

Bernard Liétar

Rue Charles Dubois 32

1342 Limelette

Tel. : 010.41.61.73 – GSM : 0478.990.195

bernard.lietar@base.be – bernard.lietar@brabantwallon.be

CERTIFICAT INTERUNIVERSITAIRE EN FINANCES PUBLIQUES

TRAVAIL DE FIN DE FORMATION

L'OCTROI ET LE CONTROLE DES SUBVENTIONS PAR LES POUVOIRS LOCAUX EN REGION WALLONNE

Accompagnateurs :

**Monsieur Jean-Marie Van Bol, Secrétaire communal de la Ville de Namur
et Monsieur Marc Oswald, Auditeur au Conseil d'Etat**

UCL & ULG
Institut Universitaire de Formation Continue
Place de l'Université 1 Bte L0.01.21
1348 Louvain-la-Neuve

L'OCTROI ET LE CONTROLE DES SUBVENTIONS PAR LES POUVOIRS LOCAUX

EN REGION WALLONNE

1. Introduction

L'octroi de subventions est un important moyen d'action des pouvoirs locaux. Simple à mettre en œuvre, il permet de poursuivre des missions de service public et de répondre aux besoins de la population sans devoir mettre en œuvre de lourdes structures administratives.

Souvent présenté comme un juste retour envers les contribuables, il permet aux pouvoirs publics de bénéficier de l'expertise d'acteurs de terrain et d'agir rapidement là où un besoin se fait sentir.

Pour certains pouvoirs publics, l'octroi de subventions n'a rien d'anecdotique et est au contraire un réel moyen de gouverner. Ainsi, au budget 2013 de la Province du Brabant wallon¹, les dépenses de transferts² atteignent 22.614.583 €, soit 9,28 % du service ordinaire et 30,47 % du service extraordinaire. De surcroît, une part importante de ces subventions est attribuée aux communes brabançonnaises wallonnes, constituant de la sorte le principal moyen par lequel l'institution exerce ces missions de pouvoir « supracommunal ».

Mais si l'octroi de subsides apparaît d'emblée comme pouvant relever de la bonne gouvernance, de nombreux écueils guettent le dispensateur. Accorder des avantages financiers, c'est risquer de contrevenir à la réglementation sur les marchés publics, de voir disparaître des fonds publics dans des structures opaques, de faire du saupoudrage, voire du clientélisme...

Les considérations qui précèdent nous ont conduits, dans le cadre du présent travail de fin d'étude, à analyser le régime juridique de l'octroi et du contrôle des subventions par les pouvoirs locaux.

¹ Budget voté lors du Conseil provincial du 31 janvier 2013 et approuvé par arrêté du 06 mars 2013

² Les dépenses de transferts correspondent aux groupes économiques 72 (service ordinaire) et 90 (service extraordinaire) selon la classification économique de l'Arrêté ministériel du 15 février 2001 portant exécution de l'article 41 de l'arrêté royal du 2 juin 1999 portant le règlement général de la comptabilité provinciale

Pour ce faire, nous nous sommes saisi de la réforme des articles L3331-1 à L3331-9 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation qui était en cours, circonstance qui donnait un peu de piquant à notre travail puisqu'il nous a fallu examiner des projets susceptibles d'évoluer en cours de rédaction, voire même de ne jamais aboutir.

Finalement, la chronologie s'est avérée parfaite puisque le décret modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation a été voté le 31 janvier 2013 et publié au Moniteur belge le 14 février 2013. Notre travail, à déposer pour le 29 mars 2013, contribuera modestement à la prise de connaissance de la nouvelle réglementation dont l'entrée en vigueur est fixée au 1^{er} juin 2013.

Dans les pages qui suivent et après avoir défini les notions de subvention et de pouvoirs locaux, nous résumerons les dispositions qui régissent encore actuellement l'octroi et le contrôle des subventions avant de présenter les spécificités du nouveau décret. Le présent travail se voulant pratique, nous le terminerons par quelques considérations issues de notre pratique professionnelle au sein d'une administration provinciale et en présentant deux exemples de délibérations.

Faute de temps et d'espace, nous ferons l'impasse sur le contentieux des subventions et ne ferons que survoler leur contractualisation ainsi que les subventions en nature, notamment par la mise à disposition de personnel.

Dans la suite du texte et par souci de clarté et de simplification, nous qualifierons les dispositions décrétales toujours actuellement en vigueur « d'anciennes » et celles des décrets du 31 janvier 2013 de « nouvelles ».

2. Subventions et pouvoirs locaux : définition

2.1. La subvention

Les termes « subvention » et « subside » sont directement accessibles au lecteur normalement instruit. Le Larousse de Poche 2013 les définit comme suit :

« *Subside nm Somme d'argent versée à titre de secours* »

« **Subvention** *nf Secours financier, subside fourni par l'État, etc., pour favoriser une activité d'intérêt général* ».

Derrière ces mots souvent considérés comme synonymes, la définition juridique s'avère beaucoup plus ardue car la matière n'est guère traitée dans sa globalité ; la doctrine et la jurisprudence se fixant le plus souvent dans le cadre de secteurs spécifiques tels que les aides d'État.

Il suffit pour se convaincre de la difficulté de constater que, dans l'excellent ouvrage collectif³ rédigé sous la direction du Professeur Renders consacré aux subventions et paru en 2011, il ne faut pas moins de 158 pages à Messieurs David Renders, Thomas Bombois et Louis Vansnick pour oser la définition suivante :

« La subvention a pu être définie comme étant une aide financière publique, qui prend la forme d'un décaissement accompli de manière définitive si le bénéficiaire – personne publique ou privée – exécute les obligations qui lui sont imposées en contrepartie, lesquelles prennent, au premier chef, la forme d'une action, généralement à venir, initiée par la personne subsidiée, jugée digne d'intérêt public et dont le résultat n'entre pas dans le patrimoine propre de la personne subsidante, ne participe pas à l'accomplissement du service public dont cette personne a la charge ou n'est pas nécessaire à son fonctionnement. »

Il s'agit d'un formidable condensé dont la lecture éveille les sens du juriste averti et le sujet mériterait assurément de longs débats.

Le présent travail se veut toutefois pratique et d'un volume limité à une trentaine de pages. Aussi, son rédacteur se voit résolument contraint d'adopter brutalement un point de vue nettement plus réducteur.

S'agissant d'examiner le régime juridique de l'octroi des subventions par les pouvoirs locaux, nous adopterons comme définition de la subvention celle de l'article 2 de la loi du 14 novembre 1983⁴ relative au contrôle de l'octroi et de l'emploi de certaines subventions,

³ Les subventions, Sous la direction de David Renders ; Larcier 2011

⁴ Loi du 14 novembre 1983 relative au contrôle de l'octroi et de l'emploi de certaines subventions ; M.B. 06-12-1983, pages 15009 et suivantes.

reprise dans des termes pratiquement identiques à l'article L3331-2 du Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation (CDLD), à savoir :

« Par subvention, il y a lieu d'entendre, au sens de la présente loi, toute contribution, avantage ou aide, quelles qu'en soient la forme ou la dénomination, en ce compris les avances de fonds récupérables consenties sans intérêts, octroyées en vue de promouvoir des activités utiles à l'intérêt général, à l'exclusion toutefois des prix décernés aux savants et aux artistes pour leurs œuvres. »

Cette définition est en effet celle qui s'impose aux dispensateurs que nous souhaitons étudier.

Si elles répondent à des sémantiques différentes, ces deux définitions ne sont pas contradictoires et se rejoignent pour l'essentiel. Au registre des différences, nous pointerons toutefois les éléments suivants :

1) Les auteurs précités visent l'hypothèse « d'une aide financière » alors que la loi de 1983 s'applique à *« toute contribution, avantage ou aide, quelles qu'en soient la forme ou la dénomination. »* Cette formulation extrêmement large englobe assurément les aides en nature telles que la mise à disposition de locaux, le prêt de chapiteaux, la mise à disposition de personnel...⁵

2) La définition doctrinale impose que l'aide financière prenne la forme *« d'un décaissement accompli de manière définitive »* alors que la loi de 1983 s'applique aussi aux *« avances de fonds récupérables consenties sans intérêts »*. Pour les dispensateurs que nous étudions, le prêt sans intérêts et la simple avance de trésorerie sont indubitablement des subventions.

Comme nous le verrons dans le cadre du présent travail, le législateur régional vient de modifier la définition de la subvention afin d'en étendre encore la portée. À l'article 20 du décret 31 janvier 2013⁶, la définition présentée est la suivante :

« Pour l'application du présent titre, il y a lieu d'entendre par subvention toute contribution, avantage ou aide, quelles qu'en soient la forme ou la dénomination, octroyée à des fins d'intérêt public à l'exclusion :

1° des subventions soumises aux dispositions de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral ou aux dispositions de la loi du 16 mai 2003

⁵ Voyez à ce sujet Les subventions ; op.cit. ; p.17

⁶ Décret du 31 janvier 2013 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation ; M.B. 14-02-2013, pages 8909 et 8910.

fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation de la Cour des comptes;

2° des aides qui découlent d'une obligation imposée par ou en vertu d'une loi ou d'un décret;

3° des cotisations versées par les dispensateurs aux organismes dont ils sont membres, en échange de prestations spécifiques exécutées par ces organismes au profit des dispensateurs;

4° des prix décernés en reconnaissance ou en récompense des mérites de leur bénéficiaire;

5° des subventions octroyées par la commune au CPAS qui la dessert. ».

Le commentaire de cet article confirme le caractère volontairement étendu de la définition dans les termes suivants⁷ :

« Une subvention, au sens de la nouvelle réglementation, suppose la réunion de deux éléments : une aide et la poursuite d'une fin d'intérêt public. Dès lors qu'une intervention d'un pouvoir local remplit ces deux conditions, il s'agit d'une subvention, peu importe la forme sous laquelle elle est attribuée et son appellation, et peu importe qu'elle promeuve ou non une activité.

Cette définition a une portée extrêmement large. Elle recouvre tant les subventions en numéraire, que celles-ci soient directes (par exemple : remise d'une somme d'argent, prêt non rémunéré ou rémunéré à un taux d'intérêt inférieur à celui du marché, d'une somme d'argent) ou indirectes (par exemple : prise en charge de dépenses, garantie financière) que les subsides en nature (par exemple : mise à disposition gratuite de bâtiments, de locaux, de matériel, de véhicules, de personnel, transport gratuit de matériel, réalisation à titre gracieux de travaux, certaines mises à disposition à un tarif préférentiel). »

La loi de 1983 comme l'ancien article L3331-2 du CDLD n'en excluait de la définition de la subvention que les « *prix décernés aux savants et aux artistes pour leurs œuvres* ».

Le récent décret est plus fourni à ce sujet puisqu'il énumère cinq types d'interventions qui sont exclues de la définition des subventions et les commentaires de l'article L3331-2, alinéa 2⁸, précisent que cette disposition « *clarifie la notion de subvention, en excluant 4 types d'interventions des autorités locales qui, par nature, ne constituent pas des subventions* ».

⁷ Doc., Parl. w., 2012-2013, 699 n° 1, page 6

⁸ Doc., Parl. w., 699 n° 1 page 6

Plus qu'une question de « nature » ou de définition, il s'agit, nous semble-t-il, de permettre un régime dérogatoire pour certaines catégories de subventions qui bénéficient déjà d'un encadrement particulier et pour lesquelles l'obligation de justifier l'utilisation par des pièces se conçoit difficilement.

La première des exclusions permet de faire le lien avec les considérations relatives à la portée du décret étudié développées par la section de législation du Conseil d'État⁹. En faisant l'historique des textes, cette instance rappelle qu'il y a une grande cohérence entre les différents textes adoptés par le législateur fédéral en matière de contrôle de l'octroi et de l'emploi des subventions. Les dispositions qui s'appliquent à l'État en vertu de la loi du 22 mai 2003¹⁰ et aux entités fédérées en vertu de la loi du 16 mai 2003¹¹ sont identiques et peuvent être qualifiées de « principes généraux ». Le législateur régional a usé de l'autonomie dont il dispose pour préciser les règles qu'il entend lui-même respecter¹² et il décide actuellement de soumettre les pouvoirs subordonnés à un régime différent de celui auquel il est lui-même soumis.

2.2. Subvention versus marché public

Tous ceux qui sont impliqués dans la gestion locale savent qu'il est impossible d'étudier la problématique des subventions sans aborder les étroites relations qu'elles entretiennent avec les marchés publics.

Telle province qui, dans le cadre de la gestion des cours d'eaux dont la gestion lui incombe ou de l'exercice de ses compétences supracommunales, désire obtenir une étude en matière de lutte contre les inondations doit-elle octroyer une subvention au département d'hydrologie de l'université locale ou organiser un marché ?

⁹ CE, section de législation, avis 51.792/2/V du 21 août 2012 ; Doc., Parl. w., 2012-2013, 699 n°1, pages 14 à 17

¹⁰ Articles 121 à 124 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral

¹¹ Articles 11 à 14 de la loi 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes

¹² Articles 57 à 65 du décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des Services du Gouvernement wallon

Le mandataire local risque de faire son choix sur de mauvaises bases. S'il dispose à son budget d'un crédit de fonctionnement, il chargera ses services d'organiser un marché alors que si les crédits disponibles sont au contraire inscrits en dépenses de transferts, il envisagera d'accorder une subvention. S'il accepte le principe d'une mise en concurrence, il s'engagera aisément dans une procédure de marché alors que s'il veut favoriser l'université locale, il raisonnera en termes de subvention.

Dans bien des cas, les deux voies sont très largement ouvertes à condition d'en respecter les contraintes. Plus que d'exclure l'une ou l'autre voie, il s'agira de présenter adéquatement son dossier et de bien mesurer les conséquences de son choix initial.

