

*Projet présenté par le Conseil d'Etat*

*Date de dépôt: 29 octobre 2004*

*Messagerie*

- a) **PL 9412**      **Projet de loi modifiant la loi sur la Banque cantonale de Genève (D 2 25)**
  
- b) **M 1239-A**      **Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la motion de M<sup>me</sup> et MM. Loly Bolay, Bernard Clerc, Christian Grobet, Jean Spielmann, Pierre Vanek sur les opérations à gros risques de la Banque cantonale**
  
- c) **M 1319-A**      **Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la motion de M<sup>mes</sup> et MM. Bernard Annen, Charles Beer, Claude Blanc, Marie-Françoise De Tassigny, Jean-Pierre Gardiol, Janine Hagmann, Chaïm Nissim, Jean-Marc Odier, Christine Sayegh, Walter Spinucci, Alberto Velasco, Georges Krebs, Philippe Glatz pour la définition des attentes du Conseil d'Etat dans le rôle et la gestion des priorités de la Banque Cantonale de Genève**
  
- d) **M 1450-A**      **Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la motion de M<sup>me</sup> et MM. Alain Charbonnier, Véronique Pürro, Antonio Hodgers, Ueli Leuenberger, Jean-Claude Dessuet, Jean-Michel Gros relative à la composition du conseil d'administration de la BCGe**

- e) **RD 355-A** **Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur rapport de la Commission d'enquête parlementaire « Banque Cantonale de Genève » chargée d'étudier les affaires « Stäubli » et Sécheron de la BCG**
- f) **Q 3569-A** **Réponse du Conseil d'Etat au Grand Conseil à la Question écrite de M. Pierre Weiss : Comment le Conseil d'Etat prépare-t-il l'avenir de la Banque cantonale genevoise (BCGe)?**

## **Projet de loi**

### **modifiant la loi sur la Banque cantonale de Genève (D 2 25)**

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

#### **Art. 1 Modifications**

La loi sur la Banque cantonale de Genève, du 24 juin 1993, est modifiée  
comme suit :

#### **Art. 5, al. 4 (nouvelle teneur)**

<sup>4</sup> Le conseil d'administration assisté, le cas échéant, de la direction générale  
informe régulièrement le Conseil d'Etat de la marche des affaires de la  
banque. Le Conseil d'Etat peut demander toute information et tout rapport sur  
les affaires de celle-ci, y compris le rapports de l'organe de révision externe et  
de l'organe de l'audit interne, à l'exclusion de tout élément qui relève du  
secret bancaire.

#### **Art. 10, lettre c (abrogée), les lettres d à f anciennes devenant les lettre c à e**

#### **Art. 12 Compétences du conseil d'administration (nouvelle teneur)**

<sup>1</sup> Le conseil d'administration détermine la politique générale de la banque et  
la nature de ses activités en fonction des objectifs définis par la loi, tout en  
veillant à la réalisation de son but, tel qu'il est défini à l'article 2.

<sup>2</sup> Il est chargé de la haute direction et de la haute surveillance de la banque  
sous réserve des prérogatives de la Commission fédérale des banques.

<sup>3</sup> Il surveille la direction générale afin de s'assurer qu'elle agit conformément  
au droit fédéral et cantonal en la matière, aux statuts, règlements et  
procédures internes.

<sup>4</sup> Il adopte les règlements internes et les directives relatives à l'activité de la  
banque.

<sup>5</sup> Il adopte les normes qui prévalent en matière d'octroi de crédit, veille à leur application et exerce un droit de veto sur les gros risques au sens de l'article 21, alinéa 1, de l'ordonnance sur les banques et les caisses d'épargne, du 17 mai 1972. De plus, il exerce aussi un droit de veto pour les affaires qui dérogent aux normes qu'il a fixées.

<sup>6</sup> Il fixe les principes du contrôle interne et de la gestion des risques. Le président du conseil, la direction générale, le comité de contrôle et l'organe de révision externe doivent lui fournir toute information lui permettant d'exercer sa haute surveillance, notamment sur la marche des affaires et activités des différents secteurs, y compris les filiales.

<sup>7</sup> Il peut désigner en son sein des comités permanents ou ad hoc, chargés d'examiner les diverses activités de la banque et de lui faire rapport. Leur cahier des charges fait l'objet d'une annexe au règlement de gestion et d'organisation de la banque.

<sup>8</sup> Il évalue périodiquement les moyens d'information, leur contenu et l'adéquation de ceux-ci à ses besoins. Il met en place un système d'information entre les organes de la banque dont le président du conseil est le garant.

## **Art. 12A Qualifications et composition du conseil d'administration (nouveau)**

<sup>1</sup> Le conseil d'administration comprend des membres aux compétences spécifiques tant dans les domaines bancaire, économique que juridique. Sa composition devrait refléter, dans la mesure du possible, les différentes tendances de la vie économique et sociale du canton. Les membres doivent exercer leur mandat de manière indépendante et ne pas avoir de conflits d'intérêts dans cette activité.

<sup>2</sup> Le conseil d'administration se réunit 12 fois par an au moins. Ses membres doivent pouvoir consulter les dossiers relatifs aux points portés à l'ordre du jour dans un délai fixé par le règlement de ce conseil, mais au plus tard 24 heures avant l'ouverture de la séance.

<sup>3</sup> Le conseil d'administration se compose de 9 membres et comprend :

- a) 7 membres représentant l'actionnariat nominatif, dont 4 désignés pour le canton par le Conseil d'Etat et 3 désignés conformément à l'article 13 par les communes, dont 2 par la Ville de Genève et 1 par les autres communes;
- b) 2 membres représentant l'actionnariat au porteur et élus par lui.

<sup>4</sup> Le Conseil d'Etat désigne le président parmi les administrateurs. Le cahier des charges du président est établi par le règlement d'organisation et de gestion de la banque.

<sup>5</sup> La durée d'un mandat d'administrateur est de 4 ans et ne peut être renouvelée qu'à deux reprises. En cas d'entrée en fonctions en cours de période administrative, la durée du mandat est limitée à l'échéance de celle-ci.

<sup>6</sup> Le mandat d'administrateur prend fin au plus tard le jour de l'assemblée générale qui suit la date à laquelle il atteint l'âge de 70 ans révolus.

<sup>7</sup> Le président et l'administrateur ne peuvent exercer une charge à plein temps au sein d'un exécutif cantonal ou communal ; il ne peut appartenir à l'administration, à la direction, à la gestion opérationnelle ou à l'organe de révision d'une autre banque.

<sup>8</sup> La nomination des membres du conseil fait l'objet d'un arrêté du Conseil d'Etat. Les administrateurs représentant l'actionnariat nominatif doivent être désignés jusqu'au 31 mars précédent l'assemblée générale, qui procède à la désignation des administrateurs représentant l'actionnariat au porteur.

## **Art. 14 (abrogé)**

### **Art. 14A, al. 2, 3 et 4 (nouvelle teneur)**

<sup>2</sup> Le comité de contrôle se réunit en principe tous les quinze jours au moins. Il supervise le respect des dispositions légales, statutaires et réglementaires applicables à la banque et à ses filiales, ainsi que des usages bancaires. Il assure la liaison et la coordination entre le conseil d'administration, l'audit interne et l'organe de contrôle externe. Il donne au conseil d'administration son préavis sur la nomination du chef de l'audit interne et de ses collaborateurs, sur le cahier des charges et sur le programme de travail de celui-ci, en coordination avec celui de l'organe de révision externe.

<sup>3</sup> Le comité de contrôle peut charger l'audit interne de toute opération de contrôle ou procéder lui-même à des contrôles sur toute l'activité de la banque, y compris celle de ses filiales. Il prend connaissance des rapports de révision de l'audit interne et de l'organe de révision externe. Il a accès en tout temps à tous les dossiers de la révision externe, dont ceux portés à l'ordre du jour du conseil d'administration. Les convocations du conseil d'administration, la liste des objets qui lui sont soumis, ses procès-verbaux, ainsi que ceux de la direction générale et des organes de révision lui sont communiqués.

<sup>4</sup> Le comité de contrôle donne son préavis sur toutes les décisions de la compétence du conseil d'administration en matière de contrôle et de révision. Il peut également faire des propositions à cet organe.

**Art. 15 Direction générale (nouvelle teneur)**

Les membres de la direction générale sont désignés par le conseil d'administration.

**Art. 16 Organe de révision externe (nouvelle teneur)**

L'assemblée générale des actionnaires nomme chaque année une société spécialisée dans la révision bancaire comme organe de révision au sens du code des obligations. Le conseil d'administration désigne au début de chaque année avec l'agrément de la Commission fédérale des banques la même société comme organe de révision bancaire selon la loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne, du 8 novembre 1934. Les rapports de l'organe de révision externe sont communiqués au comité de contrôle et au conseil d'administration. Ils sont également transmis au Conseil d'Etat à l'exclusion de tout élément soumis au secret bancaire.

**Art. 16A Audit interne (intitulé) et al. 6 ( nouvelle teneur)**

<sup>6</sup> Le conseil d'administration et le comité de contrôle approuvent un plan triennal des tâches à accomplir par l'audit interne pour couvrir l'intégralité des contrôles jugés nécessaires. Sur cette base, il est établi annuellement un plan des tâches à accomplir pendant l'exercice à venir. Le conseil d'administration, le comité de contrôle et le cas échéant avec l'accord du conseil d'administration, la direction générale, peuvent à tout moment charger l'audit interne de toute opération de contrôle qu'ils estiment utile.

**Art. 16B, al. 1 et 2 (nouvelle teneur)**

<sup>1</sup> Les administrateurs, les membres de la direction générale et les membres de leur famille (conjoint et parents en ligne directe) ayant un lien de parenté direct, tel que défini dans les statuts de la banque, ne peuvent pas, après leur entrée en fonction, bénéficier de nouveaux crédits de la banque si ce n'est pour des crédits Lombard ou hypothécaires affectés à leur logement personnel, ratifiés par le comité de contrôle.

<sup>2</sup> Le conseil d'administration établit et tient à jour un registre des liens d'intérêts des membres du conseil d'administration, de la direction générale et du comité de contrôle de la banque.

**Art. 2      Entrée en vigueur**

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

Certifié conforme  
Le chancelier d'Etat : Robert Hensler

## **EXPOSÉ DES MOTIFS**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

### **I) PRESENTATION DU PROJET DE LOI**

#### **A) INTRODUCTION**

Le projet de loi qui vous est présenté a pour but de concrétiser des expériences vécues au sein des organes de la Banque cantonale de Genève (ci-après la Banque), tels qu'ils ont été créés tant en 1993 (conseil d'administration) qu'en 2000 (comité de contrôle et organe de contrôle interne (audit interne)). Il est la suite logique d'une réflexion à laquelle s'adonnent toutes les sociétés, celle de comparer leurs structures avec celles souhaitées dans le cadre du « corporate governance », sorte de code de bonne conduite.

A cette appellation anglo-saxonne, on peut donner notamment la définition suivante : « Le corporate governance est l'ensemble des principes et des règles d'organisation, de comportement et de transparence visant à assurer – dans l'optique de la protection des actionnaires – l'équilibre entre la direction et le contrôle de l'entreprise à l'échelon le plus élevé, tout en respectant la capacité de décision et l'efficacité de la conduite » (voir : Anne Héritier Lachat, « Corporate governance, quo vadis ? » dans *Semaine judiciaire* n° 8, août 2002, p. 207). En Suisse, les principes de Corporate governance sont codifiés depuis 2002 dans le *Code suisse de bonne pratique* publié par economiesuisse ainsi que dans des directives de la Bourse suisse.

S'il est exact que la Banque cantonale de Genève, société anonyme de droit public au sens de l'article 763 CO, n'est pas soumise aux règles du CO applicables aux sociétés anonymes en général, elle en adopte toutefois les structures ou organes avec leurs compétences. Il paraît logique que la Banque cantonale de Genève s'inspire, dans sa législation et sa réglementation, des principes du CO régissant les sociétés anonymes.

Le conseil d'administration de la banque, conscient des changements voyant le jour dans le cadre des sociétés anonymes cotées en Bourse appliquant les principes du « corporate governance » s'est déjà, dans une mesure compatible avec la loi régissant la banque et ses statuts, orienté vers les réformes qui sont proposées aujourd'hui (répartition des tâches entre le comité de banque et le conseil en vue d'une suppression du comité).



Les principales modifications proposées par le projet de loi concernent la suppression du comité de banque. Cette suppression entraîne une redistribution des compétences entre le conseil d'administration et les autres organes ; elle implique aussi une recomposition du conseil d'administration en fonction de ses nouvelles responsabilités. L'une des conséquences qui en résulte est la réduction du nombre des membres du conseil d'administration. Le projet de loi, par ailleurs, confirme l'existence du comité de contrôle.

## **Présentation des principales modifications**

### **a) Suppression du comité de banque et nouvelles compétences du conseil d'administration (art. 10 et 12)**

#### **1. Suppression du comité de banque**

Dans la loi actuelle, le comité de banque est composé de 7 administrateurs, membres aussi du conseil. En effet, tant les administrateurs, membres du comité de banque, que ceux n'exerçant leur fonction qu'au sein du conseil considèrent cette double structure mauvaise. Il en ressort une information inégale entre les administrateurs, une faible participation des membres du comité aux discussions du conseil, une perte de temps en raison de répétitions, une difficulté à percevoir la responsabilité réelle des membres du conseil, une impossibilité du conseil de surveiller réellement l'activité du comité de banque et de ce fait de la direction générale, un manque d'efficacité et un coût élevé résultant de doublons. Dans le canton de Vaud, le comité de la banque cantonale vaudoise a été supprimé pour les mêmes motifs par la loi du 25 juin 2002. La loi organisant la banque cantonale vaudoise comprend en son article 9 les mêmes organes que ceux prévus dans ce projet à l'article 10 pour la Banque cantonale de Genève.

#### **2. Compétences du conseil d'administration (art. 12)**

Il s'agit de compléter dans la loi la liste des compétences du conseil d'administration, notamment en raison de la suppression du comité de banque. Les activités du conseil sont désormais recentrées sur l'essentiel.

Etant l'organe exécutif suprême, il est précisé que le conseil est chargé de la haute surveillance et de la haute direction de la banque.

**b) Qualifications et composition du conseil d'administration (art. 12A)****1. Qualifications (art. 12A al. 1)**

Le bon fonctionnement de l'établissement relève des qualités des personnes qui composent ses organes. Le « corporate governance » définit les compétences du conseil comme suit : « *Le conseil est composé de personnes dotées des aptitudes nécessaires pour garantir la formation de décisions dans le cadre d'un échange de vue critique avec la direction* ». (Voir op. cit. p. 218.)

**2. Composition du conseil d'administration (art. 12A, al. 3)**

En raison de la suppression du comité de banque, la composition du conseil doit être révisée. La taille actuelle du conseil, composé de 15 membres, ne permet pas une bonne transmission des informations et un recentrage des débats sur l'essentiel.

**c) Audit interne**

Le contrôle interne est qualifié d'audit interne pour éviter toute confusion avec le comité de contrôle qui est un organe de la banque alors que l'audit interne est un service de la banque.

**B) COMMENTAIRE PAR ARTICLES****Ad art. 5 (Surveillance)**

A l'alinéa 4, il s'agit de supprimer le comité de banque qui disparaît des organes de la banque. Le conseil d'administration est chargé désormais – avec la direction générale – d'informer régulièrement le Conseil d'Etat.

Le terme « d'organe de contrôle interne » a été remplacé par celui « d'audit interne » qu'on retrouve à l'article 16A du projet.

**Ad art. 10 (Organes de la banque)**

La lettre c, dans la teneur actuelle de la loi, qui mentionne comme organe de la banque le « comité de banque » est abrogée puisque le comité de banque disparaît des organes de la banque. Les lettres d à f sont donc décalées de c à e.

Les motifs de suppression du comité de banque sont développés sous article 14 (abrogé).

## **Ad art. 12 Compétences du conseil d'administration (nouvelle teneur)**

Organe exécutif suprême, le conseil d'administration est chargé de la haute surveillance et de la haute direction de la banque ; la haute direction est une notion qui se trouvait jusqu'ici seulement à l'article 16 des statuts. Reprenant les compétences du comité de banque, le conseil exerce désormais directement la surveillance de la gestion, déléguée dans le droit actuel au comité de banque.

Le présent projet fait référence au droit de veto du conseil dans le cadre des gros risques au sens de l'article 21, alinéa 1, de l'ordonnance fédérale sur les banques et les caisses d'épargne, du 17 mai 1972.

Il faut distinguer « les gros risques » au sens du droit fédéral qui représentent un gros volume de crédits, des « grands risques » pour lesquels le conseil a aussi un droit de veto et qui sont définis selon les probabilités de pertes.

Comme dans toute société, le conseil d'administration fixe les principes du contrôle interne.

Le projet précise la collaboration du comité de contrôle et de l'organe de révision externe avec le conseil afin de permettre à ce dernier de disposer de toutes les informations nécessaires à l'exercice de son mandat.

Dans le cadre des principes du « corporate governance », on insiste sur la nécessité de désigner des comités spécialisés pour permettre au conseil d'exercer ses compétences. C'est en effet aussi par l'intermédiaire de comités comprenant des personnes très qualifiées dans un domaine précis que le conseil pourra fournir un travail optimal (comité de contrôle, comité de rémunération, comité de nomination par exemple). Le conseil sera ainsi mieux à même d'exercer les tâches aujourd'hui dévolues au comité de banque. Pour des raisons de « secret bancaire », ces comités sont constitués à l'intérieur du conseil.

Le « corporate governance » s'intéresse à la transparence au sein de la société et donc à la qualité du système d'information. C'est pourquoi le projet de loi insiste sur l'évaluation des moyens d'information et la nécessité de mettre en place au sein de l'établissement un système d'information dont le président du conseil est le garant. Renseigner les actionnaires que sont les collectivités publiques, est aussi un moyen pour l'Etat d'exercer sa surveillance au sens de l'article 5, alinéas 3 et 4, de la loi et au travers de son actionnariat.

## **Ad art. 12 A Qualifications et composition de conseil d'administration** **(nouveau)**

### **Qualifications des membres du conseil (art. 12A al. 1)**

Le bon fonctionnement de l'établissement relève des qualités des personnes qui composent ses organes. Le « corporate governance » définit les compétences du conseil ainsi : « *Le conseil est composé de personnes dotées des aptitudes nécessaires pour garantir la formation de décisions dans le cadre d'un échange de vue critique avec la direction* ». (Voir *op. cit.* p. 207.) La loi actuelle insiste déjà sur les compétences des administrateurs. Le présent projet reprend la définition actuelle en la complétant de connaissances bancaires. On attend, comme dans le texte actuel, des administrateurs, une bonne connaissance de la vie économique et sociale du canton. Le projet insiste sur l'indépendance des administrateurs, indépendance d'esprit et d'approche des problèmes très importants quels que soient la formation, le milieu habituel de travail, l'appartenance politique ou locale de l'administrateur.

Le « corporate gouvernance » établit le principe de l'indépendance des membres participant aux organes de la société. Bien que l'article 16B de la loi actuelle traite des incompatibilités, il est apparu utile de préciser à l'article 12 A, alinéa 1 *in fine* que les administrateurs devaient être indépendants dans leur gestion, leur rémunération et ne pas avoir de conflits d'intérêts dans l'exercice de leur activité auprès de la banque.

### **Composition du conseil (d'administration : art. 12A al. 3)**

En raison de la suppression du comité de banque, la composition du conseil doit être révisée. La taille actuelle du conseil, composé de 15 membres, est trop importante eu égard aux tâches qui lui sont désormais dévolues.

En prévoyant à l'article 12A, alinéa 2, 9 membres, ce nombre rend possible l'exercice des tâches mentionnées à l'article 12 et permettra d'éviter les inconvénients qui résultaient de la double structure (conseil d'administration et comité de banque). Le nombre moyen des membres des conseils d'administration des banques cantonales se situe actuellement à 10 membres et les principes du « corporate governance » tendent à promouvoir une diminution du nombre de membres, tout en précisant que le nombre idéal dépend des exigences de l'entreprise concernée.

Le projet veut préserver les intérêts des communes dont la Ville de Genève (fondatrice de la banque hypothécaire), actionnaires pour une part non négligeable, en leur attribuant 3 sièges.

La fréquence des séances du conseil n'a pas été modifiée dans le projet et reprend l'alinéa 2 de l'article 12 teneur actuelle.

En ce qui concerne les membres représentant l'actionnariat au porteur, qui sont au nombre de 4 actuellement, désignés conformément à l'article 12, alinéa 3, lettre b, teneur actuelle de la loi, soit en proportion du nombre des actions au porteur émises par rapport aux actions nominatives, il est proposé de limiter leur représentation à deux. Cette limitation est rendue nécessaire si l'on veut une banque administrée par un nombre raisonnable d'administrateurs.

La durée des mandats de président et d'administrateur, leurs nominations, l'incompatibilité de ces charges avec d'autres activités, sont des dispositions reprises tant de l'article 12 actuel, traitant du conseil que de l'article 14 actuel concernant le comité de banque. Toutefois, le président étant de fait aussi administrateur, le nouveau libellé limite la totalité de sa présence au conseil d'administration à 12 ans au maximum.

