

Cour des comptes
Route de Chêne 54
1208 Genève
Tél. : +41 (0)22 388 77 90
<https://www.cdc-ge.ch>

■
Par courriel :
■

Genève, le 31 mars 2026

Votre alerte du 30 avril 2025 relative à la Caisse Publique de Prêts sur Gages (CPPG)

■,

En date du 30 avril 2025, vous avez fait part à la Cour des comptes (ci-après : la « Cour ») de certaines de vos préoccupations en lien avec le fonctionnement et la gestion de la Caisse publique de prêts sur gages (ci-après : la « CPPG »).

Plus particulièrement, votre alerte mettait en évidence les points suivants :

- des indemnités extraordinaires accordées à des membres du Conseil d'administration ;
- des cas de non-respect du schéma décisionnel ;
- de nombreux recrutements de personnes proches ;
- une problématique de conflit d'intérêts.

Il appartient à la Cour de s'assurer notamment de la régularité des comptes, de la légalité des activités ainsi que du bon emploi des fonds publics, dans le respect des principes de la performance publique (article 40 al. 1 de la loi sur la surveillance de l'État du 13 mars 2014). Pour chaque alerte, la Cour procède à un examen de la situation avant une éventuelle entrée en matière pouvant conduire à un rapport public. En l'occurrence, sur la base des éléments transmis, la Cour a décidé d'examiner les allégations reçues.

À la suite de ses premières analyses, la Cour a également décidé d'étendre le périmètre de son intervention aux activités propres de la CPPG, et plus particulièrement la gestion courante de l'inventaire des biens mis en gages.

La Cour n'est en revanche pas entrée en matière sur les éléments liés au licenciement de l'ancien directeur de la CPPG étant donné qu'une procédure judiciaire est en cours.

1) Éléments de contexte

1.1) Généralités

La CPPG est un établissement de droit public au sens de l'article 4, alinéa 1 let. b de la loi sur l'organisation des institutions de droit public, du 22 septembre 2017¹ (ci-après « LOIDP »). La CPPG dispose de la personnalité juridique.

Elle est placée sous la surveillance du Conseil d'État (article 8 LOIDP) et bénéficie de la garantie de l'État de Genève. Cette surveillance s'exerce au travers de la transmission des états financiers audités à la Direction générale des finances de l'État, et par des séances régulières notamment en matière de planification financière en relation avec le financement du fonds de roulement (qui sert à accorder les prêts sur gages), auquel le canton contribue pour moitié, l'autre moitié étant assurée par un établissement bancaire.

L'activité de la CPPG consiste à prêter une somme d'argent en échange du dépôt d'un objet de valeur, lequel est ainsi mis en gage. L'usager peut récupérer ses objets après remboursement de l'argent emprunté (plus intérêts). Si les échéances de remboursement ne sont pas respectées et qu'un défaut de paiement est constaté, les objets sont vendus aux enchères. Une fois les objets vendus, la CPPG se rembourse le montant initialement prêté ainsi que les intérêts dus et, cas échéant, informe l'emprunteur si la vente a dégagé un excédent. Celui-ci dispose de cinq années pour réclamer l'excédent éventuel.

Au 31 décembre 2024, la CPPG avait octroyé des prêts pour un montant comptabilisé de 8'281'021 F² et prêté des montants représentant entre 10% et 25% de la valeur vénale des objets gagés³. Selon les informations transmises par la CPPG, environ 4'000 prêts sont octroyés en moyenne par an.

La CPPG était composée au 30 septembre 2025 de six collaborateurs (5.4 équivalents temps plein - ETP), dont une codirection depuis octobre 2024. Le Conseil d'administration est composé de 7 à 11 membres : un membre par parti représenté au Grand Conseil élu par celui-ci et deux membres nommés par le Conseil d'État, article 10 de la loi sur la CPPG du 7 octobre 2005⁴ (ci-après : « LCPPG »). En 2025, le Conseil d'administration était composé de sept membres⁵. L'actuel Conseil d'administration est entré en fonction en février 2024 pour une durée de 5 ans.

1.2) Contexte juridique

1.2.1) Du 1^{er} janvier 2006 au 30 avril 2018

La LCPPG est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2006. En substance, cette loi définit le cadre des activités de la CPPG et son organisation.

Jusqu'au 30 avril 2018, l'article 10 confiait notamment la gestion de la CPPG à un Conseil d'administration ; l'article 11 définissait ses compétences, soit notamment de gérer les affaires de la caisse, nommer et révoquer le personnel et fixer son traitement, rédiger les règlements

¹ rs/GE A 2 24.

² Rapport annuel d'exercice 2024.

³ Site Internet de la CPPG.

⁴ rs/GE D 2 10.

⁵ Un huitième membre a siégé au Conseil d'administration de la CPPG entre le 1^{er} janvier 2025 et le 23 septembre 2025. De plus, la Cour note qu'un siège n'a pas été pourvu par un parti politique pour l'année 2025.

intérieurs ; l'article 12 prévoyait qu'à chaque début de législature, le Conseil d'administration désigne son Bureau du conseil d'administration (ci-après : « le Bureau »).

Se fondant sur les articles 11 et 18 LCPPG, le Conseil d'administration a adopté le 13 décembre 2005 son « Règlement interne sur la Caisse publique de prêts sur gages », lequel a été approuvé par arrêté du Conseil d'État du 29 mars 2006.