Il est donc essentiel de clairement distinguer les deux notions et c'est à cet égard que la définition de la subvention précitée de Messieurs Renders, Bombois et Vansnick surclasse celles de la loi de 1983 et du CDLD en précisant que l'action subventionnée est « *généralement à venir, initiée par la personne subsidiée, jugée digne d'intérêt public et dont le résultat n'entre pas dans le patrimoine propre de la personne subsidante, ne participe pas à l'accomplissement du service public dont cette personne a la charge ou n'est pas nécessaire à son fonctionnement* ».

L'article 1^{er}, 2, a), de la directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services définit les marchés publics¹³ comme étant « *des contrats à titre onéreux conclus par écrit entre un ou plusieurs opérateurs économiques et un ou plusieurs pouvoirs adjudicateurs et ayant pour objet l'exécution de travaux, la fourniture de produits ou la prestation de services* ».

On y distingue quatre éléments : un ou plusieurs pouvoirs adjudicataires, un ou plusieurs opérateurs économiques, un contrat à titre onéreux et une énumération de prestations.

Les notions de pouvoir adjudicataire et d'opérateur économique peuvent assurément recouvrir celle de dispensateur et de bénéficiaire de subventions et les subventions peuvent avoir pour objet de soutenir la réalisation de travaux ou la fourniture de produits ou services. C'est donc

¹³ J.O. L134, 30 avril 2004 ; Rect. L351, 26 novembre 2004

la notion de contrat à titre onéreux qui permettra de distinguer le marché public de la subvention.

Dans une perspective très manichéenne, la subvention sera un acte unilatéral désintéressé là où le marché public sera un acte bilatéral dans le cadre duquel il y aura une correcte adéquation entre le service reçu et le prix payé.

Dans un article très documenté relatif à la notion de marché public¹⁴, Pierre Nihoul différencie la subvention du marché public dans les termes suivants :

« La subvention est une contribution financière d'un pouvoir public ou d'un organisme public à une opération qui présente un caractère d'intérêt général mais qui est initiée et menée par un tiers pour répondre à des besoins que celui-ci a préalablement définis et dont le montant est fixé unilatéralement par le pouvoir public sans représenter la contrepartie exacte de la prestation soutenue. Le marché public tend pour sa part à rencontrer un besoin d'un pouvoir public dont il a pris l'initiative et moyennant un prix qui représente la contrepartie exacte du service rendu. Les critères distinctifs sont donc l'initiative de l'opération et la détermination de même que la portée de l'intervention publique. »

Messieurs Renders, Bombois et Vansnick¹⁵ proposent quant à eux une grille de lecture à deux tests qui repose sur l'affectation du résultat qui se dégage de l'action réalisée en contrepartie du paiement effectué par le pouvoir public.

Le premier test consiste à se demander *« si l'action qu'on cherche à qualifier correspond à une obligation incombant à l'auteur du paiement, soit qu'elle découle d'une règle unilatérale qui la lui imposerait, soit qu'elle découle d'un contrat au contenu duquel elle aurait consenti. Si tel est le cas, il conviendrait, en toute hypothèse, de conclure qu'il ne s'agit pas d'une subvention : la raison en est que l'action menée présenterait un intérêt direct dans le chef de l'auteur du paiement, étant celui de l'accomplissement d'une obligation qui lui incombe »*.

Si la réponse à cette première question est négative, il faut envisager un second test qui consiste à *« mesurer le degré de liberté laissé à la personne subsidiée pour façonner le*

¹⁴ La notion de « Marché public » : Éléments transversaux et matériels, Pierre Nihoul in Marchés et Contrats publics, 2011/1, Larcier, pages 5 et suivantes

¹⁵ Les subventions ; op.cit, pages 80 à 84

contenu de l'action en cause et les modalités de mise en œuvre y afférentes. Il s'agirait parallèlement de mesurer le degré de correspondance entre la somme payée et le coût de cette action. Si le degré de liberté tenant au contenu et aux modalités de l'action est nul ou ténu et que la somme payée couvre, sinon l'intégralité, tout au moins l'essentiel du coût de cette action, il conviendrait de conclure qu'il ne s'agit pas d'une subvention. »

Nous ne détaillerons pas ici le régime juridique des marchés publics et nous bornerons à préciser qu'il est impératif et sensiblement différent de celui des subventions, notamment parce qu'il repose sur le principe de la mise en concurrence des soumissionnaires qui implique diverses mesures de publicité et de formalisme.

2.3. Les pouvoirs locaux

Dans le cadre du présent travail, la notion de pouvoirs locaux sera définie d'une manière purement contextuelle par référence au champ d'application *ratione personae* des dispositions étudiées.

En son article premier, la loi du 14 novembre 1983 précise qu'elle s'applique aux subventions accordées par « *les provinces, les communes, les établissements d'intérêt provincial ou communal dotés de la personnalité juridique, les agglomérations, les fédérations de communes, les commissions de la culture, les associations de provinces et les associations de communes* » et ces termes sont identiques à ceux de l'ancien article L3331-1 du CDLD.

Le décret étudié inclut quant à lui dans son champ d'application *ratione personae*¹⁶ les dispensateurs suivants : les provinces, les communes, les régies provinciales autonomes, les régies communales autonomes, les établissements locaux chargés de la gestion du temporel du culte, à l'exception de ceux de la région de langue allemande, les asbl communales, les associations visées à l'article L2223-13, tout autre établissement d'intérêt provincial ou communal doté de la personnalité juridique et créé par un décret ou en vertu de celui-ci, les agglomérations, les fédérations de communes, les associations de provinces, les associations de communes et les organes territoriaux intracommunaux (secteurs) visés à l'article L1411-1 du CDLD.

¹⁶ Article L3331-1 § 1^{er}

Les CPAS et les associations visées au chapitre XII de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale étaient inclus dans le champ d'application d'une première version du décret mais ils en ont été exclus suite à l'avis du Conseil d'État du 21 août 2012¹⁷ rappelant « *qu'il n'est pas admissible de régler dans un même décret une matière attribuée à la Région wallonne par la loi spéciale du 08 août 1980 (précitée) et une matière communautaire, transférée par les décrets II des 19 et 22 juillet 1993* ».

Un second décret du 31 janvier 2013¹⁸ a dès lors inséré dans la loi du 08 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale un chapitre XIIbis intitulé « De l'octroi et du contrôle de l'octroi et de l'utilisation de certaines subventions ». Sur le fond, les dispositions relatives aux subventions sont identiques dans les deux décrets et nous pouvons donc inclure les centres publics d'action sociale et les associations visées à l'article 118 de la loi organique dans notre définition des pouvoirs locaux.

On notera une curieuse distinction entre les ASBL provinciales et les ASBL communales. Pour les premières, le décret renvoie logiquement à l'article L2223-13 du CDLD alors que pour les secondes, il n'est pas fait référence à l'article L1234-1 § 1^{er} ou 2^{ème} inséré dans ledit code par le décret du 26 avril 2012¹⁹. Entre les ASBL communales, celles au sein desquelles une commune détient une position prépondérante, celles auxquelles une commune accorde une ou des subventions atteignant au minimum 50.000 € par an et celles qui sont soumises à la réglementation sur les marchés publics, il devient difficile de s'y retrouver et le législateur régional aurait été mieux inspiré de ne retenir qu'une seule définition.

En pratique, nous nous réfèrerons essentiellement aux communes et provinces notamment parce qu'en ce qui les concerne, le décret du 31 janvier 2013 comporte des dispositions particulières en matière de compétences et de tutelle. *Mutatis mutandis*, les explications fournies sont applicables aux autres dispensateurs de subventions.

¹⁷ CE, section de législation, avis 51.792/2/V du 21 août 2012 ; Doc., Parl. w., 2012-2013, 699 n°1, pages 14 à 17

¹⁸ Décret du 31 janvier 2013 modifiant certaines dispositions de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale ; M.B. 15-02-2013, pages 9085 et suivantes

¹⁹ Décret du 26 avril 2012 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation ; M.B. 14-05-2012, pages 28006 et suivantes

Notons pour être complet sur ce point que la loi de 1983 et les anciennes dispositions du CDLD avaient aussi vocation à s'appliquer à des dispensateurs de subventions qui ne sont en rien assimilables à des pouvoirs publics puisqu'elles régissaient également les subventions accordées par les personnes morales ou physiques directement ou indirectement subventionnées par les dispensateurs initiaux (article 1^{er} 2^o de la loi, ancien article L3331 2^o du CDLD). Les nouvelles dispositions décrétales n'appréhendent quant à elles plus ces autres personnes.

3. Résumé du régime juridique des subventions avant l'entrée en vigueur du décret du 31 janvier 2013

Pour les pouvoirs publics, le fait d'accorder des subventions peut être régi par de nombreuses règles de droit public qui ne sont pas nécessairement spécifiques à la matière. On pense notamment à la réglementation comptable et budgétaire qui peut conditionner la possibilité d'accorder une intervention financière ou faire obstacle à sa mise en liquidation, aux règles définissant les compétences respectives des organes des pouvoirs publics ou à la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

S'il est impossible dans le cadre du présent travail de parcourir l'ensemble du droit public belge, il est opportun de survoler quelques dispositifs spécifiques que les pouvoirs locaux de la Région wallonne doivent respecter.

3.1. Résumé des conditions d'octroi et de contrôle des subventions selon les anciennes dispositions du CDLD

Afin de permettre une bonne compréhension des nouvelles dispositions décrétales en matière d'octroi et de contrôle des subventions, il est utile de résumer celles qui étaient jusqu'à présent d'application et constituaient le chapitre unique du titre III du livre IV de la troisième partie du CDLD, à savoir les articles L3331-1 à L3331-9 de ce code.

En vertu de l'article L3331-4 et sauf si une disposition légale ou réglementaire y pourvoyait, toute décision qui attribuait une subvention devait en préciser la nature et l'étendue, les

conditions d'utilisation, les justifications exigées du bénéficiaire ainsi que les délais dans lesquels ces justifications devaient être produites.

Lorsque le bénéficiaire était une personne morale, il était soumis à une double obligation de produire ses comptes et bilan puisqu'il devait les joindre à sa demande et, en outre, les transmettre chaque année au dispensateur (article L3331-5).

La principale obligation qui reposait sur le bénéficiaire était d'utiliser la subvention aux fins pour lesquelles elle avait été octroyée (article L3331-3) et les corollaires de cette obligation étaient les suivants :

- le bénéficiaire devait produire les pièces justificatives demandées,
- il devait autoriser le dispensateur à procéder à un contrôle sur place (article L3331-6),
- il devait restituer la subvention ou la partie de subvention qui avait été utilisée à d'autres fins, pour laquelle il était en défaut de produire les pièces justificatives ou lorsqu'il s'opposait au contrôle sur place.

Les personnes morales de droit public qui disposaient du pouvoir d'établir des impositions, pouvaient recouvrer les subventions sujettes à restitution par voie de contrainte.

Les règles relatives au contrôle de l'utilisation des subventions (article L3331-6) donnaient des droits aux dispensateurs mais ne lui imposaient aucune obligation spécifique. Hormis par référence à une obligation générale de bonne gouvernance, il n'y avait dans le chef du dispensateur aucune obligation d'organiser le contrôle des subventions.

L'article L3331-8 mérite que nous nous y attardions un instant. Il s'attaquait en effet à la problématique des octrois successifs en précisant qu'il « *est sursis à l'octroi de subventions aussi longtemps que, pour des subventions reçues précédemment, le bénéficiaire ne produit pas les justifications visées aux articles L3331-4 et L3331-5 ou s'oppose à l'exercice du contrôle prévu par l'article L3331-6* » et en ajoutant que « *lorsqu'une subvention est allouée par fractions, chacune de celles-ci est considérée comme une subvention distincte pour l'application du présent article* ».

Ces termes très généraux ne se contentaient pas de limiter les possibilités de mise en liquidation d'une subvention subséquente ; ils affectaient son octroi lui-même sans avoir

égard au fait que la subvention se rattachait au service ordinaire ou au service extraordinaire du dispensateur, sans distinction d'exercice ou d'objet.

Ces contraintes étaient bien difficiles à respecter notamment lorsqu'elles s'appliquaient au partenaire d'un pouvoir public qui, au cours d'un même exercice, était légitimement susceptible de recevoir plusieurs subventions sur base de dossiers instruits par différents services. À la connaissance du rédacteur, ni la Région wallonne dans l'exercice de son pouvoir de tutelle, ni la Cour des comptes n'avaient donné aux pouvoirs locaux la grille de lecture permettant de respecter l'ensemble des contraintes.

Les règles que nous résumons régissaient également les subventions en cascade. C'est en effet en ce sens qu'il faut comprendre le 2° de l'ancien article L3331-1 selon lequel les dispositions s'appliquent aux subventions accordées par « *les personnes morales ou physiques subventionnées directement ou indirectement par l'un des dispensateurs visés au 1°* ».

S'il y avait un cadre contraignant, les dispensateurs de subventions conservaient néanmoins une importante liberté qui pouvait s'exprimer par les canaux suivants :

- a) ils définissaient eux-mêmes la nature, l'objet, l'étendue et le bénéficiaire de la subvention ;
- b) le CDLD ne comportait aucune règle en ce qui concerne les modalités de liquidation des subventions et le dispensateur pouvait donc déterminer lui-même si la subvention serait liquidée par avance, par tranches ou sur production des pièces justificatives,
- c) les règles résumées ici ne s'appliquaient en principe pas aux subventions d'une valeur inférieure à 1.239,47 € mais le dispensateur pouvait en décider autrement ;
- d) pour les subventions d'une valeur comprise entre 1.239,47 € et 24.789,35 €, le dispensateur pouvait exonérer le bénéficiaire de tout ou partie des obligations résultant des articles L3331-3 et L3331-7.

3.2. La tutelle selon les anciennes dispositions du CDLD

Dans sa troisième partie consacrée aux « Dispositions communes aux communes et à la supracommunalité », le CDLD comportait en matière de tutelle des articles qui visaient spécifiquement les subventions.

L'article L3122-2 stipulait en effet que *«les actes des autorités communales et provinciales portant sur les objets suivants sont transmis au Gouvernement, accompagnés de leurs pièces justificatives, dans les quinze jours de leur adoption, et ne peuvent être mis à exécution avant d'avoir été ainsi transmis :(...)»*

5° Les subventions au sens de l'article L3331-2 du présent Code ayant pour effet d'accorder au même bénéficiaire un avantage d'une valeur supérieure à 2.500,00 euros indexés au 1^{er} février de chaque année sur la base de l'indice santé du mois de janvier de l'année en cours rapporté à l'indice santé du mois de janvier 2008, au cours du même exercice budgétaire, à moins qu'elles ne soient accordées en vertu des dispositions d'une loi ou d'un décret » et l'article L3122-3 prévoyait la même disposition pour les intercommunales.

Les décisions des communes, intercommunales et provinces accordant un avantage de plus de 2.500 € par an et par bénéficiaire devaient être systématiquement transmises à la tutelle et elles ne pouvaient être mises en exécution avant cette transmission.

Il y avait lieu de faire le cumul de toutes les subventions accordées par un même dispensateur durant un exercice, sans distinction de secteur ou service, pour vérifier si le plafond était ou non atteint. Une fois la transmission à la tutelle réalisée, une liquidation pouvait intervenir bien que la décision soit encore susceptible d'être annulée.

Les subventions accordées en vertu d'une loi ou d'un décret par exemple en matière de cultes ou de lecture publique, échappaient à l'obligation de transmission.

Faute d'espace, le présent travail n'aborde pas les régimes de tutelle qui ne sont pas spécifiques aux subventions et qui peuvent être différents selon le dispensateur concerné.

3.3. Les contrats de gestion

En vertu des articles L1231-9, L1234-1, L2223-9, L2223-13 et L2223-15 du CDLD, les communes et provinces sont tenues de conclure des contrats de gestion avec leurs régies autonomes ou avec les associations auxquelles elles participent ou qu'elles subventionnent à concurrence de minimum 50.000 € par an.

Le contrat de gestion vaut pour trois ans et est renouvelable. Sa mise en œuvre est évaluée chaque année et donne lieu chaque année à un débat au conseil communal ou provincial.

Les relations entre le contrat de gestion et l'octroi d'une ou plusieurs subventions sont doubles puisque, d'une part, le contrat de gestion peut contenir des dispositions qui vont s'imposer aux parties lors de l'octroi subséquent d'une subvention et que, d'autre part, l'octroi d'une ou plusieurs subventions peut être l'élément qui fait naître l'obligation de conclure un tel contrat.

Pour calculer le seuil des 50.000 €, il faut aussi prendre en considération les aides en nature et globaliser toutes les aides accordées par le dispensateur même si elles émanent de services différents ou concernent plusieurs secteurs d'activités.

Par contre, le Ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville a précisé à plusieurs reprises²⁰ que ne sont pas visées par ces articles, les aides extraordinaires d'au moins 50.000 € octroyées de manière très ponctuelle et non récurrente. Par conséquent, si une aide extraordinaire de 50.000 € est octroyée avec la certitude qu'elle ne sera pas reconduite dans les prochains exercices, la conclusion d'un contrat de gestion ne s'impose pas.

Les décrets du 31 janvier 2013 n'affectent en rien les contrats de gestion, le commentaire²¹ de l'article 7 précisant même « *le rapport sur les subventions ne se confond pas avec les rapports d'évaluation des contrats de gestion* ».

3.4. Les aides d'État

Le dispensateur d'une subvention doit aussi confronter son projet à l'article 107 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne²² dont les termes sont les suivants :

« Sauf dérogations prévues par les traités, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit, qui faussent ou qui

²⁰ Voyez à titre d'exemple la circulaire du 18 octobre 2012 relative à l'élaboration des budgets provinciaux pour l'année 2013 ; pages 22 et 23

²¹ Doc., Parl. w., 2012-2013, 699 n°1, page 5

²² En abrégé TFUE

menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions ».

La disposition cite ensuite trois types d'aides qui sont compatibles et cinq types d'aides qui peuvent être considérées comme compatibles.

L'article 108 du même traité charge la Commission européenne de l'examen permanent des régimes d'aides existant dans les États et son dernier alinéa impose de notifier à la Commission les projets tendant à instituer ou à modifier des aides, celles-ci ne pouvant être mises en œuvre avant la décision finale.

La matière est complexe et l'exposé détaillé de ce régime se heurte à nouveau aux limites du présent travail. Nous nous bornerons dès lors à attirer l'attention du lecteur sur quelques éléments particulièrement significatifs :

a) La notion d'État au sens de l'article 107 du TFUE est autonome et ne dépend pas de la forme des États membres. En ce qui nous concerne, elle ne se réduit pas à l'État fédéral belge mais s'étend aux communautés, régions, commissions communautaires, provinces, communes, organes intra-communaux, CPAS²³.

b) Le bénéficiaire doit être une entreprise, c'est-à-dire une « *entité exerçant une activité économique, indépendamment de son statut juridique et de son mode de financement* »²⁴

c) L'aide doit présenter un caractère sélectif. Pour que l'intervention puisse constituer une aide d'État, il faut que la mesure avantage certaines entreprises ou productions au détriment d'entreprises ou de productions concurrentes. Pour être sélective, la mesure doit avoir été prise par une autorité disposant d'un pouvoir discrétionnaire ou ne doit concerner qu'une partie du territoire d'un État membre.

d) L'impact sur les échanges entre États et sur la concurrence est pratiquement présumé lorsque que l'aide remplit les autres conditions. Il n'est pas nécessaire que l'entreprise bénéficiaire participe elle-même effectivement aux échanges intracommunautaires.

²³ Voyez à ce sujet Les subventions, op.cit., page 88

²⁴ C.J.C.E., arrêt Höfner du 23 avril 1991 ; C-41/90, pt 21

e) Un règlement de la Commission européenne du 15 décembre 2006²⁵ pose que les aides inférieures à 200.000 € (100.000 € pour le secteur du transport routier) sur une période de trois exercices fiscaux sont considérées comme ne remplissant pas les critères de l'article 107 du TFUE. Elles sont qualifiées de « *de minimis* ». Toutefois, ce règlement exclut certaines aides de son champ d'application (par exemple la production primaire de produits agricoles). Lorsqu'il entend faire application de ce règlement, le dispensateur doit en informer l'entreprise concernée et obtenir, avant l'octroi de l'aide, une déclaration relative aux autres aides *de minimis* perçues durant les deux exercices précédents et l'exercice en cours.

Il faut donc inciter les dispensateurs à faire preuve d'une grande attention lorsqu'ils envisagent d'accorder une subvention à une entreprise. Il leur appartient de vérifier la compatibilité de leur projet avec le TFUE et, le cas échéant, de le notifier à la Commission européenne. Dans nombre de cas, le règlement relatif aux aides *de minimis* leur apportera une solution mais il faudra veiller à en respecter le formalisme.

4. Le décret du 31 janvier 2013

4.1. Adoption

Lors du choix du sujet du présent travail, il était fait référence au fait que le Gouvernement wallon avait adopté, le 10 mai 2012 et en première lecture, un plan de simplification administrative et d'e-gouvernement 2010-2014, un avant-projet de décret modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, un avant-projet d'arrêté de Gouvernement wallon modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 octobre 2011 portant exécution de l'article 111, §1^{er}, alinéa 2 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale et un avant-projet d'arrêté de Gouvernement wallon modifiant l'arrêté royal du 2 juin 1999 portant le règlement général de comptabilité provinciale.

Le parcours de ce dossier a débouché sur le dépôt le 26 novembre 2012 de deux projets de décret à savoir :

²⁵ Règlement n° 1998/2006 de la Commission européenne du 15 décembre 2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides de minimis ; J.O. L379 28-12-2006, pages 5 et suivantes

- le projet de décret modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation²⁶,
- le projet de décret modifiant certaines dispositions de la loi du 08 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale²⁷.

Ces projets avaient préalablement été soumis à la Section de législation du Conseil d'État qui a rendu ses avis 51.792/2/V et 51.793/2/V le 21 août 2012.

Ils ont été introduits devant le Parlement wallon le 05 décembre 2012 et renvoyés à la commission des affaires intérieures et du tourisme qui s'est réunie le 18 décembre 2012 et le 15 janvier 2013. Seize amendements et un sous-amendement ont été déposés par des parlementaires. La commission a entendu le Ministre Paul Furlan, Madame Sylvie Marique, Directrice générale de la Direction générale opérationnelle des Pouvoirs locaux, Madame Sylvie Bollen, conseiller-expert de l'Union des Villes et Communes de Wallonie, Monsieur M Stultiens, Président de la Fédération wallonne des Secrétaires communaux, et Monsieur M Custers, Secrétaire communal de Pont-à-Celles et membre du comité régional de la Fédération des Secrétaires communaux.

Ils ont été votés par le Parlement wallon, promulgués le 31 janvier et publiés au Moniteur belge les 14 et 15 février 2013²⁸. Ils entreront en vigueur le 1^{er} juin 2013.

Dans le cadre du présent travail, nous nous référons régulièrement au rapport détaillé de la Commission des affaires intérieures et du tourisme du Parlement wallon du 15 janvier 2013²⁹.

Selon l'exposé des motifs et le procès-verbal d'audition du Ministre Furlan, les textes discutés font suite au décret du 26 avril 2012 et à quatre années d'exercice de la tutelle. Ils trouvent leur fondement dans différents objectifs que le Gouvernement wallon s'est assignés, à savoir :

- « – *la simplification administrative, tant au bénéfice de l'administration régionale qu'au bénéfice de ses usagers, en l'occurrence les pouvoirs locaux;*
- *l'optimisation des fonctions de tutelle et de conseil de cette administration envers les administrations locales;*

²⁶ Doc., Parl. w., 2012-2013, 699 n°1

²⁷ Doc., Parl. w., 2012-2013, 700 n° 1

²⁸ M.B. 14-02-2013, pages 8908 et suivantes & M.B. 15-02-2013, pages 9085 et suivantes.

²⁹ Doc., Parl. w., 2012-2013, 699 n°5 et 700 n°4

- l'harmonisation des procédures entre la DGO5 et la DGO1;
- le renforcement des droits des conseillers communaux et provinciaux (...). »

Lors de sa présentation, le Ministre a résumé les deux décrets en quatre mesures étant :

- le réaménagement des compétences provinciales en matière de tutelle, par la suppression du système de double évocation,
- la suppression de la tutelle sur les plans stratégiques des intercommunales,
- l'adoption de diverses dispositions relatives à l'octroi et au contrôle des subventions,
- la suppression de la tutelle sur le choix du mode de passation des marchés publics.

Seul ce qui concerne les subventions retiendra notre attention.

4.2. Les délégations aux collèges communaux ou provinciaux

Le décret modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation comporte les articles suivants :

« Art. 3 - Dans le même Code, il est inséré un article L1122-37 rédigé comme suit :

§ 1^{er}. Le conseil communal peut déléguer, au collège communal, la compétence d'octroyer les subventions :

1° qui figurent nominativement au budget, dans les limites des crédits qui y sont inscrits à cet effet et approuvés par l'autorité de tutelle;

2° en nature;

3° motivées par l'urgence ou en raison de circonstances impérieuses et imprévues.

La décision du collège communal adoptée sur la base de l'alinéa 1^{er}, 3°, est motivée et est portée à la connaissance du conseil communal, lors de sa prochaine séance, pour prise d'acte.

§ 2. Chaque année, le collège communal fait rapport au conseil communal sur :

1° les subventions qu'il a octroyées au cours de l'exercice, en vertu du présent article;

2° les subventions dont il a contrôlé l'utilisation au cours de l'exercice, en vertu de l'article L3331-7. »

et :

« Art. 7 - L'article L2212-32 du même Code est complété de la manière suivante :

§ 6. Le conseil provincial peut déléguer, au collège provincial, la compétence d'octroyer les subventions :

1° qui figurent nominativement au budget, dans les limites des crédits qui y sont inscrits à cet effet et approuvés par l'autorité de tutelle;

2° en nature;

3° motivées par l'urgence ou en raison de circonstances impérieuses et imprévues.

La décision du collège provincial adoptée sur la base de l'alinéa 1^{er}, 3°, est motivée et est portée à la connaissance du conseil provincial, lors de sa prochaine séance, pour prise d'acte.

Chaque année, le collège provincial fait rapport au conseil provincial sur :

1° les subventions qu'il a octroyées au cours de l'exercice, en vertu du présent article;

2° les subventions dont il a contrôlé l'utilisation au cours de l'exercice, en vertu de l'article L3331-7. »

Si les formulations de ces articles sont comparables, l'impact sera très différent pour les communes et les provinces.

Pour les communes, il est en effet admis que la compétence d'octroyer des subventions relève du conseil communal et non du collège. La lecture combinée des articles L1122-30 et L1123-23 du CDLD ne laisse guère de doutes à ce sujet et, chaque année, le Ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville le rappelle dans sa circulaire budgétaire³⁰.

Le nouveau texte apparaît dès lors comme une ouverture, un élargissement des compétences du Collège communal qui peut désormais recevoir une délégation pour l'octroi de certaines subventions.

Pour les provinces, il n'en est pas de même car, en pratique, la compétence d'octroi des subventions est jusqu'à présent exercée par les collèges provinciaux dont les décisions en la matière ne sont nullement annulées par la tutelle pour ce seul motif. L'article L2212-48 du CDLD qui définit les attributions du collège provincial, est en effet rédigé dans des termes moins restrictifs que l'article L1123-23 qui énumère les attributions du collège communal, et précise notamment « *Le collège provincial veille à l'instruction préalable des affaires d'intérêt provincial qui sont soumises au conseil ou au collège provincial lui-même. Il exécute*

³⁰ Voyez par exemple à ce sujet la circulaire du 18 octobre 2012 relative à l'élaboration des budgets des communes et des CPAS de la Région wallonne à l'exception des communes et CPAS relevant des communes de la Communauté germanophone pour l'année 2013 ; page 35.

ses propres délibérations ainsi que celles prises par le conseil; il peut en charger un de ses membres ».