En matière d'incompatibilité, l'alinéa 7 reprend en partie le contenu des articles 12, alinéa 7 (conseil d'administration), et 14, alinéa 4, actuels (comité de banque) traitant des incompatibilités dans le cadre de la fonction d'administrateur, exigences qu'on retrouve d'ailleurs dans certains conseils de banques cantonales. La loi sur la Banque cantonale du Valais, du 1<sup>er</sup> octobre 1991 prévoit en son article 24, alinéa 2, en matière d'incompatibilités : « *..les membres du conseil d'administration, de la direction générale et le réviseur interne (inspectorat) ne peuvent faire partie des employés, mandataires ou organes d'autres instituts financiers. Le conseil d'administration peut autoriser des exceptions dans des cas particuliers.* » La loi sur la Banque cantonale neuchâteloise, du 28 septembre 1998, en son article 32, traite des incompatibilités comme suit : « *Les membres du conseil d'administration, du comité de banque, de la direction et de l'inspectorat ainsi que les censeurs ne*

*peuvent faire partie des organes ou du personnel d'autres établissements soumis à la loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne.»* L'article 14 de la loi sur la Banque cantonale du canton de Zurich, du 28 septembre 1997, prévoit : « *Die Mitglieder des Regierungsrates, des Obergerichts und des Verwaltungsgerichts sowie Mitglieder von Steuerbehörden, Steuerbeamte und für andere Banken tätige Personen dürfen den Bankorganen nicht angehören. Vereinbar mit der Zugehörigkeit zu einem Bankorgan ist dagegen die Tätigkeit in Finanzinstituten, an denen die Bank beteiligt ist.* » La loi organisant la Banque cantonale vaudoise dans sa modification du 25 juin 2002 a limité les incompatibilités pour la direction générale seulement en disant en son article 17 : « *Son président et ses membres doivent tout leur temps à la banque. Avec l'accord du conseil d'administration, ils peuvent accepter des mandats ou fonctions dans des sociétés à but économique, lorsque l'intérêt de la Banque l'exige.* » La loi sur la Banque cantonale du canton de Fribourg, du 22 novembre 1988, prévoit aussi des incompatibilités pour la direction générale seulement : « *Les membres de la direction générale ne peuvent faire partie des ordres législatifs et exécutifs cantonaux, de l'administration cantonale ni du pouvoir judiciaire; ils ne peuvent exercer aucune autre activité commerciale ou industrielle.* »

#### **Ad Art. 14 Comité de banque (abrogé)**

Dans la loi actuelle, le comité de banque est composé de 7 administrateurs, membres aussi du conseil. En effet, tant les administrateurs, membres du comité de banque que ceux n'exerçant leur fonction qu'au sein du conseil considèrent cette double structure mauvaise. Il en ressort une information inégale entre les administrateurs, une faible participation des membres du comité aux discussions du conseil, une perte de temps en raison de répétitions, une difficulté à percevoir la responsabilité réelle des membres du conseil. Le conseil doit s'élever à une surveillance plus haute qu'effectuer des tâches opérationnelles qui sont du ressort de la direction générale seulement, et éviter ainsi que ce qui pouvait se passer avec le comité de banque, soit que le conseil exerce, sur certains points, des activités de la direction générale. Avec un comité de banque, le conseil est dans l'impossibilité de surveiller réellement l'activité du comité de banque et de ce fait de la direction générale, compte tenu que le conseil doit avoir un rôle de haute surveillance seulement.

Dans le canton de Vaud, le comité de la Banque cantonale vaudoise a été supprimé pour les mêmes motifs par la loi du 25 juin 2002. La loi organisant la Banque cantonale vaudoise comprend en son article 9 les mêmes organes que ceux prévus dans ce projet à l'article 10 pour la Banque cantonale de Genève. Les compétences du comité de banque sont reprises par le conseil d'administration lui-même. Elles figureront intégralement dans les statuts. D'ailleurs l'article 14, alinéa 6, de la loi actuelle ne mentionne pour le comité de banque qu'une compétence en matière d'octroi de crédit. Or, cette compétence, du ressort désormais du conseil d'administration lui-même, figure dans la loi, à l'article 12, alinéa 3, compétences du conseil d'administration, nouvelle teneur.

### **Ad art. 14 A Comité de contrôle, alinéas 2, 3 et 4 (nouvelle teneur)**

Pour ce qui concerne l'activité en général du comité de contrôle, on peut rappeler que la dénomination « comité de contrôle » est propre à la banque cantonale genevoise. Le comité de contrôle est un comité qu'on retrouve sous ce nom dans le code suisse de bonne pratique, dans le cadre des principes du gouvernement d'entreprise, publiés par economiesuisse.

Le comité de contrôle recouvre les fonctions d'un comité d'audit complétée par des responsabilités de surveillance liées à la responsabilité de l'Etat de Genève à l'égard de la banque.

Les modifications de l'alinéa 2 consistent à nuancer la fréquence des séances du comité de contrôle. Il a été rajouté « en principe » tous les quinze jours, en raison du fait que la fréquence des réunions peut être plus limitée en été par exemple.

De plus, le conseil d'administration instituant une révision interne qui fait rapport au comité de contrôle (« Audit Committee »), il s'agit aussi de bien définir le rôle de coordinateur du comité de contrôle entre le conseil d'administration, l'audit interne et le contrôle externe. Le comité de contrôle doit se forger une image de l'efficacité de la révision externe et de la révision interne ainsi que de leur coopération.

A l'alinéa 3, in fine, il est précisé que les activités du comité de contrôle s'exercent aussi sur celles des filiales. En effet, la surveillance du Conseil d'Etat au sens de l'article 5, alinéa 3, de la loi, engage sa responsabilité sur toutes les activités de la banque cantonale, y compris celles de ses filiales qui pourraient la conduire à une mauvaise situation financière dans la mesure où les mauvaises affaires des filiales affecteraient les bons rendements de la banque.

Il est encore prévu qu'il doit avoir accès à tous les dossiers de la révision externe, dont ceux portés à l'ordre du jour du conseil d'administration, la liste des objets qui lui sont soumis, ses procès-verbaux, ceux de la direction générale et de la révision externe. Ce sont donc ici des documents indispensables pour exercer son contrôle.

A l'alinéa 4, le comité de banque a été supprimé et remplacé par le conseil d'administration.

#### **Ad Art. 15 Direction générale (nouvelle teneur)**

Il s'agit de supprimer le comité de banque qui disparaît de l'organisation de la banque. Le conseil d'administration pouvant consulter tous les organes qu'il souhaite, il peut, s'il le juge opportun, consulter le comité de contrôle pour choisir sa direction générale, sans qu'il soit nécessaire de le préciser.

#### **Ad. Art. 16 Organe de révision externe (nouvelle teneur)**

Il s'agit de supprimer le comité de banque qui disparaît de l'organisation de la banque.

#### **Ad Art. 16A Audit interne (intitulé et al. 6, nouvelle teneur)**

L'intitulé actuel « Organe de contrôle interne » est remplacé par « Audit interne ». L'audit interne n'est pas un organe de la banque mais un service, c'est pourquoi le terme d'organe de contrôle interne a été supprimé. Le comité de contrôle est un comité d'audit, un organe de la banque. D'ailleurs, à l'article 10 de la loi actuelle, on ne mentionne que le comité de contrôle comme organe. Le comité de contrôle (comité d'audit), en tant qu'organe est une particularité de la Banque cantonale genevoise en raison du fait que le canton exerce une surveillance sur celle-ci, mentionnée à l'article 5, alinéa 3, de la loi. Pour ce faire, le canton (Conseil d'Etat) a un représentant au comité de contrôle.

L'alinéa 6 donne des précisions sur le contrôle par le comité de contrôle de certaines activités de l'audit interne.



## **Ad Art. 16B Incompatibilités al. 1 et 2 (nouvelle teneur)**

Il s'agit de remplacer le comité de banque qui disparaît dans la nouvelle organisation par le comité de contrôle à l'alinéa 1 et à l'alinéa 2 par le conseil d'administration.

A l'alinéa 1, l'approbation du comité de banque a été remplacée par celle du comité de contrôle, cet organe étant mieux à même de faire des vérifications. En revanche, la liste des liens d'intérêts, une fois vérifiée par le comité de contrôle, peut être tenue à jour par le conseil d'administration.

## **II) RÉPONSES AUX MOTIONS 1239, 1319 et 1450, RD 355 ET QUESTION ÉCRITE 3569**

### **M 1319 , RD 355 et Q 3569**

Même si la question 3569 se préoccupe de l'avenir de la BCGe et en cela rejoint parfaitement les buts du projet de loi ci-dessus présenté, elle s'inquiète surtout des conséquences du passé sur cet avenir. Quant à la motion 1319, elle demande le rôle de la BCGe dans la décennie à venir, la gestion de ses priorités, son rôle sur le développement économique du canton et de la région ainsi que sa tâche de banque de proximité, sa crédibilité vis-à-vis des actionnaires.

Différents documents permettent de répondre à ces questions, ainsi que le projet de loi ci-dessus présenté.

### **Situation financière de la banque**

La motion et la question susvisées ont été déposées en 1999 et 2002. Jusqu'en 2002, la situation financière de la BCGe affichait des chiffres rouges. La loi du 19 mai 2000, accordant une autorisation d'emprunt de 246 000 F au Conseil d'Etat pour financer l'acquisition d'actions nominatives et au porteur de la Banque cantonale de Genève et ouvrant un crédit extraordinaire d'investissement pour la constitution d'un capital de dotation de 100 000 F en faveur de la Fondation de valorisation des actifs de la Banque cantonale afin d'assurer l'augmentation requise des fonds propres de la Banque cantonale et de répondre aux exigences de la loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne est une première réponse des autorités pour

assainir la BCGe. D'une part, elle apporte de l'argent en augmentant le capital et d'autre part, la création de la fondation de valorisation soulage le bilan de la banque en reprenant 5 milliards d'actifs sous forme de crédits avec des rendements variables.

Si en 2002 encore le résultat net du Groupe BCGe est de **-28 millions** de francs (+3 millions de francs par rapport au 31 décembre 2001) (voir rapport annuel 2002, p. 4), en 2003, le Groupe affiche un bénéfice net consolidé positif de **7,2 millions de francs** et un bénéfice brut consolidé en hausse de 76 millions de francs. Le résultat net consolidé entre dans les chiffres noirs (voir rapport annuel 2003, p. 6 et 7 notamment). Au premier semestre 2004, le bénéfice net est de **8,7 millions de francs**, supérieur donc à celui réalisé pour toute l'année 2003 (7,2 millions). Lorsque la BCGe est mal classée, cela tient principalement au fait que sa modernisation freine la progression de sa rentabilité. En effet, les services centraux se regroupent, l'informatique est complètement revue avec l'introduction de nouveaux instruments de gestion et l'intégration des sociétés du groupe sur la même plate-forme.

### Engagement de la BCGe dans l'économie locale et aide au PME

Il s'exprime par un engagement de **8,6 milliards** de francs d'encours à la fin 2003. Elle a rappelé dans son rapport annuel 2003 (voir *op. cit.* p. 9) que la réduction du financement de la Fondation de valorisation a été en partie réorientée vers une hausse des encours à l'égard des collectivités publiques, des entreprises internationales et du secteur immobilier et de la construction. En 2004 notamment, elle s'est adressée aux petites et moyennes entreprises (PME) pour les assurer de sa disponibilité pour développer l'économie du canton, rappelant ainsi qu'elle est en relation avec environ 10 000 entreprises sur le sol genevois.

### Banque de proximité

Respectant son but d'être au service de la population genevoise, elle se veut banque de « proximité », « banque proche de chez vous » comme l'attestent ses nombreuses agences réparties en 24 points dans le canton et son soutien à différentes manifestations dans le canton. La banque cantonale, proche de sa clientèle, est ainsi à même de prendre des décisions sur place rapidement.

Une fusion régionale ou de banques situées dans des cantons non contigus qui ne serait pas hors de propos, comme le souligne la question écrite 3569, s'harmonise mal avec une banque de proximité. Les banques cantonales ont des missions fortes d'abord dans leur canton et ensuite dans la région qui répondent aux attentes de leurs clients en tenant compte des conditions de marché prévalant dans différents cantons. Cette spécificité fait leur force et les distingue des grands groupes.

Cela n'exclut aucunement des synergies entre les banques cantonales. Elles existent sur le plan logistique et administratif au niveau suisse (par exemple les fonds de placement Swissca), et sous l'égide de l'Union des banques cantonales suisses, au niveau de groupements de banques cantonales (par exemple Unicible gère les informatiques de plusieurs banques romandes dont celle des deux banques du canton de Vaud et de Genève. Les banques cantonales sont parvenues aussi à détenir ensemble le réseau d'agences et de bancomat le plus large de Suisse.

### Avenir de la banque

Le projet de loi qui vous est présenté est tout entier dirigé vers l'avenir de la BCGe. Il établit les principes de base de la Gouvernance d'entreprise « Corporate governance », principes, fondements de toute société anonyme moderne qui a pour but non seulement de doter la société de structures efficaces, mais aussi de protéger les actionnaires en rendant l'entreprise transparente (voir ci-dessus la définition sous Introduction). Le comité de banque disparaît et ses activités sont du ressort du conseil d'administration dont le nombre de membres diminue. Le comité de contrôle s'assure notamment de la transmission des informations entre les organes de la banque. Les qualifications exigées des administrateurs sont bien précisées dans le projet. Il s'agit d'une banque de professionnels du monde bancaire, économique, juridique et reflétant les différentes tendances économiques et sociales du canton. Rappelant que sur le plan éthique, la BCGe sera la seule banque de Suisse dotée d'une charte d'éthique, mentionnée à l'article 11 de la loi actuelle et que votre parlement est saisi du projet de loi en approuvant le contenu déposé en 2003.

### **Motion 1239**

Cette motion qui pose des questions en ce qui concerne la "gestion des opérations à gros risques de la BCGe a trouvé sa réponse, d'une part dans la loi du 9 juin 2000, modifiant la loi sur la banque cantonale, en introduisant notamment un « comité de contrôle » par l'article 14 A et un organe de contrôle interne (audit interne) à l'article 16A. Ce comité de contrôle et audit interne voulaient renforcer le contrôle sur les activités de la banque et permettre au Conseil d'Etat d'assumer son devoir de surveillance. (voir *Mémorial 2000*, p. 4802 et ss). D'autre part, le présent projet de loi répond aussi à cette motion en complétant l'article 12, relatif aux compétences du conseil d'administration. Il donne à ce dernier les compétences en matière de gestion des gros risques qui sont traités aux alinéas 5 à 8. L'article 14A actuel relatif au comité de contrôle est complété de manière à bien préciser les charges de ce comité d'audit spécifique à la BCGe qui désormais contrôle aussi les filiales, comme précisé à l'alinéa 3 et expliqué sous ad article 14A. L'art. 16A complété à l'al. 6 cadre aussi encore plus les contrôles (voir en plus commentaire ad art. 16A du projet).

### **Motion 1450**

Le présent projet de loi répond à toutes les invites de cette motion, au vu des explications données ci-après.

#### L'efficacité du conseil est renforcée par différentes modifications de la loi.

Les qualifications du conseil sont à nouveau mentionnées et complétées « *compétences spécifiques dans les domaines bancaire, économique et juridique; conseil reflétant dans la mesure du possible les différentes tendances de la vie économique et sociale du canton* » (art. 12A).

Le comité de banque disparaît (art. 14 abrogé) et une grande partie de ses activités sont reprises et précisées dans la loi. Le nombre d'administrateurs diminue pour permettre un fonctionnement plus aisé du conseil (art. 12 et 12 A).

Les caractéristiques de la BCGe, transcrites dans la loi qui l'organise sont désormais celles d'une société moderne respectant la « corporate governance », telle qu'elle est définie dans l'introduction de l'exposé des motifs relatif au présent projet de loi.

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les députés, de réserver un bon accueil au présent projet de loi et aux réponses aux motions et question écrite précitées.

*Annexes :*

*M 1239*

*RD 355*

*M 1319*

*M 1450*

*Q 3569*

ANNEXE 1

**Secrétariat du Grand Conseil****M 1239**

*Proposition présentée par les députés:  
MM. et M<sup>me</sup> Christian Grobet, Jean Spielman,  
Pierre Vanek, Bernard Clerc et Loly Bolay*

*Date de dépôt: 6 octobre 1998  
Messagerie*

**Proposition de motion  
sur les opérations à gros risques de la Banque cantonale**

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève

invite le Conseil d'Etat

à lui présenter un rapport sur les structures de contrôle mises en place par la BCG par rapport aux opérations à gros risques de la banque.

## ***EXPOSÉ DES MOTIFS***

Mesdames et  
Messieurs les députés,

La Banque cantonale a misé sur la gestion de fortune pour favoriser le développement de ses activités bancaires. Dans son rapport annuel, elle met en avant les résultats très favorables qu'elle a obtenus, selon elle, « grâce aux conditions exceptionnelles qui ont régné durant l'année 1996 sur la plupart des marchés de valeurs ». La BCG a racheté l'intégralité du capital-actions de la Banque Anker et a pris une participation de 40 % dans la Compagnie Bancaire Genève SA, afin de renforcer sa position dans la gestion privée.

D'autre part, dans les opérations hors bilan consolidées de la BCG, figurent les instruments financiers dérivés pour un montant de près de 2 milliards de francs au 31 décembre 1997 (3 milliards au 31 décembre 1998).

On sait que les instruments dérivés présentent des risques importants et la gestion de fortune fait partie de ce qu'on appelle les « gros risques » dans l'activité bancaire. Les pertes importantes subies ces derniers jours par l'UBS dans le cadre de placements à risques, comme l'effondrement de certains marchés et les graves perturbations de la Bourse, démontrent que des opérations à risques peuvent mettre en péril l'équilibre financier d'une banque.

Un administrateur de la BCGe ayant déclaré que celle-ci n'avait pas les spécialistes aptes à s'occuper des produits dérivés, dont la gestion serait confiée à des tiers, nous sommes amenés à demander au Conseil d'Etat quelles sont les structures de gestion des gros risques de la banque et de contrôle des opérations y relatives qui ont été mises en place pour maîtriser le mieux possible de tels risques et répondre aux exigences de l'ordonnance fédérale concernant l'appréciation des risques de marché, ainsi qu'aux directives en la matière de la Commission fédérale des banques.

ANNEXE 2

**Secrétariat du Grand Conseil****RD 355  
M 1319  
PL 8181***Date de dépôt: 20 décembre 1999**Messagerie*

- a) **RD 355**      **Rapport de la Commission d'enquête parlementaire « Banque Cantonale de Genève » chargée d'étudier les affaires « Stäubli » et Sécheron de la BCG**
- b) **M 1319**      **Proposition de motion pour la définition des attentes du Conseil d'Etat dans le rôle et la gestion des priorités de la Banque cantonale de Genève**
- c) **PL 8181**      **Projet de loi modifiant la loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et d'évaluation des politiques publiques (D 1 10)**

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

**Rapporteuse: M<sup>me</sup> Christine Sayegh**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

En date du 24 septembre 1998, le Grand Conseil a accepté la proposition de motion 1234, déposée le même jour, par M<sup>mes</sup> et MM. les députés Christian Grobet, Rémy Pagani, Bernard Clerc, Anita Cuénod, Loly Bolay, René Ecuyer, Erica Deuber Pauli, Salika Wenger, Janine de Haller et Magdalena Filipowski et nomma une commission d'enquête pour rendre rapport sur les relations de la Banque Cantonale de Genève avec MM. Jürg



Stäubli et Nessim Gaon, conformément au mandat proposé par les motionnaires.

La commission s'est réunie à 23 reprises du 4 novembre 1998 au 8 décembre 1999. Une délégation s'est également rendue à Berne pour rencontrer les représentants de la Commission fédérale des banques. Les procès-verbaux ont été tenus par M<sup>me</sup> Jacqueline Meyer, que la commission remercie pour la qualité de son travail.

## **Introduction**

La Banque cantonale de Genève (ci-après : BCGe), dont le but principal ancré dans la Constitution genevoise est de contribuer au développement économique du canton et de la région, a été créée en tant que société anonyme de droit public selon l'article 763 CO par la loi du 24 juin 1993, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1994. Cet établissement résulte de la fusion de la Caisse d'Épargne de la République et Canton de Genève, fondée en 1816, et de la Banque Hypothécaire du Canton de Genève, fondée en 1847. L'article 5 de la loi du 24 juin 1993 attribuait au Conseil d'Etat la surveillance sur l'organisation de la banque et sur les activités bancaires des membres de ses organes. Le Conseil d'Etat veillait à cet effet à ce que les personnes chargées d'administrer ou de gérer la banque jouissent d'une bonne réputation, présentent toutes les garanties d'une activité irréprochable et disposent des compétences professionnelles nécessaires. Le Conseil d'Etat pouvait révoquer, par décision motivée, tout administrateur ne jouissant plus d'une bonne réputation ou ne présentant plus les garanties d'une activité irréprochable. Le Conseil d'Etat pouvait exiger de l'organe de révision et de la banque tous les renseignements et documents dont il avait besoin pour l'exécution de sa tâche. Dans son rapport de gestion annuel sur les comptes de l'Etat, le Conseil d'Etat devait rendre ensuite compte au Grand Conseil, autorité de haute surveillance, de son activité d'autorité de surveillance.

