

Gouvernance des HUG

Rapport n°199

14 novembre 2025

SYNTHÈSE

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 | www.cdc-ge.ch

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 2017¹ 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 ?

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

¹ 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/>.

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'intérêts² 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 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.

² 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.

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 DSM³. 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.

³ 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 priorité⁴ :	
- 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

⁴ 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.

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 | www.cdc-ge.ch