À cet égard, il est significatif de constater que les circulaires relatives à l'élaboration des budgets provinciaux ne comportent pas les restrictions évoquées ci-dessus pour les communes sans que cela ne pose de problème³¹.

Pour les provinces wallonnes, les nouvelles dispositions décrétales réduisent en fait considérablement les compétences des collèges provinciaux en limitant les possibilités de leur donner délégation à certaines catégories de subventions.

Dans un avis³² sur une première version du décret, l'Association des Provinces wallonnes a critiqué cette évolution dans les termes suivants :

« Si l'A.P.W. adhère totalement à la suppression de la tutelle générale d'annulation pour les subventions supérieures à 2.500 euros réduisant la charge administrative et financière que celle-ci fait peser sur les provinces, elle ne peut souscrire à l'alignement de la pratique des provinces sur celle des communes en la matière.

En effet, la note préconise l'attribution de la compétence d'octroi d'une subvention au Conseil provincial. Elle prévoit, certes, une possibilité de délégation de cette compétence au Collège mais celle-ci ne vise que des cas limités et comprend une obligation de rapport au Conseil.

La modification des règles de compétences en matière d'octroi des subventions n'est pas opportune et ne rencontre pas, en l'espèce, l'objectif poursuivi par le Gouvernement soit, l'allègement de la charge administrative pesant sur les provinces.

Au contraire, attribuer cette compétence d'octroi de toute subvention au Conseil provincial alourdirait considérablement le fonctionnement de l'Institution et augmenterait la charge administrative.

Cette modification est d'autant plus inutile que le Conseil provincial exerce déjà un double contrôle sur l'octroi des subventions. En effet, il exerce un contrôle a priori en ce qu'il fixe les crédits budgétaires et peut définir les règlements conditionnant l'octroi de certaines subventions.

³¹ Voyez par exemple la circulaire du 18 octobre 2012 relative à l'élaboration des budgets provinciaux pour l'année 2013 ; pages 22 et 23.

³² Avis du 24 janvier 2012 au Conseil supérieur des Villes, Communes et Provinces de la Région wallonne concernant la note d'orientation relative à la simplification administrative ; non publié. Voyez dans le même sens l'avis du 08 août 2012 ; Doc., Parl. w., 2012-2013, 699 n°1, page 52.

Il exerce également un contrôle a posteriori par le biais des droits dévolus aux Conseillers provinciaux par le CDLD qui ont encore été récemment étendus conformément au souhait du Gouvernement wallon. L'A.P.W. se félicite d'ailleurs que la note préconise de s'aligner sur les principes qui existent au niveau provincial afin de renforcer l'information des conseillers communaux.

De plus, les subventions sont déjà très largement encadrées par le Conseil provincial via les contrats de gestion intervenus entre le dispensateur et le bénéficiaire. Ceux-ci constituent également un outil de programmation pluriannuelle particulièrement utile à la gestion.

L'A.P.W. estime donc que les règles de compétences ne doivent pas être modifiées au risque de compliquer le processus. »

Cet avis n'a guère eu d'écho et on regrettera sur ce point le caractère beaucoup trop succinct de l'exposé des motifs et des commentaires de l'article 7 du projet de décret.

Quoi qu'il en soit, la compétence d'accorder des subventions est acquise aux conseils communaux et provinciaux qui pourront désormais donner délégation à leur collègue pour accorder les subventions :

1° qui figurent nominativement au budget, dans les limites des crédits qui y sont inscrits à cet effet et approuvés par l'autorité de tutelle;

2° en nature;

3° motivées par l'urgence ou en raison de circonstances impérieuses et imprévues.

Dans la troisième hypothèse, la décision du collègue provincial devra être motivée et portée à la connaissance du conseil provincial, lors de sa prochaine séance, pour prise d'acte. En tout état de cause le collègue devra faire rapport au conseil des subventions qu'il aura octroyées au cours de chaque exercice.

Il ressort clairement du texte que la délégation n'est pas de droit et qu'elle doit être expressément donnée au collègue par le conseil.

Les subventions nominativement prévues au budget appellent peu de commentaires dans la mesure où il peut être aisément admis qu'il est inutile de saisir le conseil pour la liquidation d'une subvention dont il a déjà accepté le principe dans le cadre du débat budgétaire.

En ce qui concerne les subventions en nature, on conviendra également qu'il n'est pas opportun de devoir saisir le conseil pour le simple prêt d'un chapiteau ou de barrières Nadar. Une subvention en nature peut toutefois avoir une importance considérable ou présenter un caractère sensible, par exemple lorsqu'il est question de mettre du personnel à disposition d'une ASBL ou d'une régie. Il est donc permis de s'étonner de l'absence de nuances à ce propos et il faut souhaiter que les conseils fassent preuve de discernement en énumérant limitativement les subventions en nature pour lesquelles ils donneront délégation.

Pour les subventions motivées par l'urgence ou des circonstances impérieuses et imprévues, le texte laisse réellement songeur car on ne perçoit pas quelle peut être la consistance utile de la délégation qui doit être expresse, lorsqu'il s'agira de faire face à des circonstances par hypothèse urgentes et/ou imprévues mais aussi parce que la formulation donne erronément à penser que seules les décisions d'octroi de cette catégorie de subventions devraient être motivées.

Dans une première version, le projet de décret prévoyait une autre hypothèse dans le cadre de laquelle une délégation pouvait être accordée au collège, à savoir « *les subventions octroyées en exécution d'un règlement général d'octroi adopté par le Conseil communal* » ou provincial.

Le commentaire de l'article 3 précisait : « *Cette hypothèse ne fait qu'inscrire dans la réglementation ce qui existe déjà : le conseil peut agir par voie d'actes réglementaires, lesquels sont mis à exécution par le collège. À proprement parler, dès lors que le conseil fixe les règles d'attribution (les types de subvention, les bénéficiaires, la finalité, les conditions d'utilisation et les justifications), il ne s'agit plus d'une délégation de pouvoir mais d'une simple application des articles (sic) L1123-23, 2°, selon lequel le collège exécute les décisions du conseil* » ; le commentaire de l'article 7 renvoyant à celui de l'article 3.

Cette faculté a été rayée, semble-t-il, suite à l'avis du Conseil d'État³³ selon lequel :

« *Conformément à l'article 162, alinéa 2, 2°, de la Constitution, les articles L1122-30 et L221-32, § 1^{er} du C.D.L.D. prévoient que le conseil communal règle tout ce qui est d'intérêt communal et le conseil provincial règle tout ce qui est d'intérêt provincial.*

³³ CE, section de législation, avis 51.792/2/V du 21 août 2012 ; Doc., Parl. w., 2012-2013, 699 n°1, pages 14 à 17

Le collège communal est chargé de l'exécution des résolutions du conseil communal (article L1123-23, 2°, du CDLD) et le collège provincial exécute les délibérations prises par le conseil provincial (article L2212-48, alinéa 4, du CDLD).

Les articles L1122-37, §§ 1^{er} et 3, en projet et L2212-32, § 6, alinéas 1^{er} et 4, en projet ne font dès lors que rappeler les règles générales de répartition des compétences entre organes de la commune et de la province ».

Le retrait de la disposition ne peut donc pas être interprété comme signifiant qu'en matière de subvention les collèges seraient privés de leur compétence récurrente d'exécuter les résolutions de leur conseil. Lors de son audition par la Commission des affaires intérieures et du tourisme, le Ministre Paul Furlan a ainsi déclaré³⁴ : « *Il faut également ajouter la possibilité au conseil d'arrêter un règlement de subventions. Pour une prime d'embellissement de façade, par exemple, la volonté n'est pas de faire passer chaque façade au conseil communal, mais simplement de voter un règlement clair, précis, qui objective les conditions d'octroi de ladite subvention ou de ladite prime.* »

Outre, les trois hypothèses de délégations érigées par les nouvelles dispositions décrétales, les collèges provinciaux ou communaux pourront encore être amenés à accorder des subventions en exécution d'un règlement arrêté par leur conseil.

4.3. La suppression de l'obligation de transmission à la tutelle et l'obligation de contrôle

Par ses articles 9 et 10, le décret abroge les 5° des articles L3122-2 et L3122-3 du CDLD, insérés par le décret du 22 novembre 2007. Cela signifie que les autorités communales et provinciales et les intercommunales ne devront plus systématiquement transmettre au gouvernement wallon leurs actes portant sur des subventions ayant pour effet d'accorder au même bénéficiaire un avantage d'une valeur supérieure à 2.500,00 € par an.

Leurs octrois de subvention ne devront plus être invariablement transmis à la tutelle et ils pourront désormais être mis en exécution dès leur adoption.

³⁴ Doc., Parl. w., 2012-2013, 699 n° 5, page 5

Cela ne signifie cependant pas qu'ils échappent à toute mesure de tutelle. Ainsi, les décisions en la matière des communes, des provinces et des intercommunales restent soumises au régime de la tutelle générale d'annulation. En application de l'article L3122-5 du CDLD, l'autorité de tutelle pourra en demander la communication et, le cas échéant, les annuler pour violation de la loi ou atteinte à l'intérêt général.

Les autres dispensateurs se référeront à cet égard aux dispositions qui leurs sont propres mais que ne sont pas spécifiques à la matière des subventions.

L'abandon de l'obligation de transmission est présenté dans un souci de simplification administrative et il fait suite au rapport quant à l'exercice de la tutelle dont il résulte qu'il n'y a eu que 18 annulations sur 3.412 octrois contrôlés en 2010 et 23 annulations sur 3.071 décisions contrôlées en 2011³⁵.

Il n'est cependant pas sans contrepartie puisqu'il s'accompagne d'une obligation pour le dispensateur d'une subvention d'exercer un contrôle de l'utilisation de celle-ci. Le nouvel article L3331-7 est en effet rédigé comme suit :

« § 1^{er}. Le dispensateur contrôle l'utilisation de la subvention au moyen des justifications visées à l'article L3331-4, § 2, alinéa 1^{er}, 6^o.

Il a également le droit de faire procéder sur place au contrôle de l'utilisation de la subvention octroyée.

§ 2. À l'issue du ou des contrôles, le dispensateur adopte une délibération qui précise si la (les) subvention(s) a (ont) été utilisée(s) aux fins en vue desquelles elle(s) a (ont) été octroyée(s) ».

Il y a donc une obligation de faire un contrôle sur pièces et une faculté de faire en outre un contrôle sur place.

Le contrôle doit être formalisé dans une délibération mais, comme le commentaire de l'article 27 du projet de décret le confirme, la formulation du §2 signifie que l'autorité de contrôle peut prendre une seule délibération pour un ensemble des subventions contrôlées.

³⁵ Voyez à ce sujet l'audition de Mme Marique lors de la commission des affaires intérieures et du tourisme du 18 décembre 2012 ; C.R.I.C, Parl. w., 2012-2013, 18 décembre 2012, n° 55, page 4

Pour les collèges communaux et provinciaux, l'obligation de réaliser un contrôle se double de celle de faire chaque année rapport à leur conseil des subventions dont ils auront contrôlé l'utilisation au cours de l'exercice³⁶.

Il est à noter que l'obligation de contrôle n'est pas limitée aux subventions en numéraire et que les dispensateurs devront également contrôler la bonne utilisation des subventions en nature. Pour les subventions d'une valeur inférieure à 2.500 € telles que les prêts de matériel, le pouvoir dispensateur pourra échapper à l'obligation de réaliser un contrôle. Dans les autres cas, il devra veiller à définir soigneusement les justifications demandées dans la décision d'octroi afin de ne pas se mettre en situation de ne pas pouvoir respecter ses propres obligations.

4.4. Les autres évolutions

Le décret abroge ou modifie les articles L3133-1 à L3133-9 du CDLD et il modifie l'intitulé du titre III du livre IV de la troisième partie de ce code comme suit « Titre III – Octroi et Contrôle de l'octroi et de l'utilisation de certaines subventions ». Il insère ensuite dans le chapitre unique de ce titre les sections suivantes :

- Section 1^{ère} – Champ d'application
- Section 2 – Octroi des subventions
- Section 3 – Utilisation et contrôle de l'utilisation des subventions
- Section 4 – Restitution des subventions.

Dans ces différentes sections, les avancées peuvent être résumées comme suit :

4.4.1. Champ d'application

Les dispositions décrétales s'appliquent désormais aux provinces; communes; régies provinciales autonomes; régies communales autonomes; établissements locaux chargés de la gestion du temporel du culte, à l'exception de ceux de la région de langue allemande; asbl communales; associations visées à l'article L2223-13; tout autre établissement d'intérêt provincial ou communal doté de la personnalité juridique et créé par un décret ou en vertu de

³⁶ §2 2° du nouvel article L1122-37 et alinéa 4 2° du nouveau § 6 de l'article L2212-32

celui-ci; agglomérations; fédérations de communes; associations de provinces; associations de communes et organes territoriaux intracommunaux (secteurs) visés à l'article L1411-1.

Comme nous l'avons vu, les CPAS sont visés par des dispositions similaires introduites dans la loi du 08 juillet 1976 par un second décret.

Par contre, les bénéficiaires de subventions qui n'entrent pas dans ces catégories, sortent du champ d'application du code lorsqu'ils accordent eux-mêmes des subventions. Comme le confirme le commentaire de l'article 19, la règle relative aux subventions dites « en cascade » a été supprimée et seules les relations entre les dispensateurs directs et les bénéficiaires directs sont appréhendées.

En ce qui concerne les bénéficiaires, le législateur régional précise désormais clairement qu'il peut s'agir tant d'une personne morale ou physique que d'une association dépourvue de la personnalité juridique.

