



GUIDE DES BONNES PRATIQUES APPLICABLE AUX SUBVENTIONS COMMUNALES OCTROYÉES AUX ASBL

Le présent document est applicable aux ASBL ayant reçu une subvention en numéraire ou en non numéraire.

I. Introduction

Complémentaires à l'action menée par les pouvoirs publics, les initiatives privées lancées par les associations participent activement au développement de notre société. En élaborant de nouvelles formes d'organisation, d'apprentissage et de service, le secteur associatif remplit une fonction d'anticipation et d'innovation sociale non négligeable. Il contribue ainsi activement à l'amélioration de la manière dont la Commune appréhende et conçoit l'intérêt général.

En sa qualité de pouvoir subsidiant, la Commune est en mesure d'influer la mise en œuvre des projets d'intérêt général initiés par le secteur associatif. Les différentes formes d'intervention proposées par la Commune complètent les outils de développement des politiques communales en y associant l'action initiée par la société civile et en cultivant les liens qui les unissent.

En Belgique, les subventions représentent, tous niveaux de pouvoirs confondus, un peu plus de la moitié des dépenses du Royaume. Elles s'inscrivent par conséquent dans un cadre juridique, administratif et financier précis rendu d'autant plus complexe que les règles légales applicables diffèrent en fonction du niveau de pouvoir à l'origine de l'aide et de sa place au sein de l'Etat fédéral. Ce cadre légal résulte essentiellement du respect des principes de légalité, d'égalité de traitement et de transparence. Il appartient à la Commune de contrôler l'usage qui est fait des subventions qu'elle octroie mais aussi la qualité de leur emploi et donc des prestations qui en sont issues.

L'objectif de la présente contribution est de rappeler le cadre légal qui entoure les relations entretenues par la Commune et les ASBL qu'elle subventionne.

II. Cadre légal

Trois textes fondamentaux doivent retenir l'attention :

- L'arrêté royal du 31 mai 1933 concernant les déclarations à faire en matière de subventions et allocations.
- La loi du 14 novembre 1983 relative au contrôle de l'octroi et de l'emploi de certaines subventions.
- Le règlement communal relatif aux subventions du 24 octobre 2013 et ses annexes (formulaire de demande et convention types).

Ces trois textes sont annexés à la présente contribution à titre indicatif. Il appartient à chacun de les consulter régulièrement et d'en vérifier les éventuelles mises à jour.

L'arrêté royal du 31 mai 1933 crée dans un premier temps l'obligation dans le chef de tout demandeur de subvention de faire une déclaration au moment de sa demande. Cette déclaration doit reprendre les autres subsides déjà perçus et/ou demandés, l'objectif étant de permettre au pouvoir subsidiant de prendre sa décision en toute connaissance de cause. Le non-respect de cette obligation de déclaration n'est pas constitutif en soi d'une infraction pénale. Dans la pratique, cette déclaration sera faite au sein du formulaire de demande imposé par la Commune. Le même arrêté érige par contre en

quatre délits des comportements dont peut connaître le Tribunal correctionnel : la fausse déclaration, la tentative de fraude, le détournement et la fraude. Par conséquent, chaque association est invitée à veiller scrupuleusement à ne pas s'inscrire dans ces cas de figure.

La loi du 14 novembre 1983 fixe le cadre général du contrôle de l'octroi et de l'emploi des subventions communales en Belgique. Sans être exhaustif, on peut en synthétiser le régime de la manière suivante.

La loi s'applique à toute subvention accordée par une commune ainsi qu'à toute personne physique ou morale qui bénéficie d'un subside direct ou indirect octroyé par une commune (article 1). Par direct ou indirect, il y a lieu de comprendre le mécanisme des subventions "en cascade" (un subside direct est octroyé par la Commune et un subside indirect provient d'un autre pouvoir subsidiant mais est redistribué par la Commune).

Il y a lieu d'entendre par subvention (article 2) toute contribution, avantage ou aide, quelle qu'en soient la forme ou la dénomination, en ce compris les avances de fonds récupérables consenties sans intérêts (ex : avance de charges énergétiques remboursées par la suite), octroyées en vue de promouvoir des activités utiles à l'intérêt général mais à l'exclusion des prix décernés aux savants et aux artistes. La définition des subsides dans la pratique communale est donc la plus large possible (ex : somme d'argent, prêt de matériel, mise à disposition de locaux,...).