La surveillance de la BCGe a ensuite été transférée à la Commission fédérale des banques (CFB) dès que la loi fédérale l'a permis, à savoir dès février 1995.

Le Conseil d'Etat a conservé une surveillance résiduelle depuis lors dans le domaine de l'application du droit cantonal.

Le Grand Conseil, quant à lui, exerce son pouvoir de haute surveillance par le truchement des rapports du Conseil d'Etat.

## Travaux de la commission

### A. Travaux préliminaires

1) Lors de sa première réunion, le 4 novembre 1998, les députés mirent en place le plan et les modalités de travail de la commission, à savoir les règles internes et externes qu'il y avait lieu de respecter, principalement : la confidentialité pour le bon déroulement des travaux. Le respect de la confidentialité a été accepté par 11 *oui* (1 L, 2 R, 3 S, 2 Ve, 3 AdG), 2 *non* (PDC) et une abstention (L), et celle de la non diffusion des procès-verbaux par 5 *oui* (1 R, 1 S, 3 AdG), 4 *non* (1 R, 1 PDC, 2 Ve) et 5 abstentions (2 L, 1 PDC, 2 S).

L'ensemble des commissaires étaient d'avis qu'il y avait lieu de prendre toutes les informations nécessaires aux fins d'évaluer l'étendue des compétences parlementaires sur le contrôle de la Banque cantonale genevoise, non seulement en se procurant tout document utile mais également en s'informant de ce qu'il existe dans les autres cantons, d'éventuelles expériences similaires vécues et en prenant contact avec la Commission fédérale des banques. Les commissaires décidèrent que ces premières informations seraient analysées préalablement à toute autre investigation.

2) Situation juridique de la BCGe - Haute surveillance et surveillance de la gestion de la banque

a) Selon un avis de droit donné par le professeur Francis Cagianut, alors président du Tribunal administratif du canton de Saint-Gall, et le professeur René A. Rhinow, alors président du Tribunal administratif du canton de Bâle-Campagne, en mars 1979, à la demande du Conseil d'Etat du canton du Valais, la question de haute surveillance du pouvoir législatif sur le pouvoir exécutif a été abordée. Il ressort notamment que : « L'activité parlementaire de haute surveillance, sous l'aspect des contrôles généraux, s'exerce à l'occasion du dépôt par le Conseil d'Etat de son rapport de gestion. (...) Il faut donc comprendre la haute surveillance du Grand Conseil comme un contrôle au sens large. En effet, elle est le corollaire de l'indépendance de décision de l'exécutif : sans contrôle, il n'est pas d'action indépendante, celle-ci étant à nouveau la condition justifiant le contrôle. »

« Par essence, le contrôle présuppose l'indépendance du Conseil d'Etat par rapport au Grand Conseil. Autrement dit, le contrôle ne connote ni position prédominante ni subordination. Il est haute surveillance et donc surveillance du plus haut organe de l'Etat, fondé sur une légitimation démocratique

particulière, et non surveillance hiérarchique telle que l'exerce le gouvernement sur l'administration. Mais il n'est aussi « *que* » haute surveillance, et ne contient donc aucune compétence du Parlement pour donner des directives. Celui-ci ne peut ni remplacer ni corriger la décision contestée du gouvernement, ni lui donner des instructions. Le contrôle exercé par le Grand Conseil n'est donc aucunement une activité substituée à celle du gouvernement, mais bien un examen après coup de décisions prises en toute indépendance par le Conseil d'Etat. (...) Il en découle que le contrôle commence par une information, et peut en rester là ; mais en pratique, parce qu'il tend à sanctionner une responsabilité politique, le contrôle aboutira à amener le gouvernement à une action déterminée, dans un certain sens, en rectifiant ses actes, en prenant conscience de défaillances ou en agissant ultérieurement de meilleure manière. Pour que le contrôle s'exerce de façon réaliste, le gouvernement doit garantir au Parlement l'accès à la connaissance de son activité. »

b) Le professeur Claude Rouiller s'est également exprimé sur ce sujet (avis de droit du 18 novembre 1998) à la demande de la BCGe. Il rappelle que l'article 5 de la loi sur la Banque cantonale de Genève (ci-après : LBCG), dans sa teneur du 24 juin 1993, a confié la surveillance sur l'organisation de la banque et sur les activités bancaires de ses organes au Conseil d'Etat. Surveillance qui a été transférée à la Commission fédérale des banques (CFB) dès que la loi fédérale l'a autorisé le 1<sup>er</sup> février 1995. A l'analyse des normes constitutionnelles et législatives genevoises, le professeur Rouiller confirme que, dans la mesure où le Conseil d'Etat se voit confier une fonction de surveillance, le Grand Conseil peut, partant, exercer à ce sujet sa « *haute surveillance* », conçue ici comme la « *surveillance de la surveillance* », tout en précisant que le Grand Conseil ne peut dépasser dans le cadre de l'exercice de sa haute surveillance les limites que le droit cantonal assigne à la surveillance du Conseil d'Etat dont il contrôle l'exercice.

Ainsi, l'article 5 LBCG dans sa teneur actuelle précise clairement que la CFB a été chargée d'assumer la surveillance officielle de la BCGe en ce qui concerne le respect du droit fédéral, soit l'intégralité de la surveillance bancaire, selon les termes de l'article 3a, alinéa 2, LB ; en revanche, pour ce qui concerne le respect du droit cantonal, la surveillance incombe au Conseil d'Etat.

Ce transfert de compétence a fait l'objet d'une décision de la CFB du 26 janvier 1995, à savoir que l'assujettissement d'une banque cantonale à la surveillance intégrale de la CFB a pour conséquence que les domaines de l'organisation interne, de la garantie d'une activité irréprochable des organes et de la garantie que les détenteurs d'une participation qualifiée n'exercent pas

leur influence au détriment d'une gestion saine et prudente de la banque seront contrôlés par la CFB. Cette décision a d'ailleurs été portée à la connaissance du Grand Conseil par courrier du Conseil d'Etat du 8 février 1995.

Le professeur Rouiller rappelle également que la volonté du législateur genevois a été de soustraire la gestion proprement dite de la BCGe à la surveillance des autorités législatives et exécutives du canton. Son obligation de collaborer, fondée sur le rapport de surveillance, n'existe que dans le cadre de l'application du droit cantonal au sens de l'article 5, alinéa 3, LBCG. C'est au Conseil d'Etat qu'incombe cette tâche de surveillance, le Grand Conseil étant toutefois compétent en vertu de l'article 82 de la Constitution cantonale, pour exercer sa haute surveillance, c'est-à-dire *in casu* la surveillance de la surveillance. Par ailleurs, l'article 179 de la loi cantonale portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève donne au Grand Conseil la compétence de créer des commissions spéciales, ainsi la constitution de la présente commission est compatible avec le droit cantonal et l'étendue de ses compétences se limite à contrôler celles du Conseil d'Etat au travers des moyens qui lui sont donnés, soit par le Conseil d'Etat lui-même au travers de ses rapports, soit par la loi à l'appui de questions, interprétations, résolutions ou motions, comme cela a été rappelé lors de la séance plénière du Grand Conseil du 12 mars 1993 (*Mémorial*, pp. 1688 à 1692).

Le professeur relève enfin que la CFB a la possibilité, si elle constate que la BCGe se soustrait de manière grave ou répétée à ses injonctions ou que le canton ne la soutient pas lorsqu'elle prend des mesures contre la banque, de redonner au canton la surveillance de la banque.

3) Avant de poursuivre son mandat, la commission a souhaité entendre le président de la commission d'enquête de la Banque cantonale du Valais afin, si faire se peut, de bénéficier d'une autre expérience cantonale.

a) Audition de M. Joseph Buetzberger, président de la Commission d'enquête de la Banque Cantonale du Valais :

C'est à la suite de l'affaire BCVs-Dorsaz et le relais par les médias de ce litige qui initialement opposait un client privé au représentant local de la BCVs de Fully, qu'une succession de révélations sur la gestion des affaires personnelles de ce représentant et de son groupe économique conduisirent bon nombre de députés valaisans à solliciter la convocation d'une session extraordinaire du Parlement en vue de la constitution d'une commission d'enquête parlementaire (ci-après : CEP). Celle-ci fut instituée en novembre 1995 et 13 députés furent désignés comme commissaires constituant la CEP.

La loi cantonale valaisanne sur la gestion et le contrôle administratifs et financiers du canton prévoit en son article 43 une base légale pour instituer une commission d'enquête si des faits graves survenus dans l'administration cantonale exigent des investigations. A l'époque des faits, la BCVs était un établissement public, lequel a été transformé en société anonyme le 1<sup>er</sup> janvier 1993. Le président Buetzberger expliqua le mode de fonctionnement de la CEP. Il fut d'abord question de savoir si les députés ayant de près ou de loin un lien d'intérêt avec cette affaire devaient ou non se récuser. Le professeur Haefliger a considéré que, quelle que soit son activité professionnelle, un député peut exercer son mandat sans restriction dès l'instant où il a prêté serment. La CEP a travaillé à raison de deux jours par semaine pendant 15 mois, soit de décembre 1995 à février 1997. Après avoir pris les précautions de confidentialité nécessaires et déterminé exactement le mandat à poursuivre, les commissaires se divisèrent en trois groupes et procédèrent tout d'abord à la consultation de tous les procès-verbaux du Conseil d'Etat de 1984 à 1996, et au recensement de tout ce qui avait trait à cette affaire dans les dix départements que comptait à ce moment-là l'administration cantonale. Enfin, de manière systématique, la CEP visita l'ensemble de l'administration. En parallèle fut aussi conduit l'examen de la Banque cantonale, de ses divers départements et de sa direction. La CEP procéda ensuite à nombre d'auditions et enfin à la présentation du rapport ainsi que des motions, des postulats et des résolutions afin de combler les lacunes de la loi sur la constitution d'une CEP. Le second volet du mandat confié par le Grand Conseil valaisan avait trait à un aspect judiciaire qui ne pouvait être de la compétence de la CEP, en application du principe de la séparation des pouvoirs, et c'est ainsi que l'ensemble du rapport (70 classeurs, 4 cartons d'archives et 27 disquettes) fut remis au juge pénal chargé de l'instruction de l'affaire.

Réflexion faite, le président Buetzberger invite tout parlementaire de ce pays à n'adhérer à la constitution d'une commission parlementaire que, comme le veut la loi, si les faits sont graves, donc établis comme tels.

A l'appui de son exposé, M. Buetzberger fournit à la commission tout document utile, notamment les avis de droit demandés par la CEP aux fins de faciliter ses travaux. Les questions des commissaires genevois permirent à M. Buetzberger de compléter de manière plus spécifique son exposé et il précisa que les banques cantonales n'avaient, en leur temps, pas l'obligation d'être vérifiées comme les autres établissements bancaires et que l'autorité de surveillance était exercée sur délégation par le chef du Département des finances. Le capital de la BCVs appartenait à 100 % au canton du Valais. Cette enquête a bien évidemment dérangé tous les milieux. Toutefois, la

banque n'a pas vu son bilan se modifier. Les faits, objet de l'enquête, étaient antérieurs à la transformation de la BCVs en société anonyme qui, auparavant, était un établissement de l'Etat du Valais faisant partie du patrimoine cantonal comme toutes les autres banques cantonales. C'était, du point de vue juridique, un établissement public. Aujourd'hui, les 51 % du capital sont détenus par l'Etat du Valais, le reste étant ouvert à l'actionnariat privé. A la question de savoir, et bien que la commission d'enquête du Valais ait été nommée pour examiner des faits antérieurs à la privatisation de la banque, quelle était la piste à emprunter pour continuer cette investigation alors que la surveillance de l'établissement avait été conférée à la Commission fédérale des banques, le président Buetzberger a répondu qu'il était possible de mener l'enquête jusqu'à la fin pour les dossiers déjà ouverts.

b) En suite de l'audition très instructive de M. Joseph Buetzberger, la commission s'est inquiétée de savoir s'il y avait lieu d'élaborer un projet de loi pour se donner les instruments nécessaires pour remplir son mandat. Après un tour de table et la proposition d'un projet de loi faite par un député, la commission renonça à un tel projet, certains commissaires précisant que cela n'empêchait pas quelques députés de déposer eux-mêmes un projet de loi le cas échéant.

4) Audition d'une délégation de la commission par la Commission fédérale des banques (CFB), à Berne :

a) La CFB n'a pas souhaité entrer en matière sur des cas concrets au motif que ses membres sont tenus par le secret professionnel mais qu'elle n'avait pas d'opposition de principe à rencontrer tout ou partie des membres de la commission, suggérant toutefois un entretien informel ayant pour but d'informer des tâches et des activités de la CFB.

Une délégation de la commission, composée de M<sup>mes</sup> Christine Sayegh, présidente, Marie-Françoise de Tassigny, vice-présidente, Janine Hagmann ainsi que MM. Claude Blanc et Christian Grobet, s'est rendue à Berne le 8 décembre 1998 pour rencontrer trois membres de la Commission fédérale des banques, à savoir M. Marco Franchetti, responsable du service juridique, lequel était accompagné de MM. Tinguely et Bizzozero, membres du secrétariat.

Il ressort de cet entretien qu'en application de l'article 3a, alinéa 2, de la loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne (LB) (RS 950.0), les cantons peuvent transférer l'intégralité de la surveillance bancaire qu'ils exercent sur les banques cantonales à la Commission fédérale des banques. Dans ce cas, les banques cantonales doivent satisfaire aux exigences

énumérées à l'article 3, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> alinéas. La création et la liquidation des banques cantonales ainsi que la surveillance du respect des prescriptions légales cantonales demeurent du ressort des cantons.

L'article 3, alinéas 2 et 3 LB, fixe les conditions qui doivent être réunies pour que l'autorisation de la Commission fédérale des banques puisse être délivrée.

Les représentants de la CFB ont tout d'abord rappelé que le contrôle se fait en respect du principe de la protection des créanciers selon une méthode indirecte, soit par l'intermédiaire d'une société de révision externe. En effet, la CFB étudie les rapports de révision, lesquels sont portés à la connaissance du conseil d'administration des banques mais non des actionnaires.

La CFB analyse ces rapports sous l'angle de la notion de l'activité irréprochable et, dans l'hypothèse où des irrégularités en relation avec ce critère sont décelées, les responsables des établissements concernés sont convoqués et des mesures sont prises.

La banque est responsable de sa politique d'investissement. Toutefois, si la rentabilité est insuffisante, l'autorisation pourrait être retirée.

En cas de demande d'assainissement, le choix des méthodes appartient à la banque et non à la CFB.

La CFB est d'accord avec l'avis de droit du professeur Rouiller, à savoir que la surveillance de la banque est entièrement dévolue à la CFB, que la surveillance des prescriptions cantonales incombe au Conseil d'Etat et la haute surveillance au Grand Conseil. Il apparaît en conséquence possible pour le Grand Conseil d'auditionner le Conseil d'Etat.

S'agissant des sociétés de portage, la CFB est consciente de cette méthode, elle la met en relation avec les fortes dévaluations des valeurs immobilières.

La question est restée ouverte quant à savoir si la compétence cantonale de surveillance est différente si la banque est un établissement de droit privé ou un établissement de droit public.

Rappelons que la BCGe est un établissement autonome de droit public au sens de l'article 763 du Code des obligations, dont la teneur est la suivante :

*al. 1 Les dispositions concernant les sociétés anonymes ne sont pas applicables aux sociétés ou établissements tels que banques, caisses d'assurances, entreprises électriques créés par des lois cantonales spéciales et administrés avec le concours des autorités publiques, si le canton est subsidiairement responsable de leurs obligations et encore*

*que la totalité ou fraction du capital soit divisée en actions et fournie par des particuliers.*

*al. 2 Ces dispositions ne sont pas applicables aux sociétés et établissements créés avant le 1<sup>er</sup> janvier 1983 par des lois cantonales spéciales, et administrés avec le concours d'autorités publiques, alors même que le canton n'est pas subsidiairement responsable de leurs obligations.*

La sphère de surveillance du Parlement ne peut pas s'exercer directement, elle peut l'être de manière indirecte par la création d'un organe de surveillance à l'intérieur de la banque (censeur), lequel fait rapport au conseil d'administration. Ce système ne permet toutefois pas une information en retour au Grand Conseil.

Une surveillance cantonale paraît néanmoins possible mais il faut s'en donner les moyens.

A l'époque de l'entrevue entre les commissaires et la CFB, on ne savait pas encore si les limites de cette surveillance allaient être encore restreintes par la nouvelle loi fédérale sur les banques qui était en discussion devant les Chambres fédérales. (Depuis lors cette loi a été votée et les modifications sont expliquées ci-dessous : lettre c.)

Les pouvoirs d'investigation du canton sont limités par le secret bancaire ainsi que la protection des données et toute norme fédérale primant le droit cantonal.

La CFB a en conséquence confirmé qu'à côté de sa sphère de surveillance, un pouvoir de surveillance cantonal paraissait possible, et que certains cantons l'ont mis en place. Toutefois, la CFB s'est abstenue de donner plus d'éléments à ce sujet.

A la question de savoir quels étaient les arguments qui pouvaient rassurer les Genevois, la CFB a répondu :

- Qu'en 1995, un nouveau réviseur a été mandaté pour la BCGe et que cet élément est un critère de transparence pour l'autorité de surveillance, car le nouveau réviseur ne veut pas endosser la responsabilité d'éventuels manquements non signalés antérieurement.
- La CFB estime qu'elle engage sa responsabilité en tant qu'organe de surveillance si la garantie de l'Etat venait à être appelée.
- Pour la CFB, le rapport annuel de la BCGe, notamment celui de 1997, est complet et l'on peut effectivement se rendre compte que certaines activités ne sont pas directement liées à l'activité bancaire, notamment certaines immobilisations financières et qu'à l'évidence, elles coûtent cher.



Toutefois, ces activités sont portées à la connaissance du public par l'intermédiaire de ce rapport annuel.

En résumé, on peut déjà dire qu'une petite fenêtre de surveillance parlementaire sur la gestion de la banque existe par le truchement d'un organe de surveillance interne désigné par le Grand Conseil. Pour se donner les moyens d'utiliser cette fenêtre, il y a lieu d'établir une base légale. La CFB n'est pas opposée à ce que le Grand Conseil lui soumette, préalablement à son adoption, le texte du projet de loi envisagé aux fins de dire s'il est ou non compatible avec le droit fédéral.

b) La délégation fit donc rapport à la commission dans sa séance du 9 décembre 1998 et une discussion s'engagea sur la qualité des méthodes de contrôle de la CFB. En effet, la CFB s'en réfère principalement aux rapports de révision externes. Toutefois, devant les commissaires et sans pour autant dire que sa méthode était meilleure qu'une autre, elle estimait qu'il n'y avait pas lieu de la modifier puisqu'elle n'avait pas eu plus d'échecs qu'ailleurs.

c) Les modifications de la loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne du 22 avril 1999, entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 1999.

Lors de la rencontre d'une délégation de la commission d'enquête avec la CFB, cette dernière avait attiré l'attention des commissaires sur le fait que la loi fédérale sur les banques était en discussion devant les Chambres fédérales et que les modifications portaient sur la restriction de la sphère de surveillance cantonale. Ces modifications étant entrées en vigueur avant le terme des travaux de la commission d'enquête, il est apparu important de les faire figurer dans le présent rapport.

L'article 3a LB précisait que l'activité des banques cantonales n'était pas soumise à l'autorisation de la Commission fédérale des banques mais que les cantons pouvaient transférer l'intégralité de la surveillance bancaire qu'ils exerçaient sur les banques cantonales à la CFB. Cette disposition a été supprimée et remplacée par la disposition suivante : *« Est réputée banque cantonale toute banque créée en vertu d'un acte législatif cantonal et revêtant la forme d'un établissement ou d'une société anonyme. Le canton doit détenir dans cette banque une participation de plus d'un tiers du capital et des droits de vote. Il peut garantir l'intégralité ou une partie des engagements de la banque. »*

Ainsi, la règle générale de l'article 3 LB stipulant que la banque ne peut commencer son activité qu'après en avoir obtenu l'autorisation de la Commission fédérale des banques est applicable aux banques cantonales.

La seconde modification a trait à l'article 5 LB relatif à l'obligation pour les banques de verser au moins un vingtième de leur bénéfice annuel net à un fonds de réserve destiné à couvrir des pertes et à faire face à des amortissements. Cet article ne s'appliquait pas aux banques cantonales ni aux banquiers privés qui ne faisaient pas appel au public pour obtenir des dépôts de fonds. Cette exception est maintenant limitée aux banquiers privés, les banques cantonales étant dorénavant soumises à cette obligation sans restriction. La LB introduit un nouvel article 23 *septies* pour donner la compétence à la CFB de procéder elle-même à des contrôles directs auprès des établissements étrangers de banques dont elle assume la surveillance consolidée incombant au pays d'origine et autoriser les autorités étrangères de surveillance des banques ou des marchés financiers à procéder à des contrôles directs auprès des établissements suisses de banques étrangères moyennant de nombreuses conditions.

Enfin, les dispositions transitoires précisent que les banques cantonales qui étaient entièrement soumises à la surveillance de la Commission fédérale des banques au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, sont considérées comme ayant obtenu l'autorisation conformément à l'article 3. En outre, pour la Banque Cantonale de Genève, la participation des communes au capital est assimilée à celle du canton au sens de l'article 3a, pour autant que la participation existante du canton ne soit pas réduite.

