

Date de dépôt: 31 octobre 2005

Messagerie

Rapport

de la Commission des finances chargée d'étudier le projet de loi de M^{mes} et MM. Renaud Gautier, Pierre Weiss, Olivier Vaucher, Mark Muller, Gabriel Barrillier, Thomas Büchi, Hugues Hiltbold, Janine Berberat, Jacques Jeannerat, Stéphanie Ruegsegger, Janine Hagmann, Guy Mettan, Christian Luscher, Blaise Matthey, Claude Aubert, Jean-Michel Gros, Alain Meylan, Claude Blanc, Jean Rémy Roulet et Michel Halpérin sur les subventions

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Antoine Droin

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission des finances a traité ce projet de loi dans ses séances du 29 octobre, 26 novembre, 10 décembre et 17 décembre 2003, 24 mars et 23 juin 2004, 2 mars, 22 juin, 29 juin, 31 août, 7 septembre, 14 septembre, 21 septembre 2005 en plénière de la commission ainsi que le 17 décembre 2003, 3 mars, 17 mars, 24 mars 2004 et 12 janvier, 26 janvier, 2 février, 16 février, 23 février 2005 en sous-commission des subventions des finances. Ont assisté aux travaux de la commission durant les deux ans, M^{me} Martine Brunschwig Graf, présidente du Département des finances, MM. Marc Perrut, secrétaire scientifique de la commission, et Edouard Martin qui l'a remplacé (après avoir été lui-même procès-verbaliste), Jean-Paul Pangallo, directeur du budget, Raphaël Ferrillo ainsi que M. Alain Decosterd, de la cellule d'expertise

financière. Dès juin 2005, M^{me} Arlette Stieger, du Département des finances a apporté son précieux concours. Les procès-verbaux ont été tenus avec une grande compétence par M^{mes} Eliane Monnin, Mina-Claire Prigioni, Carole Martinuzzi et MM. Christophe Vuillemier, Maximilien Lucker, Yves Piccino et Edouard Martin. Que toutes et tous soient remerciés pour leur gentillesse, disponibilité et professionnalisme qui ont permis au rapporteur de réaliser son rapport dans les meilleures conditions.

1. Préambule

Dire que ce projet de loi¹ a été accueilli avec scepticisme par l'Alternative lors du débat de préconsultation en 2003 est un euphémisme. Très vite la question de savoir comment traiter les institutions para-étatiques et les associations subventionnées sur le même pied législatif paraissait être une mission impossible.

Vingt-deux séances de Commission et de sous-commission des finances ont été nécessaires pour, dans un premier temps, saisir l'enjeu de ce projet de loi et dans un second temps, aller dans les moindres détails pour finalement présenter au Grand Conseil une version revisitée en profondeur, obtenant l'aval de la très grande majorité de la commission. Seule l'Alliance de gauche refusant ce texte de loi.

Le rapport est réparti en chapitres qui reflètent les travaux de la commission :

Point 1 : Préambule	page 2
Point 2 : Introduction	page 3
Point 3 : La phase d'analyse de la situation	page 4
Point 4 : La concertation	page 10
Point 5 : Les auditions	page 12
Point 6 : Le questionnaire et l'avis des départements	page 23
Point 7 : L'analyse du projet de loi dans les détails et les amendements	page 31
Point 8 : Conclusions générales	page 40
Point 9 : Les décisions et votes	page 44
Point 10 : Liste des annexes	page 47
Projet de loi reformulé	page 48

¹ Texte original du projet de loi 9011 en annexe 7.

2. Introduction

2.1 Origine du projet de loi 9011²

Le constat prioritaire des signataires de ce PL résidait dans le fait que quinze pages seulement des projets de budget de l'Etat qui en comptent habituellement plus de six cents, traitent 40% des dépenses sur 5% des pages ! Cette situation, expliquaient-ils dans l'exposé des motifs que je cite, *« ne manque pas de poser de sérieux problèmes, tant du point de vue du contrôle démocratique que sous l'angle de l'étendue de l'intervention de l'Etat, du contrôle de ses activités, ainsi que de la responsabilité qu'il assume dans ce cadre. Si le pouvoir législatif exerce un contrôle relativement précis du budget et des comptes des différents départements, il n'en a quasiment aucun sur les subventions et sur les subventionnés. »*

2.1.1 En d'autres termes

Les organismes subventionnés peuvent toucher des subventions de plusieurs départements. Or il n'existe pas de consolidation par organisme montrant l'ensemble des subventions accordées par l'Etat, pas plus d'ailleurs que d'indications sur les subventions provenant d'autres communautés publiques (communes et/ou Confédération).

Le cadre légal est, à Genève, mal défini, par opposition à la Confédération et à certains autres cantons romands (Fribourg, Neuchâtel et Valais).

Cette situation pose de sérieux problèmes, tant du point de vue du contrôle démocratique que du point de vue de l'étendue de l'intervention de l'Etat et du contrôle de ses activités. Si le pouvoir législatif a un contrôle relativement précis du budget et des comptes des différents départements, il n'en a guère sur les subventions et les subventionnés³. L'exécutif doit en effet justifier de plus en plus finement – parfois jusqu'à l'absurde – l'usage qu'il fait d'une grosse moitié des dépenses publiques devant le Législatif, alors que par ailleurs 40% du budget échappe à tout contrôle. Aucun texte de loi n'apporte une explication ou une justification à cette inquiétante disparité de traitement.

2.1.2 Une réflexion

Une réflexion de fond s'impose donc, tant au niveau de l'exécutif que du législatif :

² Propos tirés du document « Réflexions sur le système des subventions à Genève » par Renaud Gautier, août 2002.

³ Statistiques par R. Gautier en annexe 8.

- l'exécutif doit définir ses orientations générales en matière de politique de subventions. Un document, soumis à une large consultation et définissant les enjeux, les critères d'attribution, les exigences en matière de *reporting*, les choix et les buts recherchés, etc., pourrait servir de base à une future loi-cadre.
- le législatif doit impérativement redéfinir les modalités de l'exercice de sa fonction de contrôle. On ne peut guère envisager des justificatifs aussi détaillés pour les subventions que ce qui est actuellement fourni pour les autres postes du budget. Si le parlement veut mieux contrôler l'usage qu'il est fait des subventions, il lui faudra renoncer à certains détails dans la présentation des comptes ; un travail de rééquilibrage sera donc nécessaire.

Après ces considérations générales des auteurs du projet de loi, la commission a d'abord procédé à une analyse de la situation.

3. La phase d'analyse de la situation

3.1 Définitions

Après une présentation des auteurs faisant apparaître une question de fond sur le plan législatif, à savoir que le canton de Genève ne connaît pas de lois spécifiques qui organisent juridiquement les subventions, il devenait impératif de s'entendre sur un certain nombre de points, de terminologies et de questions avant de poursuivre les travaux, à savoir : ***quelle définition donnons-nous aux mots indemnité, aide financière, subvention, contrat de prestation, contrat de partenariat et contre prestation ?***

Les auteurs du projet de loi ont réaffirmé clairement que leur volonté au travers de ce projet de loi n'était nullement de subrepticement prévoir des diminutions de subventions, voire des coupes, mais bien d'éclaircir la situation en instituant un cadre légal conformément à la situation fédérale et à ce qui se pratique dans certains cantons. Cette démarche permettant d'avoir une meilleure connaissance et un meilleur contrôle sur les subventions à l'image du reste du budget de l'Etat.

3.1.1 Les indemnités

S'agissant de la distinction entre les indemnités et les aides financières, elle existe dans la loi sur les subventions fédérales. Le but est de distinguer deux types de financement. Le premier est celui qui intervient à partir du moment où l'Etat charge quelqu'un de faire à sa place et pour son compte une mission. Il s'agit alors d'indemnité que l'on verse à telle ou telle institution, l'exemple typique étant celui de l'université. L'Hospice général

entre également dans cette catégorie car l'Etat pourrait décider à sa place de verser les prestations d'assistance. En l'occurrence, il charge une institution de traiter cette problématique pour son compte. L'Etat a la mission constitutionnelle de verser des prestations d'assistance et, dans la réalité, il a l'Hospice général comme exécutant. On se situe donc dans le domaine des indemnités car c'est une mission reconnue par l'Etat et par d'autres lois.

3.1.2 Les aides financières

Les tâches dites « complémentaires » sont celles que l'Etat n'aurait pas initiées lui-même car cela n'entre pas dans son corpus de base. En revanche, il leur reconnaît un certain intérêt et, pour ce faire, il accorde une aide financière. Il n'est pas dit *expressis verbis* dans la loi que l'Etat doit exécuter telle ou telle tâche mais certaines institutions apportent un complément. C'est dans ce sens que les associations entrent en ligne de compte en apportant un plus qui est alors reconnu en terme d'aide financière. Ces deux degrés sont décrits au niveau fédéral et ils font l'objet de contraintes différentes qui vont du lien entre les uns et les autres, à la manière de rendre des comptes de la part des institutions mais aussi dans l'automatisme de l'Etat de verser un élément pécuniaire en termes d'obligation principale.

3.1.3 Les subventions

Dès lors et, pour ne pas introduire de confusion, nous ne parlerons plus dans les lignes qui suivent que d'indemnités et aides financières. Le terme de subvention étant utilisé comme générique aux deux catégories précédentes.

3.1.4 Les contrats de prestation

Cette notion de contrat de prestation a été introduite en premier lieu aux TPG, mais n'est pas encore appliquée à l'entier des institutions paratétatiques. La notion de contrat, au niveau des TPG, porte sur une durée de quatre ans. Il est établi sur la base d'une offre de prestations très détaillée, y compris la planification financière. On peut donc s'attendre, dès l'instant où les TPG ne répondent pas aux besoins définis au départ, que, soit la ligne de subvention est baissée, soit il y a réajustement des prestations. Il y a donc un contrôle rigoureux et aucun contrat de prestation ne va actuellement aussi loin dans le contrôle de l'adéquation de l'offre et du mandat signé.

Par la suite, la notion de contrat de prestation a été étendue (encore très partiellement) aux institutions non étatiques (associations, fédérations...). Le contenu de ces contrats doit encore être affiné en terme d'objectifs et d'indicateurs. Nonobstant, ils sont le premier maillon qui permettent de parler le même langage et de contractualiser les relations dans une confiance réciproque dans l'espace et dans le temps.

La notion de confiance a été très largement débattue tout au long des travaux de la commission, et nous aurons l'occasion d'y revenir dans les lignes qui suivent. Mais d'ores et déjà, les aspects de « donnant-donnant » entre les institutions et l'Etat supposent que les deux parties soient satisfaites. A partir du moment où l'Etat va allouer des sommes d'argent à quelqu'un, il faut qu'il y ait une prestation qui soit à la hauteur de ce que l'Etat attend mais également de ce que les subventionnés aient la capacité d'accomplir en terme de qualité et de compétences.

3.1.5 *Les contrats de partenariat*

Le rapporteur fait ici le lien avec le document : FBC François Brutsch consultant; Affaires publiques & Communication dans un rapport de janvier 2004 ayant pour titre : « Etat, services publics, société civile : Rénover l'architecture de l'action publique ». Il y a été fait mention à diverses reprises durant les travaux de commission. Cet excellent document, élaboré sur mandat du Département des finances et de la Chancellerie, définit un certain nombre de remarques et de propositions sur la mission de l'Etat et de ses relations avec les subventionnés. Le rapport s'est appuyé notamment sur trois documents⁴ qui, *dixit* le rapport⁵ « par delà la diversité de leur provenance, de leur approche ou de leur objet, ces documents recouvrent trois volets de ce que l'on appellera ici l'architecture de l'action publique : la diversité et l'évolution des formes et des modalités par lesquelles sont susceptibles de s'exercer les attributions que les pouvoirs publics tiennent du peuple souverain. Il s'agit plus particulièrement de l'organisation de l'action publique au travers de trois périmètres respectifs⁶ : celui de l'administration cantonale, celui des opérateurs chargés d'effectuer des tâches publiques et celui des associations issues de la société civile qui déploient des activités d'intérêt public. »

Il est spécifié ici toute l'importance des dénominations et de quel étage institutionnel on parle selon les termes employés. Si le mot « prestation » est utilisé dans le Petit Etat (rapports entre le politique et l'administration) et le Grand Etat, le terme de « partenariat » devrait être préférablement usité avec les institutions bénéficiaires des aides financières.

Il est intéressant de relever ici que le rapport « Brutsch » recommande de distinguer les termes de indemnités et aides financières (p. 22), de même

⁴ Rapport de synthèse Projet « Service public 2005 » ; Rapport n° 15 du Conseil économique et social sur « Relations Etat / Secteur associatif » ; note du service juridique du Secrétariat général du DF.

⁵ Page 4.

⁶ Schéma en annexe 9.

qu'il recommande au parlement la mise en place d'un projet de loi sur les subventions.

3.1.6 Les contre-prestations

Il convient donc de distinguer entre les prestations déléguées et les éléments venant en complément au travail de l'Etat. Un deuxième point est incontournable, soit de se mettre d'accord, lorsque l'on discute de prestations de l'Etat, sur quelles bases indicatives on se réfère. Troisièmement, dans le cadre de la discussion budgétaire, il est apparu important de faire la démarche de définition des prestations afin d'éclaircir ce qui est issu du domaine de la stratégie générale en la matière. Cela dit, il reste primordial d'être attentif aux aspects de la proportionnalité au niveau du contrôle que l'on entend instituer entre les grandes et petites institutions. De ce point de vue, le projet de loi augmente la légalité du fonctionnement des institutions, subsidiairement l'égalité et l'équité dans l'octroi des subventions.

3.2 Les subventions et la LGAF

La LGAF fixe les principes et les règles de gestion des finances publiques, du budget, des subventions, des comptes, du bilan ainsi que de l'organisation financière et des compétences. En fait, elle énumère des principes de gestion financière complétés par des principes de gestion administrative. C'est la raison pour laquelle on parle de loi sur la gestion administrative et financière. Parmi les principes de gestion financière, il est utile de relever que la LGAF prévoit une base légale pour toutes les dépenses. A son article 6, elle introduit un principe central en parlant de « l'emploi judicieux et économique des moyens ». Elle met donc l'accent sur les buts visés et leur ordre de priorité, dans un cadre budgétaire financièrement acceptable. On entend par « judicieux » une utilisation optimale des moyens à disposition. La LGAF consacre également le principe d'équilibre budgétaire à moyen terme à son article 7 qui définit les principes de gestion comptable : « Avoir une situation claire, complète et véridique. » Pour ce faire, il convient d'établir une planification financière, les budgets, les comptes, le bilan et les statistiques financières. La LGAF énonce également les conditions et les modalités de la planification financière :

- 1) l'estimation des besoins ;
- 2) l'établissement d'un ordre de priorité ;
- 3) l'évolution des moyens.

Dans les modalités d'exécution du budget, une notion est importante à relever, à savoir celle de couverture financière, quand bien même elle est difficile à interpréter dans son application. La LGAF parle également des principes de l'établissement des comptes, de l'organisation et de la répartition des compétences entre l'exécutif et le législatif.

3.2.1 Les subventions, catégories et formes

La section des subventions de la LGAF (art. 35 et ss) identifie trois catégories de subventions qui, dans le plan comptable des collectivités publiques, sont accordées sans contre-prestation directe :

- 1) les indemnités, c'est le cas de figure où l'on délègue l'exécution à un tiers ;
- 2) les aides financières ;
- 3) les allocations à des tiers qui regroupent toutes les prestations *ad-personam*.

Les subventions prennent donc trois formes. En outre, on connaît bien les subventions de fonctionnement et d'investissement. Ce sont celles qui, dans la LGAF, sont dénommées prestations pécuniaires à fonds perdus. Il existe également les subventions tacites ou implicites, conditions avantageuses, prêts à taux préférentiel, etc., qui ne sont pas comptabilisées. Enfin, la dernière forme de subvention est celle du cautionnement.

3.2.2 Conditions d'octroi / Nature du contrôle

La LGAF précise à son article 36 qu'il faut une base légale. Dans le cas des indemnités et des aides financières, elles doivent être limitées dans le temps. Il faut que le bénéficiaire de la subvention, essentiellement pour les aides financières, en démontre l'utilité publique, que la tâche est effectuée de manière économique et efficace et qu'il a mobilisé toutes les ressources à sa disposition avant de demander une aide à l'Etat. C'est la raison pour laquelle on parle d'intervention subsidiaire. Il n'y a pas de droit automatique au versement d'une subvention. Le Département de tutelle doit a priori contrôler et vérifier le respect des conditions légales à l'octroi. Il doit s'assurer a posteriori de la bonne exécution de la tâche. Le Conseil d'Etat et le Grand Conseil peuvent en tout temps demander des contrôles. A cela s'ajoutent les dispositifs qui sont réglés dans la loi en matière de surveillance et les dispositifs particuliers qui pourraient être prévus dans la base légale d'octroi d'une subvention. La LGAF prévoit la rétrocession à son article 7 lorsque le but fixé dans la base légale n'est pas atteint. Dans le cadre des subventions d'investissement, un article spécifique prévoit le remboursement lorsque le

bien est lui-même aliéné par l'institution qui est au bénéfice de la subvention d'investissement.

3.2.3 LGAF / PL 9011

Il apparaît que le projet de loi 9011 a des buts qui dépassent le strict cadre du périmètre d'une loi sur les subventions, et cela sous deux aspects. C'est en premier lieu l'introduction de l'idée que l'octroi d'une subvention doit être adaptée aux possibilités financières de l'Etat. Dans la LGAF, ce principe s'applique à toutes les natures de dépenses et non pas spécifiquement aux subventions. Deuxièmement, c'est l'idée d'une répartition judicieuse des tâches et des charges. En étudiant les différentes lois cantonales et lois fédérales qui existent en la matière, cette notion est effectivement présente. Elle est spécifiquement présente dans la loi fédérale qui date de 1990. A l'époque, tous les dispositifs de subventions fédérales mêlaient les fonctions d'encouragement, d'indemnisation et de réduction de disparités de revenus entre les cantons. Ils cherchaient en particulier à atteindre des objectifs de péréquation inter-cantonale.

3.2.4 Les nouveautés introduites par le projet de loi 9011

La première est la mise à plat de définitions et notamment celles des indemnités et des aides financières. L'idée d'établir un inventaire exhaustif des subventions cantonales et surtout la mise en place d'un examen périodique de l'ensemble des subventions est intéressante. La limitation dans le temps de l'octroi de la subvention existe déjà dans la LGAF. Toutefois, cette durée de subventionnement serait problématique dans le cadre de cautionnements, par exemple. Une autre nouveauté est l'introduction d'un mécanisme de sanction.

3.3 Loi spécifique ou intégration dans la LGAF ?

On peut partir du principe que la mission du législateur est d'être le plus clair et le plus transparent possible vis-à-vis de la population et des éventuels bénéficiaires. Dans cette optique, deux variantes législatives existent pour le projet de loi 9011, soit une loi-cadre sur les subventions, soit l'intégration des idées nouvelles dans la LGAF. Les indemnités et les aides financières, comme toutes les autres dépenses, doivent trouver leur fondement et des précisions quant à leur exécution dans la loi sur la gestion financière. La commission retient finalement l'idée du projet de loi 9011 comme loi spécifique tout en étant consciente qu'il y aura de toute manière des modifications à apporter dans la LGAF.

4. La concertation

4.1 L'avis préliminaire des groupes politiques et suite des travaux

A ce stade, et après ce premier tour d'horizon de compréhension et d'explications, chaque groupe s'est prononcé sur sa vision du projet de loi et la suite qu'il entend donner au travaux de la commission.

4.1.1 Les Verts

Il faut essayer de définir l'approche du projet de loi 9011. D'un certain point de vue, la politique noble consiste à savoir s'il faut investir 150 ou 250 millions pour aider certaines catégories de personnes à payer leur assurance maladie, pour savoir si l'on construit des autoroutes ou des chemins de fer, voire les deux, en d'autres termes prendre des décisions. A partir de là, on peut soupçonner qu'il existe quelques problèmes au niveau du fonctionnement de l'Etat, bien que toutes les entreprises privées ou publiques en aient. Ils sont peut-être plus graves que ce que l'on admet en général dans une entreprise qui ne fait pas faillite. Il s'agit dès lors d'une question d'intendance. Quels sont les moyens de contrôle des départements, du Conseil d'Etat, du Grand Conseil sur un certain nombre d'activités, voire de décisions, de tâches déléguées ou de tâches soutenues ? Pour répondre à cette question il faudrait au moins obtenir un engagement ferme du Conseil d'Etat à une recherche de solutions. Une autre question posée est celle de savoir si une subvention de type « association » doit avoir un terme. Une réponse affirmative signifie aussi qu'il faut au moins cinq ans, sur la base de critères d'évaluation, pour qu'une association puisse se développer. Au bout d'une année, ce ne sera jamais vraiment une association.

4.1.2 Le PDC

En premier lieu il faut un équilibre entre les instruments de contrôle et l'efficacité des subventions. Un contrôle ou une évaluation excessive ne peut que contribuer à une perte d'efficacité et l'on créerait ainsi une armée mexicaine dans laquelle les organismes subventionnés devraient uniquement répondre aux organes de contrôle. En second lieu, de nombreuses associations touchent des subventions cantonales, communales, fédérales, voire privées. L'exercice devient difficile lorsqu'il faut fournir des comptes et bilans sous la forme comptable exigée par l'Etat, ce d'autant plus que le secteur privé peut appliquer d'autres normes. Il paraît donc important de ne pas trop peser sur la manière dont les comptes des associations sont fournis. Un autre point a trait aux réserves et prestations en nature. Elles devraient être admises contrairement à la pratique de l'Etat, de l'ICF et de la surveillance des fondations, en particulier. Sans liquidités suffisantes, il est

impossible de gérer les engagements et notamment les salaires. En revanche, lesdites « réserves », de même que les prestations en nature, doivent expressément figurer dans la comptabilité et dans les comptes annuels.

4.1.3 Les radicaux

Le groupe Radical est favorable à l'examen d'une loi-cadre. Il n'en demeure pas moins que la discussion a été très intéressante et c'est l'occasion de remercier le représentant du département pour avoir montré qu'il fallait être plus précis, tant sur les principes que sur les définitions, voire même les buts poursuivis au travers du projet de loi. En ce qui concerne les auditions, le groupe radical suggérerait de procéder à titre informatif, dans la mesure où il estime que les projets de lois ne se font pas en fonction des désirs des auditionnés mais de buts politiques fixés.

4.1.4 Les libéraux

L'important est d'examiner le projet de loi, tel que rédigé, et de voir ensuite si un élément ou un autre pourrait être intégré dans la LGAF. En revanche, ils ne souhaitent pas qu'il soit examiné dès le départ comme complément de la LGAF. Il ne s'agit pas non plus de partir d'un contre-projet du Conseil d'Etat. D'autre part, lors de la présentation du projet de loi, on se souvient avoir dit qu'il s'agissait de mettre sur la table une procédure au sens large dans le domaine des subventions. Une fois établie, elle est censée faire fonctionner la manne étatique en direction des bénéficiaires. De ce point de vue, la position de l'un et de l'autre peut être utile. En ce qui concerne le travail en sous-commission, il serait effectivement utile en le combinant avec des auditions. La collaboration du Département leur paraît également nécessaire pour résoudre certains problèmes techniques. Il convient néanmoins de donner aux organismes subventionnés la place qui leur revient dans une loi spécifique, et non pas sous forme d'un sous-chapitre de la LGAF, ne serait-ce que vis-à-vis des citoyens.

4.1.5 L'UDC

L'UDC ne peut que soutenir les propositions des radicaux, en particulier le travail en sous-commission. Pour le reste, elle avoue avoir été extrêmement surprise, après la lecture de la LGAF, de voir qu'elle n'était pas appliquée.

4.1.6 Les socialistes

Le groupe socialiste souhaiterait qu'une distinction claire soit établie entre les différents types de subventions, prestations, aide générale, contribution financière, car il n'est pas convaincu que les mêmes méthodes s'appliquent aux uns et aux autres. Par ailleurs, certaines associations font

elles-mêmes la demande d'une plus grande transparence et notamment de savoir quelles sont les conditions de base minimales pour pouvoir recourir à des subventions, à la présentation des comptes et budgets, etc. Quant à la méthode, le travail en sous-commission leur paraît la seule manière d'aller de l'avant mais ils souhaiteraient que la commission procède d'abord à quelques auditions.

4.1.7 L'Alliance de gauche

Elle avoue sa profonde méfiance envers le projet de loi. Cela ne veut pas dire que cette méfiance ne peut être dissipée sous certains aspects. Elle souhaiterait connaître en particulier quel serait concrètement l'impact du projet de loi. Le Département des finances a-t-il procédé à des simulations pour en mesurer les effets au niveau des HUG, de l'université, des TPG, voire de petites et grandes associations ? Elle souhaiterait également que l'information concernant cet impact ne soit pas limitée aux conclusions des experts du département mais qu'elle soit communiquée aux établissements et organismes concernés, lors d'auditions. S'agissant de la LGAF, elle comprend qu'elle n'est pas respectée.

Enfin, elle affirme : « *qu'il existe des lacs d'acide dans certains endroits volcaniques qui sont magnifiques au regard mais qui vous transforment en squelette lorsque vous y plongez* ».

4.1.8 Décisions

La Commission des finances retient :

- l'idée du travail en sous-commission ;
- que les auditions du contrôle financier de l'Etat, de l'ICF, des HUG et de la FSASD s'avèrent prioritaires ;
- d'auditionner l'UOG qui est au cœur d'un mouvement qui ne semble pas satisfait sur un point particulier du contrat de prestations ;
- que la question des subventions implicites doit être examinée, la mise à disposition de locaux notamment.

5. Les auditions

5.1 Audition du contrôle financier de l'administration centrale

La première tâche des services des départements est celle de « contrôle de gestion ». Il s'agit du contrôle des comptes et de l'adéquation des ressources à la mission. La deuxième tâche dite de « contrôle interne » est davantage tournée vers le contrôle des caisses, des inventaires et des stocks ainsi que la

mise en place de procédures. Ces tâches ne sont pas exhaustives mais servent à illustrer le processus. Les directions financières des départements / les ressources humaines assurent également le « contrôle de gestion » tel que décrit pour les services. Elles sont chargées de mettre en place le contrôle interne (procédures et *workflow*). Les directions financières doivent donc définir des procédures, les mettre en place, procéder à des mises à jour et contrôler que l'application est efficiente. Elles exercent également un contrôle d'imputation ainsi que le contrôle et la gestion des signatures. Parallèlement, les ressources humaines des départements doivent s'assurer de l'adéquation ressources/missions et du contrôle budgétaire des rubriques RH (postes et francs). Le système de contrôle transversal n'a pas de service proprement dit dévolu à cette tâche, d'où le terme de « système ».

Ce contrôle transversal peut être qualifié de « permanent ». Il a été mis en place suite à certaines remarques de la part de l'ICF, qui doit encore précisément s'assurer de l'existence du contrôle interne transversal, de l'existence du « contrôle de gestion » et effectuer une tâche de révision des comptes. Son service peut être qualifié de « ponctuel ».

5.2 Audition de l'ICF⁷

Il faut remarquer que le projet de loi 9011 prévoit notamment une évaluation périodique puisque les subventions sont limitées dans le temps. Cela concerne un millier d'associations et d'organisations qui reçoivent, à un titre ou à un autre, des subventions de l'Etat de Genève. La première question posée est de savoir comment rendre cette évaluation impérative par rapport à la problématique de la durée de manière à ce que les institutions puissent s'y préparer. Que faudrait-il introduire comme moyens pour réaliser cette évaluation pour qu'elle réponde aux critères de la loi ? En second lieu, quel type de contrôle l'ICF exerce-t-il sur les institutions subventionnées ?

L'évaluation doit forcément passer par un contrat, du moins un accord qui définit, avec le subventionné lui-même, ce qui est attendu de lui en contrepartie de ce qui lui est offert au titre de subvention. C'est donc le contrat qui va répondre en grande partie aux différentes questions posées quant aux caractéristiques que doivent avoir les prestations attendues. Par voie de conséquence, l'exécution ou la non-exécution du contrat *in fine* donne les éléments de l'évaluation qui peut être faite pratiquement à chaque période prévue dans le contrat, annuelle, voire pluriannuelle, selon les objectifs. Ce qui est compliqué à mettre en place – et ce dont l'Etat de

⁷ Position de l'ICF en annexe 1.

Genève a encore peu d'expérience – ce sont les caractéristiques que ces contrats doivent contenir et qui sont décrites dans le rapport ICF / 01.01. Il ne s'agit pas simplement de coucher sur le papier telle et telle chose à accomplir dans une période définie pour se retrouver au bout du compte dans l'incapacité de dire si le contrat a été exécuté ou non. Pour pouvoir répondre à la question de savoir si ce qui a été fait était bien ce qui était attendu, il faut au préalable qu'il y ait des objectifs qui ne soient pas définis en termes généraux, mais quantifiés et mesurables. Ces objectifs peuvent être quantifiables en termes de francs mais également en termes de qualité de la prestation. C'est là que le problème devient plus complexe. Dès l'instant où la même prestation est faite avec plus de soin, elle peut coûter plus cher. C'est aussi un paramètre dont il faut tenir compte si l'on veut comparer la subvention donnée par l'Etat par rapport à la prestation fournie.

Cette analyse qualitative est un passage obligé qui est d'ailleurs le même, tant pour les subventionnés que pour l'administration centrale. A l'heure actuelle, l'Etat est dépourvu de moyens à cet égard. On peut bien sûr passer six mois dans un service ou dans une institution subventionnée pour se rendre compte s'il y a trop de personnel ou pour vérifier si les prestations sont accomplies selon tel ou tel critère. Il n'en demeure pas moins que l'on se retrouve devant la difficulté de savoir si les tâches accomplies avec les moyens accordés ont les bonnes caractéristiques et sont faites de manière économique. On sait déterminer si on a dépensé de l'argent à tort et à travers mais il n'existe pas de système raisonnablement efficient ou/et efficace pour répondre à la question de l'analyse qualitative. Là également, la meilleure façon de procéder est de faire un contrat de prestations qui est une clarification de ce qui est attendu de la part du subventionné, de la part du subventionneur, de la part des services, de la part du Conseiller d'Etat, et cela en le définissant au préalable avec des objectifs mesurables et quantifiables.

