

DES CLARIFICATIONS EN MATIERE DE DECISIONS D'ATTRIBUTION DES SUBVENTIONS

Avant la réforme de la M14 (étendue en M52 et M61) entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2006, il existait une incertitude juridique sur la décision génératrice de l'attribution des subventions, et donc sur l'acte portant engagement juridique pour la collectivité.

Depuis, s'agissant des régions, l'ambiguïté juridique a été en partie levée avec l'introduction d'une annexe au budget primitif spécifiquement dédiée aux subventions attribuées dans le cadre du vote du budget (à renseigner uniquement par les régions qui procèdent à l'individualisation des subventions lors de l'adoption du budget) et le maintien au seul compte administratif de la liste des subventions et concours versés à des tiers. La réforme M14 avait en effet impacté par renvoi la liste des annexes aux documents budgétaires à produire par les régions (article L. 2313-1 et R. 2313-3 applicables aux régions par renvoi de l'article L. 4312-1 du CGCT).

Il s'agit par conséquent, pour le 1^{er} janvier 2008, de finaliser l'harmonisation des règles budgétaires en ce qui concerne l'attribution des subventions et de les prévoir explicitement dans l'instruction budgétaire et comptable provisoire M71.

I. Une insécurité juridique relative aux décisions d'attribution des subventions

Les règles relatives au versement des subventions soulèvent certaines difficultés juridiques résultant de la confusion entre, d'une part, la décision d'octroi d'une subvention et, d'autre part, la décision d'ouverture de crédits budgétaires nécessaires pour couvrir la dépense prévisionnelle liée au versement de la subvention.

De par la loi, la décision d'attribution de subventions relève expressément de l'organe délibérant, ou sur sa délégation, de la commission permanente (article L. 4221-1 et L. 4221-5 du CGCT).

L'individualisation au budget de l'attribution de subventions (soit dans le corps du budget par article – pratique répandue chez les communes, soit dans l'annexe budgétaire pour les concours aux associations – en application de l'article R. 4312-4 du CGCT pour les régions) a suscité des interrogations sur la portée de la délibération votant le budget en matière d'attribution de subventions.

Les dispositions réglementaires ont également entretenu une incertitude juridique.

En particulier, s'agissant des régions, l'instruction provisoire M71 précise que c'est la notification au bénéficiaire de la décision du conseil régional ou de la commission permanente de verser une subvention qui engage juridiquement la région.

La jurisprudence administrative et financière a également fait état de positions divergentes.

Le juge administratif a reconnu que la délibération par laquelle, lors du vote du budget primitif, le conseil municipal a décidé d'accorder une subvention qui n'est pas subordonnée à une condition suspensive ou résolutoire, comporte nécessairement une appréciation du conseil municipal sur l'opportunité d'accorder une subvention. Cette décision est, par

ailleurs, créatrice de droits (CAA Bordeaux, 15 octobre 2002, Commune de Saint-Jean, n°98BX02237).

De même, par jugement du 23 septembre 2003, le tribunal administratif de Montpellier a annulé une décision de refus de procéder au versement d'une subvention au profit du comité des fêtes au motif que cette subvention avait été inscrite au budget primitif au profit de ladite association (T.A. Montpellier, 23 septembre 2003, comité des fêtes de Narbonne c/ commune de Narbonne).

Par ailleurs, ce même tribunal a statué que les délibérations par lesquelles le conseil régional du Languedoc-Roussillon et sa commission permanente ont décidé d'attribuer des subventions à différents bénéficiaires figurant sur les listes récapitulatives des opérations jointes en annexe à ces délibérations, sont, par nature, des décisions individuelles créatrices de droits au profit de leurs bénéficiaires (T.A. Montpellier, 3 novembre 2004, communauté d'agglomération de Perpignan c/ conseil régional de la région Languedoc-Roussillon).