Avec les nouvelles dispositions susvisées et plus particulièrement la modification de l'article 3a LB, il résulte non seulement qu'une banque cantonale est soumise comme toute autre banque à l'autorisation de la CFB pour commencer son activité, et la surveillance exercée par la CFB est la même que pour tout autre établissement bancaire. Il n'est nullement fait référence aux termes « *intégralité de la surveillance bancaire que les cantons exercent sur leurs banques cantonales* ».

Par ailleurs, le but de la LB est de définir les conditions d'autorisation d'exercer l'activité, les règles en matière de fonds propres, liquidités et autres règles de gestion, elle définit les compétences de la Commission fédérale des banques, laquelle est chargée de surveiller les banques, les fonds de placement, les bourses et les négociants en valeurs mobilières, la publication des participations importantes et les offres publiques d'acquisition de sa propre autorité. Son pouvoir de surveillance vise exclusivement le respect de la LB et n'est pas exclusive, comme l'a confirmé M. le conseiller fédéral Kaspar Villiger en réponse à l'intervention du conseiller national Christian Grobet.

## **B. Enquêtes**

5) La commission, après avoir fait la synthèse des informations récoltées, décida d'entendre les représentants de la BCGe et s'adressa au président du conseil d'administration ainsi qu'à la direction de la BCGe, les invitant à renseigner la commission sur l'historique et l'évolution des deux cas qui faisaient l'objet de la motion, le mandat donné à une commission externe pour le traitement de dossiers à problèmes, l'organisation de la banque et l'inspectorat interne.

M. Dominique Ducret, président de la BCGe, exposa que la banque répondait aux règles fédérales ainsi qu'aux directives de la CFB. Il précisa en outre qu'à l'époque où les banques cantonales n'étaient pas surveillées par la CFB, il existait un certain flou. Toutefois, la présence de l'organe de révision externe qui consiste à confier le contrôle direct des banques non à l'autorité de surveillance, mais à des organes de révision privés agréés par l'Etat, comporte de grands avantages. Proche de la pratique et peu bureaucratique, cette solution permet d'utiliser les ressources humaines et matérielles des services de révision qualifiés. L'organe de révision bancaire rend ses travaux à la Commission fédérale des banques, au conseil d'administration et à la direction générale de la banque. Le contenu de ce rapport est défini notamment par les articles 43 à 49 de l'Ordonnance fédérale sur les banques et les caisses d'épargne. L'organe de révision procède également au contrôle de la fondation de prévoyance professionnelle ; il peut, en outre, sur sa propre initiative ou sur demande de la CFB, voire des organes de la banque, procéder à des contrôles approfondis sur certaines activités spécifiques. L'organe de révision a, sur demande du président et du conseil d'administration, rendu des rapports sur les dossiers Stäubli et Gaon.

Depuis 1994, c'est la société fiduciaire Atag Ernst et Young qui fonctionne comme organe de révision bancaire pour la Banque Cantonale de Genève ; cette société est également devenue l'organe de révision de toutes les participations et filiales de la banque.

S'agissant de l'inspectorat interne (art. 24 de la loi sur la BCGe et art. 28 des statuts) dont la teneur est la suivante : un inspectorat indépendant de la direction générale est chargé d'effectuer des contrôles réguliers sur toute l'activité de la banque. Il dépend du président du conseil d'administration ainsi que du comité de banque, selon un règlement établi par le conseil d'administration. Son chef est nommé par le conseil d'administration, sur proposition du comité de banque ; il dispose d'un droit de contrôle illimité dans tous les services de la banque. L'activité permanente de l'inspectorat comprend :

- la révision opérationnelle de toutes les activités de la banque incluant le respect des dispositions légales, statutaires, réglementaires et professionnelles régissant l'activité de la banque ;
- la révision financière des comptes incluant les contrôles de mouvements, d'existence et d'évaluation des avoirs et engagements de la banque (bilan et hors bilan) ;
- la révision informatique en général et notamment l'évaluation de la maîtrise sur la protection et sur la sécurité des données ;
- la révision des crédits, notamment la tenue des dossiers et la solvabilité des débiteurs ;
- l'examen de l'évaluation de la rentabilité de la banque ainsi que de la vérification du compte de pertes et profits et du bilan.

L'inspectorat est actuellement composé de 9 inspecteurs et d'une secrétaire. La BCGe s'est également dotée depuis 1997 d'une cellule de gestion des risques qui a pour tâche de centraliser tous les risques identifiés au sein de la banque. Enfin et à la suite de différentes interventions parlementaires consacrées aux dossiers à risque, le conseil d'administration, sur proposition du président et du comité de banque, a décidé en décembre 1998 de la création d'un comité d'assainissement dont la présidence a été confiée à M. Bernard Ziegler, avocat et ancien conseiller d'Etat, assisté de M. René Curti, directeur général adjoint et responsable de la gestion des risques au sein de la banque. Ce comité peut s'adjoindre des collaborateurs internes et externes à la banque, il a pour mission de faire des propositions en vue de gérer les plus importantes positions débitrices des clients défaillants au mieux des intérêts de la banque. Actuellement, ce comité traite les 10 à 15 plus grosses positions débitrices de la banque afin de trouver des solutions pour ces dossiers. C'est une sorte de réponse à la motion 1234. Le président Ducret ajoute qu'il rencontre chaque année le Conseil d'Etat et que des contacts réguliers sont en train de s'établir avec la présidente du Département des finances, M<sup>me</sup> Micheline Calmy-Rey, avec six rencontres annuelles programmées.

M. Jacques Perrot expose la politique d'assainissement de la BCGe. Il est entré au conseil d'administration en 1994, soit postérieurement à la fusion de la Caisse d'épargne et de la Banque hypothécaire. Il peut assurer que les prêts octroyés qui sont aujourd'hui sur la place publique, l'avaient déjà été avant le 1<sup>er</sup> janvier 1994, que ces deux prêts figuraient donc tous dans les livres de la banque et, à ce jour, n'ont été augmentés que de la part des intérêts non payés. Pour le comité de banque et la direction, l'assainissement des anciennes affaires douteuses est une priorité. Deux méthodes étaient envisageables, soit

celles utilisées par les grandes banques qui consistent à amortir les pertes immédiatement, soit tenter de sauver les affaires, leur permettant de survivre sans mettre une pression intolérable, voire dénoncer les crédits. La BCGe ne peut, comme les grandes banques, passer plusieurs milliards de crédit par perte. Depuis 1994, la BCGe a passé 400 millions par perte, ayant toujours 800 millions de provision sur les crédits douteux. Aussi, la BCGe a choisi comme politique d'assainissement prioritairement la seconde méthode, soit en adaptant les taux d'intérêt aux possibilités de paiement des créanciers, soit en transférant à des sociétés dites de portage des immeubles que la banque aurait dû racheter aux enchères lorsque les clients ne pouvaient plus rembourser leurs prêts ou qu'ils ne voulaient pas collaborer avec la banque. La longue crise économique a également entraîné plusieurs PME en faillite, laissant des montants impayés importants à la BCGe. Un service des affaires spéciales a été mis en place qui a repris tous les dossiers où le débiteur souhaitait collaborer avec la banque. Cela a permis de gérer plus de 1000 dossiers. Il faut reconnaître la différence essentielle entre une affaire commerciale pour laquelle la banque a prêté de l'argent et un crédit immobilier car, en cas de faillite, la banque ne pourra rien récupérer dans une PME tandis qu'un immeuble restera toujours une valeur, même réduite. M. Jacques Perrot affirme aujourd'hui qu'à quelques exceptions près, toutes les positions difficiles ont été réduites, surveillées, gérées au mieux de l'intérêt bien compris des actionnaires de la banque. C'est délibérément que la BCGe a décidé de traiter les dossiers-crédit hérités et qui s'avéraient être difficiles, sur une base à long terme. La BCGe est en phase de consolidation, celle-ci durera un certain nombre d'années mais toutes les principales affaires sont sous contrôle.

M. Curti expliqua à la commission quelles étaient les procédures de contrôle de la banque dans le domaine des crédits et précisa que les compétences en matière de prêt et de crédit font l'objet d'un règlement interne fixé par le comité de banque et que les niveaux de compétence d'octroi de crédit sont attribués à la hiérarchie en fonction d'un montant maximum, des besoins en fonds propres et des types de garantie. Les crédits importants sont étudiés par le comité des crédits, dans lequel siègent le directeur général et le directeur général adjoint et suivant le montant, la demande est soumise au comité de banque. Les fonds ne sont libérés qu'après un nouveau contrôle sur la base du protocole d'accord et la réception de toutes les pièces de garantie. Le dossier est suivi par un gestionnaire et, si la situation est susceptible d'évoluer défavorablement, un rapport est adressé à la division commerciale puis soumis au comité des crédits pour prendre une décision, éventuellement de dénonciation du crédit.

Un comité des risques se réunit tous les 15 jours pour étudier les mesures à prendre afin de sauvegarder les intérêts de la banque. Il définit notamment les variantes en vue d'un assainissement. Parallèlement aux activités précitées, l'inspecteur interne procède à des contrôles sur le respect des procédures et des compétences. Il donne également son avis sur l'évaluation des risques. L'organe de révision externe procède également à un contrôle systématique des crédits et estime les risques potentiels et les besoins en provision. Sur la base de ces deux approches, les besoins en provision sont définis. En ce qui concerne les gros risques en application de l'article 21 OB, le conseil d'administration, l'organe de révision et la CFB sont informés tous les trois mois sur l'évolution des dossiers.

## 6) Dossier Stäubli

a) Après avoir rappelé l'environnement économique à la fin des années 1980 (forte liquidité sur les marchés, euphorie du marché de la construction et de l'immobilier, développement du capital-risque), M. René Curti, directeur adjoint de la BCGe, rappelle que la Banque hypothécaire soutenait les activités de Gesplan Holding SA dont le financement était assuré par une quinzaine de banques cantonales et deux investisseurs privés, alors que la Caisse d'épargne soutenait l'acquisition d'actions de PME au travers de JS Holding SA. Les financements étaient accordés directement à la holding ou à M. Jürg Stäubli lui-même quand il s'agissait de prêts. Cette activité s'inscrivait dans le cadre du développement du capital-risque, du capital-innovation et du capital-développement.

Il s'agissait d'acquérir au travers d'une société mère, appelée holding, des participations (actions) de sociétés non cotées en Bourse, appelées sociétés filles. Dans un deuxième temps, il s'agissait de mettre en valeur les sociétés acquises dont les effets positifs amélioreraient la valeur de la société holding. Les établissements bancaires avaient plusieurs variantes à disposition pour financer ces opérations : soit une prise de participation directe dans la holding en souscrivant au capital, soit un financement direct à un tiers qui souscrivait au capital de la holding et acquérait, avec l'avance faite par la banque, des actions ensuite nanties auprès de la banque. Une solution mixte comprenant à la fois une participation directe minoritaire de la banque au capital de la holding et un financement direct à un tiers qui souscrivait au capital de la holding permettait d'avoir un certain regard de la banque bailleuse de fonds sur les activités des sociétés en sa qualité d'actionnaire. C'est cette troisième variante qui avait été retenue par la Caisse d'épargne.

b) Lors de la fusion de la Caisse d'épargne et de la Banque hypothécaire, en 1993, une expertise a été demandée à Arthur Andersen, organe de révision de JS Holding SA, afin que soit calculée la valeur des participations. Un montant de pertes, en raison de l'évolution défavorable de la conjoncture, a été pris en compte dans l'évaluation de la Caisse d'épargne à l'époque. La BCGe, ayant pris la décision d'assainir le groupe, sollicite d'Arthur Andersen un bilan consolidé à fin 1995 qu'elle ne reçut malheureusement qu'en avril 1997. Entre-temps et à titre préventif, la BCGe avait décidé de détacher le directeur commercial pour une étude approfondie de la situation de toutes les participations. Il s'est avéré sur la base du rapport du directeur commercial au comité de banque et du rapport tardif de la fiduciaire que la plupart des sociétés étaient en situation de faillite ou en manque de liquidités. Dès lors, un assainissement échelonné dans le temps s'imposait et les mesures suivantes ont été prises :

- liquider dans les plus brefs délais les sociétés qui n'avaient plus de potentiel ;
- vendre les participations qui avaient encore une valeur substantielle et qui étaient en mesure de générer des cash-flow tout en maintenant des places de travail.

C'est ainsi que des participations avec potentiel ont été vendues en juillet 1997 et les pertes effectives ont été couvertes par les provisions constituées à cet effet. Les autres sociétés sont tombées en faillite.

c) Au moment de la création de la Banque cantonale, M. Jürg Stäubli était au bénéfice d'une ligne de crédit qui avait pour but d'injecter des liquidités dans la JS Holding SA en vue d'acquérir des participations dans d'autres sociétés, appelées sociétés filles. Ce financement avait été accordé au taux du marché qui se situait suivant la période entre 6,5 et 8,5 %. Le montant de l'intérêt dû devait être couvert par les dividendes réalisés sur les participations. Or, il s'est avéré que le produit des dividendes n'arrivait pas à couvrir la charge des intérêts. Ainsi, au moment de la fusion, la situation du compte personnel de M. Jürg Stäubli présentait un déficit de 80 millions de francs, intérêts arriérés compris. Etant donné que le produit des dividendes n'arrivait pas à couvrir la charge d'intérêts au taux du marché, il a été décidé d'appliquer un taux de 0,5 % qui correspondait au montant des dividendes possibles générés par les participations. Par ailleurs et pour pouvoir vendre les participations avec potentiel, l'accord de M. Jürg Stäubli était impérativement nécessaire. M. Jürg Stäubli ne donna pas son accord sans condition, soit le règlement de sa situation personnelle, à savoir sa dette de 80 millions envers la banque. La BCGe avait donc deux alternatives :

accepter ou refuser la convention proposée par le conseil du débiteur. La BCGe a décidé d'accepter la proposition conventionnelle qui peut se résumer comme suit :

- signature de 8 reconnaissances de dette de 10 millions chacune,
- rachat échelonné des 4 premières reconnaissances de dette pour le prix de 100 000 F chacune, puis
- rachat des 4 dernières reconnaissances de dette selon des conditions à négocier.

Cela a permis, en juillet 1997, de vendre les participations avec potentiel et valeur substantielle. Les valeurs ont été chiffrées par une fiduciaire. Il est à relever qu'en terme de risque, des pertes effectives et prévisionnelles ont été provisionnées. En suite de doutes sur la bonne gestion des participations et sur l'utilisation professionnelle des fonds mis à disposition ainsi que sur l'évaluation des participations par la fiduciaire Arthur Andersen, la BCGe a délégué un directeur de la banque à plein temps pour procéder à l'étude chronologique des utilisations de fonds et de leur destination. Sur la base de ses constatations, la BCGe a déposé une première plainte pénale le 19 mai 1998, suivie d'une seconde le 14 janvier 1999, précisant que la banque continue ses investigations et n'exclut pas d'autres plaintes pénales.

## 7) Dossier Gaon

M. Curti relève que le dossier de M. Nessim Gaon est à la fois simple et classique. Les financements accordés concernent principalement des objets immobiliers, soit des immeubles locatifs et commerciaux (dont les états locatifs sont cédés à la banque) ainsi que les terrains de Sécheron, précisant que tous les financements accordés ont porté un taux d'intérêt conforme au marché.

### *Environnement historique et social du dossier Nessim Gaon*

La situation économique du secteur tertiaire et de l'immobilier était au beau fixe, ce qui n'était pas le cas du secteur industriel genevois, lequel était en récession depuis plusieurs années, les enseignements économiques et les fermetures d'entreprises se succédaient (Hispano Suiza, Tarex, Cuenod, Atelier des Charmilles). M. Pierre Schmid, alors secrétaire syndical FTMH chargé de l'industrie des machines à Genève puis au niveau national, rappelle qu'une lutte était menée pour le maintien du secteur industriel. A chaque fois, des problèmes surgissaient quant à l'affectation future des terrains abandonnés par les entreprises et pour sauvegarder le patrimoine ainsi que les emplois industriels, la FTMH favorisait celles des entreprises qui entendaient



réinvestir à Genève le produit de la vente des terrains dans de nouvelles installations. C'est dans ce contexte difficile et conflictuel que débuta, comme on l'appelle, « l'affaire Sécheron ». En effet, cette entreprise, après avoir été absorbée par le groupe BBC, lequel fusionna avec ASEA pour former le groupe ABB, les rumeurs de fermeture définitive du site industriel de Sécheron commencèrent à circuler. Finalement, le groupe ABB décida de maintenir une fabrication de gros transformateurs à Genève et de vendre les terrains au groupe financier Gaon. La FTMH a pu entrer en discussion avec ABB et le groupe Gaon pour négocier le contenu industriel de l'entreprise qui allait devenir Sécheron SA. Le résultat obtenu a été positif, la future entité n'était pas une entreprise alibi. En effet, deux entreprises allaient être créées, restait à les localiser. ABB Sécheron est dans ses murs à la Zimeysa et Sécheron SA est sur l'ancien site, hélas dans d'anciens bâtiments, les terrains de Sécheron sont pour l'essentiel demeurés une friche industrielle. En qualité de syndicaliste, Pierre Schmid a accepté le plan Gaon, choisi par le vendeur ABB, au motif qu'il était plus favorable à l'emploi que les deux autres variantes proposées. A noter que dans toutes les variantes, le prix des terrains était fixé par le vendeur sur la base acceptée par le Conseil d'Etat. Il est évident que pour les deux premières variantes, le déclassement total ou partiel des terrains, occupés depuis 120 ans par les Ateliers de Sécheron, était la condition incontournable de la réalisation d'un plan d'ensemble. M. Daniel Pilly poursuit en précisant que le projet d'aménagement des terrains de Sécheron présentait un intérêt intrinsèque car non seulement il permettait de développer un quartier qui en avait bien besoin, mais aussi de construire des logements sociaux dans un cadre financier tout à fait réaliste pour l'époque (projet analogue sur les terrains Coop à Varembe). Le seul argument contre le projet était les doutes que l'on pouvait avoir sur le déclassement du terrain industriel car tous les partenaires concernés, et en particulier la Ville de Genève, n'étaient pas d'accord. Le financement de cette opération a été décidé par quatre établissements bancaires de la place, dont la Banque hypothécaire et la Caisse d'Epargne qui, si elles avaient refusé d'entrer en matière, auraient, à l'époque, essuyé des reproches.

8) Les représentants de la BCGe répondirent ensuite aux questions complémentaires des députés :

- Question n° 1 : quelle est l'évolution du montant de provision de la BCGe depuis sa création ?

M. Fues rappelle que ces chiffres se retrouvent dans le rapport annuel publié par la banque et les rappelle volontiers, à savoir au 1<sup>er</sup> janvier 1994, la provision était de 947 millions ; elle a été augmentée au cours de l'année pour

atteindre 1,25 milliard ; elle ascendait au 31 décembre 1995 à 1,13 milliard puis 1,584 milliard au 31 décembre 1996, 1,327 milliard à fin 1997 pour n'être plus que de 874,5 millions à fin 1998. Il appert que le volume des créances passées par perte depuis le début de la BCGe ascende à quelque 400 millions. Cette perte est importante pour la BCGe mais, comparativement aux autres banques, on peut estimer qu'elle est supportable. Chaque établissement bancaire gère son contentieux au mieux de ses moyens et il n'y a pas de règles établies en matière de ratio de provision. Les risques sont évalués en fonction de chaque débiteur.

Il est rappelé que pour les deux dossiers au sujet desquels la commission d'enquête a été mandatée, des provisions avaient été constituées au moment de la fusion et ont été augmentées chaque année (cf. rapport annuel) mais qu'il subsiste toujours une inconnue dans l'évolution future des dossiers et que tout ne peut pas être prévu.

- Question n° 2 : sur quelles bases financières et sur quel critère les sociétés de portage sont-elles créées ?

Avant de choisir une solution, il y a lieu de se poser préalablement la question de savoir si les débiteurs défaillants souhaitent ou non collaborer avec l'établissement bancaire. Si le débiteur défaillant collabore, on peut envisager de passer les pertes en tant que telles ou de les répartir sur l'avenir et répartir sur une nouvelle base saine de travail avec le débiteur défaillant. Par contre, si ce dernier refuse de collaborer, la création d'une société de portage permet de sortir le bien immobilier appartenant au débiteur défaillant du patrimoine de ce dernier pour le mettre dans une entité qui gèrera ce bien sur une base saine. La banque établit les critères qui permettent la vente de l'immeuble à une entité indépendante, à savoir que ce bien doit être viable par lui-même avec un taux de rendement minimal de 4 %. Il est à relever que la loi bancaire pénalise l'établissement qui rachète le bien en obligeant ce dernier à bloquer 30 % de la somme, alors que si l'immeuble est repris par un tiers, le blocage des fonds propres est de 8 % seulement. En réduisant le pourcentage de fonds propres bloqués, la banque peut, avec la différence, soutenir l'économie genevoise.

La question de la légalité des sociétés de portage s'est posée, car toutes les banques ont utilisé cette méthode et la Commission fédérale des banques a donné son aval.