Dans la mise en place d'un tel système, il y aurait déjà un effort organisationnel qui serait demandé, soit au chef de service, soit à la direction de l'organisme subventionné, de mettre en place des moyens permettant de collecter l'information pour savoir si on est en train d'aller dans le bon sens par rapport aux objectifs que l'on aurait préalablement définis. Or, cela n'existe que dans très peu de cas de figure. Cela existe au niveau des TPG, depuis 1996. L'ICF les a par ailleurs accompagnés, à la fois dans le contrôle du contrat de prestations, c'est-à-dire dans l'exécution du contrat et dans un certain nombre d'indications quant au contenu du contrat, notamment certaines valeurs cibles afin de les améliorer.

5.2.1 Mise en place des contrats de prestations

Il faut remarquer que le principal obstacle au contrat est le facteur temps. On a l'impression que des deux côtés, et en particulier dans la majorité des institutions, il n'y a personne pour établir des indicateurs de leur activité. La difficulté dans ce genre de processus est qu'il faut investir au départ. Si l'Etat apporte les outils nécessaires, le problème sera en partie résolu. L'ICF a-t-elle donc le sentiment que l'Etat est engagé durablement dans ce genre de contrat? On aura perçu la difficulté de mettre en place des contrats de prestations pour de petites subventions. Pour celles-ci, il doit y avoir d'autres moyens. On peut imaginer qu'il y ait des dispositifs minimaux chez certains subventionnés, par exemple qu'ils aient des comptes vérifiés par une fiduciaire agréée. Il y aurait déjà là des éléments de mesure. Toutefois, les contrats ne doivent pas être limités à des données financières. La difficulté est de mesurer ce qui doit être fourni aux citoyens. En règle générale, il s'agit de mesurer des prestations et non pas forcément des coûts. On peut aussi concevoir des contrats très simples. Tout dépend des montants concernés, mais ces contrats peuvent être une base sur laquelle on peut se fier, que ce soit celui qui donne l'argent, comme celui qui le reçoit. On peut se mettre d'accord sur une poursuite du subventionnement ou une modification, etc. Il y aura quelque chose de clair, explicité et la transparence dans les relations l'Etat subventionneur et l'organisme subventionné ne peut être que bénéfique.

5.2.2 Imposition de la TVA⁸

Il faut reconnaître que le problème n'est pas résolu. L'ICF pour sa part n'a pas examiné la question de manière exhaustive. Toutefois, s'il y a assujettissement à la TVA du fait d'un éventuel subventionnement, ce n'est pas l'existence ou non d'un contrat qui va en principe changer la donne. Par ailleurs, le danger d'assujettissement à la TVA existe, par exemple, lorsqu'il y a des subventions tacites qui n'apparaissent pas dans les comptes. Il convient néanmoins de rappeler que les montants à ce titre, en principe, ne sont pas énormes et ce ne sont pas ceux-là que l'administration fédérale traque. Il ne faudrait toutefois pas tomber dans la situation de rendre les choses moins transparentes pour éviter que la Confédération s'en préoccupe.

⁸ Position du Département des finances : cellule d'expertise financière, en annexe 2.

5.3 Audition des HUG

Au plan du contenu général, le projet de loi 9011 ne devrait pas avoir de conséquences sur le fonctionnement des Hôpitaux universitaires, à condition que l'article 10, le plus important, soit explicité, commenté et fasse l'objet de définitions sur les règles du jeu. En l'occurrence, une des particularités des HUG est d'être à la fois un hôpital de proximité répondant aux besoins de la population et un lieu de formation à forte connotation académique. Ces deux modèles de fonctionnement cohabitent. C'est probablement ce qui fait le plaisir d'y travailler, mais aussi la difficulté des problèmes de gestion de cet établissement. En effet, les HUG, dans leur appellation de prestations de soins à la population, que ce soit de soins généraux ou spécialisés, fonctionnent comme une entreprise dans le sens noble du terme. En revanche, l'université fonctionne selon le régime d'assemblée. Les collaborateurs sont choisis par leurs pairs dans le cadre d'un processus de sélection dans des commissions et les mécanismes de décisions s'apparentent au régime d'assemblée qui est celui des instances politiques. Ainsi, la cohabitation de ces deux modèles rend l'exercice de la gestion des HUG passionnant et périlleux. Il faut sans cesse rappeler aux uns, quand ils sont à l'hôpital, que l'on n'est pas dans un régime d'assemblée, et aux autres, que les processus de sélection académiques sont tels qu'ils sont dans la recherche des meilleurs. Or, ce sont d'autres critères qui permettent de choisir les meilleurs que ceux que le monde des entreprises pratique.

5.3.1 Du « contrat de prestations »

Le projet de loi devrait donc être explicite dans ce qu'il entend par « contrat ». On peut en déduire que cela pourrait être le contrat de prestations, mais les termes ne figurent pas dans le projet de loi, raison pour laquelle il conviendrait d'enlever cette ambiguïté. Chaque année, l'ICF demande qu'il y ait un contrat de prestations pour les HUG. Sur ce point, les HUG sont en accord complet. Dès que l'on parle de contrat de prestations, il est vrai que des craintes sont émises en disant que cela pourrait échapper aux règles du service public, à son mode de fonctionnement, à ce qui est prévu dans la Constitution et aux différents chapitres de loi qui règlent l'activité des hôpitaux. Or, cette crainte est infondée parce qu'il suffit que le contrat de prestations définisse pour l'autorité politique de mandater les HUG pour remplir des tâches d'intérêt public. Ce n'est pas le contrat de prestations en lui-même qui, a priori, porte les risques que certains craignent. C'est simplement sa définition qui doit être bien précise. Un exemple significatif est celui des SIG, bien qu'ils aient des activités différentes de celles des HUG. Le Grand Conseil vote le budget des SIG alors que les SIG ont un

contrat de prestations et des règles de gestion qui leur sont propres. Paradoxalement, par rapport aux craintes qu'ont certains, il y a une plus grande visibilité politique sur le budget des SIG que sur le budget des hôpitaux. Pour l'heure, seule la Commission des finances examine depuis une dizaine d'années le budget des HUG *in extenso* mais, à teneur de la loi, une ligne de subvention suffit. En revanche, au travers du contrat de prestations, le parlement pourrait avoir la vision complète, avec les charges et les produits et partant, une plus grande visibilité politique et démocratique.

5.3.2 *Mission des HUG*

Actuellement, la mission des HUG est définie par deux lignes dans la Constitution en tant qu'établissement public médical. Elle est également définie très généralement dans la loi K 2 05 sur les établissements publics médicaux, mais on peut penser que l'autorité cantonale est en droit d'en dire plus sur ce qu'elle entend comme politique de soins, ce qui doit être favorisé ou relégué en seconde priorité. Il y aurait donc lieu d'orienter davantage la politique de soins dudit établissement par le biais du contrat de prestations. Les HUG souhaitent d'ailleurs, en tant que prestataires de services à qui est déléguée une tâche, que la mission soit plus précise qu'elle ne l'est aujourd'hui, sur la base évidemment d'un dialogue, d'une proposition et de l'esprit d'un contrat avec une négociation. On pourrait dire que les priorités sont celles-là, que cela suppose tel coût échelonné sur quatre ans dans la mesure où la gestion d'une entreprise comme l'hôpital ne peut plus se faire année après année. A titre d'exemple, dans le cadre de la construction hospitalière, si la capacité d'investissement est maintenue telle qu'elle est à des tranches à 35 millions par année, le plan qui est en train d'être revu avec le DAEL mène en 2026. Or, qui peut prétendre aujourd'hui que les choix faits en la matière auront une quelconque pertinence jusqu'en 2026. Il y a donc des priorités politiques qui sont sous-jacentes aux travaux et qui pourraient être définies sur une durée de quatre ans, comme c'est le cas dans certains contrats de prestations. On peut aussi fixer aux HUG des objectifs à atteindre dans le domaine tarifaire, par exemple. En effet, on sait déjà que la 2^e révision de la LAMal va probablement conduire à un financement des hôpitaux à hauteur de 50% par la subvention publique et 50% par la contribution des assurances. Il reste à déterminer ce que sont les coûts imputables qui permettent de définir le périmètre auquel s'applique ce 50% / 50%. Le cœur du projet de loi ne devrait donc pas être le simple fait de fixer les conditions d'octroi des subventions, mais il devrait aller dans la direction d'une nouvelle gestion publique des établissements à qui on confie une mission.

5.4 Audition de l'UOG

Depuis quelques années, l'UOG doit faire face à une demande de contrats de prestations et elle a parfois le sentiment qu'il y a une volonté des administrations d'effectuer des contrôles complémentaires et supplémentaires, non pas sur la base de contrats signés, mais dans la mouvance d'avoir de multiples exigences. Pour une institution comme l'UOG, cela se traduit par des coûts supplémentaires. En effet, depuis une dizaine d'années, l'augmentation des employés salariés s'est faite essentiellement dans le domaine administratif pour répondre à ces multiples demandes de justification, de renseignements, etc. Il en a résulté que la part des ressources pour les prestations que l'UOG souhaite fournir à la population a été proportionnellement en diminution. Elle craint dès lors l'établissement de contrats de prestations, selon la manière dont ils sont négociés. Par ailleurs, la tendance à la prise de contrôle administratif qui est aussi une question de pouvoir est une dynamique fondamentale de toutes les administrations. Elle a néanmoins son revers puisqu'il a fallu probablement créer, au sein même des administrations, des postes de travail, parallèlement à ce qui était exigé chez les fournisseurs de prestations. Depuis 1982, l'UOG a été soumise, chaque année, au contrôle financier de l'Etat, en particulier de son service de surveillance des fondations. Les contrôles ont néanmoins un avantage certain, à savoir qu'ils donnent des sécurités quant à la tenue des comptes. En second lieu, ce service a très souvent prodigué des conseils qui ont permis d'améliorer la manière de gérer l'institution.

5.4.1 *De la multiplicité des contrôles*

Plus récemment, l'UOG a vu apparaître un deuxième contrôle. Elle a été soumise au contrôle, d'une part, des services financiers, puis d'un organisme du Département de l'instruction publique, à savoir l'Office d'orientation et de formation professionnelle (OOFP). Or, ces deux contrôles mènent à des conclusions différentes. A titre d'exemple, le contrôle financier a fait valoir le fait que les réserves de l'UOG étaient insuffisantes, compte tenu de la garantie des salaires et du loyer, pendant un temps suffisamment long. L'OOFP ayant jugé que lesdites réserves étaient trop élevées, l'UOG a obtempéré mais, dans le même temps, sa subvention a été réduite de 200 000 F. Il en résulte qu'elle se trouve dans une situation précaire en fin d'année. Avec les douzièmes provisoires en 2004, elle a dû recourir à l'emprunt, notamment pour payer les salaires, les liquidités étant totalement insuffisantes. La prédiction du contrôle financier de l'Etat était donc parfaitement exacte, d'où l'inquiétude de l'UOG devant la multiplicité des contrôles. Sa crainte est d'autant plus grande, s'agissant du contrat de

prestations, que les méthodes ainsi que l'approche contractuelle sont différents selon les services de l'Etat. A l'OOF, on parle de « contrat de prestations » alors qu'au DASS, on utilise la terminologie de contrat ou « convention de partenariat », ce qui paraît plus intéressant. En effet, les associations ne sont pas que des prestataires au sens de prestations mesurables telles que des prestations commerciales. Certaines d'entre elles offrent ce type de prestations mais elles ne font pas que cela. Il y a aussi une vie d'association qui, elle, n'est pas mesurable en ces termes.

5.4.2 *Négociation du contrat*

S'agissant de la négociation, sans vouloir faire l'apologie du DASS, là, à nouveau, il se distancie des autres administrations. En effet, il n'incombe pas à un collaborateur de l'administration elle-même de négocier un rapport dit contractuel mais à une personne à l'extérieur d'un service afin d'avoir la distance suffisante face à deux partenaires, l'un étant l'Etat dont la règle fondamentale est de servir à tous, toutes choses étant égales par ailleurs, les mêmes prestations. Les associations n'ayant pas cette obligation, la différence est importante. L'UOG craint une perte d'indépendance dans la mesure où la légitimité de ses décisions repose sur son assemblée générale. Il peut certes y avoir contractualisation sur des prestations spécifiques, mais sur l'ensemble, c'est plus complexe, parce qu'à ce moment-là, on risque de toucher à l'indépendance d'une association.

5.4.3 *Durée du contrat de prestations*

Il a été également dit que le contrat de prestations était intéressant parce qu'il stabilisait les ressources de l'association pour une durée déterminée – le projet de loi parle de quatre ans. Il est vrai que cela évite chaque année l'incertitude du vote du budget pour pouvoir poursuivre les activités. Toutefois, dans les propositions qui ont été faites à l'UOG, on lui a expliqué que la subvention fixée pour quatre ans n'était versable que si le Grand Conseil votait le budget. On retomberait ainsi à la case départ. En effet, à quoi cela servirait-il d'avoir un contrat qui mette des cauteles alors qu'en contrepartie les associations restent dans la même incertitude face à leur subvention ? On peut donc se demander s'il ne s'agit pas d'un contrat quelque peu léonin entre le « mastodonte » et l'association. Tout cela soulève des questions.

5.4.4 *Financement des prestations*

A la lecture du projet de loi, une chose n'est pas claire aux yeux de l'UOG, à savoir le financement de certaines prestations. A titre d'exemple, le budget de l'UOG, de l'ordre de 5,3 à 5,7 millions de F est couvert par une

subvention de l'Etat de 988 000 F. En revanche, les cours de formation et de perfectionnement professionnel sont commandés par l'association UAPG/CGAS qui les paie à l'UOG. Dans ce cas de figure, il s'agit d'une prestation vendue à un partenaire privé, en l'occurrence sans but lucratif. C'est le cas également avec d'autres organisations, notamment pour les cours de français. Ces montants représentent le double de la subvention. C'est là qu'il conviendrait de faire une différence qui n'est pas explicite dans le projet de loi. Il apparaît toutefois que l'UOG ne soit pas soumise aux dispositions du projet de loi puisque moins de 50% de son budget fait l'objet d'une subvention de l'Etat. Par ailleurs, des prestations pour un montant de l'ordre de 400 000 F sont fournies gratuitement par des bénévoles qu'il convient d'encadrer et de former. Ce sont pour la plupart des enseignants. L'UOG touche également d'autres subventions de la part de collectivités publiques, la plus importante étant celle de la Ville de Genève, 240 000 F. Les communes contribuent pour des montants variables, aux environs de 500 F, le reste du budget étant le produit des taxes encaissées, voire de dons et de prestations financières de la part d'organisations porteuses de l'UOG, en particulier les organisations syndicales. Enfin, l'UOG émerge à des fonds fédéraux en relation avec le chômage qui n'entrent pas dans le cadre, semble-t-il, du projet de loi, puisque l'argent est versé en fonction de cours qui sont donnés. Il serait également utile qu'il y ait une précision à cet égard dans le projet de loi.

5.4.5 Evaluations

On demande également à l'UOG de faire des évaluations. Or, la première question posée est de savoir qui va les payer. A titre d'exemple, les cours sont payés à un prix quasiment forfaitaire mais la part d'investissement liée à l'organisation préalable ne peut pas être imputée au titre de frais. S'agissant des cours de l'OCE, tout est décrit, la pédagogie, l'horaire du cours, les destinataires, etc., à l'instar d'un contrat de sous-traitance, comme on en trouve dans le secteur du bâtiment ou ailleurs. L'UOG a des difficultés à souscrire à ce type de contrat dans la mesure où elle considère que le travail n'est plus le sien, dès l'instant où elle doit fournir tous les renseignements avant l'engagement des professeurs et demander l'autorisation d'engager. Si elle n'a pas d'objections à ce que des objectifs soient fixés et vérifiés à l'ouverture d'un cours, elle demande qu'on la laisse libre de choisir la méthode. On ne peut à la fois imposer l'engagement de telle ou telle personne et de s'en remettre ensuite à l'association pour la licencier. Un autre type de contrat est celui de l'OOF, qui demande des évaluations mais qui propose que l'évaluateur émane de ses services. L'office serait donc celui qui décide de l'octroi de la subvention et qui, en même temps, ferait le contrôle de sa

bonne utilisation. L'UOG ne remet pas en cause l'idée de l'évaluation mais elle souhaiterait que ce travail soit fait conjointement entre les deux parties et non pas unilatéralement.

5.5 Audition de la FSASD

La FSASD travaille sur une base financière composée de trois types de produits. Elle facture pour un montant d'environ 31 millions. Elle a une aide de la Confédération de 24 millions au travers d'une subvention de l'OFAS et la part du canton s'élevait, en 2002, à 83 millions. A noter que l'aide à domicile ne sera plus subventionnée par l'OFAS d'ici 2007, ce qui signifie que le montant à la charge de la Confédération devra être répercuté sur la subvention cantonale. La difficulté principale rencontrée actuellement est liée au fait que la subvention cantonale ne permet pas de couvrir tous les postes octroyés. En d'autres termes, il y a eu un décalage dû à la réduction de la subvention alors que le nombre des postes n'a pas diminué. La FSASD offre des prestations à 15 000 personnes réparties entre l'aide à domicile, les soins prodigués par les infirmières, les travaux des aides ménagères, les repas à domicile ainsi que la mise en place de systèmes de sécurité.

5.5.1 *Loi sur les subventions – principes généraux*

Après avoir pris connaissance du texte qui lui a été soumis, la FSASD salue le principe d'édicter une loi portant sur les subventions. La FSASD, fondation de droit privé et reconnue d'utilité publique, est subventionnée à hauteur de 60%. Elle ne peut que se réjouir d'une règle qui structure l'attribution de subventions, notamment le principe de transparence qui apparaît dans le projet de loi. Le fait que les subventions soient allouées sur des principes uniformes, équitables et qu'elles soient adaptées aux possibilités financières de l'Etat lui paraît être le moyen d'atteindre les objectifs de manière économique et efficace. L'Etat a tout intérêt à légiférer dans ce domaine. Il y avait effectivement une nécessité de distinguer parmi les subventions celles qui sont destinées à l'entité autonome publique, celles qui sont octroyées à des associations, celles qui sont versées en échange d'un contrat de prestations ou encore celles qui permettent de remplir un mandat légal. Le projet de loi instaure non seulement un contrôle plus précis mais il donne aussi la possibilité de ne pas automatiser l'octroi de subventions, selon des montants qui peuvent s'accroître d'année en année, sans justifications. En revanche, la question de connaître l'importance et le bien-fondé des fonds étatiques n'est pas abordée dans le projet de loi. On peut supposer qu'il existe des filtres institutionnels de contrôle du parlement, de l'administration ou de

l'ICF. La FSASD, en tant qu'entreprise reconnue d'utilité publique, estime néanmoins que cet aspect ne devrait pas être négligé.

5.5.2 *Transparence de l'information*

Les rapports actuels de la FSASD à l'égard du DASS ne sont pas fondés sur un contrat de prestations mais sur la mission qui est fixée par la loi et sur des procédures de contrôle qui sont précisées annuellement par des règles de cadrage émanant du DASS. A cet égard, la FSASD met déjà à disposition du DASS, de manière mensuelle, l'ensemble de ses comptes, les contrôles relatifs à l'utilisation de la dotation ainsi que le personnel par service. En fin d'année, elle remet un rapport d'activité dûment révisé par une fiduciaire agréée. A cela s'ajoute un contrôle qualitatif qui est effectué régulièrement. La FSASD s'est aussi dotée de structures et de procédures qui permettent en interne de contrôler l'ensemble de ces aspects. Par rapport au projet de loi, elle répond donc aux exigences qui seraient mises en place.

5.5.3 *Adaptation aux possibilités financières de l'Etat*

La FSASD souhaiterait relever deux points particuliers, l'un d'ordre général, l'autre sémantique. Le premier est lié à l'article 1, alinéa 2, lettre b, qui stipule que la subvention doit être adaptée aux possibilités financières de l'Etat. Pour la FSASD, il est clair que moins d'argent signifie moins de prestations, voire même une réduction du champ d'activité de sa mission de service public. En effet, les 95% de ses charges sont liées au personnel et sa mission est relativement vaste. Si la subvention cantonale diminue, soit il faut accroître les recettes, soit réduire les prestations. Dans le premier cas, c'est une augmentation du tarif des prestations, dans le second, une diminution du personnel et un resserrement des critères d'admission ou d'attribution de l'aide. Concrètement, la question posée est de savoir si l'on peut se retrouver, en fin d'année, à devoir faire face à une diminution de la subvention pour l'année suivante. La FSASD, dans le cadre de l'exercice de sa mission, a un certain nombre d'engagements à moyen terme, par exemple les contrats de travail avec les collaborateurs, des baux et des contrats de location. Il y a également toutes les prises en charge des usagers qui s'inscrivent dans la durée. Ces contrats ne peuvent pas être résiliés, du moins sans délai. Que se passera-t-il si la subvention vient à diminuer sans pouvoir prendre en compte ces délais ? Il faudrait peut-être pondérer cette notion de subvention adaptée aux possibilités financières de l'Etat avec celle de service public rendu par le bénéficiaire de la subvention.

5.5.4 De l'usage du terme « indemnité »

D'un point de vue sémantique, la FSASD s'interroge sur l'utilisation du terme « indemnités ». Elle peut comprendre qu'il y ait une distinction entre indemnité et aide financière dans la mesure où il y a des attributions différentes. Toutefois, au sens du dictionnaire, l'indemnité est là pour dédommager un préjudice, ou alors il s'agit d'un élément de rémunération ou d'un salaire. Or, cette définition ne s'applique pas à la FSASD. Ce terme pourrait même faire croire qu'il s'agit d'un droit.

5.5.5 De l'évaluation

Une dernière remarque concerne l'article 12 qui introduit la notion d'évaluation préalable. La première question est de savoir qui va procéder à cette évaluation. Par ailleurs, l'évaluation économique est-elle une simple évaluation qui porte sur des montants en francs, ou alors s'agit-il d'un examen plus complexe avec des indicateurs tels que les retombées primaires ou secondaires de la subvention ?

6. Préparation d'un questionnaire

Afin de compléter les auditions précédentes et d'obtenir une vision la plus large et globale possible, la sous-commission a été chargée d'élaborer un recensement des institutions auprès desquelles elle entendait soumettre le projet de loi 9011 et un questionnaire⁹ afin de pouvoir se donner des moyens de comparaison. Globalement, les grandes associations estiment que le projet de loi est fait pour les petites associations alors que ces dernières pensent le contraire.

La sous-commission a également demandé au DJPS, au DASS, au DIAE, au DIP et au DEEE de donner par écrit leurs positions face au projet de loi.

6.1 Premiers résultats du questionnaire auprès des institutions

Les 90% des institutions interrogées sont en faveur du projet de loi 9011. Les réponses dépendent et varient selon la taille des institutions puisque l'impact sur leur budget est différent. Plus la taille de l'institution est grande plus elle est favorable au projet de loi. Les institutions trouvent généralement trop court, l'octroi de subvention limitée à quatre ans. Les 10% restants répondent que le projet de loi 9011 leur paraît administrativement trop complexe compte tenu de la taille de leur institution. En conséquence, elles

⁹ Questionnaire en annexe 3.

sont défavorables au projet de loi. En tout état de fait, la sous-commission relève une grande disparité et diversité, voire des contradictions au sein même de certaines entités.

6.1.1 En réponse à la question 6 du questionnaire

La sous-commission a jugé utile de mettre en exergue la question 6¹⁰ :

Que pensez-vous du projet de loi 9011 relatif aux subventions ?

26 institutions ont répondu et fait apparaître les points suivants :

- 1 réponse fait état du problème de dépendance de la capacité financière de l'Etat à l'article 1, lettre b) ;
- 1 réponse fait état d'une nature juridique trop vague à l'article 2 ;
- 1 réponse fait état de trop d'exceptions à l'article 4 ;
- 1 réponse fait état du problème des procédures à l'article 10 ;
- 1 réponse fait état de la définition de plus valoriser la valeur économique dans l'article 12 ;
- 1 réponse fait état de décisions sans concertation de l'article 14 ;
- 7 réponses font état du problème de la durée de quatre ans évoquée à l'article 15 ;
- 8 réponses font état du problème lié à l'indexation évoquée à l'article 16 ;
- 1 réponse fait état du problème de dépendance de la capacité financière de l'Etat à l'article 17 ;
- 4 réponses font état de questions liées au contrôle et au coût occasionné en référence à l'article 21 ;
- 1 réponse fait état d'un préavis de 6 mois à l'article 22 ;
- 1 réponse fait état de l'annulation (code pénal suffisant) à l'article 24 ;
- 2 réponses font état du problème de dépendance de la capacité financière de l'Etat à l'article 37 ;
- 1 institution pense que les chapitres 3 et 4 ne sont pas adaptés à sa situation ;
- 1 estime que le projet de loi n'est pas compatible avec l'article 29 de la LIP.

N.B. : *1) 11 institutions au total font le lien entre la loi reposant sur quatre ans et le budget voté annuellement évoqué aux articles : 1, 15, 17 et 37.*

¹⁰ Les réponses au point 6 du questionnaire en annexe 4.

2) *L'absence d'indexation pose problème principalement à cause des salaires et particulièrement pour les associations dont le personnel a le statut d'employé de l'Etat.*

3) *Il existe une crainte d'une augmentation des coûts administratifs liés aux contrôles.*

4) *Les HUG, TPG et Mouettes Genevoises trouvent que le projet de loi 9011 ne devrait pas s'appliquer quand il y a un contrat de prestation en vigueur.*

6.2 Questions dominantes

Relever les questions dominantes de manière exhaustive serait trop fastidieux. Cependant, il ressort clairement six interrogations :

- le mélange entre institutions para-étatiques et « petites associations » ;
- la question de l'indexation des subventions ;
- la question des évaluations ;
- les notions de recours ;
- la durée des subventions ;
- les associations et la TVA.

6.2.1 *Le mélange entre institutions para-étatiques et « petites associations »*

Le projet de loi prévoit bien un distinguo entre indemnité et aide financière qui doit résoudre le problème. Les contrats de prestations doivent être en conséquence adaptés à la taille et au volume, mais aussi à la mission des institutions demandresses. Pour les « petites associations », le but est donc bien d'évaluer leur travail pour connaître l'utilité de la subvention alors que pour les grandes institutions, le but est de savoir si les fonds ont été dépensés de manière efficiente.

6.2.2 *La question de l'indexation des subventions*

En ligne générale, pour les institutions de grande taille, une grille de salaire interne d'ancienneté existe avec des rémunérations moins importantes que celles pratiquées dans la B 5 05. Dans les contrats, il est nécessaire de distinguer l'augmentation normale de la prime. En fonction des années, un certain pourcentage d'indexation doit contractuellement être prévu. Il faut rappeler que certaines institutions ne respectent pas les conventions collectives puisque les heures supplémentaires ne sont parfois pas rémunérées au juste taux de 125%. Bien souvent également, les salariés des

associations effectuent bénévolement des heures supplémentaires importantes qui sont difficilement compensables. Bien que celles-ci soient très (trop) souvent considérées comme « du militantisme », il est aussi vrai que trop souvent ces heures bénévoles indispensables et « obligatoires » pour le bon déroulement des activités ne soient pas compensées.

6.2.3 La question des évaluations

Les situations entre les diverses institutions ne sont pas si différentes bien que la complexité des indicateurs qualitatifs diffère. L'idée de fond du projet de loi est juste dans la mesure où elle s'inscrit dans l'idée de la culture de l'évaluation de la prestation. Il est essentiel que la complexité d'analyse diffère en fonction de la structure de l'association en question. Les institutions ont un trait commun: celui d'être subventionnées. Dès lors, on peut être d'accord avec le processus d'évaluation et admettre son principe à partir du moment où elles sont de qualité. L'Etat a la responsabilité de respecter certains standards qualitatifs. En Suisse, la culture de l'évaluation est aujourd'hui en phase de croissance, contrairement à d'autres pays étrangers. Le projet de loi peut donc contribuer à asseoir cette pratique. Les évaluations devront être comparées entre elles et adaptées en fonction de la taille du subventionné.

La prolifération des dénominations pour les évaluations est problématique. Il est indispensable d'arrêter une terminologie adéquate pour tous entre : mandat de prestation, contrat de prestation, convention d'objectif et contrat de partenariat. Les définitions juridiques du terme retenu doivent être inscrites dans la loi.

6.2.4 Les notions de recours

Le principe même de la subvention est de ne pas pouvoir interjeter de recours¹¹. Cette question a déjà été d'actualité car une institution avait protesté quelques années auparavant en amenant le DIP devant le Tribunal fédéral puisque celui-ci ne voulait pas renouveler sa subvention. Le DIP avait remporté l'affaire puisque le droit à la subvention n'existe pas. Le droit de recours existe uniquement si la subvention a été préalablement accordée mais non versée.

Suite à la lecture du document du Département des finances, des explications fournies et des discussions en commission, nous pouvons comprendre que le problème soulevé concernant une éventuelle imposition de la TVA n'a pas lieu d'être.

¹¹ Document du Département des finances sur les recours en annexe 5.

6.2.5 La durée des subventions

La plupart des entités questionnées trouvent que la durée de quatre ans est trop courte. Nonobstant, les subventions ne devraient pas être coupées du jour au lendemain puisque l'entité est soumise à certaines obligations, comme celles relatives notamment à la comptabilité avec les amortissements y afférent et la signature d'un contrat de prestation. Si au bout de quatre ans, la subvention est intégralement supprimée, une année de subvention supplémentaire devrait être accordée pour éviter la faillite de l'entité, pour autant que cette dernière n'ait pas été prévenue suffisamment à l'avance. Cette notion de délai est primordiale dans le sens où les intéressés doivent pouvoir assurer leurs obligations légales notamment en ce qui concerne le personnel et les engagements contractuels auprès de tiers.

