

La commune, pouvoir "dispensateur" de subventions

Si la commune, et les pouvoirs locaux en général, sont susceptibles de bénéficier de différentes formes de subventionnement pour la mise en œuvre de projets particuliers, ils peuvent également être, eux-mêmes, des dispensateurs de subsides. En effet, l'octroi d'aides et de subsides à des tiers fait partie des modes d'utilisation des ressources dont ils disposent à l'appui du développement de leurs politiques.

De tels supports et incitants sont envisageables dans une très grande diversité de domaines d'intervention et peuvent s'adresser aussi bien à des associations qu'à des citoyens, des ménages ou des entreprises pour autant que les subventions aient une fin d'intérêt public.

S'ils peuvent prendre la forme d'interventions purement financières, d'autres formes de soutien sont envisageables et régulièrement mises en œuvre¹.

En tout état de cause, dans les limites des ressources disponibles, les « subventions communales » permettent de compléter très concrètement les outils de développement des politiques communales, en y associant directement l'action de la société civile et en resserrant les liens entre cette dernière et le secteur public.

1. Le cadre légal des subventions communales

La loi du 14 novembre 1983, relative au contrôle de l'octroi et de l'emploi de certaines subventions², a créé un cadre juridique permettant de contrôler l'usage fait par leurs bénéficiaires des fonds et supports alloués par les pouvoirs locaux.

Le titre III du livre III du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, constitué des articles L3331-1 et suivants du Code, intègre cette régulation à la législation wallonne.

Un décret du 31 janvier 2013³ a cependant modifié ce régime des articles L3331-1 et suivants du Code⁴.

Celui-ci vise à transposer dans le Code différents objectifs que le Gouvernement wallon s'était assignés dans sa Déclaration de politique régionale 2009-2014, à savoir :

- « - *la simplification administrative, tant au bénéfice de l'administration régionale qu'au bénéfice des usagers, en l'occurrence les pouvoirs locaux ;*
- *l'optimisation des fonctions de tutelle et de conseil de cette administration envers les administrations locales ;*
- *la volonté de faire de la Wallonie un modèle de gouvernance en recherchant à optimiser les fonctions de tutelle et de conseil des pouvoirs locaux afin d'améliorer l'efficacité et d'alléger la charge administrative ;*
- *l'harmonisation des procédures entre la DGO5 et la DGO1 ;*
- *le renforcement des droits des conseillers communaux et provinciaux (...)* ».

En ce qui concerne les subventions, cela s'est principalement traduit par une redéfinition de la compétence des organes pouvant octroyer les subventions au sein des communes et provinces, et par une suppression de la tutelle générale à transmission obligatoire sur les décisions d'octroi des subventions, avec pour corollaire un renforcement du contrôle en interne via une redéfinition de

¹ Ainsi, la commune peut-elle intervenir, notamment, par la mise à disposition (gratuite ou à tarif préférentiel) de bâtiments, de locaux, de véhicules, de matériel, de terrains, d'infrastructures sportives, par le transport de matériel, la mise à disposition de personnel, la prise en charge de dépenses ou de dépenses de dettes, la réalisation de travaux, l'octroi de garanties financières, etc.

² M.B. 6.12.1983.

³ Décr. 31.1.2013 mod. certaines dispositions du CDLD, M.B. 14.02.2013. Entrée en vigueur : 1.6.2013.

⁴ Le titre III du livre III du Code de la démocratie locale et de la décentralisation s'intitule *Octroi et contrôle de l'octroi et de l'utilisation de certaines subventions*.

l'ensemble des règles organiques relatives à l'octroi et au contrôle de l'utilisation des subventions par les pouvoirs locaux⁵.

La compréhension et la mise en œuvre de ces dispositions nouvelles bénéficient du support d'une circulaire adoptée en date du 30 mai 2013 par le Ministre régional wallon des Pouvoirs locaux et de la Ville, Paul Furlan⁶.

2. Le champ d'application de la réglementation

Afin de vérifier que l'octroi d'une subvention est soumis au régime défini par les articles L-3331-1 et suivants du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, tels que récemment modifiés, il y a lieu de prendre en considération le type de pouvoir subsidiant (le dispensateur de la subvention), le bénéficiaire de l'aide et le mode de subventionnement.

