

Modèle de contrat de gestion entre une commune et son asbl communale

Un nouvel outil d'aide à la gestion pour les communes



LAETITIA VANDER BORGH CONSEILLER

L'Union des Villes et Communes de Wallonie a le plaisir de mettre à disposition de ses membres un modèle de contrat de gestion formalisant les relations entre une commune et son asbl communale (<http://www.uvcw.be/espaces/para/>). L'Union souhaite remercier vivement les participants au groupe de travail de sa « Commission Modes de Gestion » qui ont contribué à la réflexion nécessaire à la rédaction de ce modèle¹. La conclusion d'un tel contrat de gestion devrait permettre, a priori, de concilier les impératifs de souplesse et de transparence dans la gestion de l'asbl communale.

Antécédents et cadre légal

Pour rappel, en matière d'asbl communale, la Déclaration de politique régionale (DPR) 2009-2014 entendait « définir par décret un statut d'asbl à participation publique significative, fixant les conditions dans lesquelles un pouvoir public peut créer une telle structure et arrêtant les modalités minimales quant à son organi-

sation, son fonctionnement et son contrôle démocratique. Les asbl à participation publique significative (...) verront leurs activités encadrées par un contrat de gestion (...)»².

C'est désormais chose faite! En effet, le décret du 26 avril 2012 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation³ introduit dans le CDLD un nouveau chapitre consacré aux asbl auxquelles une ou plusieurs communes participent. Celui-ci dote les asbl communales d'un cadre légal minimal visant à accroître la transparence des pratiques existantes⁴.

Ainsi, le Code prévoit désormais expressément que: « Dans les matières qui relèvent de l'intérêt communal, une commune ou plusieurs

communes peuvent créer ou participer à une asbl si la nécessité de cette création ou de cette participation fait l'objet d'une motivation spéciale fondée sur l'existence d'un besoin spécifique d'intérêt public qui ne peut être satisfait de manière efficace par les services généraux, les établissements ou les régies de la commune et qui fait l'objet d'une description précise »⁵.

Parmi les asbl monocommunes, le Code instaure toutefois une distinction selon que la commune détient ou non une position prépondérante dans l'association (entendez, selon que les statuts de l'asbl attribuent ou non à la commune la majorité des mandats dans les organes de gestion et de contrôle⁶).

Pour ces asbl monocommunes au sein desquelles la commune détient une position prépondérante, ainsi que pour les asbl monocommunes auxquelles elle accorde une ou des subventions atteignant au minimum 50 000 euros par an, le Code impose désormais la conclusion d'un contrat de gestion entre la commune et ces asbl.

En effet, le Gouvernement a estimé que « lorsqu'une commune participe de manière prépondérante à la gestion d'une asbl, il est nécessaire qu'un cadre juridique fixe les objectifs et les méthodes de cette implication »⁷.

Ce contrat de gestion doit « préciser au minimum la nature et l'étendue des tâches que la personne morale devra assumer, ainsi que les indicateurs permettant



d'évaluer la réalisation de ses missions »⁸. Il est conclu pour une durée de trois ans renouvelables^{9,10}.

La conclusion, le renouvellement et la résiliation du contrat sont de la compétence du conseil communal¹¹.

Par ailleurs, chaque année, le collège communal est chargé d'établir un rapport d'évaluation de l'exécution du contrat de gestion. Ce rapport est soumis au conseil communal, qui vérifie la réalisation des obligations découlant du contrat de gestion¹².

C'est dans ce cadre décretaal que l'Union des Villes et Communes de Wallonie entend mettre à disposition de ses membres un nouveau modèle de contrat de gestion formalisant les relations entre une commune et son asbl communale (<http://www.uvcw.be/espaces/para/>).

Structure et contenu du modèle

Ce modèle de contrat de gestion entre une commune et son asbl communale s'articule autour de huit titres.

Le titre premier est consacré aux « obligations relatives à la reconnaissance et au maintien de la personnalité juridique de l'asbl ».

En effet, lorsqu'une commune décide de recourir à une asbl comme mode de gestion de l'intérêt communal, elle est en droit d'attendre de cette association qu'elle prenne toutes les mesures nécessaires en vue d'assurer sa pérennité sur le plan légal. Cette pérennité de l'asbl s'avère fondamentale, car bien souvent ce qui est en jeu à travers une telle structure, c'est non seulement la gestion de deniers publics, mais également la gestion d'une ou de plusieurs mission(s) d'intérêt public local.