6.2.6 Les entités et la TVA

Selon le Département des finances, il faut savoir que la conclusion d'un contrat de prestations n'a aucun effet particulier à l'égard des conditions d'assujettissement ainsi que du chiffre d'affaires imposable. En effet, à prestations et structures égales un contrat de prestations ne fait que formaliser un subventionnement de l'Etat de Genève à l'égard d'une entité (art. 33, al. 6, de la LTVA). Toutefois, il est à relever que tout subventionnement d'une entité assujettie entraîne une réduction proportionnelle de la déduction de l'impôt préalable (art. 38, al. 8, de la LTVA)¹².

Cette problématique importante a tout de même fait l'objet d'une audition de la cellule financière du Département des finances, car les contrats de prestations ne doivent pas entraîner un nouveau prélèvement de la TVA pour les institutions qui ne la payaient pas jusqu'à présent, en raison de leur statut. La sous-commission a été rassurée sur ce sujet par les explications données :

- les contrats de prestations n'influent en rien le traitement TVA par rapport à une situation précédente. Il convient toutefois d'être attentif aux modifications intervenant en parallèle au renouvellement des contrats de prestations, ainsi qu'aux délégations de tâches de puissance publique, lesquelles délégations doivent être très formelles. Une attention particulière doit également être portée lorsque des entités sont devenues autonomes et lorsque le type de subvention est modifié.

¹² Voir document du Département des finances en annexe 2.

6.3 Position des départements

La sous-commission a décidé d'envoyer un courrier identique aux départements les plus concernés, posant la question de la méthode d'évaluation de l'opportunité et de la pertinence d'une subvention. Les réponses furent très variées et de qualité inégale.

Relevons ici que, à tort, ni la sous-commission, ni la Commission des finances n'ont traité ces documents qui ont été distribués aux commissaires. Le soussigné a donc choisi la solution de livrer tel quel les points essentiels ayant un rapport avec le projet de loi 9011, puis, en guise de conclusion, livrer un bref commentaire.

6.3.1 *Le DJPS*

Le département répond :

« Les organismes subventionnés par le DJPS sont peu nombreux et les subventions versées ont, pour la plupart, une origine très ancienne et sont généralement de montants faibles. Dans ce contexte, le département n'a pas formalisé de méthode d'évaluation de ses subventions .

Néanmoins, avant d'accorder toute nouvelle subvention, l'utilité des activités ainsi financées est examinées et, si nécessaire, celles-ci sont précisées. Ainsi, à titre d'exemple, l'une des dernières subventions allouées par le DJPS a fait l'objet d'une convention .

Par ailleurs, le département exerce un contrôle a posteriori sur l'utilisation des subventions par le biais de l'examen des comptes et des rapports d'activité. »

6.3.2 *Le DASS*

Le département dans un premier point précise sa position sur le terme de subvention, soit : « Les subventions à des institutions ayant une mission de service public déléguée par le Conseil d'Etat ou le Grand Conseil (HUG, Hospice général, FSASD, EMS, etc.) ; les subventions à des institutions liées à des prestations à des personnes physiques et liées à l'application de lois cantonales (assistances, RMCAS, PCC) ou fédérales (PCF) ; les autres subventions, non liées ou liées à terme par des contrats de partenariat ; les fausses subventions (part cantonale AVS-AI), qui sont en réalité un impôt dû à la Confédération. »

Suit une énumération des procédures en cinq points.

En guise de conclusion, le département nous livre : « Le département a mis sur pied, au sein de la direction du DASS, un secrétariat aux

subventionnés, lequel est précisément chargé de l'examen de ces demandes de subvention et de leur opportunité. Une base de données vient d'ailleurs d'être achevée sur ce sujet ; elle devrait ainsi constituer un précieux outil d'aide à la décision dans ce domaine important qu'est le subventionnement. »

6.3.3 Le DIAE

Le département énumère, selon sa compréhension, les différentes formes de subventions allouées. Il spécifie que « pour ce qui relève de la méthode d'évaluation de l'opportunité et de la pertinence d'une subvention, cela dépend du type de subvention .

Pour les « subventions répétitives », il s'agit généralement de financer des structures elles-mêmes. Le département passe avec les institutions concernées un accord de partenariat, il y a négociation d'un contrat de prestations avec détermination des objectifs attendus, de la nature du travail à effectuer et des modalités de contrôle.

Pour les « subventions diverses », il existe un ensemble de cas où le département dispose d'une base légale de portée générale pour leur octroi.

Les subventions accordées dans le cadre d'un financement spécial » suivent les mêmes règles que celles qui émergent au budget d'un centre de responsabilité financé par l'impôt ; elles dépendent d'une base légale.

L'analyse du département porte également sur les aspects relatifs à la portée de l'action prévue, sa correspondance avec les orientations des politiques publiques et la proportionnalité du montant à octroyer avec les objectifs visés. .

6.3.4 Le DEEE

« Le DEEE s'est doté d'un service de contrôle de gestion qui est opérationnel depuis le 1^{er} mars 2004, avec en priorité la mise en place d'un système complet de contrôle de gestion de l'OCE.

C'est notamment à lui qu'incombera de réunir les informations utiles tant sous les aspects internes qu'externes, soit en direct, soit en appui des services directement concernés. Sous l'angle externe et des subventionnés en particulier, il est prévu de s'inspirer par exemple des expériences et des documents émis par des cantons romands. Certaines subventions feront en outre l'objet d'un examen plus attentif cette année encore dans l'optique du projet de budget 2005.

En l'état, il est déjà possible de mentionner l'exemple de la solidarité internationale, avec un processus d'évaluation déjà mis en œuvre progressivement. Dans ce contexte, on peut aussi mentionner certaines

formes de contrôles exercées sur une institution, comme l'Office de promotion des industries et des technologies (OPI). »

6.3.5 *Le DIP*

« Le Département de l'instruction publique a développé depuis plusieurs années une gestion des institutions subventionnées en constituant un groupe qui a pour mission de doter le DIP d'une vision d'ensemble dans ce domaine.

Le DIP a également développé ces dernières années des mandats de prestations dans plusieurs domaines d'activités. »

En lien avec ce sujet, on nous informe également que le Conseil d'Etat a constitué un groupe interdépartemental présidé par M. Michel Ramuz, qui est chargé d'anticiper les impacts de décisions en matière de masse salariale sur le montant des subventions à verser auprès des institutions, appliquant les mêmes dispositions salariales que l'Etat. En complément des travaux du groupe, un mandat a été confié à Eco' Diagnostic, bureau d'analyse et d'études économiques, pour examiner les pratiques dans plusieurs collectivités publiques significatives en Suisse.

6.3.6 *En bref*

A la lecture de ces réponses variées, ressort en évidence que le DIP, le DIAE et le DASS sont les départements qui ont mené une réflexion, voire des études sur la question des subventions. Ils ont également mis en place des outils de suivi et de contrôle, ce dont nous nous félicitons. Relevons, et c'est tout à son honneur, que le DIP a livré une réelle réflexion sur le sujet. Le DEEE a quant à lui fait un premier pas important en ce qui concerne la solidarité internationale. Le DJPS semble, lui, devoir encore fournir un effort important dans ce domaine.

De toute évidence il est urgent et primordial qu'au sein de l'Etat de Genève une harmonisation soit mise en place entre les départements pour unifier la notion des contrats de prestation, et d'unifier les conditions d'octroi des subventions. Il en va de même pour les moyens à mettre en place pour le suivi et le contrôle.

Nous devons reconnaître l'autonomie de gestion des départements, mais nous devons nous inquiéter de la diversité départementale dans la considération, le traitement et le contrôle des subventions (dorénavant appelées indemnités et aides financières). Cette diversité ayant notamment comme risque évident de créer des différenciations de traitement des institutions, ce qui ne serait pas acceptable.

6.4 Un avis de droit

Au vu de ce qui précède, la sous-commission a décidé de demander une relecture du projet de loi par un juriste pour voir si d'éventuelles remarques pourraient être apportées. Un avis de droit¹³ a été sollicité auprès de M^e Enrico Monfrini. Les questions de la commission portaient sur trois points :

- Article 2 du projet de loi 9011. Définir les termes « indemnité », « aide financière » et la question d'opportunité d'application en particulier pour les tâches prescrites ou déléguées.
- Préciser les définitions juridiques des différents termes utilisés : mandat de prestation, contrat de prestation, convention de partenariat.
- Vérifier que l'application du projet de loi 9011 dans son ensemble n'entraînera pas de problèmes juridiques.

En réponse, Me Monfrini a jugé opportun de reformuler le projet de loi 9011 et d'apporter des commentaires article par article, ne répondant ainsi pas entièrement aux vœux de la commission. Malgré tout, ces propositions ont été étudiées en parallèle lors du premier débat et une bonne partie des suggestions de M^e Monfrini ont été intégrées dans la re-formulation du projet de loi 9011.

7. L'analyse du projet de loi dans les détails et les amendements

7.1 Lecture en sous-commission

7.1.1 900 subventions !

Dès l'étude des premiers articles il apparaît nettement l'importance de distinguer les indemnités des aides financières. La sous-commission est aussi d'accord sur le fait que les aides financières devront avoir une base légale d'une durée de quatre ans. Il en est recensé environ 900, soit pour la Commission des finances une étude d'environ 225 projets de loi annuellement. Les institutions basées sur les indemnités bénéficient déjà, pour certaines, de projets de loi réactualisés périodiquement.

7.1.2 Versement des subventions

Une complication apparaît ! Une subvention était jusqu'à présent inscrite au budget, qui est une autorisation de dépense. Par conséquent, personne ne peut exiger que la totalité de la somme lui soit versée. Le Conseil d'Etat peut

¹³ Avis de droit de M^e Monfrini en annexe 6.

stopper le versement de la subvention s'il le désire. Si chaque subvention est instituée par une loi sur quatre ans, ne va-t-elle pas devenir un montant accordé à l'institution? Ne pourrait-elle pas se retourner contre l'Etat en cas de non-paiement? Le contrat de partenariat prévoit des sommes sous réserve des capacités financières de l'Etat. Il pourrait donc diminuer l'enveloppe qu'il alloue en cas de difficulté. Le Tribunal fédéral a déjà tranché, dans un cas d'une institution qui revendiquait un droit à une subvention, en faveur de l'Etat. La conclusion a été qu'elle n'avait aucun droit à une subvention. En ce qui concerne l'aspect du contrat de prestation mis en relation avec le vote du budget, il y a quelque chose de gênant. Les contrats sont envisagés pour quatre ans mais conditionnés annuellement au vote du budget par le Grand Conseil, qui garde l'opportunité de diminuer ou le cas échéant supprimer une subvention. Sous-jacent demeure la notion de confiance et des moyens de travailler pour le subventionné à qui l'on demande de planifier dans le temps des activités en fonction d'objectifs et d'indicateurs opérationnels. En effet, comment s'engager dans une relation durable avec l'Etat de Genève en contractualisant cette relation au travers d'un contrat de partenariat et des évaluations périodiques, si le Législatif, dont c'est malgré tout le droit le plus strict, n'assure pas annuellement l'engagement financier? Il a donc été évoqué mainte fois la forme d'engagement moral que l'Etat entretient avec ses subventionnés et la volonté de la commission dans l'étude de ce projet de loi d'admettre qu'en principe les lois portant sur les subventions (sous-entendu indemnité et aide financière) ne sont pas modifiées durant leur validité.

7.1.3 Thésaurisation

Ont aussi été longuement discutés les aspects de thésaurisation des fonds et de réserves. La constitution de réserves se fait à la fin de l'exercice. Il s'agit d'une distribution du bénéfice qui dépend des statuts de l'institution. Ce type de fonctionnement ne pose pas de problème. La question qui doit se poser est de savoir si les réserves sont couvertes par du cash qui a été distribué par la collectivité qui subventionne ou s'il s'agit d'une reconnaissance d'un droit à du cash en cas de nécessité. Il est incohérent d'avoir de l'argent en cash placé par certaines entités alors que la collectivité qui subventionne doit aller emprunter ce montant sur le marché.

7.1.4 Compétence

Des discussions ont suivi sur la compétence de signature des contrats de prestations, certains estimant que le Grand Conseil devait avoir un droit de regard lui permettant par la suite d'avoir un suivi. D'autres pensent que ce n'est pas de la compétence des députés et que les conseillers d'Etat ont le

droit de signature et le devoir de suivre l'évolution des institutions au travers de leur département respectif. Finalement ces derniers l'ont emporté.

7.1.5 Conclusion

Ce n'est pas moins de trois séances qui ont été nécessaires à la lecture comparée entre le projet de loi 9011 et les propositions de M^e Monfrini. Un tableau triptyque a été élaboré contenant ces deux éléments ainsi que les remarques et commentaires et en troisième colonne les reformulations et commentaires, selon les cas, de la sous-commission des finances. Suite à cela, il a été demandé au département d'étudier et de donner ses commentaires sur ce travail.

7.2 Première lecture et mise à niveau en Commission des finances

Faire part de toutes les remarques et propositions est fastidieux et redondant, voire même probablement ennuyeux. Le rapporteur se borne ici à faire valoir les modifications importantes proposées par la sous-commission à la séance plénière des finances sans rentrer dans les discussions qui, sans être de détail sur tel ou tel mot, ont néanmoins toute leur importance.

Article 1 Buts

Le terme de « subvention » est à chaque fois remplacé par « indemnités et aides financières » dans la mesure où « subvention » inclut en plus, les « allocations à des tiers » (art. 35 de la D 1 05).

Un ajout de lettre e) du 1^{er} alinéa est proposé :

« conformes au principe de la transparence de leur octroi, leur utilisation et leur contrôle ».

L'alinéa 2 rédigé par M^e Monfrini est conservé.

Article 2 Définition

La rédaction est reprise de l'article 3 de M^e Monfrini.

A l'alinéa 1 il est proposé de cumuler « monnayable » à pécuniaire. « Monnayable » étant utilisé dans la loi fédérale.

L'alinéa 2 est repris du projet de loi 9011.

L'alinéa 3 est repris de la proposition de M^e Monfrini.

L'alinéa 5 de M^e Monfrini devient l'alinéa 4 en distinguant indemnités et aides financières.

Article 3

Forme des indemnités et des aides financières

La proposition du projet de loi 9011 est conservée.

Article 4 Exception au champ d'application

Se pose ici l'exhaustivité des exceptions. Il est convenu d'ajouter le mot « notamment » dans la 1^{re} phrase.

Il est proposé d'inclure la liste dans un règlement. La proposition du projet de loi 9011 est conservée.

Chapitre II Principes

Article 5 Principes d'octroi

Le titre du chapitre est repris du projet de loi 9011. Le titre de l'article 5 est modifié par « Principes d'octroi ».

L'alinéa 1 est repris des propositions de M^e Monfrini.

L'alinéa 2 est repris du projet de loi 9011.

Les deux alinéas distinguent indemnités et aides financières.

La proposition de l'alinéa 2 de M^e Monfrini est conservée et devient alinéa 3.

Article 6 Légalité

La proposition de M^e Monfrini est conservée tout en distinguant indemnités et aides financières. La fin de l'alinéa est modifiée en supprimant le terme de loi au sens « formelle », la commission jugeant cette précision inutile dans la mesure où une loi est forcément formelle.

L'alinéa 2 est repris des propositions de M^e Monfrini, mais la commission, outre le fait de distinguer indemnités et aides financières, ajoute « unique » à aide financière. La question de la valeur des montants inférieurs est discuté, car la proposition est de les aligner à la hauteur des valeurs mentionnées dans la Constitution, ce qui est retenu.

Article 7 Opportunité

Tout en distinguant indemnités et aides financières, l'alinéa 1 est repris du projet de loi 9011 en supprimant la lettre d) et en modifiant la fin de la lettre c). La lettre d) de l'alinéa 1 du projet de loi 9011 est déplacée à l'alinéa 2 c).

L'alinéa 2 est repris de la proposition de M^e Monfrini dans ses lettres a) et b).
La lettre c) est reprise de l'alinéa 1 du projet de loi 9011.

L'alinéa 3 est repris de la proposition de M^e Monfrini dans ses lettres a) et c).
La lettre b) est reprise de l'alinéa 2 b) du projet de loi 9011.

Article 8 Subsidiarité

Le texte est repris du projet de loi 9011. Il est distingué indemnités et aides financières.

La lettre b) est modifiée comme suit :

« L'indemnité ou l'aide financière répond à une répartition des tâches et des charges établie entre collectivités publiques. »

Article 9 Absence de droit aux aides financières

Il est modifié comme suit :

« La présente loi n'institue pas de droit à l'obtention d'aides financières. »

Chapitre III Conditions d'octroi

Article 10 Base légale

La proposition du département des finances est retenue :

« L'octroi d'une indemnité ou d'une aide financière est conditionné à l'existence d'une base légale, au sens des articles 5 et suivants. »

Article 11 Contrat de droit public, décision, instances compétentes et procédure

Les trois premiers alinéas sont rajoutés.

Le 4^e alinéa reprend l'idée de l'article 10 du projet de loi 9011 en intégrant aide financière et la notion de contrat de droit public. A la suite de quoi il est stipulé que le Conseil d'Etat élabore un projet de loi portant approbation du contrat qu'il a adopté et que le Grand Conseil vote la loi. Ce n'est qu'ensuite que le Conseil d'Etat ratifie le contrat, par voie d'arrêté, suite à l'adoption et l'entrée en vigueur de la loi.

Article 12 Forme de la demande

Les alinéas 1 et 2 sont conformes au projet de loi 9011.

L'alinéa 3, lettre a), est amendé par:

« un budget et ses derniers comptes révisés, établis conformément aux dispositions de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat, du 7 octobre 1993, en particulier aux normes comptables visées à son article 1 ou, à défaut, à la recommandation comptable Swiss GAAP RPC 21 ».

N.B. : La norme RPC 21 concerne les organisations sociales d'utilité publique à but non lucratif. S'il s'agit d'un établissement de droit public, il devra se conformer aux normes IPSAS, s'il s'agit d'une institution de droit privé, elle doit respecter soit les normes IFRS ou la norme Swiss GAAP RPC 21, moins contraignante. Cela correspond à ce qui a été demandé par la commission, notamment en pensant aux petites associations.

Les lettres b) et c) sont conformes au projet de loi 9011.

La lettre d) est reprise des propositions de M^e Monfrini.

Article 13 Evaluation préalable

L'article se base sur la proposition du projet de loi 9011.

Article 14 Garantie de la part du bénéficiaires

L'alinéa 1 est repris du projet de loi 9011. Il est distingué indemnités et aides financières.

L'alinéa 2 est repris de l'article 7, alinéa 2, de M^e Monfrini.

L'alinéa 3 est repris de l'article 13 alinéa 2, du projet de loi 9011.

L'alinéa 4 est repris de l'article 7, alinéa 4, de M^e Monfrini.

Article 15 Charges et conditions

Il s'agit d'une reprise, quasi textuelle, d'une disposition importante, soit l'article 39 LGAF.

Article 16 Modifications

Cette disposition, reprise de la LGAF actuelle, revêt toute son importance, ce d'autant plus qu'il semblerait que, dans la pratique, la thésaurisation par certaines institutions existe. Il est changé « concernée » par « compétente » à la fin de la phrase.

Article 17 Restitution des montants non dépensés

Cette article reprend le texte de l'article 36, alinéa 4, LGAF, si ce n'est l'ajout de « Conseil d'Etat fixe, en particulier, un délai à l'entité pour la

restitution des montants non dépensés. Au surplus, les articles 29, alinéa 2 et 30, sont applicables. »

Chapitre IV Modalité d'octroi

Article 18 Limitation de la durée d'octroi

Cet article répond à un problème qui est que l'article 2, alinéa 3, ne concerne que les aides financières et pas les indemnités. Il faut donc que l'article 18 soit mis en harmonie avec l'article 2, alinéa 3.

Article 19 Indexation et intérêts

Rien à signaler.

Article 20 Contrats

L'article 20 a été transféré à l'article 11. Seul subsiste l'alinéa 1.

Article 21 Contenu minimal du contrat de droit public et de la décision

Cet article a été reformulé en prenant en considération le contenu-type d'un contrat de prestations tel qu'il figure dans le document élaboré par l'Etat de Genève en 2003. Il a été étoffé en tenant compte davantage de la terminologie différente utilisée en matière de contrat de prestations.

Chapitre V Garantie de l'utilisation conforme à l'affectation

Article 22 Contrôle périodique de l'accomplissement des tâches

A la fin du premier alinéa il est rajouté « ou à la décision ». Il n'était en effet pas logique qu'il soit fait uniquement référence au contrat de droit public alors que l'article 11 précise que les indemnités et les aides financières sont octroyées sous forme de contrat de droit public ou de décision.

Article 23 Révocation, résiliation et restitution de l'indemnité ou de l'aide financière

La proposition de formulation de M^c Monfrini est conservée tout en spécifiant indemnités et aides financières.

Article 24 Abrogation ou modification de loi

Lorsque la loi de financement pour l'indemnité ou l'aide financière est suffisamment précise en ce qu'elle octroie un montant déterminé, elle doit être modifiée ou abrogée lorsque survient un des cas prévus à l'article 23.

Chapitre VI Relation avec le vote du budget, naissance et exigibilité de la créance et absence de droits acquis

Article 25 Relation avec le vote du budget

L'article 25 reprend l'article 37 de la LGAF qui s'applique aux allocations à des tiers, mais ses articles 35 à 42 concernent également les subventions ; il a paru indispensable de reprendre ces importantes dispositions dans le projet de loi 9011. L'article 25, alinéa 2, reprend précisément l'article 37 LGAF.

Article 26 Naissance et exigibilité de la créance

L'article 26 est une disposition indispensable, l'article 28 disposant que les créances afférentes aux indemnités et aides financières se prescrivent par cinq ans à compter de leur naissance – moment déterminé par l'article 26.

Article 27 Absence de droit acquis

Cette disposition trouve son origine dans la jurisprudence du Tribunal fédéral (TF). Celle-ci a en effet instauré depuis fort longtemps des droits acquis en matière de subventions. Il a paru nécessaire au Département des finances de clarifier la situation, le TF ayant dans de nombreux cas conclu à l'existence de droits acquis malgré une base légale claire postulant le contraire (ATF 117 V 136), ou un changement de bénéficiaire (ATF 107 Ib 43). Les exemples se sont répétés.

Chapitre VII Prescription

Article 28 Prescription des créances et du droit au remboursement

L'article est repris du projet de loi 9011 avec la distinction entre indemnités et aides financières.

Article 29 Interruption de prescription

L'article est proposé par M^c Monfrini.

Chapitre VIII Dispositions pénales et dénonciation

Article 30 Dispositions pénales : amendes

Les alinéas 1 et 3 ont été modifiés par M^c Monfrini. Les alinéas 2 et 4 proviennent du projet de loi 9011.

Article 31 Dénonciation

Proposition de M^c Monfrini.

Chapitre IX Autorités compétentes et voies de droit

Article 32 Autorités compétentes

Proposition de M^e Monfrini avec adaptation aux termes d'indemnités et aides financières.

Article 33 Voies de droit

Proposition de M^e Monfrini.

Il n'y avait pas d'autorité compétente dans tous les cas. Si le projet de loi 9011 ne désigne pas d'autorité compétente, le Tribunal administratif (TA) est l'autorité compétente selon la loi sur la procédure administrative (LPA). Or, la loi sur l'organisation judiciaire (LOJ) déclare irrecevables, en son article 56 B, les recours en matière de subventions auxquelles la loi ne donne aucun droit. Il est proposé de préciser que dans cette situation, la décision du département est définitive.

Chapitre X Dispositions finales

Article 34 Rapport avec les dispositions spéciales

Modification de l'alinéa 2. Le délai au 1^{er} janvier 2008 correspond à l'entrée en vigueur des normes IPSAS.

Article 35 Dispositions transitoires

Intégration des termes indemnités et aides financières au projet de loi 9011.

Article 36 Entrée en vigueur

Conforme au projet de loi 9011.

Article 37 Modifications à d'autres lois

Section 3 Les subventions (nouvelle teneur)

Article 35 alinéas 2 et 3 (nouvelle teneur)

La nouvelle rédaction de l'article 35, alinéa 2, LGAF tient compte du fait que si le projet de loi 9011 s'applique aux indemnités et aides financières, ces dernières continueront à être également régies par la LGAF, excepté par ses articles 36 et 42 qui concernent les allocations à des tiers. L'alinéa 3 est également modifié. Le terme monnayable visait les prestations en espèces et en nature. Le terme pécunier, lui, ne vise plus les secondes.

Article 36 Conditions (nouvelle teneur)

Les *allocations à des tiers* ont remplacé les *subventions* dans l'article 36 puisque la LGAF ne concerne que les premières. L'alinéa 2 proposé n'a plus lieu d'être.

Article 37 Montant de l'allocation à des tiers (nouvelle teneur)

Il s'agit d'une modification formelle.

Article 39 Modifications (nouvelle teneur)

Supprimer la notion de subvention.

Article 40 Prescription (nouvelle teneur)

Ajout de l'alinéa 2.

Article 41 Intérêts (nouvelle teneur)

L'actuel article 41 LGAF dispose déjà que les allocations à des tiers décalées dans le temps ne bénéficient pas d'intérêts moratoires.

Article 42 Remboursement (nouvelle teneur)

L'alinéa 1 est repris du projet de loi 9011 avec la modification de « allocation à des tiers » en lieu et place de « subvention ou d'une allocation versée ». Suppression de l'alinéa 2.

Article 38 alinéa 3 (modifiant la loi sur les TPG)

Article 28 alinéa 3 LTPG

Le terme de subvention est remplacé par celui d'indemnité et la référence à l'article 26, alinéa 2, de la loi sur les indemnités et les aides financières remplace celle à l'article 37 LGAF.

8. Conclusions générales

8.1 Prise de position des partis politiques

8.1.1 Les socialistes

Le parti socialiste est favorable au projet de loi 9011 mais garde certaines réticences. Il estime que ce projet de loi ne consacre rien aux différences de grandeur entre les entités concernées. En effet, lors du dernier débat, il s'était aperçu que les « petites associations » seraient considérées de la même manière que les HUG par exemple. Il souhaiterait vivement que ce projet de

loi fasse la distinction entre les grands et les petits subventionnés. Il espère que le Conseil d'Etat appliquera avec proportionnalité les moyens qui lui sont mis à disposition à travers le projet de loi 9011.

8.1.2 Les Verts

Le parti reconnaît le même danger dans ce projet de loi. Il craint que certaines petites associations occupent leurs salariés avec un travail administratif trop lourd, dans l'unique but de présenter des chiffres détaillés qui sont exigés par ce projet de loi. Cela pourrait leur faire perdre beaucoup de temps et d'énergie. Il aimerait que ces petites associations ne soient pas soumises aux mêmes contraintes que des grands subventionnés tels que les HUG ou les TPG qui se doivent de présenter des chiffres extrêmement détaillés. Il estime que ce projet de loi exigera énormément de bon sens dans son application. Enfin, il n'exclut pas le fait que le groupe des Verts revienne sur le montant minimal à partir duquel la loi s'applique. Cela pourrait peut-être faire l'objet d'un amendement car il n'est pas certain que les associations demandant 150 000 F devraient être traitées de manière similaire aux grandes entités.

8.1.3 Les libéraux

Le parti Libéral tient à rappeler que le but de ce projet de loi n'était pas du tout d'augmenter la quantité du travail administratif. Cependant, il remarque que certaines manières d'agir ne sont pas favorables au principe général de subventionnement. Il souhaiterait donc que l'Etat soit en possession d'un document permettant d'avoir des critères communs à appliquer aux différentes entités qui requièrent des subventions. Entre une application rigoureuse et néfaste de la loi, et les abus qui sont survenus, il pense que ce projet de loi peut être considéré comme un juste milieu.

8.1.4 Le PDC

Le parti démocrate-chrétien est favorable à ce projet de loi et rappelle qu'il était auparavant déjà intervenu pour s'associer à ceux qui avaient demandé que ce projet de loi ne s'applique qu'à des montants supérieurs à 100 000 F. Il estime que cette clause pourrait avoir un effet incitatif. Elle permettrait aux institutions qui en ont les moyens d'effectuer les contrôles adéquats. Les associations qui auraient moins de moyens seraient peut-être incitées à réclamer moins de subventions étant donné qu'elles ne seraient pas en mesure de fournir les détails exigés. Il rappelle que la commission passe énormément de temps à examiner des projets de loi pour des demandes de crédit de moins de 60 000 F.

8.1.5 Les radicaux

Le groupe radical soutiendra ce projet de loi avec les réserves qui ont été exprimées. Dans le cas où ce projet de loi venait à être adopté, les radicaux retireraient le projet de loi 9584 qui concernait l'article 37 de la LGAF. Il ajoute que le groupe Radical estimait que ce projet de loi 9584 était une réelle nécessité et que dans le futur, il répondra probablement à plusieurs des interrogations que la commission avait exprimées lors de l'examen des dépenses relatives aux subventions.

8.1.6 L'AdG

L'AdG rappelle les différentes raisons pour lesquelles elle s'oppose au projet de loi 9011. Tout d'abord, elle s'oppose aux déclarations préliminaires des auteurs qui ont clairement manifesté leur volonté de s'attaquer à l'octroi de subventions dans un but purement financier. Ensuite, l'AdG constate que le projet de loi 9011 traite toutes les institutions de la même manière, comme par exemple les HUG, l'Hospice général ou encore les HES. Seuls les TPG ont droit à une disposition spéciale. Troisièmement, elle est insatisfaite de voir que même lorsqu'il existe une base légale dans le domaine budgétaire, il est possible d'agir selon sa convenance, ce qui peut avoir comme conséquence importante de léser les associations et institutions qui ont déjà pris des engagements. Enfin, elle s'oppose au fait d'imposer un travail administratif lourd à des associations qui risquent, par conséquent, d'abandonner leur demande de subvention et d'être amenées à disparaître.

8.2 Le projet de loi 9584

Le groupe Radical conseille à la commission de se pencher sur le projet de loi 9584 qui contient la clause suivante à l'article 37, alinéa 2 : « *Toute nouvelle subvention ou toute augmentation de subvention supérieure au taux annuel du coût de la vie nécessite l'adoption d'une loi spécifique avant le vote du budget.* » Cet article est intéressant car il lie la nécessité de refaire une base légale à ces deux conditions.

Pendant, le groupe radical se dit satisfait du projet de loi 9011 et retirera donc le projet de loi 9584 qui avait pour but de régler les questions de subventionnement. Voilà chose faite.

8.3 Un futur amendement

8.3.1 Article 6

Il a été relevé plus haut le montant minimal à partir duquel la loi s'applique. Il est unanimement relevé que ce minimum est bas et qu'il serait opportun de le relever. Il est convenu qu'un amendement sera déposé en plénière du Grand Conseil pour ne pas retarder les travaux.

Cependant, le Département des finances souhaiterait préciser que si un amendement venait à être rédigé pour figurer dans le projet de loi 9011, celui-ci devrait être conforme à l'article 56 de la Constitution genevoise édictant que « *sont soumises obligatoirement au référendum facultatif toutes les lois entraînant pour le canton et pour un objet une dépense unique de plus de 125 000 F ou une dépense annuelle de plus de 60 000 F* ». Il s'agit d'une jurisprudence du Tribunal fédéral à propos de l'article 56 de la Constitution qui édicte que ce sont les dépenses nouvelles qui nécessitent une base légale soumises au référendum, par opposition aux dépenses liées. Le projet de loi 9011 est donc plus restrictif que cet article 56 puisque le projet de loi impose qu'une base légale soit demandée pour toutes les subventions.

8.4 Finalité

8.4.1 Premier constat

Il a été à mainte fois précisé et reconnu dans les discussions concernant ce projet de loi, mais également par les institutions consultées, qu'il comporte malgré tout une faiblesse. Il s'agit de la distinction entre les institutions grandes et petites qui seront soumises à la loi. Tant les grandes institutions, liées au principe des indemnités, pourront assurer les contraintes liées à leur statut, tandis que pour les petites institutions liées au principe des aides financières, des difficultés notamment administratives pourraient surgir, en tous les cas pour les plus petites d'entre elles. Une solution est donc, nous l'avons vu plus haut, d'augmenter le montant minimal, mais une autre consiste bien à ce que le Conseil d'Etat applique systématiquement avec proportionnalité des mesures adaptées en fonction de la taille et des moyens des institutions concernées. Il y a donc lieu de traiter cette question avec bon sens !

8.4.2 Deuxième constat

Tant la commission que les institutions consultées ont relevé l'ambiguïté existant entre les projets de loi spécifiques d'une durée de quatre ans et la

contrainte du vote annuel du budget susceptible de diminuer le montant des indemnités ou aides financières l'année suivante. Dans ce cas de figure également, un appel est lancé au Conseil d'Etat mais surtout au Grand Conseil pour qu'une fois votée, une loi quadriennale soit respectée dans la mesure du possible, afin de maintenir, premièrement, un climat de confiance dans le temps entre Etat et subventionnés mais aussi, deuxièmement, laisser les bénéficiaires poursuivre les objectifs fixés dans le temps qu'ils soient institutionnels et opérationnels. Troisièmement enfin, tenir compte de l'évolution des activités (pour autant qu'elles soient conformes au projet de loi spécifique et aux critères des contrats de prestations, le cas échéant des contrats de partenariat). Les indicateurs élaborés en fonction de ces objectifs servant de contrôle pour l'administration.

8.4.3 *Le mot de la fin*

En fonction de ces deux constats, il va donc de soi que les autorités administratives et législatives sauront faire preuve de bienveillance, de proportionnalité, de réalisme pour que l'efficience demandée aux subventionnés s'applique également à elles-mêmes. La confiance évoquée plus haut passe par là !

8.4.4 *Recommandation*

La Commission des finances dans sa très grande majorité et au vu de ce qui précède vous recommande de voter positivement ce projet de loi.

9. Les décisions et votes

Il est rappelé, concernant la modification de la loi sur la cour des comptes, que la commission a, en conséquence, décidé de modifier l'article 42, alinéa 2, après le vote populaire. En effet, il n'est pas possible de modifier la loi sur la cour des comptes alors qu'elle n'est pas adoptée par le souverain. Après ce fastidieux travail la commission décide de passer au vote d'entrée en matière.

9.1 Vote d'entrée en matière

L'entrée en matière du projet de loi 9011 **est acceptée par:**

Oui : 9 (2 R, 1 PDC, 2 L, 1 UDC, 3 S) **Non :** 2 (2 AdG) **Abst :** –

9.2 Vote article par article

Article 1

Oui : 9 (2 R, 1 PDC, 2 L, 1 UDC, 3 S) Non : 1 (1 AdG) Abst : –

Article 2

Oui : 9 (2 R, 1 PDC, 2 L, 1 UDC, 3 S) Non : 1 (1 AdG) Abst : –

Article 3

Oui : 9 (2 R, 1 PDC, 2 L, 1 UDC, 3 S) Non : 1 (1 AdG) Abst : –

Article 4

Oui : 8 (2 R, 1 PDC, 2 L, 1 UDC, 2 S) Non : 2 (2 AdG) Abst : 1 (1 S)

Article 5

Oui : 9 (2 R, 1 PDC, 2 L, 1 UDC, 3 S) Non : 2 (2 AdG) Abst : –

Article 6

Oui : 8 (2 R, 1 PDC, 2 L, 1 UDC, 2 S) Non : 2 (2 AdG) Abst : 1 (1 S)

Article 7

Oui : 9 (2 R, 1 PDC, 2 L, 1 UDC, 3 S) Non : 2 (2 AdG) Abst : –

Article 8

Oui : 8 (2 R, 1 PDC, 2 L, 1 UDC, 2 S) Non : 2 (2 AdG) Abst : 1 (1 S)

Article 9

Oui : 8 (2 R, 1 PDC, 2 L, 1 UDC, 2 S) Non : 2 (2 AdG) Abst : 1 (1 S)

Article 10

Oui : 9 (2 R, 1 PDC, 2 L, 1 UDC, 3 S) Non : 2 (2 AdG) Abst : –

Article 11

Oui : 8 (2 R, 1 PDC, 2 L, 1 UDC, 2 S) Non : 2 (2 AdG) Abst : 1 (1 S)

Article 12

Oui : 9 (2 R, 1 PDC, 2 L, 1 UDC, 3 S) Non : 2 (2 AdG) Abst : –

Article 13

Oui : 8 (2 R, 1 PDC, 2 L, 1 UDC, 2 S) Non : 2 (2 AdG) Abst : 1 (1 S)

Article 14

Oui : 9 (2 R, 1 PDC, 2 L, 1 UDC, 3 S) Non : 2 (2 AdG) Abst : –

Article 15

Oui : 9 (2 R, 1 PDC, 3 L, 1 UDC, 2 S) Non : 2 (2 AdG) Abst : 1 (1 S)

Article 16

Oui : 9 (2 R, 1 PDC, 3 L, 1 UDC, 2 S) Non : 2 (2 AdG) Abst : 1 (1 S)

Article 17

Oui : 10 (2 R, 1 PDC, 3 L, 1 UDC, 3 S) Non : 2 (2 AdG) Abst : –

Article 18

Oui : 10 (2 R, 1 PDC, 3 L, 1 UDC, 3 S) Non : 2 (2 AdG) Abst : –

Article 19

Oui : 9 (2 R, 1 PDC, 3 L, 1 UDC, 2 S) Non : 3 (2 AdG, 1 S) Abst : –

Article 20

Oui : 10 (2 R, 1 PDC, 3 L, 1 UDC, 3 S) Non : 2 (2 AdG) Abst : –

Article 21

Oui : 9 (2 R, 1 PDC, 3 L, 1 UDC, 2 S) Non : 2 (2 AdG) Abst : 1 (1 S)

Article 22

Oui : 10 (2 R, 1 PDC, 3 L, 1 UDC, 3 S) Non : 2 (2 AdG) Abst : –

Article 23

Oui : 10 (2 R, 1 PDC, 3 L, 1 UDC, 3 S) Non : 2 (2 AdG) Abst : –

Article 24

Oui : 10 (2 R, 1 PDC, 3 L, 1 UDC, 3 S) Non : 2 (2 AdG) Abst : –

Article 25

Oui : 10 (2 R, 1 PDC, 3 L, 1 UDC, 3 S) Non : 2 (2 AdG) Abst : –

Article 26

Oui : 9 (2 R, 1 PDC, 3 L, 1 UDC, 2 S) Non : 2 (2 AdG) Abst : 1 (1 S)

Article 27

Oui : 9 (2 R, 1 PDC, 3 L, 1 UDC, 2 S) Non : 2 (2 AdG) Abst : 1 (1 S)

Article 28

Oui : 10 (2 R, 1 PDC, 3 L, 1 UDC, 3 S) Non : 2 (2 AdG) Abst : –

Article 29

Oui : 10 (2 R, 1 PDC, 3 L, 1 UDC, 3 S) Non : 2 (2 AdG) Abst : –

Article 30

Oui : 9 (2 R, 1 PDC, 3 L, 1 UDC, 2 S) Non : 2 (2 AdG) Abst : 1 (1 S)

Article 31

Oui : 9 (2 R, 1 PDC, 3 L, 1 UDC, 2 S) Non : 2 (2 AdG) Abst : 1 (1 S)

Article 32

Oui : 9 (2 R, 1 PDC, 3 L, 1 UDC, 2 S) Non : 2 (2 AdG) Abst : 1 (1 S)

Article 33

Oui : 9 (2 R, 1 PDC, 3 L, 1 UDC, 2 S) Non : 2 (2 AdG) Abst : 1 (1 S)

Article 34

Oui : 9 (2 R, 1 PDC, 3 L, 1 UDC, 2 S) Non : 2 (2 AdG) Abst : 1 (1 S)

Article 35

Oui : 9 (2 R, 1 PDC, 3 L, 1 UDC, 2 S) Non : 2 (2 AdG) Abst : 1 (1 S)

Article 36

Oui : 9 (2 R, 1 PDC, 3 L, 1 UDC, 2 S) Non : 2 (2 AdG) Abst : 1 (1 S)

Article 37

Oui : 9 (2 R, 1 PDC, 3 L, 1 UDC, 2 S) Non : 2 (2 AdG) Abst : 1 (1 S)

9.3 Vote de modification du titre de la loi

Nouveau titre

PL 9011 « sur les indemnités et les aides financières ».

Le changement de titre du projet de loi 9011, **est accepté par:**

Oui : 8 (2 S, 1 Ve, 2 R, 1 PDC, 1 L, 1 UDC) Non : 2 (2 AdG) Abst: 0

9.4 Vote d'ensemble

Le projet de loi 9011, **est acceptée par:**

Pour: 13 (3S, 2Ve, 2R, 2PDC, 3L, 1UDC) **Contre: 2** (2AdG) **Abst: 0**

10. Annexes

- Annexe 1 : Note de l'ICF sur le projet de loi 9011.
- Annexe 2 : Département des finances ; cellule d'expertise financière : « Problématique TVA et contrats de prestations ».
- Annexe 3 : Questionnaire pour les institutions.
- Annexe 4 : Synthèse des réponses à la question N° 6.
- Annexe 5 : Département des finances ; secrétariat général ; service juridique. Avis sur la question des recours.
- Annexe 6 : Avis de droit de M^c Monfrini.
- Annexe 7 : Projet de loi 9011 original et exposé des motifs.
- Annexe 8 : Tableaux statistiques élaborés par M. Renaud Gautier.
- Annexe 9 : Schéma, rapport Brutsch.

Projet de loi (9011)

sur les indemnités et les aides financières

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

Chapitre I Buts, champ d'application et définitions

Art. 1 Buts

¹La présente loi vise à garantir que les indemnités et les aides financières cantonales soient :

- a) propres à atteindre leurs objectifs de manière économique et efficace;
- b) allouées selon des principes uniformes;
- c) adaptées aux possibilités financières du canton.
- d) conformes à la répartition des tâches et des charges établie entre les collectivités publiques;
- e) conformes au principe de la transparence de leur octroi, leur utilisation et leur contrôle.

² Elle définit les principes applicables en matière de législation et fixe des prescriptions directement applicables aux indemnités et aux aides financières versées par le canton.

Art. 2 Définitions

¹ Sont des aides financières les avantages pécuniaires ou monnayables accordés à des bénéficiaires étrangers à l'administration cantonale aux fins d'assurer ou de promouvoir la réalisation de tâches d'intérêt public que l'allocataire s'est librement décidé d'assumer.

² Sont des indemnités les prestations accordées à des tiers étrangers à l'administration cantonale pour atténuer ou compenser des charges financières découlant de tâches prescrites ou déléguées par le droit cantonal.

³ Les aides financières sont toujours octroyées pour une durée limitée sans toutefois dépasser quatre ans. Elles peuvent être renouvelées.

⁴ Le Conseil d'Etat tient l'inventaire exhaustif des indemnités et des aides financières cantonales allouées en distinguant entre les aides financières et les indemnités.

Art. 3 Forme des indemnités et des aides financières

Les indemnités et les aides financières prennent notamment les formes suivantes : prestations pécuniaires à fonds perdu, conditions préférentielles accordées lors de prêts, cautionnements, prestations en nature, services accordés à titre gracieux ou à des conditions avantageuses.

Art. 4 Exception au champ d'application

La présente loi s'applique à toutes les indemnités et les aides financières octroyées par le canton, à l'exception notamment des prestations suivantes :

- a) les prestations individuelles découlant de l'aide sociale;
- b) les sommes versées à titre de rémunération ou de couverture de frais à des personnes physiques ou morales;
- c) les prestations versées à des partis politiques et aux groupes parlementaires;
- d) les indemnités destinées à réparer les préjudices causés par l'Etat;
- e) les montants versés au titre de l'assistance juridique, les dépens et les indemnités en cas de non-lieu ou d'acquiescement ;
- f) les remises d'impôts, les facilités de paiement, les exonérations et autres privilèges fiscaux;
- g) les parts d'impôts, de taxes et d'amendes revenant aux communes;
- h) les montants versés dans le cadre de la péréquation financière intercantonale;
- i) les indemnités et les aides financières fixées de manière impérative par le droit fédéral et les participations fixées dans le cadre d'accords internationaux ou intercantonaux;
- j) les prix destinés à récompenser des œuvres, des projets ou des ouvrages sélectionnés à la suite d'un concours;
- k) les participations au capital de personnes morales;
- l) les pures redistributions de sommes versées par des tiers;
- m) les contributions financées exclusivement par des tiers;
- n) les prestations de l'Etat facturées au-dessous du prix coûtant.

Chapitre II Principes

Art. 5 Principes d'octroi

¹ Dans l'élaboration, l'adoption, la promulgation ou la révision d'actes normatifs régissant les indemnités et les aides financières, le Grand Conseil, le Conseil d'Etat et l'administration se conforment aux principes définis dans le présent chapitre.

² L'octroi des indemnités et des aides financières doit répondre aux principes de la légalité, de l'opportunité et de la subsidiarité.

³ Sauf exception contenue dans une loi spéciale, la présente loi ne donne aucun droit à une aide financière cantonale.

Art. 6 **Légalité**

¹ La base légale mentionne les conditions de l'octroi, notamment le but, la nature, la durée et le montant des indemnités et des aides financières cantonales.

² Toutefois, les indemnités et les aides financières uniques d'un montant inférieur à 125'000 francs ou périodiques d'un montant annuel inférieur à 60'000 francs, dont la durée d'octroi ne dépasse pas quatre ans, peuvent être accordées par le Conseil d'Etat par voie d'arrêt.

Art. 7 **Opportunité**

¹ Une indemnité ou une aide financière est opportune lorsque :

- a) la tâche pour laquelle elle est prévue répond à l'intérêt public;
- b) elle s'insère dans le cadre de la politique financière de l'Etat;
- c) ses répercussions financières ont été déterminées ;

² En outre, des dispositions légales prévoyant des aides financières ne peuvent être édictées que si :

- a) la tâche ne pourrait être exécutée sans aide financière et
- b) le requérant démontre qu'il fournit une prestation personnelle supportable et tire pleinement parti de ses propres ressources et des autres sources de financement à sa disposition.

³ Des dispositions légales prévoyant des indemnités ne peuvent être édictées que si :

- a) son bénéficiaire n'a pas un intérêt personnel prépondérant à l'exécution de la tâche;
- b) l'on ne saurait exiger de ceux à qui incombe la tâche qu'ils supportent eux-mêmes la totalité des charges;
- c) les avantages découlant de l'accomplissement de la tâche ne compensent pas la totalité des charges.

Art. 8 **Subsidiarité**

Les indemnités et les aides financières répondent au principe de subsidiarité lorsque :

- a) d'autres formes d'action de l'Etat plus appropriées ne peuvent être envisagées;

- b) l'indemnité ou l'aide financière répond à une répartition des tâches et des charges établie entre les collectivités publiques;
- c) la tâche ne peut être accomplie d'une manière plus simple, plus efficace ou plus rationnelle.

Art. 9 Absence de droit aux aides financières

La présente loi n'institue pas de droit à l'obtention d'aides financières.

Chapitre III Conditions d'octroi

Art. 10 Base légale

L'octroi d'une indemnité ou d'une aide financière est conditionné à l'existence d'une base légale, au sens des articles 5 et suivants.

Art. 11 Contrat de droit public, décision, instances compétentes et procédure

¹ Les aides financières sont octroyées sous forme d'un contrat écrit de droit public ou d'une décision.

² L'octroi d'indemnités revêt la forme d'un contrat écrit de droit public. Elles peuvent être accordées par une décision lorsque la loi le permet et que l'accomplissement des tâches est garanti.

³ Le rejet d'une demande fait l'objet d'une décision.

⁴ Lorsqu'une indemnité ou une aide financière fait l'objet d'un contrat de droit public, le Conseil d'Etat élabore un projet de loi portant approbation du contrat qu'il a adopté. Le Grand Conseil vote la loi. Le Conseil d'Etat ratifie le contrat, par voie d'arrêté, suite à l'adoption et l'entrée en vigueur de la loi.

Art. 12 Forme de la demande

¹ Les indemnités et les aides financières ne sont octroyées que sur requête écrite formée auprès du département concerné.

² La requête doit être dûment motivée et accompagnée des pièces justificatives nécessaires.

³ Le requérant doit présenter ou tenir à disposition, notamment :

- a) un budget et ses derniers comptes révisés, établis conformément aux dispositions de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat, du 7 octobre 1993, en particulier aux normes comptables visées à son article 1 ou, à défaut, à la recommandation comptable Swiss GAAP RPC 21.

- b) un document énumérant toutes les indemnités et les aides financières qu'il perçoit ;
- c) son organigramme, son système salarial et ses conditions de travail ;
- d) tous autres renseignements requis par l'autorité compétente.

Art. 13 Évaluation préalable

Quelle que soit la forme qu'elles revêtent au sens de l'article 3, les indemnités et les aides financières font l'objet d'une évaluation, en termes de coûts totaux, avant leur octroi.

Art. 14 Garanties de la part du bénéficiaire

¹ Le requérant doit démontrer qu'il tire pleinement parti de ses propres ressources, ainsi que des autres indemnités et aides financières déjà accordées.

² Le requérant doit démontrer que d'une part il remplit les conditions légales et que d'autre part, il offre la garantie d'accomplir correctement la tâche et d'en remplir toutes les conditions et charges.

³ Il doit s'engager à être le bénéficiaire direct de l'indemnité ou de l'aide financière.

⁴ Les obligations définies à l'alinéa 2 subsistent même après l'octroi de l'indemnité ou de l'aide financière de manière à ce que le département compétent puisse opérer les contrôles nécessaires et élucider les cas de restitution.

Art. 15 Charges et conditions

L'autorité compétente détermine les charges et les conditions permettant de garantir que l'indemnité ou l'aide financière sera utilisée conformément au but visé et que la tâche sera accomplie de manière économique et efficace.

Art. 16 Modifications

Des modifications génératrices de frais supplémentaires ne peuvent être apportées aux projets faisant l'objet d'une indemnité ou d'une aide financière qu'avec l'accord préalable de l'autorité compétente.

Art. 17 Restitution des montants non dépensés

¹ Les montants non dépensés après détermination du résultat comptable établi selon les dispositions et les normes visées à l'article 12, alinéa 3, lettre a) ne peuvent pas être thésaurisés par l'entité. Ils sont restituables à l'Etat selon des modalités à définir. Le Conseil d'Etat fixe, en particulier, un délai à l'entité pour la restitution des montants non dépensés. Au surplus, les articles 28, alinéa 2 et 29 sont applicables.

² Restent réservées des dispositions du droit cantonal ou un accord spécifique (contrat de prestations ou analogue) visant notamment à encourager la recherche de fonds privés, une répartition du résultat entre l'entité et l'Etat, la constitution d'une réserve pour déficits futurs.

Chapitre IV Modalités d'octroi

Art. 18 Limitation de la durée d'octroi

Les aides financières sont octroyées pour une durée limitée qui ne peut excéder quatre ans. Elles peuvent être renouvelées.

Art. 19 Indexation et intérêts

Sauf disposition légale expresse prévoyant le contraire, les indemnités et les aides financières ne sont pas indexées, ni ne donnent lieu au paiement d'intérêts moratoires.

Art. 20 Contrats

La validité des contrats de droit public est subordonnée au respect de la forme écrite.

Art. 21 Contenu minimum du contrat de droit public et de la décision

Outre les mentions prévues par la présente loi, l'autorité compétente indique notamment, dans le contrat de droit public ou la décision :

- la base légale, le but et les objectifs visés, le bénéficiaire, la catégorie, la forme, la durée et le montant de l'indemnité ou de l'aide financière;
- les prestations offertes par le bénéficiaire et les conditions des modifications éventuelles de celles-ci;
- les obligations contractuelles, les conditions et les charges et, le cas échéant, les indicateurs de performance permettant de garantir que la prestation soit utilisée conformément aux exigences de la présente loi;
- le nombre et l'échéance des versements;

- d) le moment à partir duquel l'acte déploie ses effets, les conditions de sa révocation ou de sa résiliation et les voies de droit.

Chapitre V Garantie de l'utilisation conforme à l'affectation

Art. 22 Contrôle périodique de l'accomplissement des tâches

¹ Le département concerné s'assure que le bénéficiaire exécute la tâche conformément aux conditions légales, aux objectifs fixés et au contrat de droit public ou à la décision.

² Périodiquement, mais au moins une fois tous les quatre ans, les aides financières et les indemnités sont examinées par les départements concernés sous l'angle notamment de leur nécessité, leur utilité, leur efficacité, leur efficience et de leur opportunité.

³ Le Conseil d'Etat soumet sans délai au Grand Conseil les résultats des contrôles périodiques effectués par les départements; ce dernier propose, le cas échéant, l'adaptation ou la suppression des indemnités et des aides financières dans le cadre de la loi budgétaire annuelle.

Art. 23 Révocation, résiliation et restitution de l'indemnité ou de l'aide financière

¹ L'autorité compétente révoque la décision d'octroi, résilie le contrat de droit public, réduit le montant de l'indemnité ou de l'aide financière octroyée et en exige la restitution totale ou partielle lorsque :

- a) l'indemnité ou l'aide financière n'est pas utilisée en conformité de l'affectation prévue ;
- b) le bénéficiaire n'accomplit pas ou accomplit incorrectement sa tâche en dépit d'une mise en demeure ;
- c) l'indemnité ou l'aide financière a été indûment promise ou versée, soit en violation du droit, soit sur la base d'un état de fait inexact ou incomplet.

² Lorsqu'un bien immobilier ou mobilier, affecté à une tâche faisant l'objet d'une indemnité ou d'une aide financière, est désaffecté ou aliéné, l'autorité compétente est en droit d'exiger la restitution totale ou partielle de l'indemnité ou de l'aide financière. Le montant à restituer est réduit proportionnellement à la durée de l'utilisation du bien conformément à l'affectation prévue.

³ Quel qu'en soit le motif, la restitution est grevée d'un intérêt annuel de 5% à compter de la naissance du droit à la restitution.

Art. 24 Abrogation ou modification de loi

Le cas échéant, le Grand Conseil, dans les cas visés aux alinéas 1 et 2 de l'article 23, abroge ou modifie la loi fondant l'indemnité ou l'aide financière.

Chapitre VI Relation avec le vote du budget, naissance et exigibilité de la créance et absence de droits acquis

Art. 25 Relation avec le vote du budget

¹ Les indemnités et les aides financières octroyées par des lois, des décisions et des contrats de droit public ne sont valables qu'à la condition et dans la mesure de l'autorisation de dépense octroyée par le Grand Conseil au Conseil d'Etat, dans le cadre du vote du budget annuel.

² A moins que la loi fondant l'indemnité ou l'aide financière ne dispose expressément le contraire (loi spécifique), le montant de toute indemnité ou aide financière, inscrit au budget, peut être augmenté, diminué ou supprimé, à l'occasion du vote du budget annuel.

³ La loi, la décision ou le contrat de droit public précisent, dans l'une de leurs dispositions, que l'indemnité ou l'aide financière n'est accordée qu'à titre conditionnel, au sens de l'alinéa 1.

Art. 26 Naissance et exigibilité de la créance

¹ La créance d'un bénéficiaire d'une indemnité ou d'une aide financière naît lorsque :

- a) une loi fondant l'octroi d'une indemnité ou d'une aide financière, et répondant aux exigences de la présente loi, a été votée par le Grand Conseil et est entrée en vigueur et que,
- b) une autorisation de dépense, d'un montant déterminé dans le budget, a été accordée par le Grand Conseil au Conseil d'Etat, à l'occasion du vote annuel du budget, en relation avec la loi mentionnée sous lettre a), et que
- c) une décision a été notifiée ou un contrat de droit public a été approuvé et ratifié par les organes compétents et les conditions d'octroi de l'indemnité ou de l'aide financière sont réalisées.

² La créance ne devient exigible qu'aux conditions et dans les modalités fixées par le contrat de droit public ou la décision. L'article 66 de la loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985, demeure réservé.

Art. 27 Absence de droits acquis

Les lois, les décisions, les contrats de droit public et les montants inscrits au budget, relatifs à des indemnités ou des aides financières, ne confèrent à leur bénéficiaire aucun droit acquis. Demeurent réservées les dispositions spéciales, autorisées par la présente loi, figurant dans les lois, les contrats ou les décisions précités et stipulant expressément l'immutabilité de ceux-ci.

Chapitre VII Prescription

Art. 28 Prescription des créances et du droit au remboursement

¹ Les créances afférentes aux indemnités et aux aides financières se prescrivent par cinq ans à compter de leur naissance.

² Le droit à la restitution des indemnités et des aides financières se prescrit par cinq ans à compter du jour où l'autorité a eu connaissance des motifs de la restitution, mais au plus tard dix ans à compter de sa naissance.

³ Si le droit découle d'un acte punissable pour lequel le droit pénal suisse prévoit un délai de prescription plus long, ce dernier délai s'applique.

Art. 29 Interruption de la prescription

La prescription est interrompue par toute sommation de paiement formulée par écrit.

Chapitre VIII Dispositions pénales et dénonciation

Art. 30 Dispositions pénales : amendes

¹ Celui qui, intentionnellement ou par négligence grave, donne sur des faits importants des indications inexactes ou incomplètes, ou tait de tels faits, en vue d'obtenir une indemnité ou une aide financière, est puni d'une amende pouvant aller jusqu'à 50 000 francs.

² Si l'auteur du délit agit à son profit, l'amende peut s'élever à 100 000 francs au plus.

³ La restitution de toute ou partie de l'indemnité ou de l'aide financière sera en outre exigée.

⁴ L'instigation et la complicité sont punissables.

Art. 31 Dénonciation

En outre, les autorités compétentes dénoncent à la juridiction pénale ordinaire les actes qui leur paraissent constituer une infraction au code pénal suisse.

Chapitre IX Autorités compétentes et voies de droit

Art. 32 Autorités compétentes

¹ Le Conseil d'Etat est compétent pour résilier les contrats de droit public par voie d'arrêté. La révocation des décisions appartient aux départements. Chacune de ces autorités ordonnera la restitution des indemnités et des aides financières.

² Les départements sont compétents pour prononcer les sanctions relevant du droit pénal administratif.

Art. 33 Voies de droit

¹ Les décisions des départements sont susceptibles de recours conformément aux dispositions de la loi sur la procédure administrative.

² Lorsque le recours au Tribunal administratif n'est pas recevable, conformément à l'article 56 B, alinéa 3, lettre a) de la loi sur l'organisation judiciaire, du 22 novembre 1941, les décisions des départements sont définitives.

Chapitre X Dispositions finales

Art. 34 Rapport avec les dispositions spéciales

¹ Dès son entrée en vigueur, la présente loi s'applique à l'ensemble des indemnités et des aides financières cantonales existantes.

² Les dispositions légales qui sont en contradiction avec la présente loi, lors de son entrée en vigueur, doivent être adaptées d'ici au 1^{er} janvier 2008.

Art. 35 Dispositions transitoires

¹ Les demandes d'indemnités et d'aides financières en cours lors de l'entrée en vigueur de la présente loi sont soumises au nouveau droit.

² Les contrats conclus et les décisions prises avant l'entrée en vigueur du nouveau droit doivent être adaptés pour autant et dès que les règles qui les régissent le permettent.

Art. 36 **Entrée en vigueur**

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

Art. 37 **Modifications à d'autres lois**

¹ La loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève, du 7 octobre 1993 (D 1 05), est modifiée comme suit:

Section 3 **Les subventions (nouvelle teneur)****Art. 35, al. 2 et 3 (nouvelle teneur)**

² Les allocations à des tiers sont soumises à la présente loi. Les indemnités et les aides financières sont régies par la loi sur les indemnités et les aides financières, du (à compléter), ainsi que par la présente loi, à l'exception de ses articles 36 à 42.

³ Les allocations à des tiers prennent notamment les formes suivantes: prestations pécuniaires à fonds perdu, conditions préférentielles accordées lors de prêts, cautionnements, prestations en nature, services accordés à titre gracieux ou à des conditions avantageuses.

Art. 36 **Conditions (nouvelle teneur)**

¹ Les allocations à des tiers versées par l'Etat sont subordonnées à l'existence d'une base légale.

² L'inscription d'un montant au budget ne donne pas un droit automatique au versement d'une allocation à des tiers si les conditions fixées à son octroi ne sont pas réalisées.

³ Les montants non dépensés après détermination du résultat comptable établi selon les normes fixées à l'article 1 ne peuvent pas être thésaurisés par l'entité. Ils sont restituables à l'Etat selon des modalités à définir. Restent réservées des dispositions du droit cantonal ou un accord spécifique (contrat de prestations ou analogue) visant notamment à encourager la recherche de fonds privés, une répartition du résultat entre l'entité et l'Etat, la constitution d'une réserve pour déficits futurs.

Art. 37 **Montant de l'allocation à des tiers (nouvelle teneur)**

A moins qu'une loi spécifique n'en dispose autrement, le montant de toute allocation à des tiers peut être augmenté, diminué ou supprimé à l'occasion du vote du budget annuel.

Art. 39 Modifications (nouvelle teneur)

Des modifications importantes ou génératrices de frais supplémentaires ne peuvent être apportées aux projets d'allocations accordées à des tiers qu'avec l'accord de l'autorité compétente au niveau du département concerné.

Art. 40 Prescription (nouvelle teneur)

¹ Les créances afférentes à des allocations à des tiers se prescrivent par cinq ans.

² La prescription est interrompue par toute sommation de paiement formulée par écrit.

Art. 41 Intérêts (nouvelle teneur)

Les allocations à des tiers décalées dans le temps ne bénéficient pas d'intérêts moratoires.

Art. 42 Remboursement (nouvelle teneur)

Lorsque l'objectif visé par l'octroi d'une allocation à des tiers est modifié, l'Etat peut demander la rétrocession de tout ou partie de l'allocation versée.

* * *

² La loi sur les transports publics genevois, du 21 novembre 1975 (H 1 55) est modifiée comme suit :

Art. 28, al. 3 (nouvelle teneur)

³ L'Etat attribue aux TPG des indemnités (enveloppe budgétaire pluriannuelle) dont les tranches annuelles sont fixées dans la loi relative à l'approbation du contrat de prestations sur la base du plan financier pluriannuel annexé au contrat de prestations. La loi relative à l'approbation du contrat de prestations constitue une loi spécifique au sens de l'article 25, alinéa 2 de la loi sur les indemnités et les aides financières, du..... (à compléter).

Note de l'ICF sur le projet de loi 9011 sur les subventions

1

I Introduction

Ce projet de loi s'inscrit dans une logique de clarification des relations entre l'Etat de Genève et les entités subventionnées. Il vise à améliorer et compléter les dispositions relatives aux subventions contenues aux articles 35 à 42 de la LGAF d'une part et dans la loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques (D 1 10) d'autre part.

Nous sommes bien évidemment favorables à ce projet de loi dans la mesure où nous avons recommandé, notamment dans notre observation 4.5.5.2 du rapport No 03-07 sur le compte d'Etat 2002, la création d'une base légale spécifique et détaillée définissant les caractéristiques des subventions ainsi que les principes applicables en la matière. En effet, nous avons constaté qu'un certain nombre de dispositions importantes (notamment certaines notions présentes dans la loi fédérale ou dans des lois d'autres cantons sur les subventions) ne sont pas abordées de manière suffisamment explicite dans les bases légales cantonales actuelles.

Nous joignons à la présente notre observation 4.5.5.2 du rapport No 03-07.

II Objectif visé par le projet de loi

A la lecture de ce projet de loi et de son exposé des motifs, il apparaît que les idées forces de ce projet de loi sont :

- ⇒ Définir clairement la notion de subvention (chapitre 1);
- ⇒ Fixer les principes, les conditions et les modalités applicables pour l'octroi des subventions (chapitres 2 à 4);
- ⇒ Définir les contrôles nécessaires pour s'assurer de la bonne exécution de la tâche subventionnée (chapitre 5).

L'objectif sous-jacent de ce projet de loi est de fournir à l'Etat les moyens nécessaires pour s'assurer que chaque subvention allouée est utilisée conformément au but visé et que la tâche effectuée par le bénéficiaire de la subvention est accomplie de manière économique et efficace. Précisons que ces dernières conditions figurent déjà dans les bases légales cantonales; cependant il faut constater qu'elles ne sont pas respectées ou tout du moins qu'il est à l'heure actuelle très difficile de savoir si elles sont respectées. En effet, les systèmes de gestion en place dans les entités subventionnées n'ont (en général) pas les caractéristiques suffisantes pour réaliser un contrôle permettant de s'assurer que les conditions d'utilisation efficiente et efficace de la subvention sont remplies.

Selon nous, c'est avant tout l'absence de contrats de prestations qui rend un tel contrôle extrêmement complexe, voire impossible. Il sied de souligner que par contrat de prestations, nous entendons tout document ayant pour but d'explicitier ce qu'attend le subventionneur du subventionné et ce sans égard à sa forme juridique.

III *Nécessité de mettre en place un système de "contractualisation"*

(NB : Par système de "contractualisation" nous entendons une *explicitation formalisée des engagements réciproques entre subventionneur et subventionné par contrat ou autres modalités.*)

Les considérations qui précèdent nous amènent à la question suivante : est-ce que le projet de loi prévoit la mise en place des dispositifs qui permettent de s'assurer **relativement facilement et à peu de frais** de la bonne exécution des tâches subventionnées ?

A notre avis, ce projet de loi améliore sensiblement la situation actuelle car il intègre notamment la notion de "contrat de droit public" ou de "décision" d'octroi de subvention (art. 18), il prévoit également que l'autorité compétente détermine les "charges et conditions" devant être respectées afin de garantir la bonne utilisation de la subvention (art. 14). Néanmoins, nous sommes d'avis que le projet de loi ne précise pas suffisamment d'une part, le contenu de ces contrats (art. 19) et, d'autre part le mode de contrôle de l'exécution des contrats (art. 20).

Or, afin que le contrôle de l'exécution des tâches/prestations subventionnées soit faisable de manière aisée, il est nécessaire, selon nous, que le contrat (ou la décision) explicite clairement les engagements réciproques des parties : soit d'une part, les moyens que fournit le subventionneur et, d'autre part, les prestations/tâches que doit fournir le subventionné. De plus, afin de permettre un contrôle **simple et rapide** par les autorités compétentes, chaque prestation ou groupe de prestations devra être déclinée en objectifs mesurables. Avec un tel système il sera aisé de répondre à la question de savoir si les objectifs prévus dans le contrat (ou la décision) ont été atteints et ainsi déterminer si la tâche subventionnée a été ou non correctement exécutée (art. 20, al.1).

A ce stade, nous souhaitons insister sur le fait que le niveau de détail des contrats et la complexité des instruments de gestion existants chez le subventionné devra être fonction de l'importance de la subvention versée, de la taille et de l'organisation en place dans l'entité bénéficiaire (il n'est naturellement pas question de demander à une petite association de développer ad hoc un système de gestion complexe pour une subvention de quelques milliers de francs)¹.

Enfin, l'examen de la fiabilité des informations fournies par les entités subventionnées sur l'exécution de la tâche (pertinence des indicateurs, fiabilité des chiffres publiés, etc.) sera réalisé de manière ponctuelle par des organes de contrôle tels que l'ICF (en référence à l'art. 20, al.2).

En résumé, il s'agit de mettre en place un "système de contractualisation" qui doit permettre de clarifier, en les formalisant, les engagements réciproques des deux parties, dans le but d'améliorer l'efficacité et l'efficience de l'exécution de la tâche subventionnée et d'en permettre un contrôle peu coûteux mais néanmoins efficace.

Dans le chapitre qui suit, nous faisons ressortir plus en détail les points sur lesquels le projet de loi pourrait être amélioré.

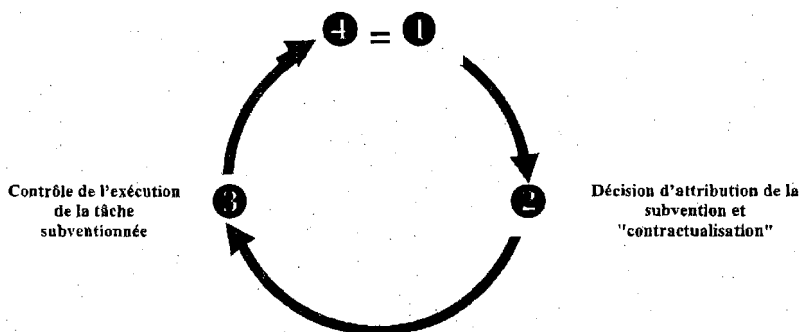
¹ En revanche, le système de gestion qui doit être présent dans un établissement subventionné à hauteur de dizaines, voire de centaines de millions de francs devrait être beaucoup plus sophistiqué car destiné à répondre à des besoins de gestion bien plus complexes. Concernant la mise en place d'outils de gestion, nous vous invitons à vous référer à notre "guide pour la mise en place d'un système de gestion" envoyé en décembre 2003 à votre commission.

IV *Processus d'allocation d'une subvention et contractualisation*

Ci-après, nous reprenons certains chapitres du projet de loi en regard des différentes étapes du processus d'allocation d'une subvention et proposons quelques améliorations. Ces étapes sont :

1. Evaluation de l'opportunité et de la pertinence de l'allocation de la subvention
2. Décision d'attribution de la subvention et "contractualisation"
3. Contrôle de l'exécution de la tâche subventionnée
4. Evaluation de l'opportunité et de la pertinence du renouvellement de l'allocation de la subvention.

Evaluation de l'opportunité et de la pertinence de l'allocation ou du renouvellement de la subvention



1. Evaluation de l'opportunité et de la pertinence de l'allocation de la subvention

Cette étape correspond au chapitre 2 du PL qui définit notamment les principes de légalité, d'opportunité et de subsidiarité auxquels doivent répondre les subventions.

Proposition d'amélioration :

L'article 6, alinéa 2 qui prévoit que « *Les subventions uniques d'un montant inférieur à 50'000 francs ou périodiques d'un montant annuel inférieur à 10'000 francs peuvent être instituées par l'autorité compétente en l'absence de base légale* » n'est à nos yeux pas compatible avec la LGAF qui prévoit à son article 5 que toute dépense de l'Etat doit avoir une base légale. L'intention des auteurs de ce projet de loi était probablement de dire que les subventions répondant aux critères mentionnés ne nécessitent pas l'approbation d'un projet de loi spécifique, la loi budgétaire annuelle étant une base légale suffisante. A notre avis, il s'agirait donc de modifier cet article en précisant ce point.

Note de l'ICF sur le projet de loi 9011 sur les subventions

4

2. Décision d'attribution de la subvention et "contractualisation"

Cette étape correspond au chapitre 3 et 4 du PL qui définissent les conditions et les modalités d'octroi des subventions.

Proposition d'amélioration principale :

Les articles 18 et 19 du projet de loi traitent de la forme juridique et du contenu du document qui lie le subventionneur et le subventionné ("contrat de droit public" ou "décision"), tandis que l'article 14 prévoit que l'autorité compétente détermine les "charges et conditions" devant être respectées afin de garantir la bonne utilisation de la subvention. Comme nous le mentionnons supra, nous sommes d'avis que le texte de la loi (et/ou d'un règlement) devrait être plus explicite sur le contenu des contrats. En effet, au-delà de la nature juridique liant les deux parties, tout contrat doit contenir les éléments principaux permettant de mesurer de manière aisée son degré d'exécution ou son respect par le subventionné. Il devrait donc figurer de manière explicite, dans le contrat ou la décision :

- les prestations que l'entité va devoir fournir en contrepartie de la subvention,
- les attentes des autorités qui ont accordés la subvention en termes d'objectifs stratégiques et opérationnels (ce qui implique également de préciser des valeurs-cibles à atteindre),
- les moyens qui seront utilisés pour mesurer les résultats (ce qui implique de convenir d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs tout en veillant à en limiter le nombre au strict nécessaire),
- les moyens qui seront utilisés pour communiquer les résultats.

Pour que ces éléments figurent obligatoirement dans le contrat ou la décision, ils devraient être prévus déjà dans la loi. Selon nous, il serait pertinent de reformuler et de compléter les articles 14 et 19 du projet de loi. En premier lieu, il serait plus judicieux de traiter du contenu du « contrat » dans un seul article, dès lors nous proposons de supprimer l'article 14. En deuxième lieu, il s'agit de rajouter à l'article 19 un nouvel alinéa 3 qui pourrait être libellé de la façon suivante :

« Le contrat ou la décision précise notamment la mission du bénéficiaire de la subvention, les prestations qu'il s'engage à fournir, les objectifs quantitatifs et qualitatifs attendus, les indicateurs de performance permettant d'évaluer le respect des objectifs et ce, afin de garantir que la subvention sera utilisée conformément au but visé et que la tâche sera accomplie de manière économique et efficace. »

Autres propositions d'améliorations :

- S'agissant de la thésaurisation des subventions le PL traite ce point dans ses articles 7d et 13 de la manière suivante : "le requérant tire pleinement partie de ses propres ressources ainsi que d'autres subventions déjà accordées". L'interdiction de thésaurisation n'est pas spécifiquement prévue comme c'est actuellement le cas dans la LGAF, à l'alinéa 4 de l'article 36. Nous sommes d'avis que pour lever toute ambiguïté, cette disposition devrait être reprise dans la loi sur les subventions.
- L'article 11 prévoit que le requérant doit fournir un certain nombre de documents comptables et financiers. Sur ce point, nous sommes d'avis que l'Etat devrait imposer par voie de règlement des normes minimums de présentation des états financiers.
- Dans les conditions d'octroi figure à l'article 12 l'obligation d'évaluer la valeur économique de la subvention avant son octroi. Cette notion de "valeur économique" ne nous semble pas suffisamment explicite et mériterait d'être précisée ou formulée différemment.

Note de l'ICF sur le projet de loi 9011 sur les subventions

5

2. Décision d'attribution de la subvention et "contractualisation" (suite)

- L'article 18, alinéa 2 définit la forme juridique que doit revêtir l'octroi d'une aide financière en fonction d'un critère applicable uniquement aux subventions de fonctionnement (en effet, selon cet article, une "aide financière est accordée par contrat de droit public dès que son montant représente 50% ou plus du budget du bénéficiaire"). Ainsi, cet article ne traite pas des critères applicables aux subventions d'investissements. Selon nous, il s'agirait de prévoir dans cet article un critère applicable aux subventions d'investissements (un montant minimum par exemple).
- Le PL ne traite pas du mode de paiement des subventions. Selon nous, il serait pertinent de préciser que les subventions accordées sont versées par l'Etat en fonction des besoins de trésorerie des subventionnés, et non en fonction du montant prévu au budget; ce dernier étant à considérer comme un plafond.

3. Contrôle de l'exécution de la tâche subventionnée

Cette étape figure au chapitre 5 du projet de loi et notamment à l'article 20, alinéa 1 qui prévoit que « le département concerné s'assure que le bénéficiaire exécute la tâche conformément aux dispositions légales. »

Propositions d'améliorations :

Selon nous cette disposition pourrait être améliorée en explicitant clairement à l'article 20 de la loi que le département concerné s'assure que le bénéficiaire exécute la tâche conformément aux dispositions légales mais également et surtout aux conditions fixées lors de l'octroi de la subvention ; conditions qui ont été retranscrites dans les contrats (ou les décisions). Une telle disposition a l'avantage d'obliger à définir clairement et au préalable (lors de la "contractualisation") sur quelles bases le département concerné évaluera l'accomplissement de la tâche subventionnée. Cela rendra cet examen relativement simple et facile à effectuer par la comparaison du "prévu" avec le "réalisé" et l'analyse des causes des écarts éventuels.

Dans ce contexte, rappelons que l'examen de la fiabilité des informations fournies par les entités subventionnées sur l'exécution de la tâche (indicateurs, chiffres publiés, etc.) sera réalisé de manière ponctuelle par des organes de contrôle tels que l'ICF (en référence à l'art. 20, al.2).

4. (1.) Evaluation de l'opportunité et de la pertinence du renouvellement de l'allocation de la subvention

Cette étape est bien entendu presque identique à l'étape 1 puisqu'il s'agit d'un processus itératif.

Nous n'avons pas de commentaires particuliers sur cette étape.



Departement des finances
Cellule d'expertise financière

République et
Canton de Genève



Problématique TVA et contrats de prestations

Note technique à la Commission des finances

1. Préambule

Le département des finances fait suite à une remarque de Mme Fehlmann-Rielle dans le cadre du projet de loi sur les subventions et plus particulièrement de la problématique TVA en relation avec les contrats de prestations du milieu associatif. Vous trouverez ci-dessous au point deux une réponse concernant la problématique précise des contrats de prestations ainsi qu'au point trois les principes TVA généraux applicables aux collectivités publiques.

2. Problématique TVA dans le cadre des contrats de prestations

Il faut savoir que la conclusion d'un contrat de prestations n'a aucun effet particulier à l'égard des conditions d'assujettissement ainsi que du chiffre d'affaire imposable. En effet, à prestations et structures égales un contrat de prestations ne fait que formaliser un subventionnement de l'Etat de Genève à l'égard d'une entité¹. Toutefois, il est à relever que tout subventionnement d'une entité assujettie entraîne une réduction proportionnelle de la déduction de l'impôt préalable².

Lors de la mise en place de contrats de prestations, il s'agira néanmoins d'être très attentifs en cas de modification des prestations fournies par l'entité ou encore de changement de structure et plus particulièrement aux éléments suivants :

- Si le contrat de prestations prévoit une modification des activités de l'entité dont le chiffre d'affaires est imposable ;
- Si une tâche de puissance publique est déléguée sans base légale ou sans droit de l'autorité délégataire de rendre une décision administrative ;
- Dans le cas d'autonomisation de service de l'Administration, si des prestations internes et préalablement non imposables deviennent soumises à l'impôt (prestations analogues à des tiers supérieures à 50%) ;
- Modification du type de subventionnement (affectation d'une subvention à un objet particulier ou notion d'enveloppe budgétaire) qui peut avoir un effet sur la réduction de la déduction de l'impôt préalable.

Il faut noter que l'obligation d'assujettissement de certaines entités est peut-être antérieure à la conclusion d'un contrat de prestations mais que ce dernier ne fait que mettre en lumière une problématique non analysée jusqu'alors.

En raison des éventuelles conséquences en terme de TVA dues à une modification des prestations ou à des changements de structures, et au vu de la complexité de la pratique en la matière, une analyse de la situation TVA devra être établie en parallèle avec la mise en place d'un contrat de prestations.

¹ Art. 33 alinéa 6 de la LTVA : "Ne font pas partie de la contre-prestation : [...] b. les subventions et autres contributions publiques, même lorsqu'elles sont versées sur la base d'un mandat de prestations"

² Art. 38 alinéa 8 de la LTVA : "Si l'assujetti reçoit des dons qui ne peuvent être considérés comme la contre-prestation d'une opération déterminée, il réduit proportionnellement l'impôt préalable. Il agit de même s'il reçoit des subventions ou d'autres contributions des pouvoirs publics."



Problématique TVA et contrats de prestations

Note technique à la Commission des finances

3. Règles TVA concernant les collectivités publiques (grands principes)

En premier lieu, il s'agit de déterminer les prestations imposables - ainsi que celles qui ne le sont pas - fournies par l'entité. La liste des prestations en principe (possibilité d'opter pour l'imposition) non imposables est constituée de la manière suivante :

- Les opérations exclues du champ de l'impôt (art.18 LTVA). Figurent notamment dans cette liste :
 - tous les soins et traitements médicaux dispensés dans le domaine de la médecine humaine,
 - les opérations réalisées par des institutions d'assistance sociale, d'aide sociale et de sécurité sociale (y compris les maisons de retraite, les EMS et les soins à domicile),
 - la promotion de la culture et de la formation des jeunes (moins de 25 ans),
 - l'éducation des enfants et des jeunes, l'enseignement, l'instruction, la formation continue et le recyclage professionnel,
 - les prestations culturelles lorsqu'elles sont fournies directement au public en échange d'une contre prestation déterminée,
- Les activités relevant de la puissance publique (art.23 al.1 LTVA). Sont considérées comme activités de puissance publique les tâches remplissant les trois conditions suivantes :
 - la collectivité publique délégante (Confédération, canton, commune) a elle-même la compétence juridique d'effectuer l'activité en exerçant la puissance publique,
 - la délégation du droit d'exercer la fonction à d'autres institutions de droit public, à des personnes ou des organismes privés est prévue par la loi,
 - les délégataires sont habilités à exiger, au moyen d'une décision au sens de l'art. 5 de la loi fédérale sur la procédure administrative ou des dispositions cantonales correspondantes prise en leur propre nom, non seulement les mesures nécessaires, mais également le paiement par le destinataire de la décision de la contre-prestation due (émolument ou contribution) ;
- Les subventions et autres contributions publiques, même lorsqu'elles sont versées sur la base d'un mandat de prestations (art.33 al.6 LTVA) à condition qu'il n'en résulte aucun échange de prestations³ (point 4.2 brochure "Collectivités publiques") ;
- Pour les agriculteurs, sylviculteurs et horticulteurs, la livraison de produits provenant de leur propre exploitation (art.25 al.1 let.b LTVA) ;

Une fois les prestations imposables déterminées, les services autonomes du canton, de même que les autres institutions de droit public ainsi que les personnes et les organismes chargés de tâches de droit public sont soumis à la TVA dans la mesure où trois conditions cumulatives sont remplies :

³ L'obtention de subventions et d'autres contributions des pouvoirs publics entraîne toutefois une réduction proportionnelle de la déduction de l'impôt préalable (art. 38 al. 8 LTVA).



Problématique TVA et contrats de prestations

Note technique à la Commission des finances

- Le service exerce une activité de type commercial (c'est à dire qui ne relève pas de la puissance publique). Sont qualifiés d'activités commerciales (art. 23 al. 2 LTVA) notamment :
 - la distribution d'eau et d'énergie,
 - le transport,
 - la vente de produits neufs,
 - l'exploitation de piscines et patinoires,
 - l'organisation d'expositions à caractère commercial,
 - les prestations des économats,
 - les opérations de mensuration cadastrale,
 - l'exploitation d'une cantine,
 - le traitement des eaux usées et la gestion des déchets,
 - par ailleurs toute une série d'autres prestations "analogues" peuvent également donner lieu à assujettissement tel que la construction, l'entretien, ou le nettoyage des routes, les travaux de comptabilité ou encore des travaux de photocopies.
- Le chiffre d'affaires des prestations commerciales fournies à des tiers, autres que les collectivités publiques dépasse CHF 25'000 par an.
- Le chiffre d'affaires des prestations commerciales dépasse le seuil du chiffre d'affaire déterminant (CHF 75'000 par an ou CHF 250'000 avec CHF 4'000 d'impôt).

Lorsque ces trois conditions sont remplies, le service autonome doit alors frapper de TVA trois types de prestations :

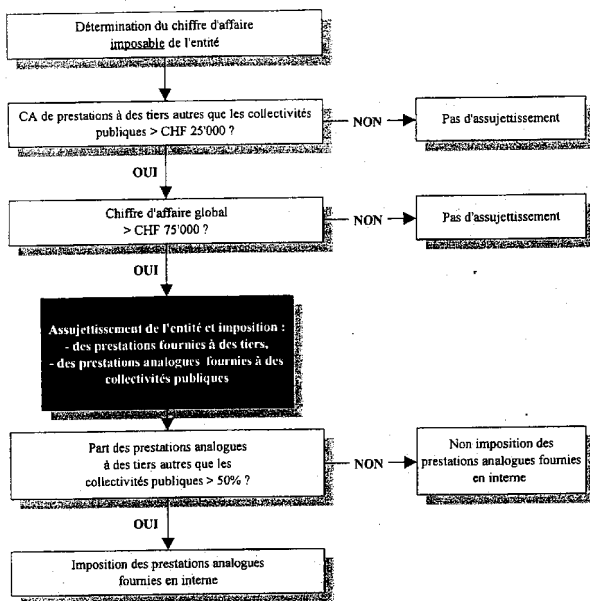
- Toutes les prestations commerciales fournies à des tiers autres que les collectivités publiques.
- Les prestations commerciales fournies à d'autres collectivités publiques ou à un groupement de collectivités publiques, si ces prestations sont analogues à celles fournies à des tiers autres que des collectivités publiques.
- Les prestations fournies à d'autres services de la même collectivité, à la double condition (a) que ces prestations soient analogues à celles fournies à des tiers et (b) que ces prestations soient fournies principalement (c'est à dire pour plus de 50%) à des tiers autres que des collectivités publiques.



Problématique TVA et contrats de prestations

Note technique à la Commission des finances

Ces principes peuvent être résumés par le schéma suivant :



GRAND CONSEIL	
Expédié le: 24.03.04	Visa: 175
Président	Députés (100)
Commissaires	✓ Bureau
Secrétariat	✓ Archives
Commission: S. G. COM. S. S. B. S. A.	
Procès-verbaliste: S. MARTIN	
Copie à	
Divers:	



RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

Genève, le 14 janvier 2004

Grand Conseil**Commission des finances****Veillez svp répondre à chacune des questions qui suit :**

1. Depuis quand votre établissement/fondation/institution bénéficie-t-il de subventions publiques cantonales ?

De quel(s) département(s) ?

Votre établissement/fondation/institution bénéficie-t-il aussi d'autres subventions publiques (Confédération, autres cantons, communes, Union Européenne) ?

Votre établissement/fondation/institution bénéficie-t-il aussi de subventions privées ?

Quel était le pourcentage total des subventions publiques cantonales dans vos comptes 2002 ?

2. Quelles sont les conditions que votre établissement/fondation/institution doit remplir pour obtenir des subventions du canton de Genève ?
3. Ces conditions sont-elles liées à des objectifs quantitatifs et/ou qualitatifs ?
4. Etes-vous liés par un contrat de prestation ?
5. Ces subventions servent-elles au fonctionnement courant de votre établissement /fondation/ institution ou sont-elles destinées à des projets ponctuels bien définis ? (Veillez svp donner les détails)
6. Que pensez-vous du projet de loi 9011 relatif aux subventions ?

Plus particulièrement par rapport aux éléments tels que :

- La définition des indemnités et des aides financières (exclusion des aides sociales individuelles directes). Art. 2 et 4
- Les conditions et modalités d'octroi. Art. 10 à 14
- La limitation de la durée d'octroi de la subvention, à 4 ans au plus, renouvelable. Art. 15
- La mise en place d'un examen périodique des subventions. Art. 21
- Le mécanisme de sanction. Art. 24

PL 9011 Synthèse des réponses à la question N° 6 "Que pensez-vous du Projet de loi 9011 relatif au subventions?"

Agoer (Association genevoise des organismes d'éducation et de réinsertion)	Art. 16 non-indexation. Art. 21 le réexamen de la subvention devrait être pris assez tôt.
Agri/Genève	Recommande à l'institution subventionnée de s'affilier à une convention collective de la profession, exemple l'AGEOR afin de bénéficier d'un traitement équitable de l'Etat. Art. 15. 4 ans trop court.
Argos	
Astural	Une subvention induit une idée de "charité" ... Problèmes avec les Art. 15 et 16. la durée et la non-indexation.
Centre social protestant	Art 21: le réexamen de la subvention devrait être pris assez tôt Crainte d'une augmentation des coûts administratifs liés aux contrôles. Même projet pour les grosses et petites subventions.
Conservatoire populaire de Genève	Art. 16, incompatibilité avec les salaires des enseignants, qui classés dans une classe de fonction de l'état donc sont indexés.
Croix-Rouge genevoise	Art. 10 procédure trop lourde.
Etablissements publics socio-éducatifs	Problème avec l'Art. 37 qui rend en fait la subvention annuelle!
Filigrane	Voir avis du RAP
Fondation Cap Loisirs	Art. 14 regrette que ce soit uniquement l'autorité compétente qui détermine et que le requérant ne soit pas impliqué. Art. 16, regrette la non indexation.
Fondation Clair-Bois	Problème avec l'Art. 37 qui rend en fait la subvention annuelle! Et l'Art. 16 absence d'indexation et d'intérêts.
FASe	Le terme d'indemnité de convient pas à la FASe. Art 15 durée de 4 ans ne peut pas être appliquée. Art 16 non indexation pose un problème à cause des salaires.
Fondation officielle de la jeunesse	Art. 15 la durée devrait être mieux explicite. Art. 17 peut poser un problème. Art. 21 attention à l'administration liée aux contrôles.
FSASD	Art. 1 alinéa 2b et 7 1b, il semble que si les subventions dépendent de la capacité financière de l'Etat cela pose un problème.
GIAP (Groupe intercommunal pour animation parascolaire)	PL 9011 n'est pas compatible avec l'article 29 de la LIP (obligation d'accueil de tous les élèves de l'enseignement primaire).
Haute école de travail social	Le PL ne fait pas de distinction entre les institutions privées et para-étatiques. Art. 15 et Art. 21 vont augmenter les coûts administratifs.
Hospice général	PL 9011 n'est pas adapté aux grands établissements. Art. 15 limitation à 4 ans.
HUG	Chapitre 3 et 4 (conditions d'octroi et modalités d'octroi pas adaptées au HUG). Très en faveur d'un contrat de prestation.

PL 9011 Synthèse des réponses à la question N° 6 "Que pensez-vous du Projet de loi 9011 relatif au subventions?"

IUHEI	Art. 15 pas de préavis en cas de non renouvellement après 4 ans. Art. 16 pas d'indexation possible ce qui pose un problème pour les salaires. Art. 21 augmentation des coûts administratifs.
Musée d'art moderne et contemporain. (pas retourné)	Craintes d'un accroissement de l'administration. Art. 4 trop d'exceptions
OPI (Office pour la promotion de l'industrie genevoise)	La distinction entre indemnités et aides financières peut-être problématique. Art 16
RAP (Regroupement d'associations privées)	non-indexation est un problème car les salaires sont indexés. Art. 22 si non renouvellement préavis de 6 mois. Art 24 pas nécessaire. le code penal est suffisant.
SGIPA	L'art. 12 "valeur économique" doit être mieux définie. Art. 16 indexation pose un problème à cause des salaires.
Société des mouettes genevoises navigations	Art. 2 définitions et nature juridique très large (pas de distinctions entre subventions payables moyennant une base légale et les versements effectués en exécution d'un contrat de prestation.
Solidarité femmes	Voir avis du RAP
TPG	Art. 22 trop contraignant. pas en adéquation avec la réalité économique.
Université de Genève	2 ^{ème} lettre concernant la question 6. a été envoyée mais pas retournée.

