

Le 18 octobre 2007

N° 812

-

RAPPORT
SUR LE PROJET DE LOI, N° 812, RELATIVE AU CONTROLE FINANCIER
DES PERSONNES PHYSIQUES ET MORALES DE DROIT PRIVE
BENEFICIAINT DE SUBVENTIONS DE L'ETAT

(Rapporteur au nom de la Commission de Législation :
Monsieur Jean-Charles GARDETTO)

Le projet de loi sur le contrôle financier des personnes physiques et morales de droit privé bénéficiant de subventions de l'Etat a été transmis au Conseil National le 29 décembre 2005 et enregistré par le Secrétariat Général sous le numéro 812.

Il a été déposé officiellement à l'occasion de la Séance Publique du 19 avril 2006 et renvoyé le même jour devant la Commission de Législation.

Afin de replacer le présent projet de loi dans son contexte, votre Rapporteur estime utile de rappeler, en liminaire, l'origine de son dépôt devant notre Assemblée par le Gouvernement Princier.

Dans le cadre des changements législatifs rendus nécessaires par l'adhésion de la Principauté de Monaco au Conseil de l'Europe, le Gouvernement Princier a déposé sur le bureau du Conseil National un projet de loi, enregistré par le Secrétariat Général sous le numéro 728, concernant les associations et les fédérations d'associations, lequel a été renvoyé devant la Commission de Législation lors de la Séance Publique du 28 mars 2002.

Si l'examen de ce projet de loi n° 728 a débuté sous l'ancienne législature, il a été poursuivi dans le détail par les Membres de la Commission de Législation issus des élections de février 2003.

Le réexamen par la Commission nouvellement composée a révélé de nombreuses insuffisances dans le projet de loi gouvernemental, notamment au regard des exigences européennes en matière de libertés publiques, justifiant de nombreux amendements qui poursuivaient comme principal objectif de consacrer pleinement le principe de la liberté d'association, en supprimant toute notion de tutelle administrative sur les associations, mais également de renforcer la transparence et le contrôle du fonctionnement des associations et plus particulièrement de celles percevant un financement public dans les conditions fixées par la loi.

Confrontations de points de vue, réunion de travail mixte, examens par la Commission de Législation des modifications souhaitées par le Gouvernement Princier rendirent nécessaire une nouvelle rédaction du rapport sur le projet de loi n° 728, qui fut approuvé le 10 juin 2005. Si une majeure partie du dispositif amendé a recueilli l'assentiment du Gouvernement Princier, subsistait un point de divergence substantiel entre ce dernier et le Conseil National, portant sur l'amendement d'ajout d'un nouvel article 20.

La Commission de Législation avait en effet estimé fondamental de renforcer le contrôle de l'utilisation des fonds publics versés aux associations subventionnées. Dans cet objectif, la Commission avait intégré un nouvel article 20 qui imposait aux associations bénéficiant d'une subvention publique excédant un certain montant, d'une part, de signer une convention avec la personne morale de droit public qui la finance, celle-ci devant définir précisément les conditions d'octroi et d'utilisation des fonds publics par l'association bénéficiaire et, d'autre part, de procéder à une mise en concurrence préalable des fournisseurs ou prestataires de l'association pour tout contrat ou marché supérieur à un certain montant.

Suite à l'envoi du rapport sur le projet de loi, n° 728, concernant les associations et les fédérations d'associations, le Gouvernement s'était déclaré opposé au maintien d'un tel amendement au motif, je cite, qu' « *une loi destinée à assurer les conditions effectives de la liberté d'association n'est pas le texte idoine pour la prescription de mesures appropriées en matière de contrôle de l'utilisation des deniers de l'Etat, en particulier lorsqu'ils sont versés à des personnes de droit privé, sous la forme de subventions* ».

Fermement attachés à instaurer plus de transparence dans le contrôle de l'utilisation des fonds publics, les Membres de la Commission de Législation et, plus largement, la majorité issue des élections de février 2003, ont défendu leur préoccupation d'assurer un suivi efficace en ce domaine.

La voie médiane, entre la position du Gouvernement et celle du Conseil National, a consisté à accepter le principe du retrait de l'amendement d'ajout d'un nouvel article 20 du projet de loi relative aux associations et aux fédérations d'associations dans le même temps qu'un projet de loi visant à instaurer un contrôle financier des personnes physiques et morales de droit privé bénéficiant de fonds publics, objet du présent rapport, serait déposé au Conseil National.

Votre Rapporteur tient à préciser que les Membres de la Commission ont décidé de considérer comme indissociables les projets de loi n° 728 et 812, ce qui les a conduit à procéder à un examen de la cohérence entre ces deux textes afin de présenter au Gouvernement Princier les rapports établis sur ces derniers par la Commission de Législation et de soumettre à la délibération du Conseil National les deux projets de loi au cours d'une même session.

* *

Dès le commencement de son examen, la Commission a relevé que le projet de loi n° 812 n'apparaissait guère satisfaisant. La majorité des Membres de la Commission avait notamment regretté le caractère limitatif du projet de loi, rédigé

pour ne concerner que les subventions versées par l'Etat, ainsi que l'absence de tout dispositif imposant une mise en concurrence des fournisseurs ou prestataires de l'organisme subventionné.

