

SYNERGIES COMMUNES – ENTITES PARA-LOCALES

OCTROI D'UNE SUBVENTION PAR LA COMMUNE AU PROFIT D'UNE ENTITE PARA-LOCALE

- Description de la synergie

Dans le cadre du développement de synergies entre communes et CPAS ou, plus largement, entre communes et entités locales, il arrive fréquemment que l'autorité communale soit amenée à **mettre à disposition d'une autre entité, gratuitement ou à tarif préférentiel, des bâtiments, des locaux, des véhicules, du matériel, des terrains, des infrastructures sportives, ou encore du personnel.**

L'ensemble de ces aides peuvent passer pour des "subventions" et dès lors tomber sous la coupe de la loi du 14 novembre 1983 relative au contrôle de l'octroi et de l'emploi de certaines subventions¹.

Cette loi, transposée aux articles L3331-1 à L3331-9 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, a créé un cadre permettant de contrôler l'usage fait par leurs bénéficiaires des fonds et supports alloués par les pouvoirs locaux.

Adoptées dans l'objectif de permettre aux dispensateurs un contrôle de l'usage des subventions par leurs bénéficiaires, ces dispositions du CDLD définissent dans le chef de ces derniers des obligations dont l'applicabilité se définit selon la valeur des subventions, selon la volonté des pouvoirs dispensateurs et selon la personnalité juridique des bénéficiaires.

- Référence(s) légale(s) et conditions

- Loi du 14 novembre 1983 relative au contrôle de l'octroi et de l'emploi de certaines subventions (M.B. 6.12.1983) transposée au titre III du livre III du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (article L3331-1 à L3331-9).

La compréhension et la mise en œuvre de ces dispositions du Code bénéficient en outre du support d'une circulaire: circulaire du 14 février 2008 relative au contrôle de l'octroi et de l'emploi de certaines subventions (M.B. 18.03.2008).

- Conditions principales:

Champ d'application

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, 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 concernées. En effet, le Code de la démocratie locale et de la décentralisation soumet au même régime de contrôle des subventions, notamment, les établissements d'intérêt communal (CPAS, fabriques d'Eglise), les

¹ Dans l'attente de pouvoir bénéficier d'adaptations de la réglementation permettant de simplifier le traitement administratif de ce type de synergie fondé sur une forme d'aide en nature, comme en profite déjà la dotation financière de la commune au CPAS, qui sort du cadre du régime de subvention, la présente fiche a pour objet de guider les administrations locales dans l'articulation des synergies avec la législation encadrant les mécanismes de subventions.

agglomérations et fédérations de communes et les associations de communes. Elle s'étend de plus également aux personnes physiques et morales subventionnées, directement ou non, par au moins une commune ou entité visée par le Code.

En ce qui concerne le bénéficiaire, qu'importe qu'il profite directement ou non de la subvention et qu'il bénéficie ou non d'une personnalité juridique.

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, à l'exception des "*prix décernés aux savants et artistes pour leurs œuvres*", il vise "***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 les activités utiles à l'intérêt général***".

Les obligations incombant aux entités locales en leur qualité de bénéficiaires de subventions

En tout état de cause, deux obligations, que nous qualifierions de principales, s'imposent à l'entité locale bénéficiaire de subventions, dont elle ne peut être dispensée par les pouvoirs dispensateurs (en l'espèce, la commune):

- l'obligation d'utiliser les subventions aux fins pour lesquelles elles ont été octroyées et, sauf exception définie par ou en vertu d'un décret, en justifier l'emploi;
- l'obligation, outre les conditions résolutives qui leur seraient propres, de restituer les subventions qui n'auraient pas été utilisées aux fins pour lesquelles elles auraient été octroyées.

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, selon la valeur des subventions octroyées, d'une liberté de choix accordée à la commune en sa qualité de pouvoir dispensateur.