- La durée 4 ans est courte, plus spécialement le PL n'indique pas de préavis en cas de non-renouvellement. Le RAP suggère 6 mois
- L'absence d'indexation pose un problème principalement à cause des salaires et particulièrement pour les associations dont le personnel à le statut d'employé de l'Etat
- Craintes d'une augmentation des coûts administratifs liés aux contrôles

Autres commentaires:

PL pas adapté pour les petites institutions

PL pas adapté pour les grandes institutions

Distinction entre indemnité financière et subvention pas claire

Opinion des HUG, TPG et MGN PL9011 ne devrait pas s'appliquer quand il y a un contrat de prestation en vigueur

DEPARTEMENT DES FINANCES
SECRETARIAT GENERAL
Service juridique

PL 9011 – art. 34 et 38 : commentaires et remarques additionnels

RECOURS

I. Art. 34 Voies de droit
Le problème posé par l'article 34

L'article 34 de la loi sur les indemnités et les aides financières (ci-après, LIAIF) stipule que les décisions des départements sont susceptibles de recours, conformément aux dispositions de la loi sur la procédure administrative (ci-après, LPA).

L'article 57, lettre a) LPA dispose que les décisions finales sont susceptibles de recours. Or, les décisions de refus ou d'octroi des départements en matière d'indemnités et d'aides financières sont bien des décisions finales, au sens de l'article 57, lettre a) LPA auxquelles ne s'appliquent pas les exceptions de l'article 59 LPA. Le recours est donc bien ouvert contre de telles décisions, conformément à la LPA.

Cependant, en l'absence d'une mention spécifique figurant dans la LIAIF, désignant une autorité de recours, seul le recours au Tribunal administratif est envisageable. Or, l'article 56B, alinéa 3, lettre a) de la loi sur l'organisation judiciaire, du 22 novembre 1941 (ci-après, LOJG), déclare un tel recours irrecevable en matière de subventions¹ auxquelles la loi ne confère pas un droit. Et, précisément, les articles 5, alinéa 3 et 9 de la LIAIF déclarent ne conférer aucun droit à des aides financières. Le recours contre une décision de refus de l'administration, suite à une demande d'aide financière, serait donc bel et bien irrecevable.

L'article 56B, alinéa 3, lettre a) LOJG devrait-il être modifié ou l'article 34 du PL 9011 devrait-il être adapté en conséquence ? Les points A à D ci-dessous tentent de répondre à cette question.

A. Interprétation de l'article 56 B, alinéa 3, lettre a) LOJG

La première question qui se pose est celle de savoir quelle est le sens exact de cette disposition dont le contenu est le suivant :

Art. 56B Exclusion du recours

¹ Le recours au Tribunal administratif n'est pas recevable contre les décisions pour lesquelles le droit fédéral ou une loi cantonale prévoit une autre voie de recours.

(...)

³ Il n'est pas non plus recevable contre les décisions suivantes :

- a) décisions portant sur des subventions, crédits, garanties, indemnités et autres avantages ou prestations pécuniaires de droit public auxquels la loi ne confère pas un droit;

(...)

Les travaux préparatoires relatifs à l'article 56 B, alinéa 3, lettre b) LOJG font apparaître les éléments suivants :

¹ Rappelons que les aides financières sont bien des subventions, ainsi que le déclare expressément l'article 35 de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève, du 7 octobre 1993

1. « Les décisions visées dans cette disposition sont fondées essentiellement sur des considérations d'opportunité. L'exclusion du recours à une instance judiciaire se justifie donc, à l'instar de ce que prévoit l'article 99, lettre h, OJF »².

2. Pour ce qui est de l'article 99, alinéa 1, lettre h OJF, il a pour origine une loi fédérale modifiant la loi fédérale d'organisation judiciaire, du 20 décembre 1968, entrée en vigueur en 1969.

L'article 99, alinéa 1, lettre h OJF stipule que « le recours de droit administratif n'est pas recevable contre l'octroi ou le refus de subventions (...) auxquels la législation fédérale ne confère pas un droit ».

Les travaux préparatoires explicitent le sens de cette disposition de la façon suivante : « un droit à l'octroi d'une subvention existe lorsque, en vertu d'une prescription légale, la subvention doit être accordée à des conditions déterminées ou ne peut être refusée qu'à des conditions déterminées. A défaut de droit, la décision ressortit au pouvoir d'appréciation (entier ou limité) de l'autorité administrative »³. Et c'est précisément ce pouvoir d'appréciation, qui se prête mal à un examen par une autorité judiciaire, qui explique l'irrecevabilité du recours de droit administratif en matière d'octroi ou de refus d'une subvention. A noter que cette disposition constitue une nette amélioration par rapport à la situation d'avant 1969 où la loi d'organisation judiciaire fédérale excluait tout recours en matière de subvention. Avant 1969, on justifiait l'incompétence de la Cour administrative en matière de subventions par le pouvoir d'appréciation, au point de vue technique, de l'administration appelé à jouer un rôle de premier plan, « même lorsqu'un acte législatif oblige la Confédération à accomplir sous certaines conditions une prestation et fixe exactement l'importance de cette dernière », et par le souci que la juridiction administrative n'empiète pas sur les attributions budgétaires de l'Assemblée fédérale⁴. L'on considérait d'ailleurs, à cette époque, que « les décisions portant subvention » n'avaient « pas pour but de conférer quelque droit individuel à une prestation de la Confédération » mais que l'octroi de subsides fédéraux se faisait « dans un intérêt général de l'Etat »⁵.

Toujours est-il qu'en droit actuel, lorsque la législation fédérale ne confère aucun droit à une subvention, une décision de refus de la part de l'administration fédérale peut faire l'objet d'un recours au Conseil fédéral, conformément à la loi fédérale sur la procédure administrative, du 20 décembre 1968 (art. 72 et suivants), ce que confirme la loi fédérale sur les aides financières et les indemnités, du 5 octobre 1990 laquelle précise en son article 35, intitulé « Voies de droit » à l'alinéa 2, que « lorsque le recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral n'est pas ouvert, les décisions cantonales de dernière instance peuvent être déférées au Conseil fédéral ».

C'est donc dans le sens précité, attribué à l'article 99, alinéa 1, lettre h OJF, qu'il convient d'interpréter l'article 56 B, alinéa 3, lettre a) LOJG, en précisant toutefois qu'un recours au Conseil d'Etat n'est pas prévu dans notre LPA et qu'un tel recours n'est possible que si une disposition spéciale le prévoit⁶.

Ainsi donc, selon l'article 56B, alinéa 3, lettre a) LOJG, le recours au Tribunal administratif n'est pas recevable contre les décisions portant sur des subventions, crédits, garanties, indemnités et autres avantages ou prestations pécuniaires de droit public auxquels la loi ne confère pas un droit. Et il s'agit des décisions d'octroi comme de refus, ainsi que l'indique

² Mémorial des séances du Grand Conseil, séance du 4 décembre 1997, 1997, tome IX, p. 9436

³ Feuille fédérale du 14 octobre 1965, No 41, 117^e année, volume II, p. 1350.

⁴ Feuille fédérale du 6 mai 1925, No 18, 77^e année, volume II, p. 216/217

⁵ Feuille fédérale du 6 mai 1925, No 18, 77^e année, volume II, p. 216

⁶ Mémorial des séances du Grand Conseil, séance du 4 décembre 1997, 1997, tome IX, p. 9430

l'interprétation de l'article 56B, alinéa 3, lettre a) LOJG au regard de l'article 99, alinéa 1, lettre h OJF⁷.

B. Les solutions

Pour remédier à la difficulté décrite sous A., ci-dessus, trois solutions sont envisageables. Ainsi :

1. Insérer dans la LIAIF un alinéa 2 à l'article 34, intitulé « Voies de recours », stipulant que dans tous les cas où le recours est irrecevable en vertu de l'article 56 B, alinéa 3, lettre a) LOJG, la décision du département est définitive, signifiant ainsi par là qu'elle n'est susceptible d'aucun recours. Cette solution est autorisée par l'article 59, lettre d) LPA qui dispose que ne sont pas susceptibles de recours, les décisions que la loi déclare définitives ou non sujettes à recours⁸.

2. Insérer, dans la LIAIF un alinéa 2, calqué sur l'article 35, alinéa 2 de la loi fédérale sur les aides financières et les indemnités et qui pourrait avoir le contenu suivant :

Lorsque le recours devant le Tribunal administratif n'est pas ouvert, les décisions finales peuvent être déferées au Conseil d'Etat.

3. Modifier l'article 56 B, alinéa 3, lettre a) LOJG, en réservant la LIAIF, de telle manière à ce que toutes les décisions relatives à des indemnités et des aides financières; y compris les décisions de refus, puissent faire l'objet d'un recours au Tribunal administratif.

La solution à choisir nous paraît dépendre essentiellement de deux facteurs à mettre en balance, soit, d'une part, la volonté des auteurs du projet de loi de ne conférer aux demandeurs d'aides financières aucun droit à leur obtention et d'autre part, la volonté de ces mêmes auteurs d'ouvrir une voie de recours en cas de décision d'un département. Comment concilier deux intérêts aussi opposés ? Le paragraphe C. ci-dessous tente de répondre à cette question.

C. Application de l'article 56 B, alinéa 3, lettre a) LOJG au moyen de quelques exemples pratiques

La question qui se pose à ce stade est de savoir comment l'article 56 B, alinéa 3, lettre a) LOJG pourrait être appliqué par le Tribunal administratif, dans l'hypothèse où le PL 9011 serait adopté avec l'une ou l'autre des modifications proposées sous B. ci-dessus et qu'un recours soit introduit auprès du Tribunal administratif, suite à l'entrée en vigueur de la loi 9011 ?

⁷ A noter que l'article 99, alinéa 1, lettre h OJF, qui contient le mot « subvention », concerne bien les aides financières et les indemnités financières. En effet, les travaux préparatoires relatifs à l'article 35 de la loi fédérale sur les aides financières et les indemnités, du 5 octobre 1999 (R.S. 616.1) font référence à la loi fédérale d'organisation judiciaire. Ainsi, « L'article 35 correspond aux prescriptions générales en matière d'organisation judiciaire (loi sur la procédure administrative et loi d'organisation judiciaire selon projet du Conseil fédéral du 29 mai 1985 ; FF 1985 II 951 » (FF 1987 I, p. 420).

⁸ Les travaux préparatoires relatifs à cette disposition n'apportent pas grand-chose pour éclairer son sens. Ainsi : « La modification purement rédactionnelle de cette disposition tient compte des diverses formules qui peuvent être utilisées dans les lois spéciales » (Mémorial des séances du Grand Conseil, séance du 4 décembre 1997, 1997, tome IX, p. 9441)

Pour répondre à cette question, nous proposons, ci-après, quelques cas pratiques axés sur le montant de l'aide financière en nous limitant à l'hypothèse B.1 qui est susceptible de donner une image suffisante de la situation. Il s'agit de cas totalement fictifs et manifestement « extrêmes », propres à illustrer les différentes situations qui peuvent théoriquement se présenter en matière de voies de recours.

Cas no 1

Demande d'aide financière de la Fondation A, auprès du département X, pour un montant de CHF 500'000.--. Après un examen attentif de la demande, l'autorité compétente constate que les conditions de la LIAIF ne sont pas remplies. En effet, la Fondation A ne poursuit pas une tâche d'intérêt public, ainsi que le requiert l'article 7, alinéa 1, lettre a) LIAIF. En outre, la requérante ne a pas démontré, ainsi que l'exige l'article 7, alinéa 2, lettre b), qu'elle fournissait une prestation personnelle supportable et qu'elle tirait pleinement parti de ses propres ressources. Une décision de refus est notifiée par le département X à la Fondation A. Celle-ci recourt, dans le délai imparti par la LPA au Tribunal administratif, contre la décision de refus.

Le recours sera déclaré irrecevable par le Tribunal administratif, conformément à l'article 56 B, alinéa 3, lettre a) LOJG ; la LIAIF déclare en effet aux article 5, alinéa 3 et 9 qu'elle n'institue pas de droit à une aide financière ; d'autre part, les conditions pour qu'un droit de créance naisse, prévues à l'article 27, alinéa 1, LIAIF, ne sont en l'espèce manifestement pas remplies. Au niveau cantonal, aucune autre voie de recours n'est envisageable, conformément à l'article 35, alinéa 2 LIAIF qui déclare la décision définitive et à l'article 59, lettre d) LPA qui déclare irrecevable toute décision définitive.

Le recours de droit public au Tribunal fédéral ne paraît pas non plus ouvert, conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral selon laquelle, lorsqu'une personne morale ne peut déduire de la législation en vigueur aucun droit à une subvention, elle n'a pas la qualité pour recourir.⁹

Cas no 2

1. Loi de financement

Loi octroyant une aide financière d'un montant de CHF 1'000'000.--, à l'Association B, conditionnée à l'approbation, par le Grand Conseil, d'un montant équivalent inscrit au budget, lors du vote du budget. Adoption et entrée en vigueur de la loi.

2. Loi budgétaire

L'aide financière est refusée lors du vote du budget.

3. Décision

Une décision de refus est notifiée par le département compétent à l'Association B, laquelle recourt contre la décision du département, estimant avoir droit à une aide financière de CHF 1'000'000.--, conformément à la loi de financement.

Le recours sera déclaré irrecevable par le Tribunal administratif, conformément à l'article 56 B, alinéa 3, lettre a) LOJG, puisque la LIAIF déclare aux article 5, alinéa 3 et 9 qu'elle n'institue pas de droit à une aide financière et que les conditions pour qu'un droit de créance naisse, prévues à l'article 27, alinéa 1, LIAIF, ne sont en l'espèce manifestement pas remplies. Au niveau cantonal, aucune autre voie de recours n'est envisageable,

⁹ Association Maison du Bout-du-Monde c. Ville de Genève, SJ 1998, p. 296 et suivantes.

conformément à l'article 35, alinéa 2 LIAIF qui déclare la décision définitive et à l'article 59, lettre d) LPA qui déclare irrecevable toute décision définitive.

Le recours de droit public au Tribunal fédéral ne paraît pas non plus ouvert, conformément à la jurisprudence précitée du Tribunal fédéral.¹⁰

Cas No 3

1. Loi de financement

Octroi d'une aide financière d'un montant de CHF 1'000'000.--, à la Fondation C, conditionnée à l'approbation, par le Grand Conseil, d'un montant équivalent inscrit au budget, lors du vote du budget. Adoption et entrée en vigueur de la loi.

2. Loi budgétaire

Vote du budget. CHF 800'000.-- sont adoptés au titre de l'aide financière mentionnée sous 1. ci-dessus.

3. Décision

Une décision est notifiée à la Fondation C par le département compétent, lui octroyant une aide financière de CHF 800'000.--. Recours de la Fondation C au Tribunal administratif; celle-ci estime avoir droit à CHF 1'000'000.--.

Le recours au Tribunal administratif est recevable, conformément à l'article 56 B, alinéa 3, lettre a) LOJG étant donné que l'article 27, alinéa 1 de la LIAIF aménage en faveur des demandeurs d'une aide financière, un droit de créance, en principe lorsqu'une décision a été notifiée. Le recours sera cependant mal fondé puisque la loi de financement stipule que l'aide financière n'est valable qu'à la condition et dans la mesure du vote du budget, conformément à l'article 26, alinéa 1 et 3 LIAIF.

Cas No 4

1. Loi de financement

Loi autorisant le Conseil d'Etat à octroyer à l'Association D, un montant de CHF 1'000'000.--, conditionné à l'approbation, par le Grand Conseil, d'un montant équivalent inscrit au budget, lors du vote du budget. Adoption et entrée en vigueur de la loi.

2. Loi budgétaire

Lors du vote du budget, adoption du montant de CHF 1'000'000.-- porté au budget.

3. Décision

Par une décision, octroi par le département compétent d'un montant de CHF 800'000.--. Recours de l'Association D au Tribunal administratif; celle-ci estime avoir droit à CHF 1'000'000.--.

Le recours au Tribunal administratif est recevable, conformément à l'article 56 B, alinéa 3, lettre a) LOJG étant donné que l'article 27, alinéa 1 de la LIAIF aménage en faveur des demandeurs d'une aide financière un droit de créance, en principe lorsqu'une décision a été notifiée. Le recours sera cependant mal fondé puisque, dans le cas particulier, la loi de financement contient une autorisation de dépense, laissant au Conseil d'Etat une marge d'appréciation quant au montant à octroyer. De son côté, la loi budgétaire ne confère aucun droit aux particuliers¹¹.

¹⁰ Association Maison du Bout-du-Monde c. Ville de Genève, SJ 1998, p. 296 et suivantes.

¹¹ Association Maison du Bout-du-Monde c. Ville de Genève, SJ 1998, p. 298

Cas No 5**1 Loi de financement**

Loi octroyant une aide financière d'un montant de CHF 1'000'000.--, à la Fondation E, conditionnée à l'approbation, par le Grand Conseil, d'un montant équivalent inscrit au budget, lors du vote du budget. Conformément à l'article 26, alinéa 2 de la LIAIF, la loi de financement précise que, sous réserve des cas de révocation contenus dans la décision, le montant de CHF 1'000'000.-- ne pourra pas être modifié. Adoption et entrée en vigueur de la loi.

2. Vote du budget

Adoption d'un montant de CHF 800'000.--(après un amendement), par le Grand Conseil, lors du vote du budget.

3. Décision

Décision octroyant à la Fondation E un montant de CHF 800'000.--. Recours de la Fondation E au Tribunal administratif ; celle-ci estime avoir droit à CHF 1'000'000.--.

Le recours au Tribunal administratif est recevable, conformément à l'article 56 B, alinéa 3, lettre a) LOJG étant donné que l'article 27, alinéa 1 LIAIF aménage en faveur des demandeurs d'une aide financière, un droit de créance, en principe lorsqu'une décision a été notifiée. Le recours sera considéré comme bien fondé. La Fondation E est en effet ici au bénéfice d'un droit acquis, prévu dans la loi de financement et réservé par l'article, 28 LIAIF.

D. Conclusions

Avec la solution B 1., les cas où le recours au Tribunal administratif n'est pas recevable et aucun autre recours ouvert, sont limités. Compte tenu du fait que la LIAIF ne veut pas accorder de droit à l'obtention d'aides financières, il nous paraît logique de compléter l'article 34, par un alinéa 2 stipulant que, dans tous les cas où le recours est irrecevable en vertu de l'article 56 B, alinéa 3, lettre a) LOJG, la décision du département est définitive.

II. Art. 38 Modifications à d'autres lois**A. Loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985 (ci-après, LPA).**

L'article 2 LPA a la teneur suivante :

Art. 2 Inapplicabilité

Les règles de procédure contenues dans la présente loi ne sont pas applicables :

- (...)
- f) aux procédures non contentieuses relatives à l'octroi de subventions auxquelles la législation ne donne aucun droit.

Quelle est la portée de cette disposition par rapport au PL 9011 et aux lois et décisions qu'il fonde ? Devrait-elle être modifiée ?

Les points 1 à 3, ci-dessous, tentent de répondre à cette question.

1. Les travaux préparatoires explicitent l'article 2 LPA de la manière suivante :

« La lettre f, qui exclut du champ d'application de la loi les procédures non contentieuses relatives à l'octroi de subventions auxquelles la législation ne donne aucun droit est nouvelle. Cette exception a été introduite par la commission à la demande expresse de la Ville de Genève. En effet, si une partie des subsides versés par l'administration aux citoyens font l'objet d'une réglementation détaillée qui confère au particulier un droit à l'octroi de la subvention, il n'en va pas de même dans d'autres cas. Il existe en effet toute une série de subventions dont l'octroi est purement discrétionnaire et dont le seul fondement est constitué par le budget. Il est ainsi évident que l'octroi discrétionnaire de telles subventions ne peut pas être comparé par exemple à la procédure d'allocation d'une rente de sécurité sociale, à laquelle l'administré peut prétendre s'il remplit un certain nombre de conditions préétablies. Pour tenir compte de ces différences et éviter de créer des difficultés pratiques, il a été décidé de prévoir une exception à l'article 2 de la loi pour l'octroi ou le refus de subventions discrétionnaires. Il faut néanmoins signaler que ces décisions n'échappent pas à un contrôle juridique. A l'instar des autres décisions de l'autorité, elles sont en effet soumises aux principes généraux d'activité administrative, de proportionnalité, d'égalité de traitement et d'interdiction de l'arbitraire. De même, l'exclusion prévue par la lettre f ne concerne que la procédure non contentieuse ou, en d'autres termes, la procédure de première instance devant l'administration. En revanche, le refus d'une subvention, fût-il discrétionnaire, n'échappe pas à la possibilité d'un recours ».

2. Quelles pourraient être les conséquences concrètes de l'application de l'article 2 LPA en relation avec la loi 9011 ?

En cas de décision de refus d'une aide financière, ainsi que nous l'avons vu sous I.B.1 ci-dessus, la décision est définitive ; aucun recours n'est possible. La LPA ne s'applique dans cette hypothèse de toute façon pas.

En cas d'octroi d'une aide financière au moyen d'une décision, un recours au Tribunal administratif est en principe ouvert, l'article 27, alinéa 1 LIAIF instituant une créance. Dans le cas d'un recours, la LPA est applicable dès le moment du recours. Le recours peut alors être formé pour violation du droit, y compris l'excès et l'abus de pouvoir d'appréciation ou pour constatation inexacte ou incomplète des faits, conformément à l'article 61, alinéa 1 LPA.

En ce qui concerne la violation du droit, le recourant peut faire valoir, par exemple, les garanties de l'Etat de droit qui découlent de l'article 5 de la Constitution fédérale (légalité, intérêt public, proportionnalité), le principe d'égalité (art. 8 de la Constitution fédérale), l'interdiction de l'arbitraire et la protection de la bonne foi (art. 9 de la Constitution fédérale) et les garanties générales de procédure découlant de l'article 27 de la Constitution fédérale. Parmi ces dernières, figure, en particulier le droit d'être entendu qui comprend le droit de consulter le dossier, le droit de participer à l'administration des preuves et le droit d'obtenir une décision motivée¹². Concrètement, le recourant peut ainsi se plaindre, notamment, d'une application arbitraire de la LIAIF ou d'une inégalité de traitement ou encore une violation de son droit d'être entendu, lors de l'application de cette même loi. Le bénéficiaire d'une indemnité financière, en cas de décision qui lui est notifiée par un département, est donc suffisamment protégé.

En tout état, l'application de la LPA à la procédure non contentieuse compliquerait beaucoup trop la tâche des autorités administratives, lors de l'octroi d'aides financières, déjà amenées à appliquer la procédure prévue par la LIAIF.

¹² Andreas AUER/Giorgio MALINVERN/Michel HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, Volume II, n. 1274 et suivants

3. Conclusions

L'article 2, lettre f) LPA ne nécessite à notre sens aucune modification.

B. Autres lois à modifier?

Il existe un grand nombre de lois qui contiennent des dispositions qui sont non conformes au PL 9011, soit en raison de la terminologie qu'elles contiennent, soit en raison de conditions de fond, soit encore parce qu'elles font référence à la LGAF alors que, si la loi 9011 devait entrer en vigueur, elles devraient déclarer applicable cette dernière.

En ce qui concerne la seule terminologie, l'on soulignera que bon nombre de lois parlent de « subvention », « d'établissements subventionnés » ou de « subventionnement » (77 dans le recueil systématique) ou d'aide financière (2 dans le recueil systématique) alors même que leur contenu ne correspond pas à la définition contenue à l'article 2 LIAIF. Or, dans l'hypothèse de l'entrée en vigueur de la loi 9011, cette terminologie devrait être affinée dans le sens d'une distinction entre d'une part, les allocations à des tiers, soumises à la seule LGAF et les indemnités et aides financières, soumises à la LIAIF et à la LGAF.

De même, toutes les lois contenant des dispositions relatives à des contrats de droit public devraient très vraisemblablement aussi être modifiées, soit parce qu'elles ne prévoient pas l'approbation, par le Grand Conseil, des contrats adoptés par le Conseil d'Etat, soit parce que le contenu du contrat n'est pas conforme à la LIAIF.

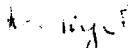
A ces lois s'ajoutent toutes les lois de subvention qui figurent dans le recueil officiel des lois (et non dans le recueil systématique), dont la durée de subventionnement est supérieure à quatre ans et irait au-delà de l'entrée en vigueur de la LIAIF ou dont la durée est indéterminée.

Enfin, il n'est pas exclu que des projets de lois actuellement à l'examen devant l'une ou l'autre des commissions du Grand Conseil ne soient pas en harmonie avec le PL 9011.

Toutes ces lois ne sauraient être modifiées actuellement par le biais des « modifications à d'autres lois » du PL 9011, le travail étant trop considérable pour être effectué dans un laps de temps relativement court. Elles devront être adaptées à la loi 9011, d'ici au 1^{er} janvier 2008, ainsi que l'autorise l'article 35 du PL 9011.

Arlette STIEGER

10 août 2005

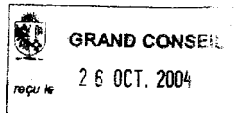


ANNEXE 6

MONFRINI CRETTOLO & ASSOCIÉS

Avocats au Barreau de Genève

3, PLACE DU MOLARD - 1204 GENÈVE



ENRICO MONFRINI

GILLES CRETTOLO

JAMES BOUZAGLO

ISABELLE TERRIER-HAGMANN

YVES KLEIN

DIDIER OLIVER TRÉTÔT

LSI

DIRECTION DU

SERVICE DU GRAND CONSEIL

MADAME MARIA-ANNA HUTTER

Rue de l'Hôtel-de-Ville 2

1211 GENEVE 3

GRAND CONSEIL	
Expédié le: 27/10/04	Visa: NP
Président	Députés (100)
Commissaires	Bureau
Secrétariat	Archives
Commission: Sav. Comm. Subvention	
Procès-verbaliste:	
Copie à:	
Divers:	

Genève, le 25 octobre 2004

Projet de loi 9011 sur les subventions

Madame le Sautier du Grand Conseil,

En exécution du mandat que vous m'avez confié le 15 septembre 2004, je vous prie de trouver, dans le délai promis, mon avis juridique sur le projet de loi cité en marge.

Dès lors que, sous question n° 3, vous me demandez de vérifier que l'application du projet de loi 9011 dans son ensemble n'entraînera pas de problèmes juridiques, j'ai cru utile de reformuler ce projet (*annexe 1*) en accompagnant ce texte modifié d'un commentaire article par article (*annexe 2*).

Il reste que, dans son application à un cas concret, tout texte de loi peut donner lieu à interprétation et ainsi poser des « problèmes juridiques ». Aussi, dans le temps limité à disposition, mes propositions s'attachent-elles essentiellement aux conditions d'octroi des subventions ainsi qu'à la vérification de leur affectation avec la mise en place d'une surveillance étendue.

Par ailleurs, je réponds aux deux premières questions contenues dans votre lettre du 15 septembre 2004 de la façon suivante :

Ad 1 Les notions « indemnités » et « aides financières » sont communément utilisées par le législateur fédéral (art. 3 de la loi fédérale sur les aides financières et les indemnités du 5 octobre 1986; RS 616.1) et certains législateurs cantonaux (par exemple : art. 3 de la loi bernoise sur les subventions cantonales).

Quant à l'opportunité d'allouer des subventions pour des tâches prescrites ou déléguées, il faut :

- que son bénéficiaire n'ait pas un intérêt personnel prépondérant à l'exécution de la tâche ;
- que la prise en charge de la totalité du coût financier ne puisse être exigée des obligés ;
- que les avantages découlant de l'accomplissement de la tâche ne compensent pas les charges financières.

Pour le surplus, il est fait renvoi à l'article 6 du projet modifié figurant sous annexe 1 à la présente.

Ad 2 Nous avons, en vain, cherché dans le projet de loi 9011 les différents termes cités, à savoir « mandat de prestation », « contrat de prestation » ou « convention de partenariat ».

Une définition juridique précise de ces termes ne peut malheureusement pas être donnée en-dehors de tout contexte.

Espérant avoir pu vous fournir l'avis requis, je vous prie de croire, Madame le Sautier du Grand Conseil, à l'assurance de ma parfaite considération.


Me Enrico MONFRINI

COMMENTAIRE ARTICLE PAR ARTICLE DU PROJET MODIFIÉ DE LOI SUR LES SUBVENTIONS

CHAPITRE I

Les dispositions de ce chapitre sont organisées de façon à en respecter l'ordre retenu dans son titre, de sorte que l'art. 1 traitera du but de la loi, l'art. 2 de son champ d'application et l'art. 3 des définitions.

Article 1 (art. 1 du projet)

Cette disposition se limitant à fixer le but de la loi, elle peut se dispenser d'énoncer les principes mêmes applicables à l'octroi de toute subvention, qui font d'ailleurs l'objet du chapitre II. Aussi la let. d) contenue à l'art. 1 al. 2 du projet de loi n'est-elle pas maintenue.

De même, cette disposition ne s'attache pas aux conditions d'octroi des subventions, de sorte que la lettre d) de l'alinéa 2 peut être supprimée. Ces conditions d'octroi font, en revanche, l'objet du chapitre III.

Enfin, comme la loi a aussi pour but d'énumérer les principes que doit suivre le législateur cantonal lorsqu'il légifère en matière de subvention cantonale, un nouvel alinéa 2 le précise.

Article 2 (art. 4 du projet)

Par rapport à l'art. 4 du projet de loi, cette disposition ne contient pas de modification.

Article 3 (art. 2 du projet)

Cette disposition demeure inchangée par rapport à l'art. 2 du projet de loi. Elle contient toutefois un nouvel alinéa 4, qui définit la subvention comme une prestation limitée dans le temps, mais renouvelable. Il reprend ainsi le contenu de l'art. 15 du projet.

L'alinéa 4 de l'art 2 du projet devient ainsi l'alinéa 5.

Pour le surplus, les définitions d'« aide financière » et d'« indemnité » sont communément admises par le législateur fédéral, ainsi que par plusieurs législateurs cantonaux. Elles ne devraient donc pas donner lieu à difficulté d'interprétation.

CHAPITRE II

Par rapport à celui du projet, le titre de ce chapitre est modifié en « Principes applicables en matière de législation ». En effet, la loi sur les subventions doit arrêter les principes que devront suivre non seulement le Grand Conseil lorsqu'il légifère en la matière, mais encore le Conseil d'Etat et les différents départements.

Article 4 (art. 5 du projet)

Si le projet de loi (art. 9) prévoit l'absence d'un droit aux subventions, l'alinéa 2 de cette disposition l'érige en principe. En conséquence, le maintien de l'art. 9 du projet ne paraît pas devoir se justifier.

Dans la mesure où il se limite à énoncer les principes qui font ensuite séparément l'objet d'une disposition particulière (art. 5 et 6 du projet modifié), la suppression de l'alinéa 2 de l'art 5 du projet est ainsi proposée.

Article 5 (art. 6 du projet)

Sous réserve d'un changement rédactionnel, cette disposition n'est en rien modifiée par rapport à l'art. 6 du projet.

Article 6 (art. 7 du projet)

Sous l'angle de l'opportunité, l'alinéa 1 prévoit la réalisation de trois conditions générales mises à l'octroi de toute subvention, qu'elle le soit sous forme d'aide financière ou d'indemnité.

Par souci de simplification, la condition de subsidiarité prévue à l'art. 8 lettre a) du projet est intégrée à l'art. 6 al. 1 let. c). Cette dernière disposition reprend aussi la lettre c) du même art. 8. En effet, si une tâche est accomplie de la manière la plus « appropriée » (art. 8 let. a du projet), on peut aussi considérer qu'elle est exécutée « d'une manière plus simple, plus efficace et plus économique » (art. 8 let. c du projet), de sorte que ces conditions peuvent être fondues dans une seule disposition.

S'il s'agit d'aides financières (al. 2), trois conditions supplémentaires doivent, en outre, être remplies. A cet égard, la condition posée par la lettre d) de l'art. 7 al. 1 du projet, à savoir l'utilisation de ses propres ressources par le bénéficiaire, ne peut s'appliquer qu'aux aides financières et non aux indemnités. Elle n'est donc mentionnée que sous lettre b) du nouvel alinéa 2, qui se rapporte aux aides financières.

Pour les indemnités (al. 3), sont aussi exigées trois conditions supplémentaires. La lettre c) du projet modifié est nouvelle par rapport à l'art. 7 al. 2 du projet. Il s'agit d'une condition communément admise par le législateur fédéral et certains législateurs cantonaux.

CHAPITRE III

Sous ce chapitre, le projet modifié regroupe les chapitres 3 et 4 du projet de loi, à savoir respectivement les « conditions d'octroi » et les « modalités d'octroi » des subventions.

Article 7 (art. 11, 13 et 14 du projet)

Cette disposition reprend les art. 11, 13 et 14 du projet de loi. Elle indique aussi l'autorité destinataire de la demande.

En particulier, l'alinéa 2 reprend l'art. 13 du projet, sans toutefois son alinéa 2. L'engagement du requérant d'être le « bénéficiaire direct » de la subvention paraît déjà découler de l'obligation qui lui est faite par l'art. 13 du projet modifié de l'utiliser conformément à son affectation.

Article 8 (art. 18 du projet)

Selon cette disposition, l'octroi des subventions par voie de décision devrait constituer la règle, le contrat de droit public restant l'exception.

Cette disposition désigne en outre l'autorité compétente. Enfin, elle prévoit que le rejet d'une demande de subvention fait aussi l'objet d'une décision.

Article 9 (art. 3 et 19 du projet)

Ne se rapportant qu'aux décisions, cette disposition reprend le contenu des art. 3 et 19 du projet.

S'agissant de la catégorie de subvention, plusieurs lois cantonales distinguent entre les subventions à l'investissement et les subventions à l'exploitation en ce qui concerne leur fixation. Par exemple, si des subventions sont accordées en faveur d'investissements, la décision fixera le montant maximal de la prestation cantonale, le montant maximal des coûts à prendre en compte et aussi le taux de subventionnement applicable.

En revanche, si des subventions à l'exploitation sont octroyées, sera alors décidée la prise en charge totale ou partielle des déficits d'exploitation sur la base de coûts prévisionnels fixés par l'autorité compétente.

Article 10 (art. 19 du projet)

Cette disposition ne traite spécifiquement que du contrat de droit public. S'attachant aux particularités de cette forme juridique, elle renvoie, à son alinéa 3, au contenu de la décision.

Article 11 (art. 16 du projet)

Par rapport au projet de loi, cette disposition du projet modifié n'appelle pas de remarque particulière.

CHAPITRE IV

A l'instar du chapitre 5 du projet de loi, le chapitre IV du projet de loi modifié a pour objet non seulement le contrôle de l'accomplissement de la tâche subventionnée par le bénéficiaire, mais encore, et surtout, le contrôle de l'utilisation de la subvention conformément à son affectation. Si ce contrôle purement financier se présume dans le projet de loi, il est expressément consacré dans le projet de loi modifié. Cela justifie que ce chapitre soit intitulé « Garantie de l'utilisation conforme à l'affectation », plutôt que seulement « Contrôle » comme l'est le chapitre 5 du projet.

Article 12 (art. 20 et 21 du projet)

L'alinéa 1 de cette disposition est identique à l'art. 20 al. 1 du projet. Sous un nouvel alinéa 2 est toutefois intégré l'alinéa 1 de l'art. 21 du projet de loi, qui prévoit le contrôle périodique des subventions sous l'angle de leur nécessité et de leur utilité, mais non sous l'angle de leur affectation proprement dite.

Ces contrôles sont opérés par les départements compétents (al. 2), qui en soumettent les résultats au Conseil d'Etat. Ce dernier en fait à son tour périodiquement rapport au Grand Conseil avec, le cas échéant, des propositions d'adaptation, voire de suppression (al. 3).

Article 13

Cette disposition consacre le contrôle financier des subventions auprès des bénéficiaires. L'utilisation de la subvention doit pouvoir être vérifiée de la manière la plus étendue possible.

A cet égard, l'Inspection cantonale des finances apparaît comme l'organisme le plus apte à exercer ce contrôle. En effet, selon l'art. 5 let f de la loi cantonale sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques (D 1 10), cet organisme exerce déjà son activité de contrôle « auprès de tout organisme privé bénéficiant d'une subvention de l'Etat ».

Article 14 (art. 22 du projet)

Reprenant pour l'essentiel l'art. 22 du projet, cette disposition prévoit, dans un nouvel alinéa 3, que non seulement la restitution intervenant dans le cadre restreint de l'art. 22 al. 2 du projet de loi doit porter intérêt, mais toute restitution. Pareille restitution doit ainsi être ordonnée après révocation de la décision ou résiliation du contrat.

Quant à l'autorité compétente au sens de l'alinéa 1, elle est désignée par l'art. 19 du projet modifié. Il s'agira ou des départements, si la subvention a été octroyée par voie de décision, ou du Grand Conseil, si la subvention a fait l'objet d'un contrat de droit public.

CHAPITRE V

Ce chapitre reprend les dispositions du chapitre 6 du projet de loi.

Article 15 (art. 23 du projet)

Cette règle n'appelle pas de remarque particulière.

Article 16

En complément du projet de loi, cette disposition prévoit un mode simple pour interrompre la prescription, puisqu'une sommation écrite suffit.

CHAPITRE VI

A l'instar du chapitre 7 du projet de loi, ce chapitre traite des sanctions de droit administratif en cas d'obtention frauduleuse de subventions.

Article 17 (art. 24 du projet)

Tout comme l'art 24 du projet, cette disposition constitue une norme de droit pénal administratif cantonal. Toutefois, par rapport à cet art. 24, la rédaction est simplifiée sans que toutefois la portée de la norme ne se trouve modifiée.

S'agissant du montant de l'amende, il doit à tout le moins être proportionnel à celui de l'avantage illégitime obtenu. Compte tenu de l'importance des subventions allouées, le montant maximum de l'amende doit ainsi s'élever à 50'000 francs au moins.

Article 18

Comme l'art. 15 al. 3 du projet modifié (ou 23 al. 3 du projet de loi) le suppose déjà, tout comportement constituant une infraction au code pénal suisse, que cela soit un crime ou un délit, demeure punissable. Ainsi, par exemple, un faux dans les titres, une escroquerie ou encore une obtention frauduleuse d'une constatation fautive commise en relation avec une demande de subvention relèvera de la justice pénale ordinaire.

Cette disposition institue une obligation de dénoncer à l'autorité judiciaire ordinaire tout acte pouvant présenter un caractère pénal

CHAPITRE VII

Par rapport au projet de loi, ce chapitre comble une lacune en désignant les autorités compétentes (art. 19) pour prendre les mesures administratives autres que l'octroi des subventions (art. 8 du projet modifié) et les voies de droit (art. 20).

CHAPITRE VIII

Les articles 21, 22 et 23 figurant sous chapitre reprennent, sous réserve de quelques modifications rédactionnelles, les articles 25, 26 et 27 du projet de loi.

Article 24 (art. 28)

Dès lors qu'une loi sur les subventions est adoptée, le maintien de dispositions similaires dans d'autres lois cantonales fait double emploi et peut provoquer un risque de confusion.

Le projet modifié préconise, en conséquence, la suppression des art. 35 à 42 de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève.

PROJET DE LOI SUR LES SUBVENTIONS CANTONALES

Le Grand Conseil de la République et Canton de Genève décrète ce qui suit :

Chapitre I But, champ d'application et définitions

Art. 1 But

La présente loi vise à garantir que les subventions cantonales soient :

- a) propres à atteindre leurs objectifs de manière économique et efficace ;
- b) allouées selon des principes uniformes ;
- c) adaptées aux possibilités financières du canton.
- d) conformes à une répartition judicieuse des tâches et des charges entre collectivités publiques.

Elle définit les principes applicables en matière de législation et fixe des prescriptions directement applicables aux subventions versées par le canton.

Art. 2 Champ d'application

La présente loi s'applique à toutes les subventions octroyées par le canton, à l'exception des prestations suivantes :

- a) les prestations individuelles découlant de l'aide sociale ;
- b) les sommes versées à titre de rémunération ou de couverture de frais à des personnes physiques ou morales ;
- c) les prestations versées à des partis politiques et aux groupes parlementaires ;
- d) les indemnités destinées à réparer les préjudices causés par l'Etat ;
- e) les montants versés au titre de l'assistance juridique, les dépens et les indemnités en cas de non-lieu et d'acquiescement ;
- f) les remises d'impôts, les facilités de paiement, les exonérations et autres privilèges fiscaux ;
- g) les parts d'impôts, de taxes et d'amendes revenant aux communes ;
- h) les montants versés dans le cadre de la péréquation financière intercantonale ;
- i) les subventions fixées de manière impérative par le droit fédéral et les participations fixées dans le cadre d'accords internationaux ou intercantonaux ;
- j) les prix destinés à récompenser des œuvres, des projets ou des ouvrages sélectionnés à la suite d'un concours.

Art. 3 Définitions

Les subventions cantonales sont accordées sous forme d'aides financières ou d'indemnités.

Sont des aides financières les avantages pécuniaires accordés à des bénéficiaires étrangers à l'administration cantonale aux fins d'assurer ou de promouvoir la réalisation de tâches d'intérêt public que l'allocataire s'est librement décidé d'assumer.

Sont des indemnités les prestations accordées à des tiers étrangers à l'administration cantonale pour atténuer ou compenser des charges financières découlant de tâches prescrites ou déléguées par le droit cantonal.

Les aides financières et les indemnités sont toujours octroyées pour une durée limitée sans toutefois dépasser quatre ans. Elles peuvent être renouvelées.

Le Conseil d'Etat tient l'inventaire exhaustif des subventions cantonales allouées en distinguant entre les aides financières et les indemnités.

Chapitre II Principes applicables en matière de législation

Art. 4 Principes

Dans l'élaboration, l'adoption, la promulgation ou la révision d'actes normatifs régissant les subventions, le Grand Conseil, le Conseil d'Etat et l'administration se conforment aux principes définis dans le présent chapitre.

Sauf exception contenue dans une loi spéciale, la présente loi ne donne aucun droit à des subventions cantonales.

Art. 5 Légalité

Le but, la nature, la durée et le cadre des subventions cantonales sont contenus dans une loi au sens formel.

Toutefois, les subventions uniques d'un montant inférieur à 50'000 francs ou périodiques d'un montant annuel inférieur à 10'000 francs, dont la durée d'octroi ne dépasse toutefois pas quatre ans, peuvent être accordées par l'autorité compétente sans base légale.

Art. 6 Opportunité

Des dispositions légales prévoyant des subventions cantonales peuvent être édictées lorsque :

- a) la tâche qui en bénéficie répond à un intérêt public;
- b) les répercussions financières de la subvention envisagée ont été déterminées;

- c) après examen d'autres formes d'action de l'Etat, cette tâche ne peut pas être accomplie d'une manière plus simple, plus efficace et plus économique.

En outre, des dispositions légales prévoyant des aides financières ne peuvent être édictées que si :

- a) la tâche ne pourrait être dûment exécutée sans aide financière et
b) le requérant démontre qu'il fournit une prestation personnelle supportable et tire pleinement parti de ses propres ressources et des autres sources de financement à sa disposition.

Des dispositions légales prévoyant des indemnités ne peuvent être édictées que si :

- a) son bénéficiaire n'a pas un intérêt personnel prépondérant à l'exécution de la tâche ;
b) la prise en charge de la totalité du coût financier ne peut être exigée des obligés ;
c) les avantages découlant de l'accomplissement de la tâche ne compensent pas les charges financières.

Chapitre III Conditions d'octroi des subventions

Art. 7 Requête ; obligation de renseigner

Les aides et les indemnités ne sont allouées que sur demande motivée par écrit, adressée au département compétent et accompagnée de tous les documents nécessaires.

De manière générale, le requérant est tenu de fournir tous les renseignements utiles démontrant que, d'une part, il remplit les conditions légales et, d'autre part, il offre la garantie d'accomplir convenablement la tâche et d'en remplir toutes les conditions et les charges.

Il fournira en particulier :

- a) sa comptabilité et son budget ;
b) tout document détaillé sur ses réserves et provisions ;
c) un document énumérant toutes les subventions qu'il perçoit ;
d) son organigramme, son système salarial et ses conditions de travail ;
e) tous autres renseignements requis par l'autorité compétente.

Les obligations définies à l'al. 2 subsistent même après l'octroi de la subvention de manière à ce que le département compétent puisse opérer les contrôles nécessaires et élucider les cas de restitution.

Art. 8 Forme juridique

L'octroi de subventions cantonales revêt en principe la forme d'une décision rendue par le département concerné.

Les subventions ne peuvent être accordées en vertu d'un contrat de droit public que si la loi le prévoit et si l'accomplissement des tâches est garanti. Négociés par le département compétent, les contrats sont approuvés par le Grand Conseil et signés par le Président du Conseil d'Etat.

Le rejet des demandes revêt nécessairement la forme d'une décision prise par le département compétent.

Art. 9 Décisions

La décision indique notamment la base juridique, la catégorie, le genre (à savoir prestation pécuniaire à fonds perdu ou prêt à des conditions préférentielles ou cautionnement ou prestation en nature ou service accordé à titre gracieux ou à des conditions avantageuses), la durée ainsi que le montant de la subvention allouée.

Elle fixe, en outre, les modalités relatives l'accomplissement de la tâche, en particulier les délais, les charges, les conditions ainsi que les termes pour le versement de la subvention.

Art. 10 Contrats

La validité des contrats de droit public est subordonnée au respect de la forme écrite. Les contrats contiennent nécessairement une clause de résiliation. Des modifications législatives ultérieures priment dans tous les cas ces contrats.

A la fin des pourparlers, le département concerné adresse au requérant une proposition et lui impartit un délai pour accepter le contrat.

L'art. 10 s'applique à la teneur de la proposition.

Art. 11 Indexation et intérêts

Sauf disposition légale expresse prévoyant le contraire, les subventions ne sont pas indexées, ni ne donnent lieu au paiement d'intérêts moratoires.

Chapitre IV Garantie de l'utilisation conforme à l'affectation**Art. 12 Contrôle périodique de l'accomplissement des tâches**

Le département concerné s'assure que le bénéficiaire exécute la tâche conformément aux conditions légales.

Périodiquement, mais au moins une fois tous les quatre ans, les subventions sont examinées par les départements concernés sous l'angle notamment de leur nécessité, leur utilité, leur efficacité et opportunité. Ils en font rapport au Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat soumet périodiquement au Grand Conseil le résultat des contrôles périodiques effectués par les départements et lui propose, le cas échéant, l'adaptation ou la suppression des subventions qui ne répondent pas aux exigences légales.

Art. 13 Contrôle de l'utilisation conforme à l'affectation

Les subventions doivent être utilisées conformément à leur affectation et dans le respect des charges et conditions y relatives.

Le bénéficiaire de la subvention est soumis au contrôle financier exercé par l'Inspection cantonale des finances et lui communique, sur demande, tous documents ainsi que tous renseignements utiles pour en examiner l'affectation.

L'Inspection cantonale des finances peut exercer son contrôle en tout temps et sans préavis.

Art. 14 Révocation, résiliation et restitution de la subvention

L'autorité compétente révoque la décision d'octroi, résilie le contrat de droit public, réduit le montant de la subvention et en exige la restitution totale ou partielle lorsque :

- a) la subvention n'est pas utilisée en conformité de l'affectation prévue ;
- b) le bénéficiaire n'accomplit pas ou pas correctement sa tâche en dépit d'une mise en demeure;
- c) la subvention a été indûment promise ou versée, soit en violation du droit, soit sur la base d'un état de fait inexact ou incomplet.

Lorsqu'un bien immobilier ou mobilier, affecté à une tâche subventionnée, est désaffecté ou aliéné, l'autorité compétente exige la restitution totale ou partielle de la subvention. Le montant à restituer est réduit proportionnellement à la durée de l'utilisation du bien conformément à l'affectation prévue.

Quel qu'en soit le motif, la restitution est grevée d'un intérêt annuel à 5 % à compter de la naissance du droit à la restitution.

Chapitre V Prescription et règlement des litiges

Art. 15 Délais de prescription

Les créances afférentes aux subventions se prescrivent par cinq ans à compter de leur naissance.

Le droit à la restitution des subventions se prescrit par deux ans à compter du jour où l'autorité a eu connaissance des motifs de la restitution, mais au plus tard dix ans à compter de sa naissance.

Si le droit à restitution découle d'un acte punissable pour lequel le code pénal suisse prévoit un délai de prescription plus long, ce dernier délai s'applique.

Art. 16 Interruption de la prescription

La prescription est interrompue par toute sommation de paiement formulée par écrit.

Chapitre VI Dispositions pénales ; sanctions de droit administratif

Art. 17 Obtention frauduleuse d'un avantage

Celui qui, dans une procédure relative à des subventions cantonales, aura intentionnellement donné des indications inexactes ou incomplètes en vue d'obtenir un avantage illégitime sera puni d'une amende de 50'000 francs au plus.

Si l'auteur de l'infraction agit à son profit, l'amende peut s'élever à 100'000 francs.

La restitution de la subvention sera, en outre, exigée.

Art. 18 Poursuites pénales

En outre, les autorités compétentes dénoncent à la juridiction pénale ordinaire les actes qui leur paraissent constituer une infraction au code pénal suisse.

Chapitre VII Voies de droit

Art. 19 Autorités compétentes

Le Grand Conseil est compétent pour résilier les contrats de droit public, la révocation des décisions appartenant aux départements. Chacune de ces autorités ordonnera la restitution des subventions.

Les départements sont compétents pour prononcer les sanctions relevant du droit administratif.

Art. 20 Voies de droit

Les décisions des départements sont susceptibles de recours conformément aux dispositions de la loi sur la procédure administrative.

Chapitre VIII Dispositions finales**Art. 21 Rapport avec les dispositions spéciales**

La présente loi s'applique à l'ensemble des subventions cantonales dès son entrée en vigueur.

Les dispositions spéciales régissant l'octroi des subventions demeurent en vigueur dans la mesure où elles ne se trouvent pas en contradiction avec la présente loi.

Art. 22 Dispositions transitoires

Les demandes de subvention pendantes au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi sont soumises au nouveau droit.

La présente loi s'applique aussi aux décisions prises et aux contrats conclus sous l'empire de l'ancien droit, sauf dispositions contraires de ces contrats, pour autant qu'ils déploient leurs effets au-delà de l'entrée en vigueur de la présente loi et que celle-ci n'est pas plus défavorable aux bénéficiaires.

Art. 23 Entrée en vigueur

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

Art. 24 Modifications d'autres lois

Les articles 35 à 42 de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève, du 7 octobre 1993, sont abrogés.

Secrétariat du Grand Conseil**PL 9011**

Projet présenté par les députés:

M^{mes} et MM. Renaud Gautier, Pierre Weiss, Olivier Vaucher, Mark Muller, Gabriel Barrillier, Thomas Büchi, Hugues Hiltpold, Janine Berberat, Jacques Jeannerat, Stéphanie Ruegsegger, Janine Hagmann, Guy Mettan, Christian Luscher, Blaise Matthey, Claude Aubert, Jean-Michel Gros, Alain Meylan, Claude Blanc, Jean Rémy Roulet et Michel Halpérin

Date de dépôt: 16 mai 2003

Messagerie

Projet de loi sur les subventions

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

Chapitre 1 Buts, champ d'application et définitions

Art. 1 Buts et champ d'application

¹ La présente loi définit les principes applicables aux subventions cantonales.

² Elle assure que celles-ci :

- a) sont allouées selon des principes uniformes et équitables ;
- b) sont adaptées aux possibilités financières de l'Etat ;
- c) atteignent leurs objectifs de manière économique et efficace ;
- d) reposent sur le principe de la transparence dans leur octroi, leur utilisation et leur contrôle ;
- e) correspondent à une répartition judicieuse des tâches et des charges entre collectivités publiques.

Art. 2 Définitions et nature juridique

¹ Les subventions cantonales consistent en des indemnités ou des aides financières.

² Les indemnités sont accordées à des bénéficiaires étrangers à l'administration cantonale afin d'assurer ou de promouvoir une tâche prescrite ou déléguée par le droit cantonal.

³ Les aides financières sont accordées à des bénéficiaires étrangers à l'administration cantonale afin d'assurer ou de promouvoir une tâche que ceux-ci ont librement choisie.

⁴ Le Conseil d'Etat établit un inventaire exhaustif des subventions cantonales et les répartit entre les deux catégories précitées, conformément à la définition légale.

Art. 3 Forme des subventions

Les subventions prennent notamment les formes suivantes : prestations pécuniaires à fonds perdu, conditions préférentielles accordées lors de prêts, cautionnements, prestations en nature, services accordés à titre gracieux ou à des conditions avantageuses.

Art. 4 Exceptions

Toute prestation étatique, au sens des articles 2 et 3, est en principe considérée comme subvention, à l'exception des prestations suivantes :

- a) les prestations individuelles découlant de l'aide sociale ;
- b) les sommes versées à titre de rémunération ou de couverture de frais à des personnes physiques ou morales ;
- c) les prestations versées aux partis politiques et aux groupes parlementaires ;
- d) les indemnités destinées à réparer les préjudices causés par l'Etat ;
- e) les montants versés au titre de l'assistance juridique, les dépens et les indemnités en cas de non-lieu ou d'acquiescement ;
- f) les remises d'impôts, les facilités de paiement, les exonérations et autres privilèges fiscaux ;
- g) les parts d'impôts, de taxes et d'amendes revenant aux communes ;
- h) les montants versés dans le cadre de la péréquation financière intercantonale ;
- i) les subventions fixées de manière impérative par le droit fédéral et les participations fixées dans le cadre d'accords internationaux ou intercantonaux ;
- j) les prix destinés à récompenser des œuvres, des projets ou des ouvrages sélectionnés à la suite d'un concours.

Chapitre 2 Principes

Art. 5 Respect des principes

¹ Le Conseil d'Etat et l'administration se conforment, dans l'élaboration et l'adoption des dispositions légales régissant les subventions, aux principes définis dans le présent chapitre.

² L'octroi de subventions doit répondre aux principes de la légalité, de l'opportunité et de la subsidiarité.

Art. 6 Légalité

¹ Les subventions versées par l'Etat sont subordonnées à l'existence d'une base légale. La base légale mentionne la durée d'octroi de la subvention.

² Les subventions uniques d'un montant inférieur à 50 000 francs ou périodiques d'un montant annuel inférieur à 10 000 francs peuvent être instituées par l'autorité compétente en l'absence de base légale.

Art. 7 Opportunité

¹ Une subvention est opportune lorsque :

- la tâche pour laquelle elle est prévue répond à l'intérêt public;
- elle s'insère dans le cadre de la politique financière de l'Etat;
- ses répercussions financières ont été envisagées;
- le requérant démontre qu'il tire pleinement parti de ses propres ressources.

² Outre les conditions prévues à l'alinéa 1, une indemnité est opportune lorsque:

- son bénéficiaire n'a pas un intérêt propre prépondérant à l'accomplissement de la tâche;
- l'on ne saurait exiger de ceux à qui incombe la tâche qu'ils supportent eux-mêmes la totalité de la charge financière.

³ Outre les conditions prévues à l'alinéa 1, une aide financière est opportune lorsque:

- la tâche ne pourrait être exécutée sans aide financière;
- le requérant démontre qu'il fournit une prestation personnelle supportable.

Art. 8 Subsidiarité

Une subvention répond au principe de subsidiarité lorsque :

- a) d'autres formes d'action de l'Etat plus appropriées ne peuvent être envisagées;
- b) la subvention répond à une répartition judicieuse des tâches et des charges entre les collectivités publiques;
- c) la tâche ne peut être accomplie d'une manière plus simple, plus efficace ou plus rationnelle.

Art. 9 Absence de droit à la subvention

Sous réserve de dispositions contenues dans des lois spéciales, la présente loi n'institue pas de droit aux subventions.

Chapitre 3 Conditions d'octroi

Art. 10 Instances compétentes

¹ Lorsqu'une subvention fait l'objet d'un contrat, celui-ci est négocié par le département compétent avant d'être approuvé par le Grand Conseil. Le contrat est ensuite signé par le Conseil d'Etat.

² Lorsqu'une subvention fait l'objet d'une décision, celle-ci est prise par le département compétent.

Art. 11 Forme de la demande

¹ Les indemnités et les aides financières ne sont octroyées que sur requête écrite formée auprès de l'instance compétente.

² La requête doit être dûment motivée et accompagnée des pièces justificatives nécessaires.

³ Le requérant doit présenter ou tenir à disposition, notamment :

- a) ses comptes et son budget ;
- b) tout document détaillé sur ses réserves et provisions ;
- c) un document énumérant toutes les subventions qu'il perçoit ;
- d) son organigramme, son système salarial et ses conditions de travail ;
- e) tout autre document susceptible de démontrer que les principes d'opportunité et de subsidiarité sont respectés.

Art. 12 Evaluation préalable

Quelle que soit la forme qu'elles revêtent au sens de l'article 3, les subventions font l'objet d'une évaluation de leur valeur économique avant leur octroi.

Art. 13 Garanties de la part du bénéficiaire

¹ Le requérant doit démontrer qu'il tire pleinement parti de ses propres ressources, ainsi que des autres subventions déjà accordées.

² Il doit s'engager à être le bénéficiaire direct de la subvention.

Art. 14 Charges et conditions

L'autorité compétente détermine les charges et les conditions permettant de garantir que la subvention sera utilisée conformément au but visé et que la tâche sera accomplie de manière économique et efficace.

Chapitre 4 Modalités d'octroi

Art. 15 Limitation de la durée d'octroi

Les subventions sont octroyées pour une durée limitée qui ne peut excéder quatre ans. Elles peuvent être renouvelées.

Art. 16 Absence d'indexation et d'intérêts

¹ Sauf disposition légale expresse, les subventions ne sont pas indexées.

² Les subventions décalées dans le temps ne bénéficient pas d'intérêts moratoires.

Art. 17 Adaptation aux possibilités financières de l'Etat

Le volume global des subventions doit être adapté aux possibilités financières de l'Etat. Il figure dans la planification financière pluriannuelle.

Art. 18 Forme juridique

¹ L'octroi d'indemnités revêt la forme d'un contrat écrit de droit public. Elles peuvent être accordées par une décision lorsque la loi le permet et que l'accomplissement des tâches est ainsi garanti.

² Les aides financières sont en règle générale octroyées par décision. Elles sont accordées par contrat de droit public dès que leur montant représente cinquante pour cent ou plus du budget du bénéficiaire.

Art. 19 Contenu de la décision ou du contrat de droit public

¹ L'autorité compétente désigne, dans le contrat ou la décision, la base légale, la catégorie, la forme, le genre et le montant de la subvention.

² Elle fixe le moment où le versement doit intervenir.

³ En outre, le contrat doit contenir une clause de résiliation.

Chapitre 5 Contrôle

Art. 20 Accomplissement de la tâche

¹ L'autorité compétente au niveau du département concerné s'assure que le bénéficiaire exécute la tâche conformément aux dispositions légales.

² Le Conseil d'Etat et le Grand Conseil peuvent en tout temps faire procéder à des vérifications et des contrôles de gestion.

Art. 21 Examen périodique

¹ Les subventions sont examinées périodiquement, tous les quatre ans au moins, sous l'angle de leur nécessité, utilité, efficacité et efficience. Cet examen porte également sur la correspondance entre les dispositions légales régissant les subventions et les principes fixés par la présente loi.

² Le Conseil d'Etat propose, le cas échéant, au Grand Conseil l'adaptation ou la suppression des subventions qui ne répondent pas aux exigences énoncées à l'alinéa 1.

Art. 22 Révocation, résiliation et restitution de la subvention

¹ L'autorité compétente révoque la décision d'octroi, résilie le contrat de droit public, réduit le montant de la subvention octroyée et/ou en exige la restitution totale ou partielle :

- a) lorsque la subvention n'est pas utilisée conformément à l'affectation prévue ;
- b) lorsque le bénéficiaire n'accomplit pas ou accomplit incorrectement la tâche subventionnée, ou
- c) lorsque la subvention a été indûment promise ou versée, soit en violation du droit, soit sur la base d'un état de fait inexact ou incomplet.