Les dispositions du titre premier visent donc principalement à rappeler les

obligations à charge de toute asbl en vue d'acquiescer et de conserver sa personnalité juridique (principe de continuité).

A titre d'exemple, il est rappelé que l'asbl s'engage à ne pas chercher à procurer à ses membres de gain matériel, sans quoi la nullité de l'association pourrait, sur base de la loi du 27 juin 1921 relative aux asbl, être prononcée.

De même, il est rappelé que les statuts de l'asbl doivent nécessairement comprendre certaines mentions (dénomination, adresse du siège social, arrondissement judiciaire et désignation précise du ou des buts en vue desquels elle est constituée), sans quoi, à nouveau, la nullité de l'association pourrait, sur base de la loi du 27 juin 1921 relative aux asbl, être prononcée.

Les deux titres suivants (II et III) visent à clarifier les rôles de chacun (commune, d'une part, asbl communale, d'autre part) dans le cadre de la convention.

Ainsi, le titre deux, intitulé : « Nature et étendue des missions confiées à l'asbl » se place du côté de l'asbl et vise à définir les missions qui lui sont confiées par la commune ainsi que les conditions dans le respect desquelles ces tâches devront être exécutées.

Le programme de politique générale ou, si la commune est déjà engagée sur cette voie, le programme stratégique transversal communal, serviront de base à la définition de ces tâches. Des indicateurs d'exécution des tâches (données objectives, qualitatives et quantitatives permettant d'évaluer leur degré de réalisation) seront précisés au sein d'une annexe.

Cette étape (définition des missions confiées à l'asbl et des indicateurs d'exécution des tâches) est fondamentale, car c'est elle qui permettra au conseil communal d'évaluer annuellement la bonne exécution du contrat de gestion.

A l'inverse, le titre trois du modèle de contrat de gestion, intitulé : « Engagements de la Commune/Ville en faveur de l'asbl » se place cette fois du côté de l'autorité communale et vise à définir les moyens que la commune entend mettre à disposition de son asbl afin qu'elle puisse réaliser les missions qui lui ont été confiées.

En effet, pour permettre à l'asbl de remplir les tâches qui lui sont confiées, bien souvent, la Commune/Ville met à disposition de l'asbl différents moyens. Ces moyens peuvent prendre de multiples formes : subvention « en argent », mise à disposition (gratuite ou à tarif préférentiel) de bâtiments, de locaux, de véhicules, de matériel, de terrains, d'infrastructures sportives, transport de matériel, mise à disposition de personnel, prise en charge de dépenses ou de dépenses de dettes, réalisation de travaux, octroi de garanties financières, etc.

Ces moyens mis à disposition de l'asbl sont susceptibles, selon le cas d'espèce, de s'analyser soit en termes de subvention¹³ soit en termes de marché public (voire de concession de service public¹⁴).

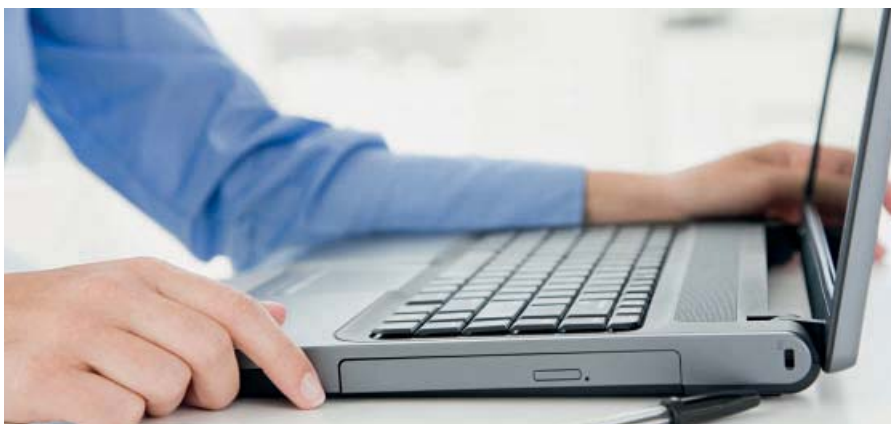
Le titre quatre du modèle de contrat de gestion porte sur la durée de la convention. Conformément au nouvel article L1234-1, § 2, al. 3, du CDLD, celle-ci sera fixée à trois ans renouvelables.