Si la part prépondérante des financements de l'Etat dans le budget de certaines entités justifie que ce dernier s'assure que les concours qu'il apporte soient utilisés en conformité avec les objectifs pour lesquels une aide publique a été accordée, la Commission avait estimé que, outre l'Etat, d'autres personnes morales de droit public étaient susceptibles d'allouer des subventions afin de contribuer à la réalisation d'un événement précis, d'une œuvre ou d'un projet.

Dans le prolongement, les débats menés au sein de la Commission avaient permis de mettre en évidence que des personnes morales de droit privé, contrôlées par une personne morale de droit public, pouvaient également être amenées à allouer des subventions directes ou indirectes.

La Commission avait donc opté pour étendre le champ d'application du texte gouvernemental et, par conséquent, pour procéder à des ajustements du dispositif du projet de loi dont la rédaction initiale, limitant le contrôle aux subventions versées par l'Etat, n'était plus adaptée.

Sans entrer dans une quelconque polémique, les Membres de la Commission regrettent néanmoins que le Gouvernement, dans un courrier adressé cinq mois après l'envoi du rapport, ait rejeté en bloc le fruit du travail collégial de la Commission, sans étudier les amendements présentés et sans, par conséquent, être en mesure d'expliquer ceux qui ne lui paraissaient pas fondés ou justifiés, aux motifs de l'extension significative du champ d'application du texte qui dénature son contenu initial et de la complexification des modalités de contrôle.

Toutefois, désireuse d'avancer sur ce dossier intrinsèquement lié à celui concernant les associations et les fédérations d'associations, sans ressentiment aucun pour les multiples rebondissements qu'il a eu à connaître et compte tenu des

avancées substantielles dont ces deux projets de loi sont porteurs, la Commission a, dans un esprit constructif, accepté de revoir, à plusieurs reprises, sa position. Ainsi a-t-elle choisi, entre autres mesures, de revenir au champ d'application initial, limité aux subventions versées par l'Etat, de supprimer le dispositif pénal initialement inséré, d'accepter que les aides à l'installation soient exclues du champ d'application du texte tout en maintenant son ferme attachement à l'égard de l'obligation de mise en concurrence des prestataires ou des fournisseurs des organismes subventionnés, qui va dans le sens de l'intérêt général et de la bonne gestion des deniers de l'Etat, ce qui a rendu nécessaire la rédaction d'un nouveau rapport dans la version (troisième) dont il vous est donné lecture ce soir.

Après ces quelques considérations d'ordre général, votre Rapporteur va s'attacher à rappeler les commentaires exprimés par la Commission à l'occasion de l'examen de ce texte.

* *
*
*
*

L'article premier fixe le cadre général du projet de loi. En vertu de ses dispositions, l'Etat peut accorder une subvention à des personnes morales de droit privé, monégasques ou étrangères, ou, aux termes du deuxième alinéa, à des personnes physiques, de nationalité monégasque ou étrangère, dans les conditions fixées par la nouvelle loi.

La Commission a entièrement souscrit à la nécessité d'encadrer ce droit d'octroyer des subventions.

Dans le prolongement de cette idée, la Commission a également eu le souci de garantir l'intérêt général en prévoyant que des subventions sur fonds publics ne pourront être accordées qu'à des bénéficiaires dont les activités ont une portée d'intérêt général ou, plus largement, présentent un intérêt pour la Principauté.

La Commission avait estimé que l'esprit du présent projet de loi qui, de par sa portée générale, doit permettre de contrôler les subventions accordées en particulier à des personnes morales de droit privé, ce qui vise notamment les sociétés, n'était pas respecté si les aides financières octroyées aux entreprises en vue de favoriser leur implantation en Principauté échappaient au champ d'application de la loi, en vertu du 3°) du dernier alinéa.

Comprenant l'intérêt pour Monaco de ne pas bloquer l'implantation d'une nouvelle entreprise en Principauté, la Commission avait alors décidé de supprimer purement et simplement le 3°) du dernier alinéa de l'article premier et avait, en contrepartie, proposé d'ajouter au premier alinéa *in fine* les termes « *ou à sa prospérité économique* ». Par ces deux amendements, la Commission permettait l'octroi de subventions à une personne morale de droit privé dont l'activité contribue à la prospérité économique de la Principauté, ce qui autorisait une entreprise à solliciter une aide financière en vue de son implantation en Principauté, mais ne l'affranchissait pas du contrôle financier prévu par le présent texte.

La Commission a néanmoins choisi de se ranger à l'avis exprimé par le Gouvernement, selon lequel il convient de maintenir, en tant qu'exceptions au présent dispositif, les aides économiques qui, obéissant à d'autres principes que la promotion d'activités d'intérêt général, participent d'une toute autre logique et doivent rester régies par les dispositions qui leur sont propres.

Concernant le deuxième alinéa, la Commission a été favorable, tout comme le Gouvernement Princier, à prévenir tout risque d'abus pouvant intervenir dans le cadre de subventions versées à des personnes physiques, de nationalité monégasque ou étrangère.