Au regard de ces jurisprudences, la délibération approuvant le budget prise au vu d'une liste détaillant les subventions par bénéficiaires a pu être regardée comme une décision attributive de subventions créatrice de droits.

Pourtant, la Cour des comptes, dans un arrêt du 23 septembre 2004, a dénié à l'annexe obligatoirement jointe au budget le caractère de décision justifiant valablement une dépense de subvention, telle qu'elle est visée à la rubrique 71 de la liste des pièces justificatives annexée à l'article D. 1617-19 du Code général des collectivités territoriales.

Dans ses attendus rendus sur conclusions conformes du parquet général, la Cour des comptes remarque "qu'il est de jurisprudence constante que l'inscription de crédits au budget ne saurait constituer une pièce justificative de la dépense". Le parquet général dans ses conclusions notait qu'en l'espèce, **"l'existence d'une ligne portant mention "MGPC : 75 000 F" ne paraît pas de nature à justifier ni l'objet ni les conditions d'octroi de la subvention et d'autre part ne constitue, au cas particulier, qu'une indication purement évaluative"**.

Alors même que selon l'article D. 1617-19 du CGCT (modifié par le décret n° 2007-450 du 25 mars 2007 suite à la réforme de simplification et d'adaptation de la M14, M52 et M61), l'annexe relative aux subventions versées aux associations peut être considérée comme une pièce justificative dans la mesure où elle comporte les informations relatives à l'objet, les conditions d'octroi, le bénéficiaire et le montant de la subvention.

II. La mesure : une clarification destinée à lever les incertitudes

a) Le principe de la déconnexion entre le budget, acte prévisionnel, et la délibération d'attribution des subventions est posé comme règle de base

Le groupe de travail M14 a proposé que soit clairement déconnectée du budget, acte prévisionnel d'autorisation des recettes et des dépenses, la décision individuelle d'attribution de subventions créatrice de droit.

De nombreuses collectivités avaient en effet souligné le faible intérêt de fixer une liste nominative des bénéficiaires des subventions dès le vote du budget, qui reste un acte prévisionnel.

Dans ce cadre, la proposition du groupe de travail a consisté à supprimer la liste des concours aux associations figurant en annexe du budget, pour la remplacer par une annexe produite au compte administratif pour l'ensemble des subventions et concours versés par la collectivité à des tiers afin de rendre compte de l'utilisation des crédits attribués par l'assemblée délibérante.

Cette mesure se traduit par :

- une inscription globale au budget prévisionnel des crédits au titre des subventions,
- la suppression du vote de l'article relatif aux subventions au niveau du bénéficiaire,
- la suppression de la liste annexée au budget des concours attribués par la collectivité aux associations,
- le détail des concours et subventions versés en annexe au compte administratif (et non plus au budget),
- une délibération distincte de l'assemblée délibérante pour l'attribution des subventions.

Lors du vote du budget, le montant global des crédits destinés au versement des subventions ou participations fait donc l'objet d'une simple prévision.

En outre, la définition spécifique de l'article budgétaire en matière de subvention disparaît : l'article correspond désormais à la subdivision la plus détaillée des nomenclatures, comme n'importe quel autre article, et non plus au crédit voté par bénéficiaire.

Par ailleurs, les crédits ne sont engagés juridiquement que par la décision individuelle d'octroi des subventions prise ultérieurement par l'assemblée délibérante. Cette délibération constitue en effet la décision « créatrice de droit » au profit des tiers et engage juridiquement la collectivité dès lors qu'aucune condition ou réserve n'a pas été prévue.

Notons enfin que la collectivité peut adopter une seule délibération qui tiendra lieu de décision d'octroi global pour plusieurs subventions. Cette délibération peut être simultanée au vote du budget, afin que cette procédure soit la moins contraignante possible.

b) Néanmoins, afin de ne pas imposer le vote de deux délibérations aux collectivités qui souhaiteraient attribuer leurs subventions lors du vote du budget, la présence dans le budget d'une liste des subventions vaut décision d'attribution desdites subventions.