A la question de savoir si la BCGe a créé une fondation dénommée Patrimoine, M. Ducret répond que lors de la fusion, la Caisse d'épargne était propriétaire d'un patrimoine immobilier important depuis le siècle dernier

alors que la Banque hypothécaire n'avait que peu d'immeubles. Ainsi, sur conseil de la CFB, il a été décidé de vendre ce patrimoine immobilier. C'est ainsi qu'il a été décidé d'isoler l'ensemble du patrimoine, sauf les immeubles qui avaient une affectation bancaire, dans une fondation indépendante de la BCGe. Cette fondation a repris une vingtaine d'immeubles pour un montant de 130 millions. Cette fondation est complètement distincte des sociétés de portage qui s'appellent en réalité sociétés de mise en valeur du patrimoine immobilier et qui sont actuellement au nombre de 14, totalisant une valeur d'environ 800 millions.

#### 9) Audition d'une délégation du Conseil d'Etat :

Une délégation du Conseil d'Etat, composée de M<sup>m</sup>c Martine Brunswig Graf, présidente, M<sup>m</sup>c Micheline Calmy-Rey, en charge du Département des finances et M. Carlo Lamprecht, en charge du Département de l'économie, de l'emploi et des affaires extérieures, a été entendue par la commission lors de sa séance du 27 janvier 1999.

M<sup>m</sup>c Brunswig Graf a souhaité mettre en évidence le fait que la CFB est responsable de l'application de la législation fédérale et que le Conseil d'Etat, vu la garantie qu'il donne, est habilité à poser les questions qui devraient être posées à la BCGe et qu'il peut le faire par l'intermédiaire des administrateurs qu'il nomme au conseil d'administration. En outre, M<sup>m</sup>c Brunswig Graf sait qu'il y a eu dans la précédente législature des rencontres entre les conseils d'administration de la banque et le Conseil d'Etat à raison d'une à deux fois par an ainsi qu'entre le chef du Département des finances et la présidence de la BCGe. M<sup>m</sup>c Calmy-Rey précise que pour le futur, des rencontres sont déjà agendées régulièrement.

Le Conseil d'Etat est conscient que le Grand Conseil ne peut exercer sa haute surveillance sur le Conseil d'Etat qu'au travers des rapports qui lui sont remis et qu'il y a lieu de le faire dans le rapport de gestion de l'Etat. M<sup>m</sup>c Calmy-Rey estime qu'en ce qui concerne le dossier Gaon, les questions à se poser sont de savoir pourquoi un crédit a été accordé à une personne dont les terrains n'ont pas été déclassés, engendrant ainsi une situation de risques accrus, et de savoir pourquoi M. Gaon n'a jamais pu avancer dans ses projets. Le problème de la BCGe est qu'elle a eu les mêmes pertes que la plupart des établissements de crédits de la place mais avec des effets plus retentissants de par sa petite taille, d'autant plus que les années de crise se sont ensuite succédé. M<sup>m</sup>c Brunswig Graf rappelle qu'il n'incombait pas au Conseil d'Etat lui-même de gérer la banque et qu'il n'y a pas eu d'intervention particulière dans ce sens. M<sup>m</sup>c Calmy-Rey assure que le Conseil d'Etat n'est

pas intervenu par le versement de fonds publics pour éponger l'affaire Stäubli, les réserves constituées par la banque étant suffisantes. Le seul effet de redressement de la situation se situe plutôt au niveau des dividendes versés aux actionnaires qui ont peut-être été moins élevés qu'ils n'auraient dû l'être.

A la demande de la commission, M<sup>me</sup> Martine Brunschwig Graf a entrepris des recherches afin de transmettre à la commission l'échange de correspondance intervenu entre le Conseil d'Etat et la CFB lors du transfert de la surveillance de l'établissement. Ces courriers n'appellent pas de remarques particulières puisqu'ils ne font que confirmer le désir initial tant du Grand Conseil que du Conseil d'Etat, lors de la création de la banque cantonale, de transmettre, dès que la loi fédérale le permettrait, l'intégralité de la surveillance à la CFB.

10) A ce stade des travaux, certains commissaires ont souhaité que tant M. Jürg Stäubli que M. Nessim Gaon puissent, s'ils le souhaitaient, être entendus par la commission et une lettre en ce sens a été adressée aux deux personnes concernées précisant qu'afin d'assurer la pertinence des débats, il était indispensable de délier au préalable la BCGe du secret bancaire relatif aux sujets qui pourraient être abordés.

M. Nessim Gaon n'a pas souhaité être entendu par la commission alors que M. Jürg Stäubli a répondu par l'affirmative et a dûment délié irrévocablement et inconditionnellement la BCGe, plus particulièrement ses organes ainsi que tous ses collaboratrices et collaborateurs, du secret bancaire en faveur des membres de la commission d'enquête, par courrier du 6 avril 1999 signé tant par M. Jürg Stäubli que par deux administrateurs de JS Holding SA. M. Jürg Stäubli a en outre précisé que cette levée du secret bancaire concernait évidemment toutes les relations d'affaires, sans exception, le concernant à titre personnel ainsi que toutes les sociétés liées à sa personne et plus particulièrement JS Holding SA et les sociétés contrôlées par cette dernière.

*Audition de M. Jürg Stäubli, assisté de son conseil, M<sup>e</sup> François Bellanger :*

Au préalable il a paru utile de donner la définition du prêt partiaire :

Le prêt partiaire est un prêt de consommation stipulé sous forme de participation du prêteur dans l'affaire que l'emprunteur entreprend en y versant les fonds prêtés et qui rapporte au prêteur une part du bénéfice escompté en lieu et place d'un intérêt fixe. Il se peut que soient combinés intérêt fixe et part bénéficiaire. Exemple : promotion immobilière.

Par ce contrat, l'emprunteur partiaire doit rembourser ce qu'il a reçu au terme du contrat, par exemple quand l'affaire est terminée, même si cette affaire est déficitaire. Le prêteur n'assume aucune responsabilité envers les créanciers de l'emprunteur. Il est lui-même un créancier de l'emprunteur et peut produire dans sa faillite. (Pierre Engel, *Contrat de droit suisse*, éditions Stämpfli et Cie SA, Berne, 1992, pp. 260 et 261.)

M. Jürg Stäubli déclare, en préambule, qu'il est convaincu que toute cette guerre qui a abouti à de nombreuses procédures a nui à la BCGe. Il ressort de l'exposé de M. Jürg Stäubli que ses relations ont débuté avec la CEG en 1988, qu'à l'automne 1989 et sur proposition de M. Fues, alors directeur de la CEG, un accord a été conclu par lequel la banque lui prêtait à titre personnel 41 millions afin d'augmenter le capital-actions de JS Holding SA de 9 à 50 millions. Selon M. Stäubli, cet accord permettait d'utiliser sa société pour faire des investissements et prendre des participations dans d'autres sociétés. A l'appui du document produit par M. Jürg Stäubli, à savoir un contrat de prêt partiaire conclu entre lui-même et la CEG en date du 30 juin 1993, il apparaît effectivement que l'emprunteur bénéficiait, par lettre de confirmation de crédit datée du 13 décembre 1989 modifiée par avenant du 16 juillet 1990, d'une limite de crédit autorisé de l'ordre de 4 millions de francs contre nantissement de dix certificats d'actions, endossés en blanc, représentant 490 000 actions nominatives de la société JS Holding SA, d'une valeur nominale de 100 F chacune. Par la suite, le solde débiteur de l'emprunteur dépassant de 9 millions environ la limite de crédit et compte tenu de la situation de la société JS Holding SA qui n'a jamais été en mesure de distribuer de dividendes aux actionnaires, le prêteur, soit la CEG, a renoncé, avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 1992, à débiter les intérêts et commissions prévues contractuellement. C'est ainsi qu'un nouveau contrat de prêt partiaire a été conclu le 30 juin 1993 ayant pour objet une augmentation du prêt à 79 750 000 F pour rembourser la première ligne de crédit et régler les intérêts débiteurs, rembourser et régulariser d'autres comptes au nom de M. Jürg Stäubli et de JS Holding SA. Le taux d'intérêt a été fixé à 0,5 % l'an dès le 1<sup>er</sup> janvier 1993. Il était enfin précisé que le prêteur (CEG) n'avait aucun droit de participation dans la gestion courante des affaires de l'emprunteur (Jürg Stäubli), à charge pour ce dernier d'informer la CEG de tout événement qui pourrait avoir un impact important sur la situation financière de la société JS Holding SA et la remise annuelle des bilans et comptes de pertes et profits statutaires et consolidés ainsi que les rapports de l'organe de révision. Ce contrat de prêt partiaire annulait et remplaçait les confirmations de crédit datées respectivement des 13 décembre 1989 et 16 juillet 1990. L'échéance de ce prêt partiaire avait été fixée au 31 mai 1994. Avec la fusion intervenue

le 1<sup>er</sup> janvier 1994 entre la CEG et la Banque Hypothécaire, la BCGe a repris les droits et obligations de la CEG envers Jürg Stäubli et conclu un nouveau contrat de prêt partiaire en date du 2 septembre 1994 (document produit par M. Jürg Stäubli). Aux dires de M. Stäubli, ce contrat accordait à l'emprunteur un prêt s'élevant à 80 millions de francs. Cette somme avait pour but d'être utilisée exclusivement sous forme d'un transfert, valeur 30 juin 1994, sur le compte résultant du précédent prêt partiaire. Le taux d'intérêt était maintenu à 0,5 %. L'octroi du prêt était notamment subordonné à la réception de la somme de 146 842 F. L'échéance du prêt était prévue au 31 mars 1996 et a été prolongée au 30 juin 1997 par courrier de la BCGe du 12 juin 1996. M. Stäubli poursuivit en déclarant que la BCGe avait décidé, en octobre 1996, de mettre en place une nouvelle structure, soit une nouvelle holding dont il ne serait pas actionnaire et auprès de laquelle les sociétés dépendantes de JS Holding SA seraient transférées afin de liquider en douceur lesdites sociétés. Pour M. Stäubli, cette phase de restructuration a été menée exclusivement par la BCGe. Pour M. Stäubli, les relations avec la BCGe se sont gâtées en octobre 1997, époque où les procédures judiciaires ont commencé. Il est à relever que dans les documents produits par M. Stäubli figurent notamment huit reconnaissances de dette de 10 millions chacune signées le 3 juillet 1997.

M. Jürg Stäubli donna ensuite des précisions quant à d'autres sociétés qui sortent toutefois du mandat conféré à la commission, laquelle doit rendre rapport sur les relations entre M. Jürg Stäubli et la BCGe.

A l'issue de son audition, M. Jürg Stäubli a promis d'adresser à la commission des documents ainsi qu'une note explicative. En sus des pièces déjà citées, M. Jürg Stäubli a fait parvenir à la commission les procès-verbaux des séances du conseil d'administration de JS Holding SA des 11 novembre, 8 décembre, 11 décembre et 23 décembre 1996, 24 février, 7 mars, 25 mars, 1<sup>er</sup> avril, 15 avril, 16 mai et 19 juin 1997 ainsi qu'un courrier du 28 mai 1997 modifiant le procès-verbal du 15 avril 1997. Figurait en outre dans les documents produits une copie du calendrier des séances des conseils d'administration et assemblées générales de 15 sociétés et la mention que M. Jürg Stäubli a participé aux réunions de cinq d'entre elles, à savoir JS Holding SA, JS Consulting SA, Surf SA, Leysin Holding S. et Papival Holding SA. Les copies des huit reconnaissances de dette de 10 millions chacune signées le 3 juillet 1997 étaient également jointes, au sujet desquelles M. Stäubli expliqua qu'elles résultaient du solde dû en capital et intérêts sur le contrat de prêt partiaire du 2 septembre 1994 et de son avenant du 30 juin 1996.

Par contre, aucune note écrite de la part de M. Jürg Stäubli n'est parvenue à la commission.

A la lecture des différents procès-verbaux, on peut relever les faits suivants :

- Il ressort des procès-verbaux des séances de JS Holding SA que le conseil d'administration était composé de six membres dont M. Pierre Arnold qui le présidait, Jürg Stäubli, administrateur délégué ainsi que deux représentants de la BCGe.
- Le 15 novembre 1996, l'assemblée générale de JS Holding de 1995 n'avait toujours pas été tenue.
- Au 8 décembre 1996, il est admis que la situation s'est fort dégradée. Le conseil d'administration estime que c'est à cause de l'acharnement de la presse envers M. Stäubli et les sociétés de son groupe. Il est également précisé que le projet de reprise de la BCGe par une nouvelle société anonyme des sociétés filles a été approuvé par M. Jürg Stäubli.
- L'objet de la séance du 11 décembre 1996 était la restructuration du groupe JS Stäubli. Il apparaît que l'organe de révision serait dans l'obligation d'appliquer l'article 725 CO pour les comptes 1995 de JS Holding SA à moins qu'un assainissement ne soit opéré à brève échéance. L'établissement définitif du rapport de révision des comptes 1995 de JS Holding SA devrait être fait d'ici au 5 janvier 1997.
- Le 23 décembre 1996, la BCGe attendait toujours de JS Holding SA une demande écrite pour une post-position chiffrée des créances BCGe en vue d'éviter provisoirement l'application de l'article 725 CO à JS Holding SA.
- Qu'il a été décidé lors de la séance du 1<sup>er</sup> mai 1997 qu'il convenait d'assurer les salaires d'avril 1997 et que ces derniers seraient pris en charge par la BCGe selon son représentant à la séance et que les salaires seraient déterminés d'un commun accord avec M. Stäubli.

En résumé, l'essentiel des préoccupations du conseil d'administration de JS Holding était un problème de liquidités tant pour JS Holding elle-même que pour les sociétés dans lesquelles elle avait des participations.

11) Ensuite de l'audition de M. Jürg Stäubli et des questions suscitées par ses propos, les commissaires ont souhaité entendre une nouvelle fois le comité de banque et la direction de la BCGe afin de tenter de comprendre avec plus de précision les relations entre la BCGe et M. Jürg Stäubli.

*Nouvelle audition du comité de banque et de la direction :*

Le président de la BCGe rappelle que lors de la première audition, il était disposé à répondre à des questions de caractère général sur l'organisation de la banque, les dossiers à risque et les débiteurs défaillants, mais qu'il ne souhaitait pas répondre à des questions plus précises sur le dossier Stäubli vu les procédures pénales en cours dans le canton de Vaud et celui de Genève, estimant que c'est au juge d'instruction qu'il appartiendra de répondre. Au sujet des documents que M. Stäubli a produits, M. Ducret constate que M. Stäubli a occulté une partie importante de ses relations avec la banque et que les pièces communiquées se rapportent exclusivement à la période postérieure à la fusion entre la CEG et la Banque hypothécaire. Il rappelle que les crédits octroyés à M. Jürg Stäubli ont été consentis avant la fusion. Il a été surpris que la lettre du 28 mai 1997 produite par M. Stäubli, bien qu'elle ne soit pas déterminante, ait été tronquée. La BCGe dépose en conséquence cette lettre dans sa version originale. En effet, on peut constater que ce document, qui a trait aux corrections du procès-verbal de la séance du conseil d'administration de JS Holding SA du mercredi 15 avril 1997, comporte huit modifications respectivement aux pages 6, 9, 10 et 11, alors que sur le document produit par M. Stäubli, il n'y a que trois modifications aux pages 9, 10 et 11.

En complément des explications précédemment données, le comité de banque explique que, pour bien comprendre les mécanismes liés aux financements accordés à M. Jürg Stäubli et aux diverses sociétés du groupe, il est indispensable de se replonger dans le contexte de l'époque, soit la fin des années 1980 et le début des années 1990. En effet, l'abondance des liquidités et les conditions attractives des taux d'intérêt conduisaient les établissements bancaires à développer le capital-risque, notion transformée par la suite en capital-développement. C'est dans ce contexte que la Banque hypothécaire de l'époque avait soutenu avec 17 banques cantonales la société Gesplan Finance Holding SA, alors que la Caisse d'épargne décidait de faire cavalier seul en faisant confiance à M. Jürg Stäubli, homme d'affaires qui semblait répondre aux exigences dans le domaine commercial et financier.



La stratégie agressive de M. Jürg Stäubli a conduit au développement rapide de son groupe qui a acquis à fin 1990 plus de 50 participations d'entreprises réparties dans une société faîtière, JS Holding, qui se démultipliait en trois sous-holdings : JS Consulting Canada, JS Consulting Luxembourg et JS Consulting Genève. Le brusque retournement de la conjoncture et la hausse subite des taux d'intérêt eurent des conséquences extrêmement négatives. Non seulement les charges d'intérêt et les amortissements contractuels n'étaient plus payés, mais encore des financements croisés intersociétés ont nécessité des restructurations successives dans un but d'assainissement. La priorité a été donnée aux sociétés qui laissaient présager une amélioration de leur rentabilité. Ces restructurations nécessitaient une adaptation des taux d'intérêts en fonction de la capacité des sociétés à générer de la trésorerie, un rééchelonnement des financements, l'acceptation de post-positions de créances afin d'éviter les dépôts de bilan et la prise en compte des pertes des sociétés en faillite. Après la fusion CEG/BCG, la BCGe mandata en 1995 un directeur à plein temps pour étudier la situation du groupe Stäubli. Les divers assainissements n'ayant pas été suivis d'améliorations, la décision de regrouper dans une société d'accueil Varilor SA les participations jugées saines et de laisser dans l'entité JS Holding le solde des participations en vue d'un assainissement progressif, a été prise. Toutefois, cette décision ne pouvait pas s'exécuter sans l'accord de M. Jürg Stäubli et c'est à cette époque que les relations entre ce dernier et la BCGe se sont dégradées, soit en 1997, époque à laquelle M. Jürg Stäubli a accepté de donner son accord pour autant qu'il soit tenu compte de sa situation d'insolvabilité. C'est ainsi que, notamment, Jürg Stäubli signa les huit reconnaissances de dette de 10 millions chacune. La banque restait par ailleurs actionnaire à concurrence de 2 millions sur un capital de 50 millions de la société JS Holding acquise par la CEG et acceptait de post-poser le solde de ses créances pour éviter le dépôt du bilan.

La situation se dégrada ensuite gravement entre M. Jürg Stäubli et la BCGe, les litiges étant portés sur le plan pénal. La BCGe estime que M. Jürg Stäubli a conçu un mécanisme astucieux qui témoigne de la parfaite connaissance des techniques comptables. Il apparaît que la BCGe a été pour le moins déconcertée par les activités de M. Jürg Stäubli. Elle n'exclut pas une complicité de l'intérieur de l'établissement. Aux questions complémentaires des commissaires, la BCGe a précisé qu'elle avait intenté 12 procédures civiles à l'encontre de M. Stäubli et que neuf jugements ont été rendus en faveur de ce dernier mais qu'il ne s'agissait pas de jugements au fond. Elle confirma que le conseil d'administration de JS Holding était composé de six

membres, dont deux représentants de la BCGe, laquelle était en conséquence minoritaire.

La BCGe précise en outre que la liquidation de JS Holding SA n'est pas encore terminée et qu'en conséquence, on ne peut pas savoir si un solde bénéficiaire de 900 000 F, comme l'allègue Jürg Stäubli, pourra être dégagé.

D'autres questions sur des points plus spécifiques, en matière notamment de financement de sociétés, de compensation de créances ont été soulevées. Les réponses de la BCGe et de M. Jürg Stäubli ne sont pas concordantes et il paraît délicat en fonction des moyens d'une commission parlementaire d'enquête de les aborder, car cela pourrait être assimilé à un début d'instruction, ce qui n'est pas prévu par la loi.

### *C. Conclusions de la commission*

La commission d'enquête avait pour mission de rendre rapport sur les relations de la Banque Cantonale de Genève avec MM. Jürg Stäubli et Nessim Gaon. Le pouvoir de haute surveillance du Grand Conseil n'existe qu'en fonction du pouvoir de surveillance du Conseil d'Etat dans le cadre de ce mandat. Pendant la période du 1<sup>er</sup> janvier 1994 au 31 janvier 1995, soit 13 mois, le Conseil d'Etat a été l'autorité de surveillance de la BCGe, pouvoir transmis dès le 1<sup>er</sup> février à la CFB. Tant les relations avec le dossier Nessim Gaon qu'avec celui de Jürg Stäubli ont été établies avant la création de la BCGe. Les pouvoirs d'investigation de la commission d'enquête se limitaient donc à vérifier l'application du droit cantonal et notamment le respect du but assigné à la BCGe.

Bien que les informations sur l'expérience valaisanne aient été très utiles à la commission, les possibilités de la commission d'enquête valaisanne et celles de la commission d'enquête genevoise ne sont pas comparables, la loi valaisanne donnant un pouvoir d'investigation étendu pour un mandat analogue. Néanmoins et malgré ses compétences très limitées, la commission a pu auditionner la BCGe, le Conseil d'Etat ainsi que M. Jürg Stäubli. Elle a ainsi pu s'informer tant sur la politique de la banque que sur les deux dossiers spécifiques et, dans la mesure du possible, remplir le mandat qui lui a été confié.

A la majorité, les commissaires avaient accepté le principe d'un rapport présidentiel plutôt que d'exprimer des majorités et des minorités, estimant qu'une enquête doit principalement relater les faits portés à la connaissance de la commission. Une enquête parlementaire doit respecter le principe de la séparation des pouvoirs et rester dans la sphère de compétence déterminée par le cadre du pouvoir de surveillance.