En tant que pouvoir subventionnant, les communes, qui sont ici au centre de nos préoccupations, ne sont pas seules à être concernées⁷. En effet, le Code de la démocratie locale et de la décentralisation soumet au même régime d'octroi et de contrôle des subventions les provinces, les régies provinciales et communales autonomes, les établissements locaux chargés de la gestion du temporel du culte⁸, les ASBL communales⁹, les associations visées à l'article L2223-13 (ASBL ou autres associations créées par la province ou dans lesquelles la province participe), tout autre établissement d'intérêt provincial ou communal¹⁰, les agglomérations et fédérations de communes, les associations de provinces, les associations de communes¹¹ et les organes territoriaux intracommunaux (secteurs) visés à l'article L1411-1¹².

En ce qui concerne le bénéficiaire, celui-ci est soit une personne physique agissant en son nom propre, soit une personne morale (de droit public ou de droit privé), soit une association dépourvue de la personnalité juridique (association de fait).

⁵ Les chiffres des différents rapports de tutelle démontraient que la légalité de la délibération de l'octroi d'une subvention posait peu de problèmes alors que la procédure de contrôle ralentissait fortement le processus et, notamment, le fonctionnement de tout le milieu associatif. Le Gouvernement a dès lors estimé que, pour être efficient, la première ligne de contrôle sur l'octroi des subventions par les pouvoirs locaux devait se situer au niveau local et ce, par le biais des règles organiques d'octroi et de contrôle.

⁶ M.B. 29.8.2013. Celle-ci remplace la circ. 14.2.2008 rel. au contrôle de l'octroi et de l'emploi de certaines subventions du Min. rég. wallon Aff. int. et Fonct. publ. de l'époque, Philippe Courard, ainsi que les recommandations relatives aux subventions, formulées dans les circulaires budgétaires.

⁷ La circ. 30.5.2013 rappelle que le droit des autorités locales d'octroyer des subventions ne se fonde pas sur l'article L3331-1, § 1^{er}, du CDLD. C'est parce que les autorités locales ont le droit d'octroyer des subventions qu'elles se voient soumises aux articles L3331-1 et suivants du Code. « *En principe, toute personne morale de droit public est autorisée à octroyer des subventions à condition que lesdites subventions participent de leur champ de compétences matérielles* ».

⁸ À l'exception de ceux de la région de langue allemande. Cf., CDLD, nouvel art. L3331-1, par. 1^{er}, 5^o.

⁹ D'après la circ. du Min. Furlan, « *Par ASBL communales, il faut entendre les associations visées à l'article L1234-1, § 1^{er}, C.D.L.D., à savoir les associations sans but lucratif qui sont créées par une ou plusieurs communes ou auxquelles participent une ou plusieurs communes* ».

¹⁰ Cf. établissements d'intérêt provincial ou communal dotés d'une personnalité juridique propre et créés par un décret ou en vertu de celui-ci.

¹¹ Par association de communes, il faut entendre les intercommunales et les associations de projet.

¹² À noter que ne sont plus concernées les personnes physiques et morales subventionnées directement ou non, par au moins une commune ou entité visée par le code. Le décret du 31 janvier 2013 a en effet supprimé les règles relatives aux subventions dites "en cascade" : seuls les rapports entre les dispensateurs directs et les bénéficiaires directs ou immédiats sont donc appréhendés (et non les rapports entre le dispensateur originaire et les bénéficiaires indirects).

À noter également que le décr. 31.1.2013 mod. certaines dispositions de la L.O. 8.7.1976 organique des CPAS (M.B., 15.2.2013) a inséré dans la L.O. un nouveau chapitre consacré aux subventions octroyées par les CPAS et les associations chapitre XII. En effet, d'après la section de législation du Conseil d'Etat (CE, section de législation, avis 51.792/2/V du 21.8.2012; Doc., Parl. w., 2012-2013, 699 n° 1, pp. 14 à 17) il n'était pas admissible que soient réglées, dans un même décret, une matière attribuée à la Région wallonne par la L.-spéc. 8.8.1980 et une matière communautaire, transférée par les décr. II des 19 et 22.7.1993 précités. Le législateur a dès lors dû rédiger deux décrets : un pour la matière régionale et un autre pour la matière communautaire. Sur le fond, les dispositions relatives aux subventions sont identiques dans les deux décrets.

En ce qui concerne les modes de subventionnement à prendre en compte, le champ d'application défini par le Code s'avère extrêmement large car il vise « *toute contribution, avantage ou aide, quelles qu'en soient la forme ou la dénomination, octroyée à des fins d'intérêt public* »¹³.