Ce règlement précise à son article 1 : « *Le Conseil d'administration est composé conformément à la loi cantonale. Les administrateurs peuvent être rétribués. Le Conseil en règle les modalités* ». À cet effet, le Conseil d'administration a édicté la « *Directive interne relative à la rémunération et aux indemnités accordées aux membres du Conseil d'administration* », laquelle est entrée en vigueur le 18 octobre 2011. L'article 5 de cette directive prévoit des indemnités spécifiques accordées aux membres du Conseil d'administration :

Figure 1 : Indemnités spécifiques des membres du Conseil d'administration de la CPPG

Article 5 – Indemnités spécifiques		
¹ Une indemnité est versée dans les cas suivants :		
CHF 200.--	participation à une séance du Bureau, ad hoc interne, quel que soit la durée de celle-ci.	
CHF 150.--	rédaction d'un procès-verbal de séance.	
<u>Etude spécifique sur mandat du Conseil d'administration, selon le temps consacré</u>		
CHF 200.--	par heure	
<u>Contrôle de la situation intermédiaire au 1^{er} semestre (art. 6 RCPPG) et contrôle des gages</u>		
CHF 200.--	par séance.	
² Le Bureau du Conseil d'administration statue pour les cas non-prévus.		

Source : CPPG, état de la directive au 1^{er} juin 2024⁶

1.2.2) À partir du 1^{er} mai 2018

Le 1^{er} mai 2018 est entrée en vigueur la LOIDP, dont le champ d'application inclut la CPPG en vertu de son article 3.

Selon l'article 46 LOIDP, les organes des « *autres établissements de droit public* » (dont fait partie la CPPG) sont le Conseil d'administration, la direction ou le secrétariat (selon la taille de l'institution), et l'organe de révision. L'article 48 al. 2 et 3 LOIDP prévoit notamment que le Conseil d'administration gère l'institution, ses compétences étant prévues par les articles 10 à 18 LCPPG.

Le règlement sur l'organisation des institutions de droit public du 16 mai 2018⁷ (ci-après : « ROIDP ») est entré en vigueur le 1^{er} juin 2018. Il fixe notamment la rémunération des membres du Conseil d'administration de la CPPG à son article 7 :

⁶ La directive a été modifiée en 2024. Les indemnités versées pour la rédaction de procès-verbaux ont été augmentées de 50 F (passant de 100 F à 150 F) et les études spécifiques sur mandat du Conseil d'administration ne sont plus de 100 F, mais de 200 F dès les premières heures de travail. Ces changements ont été proposés par le bureau et validés par le Conseil d'administration lors de sa séance du 7 mai 2024. Les changements ont été appliqués avec effet rétroactif sur l'année 2024.

⁷ rs/GE A 2 24.01.

Figure 2 : Rémunération des membres du Conseil d'administration de la CPPG

Art. 7⁽¹⁾ Caisse publique de prêts sur gages (art. 3, al. 1, lettre h, et 22, al. 1, de la loi)	
¹ La rémunération annuelle des membres du conseil de la caisse publique de prêts sur gages est fixée comme suit :	
a) président	4 000 francs
b) vice-président	2 500 francs
c) administrateur-délégué	14 000 francs
d) membre	1 500 francs
² Les jetons de présence des membres du conseil de la caisse publique de prêts sur gages sont les suivants :	
a) président	200 francs par séance
b) vice-président	200 francs par séance
c) administrateur-délégué	200 francs par séance
d) membre	200 francs par séance
³ La représentation du conseil de la caisse publique de prêts sur gages à une vente aux enchères est assimilée à une séance.	
⁴ Il n'y a pas d'indemnités forfaitaires pour frais.	

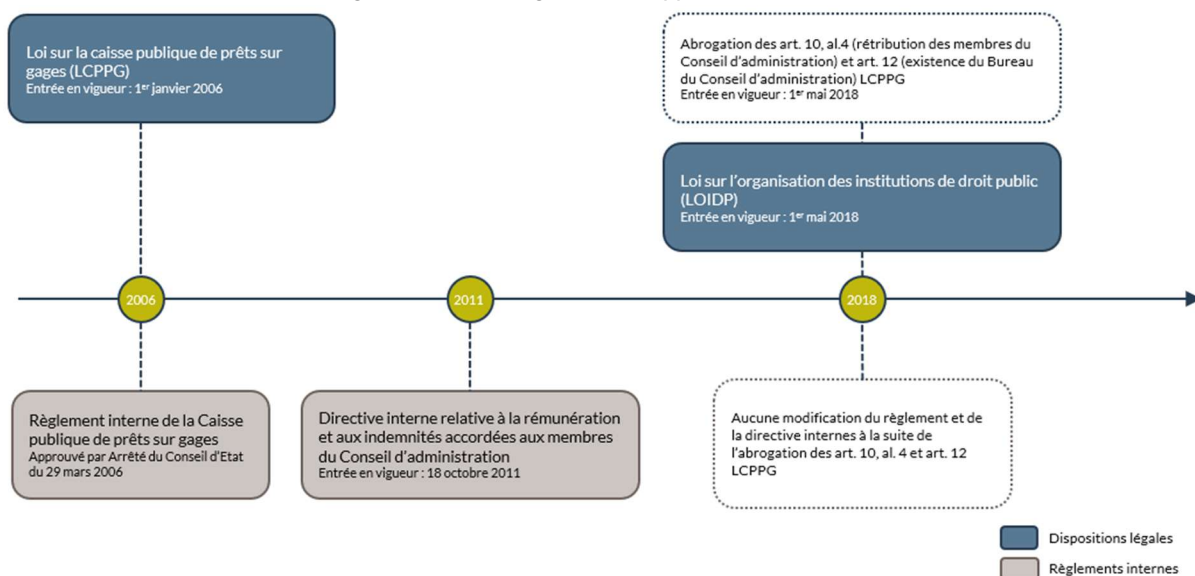
Source : ROIDP, SILGENEVE.CH

Concomitamment à l'entrée en vigueur de la LOIDP et du ROIDP, la LCPPG a été modifiée afin de l'adapter au nouveau cadre légal. La possibilité pour le Conseil d'administration de fixer la rétribution de ses membres et l'existence du Bureau ont notamment été supprimées (abrogation des articles 10 al. 4 et 12 LCPPG).

Ces modifications n'ont toutefois pas été intégrées dans le règlement interne de la CPPG ni dans la directive interne relative à la rémunération, et de manière plus générale, dans le fonctionnement et l'organisation de la CPPG.

La situation de l'évolution légale et réglementaire peut être schématisée comme suit :

Figure 3 : Chronologie des lois applicables à la CPPG



Source : CdC, 2026

2) Démarche et travaux de la Cour

Afin de réaliser ses travaux, la Cour s'est principalement posé les questions suivantes :

1. Les indemnités versées et les remboursements de frais aux membres du Conseil d'administration sont-ils conformes aux dispositions légales et réglementaires ?
2. Le modèle de gouvernance de la CPPG permet-il au Conseil d'administration de pleinement jouer son rôle, notamment en ce qui concerne les prises de décision et la gestion des conflits d'intérêts ?
3. Est-ce que la CPPG est en mesure de correctement gérer l'inventaire des gages qui lui sont confiés ?

Afin d'atteindre les objectifs précités, la Cour a notamment mené les travaux suivants :

- entretien avec la présidente du Conseil d'administration et l'administratrice déléguée le 13 août 2025 ;
- analyse des lois et des règlements applicables à la CPPG ;
- obtention et analyse des documents internes de la CPPG ;
- obtention et analyse des procès-verbaux :
 - du Conseil d'administration pour la période du 1^{er} septembre 2017 au 30 juin 2025 ;
 - du Bureau pour la période du 26 juin 2024⁸ au 30 juin 2025 ;
- obtention et analyse du grand livre (audité et validé) de l'année 2024 (du 1^{er} janvier au 31 décembre 2024) ;
- observation le 4 décembre 2025 d'un contrôle des gages mené par un administrateur.

La Cour a principalement basé ses constats sur les données issues de la comptabilité audité de la CPPG de l'exercice 2024 (du 1^{er} janvier au 31 décembre 2024). Les données relatives à l'exercice 2025 n'ont pas été spécifiquement analysées.

3) Analyse de la Cour

3.1) Indemnités versées et remboursement de frais

Comme expliqué au chapitre 1.2 Contexte juridique, la Cour est d'avis que le règlement interne de la CPPG aurait dû être mis à jour en 2018 à la suite de la modification de la LCPPG découlant de l'entrée en vigueur de la LOIDP. Dès lors que le législateur a attribué au Conseil d'État, dans la LOIDP, la compétence de fixer la rémunération des membres du Conseil d'administration, et retiré en parallèle cette compétence audit Conseil d'administration, il y a lieu de considérer que le versement d'autres rémunérations que celles prévues par le ROIDP est contraire à la loi.

3.1.1) Indemnités versées selon le barème applicable avant 2018

La CPPG a continué de verser en 2018 des indemnités sur la base de la directive de 2011, alors que les indemnités auraient dû être conformes aux nouvelles dispositions du ROIDP.

Lors de la procédure de consultation du ROIDP, la CPPG aurait envoyé au département un courrier (le 9 janvier 2018) demandant le maintien du modèle actuel, visiblement, cette demande n'a pas été retenue dans le règlement adopté. Les indemnités et remboursements de frais qui ne sont pas expressément prévus par le ROIDP sont présentés ci-après.

⁸ Le Bureau ne rédigeait pas de procès-verbaux avant le 26 juin 2024.

a) Indemnités pour des séances du Bureau

L'article 7 ROIDP ne fait pas mention du Bureau, l'article 12 LCPPG qui l'instituait ayant été abrogé⁹. Ainsi, la Cour est d'avis que le versement d'indemnités pour la tenue de séances d'un organe qui n'a plus lieu d'être est contraire à la lettre du ROIDP.

À titre illustratif, en 2024, les quatre membres du Bureau ont perçu 200 F de jetons de présence par séance du Bureau, à raison de six réunions dans l'année, soit un montant de 1'200 F par membre, pour un total de 4'800 F.

b) Indemnités pour la rédaction de procès-verbaux

L'article 7 ROIDP ne prévoit pas d'indemnité pour la rédaction de procès-verbaux.

Le secrétaire du Conseil d'administration, membre dudit conseil, perçoit des indemnités pour la rédaction des procès-verbaux du Conseil d'administration et de son Bureau. Avant le 26 juin 2024, les séances du Bureau ne faisaient pas l'objet de procès-verbaux, en sorte qu'aucune indemnité n'était versée à ce titre. Les séances du Conseil d'administration et du Bureau peuvent, pour une partie de la séance, se tenir à « huis clos ». Dans ce cas précis, la rédaction des procès-verbaux est indemnisée à double (un procès-verbal standard et un procès-verbal à huis clos).

Outre l'absence de base légale, facturer à double la rédaction de procès-verbaux est pour le moins questionnable.

Depuis 2024, la rédaction d'un procès-verbal est rémunérée 150 F¹⁰. À titre illustratif, en 2024, le secrétaire a ainsi perçu un montant de 1'200 F pour la rédaction de procès-verbaux du Conseil d'administration et de 1'500 F pour la rédaction de procès-verbaux du Bureau.

Figure 4 : Détail du nombre de procès-verbaux ayant donné lieu à un versement d'indemnités pour leur rédaction en 2024

Conseil d'administration		Bureau	
Nombre de séances	Nombre de procès-verbaux	Nombre de séances	Nombre de procès-verbaux
5	8	6	10

Données : procès-verbaux de la CPPG, année 2024 et fichier Excel des indemnités perçues

c) Indemnités pour le contrôle des gages

L'article 7 ROIDP ne prévoit pas d'indemnité pour le contrôle des gages.

Cela étant, selon la directive interne de 2011 relative à la rémunération¹¹, l'administrateur en charge du contrôle perçoit une indemnité de 200 F par contrôle de gages.

En septembre 2024, une modification du règlement interne, validée par le Conseil d'administration, a porté la fréquence de contrôle des gages d'une fois tous les deux mois à une fois par mois. Huit contrôles ayant été effectués en 2024, la CPPG a versé à ses administrateurs un montant total de 1'600 F à titre d'indemnité de contrôle.

⁹ rs/GE D 2 10, modification du 22 septembre 2017, entrée en vigueur le 1^{er} mai 2018.

¹⁰ Auparavant, la rédaction d'un procès-verbal était rémunérée 100 F.

¹¹ La directive est présentée en page 3 de l'examen sommaire.

d) Indemnités « extraordinaires »

Se basant sur la directive interne de 2011 relative à la rémunération, qui prévoit une indemnité de 200 F par heure pour des « études spécifiques » réalisées sur mandat du Conseil d'administration, la présidente et l'administratrice déléguée ont facturé, pour l'année 2024, une indemnité additionnelle de 15'000 F chacune. Les études spécifiques invoquées correspondent à des travaux en lien avec la procédure de licenciement du directeur et au traitement d'une requête en matière de transparence (LIPAD).

Cependant, les procès-verbaux du Conseil d'administration de l'année 2024 ne mentionnent aucun mandat additionnel octroyé spécifiquement à la présidente et l'administratrice déléguée. Une délégation de la gestion de cette affaire a été attribuée le 15 octobre 2024 (par le Conseil d'administration) au Bureau pour le suivi courant du licenciement du directeur, en incluant, qu'en cas d'urgence, notamment pour les contacts avec l'avocat, cette affaire était déléguée à la Présidente et l'administratrice déléguée.

En fin d'année 2024, ces deux indemnités additionnelles ont été comptabilisées pour un montant total de 30'000 F dans les comptes annuels de l'exercice 2024, en tant que « passif transitoire ». Bien que les comptes annuels aient été validés par le Conseil d'administration le 18 février 2025, le contenu des passifs transitoires n'était pas explicitement détaillé et il ne peut être attendu une validation indirecte de ces indemnités additionnelles par le Conseil d'administration. De plus, les procès-verbaux du Conseil d'administration ne mentionnent pas explicitement la validation de ces deux indemnités. Le 18 février 2025, le Conseil d'administration a finalement attribué une délégation du suivi du licenciement du directeur à la présidente et l'administratrice déléguée.

Il apparaît que les indemnités extraordinaires demandées pour l'année 2024 par la présidente et l'administratrice déléguée ne répondent pas aux critères de la directive interne de 2018 « études spécifiques sur mandat du Conseil d'administration », aucun mandat n'ayant été formellement octroyé par le Conseil d'administration.

Le montant des indemnités de l'administratrice déléguée se base sur une facture établie par cette dernière incluant le détail des travaux réalisés avec le temps correspondant. Il ressort de cette facture un total d'heure réalisée en 2024 de 122,25 rémunéré à un tarif horaire de 200 F, avec un abattement de 9'450 F, le total arrondi à 15'000 F. Ce montant a été versé le 26 juin 2025.

La présidente a informé la Cour en mars 2026 qu'elle avait renoncé au versement de l'indemnité de 15'000 F initialement comptabilisé.

3.1.2) Indemnités pour des « séances »

L'article 7 alinéa 2 ROIDP prévoit le versement de jetons de présence aux membres du Conseil d'administration, à concurrence de 200 F par séance. L'alinéa 3 précise que la représentation du Conseil d'administration de la CPPG à une vente aux enchères est assimilée à une séance. En dehors de cette précision, les textes légaux applicables à la CPPG ne mentionnent aucune autre situation autorisant le versement d'indemnité(s) additionnelle(s).

Procédant à une comparaison, la Cour a constaté que l'article 6A ROIDP, applicable aux fondations immobilières de droit public, a une structure similaire à l'article 7 ROIDP applicable à la CPPG. L'article 6A al. 3 ROIDP prévoit toutefois des séances de commission ainsi que des « vacations », soit, « toute activité exercée en dehors des séances de Conseil d'administration et de

commission»¹². La Cour relève par ailleurs que de telles vacations doivent avoir été ordonnées par « *la fondation et avoir été dûment validées par le bureau de la commission administrative des fondations immobilières de droit public* »¹³.

Dès lors que la notion de « vacation » (et de commission) est absente de l'article 7 ROIDP, la Cour est d'avis qu'à l'exception des séances du Conseil d'administration et de la représentation à une vente aux enchères, aucune autre séance, quelle qu'elle soit ne pouvait donner lieu au versement de jetons de présence.

La Cour estime que les membres du Conseil d'administration de la CPPG ont ainsi procédé à une interprétation extensive de la notion de « séance » prévue à l'article 7 ROIDP, puisqu'ils ont également considéré comme telles des réunions qui ne réunissaient pas tous les membres du Conseil d'administration, comme des entretiens d'embauche, l'entretien avec la Cour du 13 août 2025, des entretiens avec les architectes en 2025, etc.

À titre illustratif, en 2024, ces « séances » représentent un coût additionnel de 4'200 F à la charge de la CPPG et, en 2025, 17'000 F¹⁴ dont 12'800 F pour l'administratrice déléguée.

3.1.3) Remboursements de note de frais

Dans le cadre de ses travaux sur les indemnités, la Cour a également constaté l'existence de remboursements de frais effectifs. L'article 7 al. 4 ROIDP interdit le versement d'indemnités forfaitaires pour les frais, mais ne se prononce pas explicitement sur le remboursement de frais effectifs. La LCPPG n'aborde pas non plus la question.

Le cadre procédural interne de la CPPG ne définit pas le principe du remboursement de note de frais et les modalités de ces remboursements.

La Cour a analysé l'évolution des remboursements spécifiques des frais de bouche¹⁵ et de déplacement¹⁶, sur la période du 1^{er} janvier 2019 au 31 décembre 2024. Un montant total de l'ordre de 7'607 F est comptabilisé en 2024.

¹² Selon l'article 6A al. 4 ROIDP.