En ce qui concerne le champ matériel d'application, il faut relever que :

- les subventions d'une valeur inférieure à 2.500 € ne sont pas concernés, le dispensateur ayant néanmoins le droit d'imposer aux bénéficiaires tout ou partie des obligations prévues par le titre du CDLD,

- pour les subventions d'une valeur comprise entre 2.500 € et 25.000 €, le dispensateur peut exonérer le bénéficiaire de tout ou partie des obligations prévues par le même titre.

Dans les deux cas, les obligations résultant des articles L3331-6 et L3331-8, § 1^{er}, 1^o restent néanmoins d'application.

Il n'y a à ce sujet aucune règle particulière pour les subventions en nature dont il faudra estimer la valeur pour apprécier si elles excèdent ou non les seuils susmentionnés, voire celui qui impose la conclusion d'un contrat de gestion.

La définition de la subvention évolue par la suppression de toute référence à une activité du bénéficiaire. Il s'agit de faire plus clairement que par le passé entrer dans la définition toutes les primes ou aides aux particuliers. Selon les commentaires de l'article 20, il y a subventionnement dès que deux éléments sont réunis : une aide et la poursuite d'un intérêt public.

Sont exclues de la notion de subvention pour l'application du nouveau titre du CDLD cinq catégories d'interventions³⁷ alors que, précédemment, seuls les prix aux artistes bénéficiaient de cette immunité ; les interventions imposées par la loi ou un décret ne devant quant à elles pas être transmises à la tutelle.

4.4.2. Octroi des subventions

Le nouvel article L3331-4 reformule les dispositions relatives au contenu de la décision d'octroi sans grand bouleversement. Outre ce qui était précédemment exigé, le dispensateur devra préciser les fins en vue desquelles la subvention est octroyée, les éventuelles conditions particulières d'utilisation ainsi que ses modalités de liquidation, ce qui est assurément une information importante.

En outre, le législateur régional fait désormais référence à la « contractualisation » des subventions en précisant qu'une convention peu pourvoir aux mentions obligatoires de la délibération d'octroi. Le commentaire de l'article 23³⁸ du décret ajoute à ce sujet que la délibération est « *un acte administratif unilatéral de portée individuelle. Ceci n'empêche cependant pas que l'exécution de l'acte unilatéral prenne la forme d'une convention conclue avec le bénéficiaire de la subvention, qui puisse préciser l'objet de la subvention, les modalités ou les conditions d'octroi, les droits et obligations des parties; convention qui sera l'accessoire de l'acte unilatéral* ».

Précédemment, la personne morale qui demandait une subvention, devait joindre à sa demande ses bilan et comptes ainsi qu'un rapport de gestion et de situation financière. Cette obligation est dorénavant remplacée par une faculté accordée au dispensateur de demander à la personne morale ou à l'association dépourvue de la personnalité juridique qui le sollicite, de produire le budget de l'exercice auquel se rattache la subvention, le budget de l'événement ou de l'investissement particulier que la subvention est destinée à financer et ses comptes annuels les plus récents.

En vertu du § 2 de l'article L3331-3, si la subvention est demandée pour couvrir des dépenses déjà engagées, les justifications de ces dépenses devront être jointes à la demande.

³⁷ Voyez à ce sujet la section consacrée à la définition de la subvention, pages 5 et 6

³⁸ Doc., Parl. w., 2012-2013, 699 n° 1, page 7

L'avancée la plus marquante est celle du nouvel article L3331-5 relatif aux octrois successifs. Comme nous avons eu l'occasion de le mentionner supra, l'ancien article L3331-8 posait de sérieuses difficultés pratiques en interdisant au dispensateur, outre l'hypothèse compréhensible d'un refus de contrôle, d'accorder une nouvelle subvention aussi longtemps que, pour des subventions reçues précédemment, le bénéficiaire ne produisait pas les justifications attendues de lui.

Selon la nouvelle disposition, ce n'est qu'en cas d'obligation de restituer une subvention précédente, que le bénéficiaire sera privé du droit d'en obtenir une nouvelle. Or, les motifs de restitution sont clairement définis par le décret et supposent l'existence d'un manquement dans le chef du bénéficiaire. La gestion des octrois successifs s'en trouvera facilitée.

4.4.3. Utilisation et contrôle de l'utilisation des subventions

Le nouvel article L3331-6 reformule avec clarté les obligations du bénéficiaire mais leur contenu n'est pas sensiblement différent de ce que prévoyait l'article L3331-3.

On notera que si le bénéficiaire doit justifier l'utilisation de la subvention au moyen des justifications exigées par la décision d'octroi, la nature de ces justifications n'est aucunement précisée par le décret. Dans le régime antérieur, les personnes morales qui avaient bénéficié d'une subvention devaient transmettre chaque année au dispensateur leurs comptes et bilans ainsi qu'un rapport de gestion et de situation financière et ces pièces étaient importantes notamment pour permettre au dispensateur de s'assurer de l'absence de double subventionnement. L'obligation ne subsistant plus de part le décret, c'est au dispensateur qu'il appartiendra de préciser dans la décision d'octroi s'il demande ou non la production des comptes et bilans.

Nous renvoyons par ailleurs le lecteur à la section 4.3. au sujet de l'obligation de contrôle mise à charge du dispensateur.

4.4.4. Restitution des subventions

Le régime de restitution résultant du nouvel article L3331-8 n'est pas sensiblement différent de ce que prévoyait l'ancien article L3331-7. Il est néanmoins ajouté qu'il y a également

matière à restitution lorsque le dispensateur ne respecte pas les conditions d'octroi particulières incluses dans la décision d'octroi.

Le texte précise en outre et fort utilement que pour les subventions en nature la restitution se fait par équivalent.

4.5. Appréciation

C'est souvent avec scepticisme que les pouvoirs locaux observent les travaux parlementaires qui les concernent, coincés entre des exigences toujours croissantes et difficilement conciliables de bonne gouvernance, de transparence, d'efficacité, de professionnalisme, de restrictions budgétaires et de prétendues simplification administrative.

Les décrets du 31 janvier 2013 nous en donne à nouveau un bel exemple. Face à une tutelle spécifique de transmission qui s'avérait largement inutile faute de nombreux manquements à sanctionner, la Région wallonne s'enveloppe de la cape de la simplification administrative pour se décharger de sa propre mission tout en imposant aux pouvoirs locaux d'organiser un contrôle systématique et formalisé dans une délibération de l'utilisation des subventions. Là où il suffisait, dans une démarche purement administrative, de transmettre la copie d'un dossier, il faudra désormais en instruire un nouveau et le faire à nouveau remonter jusqu'à l'autorité politique.

Ce n'est certainement pas de la simplification et il est permis de penser que les contrôles déjà exercés par les pouvoirs locaux, notamment par les receveurs communaux ou provinciaux, et la tutelle générale d'annulation offraient un encadrement suffisant.

Pour les communes, cette nouvelle obligation s'ajoute à l'entrée en vigueur relativement récente des dispositions relatives aux contrats de gestion³⁹ et on ne peut que s'étonner du fait que le législateur régional n'ait aucunement fait de lien entre l'évaluation de l'exécution du contrat de gestion et le contrôle de l'utilisation des subventions accordées en exécution de ce contrat.

³⁹ Les provinces wallonnes connaissent cette obligation depuis 2004. Pour les communes, cette contrainte résulte d'un décret du 26 avril 2012.

Pour les provinces, cette contrainte s'additionne au bouleversement très peu motivé de la répartition des compétences traditionnellement admise entre le collège et le conseil. Ce dernier va donc devoir faire face à un afflux considérable de dossiers dont il est bien difficile de saisir le réel gain démocratique. Il y a un réel risque d'asphyxier le conseil et de réduire d'autant le temps laissé pour les questions d'actualités et les débats de fond.

La moindre des choses aurait été d'autoriser la délégation pour les subventions inférieures à une valeur à déterminer, 2.500 € par exemple.

À cet égard, il faut d'ailleurs regretter que les articles L1122-37 et L2212-32 § 6 du CDLD ne fassent pas explicitement référence à la définition de l'article L3331-2 qui n'est censée valoir que pour l'application du titre du même code spécifiquement consacré à l'« *Octroi et Contrôle de l'octroi et de l'utilisation de certaines subventions* ». Cette situation rend incertaine la réponse à la question de savoir si la délégation au collège est ou non envisageable pour les subventions, aides, cotisations et prix visés aux points 1 à 5 de l'article L3331-2.

Nonobstant cet avis critique, quelques éléments peuvent être évalués favorablement, à savoir :

- la structuration claire du titre du CDLD consacré aux subventions et de ses quatre sections,
- l'augmentation du plafond qui permet d'assouplir les exigences du dispensateur à 2.500 €,
- la reformulation de la règle régissant les octrois successifs,
- la précision relative à la restitution des subventions en nature,
- la possibilité pour les conseils communaux de donner délégation à leur collège.

5. Quelques bonnes pratiques à l'intention des dispensateurs de subventions

Fort de cette modeste analyse théorique, nous nous proposons de conclure ce travail par quelques considérations exemplatives issues de notre pratique professionnelle au sein d'une administration provinciale et de présenter un exercice de mise en œuvre de la délégation au collège.

5.1. Les pièces justificatives

Comme nous l'avons vu, la décision d'octroi d'une subvention doit préciser les justifications exigées du bénéficiaire ainsi que, s'il échet, les délais dans lesquels ces justifications doivent être produites. En pratique, cette question est souvent négligée, les arrêtés d'octroi comportant une phrase sibylline demandant la production de copies de factures certifiées conformes.

La question est pourtant déterminante pour la gestion ultérieure du dossier et notamment pour l'exercice du contrôle qui est désormais obligatoire.

Quatre aspects méritent d'être abordés :

- la nature des pièces,
- la date des pièces,
- les comptes et bilans,
- le délai de production.

5.1.1. La nature des pièces

Les dispositions réglementaires ne définissent aucunement la nature des pièces justificatives qui peuvent ou doivent être exigées du bénéficiaire. Le dispensateur dispose donc d'un large pouvoir d'appréciation à ce sujet et il est de sa responsabilité de veiller à la bonne adéquation entre les documents qu'il sollicite et le contrôle qu'il entend réaliser.

En soi, une justification n'est pas nécessairement une preuve de dépenses et le dispensateur peut, par exemple, décider de se contenter d'un rapport moral ou encore de se faire produire le résultat de l'activité subventionnée (les actes du colloque qu'il a soutenu, un exemplaire de la brochure de sécurité routière à laquelle il a contribué...). Cette précision peut s'avérer très utile pour les subventions en nature.

Pour les subventions en numéraire d'une certaine importance, il semble néanmoins conforme aux principes de bonne gouvernance d'exiger la preuve de décaissements pour un montant au moins égal à celui de la subvention et de s'assurer de l'absence de double subventionnement de ces dépenses.

La nature des pièces doit bien entendu être en adéquation avec les dépenses admissibles. Une des questions récurrentes à cet égard est de savoir si le bénéficiaire peut ou non valoriser les prestations de son personnel permanent. Dans la négative, il ne faut évidemment pas mentionner les fiches de rémunération dans la liste de pièces justificatives !

Il n'y a pas d'obstacle à admettre des déclarations de créance parmi les pièces justificatives à condition qu'il s'agisse de déclarations de tiers adressées au bénéficiaire et qu'il n'y ait pas d'illégalité ou de fraude manifeste (opérations soumises à la TVA, travail au noir,...).

Les simples déclarations de créance du bénéficiaire lui-même ne sont acceptables que pour les subventions de faibles importances. Plus qu'une justification, elles doivent être considérées comme étant des pièces de forme comportant les informations nécessaires à la liquidation des fonds (numéro de compte bancaire,...).

Dans la majorité des cas, la formulation suivante devrait donner satisfaction :

Les pièces justifiant l'utilisation de la subvention consistent en :

- 1° une copie certifiée conforme des factures ou documents assimilés justifiant l'emploi de la totalité de la subvention ou, du moins, une simple copie de ces mêmes documents accompagnée d'un relevé détaillé et certifié exact ;
- 2° un rapport moral et financier relatif à l'utilisation de la subvention visée à l'article 1^{er} du présent arrêté ;
- 3° une attestation sur l'honneur déclarant que ces pièces n'ont pas servi à l'obtention d'une subvention auprès d'un autre pouvoir subsidiant ou d'une indemnité d'assurance.

5.1.2. La date des pièces

Les gestionnaires de dossiers se demandent parfois s'ils peuvent ou non accepter des pièces justificatives se rapportant à un exercice différent de celui au cours duquel a eu lieu le projet subventionné, voire de l'engagement budgétaire.

Dans un avis⁴⁰ non publié à la Province du Brabant wallon, la Cour des comptes a posé que « *les subventions octroyées pour couvrir les dépenses d'un événement particulier peuvent, quant à elles, être justifiées par toutes les pièces se rapportant à cet événement, quel que soit*

⁴⁰ Cour des comptes, avis F7-3.694.102 L1 du 07 février 2012; non publié

l'exercice auquel elles se rapportent » mais elle a par contre considéré qu'il « semble cohérent que les subventions allouées chaque année à une association en vue de financer ses dépenses de fonctionnement soient justifiées par des pièces de dépenses relatives à l'exercice budgétaire à la charge duquel l'engagement est imputé ».

Les dispensateurs seront attentifs à cette distinction.

5.1.3. Les comptes de résultats et bilan

Jusqu'à présent, il y avait dans le chef des personnes morales une double obligation de produire leurs comptes et bilans. L'article L3331-5 §2 du CDLD stipulait que toute personne morale qui demandait une subvention, devait joindre à sa demande ses bilan et comptes ainsi qu'un rapport de gestion et de situation financière et l'article L3331-5 §1^{er} du même Code ajoutait que toute personne morale qui avait bénéficié, même indirectement, d'une subvention, devait, chaque année, transmettre à la Province ses bilan et comptes ainsi qu'un rapport de gestion et de situation financière.