Tout bénéficiaire d'une subvention doit l'utiliser dans le respect de l'affectation de son dispensateur, sauf exception prévue par la loi (article 3). Un subside est octroyé pour une raison spécifique et pas pour autre chose.

Toute décision d'attribution d'un subside doit obligatoirement en préciser la nature (numéraire, non numéraire, etc.), l'étendue, les conditions d'utilisation et prévoir les justifications exigées du bénéficiaire (ex : rapport d'activité, comptes de résultats, etc.) ainsi que leur délai de remise (article 4).

Au minimum, toute personne morale qui a bénéficié d'une subvention directe ou indirecte, ou qui en demande une, doit transmettre ses bilans et comptes aux communes, ainsi qu'un rapport de gestion et de situation financière (article 5). Un contrôle tant en amont qu'en aval est donc exigé. Lors de la demande de subvention pour un exercice n, ce sont les bilans et comptes de l'exercice n-1 qui doivent être joints ainsi qu'un rapport de gestion et de situation financière (ex : budget ou projet de budget). A l'issue de l'exercice au cours duquel la subvention a été reçue, les bilans et compte de l'exercice n doivent être transmis au dispensateur ainsi que le rapport de gestion et de situation financière. Au sens de l'article 5, il y a donc bien deux dépôts de pièces demandés aux bénéficiaires permettant d'opérer deux contrôles distincts, le premier en amont (Est-il opportun pour la Commune de subventionner telle association ?), le second en aval (L'association subventionnée a-t-elle respecté ses obligations ?).

Les communes ont également le droit de faire procéder sur place au contrôle de l'emploi du subside accordé (article 6).

Sans préjudice des dispositions résolutives auxquelles la subvention est soumise (autrement dit, exception faite de toute condition qu'une commune estimerait indispensable et dont la sanction en cas de non respect serait une restitution), tout bénéficiaire d'un subside est tenu de le restituer dans les trois cas suivants : (1) le non respect de l'affectation du subside, (2) le non respect du dépôt obligatoire des documents précités ou des documents que les communes exigeraient en surplus et (3) le non respect du droit de contrôle réservé aux communes (article 7).

Le Receveur communal peut recouvrer par voie de contrainte tout subside sujet à restitution (article 7).

Tout bénéficiaire d'une subvention qui n'a pas rempli ses obligations (dépôt de documents imposés par la loi et, le cas échéant par les communes, ainsi que le respect du droit de contrôle communal) se voit interdire tout octroi d'une autre subvention, en plus de l'obligation de restitution (article 8). Les subventions allouées par fractions sont considérées comme étant indépendantes les unes des autres (ex : versement mensuel) pour l'application de cette disposition précise.

Le règlement communal relatif aux subventions du 24 octobre 2013 et ses annexes (formulaire de demande et convention type) déterminent quant à eux les spécificités qui ne concernent que la Commune d'Ixelles. Ils déterminent la procédure applicable à toute demande de subvention. Succinctement, ils prévoient notamment que toute subvention doit faire l'objet d'une demande écrite au moyen du formulaire type adressée au Collège des Bourgmestres et Echevins (article 3). Les formulaires incomplets ne sont pas recevables.

En cas de demande relative à un subside de projet, cette dernière doit être introduite au moins deux mois avant la date dudit événement. En cas de demande relative à un subside de fonctionnement, elle ne pourra porter que sur une unique année civile (à l'exception des ASBL communales) et devra parvenir au Collège au plus tard pour le 15 octobre de l'année qui précède celle de l'introduction de la demande. Il s'agit de délais de rigueur qui doivent être respectés. Une dérogation est toutefois envisageable mais seulement à titre exceptionnel et pour autant que cette dernière soit dûment motivée.

Deux procédures distinctes ont été instituées en fonction du montant de la demande (montant pivot non indexé : 5.000,00 €), la procédure simplifiée et la procédure complète. Le règlement impose également le recours à une convention type. Par sa signature, le bénéficiaire d'une subvention s'engage notamment à respecter les différents prescrits légaux. Les engagements juridiques liés à tout octroi de subvention ne naissent qu'au moment de la signature de cette convention par chacune des parties. Autrement dit, même en cas de décision favorable, tout sera bloqué tant que la convention n'aura pas été signée de part et d'autre.

Relevons également que le demandeur de la subvention doit pouvoir démontrer sa capacité à engager l'association qu'il représente (preuve du mandat).