Dès lors qu'une intervention d'un pouvoir local remplit ces deux conditions (une aide¹⁴ et la poursuite d'une fin d'intérêt public¹⁵), il s'agit d'une subvention au sens des dispositions du Code, peu importe la forme sous laquelle elle est attribuée et son appellation¹⁶, et peu importe qu'elle vise à promouvoir ou non une activité¹⁷.

Le Code exclut cependant de son champ d'application cinq types d'intervention des autorités locales¹⁸ :

- les 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 Comptes¹⁹ ;
- les aides qui découlent d'une obligation imposée par ou en vertu d'une loi ou d'un décret²⁰ ;
- les cotisations versées par les dispensateurs aux organismes dont ils sont membres, en échange de prestations spécifiques exécutées par ces organismes au profit des dispensateurs²¹ ;

¹³ Cf. CDLD, art. L3331-2. Si cette définition revêt une portée extrêmement large, il convient de l'aborder avec circonspection. L'action d'une association ou d'une personne à des fins d'intérêt public à laquelle contribue une commune ne doit, selon nous, pas se confondre avec l'action d'une commune à des fins d'intérêt public pour la réalisation de laquelle elle rétribue des biens, services et travaux, qui lui sont fournis par son personnel, par des entreprises, des intercommunales, des associations... Dans un tel cas de figure, les traitements du personnel, prix des biens, services et travaux ou cotisations versées ne s'apparentent pas à des subventions. En ce sens, voyez la discussion générale du rapport fait au nom de la Commission de l'intérieur, quant au projet de loi dont est issue la L. 14.11.1983 (cf. Sén., doc. parl. 452 (1982-1983) n° 2, p. 4), concernant la notion de "rémunération de services prestés".

Notons par ailleurs qu'en supprimant toute référence à une "activité" du bénéficiaire, la définition de la subvention permet d'étendre le champ d'application des articles L3331-1 et suivants à certaines primes ou aides aux particuliers qui auparavant ne tombaient pas clairement sous le champ de cette réglementation. La circ. du 30.5.2013 cite, à titre d'exemple les primes de naissance et d'adoption, aux jubilaires, aux centenaires, aux personnes âgées, etc. Celles-ci sont donc soumises au régime juridique des art. L3331-1 et ss. du CDLD.

¹⁴ Dans la mesure où elles constituent bien une aide, les avances de fonds récupérables consenties sans intérêts ou à un taux d'intérêt moindre que celui du marché sont des subventions, quoique le nouvel article L3331-2 CDLD ne le prévoient pas expressément.

¹⁵ D'après la circ. du 30.5.2013, la finalité d'intérêt public est un élément essentiel de la notion de subvention. « *Dès lors, toute décision d'octroi de subvention doit être motivée au regard des fins d'intérêt public poursuivies par la subvention* ».

¹⁶ Le Code vise 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).

¹⁷ Proj. décr. mod. certaines dispositions du CDLD, Commentaire des articles, *Doc. Parl. W.*, sess. ord. 2012-2013, n° 699/1, p. 6.

¹⁸ B. Liétar, dans son travail de fin de formation réalisé dans le cadre du certificat interuniversitaire en finances publiques et consacré à *l'Octroi et le contrôle des subventions par les pouvoirs locaux en Région wallonne*, p. 7, estime que plus qu'une question de "nature" ou de définition, il s'agit de prévoir "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".

¹⁹ Selon la circ. du 30.5.2013 : « *Il s'agit des subventions accordées par les pouvoirs locaux subventionnés directement ou indirectement par l'Etat fédéral, par les régions ou par les communautés. Cette hypothèse vise notamment les subventions octroyées par une autorité supérieure, fédérale ou fédérée, à un pouvoir local, lequel les transfère, ensuite, aux bénéficiaires finaux* ».

²⁰ Cette exclusion vise à éviter d'éventuels conflits de normes. Elle confirme la jurisprudence antérieure de l'autorité de tutelle selon laquelle les dotations obligatoires n'étaient pas à considérer comme des subventions au sens des articles L3331-1 et ss. du Code.

²¹ À nouveau, cette exclusion confirme la jurisprudence antérieure de la DGO5 en matière de cotisations. Une cotisation suppose au minimum la réunion des éléments suivants : 1°) une intervention versée sur une base contractuelle, 2°) à titre de membre, 3°) destinée à faire fonctionner l'institution. Bien que ce type d'intervention soit qualifié de cotisation selon la législation sur les ASBL, en pratique la tutelle opérait une distinction entre: 1°) des cotisations, qui ne tombent pas sous le champ d'application des art. L3331-1 et suivants : en plus des trois éléments énumérés ci-dessus, il fallait que l'intervention soit versée en contrepartie de prestations spécifiques de l'ASBL au seul profit de la commune et que ces prestations soient la contrepartie principale du montant versé par les pouvoirs locaux; 2°) à défaut de la rémunération de prestations spécifiques, les cotisations étaient considérées comme des subventions au sens des articles L3331-2 et ss.