Des faits exposés concernant le dossier Stäubli, on peut retenir qu'après la réception du bilan consolidé de 1995 en avril 1997 de JS Holding SA, les relations se sont gravement dégradées entre la BCGe et M. Stäubli, qu'il en est résulté des procédures civiles et pénales actuellement en cours. Tant la BCGe que M. Stäubli ont essayé de préserver leurs intérêts respectifs dans un processus d'assainissement. La BCGe a tenté d'élaborer une forme similaire à celle construite autour de JS Holding dans le but de se désengager de cette dernière mais cela ne pouvait se faire sans l'accord de M. Jürg Stäubli. La BCGe ne sort pas gagnante de cette affaire mais ce dossier hérité de la CEG paraît sous contrôle.

Quant au dossier du groupe Gaon, il est en relation directe avec la vie industrielle genevoise. Il se situe dans le contexte du secteur industriel genevois et du maintien du site industriel de Sécheron et de la sauvegarde des emplois. Si l'ensemble des données du projet étaient connues, un point non négligeable était resté en suspens, à savoir le déclassement du terrain industriel. Cette question n'a pas été tranchée alors que le crédit a été accordé comme si ce déclassement allait se réaliser. L'audition du Conseil d'Etat n'a pas pu éclairer la commission sur ce point. Par ailleurs, ce dossier étant également émaillé de procédures judiciaires, les investigations sont restées très limitées. A plusieurs reprises au cours des travaux, les commissaires se sont posé la question de l'opportunité de la poursuite du mandat, tant était présent dans l'esprit de chacun et chacune des députés, le manque de bases légales.

C'est pourquoi, après réflexion, l'idée suggérée par quelques commissaires de poursuivre le travail initié par la motion 1234, en concluant par une nouvelle motion invitant le Conseil d'Etat à définir ses attentes dans le rôle et la gestion des priorités de la Banque Cantonale de Genève a convaincu la majorité de la commission.

Ainsi et vu le contexte qui a été décrit, la majorité des membres de la commission d'enquête vous invite, Mesdames, Messieurs les députés, à bien vouloir accepter ce rapport et le renvoyer au Conseil d'Etat avec la motion suivante :

# Secrétariat du Grand Conseil

# M 1319

*Proposition présentée par les députés:*

*M<sup>mes</sup> et MM. Bernard Annen, Charles Beer, Claude Blanc, Jean-Pierre Gardiol, Philippe Glatz, Janine Hagmann, Georges Krebs, Chaïm Nissim, Jean-Marc Odier, Marie-Françoise de Tassigny, Walter Spinucci, Alberto Velasco et Christine Sayegh*

*Date de dépôt: 20 décembre 1999*

*Messagerie*

## **Proposition de motion**

**pour la définition des attentes du Conseil d'Etat dans le rôle et la gestion des priorités de la Banque Cantonale de Genève**

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève considérant:

- le rôle indispensable d'une banque publique dans le développement de l'économie locale, en raison notamment du désengagement des banques commerciales ;
- la loi sur la Banque Cantonale de Genève (D 2 05) du 24 juin 1993 et en particulier l'alinéa 1 de l'article 2 : « La banque a pour but principal de contribuer au développement économique du canton et de la région » ;
- les risques financiers importants liés aux activités bancaires en général et aux activités des banques publiques en particulier ;
- les débats récurrents au sein de ce Grand Conseil sur les activités et la gestion de la Banque Cantonale de Genève ;
- le rapport de la commission d'enquête parlementaire sur la Banque cantonale de Genève et les affaires Stäubli et Gaon (M 1234-A),

invite le Conseil d'Etat

- à présenter sa vision du rôle de la BCGe, banque publique, pour la décennie à venir ;
- à exposer sa position d'une part sur la gestion des différentes priorités de la BCGe, à savoir :
  - contribuer au développement économique du canton et de la région notamment par son action en faveur des PME
  - assurer le rôle d'une banque de proximité
  - assumer ses responsabilités en terme de crédibilité vis-à-vis de ses actionnaires ;

et concernant l'opportunité de la diversification de ses activités :

- à déterminer les critères qui permettent de fixer les limites des risques et les limites éthiques des activités de la BCGe ;
- à proposer les moyens à mettre en œuvre pour éviter le mélange de la défense des intérêts partisans et des intérêts de la banque, et donc l'atteinte à sa crédibilité ;
- à déterminer les moyens qui lui permettent de s'assurer que l'évolution et le développement de la BCGe sont bien en adéquation avec les orientations fixées par les autorités politiques ;
- à maintenir un lien d'information et d'évaluation direct et régulier avec les administrateurs désignés au sein du conseil d'administration de la banque et à inciter les autres actionnaires publics à en faire de même.

***EXPOSÉ DES MOTIFS***

Mesdames et  
Messieurs les députés,

Vu la motion sur la Banque Cantonale et les affaires Stäubli et Gaon (motion 1234) suivies de la création d'une commission d'enquête parlementaire au sein de notre Grand Conseil,

Vu les travaux de cette commission qui ont permis de mettre en évidence le dilemme inhérent aux attentes d'une banque publique et la gestion d'un établissement bancaire privé,

Vu le rôle de surveillance incombant au Conseil d'Etat,

La majorité des membres de la commission propose d'inviter le Conseil d'Etat, en qualité d'autorité de surveillance, à poursuivre la réflexion de fond qui s'est développée dans le cadre des travaux menés par la commission d'enquête parlementaire.

Nous vous remercions, en conséquence, Mesdames et Messieurs les députés, de bien vouloir réserver un bon accueil à cette motion et la renvoyer au Conseil d'Etat avec le rapport de la commission.

*Date de dépôt : 4 janvier 2000*

*Messagerie*

## RAPPORT DE LA MINORITÉ

**Rapporteur: M. Christian Grobet**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

La députation de l'Alliance de Gauche a déposé en septembre 1998 une motion ayant la teneur suivante :

### ***Proposition de motion***

***(M 1234)***

***sur les affaires « Stäubli » et Sécheron de la BCG***

*Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève*

*nomme une commission d'enquête pour rendre rapport sur les relations de la Banque Cantonale de Genève avec MM. Jürg Stäubli et Nessim Gaon.*

### **1. Rappel du but de la commission ad hoc**

Lors de sa séance du 24 septembre 1998, le Grand Conseil a renvoyé cette motion à une commission ad hoc formée de 15 membres. Il s'agissait pour celle-ci non seulement d'analyser son contenu, mais de décider s'il était opportun de donner suite à sa demande de créer une commission parlementaire d'enquête chargée d'éclaircir les causes des pertes très importantes subies par la Banque Cantonale (BCG) dans les affaires Gaon et Stäubli.

Il est rapidement apparu que la création d'une commission d'enquête se heurterait à des difficultés, à savoir la levée du secret bancaire et du secret professionnel liés à ces deux affaires. Les députés de l'Alliance de Gauche ont proposé à cet effet de compléter les dispositions du règlement du Grand Conseil en s'inspirant des dispositions du règlement du Grand Conseil valaisan qui ont permis à la commission d'enquête désignée par ce dernier de travailler efficacement dans le cadre de l'affaire Banque Cantonale du Valais – Dorsaz. Cela impliquait toutefois le dépôt d'un projet de loi proposant une modification du règlement du Grand Conseil.

Les députés de l'Alliance de Gauche ont formulé des propositions dans ce sens afin de doter une commission d'enquête des pouvoirs lui permettant d'accomplir sa tâche. Cette proposition n'a pas eu de soutien dans la commission ad hoc, qui manifestement n'avait pas envie de procéder à des investigations sérieuses sur les deux dossiers visés par la motion. Les Verts ont toutefois déposé un projet de loi visant à compléter le règlement du Grand Conseil avec des dispositions applicables aux commissions d'enquête, projet de loi qui a été renvoyé devant une autre commission qui ne l'a pas encore traité à ce jour.

## **2. Travaux de la commission**

A partir de là, il était évident que la commission d'enquête n'aboutirait pas à grand-chose. Elle s'est efforcée d'établir le cadre juridique dans lequel la BCG déploie ses activités et, plus particulièrement, la nature de la surveillance à laquelle celle-ci est soumise (une délégation de la commission s'étant rendue à cette fin à Berne pour rencontrer des représentants de la Commission fédérale des banques), avant de procéder à des auditions d'une délégation du conseil d'administration de la banque et de deux directeurs, ainsi que de M. Jürg Stäubli, accompagné de son avocat.

Ces auditions ayant été abondamment relatées dans le rapport de majorité, le présent rapport de minorité n'en fera pas un second compte rendu. Il se bornera à relever que la plupart des dirigeants de la banque donnèrent l'impression, en expliquant les pertes importantes de la BCG, de se justifier, tout en mettant sur le compte de la conjoncture de l'époque la gestion désastreuse de la Caisse d'épargne et de la Banque hypothécaire, qui ont fusionné pour former l'actuelle BCG.

Dans le cadre de l'affaire Sécheron, un administrateur a été jusqu'à invoquer l'opération immobilière réalisée (avec succès) sur les terrains de la Coop pour justifier l'engagement de la Caisse d'épargne et de la Banque hypothécaire dans celle de Sécheron, montrant par là sa méconnaissance



totale de cette opération complètement différente du projet Gaon spéculant sur le déclassement des terrains industriels de Sécheron auquel le Conseil d'Etat, en majorité de droite, a finalement renoncé.

Heureusement, M. René Curti, actuel directeur adjoint de la BCG, comme M. Jacques Perrot, membre du conseil d'administration, ont toutefois tenu un autre langage, expliquant les erreurs commises et la stratégie mise en place pour les corriger. On doit leur en être reconnaissant.

Cela dit, et sans vouloir faire le procès de ceux qui sont responsables de ces très graves erreurs et qui ont fait preuve d'une légèreté incroyable dans la gestion de la CEG et de la BCG, il faut analyser ces erreurs et prendre les dispositions qui s'imposent pour qu'elles ne se reproduisent plus.

Il ne s'agit pas de dramatiser la situation, ni de la banaliser, comme certains l'ont fait, mais de prendre exemple sur d'autres cantons où une politique transparente sur les erreurs commises a permis de redresser la situation dans un esprit de confiance. A Genève, c'est l'inverse, bien que la presse ait révélé un certain nombre de faits graves relatifs à la gestion de la Banque Cantonale, son président continue, et encore tout récemment dans *L'Hebdo*, à reprocher à l'Alliance de Gauche de vouloir attaquer la BCGe, alors qu'elle n'a fait que répercuter au niveau des autorités, dont dépend cette banque, certains manquements graves qui ont vivement préoccupé l'opinion publique et qui exigent des explications correctes. Cette litanie prête à sourire, tant il est évident que les récentes révélations, comme les précédentes, ont été alimentées par des « fuites » internes et des déclarations de conseillers d'Etat !

La motion sur la BCGe a mis en évidence deux des plus importantes affaires, qui se caractérisent par l'octroi de prêts à des conditions totalement étrangères aux pratiques usuelles des banques. Des risques insensés ont été pris en octroyant des prêts à une société immobilière créée à cet effet par M. Nessim Gaon et dont le capital-actions était dérisoire, en vue d'acheter des terrains industriels non déclassés et une parcelle voisine (la parcelle de l'ancienne Villa Blanc) à un prix rendant impossible toute opération immobilière rentable. Comment admettre la valeur d'acquisition, hautement spéculative, de ces bien-fonds comme valeur de gage d'un prêt dont le montant, de plus, dépassait nettement le prix d'achat des bien-fonds, ce qui a permis à M. Gaon de donner le change, temporairement, en payant pendant un certain laps de temps les intérêts du prêt consenti avec de l'argent provenant de ce prêt !

De même, le public ne peut pas comprendre qu'un prêt personnel, c'est-à-dire sans la moindre garantie, de 80 millions de francs, ait été accordé à

l'aventurier Jürg Stäubli à 0,5 % d'intérêt sans aucun espoir de remboursement.

Le rapporteur de minorité s'abstiendra d'évoquer plus en détail d'autres affaires de ce genre, dont celles révélées récemment par le journal *L'Hebdo*, plus particulièrement les pertes monstrueuses occasionnées à la BCGe par le frère de M. Nessim Gaon, une famille qui a bénéficié de faveurs incompréhensibles.

### **3. Il faut tirer les conclusions de ces affaires et des erreurs commises**

L'Alliance de Gauche persiste à considérer que la lumière doit être faite à ce sujet et sur les éventuelles complicités à l'intérieur de la banque, dont certains débiteurs ont pu bénéficier. Il est du reste significatif que, lors de leur audition, les dirigeants de la BCGe n'aient pas exclu une telle hypothèse.

De toute manière, on ne peut que constater que la BCGe paie aujourd'hui un lourd tribut aux erreurs commises et que les pertes semblent plus importantes que ce qui a été admis. Malgré les assurances données à répétition reprises, et il n'y a encore pas si longtemps, les provisions constituées pour les affaires douteuses (probablement irrécupérables) paraissent insuffisantes selon certaines déclarations parues récemment dans la presse, et l'on ignore si ces provisions peuvent être réalisées aux valeurs pour lesquelles elles sont inscrites au bilan de la banque.

La direction de la BCGe tente d'éviter des ventes immobilières forcées en espérant qu'avec le temps les biens immobiliers lourdement grevés reprendront de la valeur. Il paraît certes souhaitable de ne pas brader ces biens, mais un administrateur a admis que la banque ne pourrait pas mener une politique différente, faute de réserves suffisantes.

Il en résulte que la BCGe doit se satisfaire de rendements insuffisants sur un volume important de crédits et qu'elle est amenée à rechercher des placements plus lucratifs et des activités plus bénéfiques que les crédits hypothécaires, dont la marge de profit est faible. Elle s'est engagée dans la gestion de fortune et des produits dérivés, ainsi que dans le négoce de matières premières.

Si ces activités sont considérées comme plus lucratives, elles présentent également plus de risques, ce qui pourrait entraîner de nouvelles pertes pour la banque, d'où la nécessité d'un strict contrôle sur ces opérations, ce d'autant plus que c'est le contrôle insuffisant des activités de l'ancienne Caisse d'épargne et de l'ancienne Banque hypothécaire qui est à l'origine des très graves dérives de ces deux établissements dont la BCGe a hérité des pertes.

#### **4. Un meilleur contrôle de la banque est indispensable**

L'Alliance de Gauche considère que la priorité est de mettre en place une surveillance efficace de la gestion de la banque. La surveillance actuelle est notoirement insuffisante. Elle est exercée par un organe interne de la banque qui dépend du président et du conseil de direction, ce qui n'est pas satisfaisant. Il est impératif que cette surveillance soit doublée d'un organe externe, autre que l'organe de contrôle des comptes de la banque, qui ne se prononce pas sur la gestion de celle-ci, ce d'autant plus que la Commission fédérale des banques n'exerce qu'une surveillance superficielle, comme ses représentants l'ont du reste admis lors de leur audition par une délégation de la commission.

Il n'est en effet pas normal que l'inspectorat interne dépende des dirigeants effectifs de la banque, qui sont ceux précisément qui devraient être le plus surveillés !

Au moment où la BCGe demande au Conseil d'Etat une importante capitalisation de 300 millions de francs(!), motivée, selon sa direction, par le développement des activités de la banque, alors qu'on peut penser, comme certains commentateurs l'ont écrit, que c'est l'insuffisance des actifs face à un passif très lourd qui l'impose, les autorités se doivent d'être plus attentives que jamais à la bonne gestion de la banque.

Le Conseil d'Etat n'a pas voulu assumer cette charge lors de la création de la BCG, pensant pouvoir s'en décharger sur la Commission fédérale des banques. Vu le statut de la Banque et le rôle important qu'elle joue sur le plan local, il est prioritaire que les objectifs et les règles de gestion et de contrôle de la banque soient renforcés. L'Alliance de Gauche a déposé, il y a plus d'une année, un projet de loi dans ce sens qui dort en commission.

Pour l'Alliance de Gauche, il ne suffit pas – comme le préconise la majorité de la commission – de voter une nouvelle motion pour se donner bonne conscience et inviter le Conseil d'Etat à faire le travail qu'il n'a pas fait et qu'il n'est pas à même d'accomplir lui-même, mais il faut prendre le problème sérieusement et légiférer, dans un premier temps, sur le renforcement de la surveillance de la BCGe. C'est d'autant plus indispensable à la suite de l'événement rendu public au lendemain des travaux de la commission, et dont certains devaient être au courant, à savoir la demande de recapitalisation de la banque qui va exiger un important effort de la part de l'Etat, c'est-à-dire des contribuables.

A ce sujet, il n'est pas inutile de rappeler qu'à la suite d'un projet de loi de l'Alliance de Gauche, la loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques a été complétée par la loi

du 26 mars 1999, laquelle a considérablement renforcé les prérogatives de l'Inspection cantonale des finances dont le champ d'intervention s'est étendu à toutes les institutions de droit public, c'est-à-dire y compris la Banque cantonale.

Afin de garantir une intervention efficiente de cet inspectorat, qui permettrait d'éviter de créer un organe de contrôle spécial désigné par le Grand Conseil, selon une des propositions que nous avons formulées en commission, il faudrait modifier la loi précitée en indiquant que la banque ne peut pas lui opposer le secret bancaire et le secret professionnel.

Cette solution, qui devrait être bien accueillie, permettrait de renoncer à créer une commission d'enquête du Grand Conseil qui poursuivrait ses investigations sur les affaires faisant l'objet de la motion 1234.

## **5. Conclusion**

C'est la raison pour laquelle nous vous demandons, Mesdames et Messieurs les députés, de renvoyer en commission le projet de loi ci-dessous :

**Secrétariat du Grand Conseil****PL 8181**

*Projet présenté par le député:*

*M. Christian Grobet*

*Date de dépôt: 4 janvier 2000*

*Messagerie*

**Projet de loi****modifiant la loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et d'évaluation des politiques publiques (D 1 10)**

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

**Article unique**

La loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et d'évaluation des politiques publiques, du 19 janvier 1995, est modifiée comme suit :

**Art. 14, al. 1, dernière phrase (nouvelle)**

... de ce mandat.

La Banque cantonale ne peut pas invoquer le secret bancaire ni le secret professionnel dans le cadre des demandes de renseignements de l'Inspection cantonale des finances. Celle-ci présente un rapport annuel sur les contrôles opérés au sein de la Banque.

**Secrétariat du Grand Conseil****PL 8532-A  
M 1450***Date de dépôt: 4 avril 2002**Messagerie*

- a) **PL 8532-A Rapport de la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil chargée d'étudier le projet de loi de M<sup>me</sup> et MM. Pierre Vanek, Anita Cuénod et Jean Spielmann modifiant la loi sur la Banque cantonale de Genève (D 2 05)**
- b) **M 1450 Proposition de motion de M<sup>mes</sup> et MM. Alain Charbonnier, Véronique Pürro, Antonio Hodgers, Ueli Leuenberger, Jean-Claude Dessuet et Jean-Michel Gros relative à la composition du Conseil d'administration de la BCGe**

## RAPPORT DE LA MAJORITÉ

**Rapporteur: M. Jean-Michel Gros**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

La Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil a examiné le projet de loi susmentionné lors de ses séances des 19 et 26 septembre 2001, du 7 novembre 2001, du 30 janvier et du 20 février 2002, sous les présidences successives de M<sup>me</sup> Mireille Gossauer Zurcher et de MM. Luc Barthassat et Antonio Hodgers. M. René Kronstein, directeur de l'administration des communes, a assisté fidèlement à toutes ces séances. M. le conseiller d'Etat Robert Cramer, président du Département de l'intérieur, de l'agriculture et de l'environnement, a assisté à l'une d'entre

elles. M<sup>me</sup> Karine Henchoz et M. Christophe Vuilleumier ont tenu avec talent les procès-verbaux. Que toutes ces personnes soient remerciées de leur collaboration.

## **Introduction**

Par ce projet de loi, nos collègues de l'Alliance de gauche ont souhaité revenir sur la représentation politique au sein du Conseil d'administration de la Banque cantonale de Genève, à savoir, pour ce qui est de l'actionnariat cantonal, un membre par parti politique représenté au Grand Conseil, désigné par le Conseil d'Etat sur proposition des partis. Cette proposition n'est pas nouvelle, et on rappellera que le Grand Conseil avait accepté une telle modification le 19 mars 1998, mais que la loi, attaquée par référendum, avait été largement rejetée par le peuple le 27 septembre 1998 par 59% des votants. Les auteurs du projet considèrent cependant que les événements récents qui concernent la BCGe justifient de revenir sur cette décision populaire. Précisons tout d'abord qu'une erreur s'est glissée dans le projet de loi : c'est l'article 12, alinéa 3 (et non alinéa 2) de la loi qu'il conviendrait de modifier.

## **Débat au sein de la commission**

Il est à noter tout d'abord que les travaux concernant cet objet se sont déroulés « à cheval » sur deux législatures, ce que certains votes contradictoires peuvent laisser deviner. Lors du débat d'entrée en matière, le clivage gauche-droite que l'on avait déjà observé lors de la campagne référendaire de 1998 est à nouveau apparu. Avec un représentant par parti au Conseil d'administration (CA), nous politisons la banque (à droite). Non, au contraire, nous la dépolitisons, car la composition du CA ne sera pas dépendante de renversements politiques (à gauche). Le peuple n'a pas voulu de cette loi (à droite). La situation a changé (à gauche). Bref, l'entrée en matière est votée par :

7 oui (2 S, 2 Ve, 3 AdG) contre

5 non (1 R, 2 PDC, 2 L)

Dès la lecture article par article, un certain malaise se fait sentir au sein de la commission. Se pose alors la question des auditions. Inutiles, décide la majorité d'alors, le travail a déjà été fait. Même les « récents événements » invoqués par les auteurs du projet pour justifier son dépôt n'y font rien : il est décidé de ne pas procéder à des auditions, et cela par 7 voix contre 5.