Finalement, le règlement précise quelles seront les éventuelles sanctions et causes de restitution des subventions qui poseraient problème, par exemple à l'occasion d'un contrôle.

Il est renvoyé aux trois textes de référence pour le surplus.

III. Obligations s'imposant au bénéficiaire

1) Obligation générale

La première obligation qui s'impose au bénéficiaire d'une subvention est de l'utiliser aux fins pour lesquelles elle lui a été accordée. Il devra donc justifier son emploi par la remise de ses comptes et autres documents justificatifs demandés par l'autorité subsidiaire puisqu'en vertu de la loi, le dispensateur peut exiger tout document utile en vue de justifier l'utilisation de la subvention et a aussi le droit de procéder à un contrôle sur place. L'objectif essentiel de la législation à cet égard est l'organisation d'un contrôle financier. Cependant, il faut rappeler que ce contrôle quantitatif n'exclut pas la possibilité pour le pouvoir subsidiaire d'exercer un contrôle qualitatif dans le but de vérifier si la subvention a été utilisée de façon appropriée.

2) Obligations comptables et financières

Des faiblesses significatives sont souvent constatées au niveau de la comptabilité (budget et comptes annuels) et des finances (financement et analyse financière) des ASBL subventionnées comme par exemple l'ignorance des arrêtés royaux d'application résultant de la loi de réforme comptable du 2 mai 2002, l'ignorance du rôle du budget à présenter obligatoirement par le Conseil d'Administration (CA) à l'Assemblée Générale (AG) annuelle des membres de l'association ou encore l'ignorance des questions de financement, du principe de permanence des règles d'évaluation comptable, du plan comptable spécifique, etc.

Il est donc utile d'en préciser les dispositions essentielles afin d'y remédier.

Les obligations légales en matière de tenue de la comptabilité font la distinction entre deux catégories d'ASBL : les grandes associations et les petites. Le fait d'appartenir à l'une ou l'autre présente des contraintes différentes quant à la tenue des comptes (schéma comptable imposé quel que soit le type d'ASBL) ainsi qu'à leur publicité.

2.1. Grandes ASBL

La comptabilité et les comptes établis par une grande ASBL doivent respecter le modèle de comptabilité défini par l'Arrêté royal du 19 décembre 2003.

Il est également utile de rappeler que le CA doit, chaque année, soumettre les comptes et budget à l'AG, seule instance compétente pour les approuver et les rendre définitifs (aucun changement ne peut être apporté *a posteriori*). Ils seront soumis pour approbation au plus tard six mois après la clôture de l'exercice social, sauf mention spéciale dans les statuts.

Par ailleurs, les comptes des grandes associations doivent être déposés par les administrateurs à la Banque Nationale de Belgique (BNB) dans les 30 jours après leur approbation. Le non-dépôt des comptes peut entraîner des sanctions lourdes allant jusqu'à la dissolution judiciaire de l'ASBL. Aussi, s'il n'y a pas d'obligation légale concernant le contrôle de la situation financière et des comptes, les statuts de l'ASBL peuvent néanmoins prévoir un contrôle par des vérificateurs aux comptes, de préférence non membres du CA puisqu'ils feront état de leur mission à l'AG avant que celle-ci n'approuve les comptes qui lui sont présentés par le CA.

La manière dont seront comptabilisés les subsides en espèces et/ou en nature varie selon les différents cas de figures évoqués ci-dessous :

- s'ils sont destinés à soutenir durablement l'activité de l'association, ils sont directement comptabilisés dans les fonds associatifs en moyens permanents, sans transiter par le compte de résultat ;
- s'ils sont destinés à financer un actif immobilisé affecté de manière durable à l'activité de l'association, ils seront comptabilisés en subsides en capital ;
- s'ils consistent en une activité courante de l'ASBL, ils seront comptabilisés en compte de résultats.

2.2. Petites ASBL

Dès lors que la comptabilité doit être appropriée à la nature et à l'étendue des activités d'une association, les petites ASBL devront quant à elles tenir une comptabilité simplifiée selon le modèle établi par l'arrêté royal du 26 juin 2003 (repris en annexe du présent document), c'est-à-dire, avoir un état des recettes et des dépenses, un état du patrimoine (avoirs, dettes, droits et engagements), des annexes (inventaire complet, budget, informations complémentaires).