Une modification de pure forme a été envisagée par les Membres de la Commission afin de clarifier la rédaction de la condition posée par le texte initial et d'éviter tout problème d'interprétation. Si le principe reste inchangé, les Membres de la Commission ont préféré préciser, en substituant aux termes « *dont les* » par « *en*

vue de soutenir », qu'une subvention ne pourra être allouée à des personnes physiques qu'à titre exceptionnel et uniquement en vue de financer la réalisation d'un projet relevant d'un des domaines prévus expressément dans le texte : culturel, social, éducatif, sportif, etc.

A ce titre, la Commission a considéré trop imprécise la référence à un projet à caractère « *familial* », le deuxième alinéa de l'article premier visant déjà, par ailleurs, les activités à caractère social ou philanthropique dans lesquelles tout projet de cette nature devrait par définition s'inscrire pour justifier l'octroi d'une subvention. Pour cette raison, elle a suggéré de supprimer ce terme de l'alinéa concerné.

Le troisième alinéa qui définit la subvention a fait l'objet de quelques modifications.

La Commission a tout d'abord jugé que le terme « *libéralité* », notion qui renvoie à un avantage sans contrepartie, n'était pas approprié, préférant celui, plus générique, d'« *aide* ».

La Commission a ensuite estimé opportun d'ajouter deux nouveaux critères. Le premier consiste à considérer qu'une subvention peut être consentie directement ou indirectement, le second vise à reconnaître qu'une subvention peut également prendre la forme d'une garantie. Il a ainsi semblé aux Membres de la Commission opportun de qualifier de subvention une caution donnée à un organisme bancaire pour un emprunt contracté par un tiers bénéficiaire.

Enfin, la Commission a jugé trop restrictive la condition posée *in fine*, selon laquelle la subvention doit être notamment destinée à couvrir des charges ou des frais de fonctionnement, d'équipement ou d'investissement. En conséquence de cette observation, elle a opté pour supprimer ces termes.

Le quatrième alinéa, qui pose le principe du contrôle financier des bénéficiaires de subventions, a été amendé par la Commission. Une modification

d'ordre rédactionnel a été apportée tout en ne remettant pas en cause le principe selon lequel le contrôle financier s'exerce tant sur les bénéficiaires ayant perçu des subventions, et qui par définition en usent, que sur les personnes morales ou physiques qui forment une première demande.

Le dernier alinéa de l'article premier, qui exclut du champ d'application de la loi des catégories d'aides ou d'interventions publiques, est finalement, comme précédemment évoqué, resté inchangé.

En conséquence de l'ensemble de ces observations, l'article premier serait donc rédigé de la façon suivante :

*« L'Etat peut, dans le respect des règles budgétaires, octroyer des subventions ~~aux~~ à des personnes morales de droit privé, monégasques ou étrangères, dès lors ~~qu'elles~~ que celles-ci exercent une activité d'intérêt général, d'utilité publique ou **contribuent** ~~contribuant~~ à la notoriété de la Principauté.*

*A titre exceptionnel, des subventions peuvent également être accordées à des personnes physiques, de nationalité monégasque ou étrangère, ~~dont les~~ en vue de soutenir des activités, les des œuvres ou les des projets appellent un soutien de l'Etat en regard à leur **revêtant un** caractère social, culturel, éducatif, sportif, scientifique, ~~familial~~ ou philanthropique.*

*Doit être qualifiée de subvention, toute **aide** ~~libéralité consentie par l'Etat, en espèces ou en nature~~, répétitive ou ponctuelle, générale ou exceptionnelle, **consentie, directement ou indirectement, par l'Etat, en espèces, en nature, ou sous la forme d'une garantie.** ~~en vue notamment de couvrir des charges ou des frais de fonctionnement, d'équipement ou d'investissement.~~*

*Les personnes physiques ou morales de droit privé qui ~~bénéficient de~~ sollicitent une subventions ou **qui en bénéficient** ~~font appel au concours financier de l'Etat~~ sont soumises au contrôle des autorités administratives chargées d'en vérifier*

la gestion et l'emploi, dans les conditions prévues par la présente loi et les textes pris pour son application.

N'entrent pas dans le champ d'application de la présente loi :

1) les contributions volontaires ou obligatoires aux organisations internationales ;

2) les aides et dons alloués aux Etats, collectivités publiques et organisations non gouvernementales étrangers au titre de la coopération internationale ;

3) les aides financières accordées aux entreprises en vue de favoriser leur implantation dans la Principauté ;

4) les allocations et prestations versées au titre de la protection ou de l'aide sociale ».

Les articles 2 à 4 de la section I du projet de loi sont relatifs aux obligations des bénéficiaires de subventions.

L'article 2 est un article majeur du dispositif en ce qu'il impose aux bénéficiaires de subventions d'adopter une conduite éthique à l'égard de la gestion des fonds qui leur sont versés et de les utiliser conformément à l'objet pour lequel ils ont été alloués.

Votre Rapporteur tient à souligner que la Commission a partagé le souci du Gouvernement d'imposer aux personnes percevant des subventions d'adopter une conduite éthique à l'égard de la gestion des subventions destinées au financement de leurs activités et a préféré, tout en conservant les principes du texte initial, ajouter l'obligation de rigueur.

De plus, compte tenu du fait que le bénéficiaire de subventions doit utiliser les fonds reçus pour son activité propre, la Commission a souhaité compléter

l'article 2 d'un nouvel alinéa aux fins d'interdire à tout bénéficiaire de subventions d'en rétrocéder, tout ou partie, à une autre entité. Cette interdiction est cependant assortie d'un tempérament en cas d'autorisation formelle consentie par arrêté ministériel. Il en résulte que les bénéficiaires de ces subventions indirectes seront soumis, dans les mêmes conditions que les premiers bénéficiaires, au contrôle prévu par le présent projet de loi.

L'article 2 se lirait donc comme suit :

*« Les personnes physiques ou morales mentionnées à l'article précédent sont tenues de faire des subventions qu'elles reçoivent un usage correspondant à la finalité pour laquelle elles leur ont été allouées et doivent, à cet effet, pouvoir justifier d'une gestion raisonnable, responsable, **rigoureuse** et loyale.*

Il est interdit à tout bénéficiaire d'une subvention d'en employer tout ou partie en subventions à des tiers, sauf autorisation consentie par arrêté ministériel ».

L'article 3 constitue la clé de voûte du nouveau dispositif proposé, en ce qu'il introduit pour la première fois dans la loi monégasque une obligation de contractualiser la relation entre l'Etat, qui alloue la subvention, et l'organisme qui en bénéficie lorsque le montant de la subvention excède un seuil fixé, dans le projet de loi, par voie réglementaire. La convention, qui matérialise un accord de volontés destiné à produire un effet de droit, est conclue préalablement à l'octroi de la subvention et devra déterminer clairement les objectifs poursuivis et les obligations réciproques des parties.

En premier lieu, votre Rapporteur tient à indiquer que les Membres de la Commission avaient, à une large majorité, considéré que pour garantir l'effectivité de ces nouvelles dispositions, le seuil financier à partir duquel la conclusion de la convention est rendue obligatoire devait être fixé non pas par une Ordonnance

Souveraine mais par la loi elle-même. Les Membres de la Commission avaient donc opté pour cette solution, en fixant le montant de ce seuil à 150 000 €. Néanmoins, face à un Gouvernement défavorable à l'insertion dans le corps même de la loi de seuils financiers, la Commission s'est, dans un esprit constructif, rangée à la position exprimée par le pouvoir exécutif qui souhaitait que ce montant de 150 000 € soit déterminé par voie réglementaire aux fins de préserver une certaine souplesse, laquelle est requise face à une situation économique évolutive.

Pour plus de clarté et pour éviter tout problème d'interprétation dans l'application future du présent texte, la Commission a souhaité préciser que l'obligation d'établir une convention s'appliquait également dans les hypothèses où le montant de la subvention est égal au seuil fixé par Ordonnance Souveraine, le projet de loi initial ne prévoyant que le cas d'un montant supérieur.

Afin d'éviter que les bénéficiaires de subventions ne s'affranchissent de l'obligation de conclure une convention et, par conséquent, des droits et obligations qui en découlent, en fractionnant les demandes, les Membres de la Commission ont jugé utile de préciser que le montant dont il est question est un montant cumulé sur douze mois. En cas de demandes multiples, l'obligation de signer une convention s'appliquera à compter du moment où le montant total des subventions allouées au bénéficiaire deviendra, sur une période de douze mois, égal ou supérieur audit montant.

En second lieu, les deuxième et troisième alinéas du projet de loi ont pour objet de soumettre les cocontractants à l'obligation de prévoir, dans la convention, un certain nombre de mentions obligatoires qui constituent un standard minimal auquel les parties ne peuvent déroger. C'est ainsi que ce document devra comporter au minimum la définition précise de l'objectif général ou des actions dont le bénéficiaire s'assigne la réalisation, l'ensemble des moyens qu'il mettra en œuvre à cet effet (notamment en termes de personnels), l'indication de son budget total et de celui de l'opération subventionnée ainsi que la désignation de tous les autres

concours publics ou privés dont il bénéficie. En contrepartie, seront indiqués le montant de la subvention et le calendrier ainsi que les modalités de son versement.

Afin de permettre le suivi de l'exécution de la convention, celle-ci devra également comporter les modalités et délais de production des comptes ainsi que des comptes rendus d'exécution par le bénéficiaire, les conditions de dénonciation de la convention par l'Etat, une précision en ce sens ayant été ajoutée au dispositif.

Outre des modifications mineures d'ordre rédactionnel apportées à ces deux alinéas, les Membres de la Commission ont complété ce standard minimum par des mentions supplémentaires concernant :

1. les obligations mises à la charge du bénéficiaire, notamment en ce qui concerne le suivi de l'exécution de la convention ;
2. les conditions dans lesquelles le retrait ou la répétition de la subvention peuvent être ordonnés par le Ministre d'Etat, sans préjudice de l'application des dispositions qui lui confèrent une compétence pour assurer l'effectivité des contrôles mis en place par le présent texte.

Sur ce dernier point, les Membres de la Commission ont considéré que les parties pouvaient également décider d'inclure, dans la convention, des hypothèses supplémentaires, non prévues à l'article 10, dans lesquelles le retrait ou la répétition de la subvention peuvent être ordonnés par le Ministre d'Etat. La Commission a donc proposé que la convention fasse mention également des « *conditions dans lesquelles le Ministre d'Etat peut ordonner le retrait ou la répétition de la subvention, sans préjudice de l'application des dispositions de l'article 10* ».

La Commission a, en troisième lieu, pallié l'absence, dans le texte gouvernemental, de toute obligation de mise en concurrence des fournisseurs ou des prestataires des bénéficiaires de subventions par la rédaction d'un alinéa nouveau qui pose cette obligation pour tout contrat ou marché d'un montant supérieur ou égal à

une somme fixée par ordonnance souveraine. L'insertion dans la loi d'un tel dispositif va dans le sens de la défense de l'intérêt général et de la bonne gestion des deniers de l'Etat. Déjà mis en œuvre pour les actes passés notamment par l'Etat et la Commune, il convient à présent, au titre des réformes annoncées, d'étendre le principe de publicité et de mise en concurrence aux sociétés et associations bénéficiant de subventions publiques excédant un certain montant.

En prolongement de cette idée, la Commission a jugé que certaines hypothèses, limitativement énumérées dans un cinquième alinéa nouveau, pouvaient justifier que certains contrats ou marchés soient, par dérogation et à condition pour le bénéficiaire de la subvention d'en justifier auprès du Contrôleur Général des Dépenses, négociés sans mise en concurrence préalable. Si les deux premières exceptions n'appellent pas de commentaire particulier, votre Rapporteur souhaiterait néanmoins expliciter les deux dernières. La Commission a en effet estimé opportun d'exclure de l'obligation de mise en concurrence les contrats ou les marchés relatifs à des prestations immatérielles à fort intuitus personae, nécessitant d'être confiées en considération de la personne et de la confiance qui lui est portée par l'entité subventionnée (par exemple lorsqu'il s'agit d'un chef d'orchestre, d'un chorégraphe ou d'un architecte). S'agissant de la dernière exception, celle-ci vise les règles régissant l'activité du bénéficiaire (règles statutaires, accords-cadres) en vertu desquelles ce dernier sera tenu de contracter avec un fournisseur ou un prestataire déterminé.

Il résulte de l'ensemble de ces observations que l'article 3 amendé serait rédigé de la façon suivante :

*« L'octroi d'une ou plusieurs subventions dont le montant **cumulé** est supérieur **ou égal sur douze mois** à une somme fixée par ordonnance souveraine nécessite la conclusion préalable d'une convention entre le bénéficiaire et l'Etat.*

*Cette convention **définit en termes précis** ~~a pour objet de définir~~ les objectifs **poursuivis par** ~~que~~ le bénéficiaire **ou les actions dont il s'assigne la réalisation au***

moyen ~~entend poursuivre grâce au concours de l'Etat, le montant et les conditions d'utilisation~~ de la subvention, le montant, la destination et les conditions d'utilisation de la subvention, les modalités de versement et le calendrier des paiements. Elle comporte également la description des moyens que le bénéficiaire se propose de mettre en œuvre, l'indication de son budget total ~~et~~ et de celui de l'opération subventionnée ainsi que la désignation de tous autres concours publics ou privés, financiers, ~~et~~ en nature ou sous la forme d'une garantie, dont il dispose.

Elle stipule les obligations mises à la charge du bénéficiaire, notamment en ce qui concerne le suivi de l'exécution de la convention, ~~formalités et délais de production des comptes, ainsi que des comptes rendus d'exécution, de même que les modalités d'organisation du contrôle de l'emploi de la subvention, les formalités et délais de production des comptes ainsi que des comptes rendus d'exécution.~~ Elle précise par ailleurs les ~~mesures~~ sanctions applicables en cas de méconnaissance des obligations conventionnelles, les conditions ~~et les règles~~ de dénonciation de la convention par l'Etat ainsi que les conditions dans lesquelles le Ministre d'Etat peut ordonner le retrait ou la répétition de la subvention, sans préjudice de l'application des dispositions de l'article 10.

La convention contient toutes dispositions utiles pour garantir que les contrats ou les marchés de travaux, de fournitures ou de services se rapportant directement à la réalisation de l'opération subventionnée, d'un montant supérieur ou égal à une somme fixée par ordonnance souveraine, soient passés par le bénéficiaire de la subvention après mise en concurrence préalable des fournisseurs ou prestataires.

Par dérogation aux dispositions de l'alinéa précédent et à condition que le bénéficiaire de la subvention en justifie auprès du Contrôleur Général des Dépenses sauf le cas d'urgence absolue, peuvent être négociés sans mise en concurrence préalable les contrats ou marchés :

- *ne pouvant être confiés qu'à un fournisseur ou un prestataire déterminé pour des raisons de sécurité ;*
- *nécessaires pour faire face à une urgence absolue ;*
- *relatifs à des prestations immatérielles à fort intuitus personae ;*
- *dont la passation avec un fournisseur ou un prestataire déterminé est rendue obligatoire en vertu des règles régissant l'activité du bénéficiaire.*

La convention mentionne l'exercice budgétaire au titre duquel la subvention est accordée et, s'il y a lieu, la date de la manifestation, des faits ou des événements auxquels elle se rapporte. Elle ne peut comporter de clause de tacite reconduction.

*Les parties peuvent librement convenir d'inclure dans la convention des clauses autres que celles dont l'objet est énoncé aux ~~deuxième et troisième~~ alinéas **précédents**, notamment aux fins d'assujettir l'attribution de la subvention au respect d'une ou plusieurs conditions supplémentaires.*

Une convention peut également être conclue aux fins prévues au présent article dans le cas où le montant de la subvention à verser est inférieur à la somme mentionnée au premier alinéa.

Les conventions conclues en vertu du présent article sont signées dans le respect des principes et des règles applicables aux contrats engageant le Trésor ».

En ce qui concerne l'article 4, qui assoit les modalités du contrôle *a posteriori*, c'est-à-dire celui de l'utilisation faite des subventions par leurs bénéficiaires, la Commission a estimé que la finalité de ce contrôle telle que figurant dans cet article, à savoir « *l'adéquation des dépenses effectuées à l'objet de la subvention* », était insuffisante et qu'il convenait de la compléter par une vérification de la conformité de son utilisation aux obligations prévues à la convention.

Ce contrôle de la conformité de l'utilisation de la subvention aux obligations prévues à la convention, qui ne s'exercera bien évidemment que si une convention a été conclue, s'effectuera sur la base du rapport d'activité et du rapport financier devant être dressés chaque année, en vertu de ce même article, par les bénéficiaires de subventions. La Commission a en effet estimé que le terme « *rapport moral* », utilisé dans le texte initial, n'était pas adéquat pour les organismes à but lucratif, contrairement aux organismes à but non lucratif, et a suggéré de faire référence au terme plus général de « *rapport d'activité* ».

Conformément au principe selon lequel le bénéficiaire d'une subvention est tenu de respecter les déclarations ou engagements au vu desquels la subvention a été octroyée, la Commission a estimé utile d'intégrer, au sein du dernier alinéa, une disposition nouvelle qui oblige le bénéficiaire de la subvention à informer sans délai l'autorité administrative gestionnaire du crédit budgétaire sur lequel est imputée la subvention de toute évolution dans sa situation ou dans les conditions d'exécution de ses engagements qui serait de nature à remettre en cause la décision d'octroyer la subvention ou son montant, comme par exemple la perception d'une importante somme d'argent reçue au titre d'une succession ou d'une donation.

L'article 4 se lirait donc comme suit :

*« Tout bénéficiaire d'une subvention est tenu de transmettre à l'autorité administrative gestionnaire du crédit budgétaire sur lequel est imputée la subvention, au plus tard le dernier jour du sixième mois qui suit, soit la clôture de l'exercice ~~sociétal~~ au titre duquel la subvention lui a été allouée, soit la fin de la manifestation ou de l'opération pour laquelle il a reçu **la subvention** ~~le concours de l'Etat~~, un rapport ~~moral~~ **d'activité** et un rapport financier établissant, au vu de pièces comptables pertinentes, l'adéquation des dépenses effectuées à l'objet de la subvention et, lorsqu'une convention a été conclue en application de l'article 3, la conformité de son utilisation aux obligations prévues à cette convention.*

La transmission des documents mentionnés au précédent alinéa est exigible y compris dans le cas où le renouvellement de la subvention n'est pas demandé.

Tout bénéficiaire d'une subvention est ~~doit~~ en outre tenu d'informer sans délai l'autorité administrative susmentionnée de toute évolution dans sa situation ou dans les conditions d'exécution de ses engagements qui serait de nature à remettre en cause la décision d'octroyer la subvention ou son montant. Il doit pouvoir justifier en permanence, ~~de l'emploi des fonds reçus~~ auprès de l'autorité administrative cette dernière susmentionnée et du Contrôleur Général des Dépenses dans les conditions prescrites par les dispositions de la section suivante, de l'emploi des fonds reçus ».

La section II concerne les modalités « *Du contrôle de l'Etat* ».

Elle s'ouvre sur un article 5 affirmant la compétence du Contrôleur Général des Dépenses pour veiller au suivi de l'utilisation des subventions par leurs bénéficiaires.

Dans le cadre de cette mission, l'article confère au Contrôleur Général des Dépenses et aux agents relevant de son autorité auxquels il donne instructions à cette fin, des pouvoirs d'investigation afin de procéder à des vérifications sur pièces et sur place.

Les Membres de la Commission ont, à une large majorité, estimé qu'il convenait de préserver l'éventuelle confidentialité des informations figurant dans les procès-verbaux des organes de délibération ou de gestion et ont donc choisi de limiter le droit du Contrôleur Général des Dépenses d'obtenir communication de tels documents aux seuls procès-verbaux retraçant des décisions ayant un lien direct avec l'objet de la subvention. Dans le même esprit, la Commission a jugé trop large et contraignante l'obligation faite aux bénéficiaires de communiquer au Contrôleur

Général des Dépenses « *tous autres documents professionnels ou sociaux* » requis par ce dernier et a donc choisi de supprimer purement et simplement cette référence.

L'article 5 serait donc rédigé de la façon suivante :

« Le Contrôleur Général des Dépenses veille au suivi de l'utilisation des subventions par leurs bénéficiaires.