Fixer la durée à trois ans permet d'éviter de multiplier les lourdeurs liées aux démarches de conclusion d'un tel contrat, tout en s'alignant sur la durée de la législation communale (possibilité de conclure deux contrats de gestion sur la durée d'une législature).

Les dispositions du titre cinq du contrat de gestion, intitulé « Obligations liées à l'organisation interne de l'asbl communale », visent, quant à elles, à assurer un certain contrôle de la commune sur son asbl communale. Vu les tâches confiées par la commune à son asbl, il s'avère en effet essentiel que l'autorité communale dispose d'une certaine maîtrise sur le fonctionnement de l'association.

Dès lors, c'est au sein de ce titre que l'on retrouvera les règles de base relatives aux modalités de désignation des représentants communaux au sein de l'asbl¹⁵ ainsi que celles concernant la fin du mandat qu'exerce tout représentant de la commune au sein d'une asbl.

C'est également au sein du titre cinq que l'on retrouvera diverses obligations



d'information et de transparence mises à charge de l'asbl (devoir d'information en cas de modification de son siège social, devoir d'information en cas de dissolution volontaire de l'association ou de toute autre action judiciaire intentée dans le but d'obtenir une annulation ou une dissolution judiciaire de l'association, devoir d'information en cas de toute action en justice qui implique la comparution de l'association devant les tribunaux de l'ordre judiciaire, etc.).

Le titre suivant (VI) du modèle de contrat de gestion définit quant à lui les « Droits et devoirs des conseillers communaux » vis-à-vis de l'asbl (droit de consultation et droit de visite).

Ces dispositions instaurent en effet au profit des conseillers communaux un droit de consultation et de visite analogue à celui prévu par le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en matière d'intercommunales.

Le titre sept du modèle de contrat de gestion est consacré à l'évaluation de la réalisation des tâches de service public confiées à l'asbl ainsi qu'au contrôle de l'emploi de la subvention.

En effet, le contrat de gestion ne se limite pas à définir les droits et obligations de chaque partie. Il constitue également un outil de contrôle efficace permettant de vérifier la mesure dans laquelle l'asbl a atteint les objectifs fixés. De ce fait, l'asbl devient donc responsable de la réalisation des engagements conventionnels et donc de sa propre performance, c'est-à-dire, de son efficacité et de son efficience.

Ainsi, le régime juridique du Code de la démocratie locale et de la décentralisation consacré au contrôle et à l'octroi de subventions est tout d'abord rappelé (obligation de restitution lorsque le bénéficiaire n'utilise pas la subvention aux fins desquelles elle lui a été accordée, obligation de restitution lorsqu'il ne fournit pas les justificatifs requis ou encore lorsqu'il s'oppose à l'exercice du contrôle par le dispensateur de l'emploi de la subvention accordée, etc.).

Ensuite, le modèle de convention instaure à charge de l'asbl l'obligation de transmettre annuellement au collège communal un récapitulatif des actions menées au cours de l'exercice précédent, sur base des indicateurs d'exécution des tâches, ainsi que les perspectives d'actions pour l'exercice suivant. Ces documents sont

accompagnés de l'ensemble des données financières propres à l'asbl.

Sur base de ces documents et sur base des indicateurs d'exécution des tâches, le Collège communal est tenu d'établir un rapport d'évaluation des actions menées par l'association ainsi que d'inscrire le point à l'ordre du jour du Conseil communal afin qu'il puisse être débattu dans le cadre du débat budgétaire annuel.

Ce rapport d'évaluation du collège communal pourrait notamment porter sur le contrôle des éléments suivants :

- la nature et l'étendue des activités réalisées au cours de l'année précédente dans le respect du but social ;
- le respect du contrat de gestion et des éventuelles conventions existant entre les parties ;
- l'emploi régulier de la subvention allouée à l'asbl ;
- la conformité aux dispositions légales et statutaires applicables à l'asbl.

Le rapport d'évaluation du collège communal est transmis, en même temps, pour information à l'asbl qui peut éventuellement déposer une note d'observation à l'intention du conseil communal.

En cas de projet d'évaluation négatif établi par le collège communal, le modèle de contrat de gestion prévoit que l'asbl puisse être invitée à se faire représenter lors de l'examen du projet par le conseil communal.