Rappelons que nous sommes le 19 septembre 2001 ! L'article 1 souligné est ainsi voté par la même majorité, quand soudain, les verts et les socialistes expriment leur gêne de revenir sur cette loi. Ils pensent « qu'il serait bon de revenir en séance plénière avec quelque chose de consistant et surtout de complet ». Il est dès lors accepté de suspendre les travaux pour une semaine. Le mercredi suivant, il est annoncé que « les verts et les socialistes ont demandé, à l'issue de la dernière séance, un délai d'une semaine afin de consulter leurs partis respectifs au sujet d'une éventuelle audition du Conseil d'administration de la BCGe ». Ces partis se sont déclarés en faveur d'une telle audition. Le rapporteur, n'ayant pas participé à l'époque aux débats, n'étant pas député, ne peut que se déclarer surpris d'une telle démarche. Ainsi donc, les partis ont leur mot à dire sur l'audition de tel ou tel dans les commissions parlementaires ! Le droit démocratique pour les députés d'être informés ou pour les citoyens d'être entendus passe (ou passait) par les états-majors des partis. « Autres temps, autres mœurs » ! L'essentiel est que le CA de la BCGe a pu être auditionné, et vous pourrez observer que cette audition a été déterminante dans la décision de la commission. Le suspense est ainsi garanti !

***Audition de MM. Jacques Perrot, président, David Hiler, vice-président, et Erwin Meyer, membre du Conseil d'administration de la BCGe***

M. Perrot précise d'emblée que ce n'est pas le nombre de membres ou la composition du Conseil d'administration de la BCGe actuelle qui ont conduit la banque aux pertes qu'elle connaît. C'est le fait que les deux banques, la Caisse d'épargne et la Banque hypothécaire, étaient au bord de la faillite en 1993 et que leur fusion, sans assainissement et sans fonds propres suffisants, « n'a pas transformé deux moribondes en une sportive d'élite ». Ce sont donc les mauvaises affaires héritées du passé qui ont contribué, à 97%, aux pertes aujourd'hui définies. M. Perrot rappelle en outre que les 15 membres du conseil représentent proportionnellement l'actionnariat de la banque (canton : 40%, communes : 40%, privé : 20%). Le Conseil d'Etat, en nommant ses délégués au Conseil d'administration, doit compléter les nominations de la Ville et des communes en s'assurant que toutes les tendances politiques, économiques et sociales sont représentées au sein du conseil (art. 12, al. 3, LBCGe). A ce propos, M. Perrot relève que l'Alliance de gauche (auteur du projet de loi) a toujours été présente au conseil avec M<sup>me</sup> Michèle Lyon de 1994 à 1998 et, depuis 1998, avec M<sup>me</sup> Anne-Marie Bisetti.

M. Erwin Meyer insiste quant à lui sur la responsabilité croissante des administrateurs. Cette évolution s'explique tant par le développement du



cadre légal que par la croissance de la dynamique et de la complexité de l'activité bancaire et des marchés financiers. L'article 716a du Code des obligations définit les attributions du Conseil d'administration et démontre ainsi que la responsabilité des administrateurs est beaucoup plus grande que celle des dirigeants. Les administrateurs sont responsables devant les actionnaires, les clients, les fournisseurs, les employés, qui peuvent exiger d'être dédommagés si cette charge a été exercée de façon fautive. Des enquêtes révèlent que bien des administrateurs sont loin d'être conscients de l'importance de leur rôle. Et M. Meyer d'affirmer : « Les décisions qu'implique l'appartenance à un conseil sont souvent si lourdes de conséquences qu'elles doivent être confiées à des professionnels connaissant bien la branche. Il est révolu le temps où l'on nommait une personne à un conseil d'administration pour services rendus ailleurs (au parti !). C'est ce que j'appelle un poste d'administrateur de récompense. »

M. David Hiler évoque surtout le problème majeur soulevé par la cohabitation du Conseil d'administration et du Comité de banque. Si les 7 administrateurs membres du Comité de banque et les 2 administrateurs membres de la Commission de contrôle sont en mesure, de par leur présence au moins hebdomadaire, de suivre les affaires de la banque, il n'en va en revanche pas de même pour les 6 autres administrateurs. C'est la raison pour laquelle M. Hiler préconise une réduction du nombre d'administrateurs et la suppression du Comité de banque. Il juge que seul le fait de confier le pouvoir à un Conseil d'administration restreint et semi-professionnalisé permettra une gestion efficace. C'est pourquoi il se déclare opposé au projet de loi dans la mesure où celui-ci ne permettrait pas cette réduction du nombre d'administrateurs. Répondant aux questions de commissaires s'inquiétant du fait qu'avec la proposition de diminuer le nombre de membres du Conseil d'administration, il serait plus difficile de respecter la représentativité politique, M. Hiler déclare qu'un conseil d'administration se doit moins de représenter chaque parti que les deux grands blocs politiques. Il souligne que la représentation partisane importe moins que d'autres critères tels ceux de la formation ou de la compétence.

### **Suite des débats au sein de la commission**

Quelques jours après son audition devant la commission, le président Jacques Perrot nous adressait un courrier qui incluait un « rapport préliminaire relatif à l'organisation et au fonctionnement du Conseil d'administration de la BCGe », rédigé par MM. Jean-Louis Delachaux (ancien responsable de la succursale de Genève du Crédit Suisse), Bruno

Hug (ancien directeur général de la SBS) et Jürg Schwarz (ancien directeur général de la Banque cantonale de Zurich). Ce rapport figure en annexe et donne des recommandations qui rejoignent les préoccupations exprimées lors de l'audition des responsables de la BCGe. La Commission des droits politiques s'est dès lors montrée très sensible à la nécessité de rendre le Conseil d'administration de la BCGe plus efficace. Les arguments contenus dans le rapport annexé ont convaincu une large majorité que le projet de loi 8532 ne répondait pas à cet objectif. Aux yeux de cette même majorité, il convenait d'inciter le Conseil d'Etat à étudier sérieusement, en collaboration avec la Banque cantonale de Genève, une nouvelle composition du Conseil d'administration dans le sens d'une diminution du nombre de ses membres. Cette diminution devant bien sûr s'accompagner d'une suppression du Comité de banque. La commission chargea donc un membre de l'Alternative et un membre de l'Entente de rédiger une motion susceptible de recueillir un large soutien. Vote pour le principe d'une motion : 10 oui (3 S, 1 Ve, 3 L, 2 PDC, 1 R) et 3 non (2 AdG, 1 UDC).

### **Décisions finales de la commission**

La Commission des droits politiques décide de refuser le projet de loi 8532 par 10 voix ( 2 L, 2 Ve, 2 S, 1 R) contre 3 (2 AdG, 1 UDC). Elle veut cependant inciter le Conseil d'Etat à agir dans le sens de la volonté exprimée par la présidence de la Banque cantonale, et cela par la voie d'une motion. Celle-ci, prérédigée par M. Antonio Hodgers et votre serviteur, tente de rassembler un maximum d'avis favorables. Des amendements ont été proposés à ce texte, mais l'idée essentielle est restée. L'Alliance de gauche a décidé de ne pas participer aux votes concernant cette motion. En résumé, la commission vous propose de refuser le projet de loi 8532 et d'accepter la motion suivante et de l'envoyer au Conseil d'Etat.

### **Conclusion**

Pour ceux qui ne seraient pas disposés à lire le présent rapport de majorité dans son intégralité (ce que je peux comprendre), je résume ainsi les prises de position de la commission des droits politiques :

***Rejet du PL 8532 par 7 voix contre 3.***

***Accepter la motion et l'envoyer au Conseil d'Etat par 6 voix et 2 abstentions.***

## **Projet de loi (8532)**

### **modifiant la loi sur la Banque cantonale de Genève (D 2 05)**

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

#### **Article 1**

La loi sur la Banque cantonale de Genève, du 24 juin 1993, est modifiée  
comme suit :

#### **Art. 12, al. 2 (nouvelle teneur)**

<sup>2</sup> Le Conseil d'administration est formé de membres justifiant de  
compétences dans les domaines bancaire, juridique, économique ou financier  
et représentatif des milieux politiques, économiques et sociaux du canton,  
soit :

- a) 6 membres désignés conformément à l'article 13 par les communes,  
dont 4 par la Ville de Genève et 2 par les autres communes,  
représentant l'actionnariat nominatif ;
- b) 6 membres désignés pour le canton par le Conseil d'Etat sur proposition  
de chacun des partis politiques représentés au Grand Conseil,  
représentant l'actionnariat nominatif ;
- c) 3 à 6 membres représentant l'actionnariat au porteur et élus par lui.

#### **Article 2 Entrée en vigueur**

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

## Secrétariat du Grand Conseil

**M 1450**

*Proposition présentée par la majorité de la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil :*

*M<sup>mes</sup> et MM. Alain Charbonnier, Véronique Pürro, Antonio Hodgers, Ueli Leuenberger, Jean-Claude Dessuet et Jean-Michel Gros*

*Date de dépôt: 4 avril 2002*

*Messagerie*

### **Proposition de motion relative à la composition du Conseil d'administration de la BCGe**

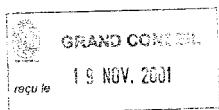
Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève

invite le Conseil d'Etat

- à examiner, en accord avec le Conseil d'administration de la BCGe, l'opportunité d'une réforme de celui-ci dans le sens d'une plus grande efficacité ;
- à examiner si une réduction des membres du Conseil d'administration, associée à une suppression du Comité de banque, telle que définie par la lettre du président de la BCGe du 16 novembre 2001, ne serait pas une solution ;
- à garantir toutefois au sein du Conseil d'administration les diverses tendances de la vie économique et politique du canton (article 12, alinéa 3, LBCGe) ;
- à introduire dans l'éventuel futur projet de loi la notion de compétence en matière juridique, économique, bancaire et financière dans la désignation des membres du Conseil d'administration de la BCGe.

**Le Président**

Quai de l'île 17

Case postale 2251  
1211 Genève 2Téléphone 022/809 25 00  
Téléfax 022/809 25 19**Banque Cantonale  
de Genève**

Genève, le 16 novembre 2001

**Madame Patricia Pestalozzi**  
Secrétariat du Grand Conseil  
Rue de l'Hôtel-de-Ville 2  
Case postale 3964  
1211 Genève 3

EGCpest161101  
JP/mb**Concerne: PL 8532 modifiant la loi sur la Banque Cantonale de Genève**

Madame,

Pour faire suite à l'audition du 7 novembre 2001 par la Commission des droits politiques du Grand Conseil, je vous prie de trouver, inclus, le

"Rapport préliminaire relatif à l'organisation et au fonctionnement du Conseil d'administration de la BCGE"

rédigé en date du 19 juin 2000, à la demande du Conseil d'administration, par Messieurs Jean-Louis Delachaux (ancien responsable de la succursale de Genève du Crédit Suisse), Bruno Hug (ancien directeur général de la SBS) et Jürg Schwarz (ancien directeur général de la Banque Cantonale de Zurich).

Je vous laisse le soin de distribuer ce document aux députés qui ont participé à la séance et vous prie d'agréer, Madame, mes salutations distinguées.

Jacques Perrot



Annexe mentionnée

GRAND CONSEIL	
Expédié le: 19.11.01	Viss: PP
Président	<input checked="" type="checkbox"/> Députés (100)
Commissaires	<input checked="" type="checkbox"/> Bureau
Secrétariat	<input checked="" type="checkbox"/> Archives <input checked="" type="checkbox"/>
Commission: Droits politiques	Hedrich

Jean-Louis Delachaux  
Bruno Hug  
Jürg Schwarz

Banque Cantonale de Genève

## Rapport préliminaire relatif à l'organisation et au fonctionnement du Conseil d'administration de la BCGe.

### A. PREAMBULE

1. Le Conseil d'administration de la BCGe, par décision du 10 février 2000 a décidé de confier à un groupe de banquiers la mission de donner un avis sur "l'adéquation entre la stratégie 1999 de la BCGe et les ressources –humaines, matérielles et financières – dont la Banque dispose pour la réaliser, ainsi que sur l'existence d'une structure d'organisation appropriée".

Le nouveau Président du CA a confirmé le contenu de cette mission et l'a précisée en demandant au groupe d'experts de livrer également ses réflexions et propositions au sujet de la stratégie future de la Banque.

2. D'entente avec le Président du CA, M. Jacques Perrot, le groupe d'experts a jugé utile de scinder son rapport en plusieurs parties pour essayer d'accompagner en parallèle les efforts de réorganisation de la BCGe, en cours au niveau politique et à l'intérieur de la Banque. Le groupe estime approprié de formuler en premier lieu son avis sur l'organisation et le fonctionnement du CA, étant donné l'entrée en fonction du nouveau CA et les discussions en cours sur la manière de diriger et de contrôler la BCGe à l'avenir.

### B. CONSTATATIONS

#### I. Répartition légale des tâches entre CA, Comité de Banque (CdB)

1. La Loi sur la BCGe du 24.06.93 (LBCGe) attribue

- a) au CA de : - déterminer la politique générale de la Banque et de veiller à la réalisation de son but  
- surveiller l'activité du Comité de Banque (CdB) (art.12 de la LBCGe).

Les statuts de la BCGe du 18.02.94 précisent simplement que la Banque est "administrée" par un CA (art. 14 statuts) et énumèrent (art. 16 statuts) de manière certainement limitative ses tâches, compétences et devoirs. Ces dispositions sont complétées et précisées par l'art. 6 du Règlement de gestion et d'organisation.

b) au Comité de Banque (CdB)

- la "surveillance de la gestion par délégation du Conseil d'Administration" (LBCGe art. 14)

Les statuts précisent à l'art. 21, que le CdB est "l'organe préposé à la haute direction selon l'art. 3, al. 2, lettre a) de la loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne", et lui attribue un mandat large d'exercer "la surveillance de la gestion par délégation du Conseil d'Administration".

2. Commentaire

En répartissant les tâches comme exposé ci-dessus, le législateur genevois a choisi une solution juridique qui

- ne correspond pas au concept de la répartition des responsabilités dans le droit suisse des sociétés anonymes qui attribue la "haute direction" au seul Conseil d'administration, et non à un éventuel Comité du CA
- ne correspond pas non plus aux structures usuelles dans les banques suisses, ni dans les banques cantonales comparables (ZH / BE / VD en partie).
- limite également le rôle du plenum du CA et le cantonne dans une position assez éloignée de la marche des affaires de sa Banque. La majorité des membres du CA interrogés se sentent –à juste titre à notre avis- dans une situation de compétences très limitées, avec une responsabilité limitée en conséquence –mais avec le désagréable sentiment d'être tenus par le public et les média responsables pour tout ce qui se passe, comme c'est en général le cas dans les sociétés anonymes.

II. Fonctionnement du Conseil d'administration et du Comité de Banque

1. Le rôle limité du Conseil d'administration et l'écart entre CA et CdB ancrés dans la loi et les statuts sont ressentis très négativement par tous les administrateurs. La pratique étaye cette "frustration" de ne pas être en mesure d'assurer un suivi correct des affaires : dans la réalité, il apparaît que le CdB fonctionne comme une "Super DG" qui se mêle trop de l'opérationnel normalement dévolu à la DG, et le CA suit l'évolution de la Banque d'assez loin; le CA devient en quelque sorte une "chambre d'enregistrement"; il en résulte, pour le CA, une situation de faits accomplis. Le CA connaît à peine les membres de la DG ou d'autres cadres-clé de la Banque du fait que le Président de la DG assiste normalement seul aux séances.

Ces faits sont étayés par le rythme des séances (CA = tous les deux mois; CdB = toutes les semaines).

2. La préparation des séances est rendue difficile pour les membres du CA et du CdB (aucun document de préparation au préalable; pas de procès-verbaux en mains). Notamment pour le CA, dans une moindre mesure

pour le CdB, il est, de ce fait, difficile de véritablement suivre les affaires de la Banque.

3. Ceci d'autant plus que les membres du CA ne sont pas choisis uniquement selon des critères professionnels, tels que connaissance du monde des affaires ou/et de la finance (ce n'est pas une critique du mode de nomination politique qui peut se justifier par la qualité des actionnaires principaux).

### C. RECOMMANDATIONS

Il est nécessaire de mieux responsabiliser et professionnaliser les organes supérieurs de la BCGe et d'en simplifier les structures. Par ailleurs, dans toutes les sociétés anonymes modernes, la tendance à réduire le nombre des administrateurs est manifeste. Les banques montrent l'exemple dans de nombreux cas.

Ainsi nous recommandons :

1. Suppression du Comité de Banque  
Les deux niveaux actuels nous semblent superflus et source de dilution des responsabilités. Ainsi tous les administrateurs auront les mêmes informations et les mêmes possibilités d'influencer les affaires de la Banque.
2. Réduction du Conseil d'administration à 7-9 membres, dans le cas idéal, ou à maximum 11 membres, si nécessité de représentativité plus large.
3. Attribution au Conseil d'administration de la "haute direction" selon l'art. 3, al. 2, lettre a de la loi fédérale sur les banques, ainsi que la surveillance de la gestion de la banque.
4. Voici comment le CA pourrait fonctionner :
  - a) le Président, si possible un professionnel de la branche, fonctionnerait à mi-temps (comme VD et BE; ZH a un Président et deux Vice-Présidents à plein temps).
  - b) Les membres du CA disposeraient des compétences prévues par la loi, les statuts et les règlements. Les fonctions du CA devraient se concentrer sur un niveau plus élevé que dans le CdB actuel (rien d'opérationnel !). Cela nécessiterait une plus forte délégation de compétences à la Direction générale qui devra être renforcée.
  - c) Pour maîtriser ses tâches, le CA pourra créer des sous-groupes (comités ou délégations) chargés de traiter certains domaines particuliers pour le compte du CA, respectivement préparer certains sujets à présenter au plenum du CA pour discussion. Dans certains domaines (ex. risques, crédits) les délégations/comités pourraient être investis de compétences propres.

#### Exemples de délégations/comités :

- Comité de risques et de crédits
- Comité d'audit (comité de contrôle)
- Délégation "Personnel et salaires"
- Comités ad hoc pour des projets particuliers



Les délégations/comités sont composés en règle générale de trois membres du CA et présidés par un des membres. Le président du CA pourra être membre d'un ou de plusieurs comités importants (sans les présider lui-même).

Les délégations/comités siègent en présence du/des DG responsable(s) du domaine en question et fixent le rythme des séances en fonction des besoins (attention à trop de séances –la DG doit avoir le temps de s'occuper de l'opérationnel; le rythme imposé de tous les 14 jours comme prévu par la loi pour le comité d'audit n'est pas supportable à la longue !).

- d) Le CA devrait tenir séance aussi souvent que les affaires le nécessitent, mais en principe dix fois par an au minimum, cela en présence de toute la DG.

Le rythme hebdomadaire du CdB actuel est trop lourd pour des personnalités engagées dans la vie professionnelle et rebutera de bons candidats.

- e) Les compétences et devoirs de ce CA "nouvelle formule" seraient en gros les suivants :

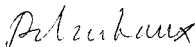
- Stratégie / Business Plan
- Structures d'organisation
- Limites globales (crédits, banques, pays, devises, etc)
- Participations (CHF...)
- Acquisition d'immeubles et autres investissements au-dessus d'un certain montant restant à fixer
- Budgets
- Politique du personnel
- Rémunération de la Direction générale et de la Direction.


Les réviseurs internes sont subordonnés au Président du CA, mais rapportent au CA, respectivement Comité d'audit (Comité de Contrôle).

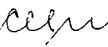
Précisons, une fois de plus, que le CA ne doit pas exécuter des tâches/décisions opérationnelles. Sa fonction est stratégique et il doit assurer la surveillance de la gestion opérationnelle.

\*\*\*

Les soussignés sont à disposition pour développer ces recommandations de manière plus approfondie.

  
Jean-Louis Delachaux

  
Bruno Hug

  
Jürg Schwarz

Genève, le 19 juin 2000

*Date de dépôt : 9 avril 2002*

*Messagerie*

## RAPPORT DE LA MINORITÉ

**Rapporteur: M. Pierre Vanek**

Mesdames et

Messieurs les députés,

Le projet de loi qui nous est soumis a été déposé par des député-e-s de l'Alliance de gauche il y a près d'une année. Mais ces derniers n'en sont paradoxalement pas les auteurs. En effet, ce projet est le résultat d'un long travail d'élaboration et d'amélioration d'un texte initialement déposé par l'AdG (PL 7766) et qui a fait – dans son état actuel – l'objet d'un très large consensus au sein de la Commission des droits politiques et du Grand Conseil. Il a été voté par une majorité de celui-ci, à la suite de débats relativement courts et sereins lors de la séance de notre parlement du 19 mars 1998 !

Or la disposition élémentaire, permettant de « dépolitiser » la BCG qui avait été trustée par certains partis avec les conséquences que l'on sait, permettant d'assurer une représentation équilibrée de toutes les milieux au Conseil de la BCG, permettant de donner des bases légales à l'exigence de compétences adéquates pour les membres de celui-ci, tout en maintenant le choix en dernière instance de ceux-ci par le Conseil d'Etat, a été refusée en votation populaire.