Dans le même temps, il était admis, sur base de considérations pratiques essentiellement liées à la difficulté de respecter la disposition relative aux octrois successifs, que la seconde obligation n'était pas à confondre avec celle relative à la justification de l'utilisation d'une subvention reçue.

Les nouveaux textes sont radicalement différents ; la double obligation n'étant plus qu'une faculté laissée au dispensateur de demander le budget de l'exercice auquel se rattache la subvention, le budget de l'événement ou de l'investissement particulier que la subvention est destinée à financer et les comptes annuels les plus récents.

La production a posteriori des comptes et bilan semble avoir été considérée comme une formalité lourde et inutile. Or, pour ceux qui savent les lire, les comptes et bilan sont des éléments qui peuvent s'avérer très utiles pour mesurer la sincérité d'un partenaire et détecter les subventionnements multiples.

Pour les subventions importantes, il faut donc conseiller aux dispensateurs d'inclure les comptes et bilan de l'exercice concerné dans la liste des justifications demandées. Le cas

échéant, cette exigence sera liée aux modalités de mise en liquidations de la subvention, 5 % de celle-ci étant par exemple retenus jusqu'à la production des documents comptables.

5.1.4. Le délai de production des justifications

Outre la problématique du contrôle final, il faut insister sur l'importance de préciser clairement le délai qui s'impose au bénéficiaire de la subvention pour produire les pièces justificatives et les conséquences du non-respect de cette échéance.

Trop souvent, les bénéficiaires considèrent qu'il s'agit d'un délai d'ordre qui peut aisément être prolongé alors que la réalité comptable peut être toute autre, notamment lorsque les pièces sont nécessaires pour permettre la liquidation des sommes.

Ainsi, les provinces wallonnes sont soumises à une comptabilité réglementée en vertu de laquelle les engagements comptables constatés sur le service ordinaire ne peuvent être reportés qu'à une seule reprise⁴¹. Cela signifie qu'une telle subvention engagée lors de l'exercice « n » devra être liquidée pour le 31 décembre de l'exercice « n+1 » au plus tard. Si cette échéance n'est pas respectée, le paiement ne pourra intervenir que moyennant un nouvel engagement nécessitant vraisemblablement l'inscription d'un crédit budgétaire millésimé. Il ne s'agira donc pas pour le dispensateur provincial d'accorder un simple report et le bénéficiaire risque quant à lui de se faire piéger par une réglementation dont il ne soupçonne même pas l'existence.

La situation est différente au service extraordinaire dans le cadre duquel les engagements peuvent être reportés de manière illimitée. Dans le cas, il y a néanmoins un réel intérêt à fixer des délais raisonnables afin de ne pas laisser indéfiniment ouverts des engagements comptables faussant les résultats et la trésorerie des pouvoirs publics mais aussi d'éviter les conflits qui peuvent naître d'une décision ultérieure de retrait.

À notre sens, une référence formelle aux sanctions du nouvel article L3331-8 n'est pas suffisante et l'arrêté d'octroi doit préciser que le bénéficiaire sera déchu du bénéfice de la subvention ou, du moins, de la partie non liquidée de celle-ci s'il ne produit pas les pièces utiles pour l'échéance fixée.

⁴¹ Voyez à ce sujet l'article 67 de l'arrêté royal du 02 juin 1999

Le cas échéant, il faudra fixer des délais différents pour la production des pièces nécessaires à la mise en liquidation de la subvention et celle à produire a posteriori.

5.2. Les modalités de mise en liquidation

Les dispositions réglementaires que nous étudions ne contiennent guère de précisions quant au paiement d'avances ou aux modalités de liquidation des subventions. Le dispensateur dispose à ce sujet d'un large pouvoir d'appréciation et il doit donc décider si la subvention :

- peut être liquidée intégralement dès son octroi ;
- ne sera liquidée que sur production des pièces justificatives ;
- donnera lieu à des avances ou des paiements par tranches successives.

L'octroi d'avances limite la charge du préfinancement dans le chef du bénéficiaire mais peut présenter des risques. En outre, l'obligation d'utiliser la subvention aux fins pour lesquelles elle a été accordée conduit à considérer qu'il faut maintenir une adéquation entre l'octroi d'avances et l'utilisation effective de la subvention par le bénéficiaire.

Si l'octroi d'une avance importante vise, outre l'utilisation finale de la subvention, à soutenir la trésorerie du bénéficiaire dans l'attente d'autres recettes, il convient de le signifier et de le motiver.

Les mises en liquidation par avance devraient rester exceptionnelles et être dûment motivées. Elles devraient être exclues pour les nouveaux partenaires des pouvoirs locaux et limitées aux hypothèses pour lesquelles le bénéficiaire justifie un réel besoin de préfinancement.

5.3. Les subventions en nature

Nous avons vu que la définition de la subvention englobe les aides en nature et en personnel. Dès lors que l'application de diverses règles dépend du montant de l'intervention, celle-ci devra en tout état de cause être évaluée. Cette évaluation pourra en outre s'avérer utile si la subvention doit être restituée puisque l'article L3331-8 précise désormais que les subventions en nature doivent être restituées par équivalent. Elle sera même essentielle si le dispensateur fait un recouvrement par voie de contrainte.

Dans ce contexte, il faut conseiller d'inclure dans la délibération l'évaluation financière de l'aide en nature.

Le mode d'évaluation n'est pas réglementé et le dispensateur agira avec objectivité et en motivant sa décision. Compte tenu de la définition de la subvention, c'est, nous semble-t-il, l'avantage dans le chef du bénéficiaire qui doit être pris en considération plus que l'éventuel appauvrissement du dispensateur.

Il faut donc se référer aux conditions qui prévalent sur le marché, à une valeur locative,... Il serait néanmoins difficile de blâmer le dispensateur qui prendrait en compte à ses propres coûts.

Pour le personnel mis à disposition, on prendra en considération la rémunération brute et les charges patronales.

Notons aussi en ce qui concerne les subventions en nature qu'il faut veiller à bien définir les charges des parties. Hormis pour les simples prêts de matériel, il y a souvent un intérêt à contractualiser le subventionnement.

5.4. Deux exemples de délibération

Le lecteur trouvera en annexe, à titre purement exemplatif et pour une province wallonne, deux modèles de décision mettant en œuvre les nouvelles dispositions décrétales, à savoir :

- une résolution accordant délégation en application de l'article L2212-32 § 6 du CDLD,
- un arrêté d'octroi sur délégation du conseil.

Ces documents pourront être aisément adaptés aux contingences des autres pouvoirs locaux.

6. Conclusion

Les hasards du calendrier nous ont donné l'occasion de présenter une première analyse du décret du 31 janvier 2013 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et

de la décentralisation moins de six semaines après sa publication et avant même qu'il soit entré en vigueur.

Ce décret ne révolutionne pas fondamentalement la réglementation en matière d'octroi de subvention par les pouvoirs locaux.

Les bouleversements importants concernent principalement la compétence des organes pouvant octroyer les subventions au sein des communes et provinces, la tutelle sur les décisions d'octroi des communes et province ainsi que, pour l'ensemble des pouvoirs locaux, le contrôle de l'utilisation des subventions.

Dans les mois qui viennent, les communes et provinces vont certainement activer les facultés de délégations à leur collègue, revoir quelque peu leur budget pour y insérer des articles nominatifs mais surtout produire des règlements particuliers définissant les conditions d'octroi des subventions qui étaient jusqu'à présent accordées sur des bases plus individuelles.

Le citoyen y verra peut-être plus de transparence là où le mandataire public ressentira une atteinte à sa liberté d'action.

L'avenir nous dira quelles seront exactement les pratiques en matière de contrôle de l'utilisation des subventions mais il y a fort à parier qu'elles se borneront à formaliser dans une délibération de pure forme le résultat des contrôles qui sont déjà actuellement en vigueur au sein des pouvoirs locaux.

Les subventions restent un moyen pertinent de mener des politiques à l'échelon local même si, comme pour de nombreuses matières, elles demandent un professionnalisme croissant.

Limelette, le 28 mars 2013.

7. Annexes

7.1. Coordination officieuse du Titre III du Livre IV de la Troisième Partie du Code de la démocratie locale et de la décentralisation :

Titre III – Octroi et Contrôle de l’octroi et de l’utilisation de certaines subventions

Chapitre unique

Section 1^{ère} - Champ d’application

Art. L3331-1. § 1^{er}. Le présent titre s’applique à toute subvention visée à l’article L3331-2, octroyée par les dispensateurs suivants :

- 1° les provinces;
- 2° les communes;
- 3° les régies provinciales autonomes;
- 4° les régies communales autonomes;
- 5° les établissements locaux chargés de la gestion du temporel du culte, à l’exception de ceux de la région de langue allemande;
- 6° les asbl communales;
- 7° les associations visées à l’article L2223-13;
- 8° tout autre établissement d’intérêt provincial ou communal doté de la personnalité juridique et créé par un décret ou en vertu de celui-ci;
- 9° les agglomérations;
- 10° les fédérations de communes;
- 11° les associations de provinces;
- 12° les associations de communes;
- 13° les organes territoriaux intracommunaux (secteurs) visés à l’article L1411-1.

§ 2. Le bénéficiaire d’une subvention est soit une personne physique, soit une personne morale, soit une association dépourvue de la personnalité juridique.

§ 3. Le présent titre ne s’applique pas aux subventions d’une valeur inférieure à 2 500 euros accordées par les dispensateurs visés au paragraphe 1^{er}, sauf à eux le droit d’imposer aux bénéficiaires tout ou partie des obligations prévues par le présent titre, sans préjudice des obligations résultant des articles L3331-6 et L3331-8, § 1^{er}, 1°, qui s’imposent en tout cas.

Pour les subventions d’une valeur comprise entre 2 500 euros et 25 000 euros, le dispensateur peut exonérer le bénéficiaire de tout ou partie des obligations prévues par le présent titre, sans que ce dernier puisse cependant être dispensé des obligations résultant des articles L3331-6 et L3331-8, § 1^{er}, 1°.

Art. L3331-2. Pour l’application du présent titre, il y a lieu d’entendre par subvention toute contribution, avantage ou aide, quelles qu’en soient la forme ou la dénomination, octroyée à des fins d’intérêt public à l’exclusion :

- 1° des subventions soumises aux dispositions de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l’État fédéral ou aux dispositions de la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu’à l’organisation de la Cour des comptes;

- 2° des aides qui découlent d'une obligation imposée par ou en vertu d'une loi ou d'un décret;
- 3° des cotisations versées par les dispensateurs aux organismes dont ils sont membres, en échange de prestations spécifiques exécutées par ces organismes au profit des dispensateurs;
- 4° des prix décernés en reconnaissance ou en récompense des mérites de leur bénéficiaire;
- 5° des subventions octroyées par la commune au CPAS qui la dessert.

Section 2 intitulée - Octroi des subventions

Art. L3331-3. § 1^{er}. Le dispensateur peut demander à une personne morale ou à une association dépourvue de la personnalité juridique qui sollicite l'octroi d'une subvention ou à laquelle il souhaite octroyer une subvention les documents suivants :

- 1° le budget de l'exercice auquel se rattache la subvention;
- 2° le budget de l'événement ou de l'investissement particulier que la subvention est destinée à financer;
- 3° ses comptes annuels les plus récents.

§ 2. Le bénéficiaire qui demande une subvention destinée à couvrir des dépenses déjà engagées joint, à sa demande, les justifications de ces dépenses.

Art. L3331-4. § 1^{er}. Le dispensateur formalise l'octroi de la subvention dans une délibération.

§ 2. Sauf si un règlement du dispensateur ou une convention prise en exécution de la délibération y pourvoit, la délibération précise :

- 1° la nature de la subvention;
- 2° son étendue;
- 3° l'identité ou la dénomination du bénéficiaire;
- 4° les fins en vue desquelles la subvention est octroyée;
- 5° les conditions d'utilisation particulières, le cas échéant;
- 6° les justifications exigées du bénéficiaire ainsi que, s'il y a lieu, les délais dans lesquels ces justifications doivent être produites;
- 7° les modalités de liquidation de la subvention.

Lorsque la subvention est octroyée pour couvrir des dépenses pour lesquelles le bénéficiaire a déjà produit des justifications, la délibération ne contient pas la mention visée à l'alinéa 1^{er}, 6°.

Art. L3331-5. Le dispensateur sursoit à l'adoption de la délibération visée à l'article L3331-4 aussi longtemps que le bénéficiaire doit restituer une subvention précédemment reçue, en vertu de l'article L3331-8.

Section 3 - Utilisation et contrôle de l'utilisation des subventions

Art. L3331-6. Le bénéficiaire :

- 1° utilise la subvention aux fins pour lesquelles elle a été octroyée;
- 2° atteste son utilisation au moyen des justifications visées à l'article L3331-4, § 2, alinéa 1^{er}, 6°;
- 3° le cas échéant, respecte les conditions d'utilisation particulières visées à l'article L3331-4, § 2, alinéa 1^{er}, 5°.

Art. L3331-7. § 1^{er}. Le dispensateur contrôle l'utilisation de la subvention au moyen des justifications visées à l'article L3331-4, § 2, alinéa 1^{er}, 6^o.

Il a également le droit de faire procéder sur place au contrôle de l'utilisation de la subvention octroyée.

§ 2. À l'issue du ou des contrôles, le dispensateur adopte une délibération qui précise si la (les) subvention(s) a (ont) été utilisée(s) aux fins en vue desquelles elle(s) a (ont) été octroyée(s).

Section 4 - Restitution des subventions

Art. L3331-8. § 1^{er}. Sans préjudice des dispositions résolutoires auxquelles la subvention est soumise, le bénéficiaire restitue celle-ci dans les cas suivants :

1^o lorsqu'il n'utilise pas la subvention aux fins en vue desquelles elle a été octroyée;

2^o lorsqu'il ne respecte pas les conditions d'octroi particulières visées à l'article L3331-4, § 2, alinéa 1^{er}, 5^o;

3^o lorsqu'il ne fournit pas les justifications visées à l'article L3331-4, § 2, alinéa 1^{er}, 6^o, dans les délais requis;

4^o lorsqu'il s'oppose à l'exercice du contrôle visé à l'article L3331-7, § 1^{er}, alinéa 2.