*Pour l'accomplissement de cette mission, le Contrôleur Général des Dépenses, de même que les agents relevant de son autorité auxquels il donne instructions à cette fin, peuvent requérir, de la part des bénéficiaires de subventions, la présentation de toute pièce, livre, facture, bilan ou écritures comptables, ~~procès-verbaux des organes de délibération ou de gestion, de même que tous autres documents professionnels ou sociaux,~~ et en prendre copie **le cas échéant s'il échet,** ~~ainsi que~~ **ou** recueillir auprès de toute personne concernée tous renseignements ou justifications utiles.*

*Ces mêmes personnes peuvent également requérir, de la part des bénéficiaires de subventions, les **procès-verbaux des organes de délibération ou de gestion ou tous autres documents, en rapport avec l'objet de la subvention.***

Le Contrôleur Général des Dépenses rend compte au Ministre d'Etat des contrôles effectués en vertu du présent article ».

L'article 6, qui prévoit le principe de la formulation d'un avis motivé par le Contrôleur Général des Dépenses avant tout versement, a fait l'objet d'une modification mineure aux fins d'harmoniser sa rédaction avec celle du cinquième alinéa de l'article 3 qui impose à l'entité subventionnée de justifier auprès du Contrôleur Général des Dépenses d'un cas dérogatoire à l'obligation de mise en concurrence.

L'article 6 se lirait donc comme suit :

« Aucune subvention ne peut, en tout ou en partie, être versée par l'Etat à un bénéficiaire mentionné à l'article premier avant que le Contrôleur Général des Dépenses n'ait donné son avis motivé, au vu des pièces et documents comptables exigés dans les conditions fixées à l'article suivant et au cinquième alinéa de l'article 3. »

L'article 7 pose le principe du contrôle préalable effectué par le Contrôleur Général des Dépenses ou les agents relevant de son autorité. Cet article a pour effet de donner à ces derniers les moyens de contrôler en amont que les pétitionnaires existent valablement et répondent à certaines exigences tenant en particulier à leur fonctionnement, à leurs activités et à leur situation sociale et financière, justifiant l'octroi de l'aide, objet de la demande.

Relevant une incohérence du texte gouvernemental dans les documents devant être fournis par le pétitionnaire selon le montant de la subvention, qui exigeait des pièces plus lourdes à établir lorsque la subvention ne dépassait pas le seuil visé à l'article 3 par rapport à celles devant être produites dans le cas inverse, la Commission a choisi, en ce qui concerne les documents visés au deuxième alinéa initial, de ne pas faire de distinction selon le montant de la subvention. Outre le fait que cet alinéa devient un alinéa premier, le quatrième alinéa est corrélativement supprimé.

En revanche, la limite de seuil ne demeure qu'au titre du troisième aliéna sous la forme d'une obligation supplémentaire pour les bénéficiaires de subventions supérieures au seuil visé à l'article 3 de présenter des états provisoires de gestion ainsi que des comptes rendus d'exploitation.

Enfin, le terme « *compte d'exploitation* » a été remplacé par celui, plus couramment usité en Principauté, de « *compte de pertes et profits* ».

Au vu des observations qui précèdent, l'article 7 serait amendé comme suit :

« Le Contrôleur Général des Dépenses ou les agents mentionnés à l'article 5 vérifient que le pétitionnaire produit à l'appui de sa demande :

- 1. une note explicative des objectifs et programmes motivant la demande de subvention ;**
- 2. un état des ressources humaines et des moyens matériels à mettre en œuvre pour atteindre lesdits objectifs ou réaliser lesdits programmes ;**
- 3. le budget prévisionnel de l'exercice à venir ;**
- 4. le bilan et le compte de pertes et profits de l'exercice écoulé, sauf impossibilité matérielle.**

*S'agissant d'une première demande de subvention, le Contrôleur Général des Dépenses ou les agents mentionnés à l'article 5 vérifient, préalablement ~~au~~ ~~à tout~~ versement **en tout ou partie d'une subvention**, ~~et quel que soit le montant demandé,~~ que le pétitionnaire présente des éléments d'identification et d'existence fiables et crédibles par la production, notamment pour les personnes morales, de statuts en règle ainsi que de tous autres documents probants tels que déclarations, autorisations administratives, ~~ou~~ attestations d'immatriculation **ou récépissés de déclaration.***

~~Pour les subventions dépassant le seuil visé à l'article 3, le Contrôleur Général des Dépenses ou les agents mentionnés à l'article 5 vérifient en outre que le pétitionnaire produit à l'appui de sa demande:~~

- ~~1) une note explicative des objectifs et programmes motivant la demande de subvention ;~~
- ~~2) un état des ressources humaines et des moyens matériels à mettre en oeuvre pour atteindre lesdits objectifs ou réaliser lesdits programmes ;~~
- ~~3) le budget prévisionnel de l'exercice à venir ;~~

~~4) le compte d'exploitation de l'exercice écoulé, sauf impossibilité matérielle.~~

*Lorsqu'une subvention dépassant le seuil visé à l'article 3 a été allouée, peuvent en outre être requis par le Contrôleur Général des Dépenses ou les agents mentionnés à l'article 5, selon une périodicité déterminée **au sein de la convention** en fonction du montant de la subvention, des états provisoires de gestion ainsi que des comptes rendus d'exploitation.*

~~*Pour les subventions ne dépassant pas le seuil visé à l'article 3, sont seuls exigés les documents mentionnés aux chiffres 3) et 4) du deuxième alinéa.*~~

*A l'appui des demandes de renouvellement et quel que soit le montant de la subvention sollicitée, le pétitionnaire est en outre tenu de remettre au Contrôleur Général des Dépenses ou aux agents mentionnés à l'article 5 les rapports **d'activité moral** et le **rapport financier** mentionnés à l'article 4. »*

L'article 8 confirme, en lui donnant une base législative, la compétence spéciale conférée à la Commission Supérieure des Comptes par Ordonnance Souveraine pour exercer, à la demande du Prince, un contrôle des organismes bénéficiant d'une subvention de l'Etat.