Cependant, la législation laisse la possibilité pour les petites ASBL d'opter pour le régime comptable applicable aux grandes ASBL. Si cette dernière hypothèse est retenue, elle devra respecter son choix pendant au moins trois exercices comptables successifs. Par ailleurs, le choix du type de comptabilité retenue doit faire l'objet d'une mention et d'une justification dans l'annexe aux comptes annuels en précisant ses principales conséquences pour l'association.

Une des particularités du modèle de comptabilité simplifiée résulte du fait qu'il ne s'agit non plus d'un modèle « minimum » mais bien d'un modèle « imposé ». De cette manière, le législateur entend appliquer le principe du « tout ou rien » où un système de comptabilité mixte n'est désormais plus toléré.

Cette comptabilité simplifiée porte sur les mouvements des disponibilités en espèces et sur les comptes à vue (comptabilité de caisse) inscrits dans un livre comptable unique.

Les quelques règles à respecter pour la tenue de celui-ci sont les suivantes :

- le livre comptable doit être identifié (nom de l'ASBL), coté (numéroté), parafé par un administrateur avant utilisation une fois par an et conservé pendant dix ans ;
- toutes les opérations doivent être enregistrées sans retard et par ordre chronologique ;
- chaque écriture doit s'appuyer sur une pièce justificative dûment datée et les pièces justificatives doivent être classées selon les numéros repris dans le livre comptable (n° d'opération bancaire ou de caisse) ; elles doivent aussi être conservées durant dix ans ;
- les opérations doivent être inscrites sans blanc, ni omissions ; en cas de rectification, l'écriture primitive doit rester visible.

La comptabilité de caisse ne reprend que les mouvements de disponibilités, ils seront inscrits sans retard, de manière fidèle et complète et par ordre dans le livre comptable unique de l'association afin de garantir le caractère fiable de sa comptabilité. Ainsi, le montant d'une facture ne sera pas enregistré au moment de la réception de celle-ci mais bien au moment où le montant est payé. Le schéma normalisé du livre comptable unique est repris à l'annexe A de l'arrêté royal du 26 juin 2003 précité.

L'état des dépenses et des recettes ou les comptes annuels découlent directement du livre comptable unique. Il reprend les totaux des différentes rubriques de ce dernier (sans décimales) et est également établi selon un schéma imposé. Il doit aussi mentionner la dénomination sociale de l'ASBL, l'adresse de son siège social et son numéro d'enregistrement (ou numéro d'entreprise). Il est utile de rappeler que toute compensation entre des recettes et des dépenses est interdite. En outre, certaines écritures comptables devront parfois être ventilées afin de répondre aux exigences des pouvoirs subsidiaires (détail de la rubrique « subsides »). Le schéma normalisé de l'état des recettes et dépenses est repris à l'annexe B de l'arrêté royal du 26 juin 2003.

Pour pouvoir établir l'état du patrimoine, l'association procède à un inventaire de ses avoirs, ses créances, ses dettes, ses droits et engagements. Au moins une fois par an (généralement en fin d'exercice), l'association établit une liste complète de tous les avoirs physiques tels que les terrains, les bâtiments, les installations, les machines, le matériel et les stocks. Elle évalue ses avoirs physiques en tenant compte de leur usure éventuelle. Elle examine les créances, les liquidités et les dettes, les droits et les engagements. Le Conseil d'Administration de l'ASBL définit les critères selon lesquels sera effectué cet inventaire. Il s'agit des règles d'évaluation qui font également partie de l'annexe. Le schéma de l'annexe est repris à l'annexe C de l'arrêté royal du 26 juin 2003.

L'état du patrimoine résulte directement de l'inventaire. Il doit indiquer, à la date de clôture de l'exercice, la nature et le montant de l'ensemble des avoirs et des dettes de l'association. Il doit également mentionner les droits et les engagements qui sont susceptibles d'avoir une influence importante sur la situation financière de l'association.

Tout comme pour les grandes ASBL, les comptes annuels et le budget sont soumis par le Conseil d'Administration pour approbation à l'Assemblée Générale (au plus tard 6 mois après la date de clôture de l'exercice social) et seront déposés au Greffe du Tribunal de Commerce. A toutes fins utiles, le budget est une estimation des recettes et dépenses pour l'exercice suivant. Il est conseillé de présenter le budget selon le même schéma que l'état des recettes et dépenses en se basant sur les comptes de l'année précédente et sur l'expérience acquise.