Toutefois, dans les cas prévus à l'alinéa 1^{er}, 1^o et 3^o, le bénéficiaire ne restitue que la partie de la subvention qui n'a pas été utilisée aux fins en vue desquelles elle a été octroyée ou qui n'est pas justifiée.

Pour les subventions en nature, la restitution se fait par équivalent.

§ 2. Les dispensateurs qui ont le pouvoir d'établir des impositions directes sont autorisés à recouvrer par voie de contrainte les subventions sujettes à restitution. La contrainte est décernée par le comptable chargé du recouvrement. Elle est rendue exécutoire par l'autorité administrative habilitée à rendre exécutoire le rôle des impositions directes respectives desdits dispensateurs.

7.2. Exemple de proposition de résolution donnant délégation au collège d'une province pour accorder certaines subventions en exécution du § 6 de l'article L2212-32 du CDLD

Vu le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, plus particulièrement ses articles L2212-1 à L2212-38 ainsi que L3331-1 à L3331-8 ;

Vu l'arrêté royal du 2 juin 1999 portant le règlement général de la comptabilité provinciale ;

Vu la déclaration de politique provinciale pour les années 2012-2018 ;

Considérant que, depuis l'entrée en vigueur du décret du 31 janvier 2013, le Conseil provincial peut déléguer au Collège provincial la compétence d'octroyer les subventions qui figurent nominativement au budget, dans les limites des crédits qui y sont inscrits à cet effet et approuvés par l'autorité de tutelle, les subventions en nature ainsi que les subventions motivées par l'urgence ou en raison de circonstances impérieuses et imprévues ;

Considérant qu'il a lieu de mettre en œuvre la possibilité de délégation du Conseil au Collège provincial afin de ne pas surcharger les ordres du jour des Conseils et de garantir une gestion efficiente des demandes dans un délai raisonnable pour les demandeurs ;

Considérant qu'il y a lieu d'encadrer cette délégation en adoptant un règlement définissant les modalités d'octroi et de contrôle des subventions accordées par délégation.

Considérant que Conseillers sont présents au moment du vote ;

Considérant que la présente résolution a été adoptée par ;

ARRÊTE :

Article 1^{er} - Définition

Pour l'application du présent règlement, il y a lieu d'entendre par :

- « bénéficiaire » : personne physique ou morale à laquelle une subvention est accordée,
- « CDLD » : Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation,
- « Collège » : le Collège provincial de la Province du X,
- « Conseil » : le Conseil provincial de la Province du X,
- « contrat de gestion » : le contrat conclu entre la Province du X et une régie provinciale, une régie provinciale autonome, une intercommunale, une ASBL ou une autre association en vertu des articles L2223-1 et L2223-16 du CDLD,
- « demandeur » : personne physique ou morale qui demande l'octroi d'une subvention,
- « service extraordinaire du budget » : l'ensemble des recettes et des dépenses qui affectent directement et durablement l'importance, la valeur ou la conservation du patrimoine

provincial, à l'exclusion de son entretien courant. Il comprend également les subsides et prêts consentis à ces mêmes fins, les participations et placements de fonds à plus d'un an, ainsi que les remboursements anticipés de la dette,

- « service ordinaire du budget » : l'ensemble des recettes et des dépenses qui se produisent au cours de chaque exercice financier et qui assurent à la province des revenus et un fonctionnement réguliers, en ce compris le remboursement périodique de la dette,

- « subvention » : toute contribution, avantage ou aide, quelles qu'en soient la forme ou la dénomination, octroyé par la Province du X à des fins d'intérêt public à l'exclusion :

1° des subventions soumises aux dispositions de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral ou aux dispositions de la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation de la Cour des comptes;

2° des aides qui découlent d'une obligation imposée par ou en vertu d'une loi ou d'un décret;

3° des cotisations versées par les dispensateurs aux organismes dont ils sont membres, en échange de prestations spécifiques exécutées par ces organismes au profit des dispensateurs;

4° des prix décernés en reconnaissance ou en récompense des mérites de leur bénéficiaire.

Article 2 – Délégation au Collège

Par application du §6 de l'article L2212-32 du CDLD et pour les exercices 2013 à 2018, il est donné délégation au Collège pour octroyer les subventions :

1° qui figurent nominativement au budget, dans les limites des crédits qui y sont inscrits à cet effet et approuvés par l'autorité de tutelle;

2° en nature;

3° motivées par l'urgence ou en raison de circonstances impérieuses et imprévues.

La décision du Collège provincial adoptée sur la base de l'alinéa 1^{er}, 3°, est motivée et portée à la connaissance du conseil provincial, lors de sa prochaine séance, pour prise d'acte.

Article 3 – Introduction de la demande

Toute personne qui désire obtenir une subvention par application de l'article précédent est tenue d'en faire la demande par écrit.

Sa demande doit être motivée et comporter :

- une description générale de ses activités,

- une description plus circonstanciée des activités ou du projet particulier pour lequel la subvention est demandée,

- le budget de l'événement ou de l'investissement particulier que la subvention est destinée à financer.

Pour les subventions d'une valeur supérieure à 5.000 €, les personnes morales joignent en outre à leur demande le budget de l'exercice auquel se rattache la subvention ainsi que les comptes annuels les plus récents.

Lorsque la subvention destinée à couvrir des dépenses déjà engagées, le demandeur joint à sa demande les justifications de ces dépenses.

Si la demande est incomplète, l'administration en charge du dossier en avertit le demandeur et le dossier est tenu en suspens jusqu'à la réception des pièces manquantes.

Article 4 - Décision

La décision du Collège est formalisée dans un arrêté motivé dont une copie est notifiée au demandeur par simple courrier.

La décision précise :

- 1° la nature de la subvention;
- 2° son étendue;
- 3° l'identité ou la dénomination du bénéficiaire;
- 4° les fins en vue desquelles la subvention est octroyée;
- 5° les conditions d'utilisation particulières, le cas échéant;
- 6° les justifications exigées du bénéficiaire ainsi que, s'il échet, les délais dans lesquels ces justifications doivent être produites;
- 7° les modalités de liquidation de la subvention ;
- 8° le service ordinaire ou extraordinaire du budget et l'article budgétaire sur lesquels la subvention sera imputée.

Article 5 – Visibilité provinciale

Le bénéficiaire est tenu de faire figurer le logo de la Province accompagné de la mention « Avec le soutien de la Province du X » sur tout support écrit ou électronique relatif à l'objet de la subvention qu'il édite pendant une durée d'un an à compter de la notification de l'arrêté d'octroi. À cet effet, le bénéficiaire se procure tous les documents utiles sur le site Internet de la Province du X et respecte scrupuleusement la charte graphique de la Province.

Le Collège peut étendre ou restreindre l'obligation résultant de l'alinéa précédent.

Article 6 – Justification de l'utilisation de la subvention

Le bénéficiaire est tenu d'utiliser la subvention aux fins pour lesquelles elle a été octroyée et d'attester cette utilisation au moyen de justifications.

Les pièces justifiant l'utilisation de la subvention consistent en :

a) pour les subventions en numéraire inférieures 2.500 € et les subventions en nature quelle qu'en soit la valeur :

- 1° un rapport moral et financier relatif à l'utilisation de la subvention ;
- 2° toute autre pièce éventuellement exigée par l'arrêté d'octroi.

b) pour les autres subventions :

- 1° une copie certifiée conforme des factures ou documents assimilés justifiant l'emploi de la totalité de la subvention ou, du moins, en une simple copie de ces mêmes documents accompagnée d'un relevé détaillé et certifié exact ;
- 2° un rapport moral et financier relatif à l'utilisation de la subvention ;
- 3° une attestation sur l'honneur déclarant que ces pièces n'ont pas servi à l'obtention d'une subvention auprès d'un autre pouvoir subsidiant ou d'une indemnité d'assurance ;

4° toute autre pièce spécifiquement exigée par l'arrêté d'octroi.

La personne morale ayant bénéficié d'une subvention en numéraire d'une valeur supérieure à 10.000 € est en outre tenue de produire dès que possible ses comptes et bilans des exercices auxquels se rattachent les pièces justificatives produites.

Article 7 – Modalités de mise en liquidation des subventions en numéraire

Sans préjudice des éventuelles dispositions d'un contrat de gestion, les subventions sont liquidées postérieurement à leur utilisation et sur production des pièces justificatives.

Dans les cas qui le justifient et moyennant une motivation adéquate, le Collège peut autoriser le versement d'une avance, qui ne doit pas excéder de 50 %, dès la signature de l'arrêté d'octroi ; le solde n'étant mis en liquidation que sur production des pièces justifiant l'utilisation.

Les subventions supérieures à 50.000 € peuvent être liquidées par tranches de minimum 20 % au fur et à mesure de la production des justifications.

Le Collège provincial peut, par une décision spécialement motivée, déroger aux dispositions des trois alinéas précédents en accordant des modalités plus favorables au bénéficiaire.

Le bénéficiaire qui demande une mise en liquidation joint à sa demande une déclaration de créance précisant toutes ses coordonnées ainsi que celles de son compte bancaire ; déclaration qu'il certifie sincère et véritable.

Article 8 – Subvention rattachée au service ordinaire - échéance

Les subventions rattachées au service ordinaire doivent être liquidées au plus tard pour le 31 décembre de l'exercice suivant celui au cours duquel elles ont été octroyées. Le bénéficiaire est donc tenu de produire toutes les pièces nécessaires à la mise en liquidation pour le 31 octobre du même exercice, sans préjudice de la faculté accordée au Collège de prévoir une échéance antérieure.

Sans préjudice des dispositions de l'article 12, le bénéficiaire qui reste en défaut de produire les pièces utiles pour l'échéance résultant de l'alinéa précédent, est déchu du bénéfice de la subvention ou, du moins, de la partie non liquidée de celle-ci.

Article 9 – Subvention rattachée au service extraordinaire

Lorsqu'une subvention est rattachée au service extraordinaire, l'arrêté d'octroi précise la date pour laquelle les pièces justifiant la bonne utilisation de la subvention doivent être produites.

Le bénéficiaire peut, avant l'échéance du délai, introduire une demande de prolongation qui est soumise au Collège provincial.

Sans préjudice des dispositions de l'article 12, le bénéficiaire qui reste en défaut de produire les pièces utiles pour l'échéance résultant des alinéas précédents, est déchu du bénéfice de la subvention ou, du moins, de la partie non liquidée de celle-ci.

Article 10 – Contrôle des subventions

Le Collège contrôle l'utilisation des subventions de plus de 2.500 € qu'il accorde en exécution du présent règlement.

À l'issue du ou des contrôles, il adopte une délibération qui précise si la (les) subvention(s) a (ont) été utilisée(s) aux fins en vue desquelles elle(s) a (ont) été octroyée(s) ».

Article 11 – Contrôle sur place des subventions

Le Collège provincial organise des contrôles sur place des subventions qu'il accorde. Ces contrôles peuvent être aléatoires, systématiques sur base de critères que le Collège détermine, ou liés aux circonstances spécifiques du cas d'espèce. Le contrôle sur place peut également être demandé par le bénéficiaire lui-même.

Le bénéficiaire est averti du contrôle par simple courrier 8 jours francs avant la visite, sans préjudice de la faculté du bénéficiaire d'accepter un rendez-vous plus rapproché. Le courrier précise l'identité du ou des agents qui réaliseront le contrôle.

Le contrôle a lieu au domicile du bénéficiaire, au siège de l'association et/ou au lieu sur lequel se déroulent les activités subventionnées.

Le bénéficiaire doit permettre aux agents provinciaux de visiter succinctement ses installations et de consulter les pièces comptables et financières de l'exercice durant lequel la subvention a été octroyée et de tous les exercices auxquels se rattachent les pièces justificatives produites.

Le contrôle sur place fait l'objet d'un rapport écrit. Il est soumis au Collège et joint à la délibération visée à l'article précédent.

À l'occasion d'un contrôle sur place, le bénéficiaire peut être dispensé de produire les pièces vérifiées par les agents contrôleurs. Il en est fait mention au rapport. La dispense ne fait cependant pas obstacle à ce que la production des pièces soit ultérieurement demandée.

Article 12 - Restitution

Sans préjudice des dispositions résolutives auxquelles la subvention serait soumise, le bénéficiaire doit restituer celle-ci :

- 1° lorsqu'il n'utilise pas la subvention aux fins en vue desquelles elle a été octroyée ;
- 2° lorsqu'il ne respecte pas les conditions particulières précisées dans l'arrêté d'octroi ;
- 3° lorsqu'il ne fournit pas les justifications visées aux articles 4 et 6 du présent règlement, dans les délais requis ;
- 4° lorsqu'il s'oppose à l'exercice du contrôle visé à l'article 11 du présent règlement.

Toutefois, dans les cas prévus à l'alinéa 1^{er}, 1° et 3°, le bénéficiaire ne doit restituer que la partie de la subvention qui n'a pas été utilisée aux fins en vue desquelles elle a été octroyée ou qui n'est pas justifiée.

Pour les subventions en nature, la restitution se fait par équivalent.

Les subventions sujettes à restitution sont, le cas échéant, recouvrées par voie de contrainte. La contrainte est décernée par le comptable chargé du recouvrement et rendue exécutoire par le Receveur provincial.

Article 13 – Rapport au Conseil

Chaque année, le Collège provincial fait rapport au Conseil provincial sur :

- 1° les subventions qu'il a octroyées au cours de l'exercice en vertu du présent règlement ;
- 2° les subventions dont il a contrôlé l'utilisation au cours de l'exercice en vertu du présent règlement.

Article 14 – Entrée en vigueur

Le présent règlement entre en vigueur le huitième jour suivant celui de sa publication au Bulletin provincial.