Cette liste peut se matérialiser sous deux formes :

- dans le corps même du budget, en marge de l'inscription du crédit global de subventions versées (la liste constitue le détail des sommes inscrites)
- en annexe du budget, dans le cadre de la maquette dédié à cet effet.

L'individualisation des crédits ou la liste ainsi établie vaut alors décision d'attribution des subventions concernées c'est-à-dire, à la fois décision d'octroi au profit du bénéficiaire indiqué et pièce justificative de la dépense correspondante.

Notons que cette liste ne devra comporter que des subventions non assorties de conditions (résolutoires, suspensives...) et en tout état de cause, des subventions inférieures ou égales à 23 000 € les subventions supérieures nécessitant, sauf exception, la conclusion d'une convention définissant entre autre, les conditions d'utilisation de la subvention attribuée.

En effet, l'article 10 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 précise que « L'autorité administrative qui attribue une subvention doit, lorsque cette subvention dépasse un seuil défini par décret [23 000 € décret n°2001-495 du 6 juin 2001], conclure une convention avec l'organisme de droit privé qui en bénéficie, définissant l'objet, le montant et les conditions d'utilisation de la subvention attribuée. Cette disposition ne s'applique pas aux organismes qui bénéficient de subventions pour l'amélioration, la construction, l'acquisition et l'amélioration des logements locatifs sociaux prévues au livre III du code de la construction et de l'habitation. »

Enfin, là encore, les concours et subventions versés doivent par ailleurs être détaillés en annexe au compte administratif de la région.

III. Impact sur les textes et le plan de comptes M71

A. Les textes impactés

1) Textes législatifs :

L'ordonnance n° 2005-1027 du 26 août 2005 a modifié la liste des annexes aux documents budgétaires définie à l'article L. 2313-1 du CGCT, applicable aux régions par renvoi de l'article L. 4312-1.

La liste des subventions versées n'est plus obligatoire au budget mais l'est au seul compte administratif et est étendue à toutes les subventions versées.

La rédaction du 2° de l'article L.2313-1 du CGCT (devient la suivante [Dans les communes de 3 500 habitants et plus, les documents budgétaires sont assortis en annexe] : « 2° De la liste des concours attribués par la commune à des tiers sous forme de prestations en nature ou de subventions. Ce document est joint au seul compte administratif. » (Auparavant cette liste était jointe au budget et au compte administratif et ne concernait que les subventions versées aux associations).

Dans le cadre du futur texte de loi M71, une disposition définira le nouveau régime de versement des subventions, par la reprise de l'article L. 2313-7 du CGCT :

« L'attribution des subventions donne lieu à délibération distincte du vote du budget.

Toutefois, pour les subventions dont l'attribution n'est pas assortie de conditions d'octroi, le conseil régional peut décider :

1° D'individualiser, dans un état annexé au budget, une liste des bénéficiaires avec, pour chacun d'eux, l'objet et le montant de la subvention.

2° Ou d'établir, dans un état annexé au budget, une liste des bénéficiaires avec, pour chacun d'eux, l'objet et le montant de la subvention.

L'individualisation des crédits ou la liste établie conformément au 2° vaut décision d'attribution des subventions en cause ».

2) Textes réglementaires :

a) Décret en conseil d'Etat

Un décret en Conseil d'Etat sera pris en application de la loi M71. Il abrogera l'article R. 4312-4 selon lequel « La liste des concours attribués par la région aux associations sous forme de prestations en nature et de subventions indique le nom de l'association bénéficiaire, la nature de la prestation ou le montant de la subvention. Elle est jointe au budget primitif et au compte administratif ».

b) Arrêté

- M71 Tome II, Titre I, Chapitre 3 « Les autorisations budgétaires » ;
- M71 Tome II, Titre IV, Chapitre 1, § 2.2.5.2 « Les engagements relatifs aux subventions versées ».

B) Les modifications du plan de compte M71

Sans objet.