² Lorsqu'un bien mobilier ou immobilier, affecté à une tâche subventionnée, est désaffecté ou aliéné, l'autorité compétente peut exiger la restitution totale ou partielle de la subvention avec intérêts à cinq pour cent à partir de la naissance du droit à la restitution. Le montant à restituer est réduit proportionnellement à la durée de l'utilisation du bien conformément à l'affectation prévue.

Chapitre 6 Prescription

Art. 23 Prescription des créances et du droit au remboursement

¹ Les créances afférentes aux subventions se prescrivent par cinq ans à compter de leur naissance.

² Le droit à la restitution des subventions se prescrit par deux ans à compter du jour où l'autorité a eu connaissance des motifs de la restitution, mais au plus tard dix ans à compter de sa naissance.

³ Si le droit découle d'un acte punissable pour lequel le droit pénal prévoit un délai de prescription plus long, ce dernier délai est applicable.

Chapitre 7 Sanctions

Art. 24 Dispositions pénales : amendes

¹ Celui qui, intentionnellement ou par négligence grave, donne sur des faits importants des indications inexactes ou incomplètes, ou tait de tels faits, en vue d'obtenir une subvention, est puni d'une amende pouvant aller jusqu'à 20 000 francs.

² Si l'auteur du délit agit à son profit, l'amende peut s'élever à 100 000 francs au plus.

³ La restitution de la subvention pourra être exigée en sus.

⁴ L'instigation et la complicité sont punissables.

Chapitre 8 Dispositions finales

Art. 25 Rapport avec les dispositions spéciales

¹ Dès son entrée en vigueur, la présente loi s'applique à l'ensemble des subventions cantonales.

² Les dispositions spéciales régissant l'octroi des subventions demeurent applicables dans la mesure où elles ne sont pas en contradiction avec les dispositions de la présente loi.

Art. 26 Dispositions transitoires

¹ Les demandes de subvention en cours lors de l'entrée en vigueur de la présente loi sont soumises au nouveau droit.

² Les contrats conclus et les décisions prises avant l'entrée en vigueur du nouveau droit doivent être adaptés pour autant et dès que les règles qui les régissent le permettent.

Art. 27 Entrée en vigueur

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

Art. 28 Modifications d'une autre loi (D 1 05)

La loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève, du 7 octobre 1993, est modifiée comme suit :

Art. 35 Définition (nouvelle teneur)

¹ Les subventions consistent en des indemnités ou des aides financières. Les allocations accordées à des tiers ne sont ni des aides financières ni des indemnités.

² Les subventions et les allocations à des tiers prennent notamment les formes suivantes : prestations pécuniaires à fonds perdu, conditions préférentielles accordées lors de prêts, cautionnements, prestations en nature, services accordés à titre gracieux ou à des conditions avantageuses.

Art. 36 al. 1 et 3 (nouvelle teneur)

¹ Les subventions et les allocations accordées à des tiers versées par l'Etat sont subordonnées à l'existence d'une base légale.

³ L'inscription d'un montant au budget ne donne pas un droit automatique au versement d'une subvention ou d'une allocation accordée à des tiers si les conditions fixées à son octroi ne sont pas réalisées.

Art. 37 Montant de la subvention (nouvelle teneur)

A moins qu'une loi spécifique n'en dispose autrement, le montant de toute subvention ou allocation accordée à des tiers peut être augmenté, diminué ou supprimé à l'occasion du vote du budget annuel.

Art. 39 Modifications (nouvelle teneur)

Des modifications importantes ou génératrices de frais supplémentaires ne peuvent être apportées aux projets subventionnés ou aux projets d'allocations accordées à des tiers qu'avec l'accord de l'autorité compétente au niveau du département concerné.

Art. 40 Prescription (nouvelle teneur)

Les créances afférentes à des subventions et aux allocations accordées à des tiers se prescrivent par cinq ans.

Art. 41 Intérêts (nouvelle teneur)

Les subventions et les allocations accordées à des tiers décalées dans le temps ne bénéficient pas d'intérêts moratoires.

Art. 42 Remboursement (nouvelle teneur)

¹ Lorsque l'objectif visé par l'octroi d'une subvention ou d'une allocation accordée à un tiers est modifié, l'Etat peut demander la rétrocession de tout ou partie de la subvention ou de l'allocation versée.

² Les montants faisant l'objet de la rétrocession portent intérêts à cinq pour cent à partir de la naissance du droit à la restitution.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

I. Le système actuel de subventions à l'Etat de Genève

Selon les comptes d'Etat de la République et canton de Genève 2001, les charges consolidées s'élèvent à 6,57 milliards de francs. Les charges courantes atteignent, elles, 6,10 milliards de francs. Sur ce montant, un peu plus de 2,8 milliards de francs sont accordés au titre de subventions, au sens très général du terme. Ce chiffre représente plus de 45 % des dépenses.

Les subventions accordées en 2000, 2001 et 2002 par l'Etat de Genève (par département et par service) représentent 15 pages sur un projet de budget qui en compte 653. Ainsi, 40 % du budget est traité sur 5 % des pages seulement.

Actuellement, les demandes de subventions adressées au Conseil d'Etat sont traitées par le ou les départements compétents. Ces demandes sont ensuite intégrées au projet de budget et présentées par le Conseil d'Etat au Grand Conseil.

Les organismes subventionnés peuvent toucher des subventions de plusieurs départements (l'Hospice général touché, par exemple, l'essentiel de ses subventions du DASS, mais touche aussi des subventions du DIP). Il n'existe actuellement aucune consolidation par organisme subventionné affichant l'ensemble des subventions accordées par l'Etat, voire par la Confédération ou les communes.

II. Les carences du système actuel

Le cadre légal applicable aux subventions est flou et mal défini en droit genevois. L'essentiel de la réglementation figure dans la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève, du 7 octobre 1993 (LGAF, RSG D 1 05), et dans la loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques, du 19 janvier 1995 (LSGAF, RSG D 1 10).

En dépit de l'importance qu'elles revêtent, les subventions octroyées par l'Etat ne font pas l'objet d'une législation spécifique, qui définit par exemple de façon précise les principes qui leur sont applicables, leur statut juridique et les modalités de leur octroi.

Cette situation ne manque pas de poser de sérieux problèmes, tant du point de vue du contrôle démocratique que sous l'angle de l'étendue de l'intervention de l'Etat, du contrôle de ses activités, ainsi que de la responsabilité qu'il assume dans ce cadre. Si le pouvoir législatif exerce un contrôle relativement précis du budget et des comptes des différents départements, il n'en a quasiment aucun sur les subventions et sur les subventionnés. Devant le Grand Conseil, le Conseil d'Etat est en effet tenu de justifier l'usage qu'il fait d'une grosse moitié des dépenses publiques, alors même que 40 % du budget échappe à tout contrôle.

L'objet du présent projet vise à établir un cadre légal précis au régime des subventions attribuées par l'Etat de Genève.

III. Le projet de loi sur les subventions

Le projet de loi sur les subventions s'inspire des solutions actuellement en vigueur tant au niveau fédéral qu'au niveau de plusieurs cantons. Il reprend, pour les compléter et les détailler, les principes déjà contenus dans la LGAF et LSGAF. Il comprend 8 chapitres.

Le premier chapitre énonce les buts, le champ d'application et propose une définition de la notion de subvention. Le chapitre 2 fixe les principes qui régissent les subventions. Le chapitre 3 énumère les conditions qui entourent l'octroi de subventions par l'Etat, et le chapitre 4 en fixe les modalités. Le chapitre 5 définit le contrôle qui entoure l'utilisation des subventions. Les chapitres 6 à 8 réglementent la prescription, les sanctions, ainsi que les dispositions finales.

Le projet ne s'applique qu'aux subventions cantonales à l'exclusion de subventions octroyées par d'autres collectivités (par exemple, les communes).

Les buts que poursuit le projet visent en particulier à assurer que les subventions soient allouées selon des principes uniformes et équitables, qu'elles soient adaptées aux possibilités financières de l'Etat et qu'elles atteignent leurs objectifs de manière économique et efficace.

Le projet distingue deux catégories de subventions : les indemnités et les aides financières.

Les indemnités sont accordées à des bénéficiaires étrangers à l'administration cantonale afin d'assurer ou de promouvoir une tâche prescrite ou déléguée par le droit cantonal. On peut citer, par exemple, la subvention octroyée à l'Hospice général ou aux TPG.

Les aides financières sont accordées à des bénéficiaires étrangers à l'administration cantonale pour assurer ou promouvoir une tâche que ceux-ci ont librement choisie. On peut songer à des subventions attribuées à des associations sportives, artistiques ou culturelles.

L'article 2, alinéa 4, du projet attribue au Conseil d'Etat la tâche d'établir un inventaire exhaustif des subventions cantonales, en fonction des deux catégories précitées.

Certaines prestations étatiques, qui sont appréhendées comme des subventions au sens du projet, sont toutefois nommément exclues de son champ d'application. Elles sont énumérées de façon exhaustive à l'article 4.

Le projet énumère les principes à respecter en matière d'attribution de subventions. Plusieurs de ces règles sont déjà contenues dans la législation genevoise sur la gestion administrative et financière. Il impose le respect des principes de la légalité, d'opportunité et de subsidiarité. L'article 9 pose le principe selon lequel il n'existe aucun droit à l'obtention d'une subvention.

Le contrôle prévu par le projet s'articule en plusieurs volets. Les règles relatives à la forme que doivent respecter les requêtes de subventions fixent en premier lieu un cadre précis que toute demande doit respecter. Celles qui gouvernent l'octroi des subventions imposent, en deuxième lieu, diverses modalités que l'instance compétente est tenue de respecter. En troisième lieu, une fois la subvention accordée, l'autorité compétente doit s'assurer que celle-ci est utilisée de manière conforme à la loi. Les subventions sont en outre examinées périodiquement, tous les quatre ans au moins, notamment sous l'angle de leur nécessité et de leur efficacité. Cet examen porte également sur le respect des principes fixés par la loi.

IV. Commentaire article par article

Art. 1 :

Cette disposition énonce les principes qui gouvernent l'octroi des subventions cantonales. Elle reprend, pour les approfondir, les conditions qui figurent à l'article 36 LGAF.

D'après son champ d'application, la loi ne concerne que les subventions octroyées sur la base du droit cantonal. Elle ne touche pas les subventions de rang municipal, ni celles qui sont susceptibles d'être accordées en application du droit fédéral.

Art. 2 :

La définition des subventions cantonales représente un aspect central du projet de loi. Les subventions cantonales se divisent en deux catégories distinctes : les indemnités et les aides financières.

La caractéristique des indemnités est d'être accordées à des personnes ou à des entités qui sont étrangères à l'administration cantonale dans le but d'assurer une tâche relevant du droit cantonal. Rentrant dans cette catégorie, par exemple, les subventions octroyées par l'Etat à l'Hospice général, à l'Hôpital cantonal ou encore aux TPG.

Les aides financières bénéficient à des personnes ou des entités étrangères à l'administration cantonale pour accomplir une tâche que celles-ci ont librement choisie. Entrent par exemple dans cette catégorie les subventions octroyées à des associations sportives, artistiques ou culturelles.

Art. 3 :

La forme que revêtent les subventions cantonales reprend l'énumération qui figure à l'article 35, alinéa 2, LGAF.

Art. 4 :

L'article 4 énumère un certain nombre de prestations qui, en raison de leur nature, relèvent de la notion d'indemnité ou d'aide financière au sens de l'article 2. En raison de leurs caractéristiques intrinsèques, ces prestations sont exclues du champ d'application de la loi. Leur exclusion s'explique également en raison du fait que la plupart d'entre elles obéissent à une réglementation prévue par des lois spéciales.

Art. 5 à 9 :

Les articles 5 à 9 énoncent les détails, les principes applicables à l'octroi des subventions cantonales. En imposant le respect des principes de la légalité, de l'opportunité et de la subsidiarité, ces dispositions reprennent et détaillent les conditions évoquées à l'article 36, alinéas 1 et 2, LGAF. En raison de leur modicité, certaines subventions uniques ou annuelles peuvent être décidées par l'autorité compétente en l'absence d'une base légale (art. 6, al. 2, du projet).

Reprenant la règle de l'article 36, alinéa 3, LGAF, l'article 9 du projet pose le principe selon lequel il n'existe pas de droit aux subventions.

Art. 10 à 14 :

Les articles 10 à 14 fixent les conditions d'octroi des subventions cantonales. Quant à leur forme, les indemnités et les aides financières ne peuvent être octroyées que sur la base d'une demande écrite, accompagnée de l'ensemble des justificatifs démontrant que les conditions posées par la loi sont réalisées. Le requérant doit en outre tenir à disposition tout élément utile à cet égard. L'autorité compétente pour octroyer la subvention détermine les charges et les conditions garantissant que celle-ci sera utilisée de façon conforme à la loi. Elle procède également à une évaluation préalable de la valeur économique de la subvention.

Art. 15 à 19 :

Les articles 15 à 19 traitent des modalités entourant l'octroi des subventions. La durée des subventions ne peut excéder quatre ans. Des renouvellements sont possibles, sans qu'il en résulte un droit.

La forme juridique des subventions diffère selon que celles-ci sont des indemnités ou des aides financières. Les indemnités prennent la forme d'un contrat écrit de droit public. Elles peuvent toutefois être accordées par une décision si la loi le prévoit et si l'accomplissement des tâches qu'elles visent est garanti. En règle générale, les aides financières sont accordées par décision. Leur octroi prend la forme d'un contrat de droit public lorsque leur montant dépasse la moitié du budget du bénéficiaire.

Art. 20 à 22 :

Le contrôle des subventions est prévu par les articles 20 à 22 du projet. Plusieurs types de contrôle, d'ordre administratif ou parlementaire, sont prévus. Les sanctions pénales en cas d'inobservation de la loi figurent à l'article 26.

Un premier contrôle, d'ordre administratif, permet à l'autorité chargée d'octroyer la subvention, de s'assurer que le bénéficiaire accomplit la tâche subventionnée d'une manière conforme à la loi. En cas d'inobservation des prescriptions légales, la révocation et la restitution de la subvention sont possibles de même qu'une réduction du montant initialement octroyé.

L'art. 20, alinéa 2, permet au Conseil d'Etat et au Grand Conseil de faire procéder en tout temps à des vérifications et à des contrôles de gestion à l'égard des personnes ou institutions subventionnées.

Enfin, tous les quatre ans au moins, les subventions font l'objet d'un examen portant sur le respect des exigences posées par la loi.

Le système prévu par le projet n'entre pas en conflit avec les articles 170A et 173, alinéa III, de la Constitution genevoise. Ces dispositions prévoient que le déficit des organismes chargés de l'assistance publique, respectivement celui des établissements publics médicaux, est couvert par un montant porté chaque année au budget de l'Etat.

Ces dispositions ne constituent en effet pas un blanc-seing en faveur des établissements auxquels elles s'appliquent et ne font pas obstacle à la mise en place d'un régime légal entourant l'octroi et le contrôle de l'utilisation de subventions.

Art. 23 :

Les créances qui découlent de subventions se prescrivent par cinq ans. Le droit à la restitution de subventions indûment perçues se prescrit par deux ans à compter du jour où l'autorité a eu connaissance du motif de restitution mais au plus tard 10 ans dès la naissance du droit; demeure réservée une prescription plus longue découlant d'une disposition pénale.

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les députés, de réserver un accueil favorable au présent projet de loi.

Annexe 2 : Statistiques¹² Remarques liminaires

- Les chiffres sont donnés en millions de francs ;
- Les chiffres correspondent, pour les années 1992 à 2001, aux comptes, et pour 2002, au budget.
- Ne tient pas compte : de la "sortie" de l'Aéroport des comptes de l'Etat en 1994, du passage de l'Université en subventionné en 1996, de la "sortie" des Chevaliers des comptes de l'Etat en 1997 et du transfert de 112.5 postes de la rubrique "subvention" à "charges de personnel" concernant le département de l'action sociale et de la santé (pour cette dernière rubrique, sauf en 2002).

Tableau 1 : Revenus courants, charges courantes, subventions et charges courantes sans subventions

	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	1994	1993	1992	Variation 1992-2002
Revenus courants de fonctionnement	6'097	6'114	5'817	5'471	4'894	4'489	4'428	4'378	4'284	4'158	4'081	49 %
Charges courantes de fonctionnement	6'033	6'103	5'795	5'465	5'261	5'069	4'890	4'805	4'725	4'668	4'565	32 %
Subventions	2'820	2'743	2'511	2'416	2'276	2'243	2'156	2'058	2'039	2'000	1'940	45 %
Charges courantes de fonctionnement SANS les subventions	3'213	3'360	3'284	3'049	2'985	2'826	2'733	2'747	2'686	2'668	2'625	22 %

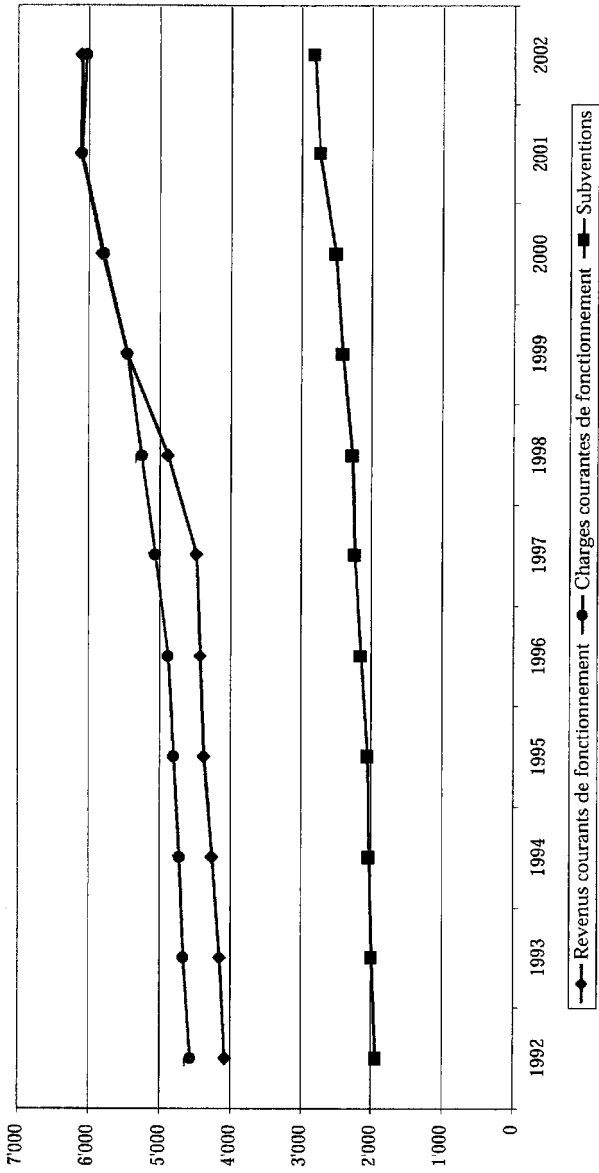
Tableau 2 : Subventions accordées à l'université, aux TPC, à l'Hospice Général et aux HUG

	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	1994	1993	1992	Variation 1992-2002
Université	265	253	240	250	250	252	245	238	247	251	257	3 %
T.P.G.	116	110	104	106	102	102	102	102	106	104	109	7 %
Hospice Général	100	122	120	109	91	97	83	76	65	51	38	166 %
H.U.G.	703	663	621	612	595	589	592	583	597	600	595	18 %
Total des 4	1'184	1'148	1'085	1'077	1'038	1'040	1'022	999	1'015	1'006	999	19 %
% du total des subventions	42 %	42 %	43 %	45 %	46 %	46 %	47 %	49 %	50 %	50 %	51 %	

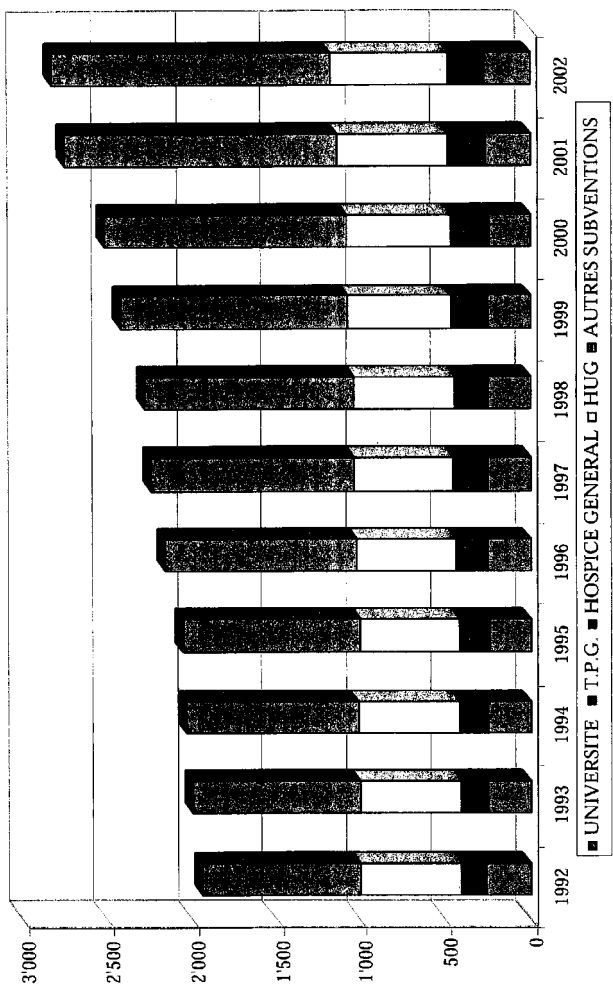
NB : de 1992 à 1995 la subvention de l'Université a été "reconstituée" puisque les comptes de l'Uni étaient intégrés à ceux de l'Etat durant cette période

¹² Source : Département des Finances, Direction du budget de l'Etat et de la planification financière

Evolution des revenus, des charges et des subventions
(en millions de francs)



Evolution de différents postes des subventio
(en millions de francs)



Tableaux 3 : Tableau de bord - ratios

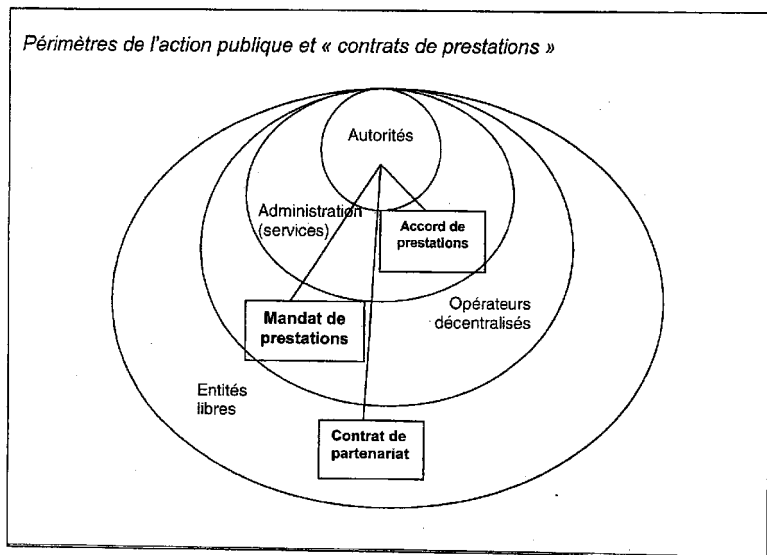
3.1 Services rendus

(les charges sont exprimées en millions, les ratios en milliers)

	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	1994	1993	1992
Charges cour. de fonctionnement	6'033	6'103	5'795	5'465	5'261	5'069	4'890	4'805	4'725	4'668	4'565
Population, y. c. frontaliers	462'371	452'856	443'739	436'509	430'126	427'975	428'178	427'221	423'952	420'343	417'648
Ratio charges courantes par personne	13'048	13'477	13'060	12'520	12'231	11'844	11'420	11'247	11'104	11'105	10'930
Charges de personnel	1'800	1'692	1'660	1'609	1'597	1'579	1'551	1'532	1'528	1'543	1'551
Population, y. c. frontaliers	462'371	452'856	443'739	436'509	430'126	427'975	428'178	427'221	423'952	420'343	417'648
Ratio charges de pers. par personne	3'901	3'736	3'711	3'686	3'712	3'689	3'622	3'587	3'603	3'670	3'713
Subventions	2'820	2'743	2'511	2'416	2'276	2'243	2'156	2'058	2'039	2'000	1'940
Population, y. c. frontaliers	462'371	452'856	443'739	436'509	430'126	427'975	428'178	427'221	423'952	420'343	417'648
Ratio subvention par personne	6'100	6'057	5'660	5'535	5'292	5'241	5'036	4'816	4'810	4'758	4'565

ANNEXE 9

A ces trois types de dispositifs correspondent aussi des interventions différentes des autorités : principalement l'exécutif pour les accords de prestations qui concernent l'administration, nécessité d'une décision formelle par le Grand Conseil (loi, compte tenu de sa portée budgétaire) pour les mandats de prestations, à déterminer en fonction de leur portée pour les contrats de partenariat.



RAPPORT BRUTSCH (page 21)

Date de dépôt : 2 novembre 2005

Messagerie

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M. Souhail Mouhanna

Mesdames et
Messieurs les députés,

Pour les auteurs du projet de loi 9011, l'un des arguments de base justifiant ce projet de loi était que les subventions, qui absorbent près de la moitié du budget, ne figuraient qu'en quelques lignes ou quelques pages dans le budget de l'Etat, qui comporte plusieurs centaines de pages. Par ailleurs, les signataires de ce projet de loi prétendent que dans la situation actuelle, le parlement n'a quasiment aucun pouvoir de contrôle sur les subventions et sur leurs destinataires. Selon eux, le projet de loi 9011 devrait permettre à la fois la transparence, le contrôle démocratique par le Grand Conseil et la maîtrise par ce dernier des fonds étatiques attribués aux subventions.

D'emblée, il apparaissait clairement que le projet de loi 9011 avait un énorme défaut, celui de la confusion dans la signification du terme « subventions » et de traiter de la même manière aussi bien les petites associations, recevant quelques milliers de francs, que les grandes institutions qui reçoivent des subventions de plusieurs centaines de millions comme par exemple l'Hôpital universitaire de Genève, l'université ou l'Hospice général.

Les nombreuses auditions effectuées en commission et en sous-commission, les réponses données au questionnaire adressé à diverses institutions subventionnées ainsi que l'avis de droit, ont montré la faiblesse du projet de loi et la nécessité d'un remaniement profond par la commission.

C'est ainsi que des modifications importantes ont été apportées au projet de loi en commission (le détail figurera certainement dans le rapport de majorité) le rendant plus précis et plus clair sur certains points et certains termes mais, pour la minorité, le projet de loi issu de la commission ne répond nullement à la question initiale concernant la place des subventions dans le budget, le contrôle démocratique des subventions et la différenciation nécessaire entre les petites et les grandes entités subventionnées.

En effet, à supposer que le projet de loi 9011-A soit adopté par le Grand Conseil, les subventions continueront à occuper une place minuscule dans le budget. Quant au contrôle démocratique par le parlement, on sait d'expérience que la majorité parlementaire, qui va parfois bien au-delà des partis de l'Entente, a toujours soutenu des lois dessaisissant le Grand Conseil de prérogatives essentielles comme dans l'affaire du Rhuso ou les concordats sur les HES-SO et HES-S2.

Faut-il encore rappeler que la majorité de droite soutient un projet de loi abolissant le statut de la fonction publique et prônant une très large autonomie aux départements et aux différents services en réduisant, de ce fait, le contrôle parlementaire à sa plus simple expression ?

Dans le même chapitre, rappelons la tentative de la droite de substituer aux rubriques détaillées actuelles du budget, la « gestion par enveloppes » attribuées aux départements et aux secteurs subventionnés, avec la perte de contrôle démocratique que cela induit.

Il convient également de rappeler les nombreuses coupes linéaires opérées par la droite dans les projets de budget du Conseil d'Etat, sans aucune prise en considération des conséquences de ces coupes sur les entités subventionnées concernées ni sur la nature de celles-ci.

Relevons également un très grave défaut du projet de loi 9011-A : au chapitre VI, qui fait le lien entre les subventions et le budget, se trouve l'article 25 qui précise :

1. Les indemnités et les aides financières octroyées par des lois, des décisions et des contrats de droit public ne sont valables qu'à la condition et dans la mesure de l'autorisation de dépense octroyée par le Grand Conseil au Conseil d'Etat, dans le cadre du vote du budget annuel.
2. A moins que la loi fondant l'indemnité ou l'aide financière ne dispose expressément le contraire (loi spécifique), le montant de toute indemnité ou aide financière, inscrit au budget, peut être augmenté, diminué ou supprimé, à l'occasion du vote du budget annuel.
3. Etc.

De telles dispositions ouvrent la voie à l'arbitraire et décrédibilisent l'Etat vis-à-vis des entités subventionnées, dont de nombreuses petites associations d'utilité publique, gérées et animées par des personnes engagées et bénévoles pour beaucoup d'entre elles.

L'incertitude du lendemain, qui découle, pour de nombreuses entités, de l'alinéa 2 précité, les fragilise. Que se passerait-il en cas de réduction ou de suppression de la subvention lors du vote du budget alors qu'un contrat quadriennal par exemple était passé avec l'entité concernée ? Quelles conséquences sur les prestations et sur le personnel ?

Une telle disposition est d'autant plus inacceptable que les lourdes obligations administratives qui sont imposées à juste titre aux grandes entités, concernent également les petites entités subventionnées.

Conclusion

Le projet de loi 9011-A ne répond nullement aux objectifs de transparence et de contrôle démocratique des entités subventionnées. Au contraire, il ouvre la voie à l'arbitraire, décrédibilise l'Etat et fragilise de nombreuses entités exerçant des activités et offrant des prestations d'une grande valeur sociale. Pour certains, les subventions ne sont que des dépenses pour la plupart superflues et des chiffres que l'on peut réduire à volonté au gré des humeurs d'une majorité d'occasion.

Ce que l'on oublie, c'est que derrière les subventions il y a des prestations sociales, éducatives, sanitaires et culturelles. Il y a des actions de solidarité formidables, il y a des gens qui s'engagent et qui peinent pour le bien de tous. Rien de cela n'a été pris en compte, c'est la raison pour laquelle la minorité vous invite Mesdames et Messieurs les députés, à refuser ce projet de loi.