Le rapport d'évaluation adopté par le conseil communal est ensuite notifié à l'association.

A l'occasion des débats menés au sein du conseil communal, la commune et l'asbl peuvent décider, de commun accord, d'adapter les tâches et/ou les moyens octroyés par l'autorité communale. Ces adaptations ne vaudront cependant que pour le temps restant à courir jusqu'au terme du contrat de gestion.

Par ailleurs, le modèle prévoit également qu'à la dernière année de contrat de gestion, le rapport d'évaluation soit transmis à l'asbl, s'il échec avec un nouveau projet de contrat de gestion.

Enfin, le titre huit de notre modèle de contrat de gestion est consacré aux « Dispositions finales » (exécution de bonne foi des engagements, possibilité d'introduire un avenant au contrat en cas de survenance d'un élément extrinsèque à la volonté des parties, entrée en vigueur, etc.).

Les dossiers du Mouvement communal



Le lecteur trouvera sur www.uvcw.be le modèle de contrat de gestion formalisant les relations entre une commune et son asbl communale (<http://www.uvcw.be/espaces/para/>).

¹ Par ailleurs, le régime juridique des asbl provinciales, tel qu'il est défini aux articles L2223-13 et suivants du CDLD, prévoit également la conclusion d'un contrat de gestion entre la province et l'asbl dont question. En application de ce régime, les provinces ont été amenées, dès 2004, à conclure de nombreux contrats de gestion avec des associations dont elles sont membres ou qu'elles subventionnent. Ces contrats de gestion ont constitué une source précieuse d'inspiration dans le cadre de la réalisation d'un modèle de contrat de gestion entre communes et asbl communales.

² Déclaration de politique régionale wallonne 2009-2014, P.W., sess. extr. 2009, n°1, p. 138.

³ Paru au M.B. du 14.5.2012

⁴ Ce cadre légal minimal ne s'applique toutefois pas aux asbl dont les activités sont organisées en vertu d'un cadre légal spécifique tel que celui des contrats de rivière, maison du tourisme, centre culturel, agence de développement local, etc. *A contrario*, les asbl existantes au moment de l'entrée en vigueur du nouveau décret et qui ne disposent pas d'un cadre légal spécifique devront mettre leurs statuts en conformité avec ce nouveau régime légal pour le 30 juin 2013.

⁵ Décr. 26.4.2012, art. 30 - nouvel art. L1234-1, § 1^{er}, du CDLD.

⁶ Décr. 26.4.2012, art. 31 - nouvel art. L1234-2, § 2, du CDLD.

⁷ Projet de décret modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, Commentaire des articles, Doc. parl., P.W., sess. 2011-2012, n°567/1, p. 8.

⁸ Décr. 26.4.2012, art. 30 - nouvel art. L1234-1, § 2, al. 2, du CDLD.

⁹ Décr. 26.4.2012, art. 30 - nouvel art. L1234-1, § 2, al. 3, du CDLD.

¹⁰ A noter que l'article 28bis du décret du 26 avril 2012 (nouvel article L1231-9, § 1^{er}, du CDLD) prévoit désormais, en ces mêmes termes, l'obligation pour la commune de conclure un contrat de gestion avec sa régie communale autonome.

¹¹ Projet de décret modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, Commentaire des articles, Doc. parl., P.W., sess. 2011-2012, n°567/1, p. 8.

¹² Décr. 26.4.2012, art. 30 - nouvel art. L1234-1, § 3, du CDLD.

¹³ Au sens où l'entend l'article L3331-2 du CDLD, c'est-à-dire : « 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 ». En ce cas, le contrat de gestion sera le lieu idéal où se formaliseront les droits et obligations prescrits par les articles L3331-1 et suivants du CDLD en matière de contrôle de l'octroi et de l'emploi de subventions.

¹⁴ La concession se distingue du marché public en ce que la contrepartie des services consiste, soit uniquement dans le droit d'exploiter le service, soit dans ce droit assorti d'un prix. Voyez Commission européenne, *Livre vert sur les partenariats publics-privés et le droit communautaire des marchés publics et des concessions*, COM (final) 327 du 30.4.2004, p. 6.

¹⁵ Imposition de la représentation proportionnelle par application de la clé d'Hondt pondérée, le cas échéant, par une représentation minimale d'un représentant par groupe politique démocratique.