La Commission s'était étonnée que le projet de loi ne contienne pas de dispositions pénales sanctionnant le non respect des obligations essentielles mises à la charge des entités subventionnées et avait, dans un premier temps, proposé de combler cette lacune en insérant une section III nouvelle, intitulée « *Dispositions pénales* ». La Commission a finalement choisi de revoir sa position, même si cette décision n'a pas recueilli l'unanimité de ses Membres. Si une majorité a en effet estimé que le dispositif répressif ne se justifiait pas pour le fait de faire obstacle aux contrôles diligentés par les autorités compétentes et que le dispositif administratif prévu à l'article 10 pouvait en cette hypothèse largement suffire, tous les Membres

de la Commission se sont en revanche accordés pour introduire au sein de l'article 10 un renvoi aux dispositions du Code pénal, applicables pour réprimer tout détournement dans l'utilisation de la subvention. L'expression « *sans préjudice de l'application des dispositions du Code pénal* » a donc été ajoutée en liminaire de l'article 10.

Cet article, qui prévoit les conditions dans lesquelles le Ministre d'Etat peut décider du retrait de la subvention allouée ou en demander la répétition, s'appliquera, de par sa portée générale, en présence ou non de convention, les parties à cette dernière pouvant, conformément au troisième alinéa de l'article 3, convenir d'inclure des hypothèses de retrait ou de répétition supplémentaires.

Au vu des observations qui précèdent, la rédaction de l'article 10 serait la suivante :

« Sans préjudice de l'application des dispositions du Code pénal, Le Ministre d'Etat peut, par décision motivée, ordonner le retrait de la subvention ou la répétition totale ou partielle des sommes versées à un bénéficiaire mentionné à l'article premier lorsque celui-ci :

- 1) refuse de présenter les documents ou les pièces requis par les autorités mentionnées aux articles 5 et 8 ou de leur communiquer les informations qu'elles sollicitent ;*
- 2) tarde, sans motif légitime, à présenter ces documents ou pièces ou à communiquer ces informations ;*
- 3) fait opposition ou entrave à l'exercice des contrôles exercés par lesdites autorités.*

Préalablement à toute décision prise en vertu du précédent alinéa, le bénéficiaire de la subvention est entendu en ses explications ou dûment appelé à les fournir par le Contrôleur Général des Dépenses ou par un agent mentionné à l'article 5 ».

L'article 11 reconnaît au Ministre d'Etat, sur avis du Contrôleur Général des Dépenses, le droit de réclamer la répétition de tout ou partie du montant de la subvention inutilisée au terme de l'exercice pour lequel elle a été allouée.

La Commission avait estimé inutile la précision selon laquelle cette faculté peut s'exercer en l'absence de toute faute de la part du bénéficiaire, cet article ne contenant pas une nouvelle sanction. La Commission a néanmoins accepté que cette précision puisse présenter une utilité, celle de ne pas confondre la présente restitution avec celle exigée au titre d'un comportement fautif, et a, en conséquence, décidé de maintenir l'article dans sa rédaction initiale.

—

Tenant compte de l'importance des règles juridiques instituées par le présent projet de loi, qui doivent pour des raisons d'éthique et de moralité avoir un caractère impératif, la Commission a voulu ajouter à l'article 12 un alinéa nouveau afin que les personnes concernées par le texte ne puissent pas déroger auxdites règles.

L'article 12 se lirait donc comme suit :

« Les dispositions de la présente loi sont d'ordre public. Sont nuls et de nul effet, tous actes, accords, conventions ou arrangements intervenus en violation de la présente loi ainsi que toutes clauses ou stipulations contraires. »

Sont abrogées les dispositions de la loi n° 885 du 29 mai 1970 relative au contrôle financier des organismes de droit privé bénéficiant d'une subvention de l'Etat ainsi que toutes dispositions contraires à celles de la présente loi ».

* * *

*

En conclusion, dans la mesure où le texte proposé, tel qu'amendé par la Commission de Législation, instaure, pour la première fois dans notre droit, des

règles strictes relatives au contrôle financier des organismes subventionnés par des fonds publics et contribue, conformément aux demandes sans cesse réitérées par le Conseil National, à améliorer la transparence des politiques d'intervention publique et les moyens de contrôle de leurs bénéficiaires, garantissant ainsi une gestion plus transparente et un contrôle plus efficient de l'emploi des deniers publics, votre Rapporteur vous invite à voter en faveur de ce projet de loi, tel qu'amendé.