En synthèse, il s'agit des contraintes suivantes:

- l'obligation de restituer les subventions en cas de non-respect des obligations de justification incombant à l'entité locale en sa qualité de bénéficiaire ainsi qu'en cas d'opposition à l'exercice des droits de contrôle du pouvoir subsidiant;
- l'obligation, pour l'entité locale, de joindre à ses demandes de subventions et de transmettre pour chaque année ayant donné lieu à l'obtention d'une subvention bilans, comptes, rapports de gestion et de situation financière

Ces obligations complémentaires sont en principe applicables aux subventions dont la valeur est supérieure à 1.239,47 euros. La commune, en sa qualité de pouvoir dispensateur peut toutefois:

- dispenser une entité locale de tout ou partie des obligations complémentaires, pour autant que la valeur de la subvention octroyée soit inférieure à 24.789,35 euros;
- rendre tout ou partie de ces mêmes obligations complémentaires applicables aux subventions dont la valeur est inférieure à 1239,47 euros.

L'on notera que les obligations imposées à l'entité locale en sa qualité de bénéficiaire, y compris de restitution, s'appliquent tant pour les subsides "en argent" que pour les autres formes d'aides et de contributions. Les subventions octroyées "en nature" pourraient dans certaines hypothèses donner lieu à des restitutions sous la forme d'une somme d'argent.

Les droits et obligations de la commune en sa qualité de pouvoir dispensateur de subventions

La commune, en sa qualité de pouvoir dispensateur d'une subvention doit avant toute chose, à moins qu'un régime spécifique n'ait été prévu par une disposition légale ou réglementaire, préciser dans toute décision d'attribution d'une subvention les éléments qui suivent:

- la nature de la subvention;
- son étendue;
- les conditions de son utilisation;
- les justifications de son utilisation exigées du bénéficiaire;
- les délais de production de ces justifications.

Toutefois, lorsqu'une subvention s'établit de manière annuelle et récurrente, cette obligation peut être atténuée pour les années ultérieures, si l'on se réfère à la circulaire ministérielle du 14 février 2008. Cette dernière précise en effet que "*si l'octroi de la subvention prend la forme d'un contrat pluriannuel entre la commune et une ASBL répondant aux exigences des articles L3331-1 et suivants, une inscription nominative au budget suffit pour les exercices couverts par le contrat*".

Sur la base des conditions qu'elle aura définies à l'occasion de l'octroi d'une subvention, et sur la base des obligations imposées aux bénéficiaires par le CDLD, la commune pourra procéder, sur place, au contrôle de l'emploi des subventions qu'elle a accordées, y compris à l'égard des bénéficiaires qui ont reçu la subvention indirectement, par l'intermédiaire d'un autre pouvoir dispensateur.

Lorsque le contrôle de l'emploi d'une subvention révèle une irrégularité conduisant à la mise en œuvre de l'obligation de la restituer, la commune est autorisée à en poursuivre le recouvrement par voie de contrainte.

En outre, tant qu'un bénéficiaire ne satisfait pas à ses obligations en termes de justification ou d'accessibilité au contrôle de l'emploi de ses subventions, la commune surseoir à son égard à l'octroi de nouvelles subventions ainsi qu'à la réalisation de fractions de subventions non encore exécutées.

- Etapes de mise en œuvre

- 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 communal. **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.
- Pour les subventions ayant pour effet d'accorder au cours du même exercice budgétaire et au même bénéficiaire un avantage d'une valeur supérieure à 2.500,00 euros indexés, **le régime de tutelle** prévoit l'obligation de transmettre au Gouvernement les actes et leurs pièces justificatives dans les quinze jours de leur adoption. Ils ne peuvent en aucun cas être mis en exécution avant cette transmission. Rappelons par ailleurs qu'en matière de tutelle, les octrois de subventions seront également intégrés aux procédures d'approbation des

budgets et comptes et que la loi sur la motivation formelle des actes administratifs s'appliquera aux décisions d'octroi de subventions.