### **Les citoyen-ne-s ont été trompé-e-s**

Ce refus en votation populaire, en septembre 1998, a été le résultat d'un référendum initié par l'ancienne direction de la BCG, qui craignait de voir arriver dans son Conseil d'administration des personnalités indépendantes et compétentes, capables de dévoiler – plus tôt que cela n'a malheureusement été le cas – le scandale d'une gestion coupable dont tous les contribuables de ce canton payent le prix fort aujourd'hui.

Rappelons que le référendum avait bénéficié de récoltes de signatures aux guichets mêmes de la banque, par le personnel de celle-ci, mis sous pression par la direction. Interpellé à ce sujet, le Conseil d'Etat avait répondu par la bouche de M. Gérard Ramseyer en défendant cette politisation scandaleuse de l'activité quotidienne de la banque, et en affirmant qu'il s'agissait d'un exercice normal des droits démocratiques.

L'essentiel de la campagne a été placée sous le signe du dénigrement de l'AdG, en prétendant que ses dénonciations systématiques des dysfonctionnements de la BCG, ses exigences de transparence, quant aux opérations de celle-ci, et son souci de crever l'abcès d'une gestion marquée du sceau de la politique des petits copains, n'avaient aucun fondement réel, si ce n'est une volonté démagogique de nuire à la BCG et aux milieux politiques qui en monopolisaient la direction. Les faits ont depuis longtemps montré que contrairement à ces allégations calomnieuses, c'est bien l'AdG en tirant la sonnette d'alarme – à un moment où d'autres refusaient de regarder la réalité en face – qui avait raison !

Or le référendum contre le texte qui nous est à nouveau soumis, a été gagné devant le peuple avec des arguments mensongers, et une intervention directe de l'ancienne direction de la banque. Lors de la campagne de votation de septembre 1998, l'AdG avait édité une affiche (v. annexe 1) dont le texte disait ce qui suit :

**«BCG : 1 milliard de pertes en spéculation immobilière...**

**REAGISSONS !**

**Occupons-nous de ce qui nous regarde**

**OUI à un contrôle renforcé de la Banque cantonale »**

Comme chacun-e sait aujourd'hui la seule critique qu'on peut retenir par rapport à cet appel aux citoyen-ne-s porte sur le montant – largement sous-estimé – des pertes induites par la gestion scandaleuse de la BCG et que les contribuables doivent endosser aujourd'hui.

Or, à l'époque, la direction de la BCG était intervenue massivement dans la campagne, menaçant l'AdG de poursuites et adressant un courrier – que je vous invite à relire attentivement – plusieurs semaines avant la votation à tous ses client-e-s /électeurs (v. annexe 2).

Dans cette missive, Marc Fues, ancien directeur de la banque, dont la justice s'occupe aujourd'hui, appelle explicitement à « manifester votre attachement à l'avenir de la BCG par votre vote du 27 septembre prochain », qualifie le message de l'AdG de faux et de pernicieux et se vante que la

banque « poursuit sereinement sa marche », a « fait des choix stratégiques judicieux », etc.

Depuis lors la vérité a été rétablie et les citoyen-ne-s ont pu disposer d'éléments d'appréciation plus exacts.

### **Une solution radicale**

C'est à la lumière de ces éléments nouveaux que l'AdG a jugé important, dans un climat plus serein, de proposer une nouvelle fois ce projet.

Quant aux arguments en défense de celui-ci, le présent rapporteur laisse la parole à M. Thomas Büchi du parti radical, qui avait rapporté (sans qu'il n'y ait d'ailleurs de rapport de minorité) en faveur de cette loi en évoquant des arguments toujours parfaitement valables et qui méritent d'être relus

### **Rapport de la commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil chargée d'étudier le projet de loi 7766. Rapport de M. Thomas Büchi (R)**

Ce projet de loi, déposé par trois députés de l'Alliance de Gauche le 18 novembre 1997 a été renvoyé à la Commission des droits politiques par le Grand Conseil.

La commission des droits politiques sous la présidence de M. John Dupraz a consacré plusieurs séances à l'examiner :

- les 10 et 17 décembre 1997;
- les 7, 14, 21 et 28 janvier 1998;
- enfin le 11 février 1998.

La commission a bénéficié tout au long de ses travaux de l'aide et des conseils avisés des personnes suivantes :

- M<sup>me</sup> Micheline Calmy-Rey, conseillère d'Etat;
- M. Robert Cramer, conseiller d'Etat;
- M. Carlo Lamprecht, conseiller d'Etat;
- MM. Magnin, Gabioud et Goumaz, du Département de l'économie publique.

### **Préambule**

Ce projet de loi fait partie de tout un train de projets de lois déposés par l'Alliance de gauche en automne 1997. Ceux-ci demandaient tous que

chaque parti politique représenté au Grand Conseil ait au moins un représentant dans les commissions administratives et les conseils d'administration des principales collectivités publiques de notre canton. La Commission des droits politiques a donc successivement traité les projets de lois pour les conseils d'administration des SI, de la FIPA, des TPG et de l'Aéroport international de Genève. Ces projets de lois n'ont par ailleurs posé aucun problème particulier et ont permis de combler, à satisfaction de l'ensemble du Grand Conseil, une lacune dans ce domaine. Par contre pour le projet de loi 7766 les travaux furent beaucoup plus longs, délicats et fastidieux, car la plupart des députés pensaient à juste titre qu'il fallait réfléchir de manière très approfondie sur le projet de loi du Conseil d'administration de la BCG, car cette dernière ne pouvait pas être traitée de la même manière que les autres organismes publics. Indépendamment du fait qu'elle n'appartient pas au seul canton de Genève, qui ne détient que le tiers de son capital souscrit, il était en effet primordial de prendre en considération le fait que la Banque cantonale doit absolument être préservée pour rester compétitive et attractive face à la concurrence féroce qui sévit actuellement dans les milieux bancaires. On connaît tous les méthodes inquiétantes utilisées par les grandes banques actuellement (méga-fusions, licenciement massif du personnel, désintérêt de l'économie locale etc.). Le fait d'avoir une banque cantonale genevoise forte n'en est que plus important, car elle est encore la seule à remplir un rôle social objectif vis-à-vis de son personnel tout en maintenant un dialogue constructif avec les entreprises locales, qui sont le poumon de notre économie.

(...)

### **Travaux de la commission**

Dans un premier temps, les débats de la commission, longs et souvent contradictoires, ont permis de dégager trois tendances :

- la première constituée par les partisans du statu quo qui considèrent qu'aucun dysfonctionnement du Conseil d'administration de la banque n'ayant été démontré, ni même allégué, rien ne justifie de modifier la loi votée en 1993;
- la seconde constituée par les partisans d'une approche conforme à la volonté des auteurs du projet de loi qui demandent que la désignation des représentants du canton soit confiée aux partis politiques, le Grand Conseil fonctionnant alors comme une simple chambre d'enregistrement;

- la troisième constituée par les partisans d'une solution intermédiaire consistant à conserver au Conseil d'Etat la compétence du choix des administrateurs représentant le canton, ce choix étant toutefois limité pour permettre à toutes les sensibilités politiques d'être représentées au sein du Conseil d'administration.

Des discussions qui s'engagèrent à la suite du dépôt de plusieurs propositions d'amendements, il fut possible de dégager les trois principes suivants :

- la représentation du canton et des communes doit rester égale (six administrateurs pour le canton et six administrateurs pour les communes, dont quatre pour la Ville de Genève) en raison du fait que leur participation au capital social de la banque est identique;
- la représentation de l'actionnariat privé ne doit pas être réduite;
- la désignation des représentants du canton, sur proposition d'un candidat par chacun des partis politiques représentés au Grand Conseil, doit rester en décision finale de la compétence du Conseil d'Etat.

### **Vote de la commission**

La majorité de la commission s'est finalement entendue sur le texte définitif suivant :

*(Il s'agit du texte repris dans le PL 8532)*

Ce texte a été adopté lors du vote final par :

POUR : 10 (3 S, 2 Ve, 2 R, 3 L)

CONTRE : 1 (1 PDC)

Abst. : 4 (1 PDC, 3 AdG)

### **Interprétation du texte**

En conséquence, le texte sur lequel la majorité de la commission s'est finalement déterminée présente les caractéristiques suivantes :

- Enumération des compétences minimales exigées des administrateurs de la banque, soit des connaissances dans les domaines bancaire, juridique, économique ou financier, celles-ci pouvant résulter soit d'une formation de base appropriée, soit d'une formation acquise.
- Précisions que les administrateurs de la banque doivent être représentatifs non seulement des milieux politiques et économiques du canton, mais également des milieux sociaux.

- Désignation des représentants du canton par le Conseil d'Etat sur proposition de chacun des partis politiques représentés au Grand Conseil, contrairement à la loi actuelle qui donne au gouvernement une liberté de choix pleine et entière.
- Pas de changement pour les représentants des communes et de l'actionnariat privé.

La modification essentielle retenue par la majorité de la commission vise à donner aux partis politiques représentés au Grand Conseil (actuellement au nombre de six) un droit de proposition destiné à permettre une équitable représentation de toutes les sensibilités politiques du canton au sein du Conseil d'administration de la Banque cantonale de Genève. Chaque parti politique présente donc un candidat. Le Conseil d'Etat pouvant bien évidemment refuser une proposition pour des raisons d'opportunité, sans avoir à justifier de motif quelconque. Si un tel cas de figure devait se présenter un jour, le parti politique concerné se trouverait alors dans la situation de présenter un autre candidat.

A la question posée de ce qui se passerait dans l'hypothèse où plus de six partis seraient représentés au Grand Conseil, aucune réponse n'est donnée en l'état. Dès lors, il serait nécessaire de modifier la loi si ce cas de figure venait à se réaliser.

### **Conclusions et recommandations de la commission.**

Mesdames et Messieurs les députés, même si le groupe DC pense que le Conseil d'Etat n'a plus de marge de manœuvre et que l'AdG estime que le projet de loi 7766 amendé ne va pas assez loin, la majorité de la commission est convaincue que le nouveau texte qui vous est proposé présente des avantages indéniables.

En effet, et c'est primordial, le Conseil d'Etat peut dire non à une proposition, il n'est donc pas juste une chambre d'enregistrement comme certains voudraient le laisser entendre. De plus, il est très positif de constater que les critères de compétences s'appliquent désormais à tous, sans distinction aucune entre monde politique et civil. Ainsi, le Conseil d'Etat est le garant de ces critères de qualité et cela constitue indéniablement une marge de manœuvre importante. Il est donc maintenant de la responsabilité des partis politiques de présenter des personnes compétentes.

Il était également primordial de ne pas augmenter le nombre des administrateurs de la banque pour ne pas risquer d'alourdir inutilement son fonctionnement. Le nombre de ceux-ci reste donc inchangé. De plus, la

proportion équitable d'administrateurs, soit un tiers pour le canton, un tiers pour les communes et un tiers pour l'actionnariat au porteur est respectée et correspond à l'état actuel de la répartition du capital social de la banque (cf. tableau annexé).

Un autre souci non négligeable a en permanence conduit les travaux de la commission vers un consensus. C'est celui d'éviter à tout prix un affrontement gauche-droite qui pourrait s'avérer extrêmement nuisible pour l'image de la banque vis-à-vis du public. Nous y sommes parvenus en commission et nous espérons qu'il en sera de même en séance plénière, cela dans l'intérêt de notre Banque cantonale.

Forte de toutes ces considérations, la majorité de la commission vous suggère, Mesdames et Messieurs les députés, de voter le PL 7766 tel qu'il a été amendé.

### **Travaux de la commission sur le projet actuel**

Ils se sont résumés :

1. A une entrée en matière votée par les partis de l'Alternative, l'Entente a refusé cette entrée en matière en ressortant les pires platitudes sur la soi-disant « politisation » de la BCG qu'induirait cette loi, alors qu'elle va évidemment à fins contraires. M. Kunz a eu la franchise de dire que pour lui le contrôle public renforcé sur la Banque était inacceptable puisqu'il visait à terme la privatisation de celle-ci.
2. A un plaidoyer des dirigeants actuels de la BCG contre ce projet en se fondant sur l'opportunité prétendue d'un conseil d'administration « plus restreint » qui ne permettrait pas de mettre en place le type de représentativité prévu par le projet...
3. A l'évocation de quelques questions qui trouvent des solutions simples: Un nouveau parti est entré au Grand Conseil, il faut donc prévoir un siège de plus au Conseil d'administration, comme cela été le cas – sans problèmes – aux TPG, SIG, etc. D'aucun-e-s voulaient par ailleurs une clause empêchant des député-e-s (voire même des municipaux) de siéger. L'AdG a proposé une solution de compromis permettant de limiter le nombre d'élu-e-s siégeant dans ce conseil...
4. A une volte-face spectaculaire des commissaires des verts et du PS. Ceux-ci, après avoir voté l'entrée en matière, se sont – tout d'un coup –



convertis aux arguments de l'Entente, pour des raisons qui échappent à l'entendement du présent rapporteur.

5. A l'improvisation d'une motion alibi servant de cache-sexe au refus de la loi, que ses adversaires n'osent pas assumer franchement. Cette motion a été bricolée après la clôture des travaux de la commission par le vote final rejetant la loi par une majorité allant des libéraux aux socialistes, en passant par notre collègue radicalo-ultralibéral Pierre Kunz. Elle doit donc être déposée pour elle-même et faire l'objet d'un débat ultérieur. Le présent rapporteur ne saurait en parler sérieusement, n'ayant à ce jour reçu ni le texte définitivement mis au point de cette motion, ni son exposé des motifs, inexistant au moment des débats en commission.

Je vous invite, Mesdames et Messieurs les député-e-s, à laisser de côté les arguments démagogiques et partisans, et revenir à l'esprit constructif qui a présidé à l'adoption de ce même projet de loi en 1998. Quant à la réforme d'ensemble du Conseil d'administration de la BCG évoquée : réduction du nombre d'administrateurs, suppression du Comité de banque, etc, celle-ci ne saurait être débattue aujourd'hui. Si le Conseil d'Etat juge opportun d'aller dans ce sens, il déposera, en temps voulu, sa proposition à ce sujet.

# ALLIANCE DE GAUCHE

Parti du Travail Indépendants solidaritéS

**1 milliard**  
de perte en  
spéculation immobilière...

**REAGISSONS !**

occupons-  
nous de ce  
qui nous  
regarde

**BCG**



**OUI**  
à un  
contrôle  
renforcé de  
la Banque  
Cantonale

**Direction générale**

Quai de l'île 17

Case postale 2251  
1211 Genève 2Téléphone 022/317 27 27  
Téléfax 022/793 59 60**Banque Cantonale  
de Genève**

Genève, le 4 septembre 1998

A notre clientèle

**En réponse à une affiche délibérément mensongère**

Madame, Monsieur,

En prévision de la votation cantonale du 27 septembre prochain, l'Alliance de gauche a cru bon de placarder sur les murs de la Cité des affiches alarmistes qui annoncent des pertes de un milliard de francs à la Banque Cantonale de Genève.

Cette assertion fautive et pernicieuse porte atteinte au crédit de notre établissement. Elle provoque sciemment la confusion entre deux notions différentes que sont la création de provisions et les pertes. Il est vrai que la banque a constitué des provisions pour un milliard de francs démontrant sa capacité à faire face aux risques liés à son activité. C'est là le signe d'une bonne gestion et la preuve de la solidité de son bilan.

La Banque Cantonale de Genève poursuit sereinement sa marche comme vous avez pu le lire récemment dans la presse qui a publié des résultats très satisfaisants au 30 juin 1998.

Ce succès, c'est aussi le vôtre ! Il résulte du climat de confiance instauré avec vous, nos partenaires, et de choix stratégiques judicieux. Durant le premier semestre 1998, le nombre d'ouvertures de comptes a progressé de 30 %. Par ailleurs, la Banque Cantonale a renforcé son soutien actif à l'économie genevoise en octroyant de nouveaux crédits pour un montant net de 326 millions de francs depuis le début de l'année.

Nous entendons continuer sur la voie du développement, dans l'esprit qui nous a toujours animés. Nous gageons que vous aurez à coeur de manifester votre attachement à l'avenir de la Banque Cantonale de Genève par votre vote le 27 septembre prochain.

En vous remerciant de votre fidélité, nous vous prions de croire, Madame, Monsieur, à l'expression de nos sentiments distingués.

Banque Cantonale de Genève

Marc Fues  
Directeur généralJean Buhler  
Directeur général adjoint

ANNEXE 4

**Secrétariat du Grand Conseil****Q 3569***Question déposée par:**M. Pierre Weiss**Date de dépôt: 2 mai 2002**Messagerie***Question écrite****Comment le Conseil d'Etat prépare-t-il l'avenir de la Banque cantonale genevoise (BCGe) ?**

La BCGe inquiète les citoyens qui se penchent sur son *passé*.

- La crise qui l'a secouée a amené des juges à saisir des données informatiques concernant ses clients et à mettre en danger, ce faisant, le secret bancaire, à faire incarcérer son ancien directeur général, à procéder à des inculpations plurielles.
- Elle a conduit le Conseil d'Etat, comme la banque elle-même, à adresser un courrier à tous ses administrateurs, présents et passés, se réservant le droit de leur demander des dommages-intérêts, au point qu'un membre éminent de la Fondation de valorisation des actifs de la BCGe s'est senti contraint à démissionner de sa charge.
- Son ancien réviseur a agi de manière analogue pour ne pas se retrouver seul à assumer les dépenses résultant d'éventuels manquements.
- Il n'est pas jusqu'à la nomination de son nouveau président du Conseil d'administration qui ait semblée précipitée et pour le moins peu ouverte.

**Si bien qu'on peut se demander quelles actions a mené le Conseil d'Etat, et singulièrement sa présidente, pour tranquilliser les citoyens de ce canton.** Il est superflu de rappeler ici, compte tenu de la motivation

succincte qui convient à et est demandée de cette question, que le canton est le plus gros actionnaire de la BCGe.

Mais il y a plus important, et c'est du *futur* de la BCGe qu'il s'agit, de ses chances de survie dans un environnement économique et singulièrement financier qui s'est fortement modifié au fil de la dernière décennie. Fusion des établissements de crédit, montée en puissance de la banque Raiffeisen, ambitions de La Poste suisse en la matière, arrivée de concurrents étrangers sur le marché de la gestion de fortune, mais aussi disparitions de deux banques cantonales (Soleure, Appenzell Rhodes-Extérieures) – car les banques cantonales, comme les civilisations, sont mortelles –, faillite de banques régionales, autant d'événements dont la portée semble échapper aux responsables des banques cantonales. Comme si les Banques cantonales bernoise et vaudoise avaient échappé à la crise, comme si la BCGe ne traînait pas de « casseroles ».

En 1991, Peter Wuffli, l'actuel directeur de l'UBS, n'hésitait pas à pronostiquer dans la *Neue Zürcher Zeitung* un futur sombre pour ces banques ; il a eu le tort d'avoir raison. Car leur taille était critique, au sens propre du terme, et elle le reste : pour la BCGe, son bassin équivalait à peine à deux arrondissements parisiens, et ce même si le XVI<sup>e</sup> et le XVII<sup>e</sup> ont peu en commun avec le XVIII<sup>e</sup> et le XX<sup>e</sup>. Leur capacité bénéficiaire est limitée, comme on le constate dans tous les cantons romands. Leur coûts de développements sont élevés, notamment dans le secteur informatique. C'est dire si la responsabilité des élus est engagée, celle de leurs représentants au sein du conseil d'administration de la BCGe aussi, voire davantage.

Cet avenir n'apparaît donc pas moins inquiétant que son passé. Certes, des mesures d'assainissement de son bilan – aux dépens des contribuables – ont commencé à être prises. Mais l'augmentation de ses bénéfices et la diminution de ses charges se font attendre. **On ne peut s'empêcher de se demander jusqu'à quand l'on devra attendre pour assister à une relance de fond de la collaboration entre les banques cantonales, à commencer par les établissements romands.** Un plan dans cette direction concernant toutes les banques cantonales suisses avait certes été esquissé dans les années 1990, mais certains de leurs plus hauts responsables ont cru bon de l'enterrer. Et de laisser se développer quatre plate-formes informatiques, de Chancy à Romanshorn ! **Savoir enfin quelles démarches concrètes votre Conseil d'Etat a pris et entend prendre à cet effet pour favoriser une fusion (régionale ou de banques situées dans des cantons non contigus) ne serait certainement pas hors de propos.**

Car de deux choses l'une :

- soit les augmentations de capital ici, les recapitalisations là ne servent qu'à prolonger la durée de vie de la BCGe – et à faire un usage contreproductif de l'argent des contribuables, assimilable à des soins palliatifs,
- soit il y a une volonté de passer à des actions permettant d'éviter une perte d'importance plus prononcée encore de ces établissements, voire une nouvelle opération de rachat totale ou partielle par la concurrence suisse ou étrangère. Et donc à faire que cette banque, alliée à d'autres de son espèce, grimpe dans les chiffres noirs pour faire oublier les erreurs du passé.

**Bref, quand et comment le principal actionnaire de la BCGe va-t-il passer du pansement des plaies à une stratégie offensive et bénéficiaire ?**