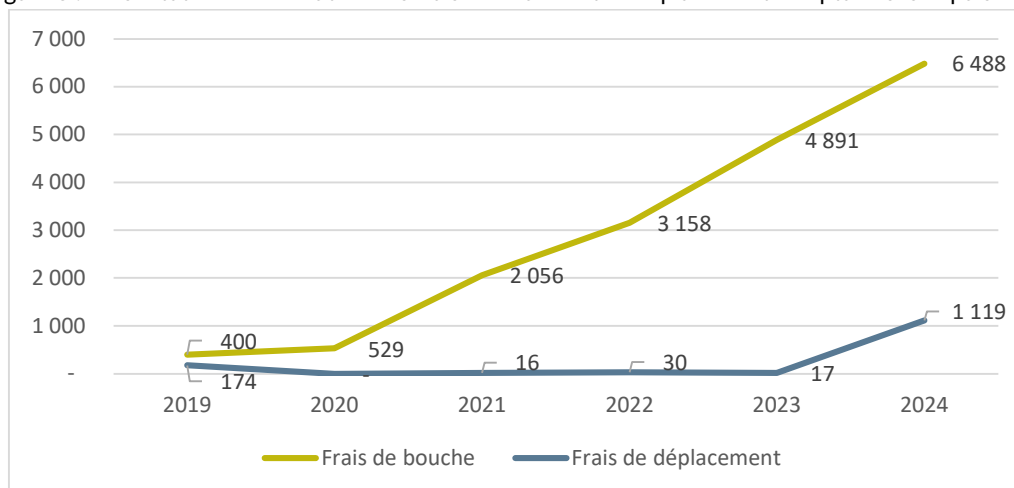
¹³ Selon l'article 6A al. 4 ROIDP.

¹⁴ Selon le fichier Excel « *feuille de contrôle administrateurs* » de la CPPG, détaillant les indemnités versées par administrateur pour l'année 2025 tenue par la CPPG, remise à la Cour le 5 février 2026.

¹⁵ Les frais de bouche considérés sont uniquement les écritures comptables dont le libellé mentionne les mots « restaurant » ou « repas ».

¹⁶ Les frais de déplacement considérés sont uniquement les écritures comptables dont le libellé mentionne le mot « taxi ». Par exemple, les remboursements de billets TPG ne sont pas considérés.

Figure 5 : Présentation de l'évolution des frais de bouche et de déplacement comptabilisés depuis 2019



Données : grand livre de la CPPG du 01.01.2019 au 31.12.2024

Source : CdC, 2025

Note : présentation des écritures comptables dont le libellé contient les mots « restaurant », « repas » ou « taxi », classées respectivement en frais de bouche (restaurant, repas) et en frais de déplacement (taxi).

Bien que la Cour ne puisse pas juger du bien-fondé du remboursement de ces frais, faute de cadre légal ou réglementaire, le montant de ces frais soulève des questions eu égard à la taille que représente la CPPG (5.4 postes équivalents temps plein).

À titre illustratif, la Cour a notamment identifié les écritures comptables suivantes dans le grand livre 2024 :

- une dépense de 840 F pour le repas de fin d'année de l'équipe de la CPPG avec l'administratrice déléguée ;
- une dépense de 568 F pour le repas et les croissants de la journée du Conseil d'administration ;
- une dépense de 490 F pour le repas de la vente aux enchères du 8 juin 2024.

3.1.4) Constats

Sur la base de ce qui précède, les constats résumés de la Cour sont les suivants :

- l'absence de mise à jour du règlement interne de la CPPG et de sa directive interne relative à la rémunération, à la suite de l'introduction de la LOIDP (et l'abrogation d'articles de la LCPPG) a conduit au versement d'indemnités diverses non prévues par la loi : indemnités pour les séances du Bureau ; indemnités pour la rédaction de procès-verbaux ; indemnités « extraordinaires » et indemnités pour le contrôle des gages ;
- une interprétation extensive de la notion de séance par le Conseil d'administration dont la Cour estime qu'elle n'est pas en adéquation avec l'article 7 ROIDP et qui devrait être clarifiée si l'activité de la CPPG devait impliquer des rémunérations complémentaires ;
- des frais effectifs importants et en augmentation ont été remboursés sans que leur bien-fondé ne puisse être démontré, le cadre légal et réglementaire étant inexistant.

3.2) Gouvernance, prise de décision et gestion des conflits d'intérêts

3.2.1) Rôle et fonctions de l'administrateur délégué

L'article 16 al. 1 LCCPG octroie à l'administrateur délégué un rôle de contrôle général de l'administration. L'article 49 LOIDP prévoit que « *selon son importance, l'institution est assistée par une direction ou un secrétariat* », dont la responsabilité est la gestion opérationnelle de l'institution (article 50 LOIDP).

L'administratrice déléguée participe, en tant que membres du Bureau et du Conseil d'administration au processus décisionnel de la CPPG. Dans les faits, elle participe également au fonctionnement de la CPPG, à tout le moins par sa présence aux séances de suivi de chantier (de rénovation de la CPPG), aux entretiens d'embauche des nouveaux collaborateurs, elle valide les prêts de plus de 10'000 F, procède au contrôle des prêts accordés de plus de 5'000 F, et agit en représentante pour la LBA. Son activité apparaît ainsi être également opérationnelle, et va au-delà du « contrôle général de l'administration » prévu par la LCCPG.

Si cette activité semble coïncider avec une pratique existante de longue date, laquelle pourrait avoir été prise en compte lors de la modification de la LCPPG en 2005¹⁷, il y a lieu de se questionner quant au fait que cette pratique, qui semble contraire au rôle octroyé par l'article 16 LCPPG, ait été maintenue avec la nomination d'une direction, voire d'une codirection. Une telle situation est susceptible de créer des doublons et des confusions dans les rôles exercés.

3.2.2) Taille du Conseil d'administration

Comme mentionné précédemment, l'opérationnel de la CPPG est composé de six personnes (deux co-directeurs et quatre collaborateurs) et le Conseil d'administration de sept membres, conformément aux dispositions de la LOIDP.

Même si la taille du Conseil d'administration correspond aux dispositions légales, le ratio de sept administrateurs pour six collaborateurs opérationnels est questionnable au regard des activités et de la taille de la CPPG.

Sur la base de l'article 49 LOIDP, un secrétariat (en lieu et place d'une direction) pourrait être suffisant, eu égard à la taille de la CPPG.

3.2.3) Processus décisionnel du Conseil d'administration

L'article 11 LCPPG donne au Conseil d'administration les pouvoirs les plus étendus pour gérer les affaires de la CPPG, notamment « nommer et révoquer le personnel, fixer son traitement ».

La Cour a constaté, à la lecture des procès-verbaux, que certaines décisions du Conseil d'administration semblent ne pas avoir été intégralement respectées et que les décisions ne font pas systématiquement l'objet de retranscription, à la lumière des informations additionnelles remises par le Conseil d'administration à la Cour.

¹⁷ Selon le projet de loi sur la caisse publique de prêts sur gages (D 2 10) présenté le 23 décembre 2004 par le Conseil d'État (PL9333 ; pages 11 et 8), le poste de directeur aurait été vacant depuis 1967 et remplacé par la fonction d'administrateur délégué.

a) Transcription des procès-verbaux

De manière générale, la Cour relève que la retranscription des discussions dans les procès-verbaux du Conseil d'administration est incomplète. À leur seule lecture, il n'est pas possible d'obtenir des indications complètes sur les présentations réalisées (par exemple la constitution des postes comptables, le détail des primes, etc.), sur les discussions et délibérations relatives aux sujets abordés, ainsi que sur les résultats des votes et éventuelles réserves ou désaccords des membres du Conseil d'administration.

À titre d'exemple, le procès-verbal du Conseil d'administration du 10 décembre 2024 présente la décision du Conseil d'administration d'engager un stagiaire en formation pour un contrat de durée déterminée équivalent à la durée de sa formation. Le stagiaire a été engagé 9 jours plus tard, soit le 19 décembre 2024, pour une durée indéterminée, contrairement à ce qui avait été décidé par le Conseil d'administration. À cela s'ajoute le fait que, le 15 avril 2025, soit quatre mois plus tard, une augmentation du salaire du stagiaire a été proposée au Conseil d'administration, avec pour motif « *à la suite d'un malentendu, ce dernier verra la moitié de ses frais de formation pris en charge par la CPPG* ». Le procès-verbal de la séance du Bureau du 9 avril 2025 témoigne de l'information lacunaire transmise au Conseil d'administration : lors des premières discussions en relation avec l'engagement, les frais de formation n'avaient pas été abordés. Finalement, cette augmentation a eu pour conséquence de dépasser le budget initial alloué par le Conseil d'administration.

Par ailleurs, la CPPG a expliqué que, à tout le moins une fois, des informations complémentaires étaient fournies par l'administratrice déléguée, par e-mail, après le Conseil d'administration.

b) Nomination de la codirection

Dès le début du mois de septembre 2024, une codirection *ad interim* a été nommée pour laquelle, selon le procès-verbal du Bureau du 2 octobre 2024, le Bureau a attribué une augmentation de salaire, motivée par leur promotion à la fonction de codirecteur.

Or, selon les procès-verbaux du Conseil d'administration, ce n'est que le 15 octobre 2024 que le Conseil d'administration a validé la nomination de la codirection. Les prérogatives du Conseil d'administration n'ont de fait pas été respectées pour la nomination de la codirection.

c) Primes extraordinaires

Il ressort des documents et des procès-verbaux remis à la Cour qu'une prime extraordinaire aurait été versée aux codirecteurs pour le paiement des heures supplémentaires. Le Conseil d'administration a reçu cette information le 10 décembre 2024 dans la présentation du récapitulatif de la masse salariale 2024.

Le bien-fondé de ces primes est contraire aux règles établies par le règlement interne de la CPPG (article 9) qui prévoit que les heures supplémentaires doivent être récupérées.

3.2.4) Liens d'intérêts

a) Engagements de personnes proches

La CPPG engage régulièrement des personnes proches des collaborateurs et de la direction¹⁸, à des postes temporaires, notamment lors :

- de ventes aux enchères, en particulier pour aider à la manutention des gages ;
- de stages rémunérés ;
- du déménagement des gages en vue des travaux du coffre de la CPPG intervenus en 2025.

À titre illustratif, en 2024¹⁹, cinq personnes proches des collaborateurs et de la direction²⁰ ont été engagées à titre temporaire. Deux d'entre elles ont été engagées deux fois, de sorte que ces recrutements représentent sept occurrences, pour un montant de 9'585 F.

Les procès-verbaux de l'année 2024 du Conseil d'administration ne font état d'aucune discussion ni décision en relation avec ces engagements temporaires, alors même qu'il s'agit d'une prérogative du Conseil d'administration (article 11 al. 2 let. e LCPPG). Les membres du Conseil d'administration ont toutefois confirmé par courrier adressé à la Cour le 6 mars 2026 avoir autorisé les engagements temporaires de personnes proches.

Néanmoins, il demeure que les décisions du Conseil d'administration ne sont pas retranscrites dans les procès-verbaux.

De plus, les engagements de personnes proches n'ont pas été réalisés avec le même niveau d'exigence attendue de la part d'entreprises externes. À titre d'exemple, lors du déménagement du coffre, la CPPG a renoncé à engager des entreprises externes, notamment parce qu'elles refusaient de fournir des extraits de casier judiciaire et du registre des poursuites de leurs employés. À la place, la CPPG a décidé d'engager des personnes proches des employés et de la direction. Toutefois, lors de leurs engagements, aucun extrait de casier judiciaire n'a été demandé, et cela malgré l'importante valeur des objets à déménager. La CPPG a justifié cela par les liens familiaux et relationnels qui existaient entre les employés de la CPPG et les personnes proches.

b) Gestion des conflits d'intérêts au sein du Conseil d'administration

L'article 19 LOIDP prévoit un devoir de fidélité des membres du Conseil d'administration et plus particulièrement, à son alinéa 4, que « *les membres du Conseil, quel que soit leur mode de nomination, ne doivent être, ni directement ni indirectement, fournisseurs de l'institution ou chargés de travaux pour le compte de celle-ci.* »

Conformément à l'article 18 LOIDP, les membres du Conseil d'administration doivent annoncer leurs liens d'intérêts. En respect de cette disposition, la CPPG tient un registre des liens d'intérêts pour les membres du Conseil d'administration. Afin de tenir à jour le registre, les membres du Conseil d'administration sont responsables d'annoncer leurs liens d'intérêts à leur entrée en fonction et tout nouveau lien d'intérêts dès leur survenance. Dans ce cadre,

¹⁸ Les personnes proches concernent les membres de la famille ainsi que les amis de la direction et des collaborateurs de la CPPG. Ces informations ont été obtenues sur base déclarative de la CPPG.

