



COUR DES COMPTES

Fonds d'équipement communal

Rapport

concernant l'audit de légalité des activités

relativement à l'attribution d'un montant de CHF 11 millions par le Fonds d'équipement communal destiné au remboursement d'une dette de la Fondation du Stade de Genève à l'égard de l'entreprise Implenia (anciennement Zschokke)

Genève, le 26 juin 2007

Rapport no 1



LA COUR DES COMPTES

La Cour des comptes est chargée du contrôle indépendant et autonome des services et départements de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire, des institutions cantonales de droit public, des organismes subventionnés ainsi que des institutions communales.

La Cour des comptes vérifie d'office et selon son libre choix la **légalité** des activités et la **régularité** des recettes et des dépenses décrites dans les comptes, et s'assure du **bon emploi** des crédits, fonds et valeurs gérés par les entités contrôlées. Elle organise librement son travail et dispose de larges moyens d'investigation. Elle peut notamment requérir la production de documents, procéder à des auditions, à des expertises, se rendre dans les locaux de l'entité contrôlée.

Sont soumis au contrôle de la Cour des comptes:

- les départements,
- la chancellerie et ses services,
- le Pouvoir judiciaire,
- le Service du Grand Conseil,
- les institutions cantonales de droit public,
- les autorités communales et les institutions et services qui en dépendent,
- les institutions privées où l'Etat possède une participation financière majoritaire,
- les organismes bénéficiant de subventions de l'Etat ou des communes.

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

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

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'Etat en contactant la Cour des comptes.

Toute personne, de même que les entités soumises à son contrôle, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement de ses tâches.

Contactez la Cour par courrier postal ou par le formulaire disponible sur Internet :

<http://www.geneve.ch/cdc>



SYNTHESE

A la requête de la **Ville de Genève**, la Cour des comptes a examiné les circonstances dans lesquelles le Fonds d'équipement communal avait alloué, en décembre 2006, un montant de **11 millions à la Fondation du Stade de Genève** destiné à éteindre sa dette envers l'entreprise Zschokke/Implemia, laquelle était au bénéfice d'hypothèques légales et, partant, susceptible de provoquer la mise en vente du stade.

CONSTATS

Au terme de cet **audit de légalité**, la Cour a pu constater que **l'opération était conforme** au principe de la légalité, à la suite d'une modification des statuts du Fonds d'équipement communal, modification approuvée par le Grand Conseil en juin 2006.

La Cour a également constaté que la **dotation avait été approuvée à l'unanimité** du Conseil du Fonds d'équipement communal, avec l'aval de l'Association des communes genevoises.

De plus, la Cour confirme que cette **attribution est conforme au champ d'application des buts** du Fonds d'équipement communal.

L'opération mise en cause par la Ville de Genève a en outre permis à la Fondation du Stade de Genève de réaliser une **économie de plus de 2.3 millions** dans un contexte où Zschokke/Implemia était susceptible de provoquer la faillite de la Fondation et la mise en vente du stade, partant d'avoir des conséquences fort incertaines sur la bonne réalisation des événements prévus en 2007 et 2008, dont l'EUROFOOT 2008.



TABLE DES MATIERES

1.	CADRE ET CONTEXTE	5
2.	MODALITES ET DEROULEMENT	5
3.	ANALYSE	5
3.1	Contexte	5
3.1.1	Bref rappel historique de la Fondation	5
3.1.2	Bref rappel historique du Fonds	6
3.1.3	Le contexte du paiement du Fonds en faveur de la Fondation	7
3.2	Constats sur la communication reçue	9
3.2.1	Introduction	9
3.2.2	Constat 1 : l'attribution du montant de 11 millions a été décidé d'entente avec l'Association	9
3.2.3	Constat 2 : l'attribution du montant de 11 millions à une fondation de droit privé entre dans le champ d'application des buts du Fonds	9
3.2.4	Constat 3 : l'attribution du montant de 11 millions est valable pour une dette antérieure aux années 2006 et 2007	10
3.2.5	<i>Observations du Fonds</i>	10
3.3	Autres constatations	11
3.3.1	Introduction	11
3.3.2	Constat 4 : le paiement effectué à Zschokke/Implenia a permis une économie directe de 2.3 millions à la Fondation	11
3.3.3	<i>Observations de la Fondation</i>	11
4.	CONCLUSION	12
5.	DIVERS	12
5.1	Notes et abréviations	12
5.2	Remerciements	12



L'origine de cet audit de légalité est une communication du Conseil administratif de la Ville de Genève

1. CADRE ET CONTEXTE

Par courrier du 9 février 2007, le Conseil administratif de la Ville de Genève a saisi la Cour des comptes (ci-après la Cour) d'une communication contestant la **validité du versement** d'une somme de 11 millions du Fonds d'équipement cantonal (ci-après le Fonds) en faveur de la Fondation du Stade de Genève (ci-après la Fondation).