- les prix décernés à leur bénéficiaire en reconnaissance ou en récompense de leurs mérites ;
- et enfin, les subventions octroyées par la commune au CPAS qui la dessert²².

La prise en considération d'autres formes d'aide et de soutien que le simple octroi d'un montant financier pose la question de la détermination de la valeur des subventions octroyées²³. Celle-ci s'avère en effet importante dans la mesure où elle permet de déterminer dans quelle mesure les subventions sont soumises aux règles d'octroi et de contrôle des articles L3331-1 et suivants du Code.

En effet, le Code prévoit une application modulée des dispositions relatives aux subventions accordées en fonction de la hauteur de l'aide octroyée, laquelle est exprimée en euros. Ainsi :

- les subventions d'une valeur inférieure à 2.500 € ne sont pas concernées, le dispensateur ayant néanmoins la possibilité 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, toutefois, les obligations résultant des articles L3331-6 et L3331-8, par. 1^{er}, 1^o du Code (obligation du bénéficiaire d'utiliser la subvention aux fins pour lesquelles elle a été octroyée, d'attester leur utilisation au moyen des justifications exigées et, le cas échéant, de respecter les conditions d'utilisation particulières imposées par le dispensateur sous peine de restitution) restent néanmoins d'application.

3. Les obligations incombant aux bénéficiaires de subventions

Établies dans l'objectif de permettre aux dispensateurs un contrôle de l'usage des subventions par leurs bénéficiaires, les dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation définissent dans le chef de ces derniers des obligations dont l'applicabilité se définit selon la valeur des subventions et la volonté des pouvoirs dispensateurs.

En tout état de cause, deux obligations, que nous qualifierions de principales, s'imposent aux bénéficiaires de subventions, dont ils ne peuvent être dispensés par les pouvoirs dispensateurs :

- l'obligation d'utiliser les subventions aux fins pour lesquelles elles ont été octroyées (CDLD, art. L3331-6, 1^o), d'attester leur utilisation au moyen des justifications exigées (CDLD, art. L3331-6, 2^o) et, le cas échéant, de respecter les conditions d'utilisation particulières imposées par le dispensateur (CDLD, art. L3331-6, 3^o)²⁴;

²² Outre la dotation octroyée par la commune à son CPAS en vertu de la L.O. 8.7.1976, il arrive que la commune lui octroie également des subventions complémentaires, en numéraire ou en nature. Ces subventions ne tombent pas sous le champ d'application des art. L3331-1 et ss. du CDLD. Fort heureusement, il a en effet été considéré que *"les liens institutionnels, financiers et fonctionnels entre commune et CPAS sont tels que les avantages en nature ou en réduction de coût, éventuellement octroyés par l'un à l'autre, ont nécessairement une influence sur la dotation de la commune au CPAS, laquelle s'apparente à une dépense obligatoire non assimilable à une subvention. Dès lors, ces avantages s'inscrivent dans la logique de détermination de cette dépense obligatoire et n'ont pas lieu d'être soumis au régime juridique des subventions. En outre, ces liens particuliers sont tels que les collaborations mises en place entre les deux institutions le sont nécessairement à leurs bénéfices mutuels, impliquant de la sorte une collaboration "gagnant/gagnant" dont chacun tire nécessairement des avantages. Cela apparaît plus clairement encore à l'occasion de la mise en place de synergies entre commune et CPAS, que l'on peut comprendre comme toute coopération destinée à réaliser conjointement les missions du CPAS et de la commune, dans le cadre de l'exécution des missions qu'ils partagent ou de la mise en commun de moyens pour leur permettre d'exécuter des missions qui leur sont propres. Il serait donc d'autant moins opportun de soumettre au régime juridique des subventions celles découlant de la relation commune-CPAS"*, Cf. Projet de décret modifiant certaines dispositions du CDLD, Amendements, Doc. Parl. W., sess. ord. 2012-2013, n° 699/3, p. 2.

²³ Le mode d'évaluation des subventions en nature n'étant pas réglementé, B. Liétar, dans son travail de fin de formation réalisé dans le cadre du certificat interuniversitaire en finances publiques et consacré à *"l'Octroi et le contrôle des subventions par les pouvoirs locaux en Région wallonne"*, p. 38, estime que : *"le dispensateur agira avec objectivité et en motivant sa décision. Compte tenu de la définition de la subvention, c'est [...] 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"*.

²⁴ L'étendue de ces obligations est évidemment fonction de la décision d'octroi de la subvention qui doit préciser les fins en vue desquelles la subvention est octroyée, les conditions d'octroi et les justifications exigées.

- l'obligation, outre les conditions résolutives qui leur seraient propres²⁵, de restituer les subventions qui n'auraient pas été utilisées aux fins pour lesquelles elles auraient été octroyées (CDLD, art. L3331-8, § 1^{er}, al. 1^{er}, 1^o)²⁶.

Outre ces obligations principales, le Code de la démocratie locale et de la décentralisation définit une série d'obligations que nous qualifierions de complémentaires et dont l'applicabilité peut dépendre, d'une liberté de choix accordée au pouvoir dispensateur, le cas échéant selon la valeur des subventions octroyées²⁷. En synthèse, il s'agit des contraintes suivantes :

- l'obligation de restituer les subventions en cas de non-respect des conditions d'octroi particulières imposées au bénéficiaire (CDLD, art. L3331-8, § 1^{er}, al. 1^{er}, 2^o); en cas de non-production des justifications exigées par le dispensateur (CDLD, art. L3331-8, § 1^{er}, al. 1^{er}, 3^o)²⁸; ainsi qu'en cas d'opposition à l'exercice des droits de contrôle sur place du pouvoir subsidiant (CDLD, art. L3331-8, § 1^{er}, al. 1^{er}, 4^o) ;
- l'obligation, pour le bénéficiaire qui demande une subvention destinée à couvrir des dépenses déjà engagées, de joindre, à sa demande, les justifications de ces dépenses (CDLD, art. L3331-3, § 2)²⁹.

Ces obligations complémentaires ne sont a priori pas applicables aux subventions d'un montant inférieur à 2.500 euros, sauf si le dispensateur décide de les imposer au bénéficiaire en tout ou en partie.

Elles sont, en revanche, a priori applicables aux subventions d'un montant compris entre 2.500 euros et 25.000 euros, sauf si le dispensateur décide d'en dispenser le bénéficiaire en tout ou en partie.

Elles sont, enfin, toujours applicables (et ce sans exonération possible) aux subventions d'un montant supérieur à 25.000 euros.

On notera que les obligations imposées aux bénéficiaires, y compris de restitution, s'appliquent tant pour les subsides "en argent" que pour les autres formes d'aides et de contributions. Pour les subventions "en nature", la restitution se fait par équivalent³⁰.

Enfin, indépendamment du montant de la subvention, le dispensateur est libre de demander, préalablement à l'octroi de cette subvention, les documents budgétaires et comptables (budget de l'exercice auquel se rattache la subvention, budget de l'événement ou de l'investissement particulier que la subvention est destinée à financer et comptes annuels les plus récents³¹) des personnes morales et des associations de fait (CDLD, L3331-3, § 1^{er}).

Ces documents doivent « *lui permettre de porter un jugement sur leur situation financière (le futur bénéficiaire présente-t-il une situation bénéficiaire, dispose-t-il d'autres sources de subsides ?) et donc de décider de l'octroi de la subvention de manière éclairée. Ce droit est reconnu que le bénéficiaire demande une subvention ou que le dispensateur souhaite l'octroyer de sa propre initiative en dehors de toute demande du bénéficiaire* »³².

²⁵ Des causes supplémentaires de remboursement peuvent en effet être imposées aux bénéficiaires par le dispensateur.

²⁶ En ce cas, la restitution porte sur la partie de la subvention qui n'a pas été utilisée aux fins pour lesquelles elle a été octroyée.

²⁷ CDLD, nouvel art. L3331-1, par. 3.

²⁸ En ce dernier cas, la restitution porte sur la partie de la subvention qui n'a pas été justifiée. Les obligations de justifications concernées sont les justifications définies par le pouvoir dispensateur dans le cadre de la décision d'octroi d'une subvention.

²⁹ Selon le commentaire de l'art. 22 du proj. décr. mod. certaines dispositions du CDLD, *Doc. Parl. W.*, sess. ord. 2012-2013, n° 699/1, p. 7, cette obligation « *concerne spécifiquement les subventions a posteriori, c'est-à-dire celles qui sont octroyées postérieurement à l'accomplissement de l'activité que la subvention entend promouvoir* ».

