs devront être dissociés de ceux du contrat de prestations, déjà formalisés et suivis par des commissions dédiées ;
  - Et un autre axe pour évaluer le fonctionnement du CA. Les indicateurs élaborés par le CA dans le cadre de la *recommandation 10* pourront notamment être discutés, puis communiqués au DSM.
- Définir les modalités de reporting (responsabilités, fréquence, période concernée, informations à communiquer, format, etc.).

#### Livrables :

- Document décrivant les objectifs, indicateurs et valeurs cibles retenus et précisant leurs modalités de calcul ainsi que la fréquence de calcul et de suivi ;
- Tableaux de bord des objectifs et indicateurs ;
- PV de séances relatifs au suivi des objectifs et indicateurs.

---

<sup>51</sup> La priorité de cette recommandation est élevée, car sa mise en œuvre contribuera à améliorer significativement l'atteinte des objectifs stratégiques de politique publique et garantira une surveillance appropriée du CA des HUG.

<sup>52</sup> Plus d'informations sur les pratiques de la Confédération en matière de gouvernement d'entreprises des établissements autonomes sous le lien suivant : <https://www.efv.admin.ch/fr/bases-gouvernement-entreprise#2-Mod%C3%A8le-de-gestion-et-principes-directeurs>.

**Avantages attendus :**

- Un positionnement stratégique aligné entre le DSM et les HUG ;
- Des objectifs clairs et partagés ;
- Une surveillance accrue et adaptée par le DSM sans ingérence dans l'opérationnel ;
- Un climat de confiance et de relations apaisées.

*Recommandation 12* :  acceptée  refusée

**Position du département de la santé et des mobilités :**

Le département de la santé et des mobilités (DSM) s'engage, en y adossant un dispositif ad hoc et en collaboration avec le Conseil d'administration (CA) des HUG, à poursuivre ce qu'il a entrepris depuis le début de la législature au travers de sa lettre de missions, qui visait à définir des objectifs communs, alignés sur la politique cantonale de la santé et dans le respect du cadre budgétaire.

Ce dispositif précisera les modalités et la fréquence de reporting ainsi que les indicateurs de suivi permettant d'assurer une surveillance adaptée.

## 5. Degré de priorité des recommandations

Le degré de priorité de mise en œuvre des recommandations permet de hiérarchiser les recommandations de la Cour par priorité et de mettre en avant de façon explicite ce qui est important.

La Cour a fixé quatre degrés de priorité :

- Très élevé
- Élevé
- Moyen
- Faible

Cette hiérarchisation est réalisée en fonction de six critères, mobilisés en fonction des objectifs de la mission :

- Favoriser l'atteinte de l'objectif de la politique publique ;
- Amélioration des prestations délivrées ;
- Amélioration de la performance des processus ;
- Amélioration de la gouvernance ;
- Risques à couvrir ;
- Maîtrise des coûts.

Les critères utilisés dans le cadre de la présente mission sont détaillés dans la synthèse au chapitre « *tableau récapitulatif des recommandations* ».

## 6. Remerciements

La Cour remercie les HUG, tant les membres du CA que les collaborateurs rencontrés ainsi que le DSM pour leur disponibilité et la qualité des échanges.

L'audit a été terminé en septembre 2025. Le rapport complet a été transmis au président du CA, au conseiller d'État chargé du DSM et au président du CE le 9 octobre 2025, pour observations. Les observations des audités ont été dûment reproduites dans le rapport.

La synthèse a été rédigée après réception des observations de l'audité.

Genève, le 14 novembre 2025

Sophie FORSTER CARBONNIER  
Magistrate titulaire

Fabien MANGILLI  
Magistrat titulaire

Frédéric VARONE  
Magistrat suppléant



Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes.



Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

La Cour des comptes garantit l'anonymat des personnes qui lui transmettent des informations.

Vous pouvez prendre contact avec la Cour des comptes par téléphone, courrier postal ou électronique.

**Cour des comptes**

Route de Chêne 54, 1208 Genève | 022 388 77 90

[info@cdc-ge.ch](mailto:info@cdc-ge.ch) | [www.cdc-ge.ch](http://www.cdc-ge.ch)