Dès lors que la communication concerne un transfert de fonds publics, et qu'il appartient à la Cour notamment de s'assurer de la légalité des activités, de la régularité des comptes et du bon emploi des crédits, fonds et valeurs mis à disposition d'entités publiques, la Cour est compétente (art. 1 al. 2 loi D 1 12).

Il est à préciser, eu égard à divers recours formés devant le Tribunal administratif et devant le Tribunal fédéral, **qu'il n'appartient pas à la Cour de se prononcer sur la constitutionnalité** des lois cantonales **ni sur les droits politiques** des citoyens.

Il convient encore de mentionner que la Cour n'a pas procédé à un audit de gestion, ni de régularité des comptes, ni de légalité des activités, pour l'ensemble du Fonds ou de la Fondation, mais uniquement à un **audit de légalité portant sur la validité** du versement susmentionné.

2. MODALITES ET DEROULEMENT

Aux mois de février, mars et avril 2007, la Cour a rencontré les représentants des principales institutions concernées par le dossier et a examiné différents documents (rapports, procès-verbaux de séances, comptes, etc.) produits par les intéressés.

Finalement, en date du 4 juin 2007, la Cour a reçu les comptes 2006 (provisoires) de la Fondation, et a pu finaliser le présent rapport.

3. ANALYSE

3.1 Contexte

3.1.1 Bref rappel historique de la Fondation

La Fondation, de droit privé, a été créée en janvier 1998. Son Conseil était constitué de :

- deux représentants de l'Etat ;
- un représentant de la Ville de Genève ;
- un représentant du Crédit Suisse ;
- un représentant de la Fondation Hippomène ;
- un représentant de la Ville de Lancy et un de l'UEFA, avec voix consultatives.

L'origine de cet audit de légalité est une communication du Conseil administratif de la Ville de Genève



Son but est notamment de « favoriser la pratique et le développement en général des sports athlétiques dans le canton de Genève et plus particulièrement ceux pratiqués par le Servette FC », d'acquérir les biens et droits immobiliers nécessaires à l'exploitation du stade de Genève et d'en « assurer la construction, le financement, la gestion et l'exploitation dans l'intérêt général ».

Le représentant de la Ville de Genève n'a plus siégé au Conseil de Fondation depuis le printemps 2003

Plusieurs entités, dont l'Etat de Genève, les villes de Genève et Lancy, et des partenaires privés sont intervenus pour financer à des degrés divers le projet du stade dont les tribulations successives sont encore dans les mémoires des Genevois. Il convient toutefois de rappeler que dès l'inauguration du Stade au printemps 2003, le représentant de la Ville de Genève a abandonné définitivement son siège au Conseil de la Fondation et qu'en janvier 2005, le Conseil d'Etat a dû mandater deux personnes pour reprendre en mains le fonctionnement régulier dudit Conseil.

Depuis plusieurs années, la Fondation a accumulé des dettes, notamment envers l'entreprise Zschokke/Implenia, qui, en qualité de constructeur du stade, disposait d'hypothèques légales à hauteur de ses créances ce qui lui permettait par conséquent de provoquer la vente du stade en tout temps.

3.1.2 Bref rappel historique du Fonds

Le but original du Fonds, créé en 1961, était de prendre en charge, totalement ou partiellement et dans la mesure de ses ressources, les intérêts des emprunts que les communes genevoises étaient dans l'obligation de contracter pour faire face à leurs frais d'équipement.

Selon les statuts du Fonds (B 6 10.05), ses organes sont : le conseil, le bureau, le contrôle. L'art. 9 précise que le conseil est composé de 9 administrateurs, soit :

- a) 2 conseillers d'Etat désignés par le Conseil d'Etat ;
- b) 1 conseiller administratif de la Ville de Genève désigné par le Conseil administratif de celle-ci ;
- c) 6 représentants des communes (2 maires ou conseillers administratifs ou adjoints des communes situées sur la rive droite du lac et du Rhône, désignés par les conseillers administratifs, les maires et adjoints de ces communes; 2 maires ou conseillers administratifs ou adjoints des communes situées entre Arve et lac, désignés par les conseillers administratifs, les maires et adjoints de ces communes; 2 maires ou conseillers administratifs ou adjoints des communes situées entre Arve et Rhône, désignés par les conseillers administratifs, les maires et adjoints de ces communes).

Pour les années 2006 et 2007, une nouvelle loi est applicable au type de prestations publiques financées par le Fonds

Par loi du **8 juin 2006** (ROLG 9679), entrée en vigueur rétroactivement le 1^{er} janvier 2006 faute d'avoir fait l'objet d'un référendum cantonal, le Grand Conseil a voté certaines modifications législatives relatives tant à l'alimentation du Fonds qu'à l'affectation des sommes mises à sa disposition.

Les statuts du Fonds (B 6 10.05) ont ainsi été modifiés, élargissant ses domaines de financement à "toute prestation publique intercommunale et également, pour les années 2006 et 2007, de nature cantonale", les domaines pris en charge étant fixés d'entente avec l'Association des communes genevoises (ACG, ci-après l'Association).

Le Fonds était ainsi appelé à contribuer, en 2006 et 2007, à ces prestations à concurrence de CHF 17 millions au minimum par année et son budget modifié en conséquence.

3.1.3 Le contexte du paiement du Fonds en faveur de la Fondation

Le 18 octobre 2006, le Conseil d'Etat a demandé à l'Association de proposer au Fonds les domaines qu'elle souhaitait voir pris en charge dans le cadre du financement des prestations communales pour l'année 2006.

A la même date, le Conseil d'Etat a demandé au Fonds de bien vouloir agender une séance de son Conseil afin de décider de l'attribution du financement des prestations de nature cantonale pour la même année.

Le 8 novembre 2006, les membres du Conseil de la direction du Fonds ont été convoqués à une séance fixée le 8 décembre. L'ordre du jour mentionnait l'attribution du financement des prestations de nature cantonale et les courriers du Conseil d'Etat à l'Association et au Fonds cités ci-dessus y étaient annexés.

Par lettre du 29 novembre 2006, le Conseil d'Etat a demandé l'accord de l'Association d'utiliser une partie du fonds destiné à des prestations cantonales au règlement de la dette de la Fondation, le surplus pouvant être attribué aux transports publics. Ce courrier a été porté à la connaissance de la Présidence du Fonds.

Le 30 novembre 2006, l'Association a informé le Conseil d'Etat de son souhait de voir un montant significatif attribué au budget cantonal relatif aux nouvelles places de crèches (en 2005 : il s'agissait de 1,65 million), le solde pouvant être attribué à toute autre dépense d'importance locale.

Les magistrats communaux ont été informés le **6 décembre 2006**, au cours de l'assemblée générale de l'Association, qu'une partie des montants mis à disposition par le Fonds seraient destinés à l'extinction de la dette de la Fondation à l'égard de Zschokke/Implenia.

Les courriers échangés entre le Conseil d'Etat et l'Association ont été communiqués par e-mail du 6 décembre 2006 à tous les membres du Conseil du Fonds.

La répartition des montants du Fonds a été acceptée à l'unanimité des membres présents le 8 décembre 2006

Lors de la séance du Conseil du Fonds tenue le **8 décembre 2006**, la proposition de répartir l'attribution des 17 millions à hauteur de 11 millions en faveur de la Fondation, 5 millions en faveur des transports publics et 1 million en faveur des crèches, a été acceptée à l'unanimité des membres présents, à savoir :

- le président (représentant de communes) ;
- le vice-président (représentant de communes) ;
- le secrétaire (représentant de communes) ;
- un Conseiller d'Etat ;
- deux représentants de communes.

Six personnes (sur les neuf convoquées) ont donc accepté cette décision.

Le Conseiller administratif de la Ville de Genève était absent à la séance du 8 décembre 2006

Trois personnes étaient excusées :

- Un Conseiller d'Etat ;
- Le Conseiller administratif de la Ville de Genève ;
- Un représentant de communes.



COUR DES COMPTES

Une confirmation de cette décision a été communiquée par écrit au Conseil d'Etat et à l'Association.

Le 15 décembre 2006, 11 millions ont été versés à la Fondation qui a acquitté sa dette envers la société Zschokke/Implenia le lendemain.

3.2 Constats sur la communication reçue

3.2.1 Introduction

Le Conseil administratif de la Ville de Genève conteste la validité du versement d'une somme de 11 millions du Fonds en faveur de la Fondation.

Plus précisément, le Conseil administratif de la Ville de Genève soutient:

- que ledit versement n'aurait pas été décidé d'entente avec l'Association ;
- que ledit versement aurait servi à payer la dette de la Fondation, de droit privé, à l'égard d'une entreprise privée, ce qui n'entrerait pas dans les buts du Fonds ;
- que la possibilité d'utiliser les deniers du Fonds à hauteur de 17 millions est limitée aux années 2006 et 2007 et que ces deniers ne devraient pas pouvoir être utilisés pour s'acquitter de dettes antérieures à ces deux années.

3.2.2 Constat 1 : l'attribution du montant de 11 millions a été décidé d'entente avec l'Association

**L'Association a
approuvé
l'attribution**

Le Fonds, au cours de la séance de son Conseil du 8 décembre 2006, a, unanimement, approuvé l'attribution de 11 millions à la Fondation, ceci avec l'aval de l'Association, ainsi que cela ressort clairement des faits exposés ci-avant.

Il est relevé, que nonobstant convocation régulière et information complète, le représentant de la Ville de Genève n'était pas présent à ladite séance du Conseil, bien qu'il en fasse partie à teneur du règlement du Fonds.

3.2.3 Constat 2 : l'attribution du montant de 11 millions à une fondation de droit privé entre dans le champ d'application des buts du Fonds

**Les statuts de la
Fondation font
référence à l'intérêt
général de ses
activités**

La Ville de Genève considère que le versement de 11 millions attribué au paiement d'une dette d'une fondation de droit privé n'entre pas dans les buts du Fonds. C'est faire peu de cas de la teneur du second alinéa de l'article 1 des Statuts du Fonds qui précise que le Fonds « peut aussi participer au financement de toute prestation publique intercommunale et également, pour les années 2006 et 2007, de nature cantonale ».

Il est indéniable que le stade a une vocation publique tant intercommunale que cantonale, même si pour des raisons remontant antérieurement à sa réalisation, il est géré par une fondation certes de droit privé, mais dont le but est notamment de favoriser la pratique et le développement des sports, de même que d'assurer la gestion et l'exploitation du stade « dans l'intérêt général », à teneur de ses statuts.

3.2.4 Constat 3 : l'attribution du montant de 11 millions est valable pour une dette antérieure aux années 2006 et 2007

La Ville de Genève fait un bien mauvais procès en prétendant que la dévolution d'une partie du Fonds à l'Etat cantonal n'est prévue que pour les années 2006 et 2007, et qu'en conséquence il ne serait pas possible de l'utiliser pour régler une dette d'origine antérieure.

La décision est conforme aux statuts et à la pratique du Fonds

D'une part, la loi du 8 juin 2006 (ROLG 9679) a élargi les domaines de financement du Fonds à "toute prestation publique intercommunale et également, pour les années 2006 et 2007, de nature cantonale", et ne mentionne aucun aspect de temporalité quant à la nature de la prestation publique, mais uniquement une limite temporelle aux montants et décisions d'attribution.

Une attribution en 2006 pour une prestation réalisée antérieurement ne contrevient donc pas aux statuts du Fonds.

D'autre part, l'examen de la pratique d'attribution du Fonds démontre que les attributions ont généralement lieu après le début du projet et des dépenses qui lui sont liées, voire même après son accomplissement total. L'attribution en décembre 2006 du montant de 11 millions pour régler une dette antérieure est donc conforme à la pratique du Fonds.

3.2.5 Observations du Fonds

Le Fonds considère que l'analyse effectuée est correcte et qu'il a agi dans le cadre de la défense des intérêts publics et notamment des investissements déjà consentis.

Le Fonds est satisfait du constat de la Cour des comptes s'agissant de la confirmation que la décision de verser 11 millions de francs a été réalisée en conformité avec le cadre légal et les statuts du Fonds.

3.3 Autres constatations

3.3.1 Introduction

Dans son examen détaillé du transfert des 11 millions, la Cour a constaté des éléments complémentaires à la communication du Conseil administratif de la Ville de Genève, dont la prise en compte est liée aux missions légales de la Cour (légalité des activités, régularité des comptes, bon emploi des fonds).

3.3.2 Constat 4 : le paiement effectué à Zschokke/Implenia a permis une économie directe de 2.3 millions à la Fondation

Sur la base des copies d'avis de poursuite communiqués par la Fondation, la créance de Zschokke/Implenia est composée de plusieurs montants faisant l'objet de poursuites :

- Créance de 2'196'394 F avec intérêts à 5% depuis le 1^{er} juillet 2006
- Créance de 306'190 F avec intérêts à 5% depuis le 1^{er} janvier 2004
- Créance de 9'267'086 F avec intérêts à 5% depuis le 10 décembre 2003

La Fondation a négocié le montant de sa dette et a économisé 2.3 millions

En tenant compte des intérêts courus, la créance totale de Zschokke/Implenia se montait ainsi à **13'336'743 F** (hors frais de poursuite et encaissement de l'office des poursuites) **au 15 décembre 2006**.

Le montant versé de 11'000'000 F a donc été négocié, Zschokke/Implenia renonçant aux intérêts courus. L'arrangement trouvé par ce paiement effectué au 15 décembre a donc permis une **économie de 2'336'743 F** pour la Fondation du Stade de Genève (avant impacts fiscaux et autres frais).

En outre, la Cour renonce à chiffrer les conséquences indirectes de cette décision, tant sur le plan monétaire que non monétaire (risque d'image). Il est toutefois rappelé le contexte, à savoir que la dette de la Fondation était criante, Zschokke/Implenia étant susceptible de provoquer sa faillite et la mise en vente du stade, partant d'avoir des conséquences fort incertaines sur la bonne réalisation des événements prévus en 2007 et 2008, dont l'EUROFOOT 2008.

3.3.3 Observations de la Fondation

La Fondation entend relever la pertinence de la remarque énoncée au dernier paragraphe ci-dessus.

La mise à disposition des fonds nécessaires au règlement d'Implenia a en effet permis d'écartier la menace d'une vente aux enchères du stade ou d'une faillite qui aurait eu des effets positivement désastreux pour le Canton de Genève, voire pour la Suisse entière au vu du retentissement planétaire d'une manifestation de l'envergure de l'EURO 2008.

On ne peut que souligner, dans ces conditions, l'opportunité d'avoir pris les mesures ayant permis à la Fondation de régler sa dette, de manière à éviter l'impact catastrophique qu'aurait immanquablement entraîné l'aboutissement des procédures de recouvrement engagées par Implenia.



4. CONCLUSION

Il y a dès lors lieu de considérer que les 11 millions ont été utilisés avec l'aval des institutions concernées, soit l'Association et le Fonds, en conformité avec le cadre légal, soit les statuts du Fonds tels que modifiés par la loi du 8 juin 2006 et dans un but d'intérêt général qu'il fallait assumer pour garantir la pérennité du stade et le succès de l'EUROFOOT 2008, dont les retombées économiques ne doivent pas être passées sous silence.

5. DIVERS

5.1 Notes et abréviations

Tous les montants indiqués sont en CHF sauf mention contraire.

Abréviations utilisées :

- la Cour : la Cour des comptes,
- le Fonds : le Fonds d'équipement cantonal (FEC),
- la Fondation : la Fondation du Stade de Genève,
- l'Association : l'Association des communes genevoises (ACG).

5.2 Remerciements

La Cour remercie l'Association, le Service de Surveillance des Communes, le Président du Fonds ainsi que sa secrétaire pour la qualité des réunions et des documents transmis.

L'audit a été terminé le 6 juin 2007. Il a ensuite été transmis au Fonds et à la Fondation dont les observations remises le 21 juin 2007 ont été dûment reproduites dans le rapport.

La synthèse a été rédigée après réception des observations des entités auditées.

Genève, le 26 juin 2007

Antoinette Stalder
Présidente

Stéphane Geiger
Magistrat titulaire

Stanislas Zuin
Magistrat titulaire