³⁰ CDLD, art. L3331-8, par. 1^{er}, al. 3.

³¹ Selon la circ. du 30.5.2013 « *De manière générale, par budget et compte, il faut entendre un état des recettes et des dépenses ou un document montrant d'où viennent les recettes et où vont les dépenses, afin de situer la place de la subvention dans l'équilibre global du bénéficiaire. Les bénéficiaires légalement tenus de dresser un compte de résultat et un bilan communiqueront ces documents si le dispensateur les exige* ».

³² Commentaire de l'art. 22 du proj. décr. mod. certaines dispositions du CDLD, *Doc. Parl. W.*, sess. ord. 2012-2013, n° 699/1, p. 7.

4. Les droits et obligations du pouvoir dispensateur

Le pouvoir dispensateur d'une subvention est avant toute chose tenu de formaliser l'octroi de la subvention dans une délibération³³.

Celle-ci doit comprendre certaines mentions minimales³⁴: la nature de la subvention³⁵, son étendue³⁶, l'identité du bénéficiaire, les fins en vue desquelles la subvention est octroyée, le cas échéant les conditions d'utilisation particulières, les justifications exigées du bénéficiaire³⁷, le cas échéant le délai pour produire les justifications et enfin, les modalités de liquidation de ladite subvention³⁸.

Il existe deux tempéraments à cette exigence de délibération³⁹:

- lorsqu'une convention pluriannuelle répondant aux exigences des articles L3331-1 et suivants du CDLD est conclue entre la commune et une ASBL, une inscription nominative au budget suffit pour les exercices couverts par le contrat sans qu'il soit nécessaire, dans ce cas, d'adopter un acte annuel d'octroi ;
- la délibération d'octroi d'une subvention ordinaire peut couvrir plusieurs exercices. Ainsi, le conseil communal peut se contenter d'adopter une seule délibération d'octroi lors du premier exercice, délibération qui précise outre les mentions obligatoires, le nombre d'exercices couverts par la subvention.

Eu égard au principe d'annualité du budget, il convient toutefois de prévoir, pour chaque exercice couvert, le crédit nécessaire au budget annuel pour permettre au collège communal de procéder chaque année à la liquidation de la subvention.

Il paraît également raisonnable de limiter la durée de la subvention afin qu'elle ne lie pas le conseil issu des élections suivantes.

³³ CDLD, art. L3331-4, par. 1^{er}. Selon le commentaire de l'art. 23 du proj. décr. mod. certaines dispositions du CDLD, *Doc. Parl. W.*, sess. ord. 2012-2013, n° 699/1, p. 7, "Par délibération, il faut entendre 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 sera l'accessoire de l'acte unilatéral". Par ailleurs, selon la circ. du 30.5.2013 : « il est toujours permis d'adopter une délibération globale pour l'ensemble des subventions. Soit l'autorité compétente décide d'octroyer les subventions individuellement, au cas par cas, à l'unité et donc de prendre un acte par subvention, soit de les octroyer globalement et donc prendre un acte collectif pour l'ensemble des subventions (ou pour plusieurs subventions) ».

³⁴ CDLD, nouvel art. L3331-4, par. 2. Selon le commentaire de l'art. 23 du proj. décr. mod. certaines dispositions du CDLD, *Doc. Parl. W.*, sess. ord. 2012-2013, n° 699/1, p. 7, "Ces mentions ne doivent pas être reprises nécessairement dans la délibération octroyant la subvention si elles figurent déjà dans un règlement ou pour autant qu'elles se retrouvent dans une convention prise en exécution de la délibération". Cependant, comme le rappelle la circ. du Ministre Furlan : « si la délibération d'octroi se fonde sur un règlement, son préambule devra viser ledit règlement ».

³⁵ C'est-à-dire en quoi consiste la subvention.

³⁶ D'après la circ. du 30.5.2013 : « Les subventions en nature doivent également être évaluées, de manière objective et raisonnable. L'estimation d'une mise à disposition d'un local ou d'un immeuble se réalise par référence au revenu cadastral du bien ou à sa valeur locative, ou par référence à d'autres locaux ou immeubles similaires.

L'estimation d'une mise à disposition de matériel se réalise par référence à la valeur locative du bien.

L'estimation d'une mise à disposition de personnel se réalise sur la base de la rémunération du personnel et par application d'une règle de trois des prestations effectuées ».

³⁷ Selon la circ. du 30.5.2013 : « Par justification, il faut entendre tout document, toute pièce, par lequel le bénéficiaire devra attester que l'utilisation de la subvention est conforme à sa finalité.

Les justifications demandées sont laissées à la discrétion du dispensateur. Selon les cas, les justifications consisteront en comptes annuels (par exemple, pour les subventions de fonctionnement, c'est-à-dire les subventions destinées à financer le fonctionnement général du bénéficiaire), en factures (par exemple, pour les subventions spécifiques, c'est-à-dire les subventions destinées à financer un événement particulier) ou en relevé des prestations effectuées (par ex. pour les subventions en nature) ». A noter que lorsque la subvention est octroyée pour couvrir des dépenses pour lesquelles le bénéficiaire a déjà produit des justifications (subventions *a posteriori*), la délibération ne contient pas la mention des justifications requises. Cependant, dans la mesure où il s'agit d'une considération de fait qui fonde la décision de l'autorité locale, le préambule de la délibération devra tout de même indiquer que le dispensateur a reçu les pièces justifiant la dépense.

³⁸ Cette mention vise à clarifier, pour les subventions en numéraire, le moment auquel le paiement doit intervenir (la liquidation aura-t-elle lieu en une fois ou bien par tranches ? La liquidation intervient-elle antérieurement ou postérieurement à la réalisation de l'activité subventionnée ? La liquidation se produit-elle antérieurement ou postérieurement à la production des justifications par le bénéficiaire ?). En ce qui concerne les subventions en nature, cette mention vise à indiquer le moment auquel intervient effectivement la mise à disposition du local, du bâtiment, des moyens matériels ou des moyens humains.

³⁹ Proj. décr. mod. certaines dispositions du CDLD, commentaire des art., *Doc. Parl. W.*, sess. ord. 2012-2013, n° 699/1, p. 7.

Ainsi que le précise l'article L3331-7, § 1^{er}, le dispensateur contrôle l'utilisation de la subvention au moyen des justifications. Le contrôle doit être formalisé dans une délibération qui précise le résultat de ce contrôle, à savoir si la subvention a bien été utilisée aux fins en vertu desquelles elle a été octroyée⁴⁰.

En ce qui concerne les communes, il appartient en principe au collège communal d'adopter cette délibération, dans la mesure où le contrôle de l'utilisation de la subvention constitue l'exécution de la délibération d'octroi de la subvention.

Cela dit, le collège communal doit néanmoins faire rapport au conseil communal sur les subventions dont il a contrôlé l'utilisation, afin que le conseil puisse exercer un contrôle a posteriori de l'octroi et de l'utilisation des subventions. Puisque ce rapport couvre un exercice budgétaire, la circulaire du 30 mai 2013 conseille qu'il ait lieu lors de la dernière séance du conseil de l'année.

Lorsque le contrôle de l'emploi d'une subvention révèle une irrégularité conduisant à la mise en œuvre de l'obligation de restituer ladite subvention, le dispensateur, s'il a le pouvoir d'établir des impositions directes (ce qui est le cas des communes), est autorisé à en poursuivre le recouvrement par voie de contrainte⁴¹.

En outre, tant qu'une subvention précédemment octroyée à un bénéficiaire doit encore être restituée, le dispensateur surseoir à son égard à l'octroi de nouvelles subventions⁴². En d'autres termes, l'octroi de toute nouvelle subvention sera différé jusqu'au moment où le bénéficiaire aura remboursé la subvention. L'absence de restitution devient ainsi une condition de légalité de l'octroi des subventions.

5. La formalisation des subventions par les communes

L'article L1122-37 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation pose les règles de compétence (répartition des rôles entre les organes) en matière d'octroi des subventions par les autorités communales. Cette disposition a le mérite de clarifier les règles de répartition des compétences entre conseil et collège en la matière et ouvre plus largement le champ de compétence du collège, ce qui participe à l'assouplissement du régime d'octroi et de contrôle des subventions.

Au niveau communal, l'octroi des subventions et la détermination des modalités de contrôle de leur usage relèvent en principe de la compétence du conseil communal⁴³.

Ces décisions du conseil peuvent, le cas échéant, se concrétiser très naturellement dans le cadre de conventions passées entre le pouvoir dispensateur et les bénéficiaires, particulièrement lorsque les conditions d'octroi et d'utilisation d'une subvention ne sont pas fixées par avance de manière générale.