Wavre, le

Sur proposition du Collège,

Le Greffier provincial

Le Président du Collège

7.3. Modèle d'arrêté d'octroi d'une subvention sur délégation du conseil

Le Collège provincial,

Vu la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ;

Vu le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, plus particulièrement ses articles L2212-32 § 6 ainsi que L3331-1 à L3331-8 ;

Vu l'arrêté royal du 2 juin 1999 portant le règlement général de la comptabilité provinciale ;

Vu le règlement du Conseil provincial du XX XXXX 2013 donnant délégation au Collège provincial pour octroyer certaines subventions ;

Vu la déclaration de politique provinciale pour les années 2012-2018 ;

Vu l'article du budget provincial du service ordinaire ou du service extraordinaire pour l'année 20xx ;

Si d'application

Vu le contrat de gestion entre la Province du X et le bénéficiaire pour les années 20xx à 20XX porté par la résolution du Conseil provincial du xx xxx 20xx;

Vu le courrier du (date) de ... (nom et raison sociale du bénéficiaire) par lequel il ou elle demande l'octroi d'une subvention de ... euros en vue de ... (objet succinct de la subvention);

Considérant que ... (nom du bénéficiaire)

- est ... (description succincte) ;
- a pour mission de / développe des actions dans ... (description succincte) ;
- joue un rôle important dans le développement ... (nature) du XX par ... (description succincte des activités) ;
- a (déjà) démontré ses compétences dans ... (description succincte) ;
- remplit ses missions statutaires dans le respect du contrat de gestion qu'il/elle a conclu avec la Province du XX (le cas échéant) ;

Pour les subventions de 5.000 € et plus

Considérant que ... (nom du bénéficiaire) a joint à sa demande le budget de l'exercice auquel se rattache la subvention, le budget de l'événement ou de l'investissement particulier que la subvention est destinée à financer et ses comptes annuels les plus récents ;

Considérant que le bénéficiaire n'est pas tenu de restituer une subvention précédemment reçue ;

Considérant que l'octroi de la subvention sollicitée

- * contribue à la valorisation / à la promotion ... (objet en rapport avec l'intérêt provincial) ;
- * constitue un moyen efficace de ... (objet en rapport avec l'intérêt provincial) ;

- * s'inscrit dans les objectifs de la Province en matière de ... (objet en rapport avec l'intérêt provincial) ;
- * s'inscrit dans le contrat de gestion entre la Province du XX et ... (nom du bénéficiaire) ;

Et, en cas d'avance

Considérant que l'activité nécessite d'engager d'importantes dépenses avant d'espérer percevoir des recettes ; que la Province impose notamment qui engendrent des surcoûts considérables ; qu'il y a lieu de participer au préfinancement de l'activité en accordant une avance de 50 % ;

Considérant que, conformément à l'article 28 du règlement d'ordre intérieur du Collège provincial, la décision a été adoptée selon la règle du consensus ;

Oùï(e) en son rapport Madame/Monsieur ..., membre du Collège provincial ;

ARRÊTE :

Article 1^{er} - Montant-Objet

En application du règlement précité du XX XXX 2013, une subvention d'un montant de euros est octroyée à (dénomination et adresse ou siège), à titre d'intervention dans les frais relatifs à l'organisation de (description succincte de l'activité, mention de la finalité de l'aide – le cas échéant préciser le type de dépenses admissibles).

Article 2 - Imputation budgétaire

La subvention visée à l'article 1^{er} du présent arrêté est imputée sur le crédit de l'article « » intitulé « ... » du budget provincial, service (préciser ordinaire ou extraordinaire) pour l'année 20xx

En cas d'avance

Article 3 - Avance

Le versement d'une avance de 50 %, soit euros, est autorisé dès la signature du présent l'arrêté; le solde n'étant mis en liquidation que sur production des pièces justifiant l'utilisation.

En cas de paiement par tranches d'une subvention de plus de 50.000 €

Article 4 – Liquidation par tranches

La liquidation de la subvention est autorisée au fur et à mesure de la production des justifications par tranches de minimum 20 %.

Article 5 – Délai de production des justificatifs

En cas de subvention imputée à l'ordinaire

Le bénéficiaire est tenu de produire les justificatifs de l'utilisation à bon escient de la subvention visée à l'article 1^{er} du présent arrêté pour le 31 octobre 20XX (préciser l'année, soit X+1).

Outre son obligation de restituer la subvention ou la part de la subvention dont l'utilisation n'est pas dûment justifiée, le bénéficiaire qui reste en défaut de produire les pièces utiles pour l'échéance résultant de l'alinéa précédent, est déchu du bénéfice de la subvention ou, du moins, de la partie non liquidée de celle-ci.

En cas de subvention imputée à l'extraordinaire

Le bénéficiaire est tenu de produire les justificatifs de l'utilisation à bon escient de la subvention visée à l'article 1^{er} du présent arrêté pour le (préciser la date et l'année en fonction de projet particulier).

Le bénéficiaire peut, avant l'échéance du délai, introduire une demande de prolongation qui est soumise au Collège provincial.

Outre son obligation de restituer la subvention ou la part de la subvention dont l'utilisation n'est pas dûment justifiée, le bénéficiaire qui reste en défaut de produire les pièces utiles pour l'échéance résultant des alinéas précédents, est déchu du bénéfice de la subvention ou, du moins, de la partie non liquidée de celle-ci.

Article 6 – Recours

Le bénéficiaire peut introduire un recours en annulation ou en suspension de la présente décision devant le Conseil d'État (rue de la Science, 33 à 1040 Bruxelles). Sous peine de nullité, ce recours doit être introduit dans les soixante jours de la notification du présent arrêté, par requête écrite et signée par la personne habilitée à engager l'association ou un avocat. La requête doit contenir les nom, qualité et demeure du requérant, l'objet du recours et un exposé des faits et des moyens, ainsi que les nom, qualité et demeure de la partie adverse. Simultanément, copie doit en être adressée, pour information, au Collège provincial.

Article 7 – Notification

Une copie du présent arrêté est adressée au bénéficiaire.

Fait en séance à Wavre, le

Présents : , Président.
 , Membres du Collège.
 , Greffier provincial.

Par ordonnance,

La Greffière provinciale,

Le Président du Collège,

Bibliographie

- Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, version consolidée ; J.O. C83 30-03-2010, pages 47 et suivantes.

- Règlement n° 1998/2006 de la Commission européenne du 15 décembre 2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides de minimis ; J.O. L379 28-12-2006, pages 5 et suivantes.

- Directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services ; J.O. L134, 30 avril 2004 ; Rect. L351, 26 novembre 2004.

- Loi spéciale 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, article 50 ; M.B. 17-01-1989, pages 850 et suivantes.

- Loi du 14 novembre 1983 relative au contrôle de l'octroi et de l'emploi de certaines subventions ; M.B. 06-12-1983, pages 15009 et suivantes.

- Loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ; M.B. 12-09-1991, pages 19976 et suivantes.

- Loi 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes, articles 11 à 14 ; M.B. 25-06-2003, pages 33692 et suivantes.

- Loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'Etat fédéral, articles, articles 121 à 124 ; M.B. 03-07-2003, pages 35883 et suivantes.

- Code de la démocratie locale et de la décentralisation ; M.B. 12-08-2004 ; Err.M.B.22-03-2005.

- Décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des Services du Gouvernement wallon, articles 57 à 65 ; M.B. : 29-12-2011, pages 81201 et suivantes.
- Décret du 26 avril 2012 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation ; M.B. 14-05-2012, pages 28006 et suivantes.
- Décret du 31 janvier 2013 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation ; M.B. 14-02-2013, pages 8908 et suivantes.
- Décret du 31 janvier 2013 modifiant certaines dispositions de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale ; M.B. 15-02-2013, pages 9085 et suivantes.
- Arrêté royal du 31 mai 1933 concernant les déclarations à faire en matière de subventions et allocations ; M.B. 01-06-1933, page 0.
- Arrêté royal du 02 juin 1999 portant le règlement général de la comptabilité provinciale ; M.B. 18-06-1999, pages 22899 et suivantes.
- Arrêté ministériel du 15 février 2001 portant exécution de l'article 41 de l'arrêté royal du 2 juin 1999 portant le règlement général de la comptabilité provinciale ; M.B. 28-02-2011, pages 6334 et suivantes
- Budget pour l'exercice 2013 de la Province du Brabant wallon voté le 31 janvier 2013 et approuvé par arrêté du 06 mars 2013 ; pas encore officiellement publié, disponible sur <http://www.brabantwallon.be/fr/Publications-officielles/budget-provincial.html> .
- Avant-projet de décret du 10 mai 2012 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et exposé des motifs ; non publié
- Note rectificative au Gouvernement wallon au sujet du plan de simplification administrative et d'e-gouvernement 2010-2014, de l'avant-projet de décret modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, de l'avant-projet d'arrêté de Gouvernement wallon modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 octobre 2011 portant

exécution de l'article 111, §1^{er}, alinéa 2 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale et de l'avant-projet d'arrêté de Gouvernement wallon modifiant l'arrêté royal du 2 juin 1999 portant le règlement général de comptabilité provinciale ; date illisible ; non publié.

- Projet de décret du 26 novembre 2012 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation ; Doc., Parl. w., 2012-2013, 699 n° 1, pages 1 à 66.

- Projet de décret du 26 novembre 2012 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et projet de décret modifiant certaines dispositions de la loi du 08 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale ; C.R.I., Parl. w., 2012-2013, 05 décembre 2012, n° 6, page 2.

- Projet de décret du 26 novembre 2012 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, projet de décret modifiant certaines dispositions de la loi du 08 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale et rapports annuels relatifs à l'exercice de la tutelle pour 2010 et 2011 ; C.R.I.C, Parl. w., 2012-2013, 18 décembre 2012, n° 55, pages 2 à 35.

- Projet de décret du 26 novembre 2012 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, Amendements ; Doc., Parl. w., 2012-2013, 699 n° 2, pages 1 à 5.

- Projet de décret du 26 novembre 2012 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, Amendements ; Doc., Parl. w., 2012-2013, 699 n° 3, pages 1 à 2.

- Projet de décret du 26 novembre 2012 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, Sous-amendements ; Doc., Parl. w., 2012-2013, 699 n° 4, pages 1 à 2.

- Projet de décret du 26 novembre 2012 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, projet de décret modifiant certaines dispositions de la loi du 08 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale. Rapport de la

commission des affaires intérieures et du tourisme du 15 janvier 2013; Doc., Parl. w., 2012-2013, 699 n° 5 et 700 n° 4, pages 1 à 40.

- Cour des comptes, avis F7-3.694.102 L1 du 07 février 2012 au sujet de l'implication du principe de l'annualité du budget sur le contrôle de l'utilisation des subventions ; non publié.

- Circulaire ministérielle du 14 février 2008 relative au contrôle de l'octroi et de l'emploi de certaines subventions. M.B. 18-03-2008, pages 15861 et suivantes.

- Circulaire du 18 octobre 2012 relative à l'élaboration des budgets des communes et des CPAS de la Région wallonne à l'exception des communes et CPAS relevant des communes de la Communauté germanophone pour l'année 2013 ; disponible sur <http://pouvoirslocaux.wallonie.be> .

- Circulaire du 18 octobre 2012 relative à l'élaboration des budgets provinciaux pour l'année 2013 ; disponible sur <http://pouvoirslocaux.wallonie.be> .

- Cour de justice des Communautés européennes, arrêt Höfner du 23 avril 1991 ; C-41/90.

Association des Provinces wallonnes, avis du 24 janvier 2012 au Conseil supérieur des Villes, Communes et Provinces de la Région wallonne concernant la note d'orientation relative à la simplification administrative – Volet « Tutelle » - telle qu'approuvée par le Gouvernement wallon au sujet ; non publié.

- Les subventions, Sous la direction de David Renders ; Larcier 2011

- La notion de « Marché public » : Eléments transversaux et matériels, Pierre Nihoul ; Marchés et Contrats publics, Larcier, 2011/1, pages 5 et suivantes.

Les finances publiques de la Belgique fédérale, Michel Daerden et Wiliam Dumazy ; Labor 1992, pages 427 à 429

- Dictionnaire Larousse Poche 2013 ; Larousse 2013

Table des matières

L'octroi et le contrôle des subventions par les pouvoirs locaux	2
en Région wallonne	2
1. Introduction	2
2. Subventions et pouvoirs locaux : définition.....	3
2.1. La subvention	3
2.2. Subvention versus marché public.....	7
2.3. Les pouvoirs locaux	10
3. Résumé du régime juridique des subventions avant l'entrée en vigueur du décret du 31 janvier 2013.....	12
3.1. Résumé des conditions d'octroi et de contrôle des subventions selon les anciennes dispositions du CDLD.....	12
3.2. La tutelle selon les anciennes dispositions du CDLD.....	14
3.3. Les contrats de gestion	15
3.4. Les aides d'État	16
4. Le décret du 31 janvier 2013.....	18
4.1. Adoption.....	18
4.2. Les délégations aux collèges communaux ou provinciaux	20
4.3. La suppression de l'obligation de transmission à la tutelle et l'obligation de contrôle	25
4.4. Les autres évolutions	27
4.5. Appréciation	31
5. Quelques bonnes pratiques à l'intention des dispensateurs de subventions	32
5.1. Les pièces justificatives.....	33
5.2. Les modalités de mise en liquidation	37
5.3. Les subventions en nature	37

5.4. Deux exemples de délibération	38
6. Conclusion.....	38
7. Annexes	40
7.1. Coordination officieuse du Titre III du Livre IV de la Troisième Partie du Code de la démocratie locale et de la décentralisation :.....	40
7.2. Exemple de proposition de résolution donnant délégation au collège d'une province pour accorder certaines subventions en exécution du § 6 de l'article L2212-32 du CDLD	43
7.3. Modèle d'arrêté d'octroi d'une subvention sur délégation du conseil	49
Bibliographie	52