- Divers

- Cette fiche est consacrée à l'octroi par la commune d'une subvention au profit d'une autre entité locale.

Il convient cependant de constater que dans le cadre du développement de synergies entre communes et CPAS, il peut arriver que cela soit à l'inverse le CPAS qui soit amené à mettre du matériel ou des locaux à disposition de la commune.

En ce cas, il conviendra également de veiller à respecter le cadre juridique des articles L3331-1 à L3331-9 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

- Par ailleurs, il convient de souligner que marchés publics et subventions sont deux procédés qui présentent des caractères ambivalents. En effet, dans ces deux hypothèses, l'autorité publique recourt à des tiers pour réaliser un objet d'intérêt communal – des travaux, des fournitures, des services –, et les deux opérations supposent le paiement d'une somme d'argent ou l'octroi d'un avantage évaluable en argent.

Certains éléments permettent toutefois de les distinguer. Cette distinction est importante car *"si l'opération est un marché, elle est alors soumise au respect de la réglementation des marchés publics, alors que tel n'est pas le cas si le procédé est une subvention, dont le mode d'attribution et d'exécution ne connaît pas un régime aussi spécifique que les marchés publics"*².

Le critère principal qui permet de distinguer ces deux opérations consiste à prendre en compte la corrélation entre une somme d'argent versée et une "contre-prestation". Si la somme versée constitue la **contrepartie directe** d'une prestation fournie au pouvoir adjudicateur, c'est-à-dire si on est en présence d'un contrat à titre onéreux, l'opération devra être qualifiée de marché public. Par contre, si cette somme d'argent est versée **à fonds perdus**, c'est-à-dire sans que l'autorité publique ne reçoive directement en échange une prestation productive du bénéficiaire, le procédé pourra être qualifié de subvention³.

L'utilité du besoin à satisfaire est également un indice de distinction⁴. *"Par l'octroi d'une subvention, l'autorité publique entend encourager des activités qu'elle considère comme utiles à l'intérêt général. Lorsqu'elle conclut un marché public, elle confie à un tiers une tâche qu'elle juge nécessaire pour ses propres activités, ou dont elle éprouve la nécessité pour son propre fonctionnement"*⁵.

Enfin, un critère plus récent inspiré de la pratique française consiste à prendre en considération la personne qui définit le besoin à satisfaire. *"Si c'est la personne publique elle-même, il s'agit d'un marché, s'il s'agit d'un tiers qui entend bénéficier d'une intervention financière des pouvoirs publics en réunissant les conditions d'octroi de l'intervention, il s'agit d'une subvention"*⁶.

² P. THIEL, *Mémento 2009. Marchés publics*, Waterloo, Kluwer, 2008, p. 348.

³ J. SALMON, *Les subventions*, Bruxelles, Bruylant, 1976, p.25.

⁴ Cour des comptes, 159° cahier d'observations présenté à la Chambre des représentants, session 2002-2003, p. 96.

⁵ P. THIEL, *Mémento 2009. Marchés publics*, Waterloo, Kluwer, 2008, p. 350.

⁶ P. THIEL, *Mémento 2009. Marchés publics*, Waterloo, Kluwer, 2008, p. 351.

En conclusion, la subvention se distingue donc du marché public par un ensemble de trois critères qui s'articulent autour de l'investissement à fonds perdus, de la nature du besoin à satisfaire et de la personne qui définit le besoin⁷.

- Renseignements

- [Laetitia Vander Borght, "La commune pouvoir "dispensateur" de subventions" dans Focus sur la commune – 130 fiches pour une bonne gestion communale, UVCW, MAJ – septembre 2011.](#)

- Annexe(s)

- [Modèle de convention formalisant l'octroi de subventions par une commune au profit d'une entité para-local.](#)

⁷ P. THIEL, *Mémento 2009. Marchés publics*, Waterloo, Kluwer, 2008, p. 351.