Le conseil a cependant la possibilité de déléguer l'exercice de sa compétence au collège dans certains cas limitativement énumérés⁴⁴, à savoir :

- pour les subventions nominativement inscrites au budget de l'exercice. La délégation peut porter tant sur les crédits du service ordinaire que sur ceux du service extraordinaire et est nécessairement limitée aux montants des crédits⁴⁵ ;

⁴⁰ CDLD, nouvel art. L3331-7, par. 2. Selon le commentaire de l'art. 27 du proj. décr. mod. certaines dispositions du CDLD, *Doc. Parl. W.*, sess. ord. 2012-2013, n° 699/1, p. 8, « Afin d'éviter d'alourdir la charge administrative, il est permis à l'autorité de contrôle de prendre une seule délibération couvrant l'ensemble des subventions contrôlées ».

⁴¹ CDLD, nouvel art. L3331-8, par. 2.

⁴² CDLD, nouvel art. L3331-5.

⁴³ CDLD, nouvel art. L1122-37, par. 1^{er}.

⁴⁴ L'accélération de la procédure d'attribution des subsides et la simplification administrative qui devraient en résulter, dès lors que certaines subventions ne devront plus nécessairement passer devant le conseil communal, ont motivé le choix du Gouvernement pour ce mécanisme de délégation. Selon les commentaires des art., ces délégations peuvent être faites pour plusieurs années.

⁴⁵ Cf. avant-proj. décr. mod. certaines dispositions du CDLD, commentaire des art., *Doc. Parl. W.*, sess. ord. 2012-2013, n° 699/1, p. 18. Pour les subventions reprises nominativement au budget, le conseil a déjà eu la possibilité de se prononcer, mais certes à l'aveugle, de manière a priori, au moment du vote du budget, de sorte que son intervention ultérieure ne se justifie plus. « Néanmoins, l'inscription budgétaire n'emporte pas délégation car le budget est un acte de nature administrative dénué de contenu normatif. Il faut que le conseil fasse usage formellement de la possibilité offerte par la loi et un adopte un acte de délégation qui pourrait déléguer cette compétence pour un terme plus long que l'année budgétaire ».

- pour l'octroi d'une subvention en nature⁴⁶ ;
- lorsque l'octroi d'une subvention est motivé par l'urgence ou en raison de circonstances impérieuses et imprévues. La décision du collège communal adoptée sur cette base doit être motivée et, afin de garantir l'information des conseillers communaux, être portée à la connaissance du conseil communal, qui en prend acte lors de sa prochaine séance⁴⁷.

En ce cas, le collège a l'obligation de faire rapport annuel au conseil sur les subventions qu'il a octroyées au cours de l'exercice en vertu de la délégation de pouvoir.

La délégation de pouvoir du conseil vers le collège en matière d'octroi et de contrôle des subventions est donc encadrée par quatre garde-fous⁴⁸ :

- elle ne peut intervenir que dans les trois hypothèses exposées ci-avant ;
- elle nécessite que le conseil fasse usage de la possibilité de déléguer offerte par le Code (via l'adoption d'un acte de délégation) ;
- elle est soumise à la ratification du conseil via le rapport du collège ;
- comme n'importe quelle délégation, elle est révocable *ad nutum*. Le conseil a le droit d'y mettre fin à tout moment et sans motif.

À côté de ces hypothèses de délégation du conseil communal vers le collège, il faut également ajouter la possibilité pour le conseil d'adopter un ou plusieurs règlements communaux fixant les bases de l'octroi, de l'utilisation et du contrôle de tout ou partie des subventions, lesquels sont mis en exécution par le collège en vertu de l'article L1123-23, 2° du Code, selon lequel le collège exécute les décisions du conseil.

L'adoption de tels règlements permet, selon nous, de faciliter l'octroi des subventions et le respect des obligations en découlant, tant pour les bénéficiaires que pour l'autorité communale. En outre, elle nous paraît permettre la fixation de balises de détermination du montant des subventions, facilitant leur estimation eu égard à la définition des obligations imposées aux bénéficiaires.

⁴⁶ De manière à répondre plus rapidement aux demandes des bénéficiaires.

⁴⁷ D'après la circulaire du 30.5.2013, l'urgence et les circonstances impérieuses et imprévues ne peuvent en aucun cas résulter d'un défaut de prévoyance ou d'une quelconque négligence imputable aux autorités locales.

⁴⁸ Cf. proj. décr. mod. certaines dispositions du CDLD, commentaire des art., *Doc. Parl. W.*, sess. ord. 2012-2013, n° 699/1, pp. 4 et 5.