2.3. Autres documents

- Rapport de gestion et de situation financière

Pour rendre complètement compte d'une mission d'administration, outre les comptes de bilan et de résultats et leurs annexes, il s'impose de produire un rapport de gestion et de situation financière. Ce dernier est établi par le CA à l'intention de l'AG de l'ASBL. Ce rapport « complète les chiffres par des

lettres » puisqu'il constitue un commentaire des comptes annuels en vue d'exposer d'une manière fidèle l'évolution des activités et de la situation de l'ASBL. Il mentionne également les indications sur les circonstances susceptibles d'avoir une influence notable sur les activités de l'ASBL.

Ce rapport est donc un document qui a pour vocation de compléter les comptes par des informations utiles que ceux-ci ne contiennent pas. Ces renseignements seront particulièrement fondamentaux en ce qui concerne la réalisation d'un bénéfice ou d'une perte lors de l'exercice analysé. *De facto*, si les comptes annuels de l'ASBL affichent un solde positif, elle devra préciser au sein du rapport quelle sera l'affectation de cette réserve. Dans le cas où les comptes de l'exercice affichent un solde négatif, l'association est invitée à fournir un plan financier et à préciser les mesures prises pour atteindre l'équilibre.

- Rapport d'activités

Le rapport d'activités se présente comme un dossier essentiellement descriptif qui permet de rendre explicite les activités entreprises par l'ASBL et donc de déterminer la politique globale de l'association. Cependant, comme outil de gestion, il est important qu'il soit complété d'une appréciation qualitative des activités conduites. En évaluant celles-ci, c'est l'amélioration de leur pertinence et de leur efficacité qui est visée. Il ne s'agit donc pas seulement du recensement des actions mais d'une réflexion sur le sens de celles-ci. Le rapport d'activités, indépendamment de la démarche administrative qu'il représente, est avant tout une démarche utile au bénéfice exclusif de chaque association. L'évaluation des activités permet de les mettre en relation avec les objectifs généraux et ainsi les placer dans une perspective de cohérence globale.

IV. Le contrôle interne aux ASBL

Au contrôle effectué par l'autorité communale proprement dit, devrait s'associer un contrôle interne aux ASBL afin de soutenir une action sociale performante menée de concert par le secteur associatif et l'Administration publique. Ce contrôle (ou management associatif) désignerait l'ensemble des procédures internes que les membres du personnel s'imposent à eux-mêmes en vue de s'assurer de la réalisation de plusieurs objectifs dont les principales lignes de forces figurent ci-dessous :

- un bon fonctionnement opérationnel : exécution des opérations de manière éthique, c'est-à-dire, suivant une déontologie dont les maîtres mots sont servir équitablement l'intérêt public et gérer correctement les ressources publiques ;
- une reddition de la bonne information nécessaire à la prise de bonnes décisions : ceci correspond à l'exigence selon laquelle les organismes de service public et les personnes qui les composent rendent compte et répondent de leurs décisions et de leurs actes, en ce compris leur gestion des fonds publics qui leur sont confiés, leur loyauté et tous les aspects de leur performance ; le respect de ce principe passe par le développement, le maintien et la mise à disposition d'informations pertinentes (à jour) et fiables, ainsi qu'au moyen d'une publication correcte de ces informations dans des rapports établis en temps opportun à l'intention de l'ensemble des parties prenantes, tant internes qu'externes à l'association ;
- la conformité de cette reddition aux lois et règlements en vigueur ;
- la sauvegarde des ressources : la protection des ressources incorporelles, corporelles, financières et humaines qui proviennent essentiellement de fonds publics ; en conséquence, un soin particulier doit être apporté aux décisions qui entraînent des dépenses pour l'ASBL, spécialement lorsqu'elle est subsidiée, car le manque à recevoir de subvention défavorise l'association dans la poursuite de l'objet social à l'aune duquel elle s'est constituée.

Posséder un bon contrôle interne, c'est avoir l'assurance raisonnable d'une bonne maîtrise des risques. Cette piste de réflexion supplémentaire se trouve par ailleurs corroborée par les trois arrêtés royaux du 17 août 2007 (contrôle interne au sein du pouvoir exécutif fédéral) et par l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 octobre 2007 (contrôle interne au niveau régional), eux-mêmes inspirés des lignes directrices de l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI).