Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi portant révision de la loi sur la Banque cantonale neuchâteloise

(Du 20 février 2006)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

Le présent projet de révision partielle de la loi sur la Banque cantonale neuchâteloise (LBCN) propose quelques modifications qui portent en particulier sur le rôle des censeurs, sur des exigences liées à la mise en conformité de cette loi avec la législation fédérale, ainsi que sur les expériences faites depuis la révision de la LBCN de 1999.

Dans le cadre de ladite révision, la question de l'opportunité du maintien de la fonction de censeur s'était posée, et le Conseil d'Etat avait finalement opté pour le statu quo. Les expériences faites depuis 1999 confirment non seulement que cette option était judicieuse, mais qu'il est devenu nécessaire, avec la complexification du domaine bancaire, de passer de deux à trois censeurs. En revanche, et pour les mêmes raisons, il s'est avéré que la fonction de censeur suppléant n'avait plus sa raison d'être et nous proposons de la supprimer.

Les modifications fondées sur la législation fédérale sur les banques sont essentiellement de type rédactionnel. Elles mettent en œuvre des propositions émanant de la Commission fédérale des banques (CFB) que nous n'avions pas pu intégrer dans la loi lors de la dernière révision.

Quant aux autres modifications proposées, elles se fondent sur les expériences faites depuis 1999, qui ont démontré que lors de la rédaction de certains articles, nous n'avions qu'imparfaitement tenu compte des conséquences de la soumission intégrale de la BCN à la surveillance de la CFB. Nous pensons notamment à l'ancrage dans la loi de l'obligation, pour le Conseil d'Etat, d'assister la CFB dans l'exécution de ses décisions, ou à l'obsolescence de la ratification de certains règlements par ce dernier, dont le Règlement sur l'attribution des compétences dans le domaine des crédits.

Certes, les modifications proposées ne sont pas de première importance et n'ont pas de caractère d'urgence. Ce toilettage nous a cependant paru judicieux, la LBCN étant la référence principale et incontournable pour déterminer l'organisation de notre banque cantonale.

1. GENERALITES

Lors de l'adoption de la loi sur la banque cantonale (LBCN) du 28 septembre 1998, le législateur cantonal a décidé de transmettre l'intégralité de la surveillance de la Banque cantonale neuchâteloise (BCN) à la Commission fédérale des banques (CFB). Ce transfert est ancré à l'article 5 LBCN. Ceci implique notamment que la CFB doit approuver toute modification du règlement interne de la banque et, par analogie, de la LBCN (art. 3, al. 3, de la loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne; RS 952.0). Or, lors de la dernière révision, nous n'avons pas pu tenir compte des remarques de la CFB, celles-ci nous ayant été adressées le 13 novembre 1998, soit après l'adoption de la LBCN par le Grand Conseil.

Ce fait n'aurait pas justifié à lui seul la révision de la LBCN, mais ajouté aux autres causes évoquées dans le résumé introductif, il nous conforte dans notre choix de vous présenter ce rapport.

De manière générale, la LBCN a donné satisfaction au cours des sept dernières années. Elle a répondu aux besoins de la conduite et de la gestion d'une banque cantonale dans le cadre du marché bancaire actuel. Elle a permis à la BCN d'ajuster progressivement son organisation et ses structures pour s'adapter à un environnement devenu très concurrentiel.

La BCN est parvenue, par ailleurs, à améliorer sa rentabilité et à augmenter régulièrement les attributions versées à l'Etat.

Les expériences faites depuis 1999 ont néanmoins montré que quelques dispositions de la LBCN devraient être rédigées de manière différente, soit pour être en conformité avec la législation fédérale, soit pour mieux tenir compte de certaines expériences.

2. COMMENTAIRE DES DISPOSITIONS TOPIQUES DU PROJET

Les adaptations purement rédactionnelles apportées à la loi ne sont pas commentées dans la présente rubrique.