¹⁹ En 2025, huit personnes proches des collaborateurs et de la direction ont été engagées à titre temporaire. Trois d'entre elles ont été engagées trois fois et cinq d'entre elles ont été engagées deux fois, de sorte que ces recrutements représentent dix-neuf occurrences, pour un montant de l'ordre de 27'775 F.

²⁰ Pour des durées variant d'une journée (dans le cadre d'une vente aux enchères) à quatre mois (stage).

l'administratrice déléguée a indiqué un lien d'intérêt avec une association, dont elle est présidente.

Le lundi 17 mars 2025, l'administratrice déléguée a dispensé une formation aux collaborateurs de la CPPG, en qualité d'intervenante principale, dont les thèmes étaient notamment les risques, le système de contrôle interne, la gouvernance et les technologies.

Le 18 mars 2025, une facture de 1'600 F a été adressée à la CPPG par l'association présidée par l'administratrice déléguée en relation avec la formation qu'elle avait délivrée. La CPPG a acquitté cette facture. Les procès-verbaux du Conseil d'administration ne font pas mention de discussion relative à cette facture.

En application de l'article 19 LOIDP, l'administratrice déléguée n'est pas autorisée à fournir des prestations rémunérées à la CPPG. De ce fait, aucune facture pour la formation du 17 mars ne devait être établie. De manière plus générale, la Cour relève que les liens d'intérêts, bien qu'annoncés, ne font l'objet d'aucun contrôle par les collaborateurs de la CPPG et par le Conseil d'administration.

3.2.5) Constats

Pour les points qui précèdent, la Cour fait les constats suivants :

- l'administratrice déléguée exerce des fonctions opérationnelles en raison d'une pratique historique liée à l'absence d'une direction. La nomination d'une direction voire d'une codirection n'a toutefois pas fait évoluer les tâches de l'administrateur délégué pour le conformer à la loi qui lui attribue un rôle de « contrôle général » ;
- en contradiction avec l'article 19 LOIDP, l'administratrice déléguée a fourni une prestation rémunérée à la CPPG au travers de l'association dont elle est présidente ;
- la taille du Conseil d'administration, bien que conforme aux dispositions légales, et la présence d'une codirection semblent trop conséquentes au regard de la taille de la CPPG (5,4 ETP), ce qui pourrait conduire à une dilution des responsabilités ;
- à la lecture des procès-verbaux, des prérogatives du Conseil d'administration ne sont pas respectées notamment lors d'engagement de personnes proches de la direction et des collaborateurs, le Conseil d'administration a confirmé à la Cour a posteriori être informé de ces engagements, la Cour rappelle l'importance de consigner les décisions prises dans les procès-verbaux ;
- la gestion des liens d'intérêts annoncés par les membres du Conseil d'administration doit être renforcée afin de gérer les risques relatifs aux conflits d'intérêts.

3.3) Tenue et contrôle de l'inventaire

Pour rappel, l'activité de la CPPG est l'octroi de prêts en échange de biens mis en gage. Les biens sont conservés pendant la durée du prêt et vendus si les échéances de remboursement ne sont pas respectées. Selon l'article 23 du règlement interne de la CPPG, l'établissement est responsable des gages qui lui sont confiés sauf pour les dommages causés par les insectes ou les variations de température. Les gages sont assurés par la CPPG ; de ce fait, la conservation des biens et donc l'existence d'un inventaire fiable et exhaustif est primordiale pour les activités de la CPPG et l'établissement des contrats d'assurance.

Les prêts sont gérés par la CPPG au travers d'un outil informatique développé sur mesure par un prestataire externe. La Cour note que le système actuel ne permet pas d'établir un inventaire des biens mis en gages, mais seulement un inventaire des prêts. Dès lors, le retrait partiel de

biens mis en gage au sein d'un même prêt doit faire l'objet de retraitements manuels. Les collaborateurs de la CPPG travaillent sur l'identification des développements informatiques qui permettraient à la CPPG de disposer d'un inventaire des gages.

Le règlement interne de la CPPG prévoit la réalisation d'un contrôle des gages par un administrateur tous les deux mois, mais depuis septembre 2024 cette fréquence est désormais mensuelle. Ces contrôles mensuels sont réalisés sur une douzaine de prêts²¹ pour lesquels les documents du contrat de prêts doivent être réconciliés avec les biens gagés. En 2025, 144 prêts ont été contrôlés. Le nombre de biens gagés par prêts est variable, entre 1 et 20 objets.

Le 4 décembre 2025, la Cour a assisté à la réalisation d'un contrôle mensuel des gages effectué par un administrateur. Dix prêts ont été contrôlés représentant une vingtaine d'objets : les prêts ont été sélectionnés aléatoirement depuis les dossiers physiques des contrats de prêt et non depuis l'outil informatique, ne permettant pas de s'assurer que la sélection des dossiers soit effectuée sur la base de l'ensemble des prêts enregistrés dans le système. La direction prépare les biens à contrôler puis l'administrateur s'assure de la description et du poids de l'objet normalement avec la documentation physique du prêt, laquelle correspond à la fiche descriptive des objets ainsi qu'au contrat de prêt. Le contrôle n'a révélé aucune différence. La Cour note toutefois que la méthode appliquée n'aurait pas pu permettre l'identification d'une différence, car les objets ont été contrôlés avec leur fiche descriptive et non avec le contrat de prêt.²²

La Cour reporte l'absence d'une méthodologie de contrôle des gages définie et formalisée. La procédure actuelle devrait être renforcée notamment pour inclure les objectifs du contrôle et la réconciliation des biens avec l'outil informatique.

Les contrôles menés par les administrateurs (en moyenne 144 prêts sont contrôlés par an pour un total approximatif de 4'000 prêts) ne permettent pas d'assurer le contrôle annuel de tous les biens mis en gage. Selon les informations remises à la Cour, la CPPG n'a jamais procédé à un inventaire complet des gages.

Des erreurs ont d'ailleurs déjà été constatées. Le procès-verbal de la séance du Conseil d'administration du 9 septembre 2025²³ fait état de la vente (le 24 mai 2025) par erreur d'une pièce d'or n'appartenant pas au créancier dont la créance était échue. Cette erreur serait due à un retrait de gage en stock erroné et n'a été découverte qu'au moment du retour de l'utilisateur à la suite du courrier reçu l'informant du boni réalisé sur la vente de sa pièce d'or.

3.3.1) Constats

Sur la base de ce qui précède, les constats résumés de la Cour sont les suivants :

- le système informatique utilisé par la CPPG n'est pas suffisamment fiable et aurait besoin d'être renforcé afin notamment d'éviter des retraitements manuels et permettre la création d'un inventaire des biens mis en gage ;
- la méthodologie du contrôle des gages doit être définie et formalisée et de manière plus générale, le cadre procédural interne de la CPPG doit être renforcé.

²¹ Lors des différents contrôles effectués en 2025, le nombre de prêts contrôlés variait entre 7 et 18.

²² Si un objet figurant sur le contrat de prêt avait été manquant, l'administrateur procédant au contrôle n'aurait pas pu le découvrir.

²³ La Cour a étendu la revue des procès-verbaux du Conseil d'administration et de son bureau avant la publication de son examen sommaire spécifiquement aux sujets couverts.

4) Conclusions de la Cour

Eu égard à ce qui précède, la Cour entend inviter le Conseil d'État à :

- examiner l'opportunité de revoir la gouvernance de la CPPG, en particulier le nombre d'administrateurs et les attributions de la fonction d'administrateur délégué ;
- étudier la possibilité de demander le remboursement des indemnités non conformes et, cas échéant, de certains remboursements de frais ;
- étudier la possibilité de demander le remboursement de la formation facturée par l'association dont l'administratrice déléguée est la présidente ;
- examiner la nécessité de clarifier la notion de « séances » prévue à l'article 7 ROIDP.

La Cour entend également inviter le Conseil d'administration de la CPPG à :

- respecter les nouvelles dispositions légales de la LOIDP et du ROIDP concernant notamment la suppression du Bureau et la suppression de la directive relative à la rémunération. Mettre à jour en conséquence le règlement interne en le conformant strictement à l'article 18 LCPPG ;
- assurer de manière générale la conformité du cadre procédural interne aux tâches opérationnelles menées au sein de la CPPG notamment concernant le remboursement des notes de frais ;
- apporter une attention particulière à l'obtention de toutes les informations nécessaires aux discussions et prises de décision en Conseil d'administration. Être attentif à la transcription des séances et plus spécifiquement des décisions et mettre en place un suivi des décisions du Conseil d'administration ;
- mettre en place un dispositif de suivi des liens d'intérêts et contrôler son respect ;
- identifier et procéder aux développements informatiques essentiels qui doivent être apportés à l'outil informatique afin de limiter les retraitements manuels et permettre l'établissement d'un inventaire des biens mis en gages ;
- développer et formaliser la méthodologie du contrôle des gages.

Prise de position du Conseil d'administration de la CPPG

Le Conseil d'administration (le « CA ») de la CPPG a transmis à la Cour un courrier dans lequel il fait part de ses divergences envers les positions présentées par la Cour. S'appuyant sur un avis juridique, le CA conteste l'analyse de la Cour sur les changements qui auraient dû être mis en œuvre dans les réglementations internes de la CPPG à la suite de l'entrée en vigueur de la LOIDP, en particulier pour ce qui est du maintien du Bureau et de la justification du principe et du montant des indemnités de ses membres et de ceux du CA. Celui-ci affirme en outre que son interprétation de la notion de séance est justifiée et que les indemnités supplémentaires versées ont dûment été autorisées.

Le CA considère également que les rôles et responsabilités de l'administratrice déléguée sont clairement définis et ne créent pas de doublon avec les co-directeurs. Il estime également que ses membres ont reçu en temps voulu les informations leur permettant d'exercer leur rôle, que les décisions prises par le CA ont été correctement mises en œuvre et qu'elles ont fait l'objet de suivis. Le CA souligne encore que l'engagement de personnes proches n'a contrevenu à aucune disposition légale. Il rappelle que ceux liés au déménagement ont été effectués dans un contexte d'urgence et ont permis à la Caisse de réaliser des économies.

Pour ce qui est de l'inventaire des gages, même s'il reconnaît un besoin d'amélioration des processus de contrôle, le CA considère que les contrôles actuellement réalisés sont suffisants. Il rappelle enfin qu'à ce jour la Caisse n'a jamais égaré de gages.

Au vu des éléments exposés ci-dessus, la Cour se tiendra informée des suites données aux points qui précèdent et se réserve le droit d'intervenir ultérieurement si elle ne devait pas constater d'amélioration dans la gestion de la CPPG.

Au vu de l'intérêt public de la thématique abordée, un exemplaire de la présente lettre sera publié sur le site internet de la Cour des comptes.

En vous remerciant d'avoir pris contact avec la Cour, nous vous prions de croire, ■■■■, à nos sentiments respectueux.

Pour la Cour des comptes

Pierre Henri PINGEON, président

Laurent THURNHERR, magistrat suppléant

Copies anonymisées :

- Conseillère d'État en charge du Département des finances, des ressources humaines et des affaires extérieures (DF) ;
- Présidente du Conseil d'administration de la Caisse Publique de Prêts sur Gages (CPPG).