Article 5 – Surveillance

L'ajout du caractère intégral de la surveillance de la CFB ne fait que reprendre la terminologie de la législation fédérale

L'alinéa 2 ancre dans la loi l'obligation, pour le Conseil d'Etat, d'assister la commission fédérale dans l'exécution de ses décisions. Cet ancrage ne comporte pas de changement pour l'exécutif de ce canton. Il ne fait que rassurer la CFB et répondre au souhait de cette dernière.

Article 15 – Enumération (des organes de la banque)

L'abrogation des lettres *d* et *f* est requise par la CFB qui a relevé à juste titre que ni l'inspectorat (lettre *d*), ni l'organe externe de révision (lettre *f*) ne constituent des organes de la banque.

Article 16 – Conseil d'administration – a) composition

L'alinéa 3, introduit à la demande de la CFB, fait expressément référence à la nécessité d'engager des membres du conseil d'administration dotés des compétences requises. Cet organe de la banque y joue en effet un rôle-clé. Il est chargé de s'assurer que la BCN exerce son activité en toute indépendance, mais aussi qu'elle est gérée selon les principes de l'économie bancaire, les lois qui la régissent et les directives de la CFB, tout en remplissant son but, qui est de contribuer au développement économique et social du canton.

Il s'agit donc, pour l'autorité de nomination, de privilégier les compétences propres des personnalités choisies avant toute autre considération, notamment politique.

Nous proposons de formuler le présent alinéa de manière générale, afin de laisser toute latitude au Conseil d'Etat de nommer au conseil d'administration les personnes dotées des qualifications professionnelles, mais aussi personnelles requises. Une formulation ouverte permet aussi à l'autorité de nomination d'adapter au fur et à mesure ses critères de choix à l'évolution du secteur bancaire ou à de nouvelles exigences de la CFB.

Article 17 – Conseil d'administration – b) compétences

Nous proposons, pour des raisons de lisibilité, de scinder l'alinéa 3 en deux alinéas.

Dans le nouvel alinéa 4, il convient de préciser que l'organe de révision est "externe" à la banque, de manière à bien faire la distinction avec l'organe interne de révision, plus communément appelé "inspectorat".

Cette précision vaut également pour les article 23, alinéa 2, 27, alinéa 1, et 34, alinéa 3, de la loi.

La numérotation des alinéas suivants est adaptée en conséquence.

La surveillance intégrale exercée par la CFB sur la BCN implique au demeurant que le choix de l'organe de révision externe soit avalisé par l'autorité fédérale.

Nous faisons également nôtre la proposition de la BCN d'ajouter un alinéa 8 à l'article 17, prévoyant de soumettre au Conseil d'Etat le règlement général d'organisation de la banque, avant que celui-ci soit transmis pour ratification à la CFB.

L'alinéa 7 actuel devient alinéa 9.

Article 20 – Conseil d'administration – e) actes soumis à la ratification du Conseil d'Etat

L'abrogation de la lettre *b* se justifie, vu que le règlement d'attribution des compétences et le règlement du personnel dont il est question contiennent des dispositions pratiques régissant le fonctionnement de la banque, et qui relèvent de sa compétence usuelle de gestion. Il n'est donc plus nécessaire de soumettre ces règlements à la ratification du Conseil d'Etat. L'essentiel, pour celui-ci, est de disposer d'un droit de regard sur le règlement général (cf. supra, art. 17, al. 8).

L'abrogation de la lettre *d* de cette disposition, qui prévoit que le choix de l'organe de révision est soumis à la ratification du Conseil d'Etat, est également une conséquence de la surveillance intégrale exercée par la CFB sur la BCN.

Article 24 – Censeurs – a) nomination

Lors de l'élaboration de la précédente modification de la loi, les réflexions avaient surtout porté sur l'opportunité de maintenir la fonction de censeur. La réponse affirmative qui avait alors été apportée à cette question découlait principalement du fait qu'il était indispensable, compte tenu du passage à la surveillance intégrale de la BCN par la CFB, que le Conseil d'Etat dispose comme par le passé d'une information de qualité et indépendante de celle que les organes de la banque peuvent lui fournir. Les expériences faites depuis 1999 ont confirmé que cette option était judicieuse. Aujourd'hui comme hier, nous considérons que les censeurs ont un rôle important à jouer.

Il n'en va en revanche pas de même du censeur suppléant. Dans les faits, cette personne n'a pratiquement jamais eu l'occasion de siéger, car les deux titulaires ont régulièrement participé aux séances. Un suppléant qui n'a pas l'occasion de suivre de près le déroulement des activités de la banque aurait d'ailleurs de réelles difficultés à assumer son mandat s'il devait une fois être appelé à remplacer un censeur excusé.

Pour ces motifs, nous proposons de supprimer la fonction de censeur suppléant.

Cependant, vu la complexité grandissante des affaires bancaires, n'avoir que deux censeurs peut être problématique si l'un est empêché. A cela s'ajoute le fait qu'un groupe de trois personnes est préférable pour disposer d'un éventail plus large de compétences et susciter entre eux des échanges et réflexions plus profitables. Nous suggérons donc de passer de deux à trois censeurs.

Nous proposons finalement d'étendre aux censeurs la disposition de l'article 16, alinéa 2 de la loi qui prévoit, pour le conseil d'administration, un âge limite fixé à 70 ans.

Article 25 – Censeurs – b) tâche

A l'alinéa 1, la définition du mandat des censeurs s'est révélée avec l'expérience peu judicieuse. Leurs tâches sont fixées non seulement de manière trop précise et restrictive, mais elles font également double emploi avec les travaux auxquels l'organe externe de contrôle doit procéder en application de la législation fédérale (politique de crédits, d'engagements et de provisions, gestion des risques du marché).

La notion plus générale de "s'assurer de la bonne gestion de la banque" correspond mieux à la nature même de ce qui est demandé aux censeurs, dont l'appréciation ne doit pas être limitée à quelques domaines spécifiques.

La nouvelle rédaction de l'alinéa 2 donne quant à elle la garantie que les censeurs pourront consulter tous les documents dont ils peuvent avoir besoin.

Pour lever toute ambiguïté, nous vous proposons de consacrer à l'alinéa 3 le droit, pour les censeurs, d'entendre également les auteurs de ces documents s'ils l'estiment nécessaire.

Article 32 – Incompatibilités

Ces adaptations, qui impliquent la suppression du caractère absolu de certaines incompatibilités, sont requises par l'évolution des marchés financiers, ainsi que par les normes et règles relatives au gouvernement d'entreprise.

A l'alinéa 1, nous assouplissons la norme actuelle tout en la renforçant par l'élargissement de son champ d'application. Cette disposition ne prévoit plus

d'incompatibilité absolue pour les personnes occupant au sein de la BCN les fonctions énumérées. En revanche, les personnes désireuses de faire simultanément partie d'organes ou de personnel d'autres établissements actifs dans le domaine financier ou soumis à la surveillance de la commission doivent préalablement obtenir l'autorisation du conseil d'administration.

Cet alinéa ne fait donc plus seulement référence à la législation fédérale sur les banques, mais à tous les établissements "actifs dans le domaine financier", ce qui recouvre notamment les fonds de placement, les négociants en titres et les compagnies d'assurances.

A l'alinéa 2, il n'est certes pas envisageable d'interdire à un administrateur de la BCN d'accepter d'autres mandats d'administrateur. Il est cependant nécessaire, pour des raisons de transparence, mais aussi de responsabilité, que le conseil d'administration en soit informé.

L'alinéa 3 prévoit que si le conseil d'administration estime qu'il y a un conflit d'intérêt potentiel ou avéré, il en saisit le Conseil d'Etat.

Article 34 – Responsabilité

Vu que l'organe de révision externe n'est pas un organe de la BCN (voir supra, art. 20), il est nécessaire de supprimer la mention qui en est faite à l'alinéa 1.

3. CONCLUSION

Au vu des éléments qui précèdent, nous vous proposons de prendre le présent rapport en considération et d'adopter le projet de loi qui vous est soumis.

Veuillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'expression de notre haute considération.

Neuchâtel, le 20 février 2006

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,	*Le chancelier,*
B. SOGUEL	J.-M. REBER

Loi
portant révision de la loi sur la Banque cantonale neuchâteloise

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 20 février 2006,

décrète:

Article premier La loi sur la Banque cantonale neuchâteloise, du 28 septembre 1998, est modifiée comme suit:

Titre

Loi sur la Banque cantonale neuchâteloise (LBCN)

Art. 5, al. 1; al. 2 (nouveau)

[1]La banque est soumise à la surveillance intégrale de la Commission fédérale des banques (ci-après: la commission).

[2]Le Conseil d'Etat assiste la commission dans l'exécution de ses décisions.

Art. 10, al. 1

[1]*(début inchangé)*… (RS 952.0; ci-après: la loi sur les banques).

Art. 15, let. d et f

d) abrogée
f) abrogée

Art. 16, al. 3 (nouveau)

[3]Les membres du Conseil d'administration doivent disposer des compétences requises pour exercer leur mandat.

Art. 17, al. 3 à 7; 8 et 9 (nouveaux)

[3]*(début inchangé)*… les fondés de pouvoir.

[4]Il choisit l'organe de révision externe au sens de la loi sur les banques. Lorsqu'il en change, il soumet son choix à l'approbation de la commission.

[5]*Alinéa 4 actuel*

[6]*Alinéa 5 actuel*

[7]*Alinéa 6 actuel*

[8]Il soumet au Conseil d'Etat le règlement général d'organisation de la banque avant de le transmettre pour ratification à la commission.

[9]*Alinéa 7 actuel*

Art. 20, let. b et d

b) abrogée
d) abrogée

Art. 21, al. 2

[2]Il dispose des compétences de crédits et d'investissements définies dans le règlement d'attribution des compétences et de celles que le conseil d'administration lui a déléguées.

Art. 23, al. 2

[2]Il contrôle la gestion de la banque et en fait rapport au conseil d'administration et à l'organe de révision externe.

Art. 24

Le Conseil d'Etat nomme, au début de chaque période administrative, trois censeurs qui sont rééligibles. L'âge limite est fixé à 70 ans.

Art. 25, al. 1 et 2; al. 3 (nouveau)

[1]Les censeurs ont pour tâche de veiller à l'observation des dispositions cantonales régissant l'activité de la banque. Ils s'assurent de la bonne gestion de la banque. Ils font rapport au Conseil d'Etat.

[2]Ils ont accès aux procès-verbaux du conseil d'administration, aux rapports de l'inspectorat et de l'organe de révision externe, ainsi qu'à tous les documents de la banque qu'ils estiment nécessaires à l'accomplissement de leur tâche.

[3]En cas de besoin, les censeurs peuvent également entendre les auteurs de ces documents.

Art. 27, al. 1

[1]L'organe de révision externe accomplit les tâches que lui réservent les dispositions de la loi sur les banques.

Art. 32, al. 1; al. 2 et 3 (nouveaux)

[1]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 actifs dans le domaine financier ou soumis à la surveillance de la commission, sans l'autorisation du conseil d'administration.

[2]L'acceptation de mandats d'administrateur de sociétés doit faire l'objet d'une information au conseil d'administration.

[3]Ce dernier saisit le Conseil d'Etat s'il estime qu'il y a un conflit d'intérêt potentiel ou avéré.

Art. 34, al. 1 et 3

[1]La banque est responsable des actes illicites commis par ses organes, par ses employés et par ses mandataires dans l'exercice de leurs fonctions.

[3]La responsabilité de l'organe de révision externe est régie par la loi sur les banques.

Art. 2 La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Art. 3 [1]Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

[2]Il pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président, *Les secrétaires,*