

EN GUISE DE CONCLUSION SUR LES SUBVENTIONS

PAR

Francis DELPÉRÉE

SÉNATEUR

PROFESSEUR ORDINAIRE ÉMÉRITE
DE L'UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LOUVAIN

L'alpha et l'oméga... Dans tout ouvrage de qualité, les propos introductifs et conclusifs gagnent à se rejoindre et à entrer en dialogue.

Le professeur Paul Lewalle a donné le ton. Il a établi, de manière claire et précise, la feuille de route. En fin de parcours, il me revient de vérifier si le contrat a été rempli par une pléiade d'auteurs – tous plus savants les uns que les autres – et si les intentions affichées par les promoteurs de l'ouvrage, et notamment par le professeur David Renders, ont pu se concrétiser à suffisance.

Il ne saurait s'agir de résumer, ici, l'ensemble des réflexions qui ont été émises, encore moins de chercher à en procurer une synthèse à chaud. Chaque lecteur aura l'occasion de se livrer, par devers lui, à cet exercice.

L'on me permettra, par contre, de faire écho aux propos initiaux et d'y ajouter quelques observations. Ce sont celles qui me sont venues à l'esprit à la lecture de ce beau livre – ce que je m'autorise à écrire puisque j'ai eu le privilège d'en être l'un des premiers lecteurs –.

Ce faisant, l'on ouvrira quelques perspectives supplémentaires dans le cadre d'une discussion scientifique et, pourquoi pas, politique et économique qui ne fait, à mon sens, que commencer.

Trois thèmes retiennent l'attention. Le mot, l'idée et le régime juridique.

LARCIER

I. – LE MOT

«Qu'est-ce qu'une subvention? D'où vient-elle? A qui va-t-elle? A quoi sert-elle?», se demande ingénument Paul Lewalle.

A vrai dire, le mot même fait problème. Les contours de la notion restent flous dans une doctrine administrative qui, mis à part les petits ouvrages de Jean-Jacques Masquelin et Jacques Salmon, n'a pas connu les développements qu'elle méritait.

C'est un problème de terminologie – dont témoigne, par exemple, la querelle entre les adeptes des «subsides» et ceux des «subventions» (A) –.

C'est surtout un problème de conceptualisation – qu'illustre, par exemple, la discussion sur le sens commun que la notion peut recevoir malgré les multiples domaines d'activités où elle peut intervenir (B) –.

A. – *La terminologie*

Le terme de «subside» est couramment utilisé, surtout en Belgique. A un point tel que certains ont cru pouvoir l'inscrire dans un dictionnaire des belgicisms. L'on a longtemps parlé d'un enseignement subsidié. Les mouvements culturels, sociaux ou associatifs réclament à qui mieux et mieux des subsides. Les entreprises privées ne sont pas en reste. Les travaux subsidiés sont l'un des domaines privilégiés de l'action locale (1).

Le terme de «subvention» est apparu plus récemment. Il gagne, pour l'instant, du terrain. Il pénètre même le langage constitutionnel. Le fameux paragraphe 5 de l'article 24... Mais, il faut le reconnaître, il éprouve encore quelque difficulté

(1) De son côté, l'Union européenne impose le respect du principe de «subsidiarité», grand classique de la littérature fédéraliste. Y a-t-il un lien avec les subsides? La réponse saute aux yeux. Elle est affirmative. Elle fournit une application simple du principe : «Aide-toi, le ciel t'aidera». Une personne, une entreprise ou une collectivité doit, par priorité, compter sur ses propres moyens pour subvenir à ses besoins ou pour assumer les tâches dont elle est investie. Si ces ressources ne suffisent pas, elle est en droit de s'adresser à l'autorité publique. Elle réclamera une aide en se prévalant des missions d'intérêt général qu'elle est appelée à remplir. Sur ce thème, F. DELPÉRÉE, «Conclusions», in *Le principe de subsidiarité*, Bruxelles, Bruylant, 2002, pp. 515-527.

à s'imposer. Et, par conséquent, à supplanter le subside dans le vocabulaire administratif.

Les dictionnaires rendent compte des deux vocables. Ils les considèrent comme synonymes. De temps à autre, ils s'attachent néanmoins à rechercher le sens particulier qui pourrait être accordé à chacun d'eux. Et ceci, à trois points de vue.

1. *Les données historiques*

Le subside est, à l'origine, la «contribution» que verse la nation. Condillac le rappelle dans *Le commerce et le gouvernement considérés relativement l'un à l'autre* (I, 28). C'est le «don gratuit» que les sujets du Roi lui octroyaient de manière spontanée aux fins, par exemple, de payer la rançon que réclamait un ennemi qui l'avait capturé. Il va sans dire que la subvention s'inscrit à l'inverse de cette démarche. Elle procède de l'autorité publique – ou de ceux qui s'y substituent – et elle profite aux citoyens pris individuellement ou collectivement.

2. *Les perspectives politiques*

Le subside serait une aide occasionnelle, largement discrétionnaire, tributaire des circonstances de temps et de lieu. Ce serait «l'argent de poche» ou la «dringuelle» – ceci est un belgicisme avéré – que certains mandataires publics utiliseraient pour aider quelques-uns de leurs administrés triés sur le volet. La subvention présenterait un caractère plus régulier, selon l'expression de Philippe Quertainmont. Elle serait plus officielle, oserais-je ajouter. Elle marquerait le passage du fait – et même du chiffre – au droit. Elle s'inscrirait dans un paysage administratif organisé. Avec, comme il se doit, des conditions prédéterminées, des procédures réglées et des contrôles effectifs.

3. *Les subtilités langagières*

Point essentiel, aux yeux de certains... Faut-il s'exprimer au pluriel ou au singulier?

Au pluriel, «les» subsides devraient être pris dans un sens matériel. Ils désigneraient les sommes d'argent – les liasses ou les pièces de monnaie «sonnante et rébuchante» – qui sont

allouées à une personne ou une institution. Retirer ou supprimer les subsides d'une association, n'est-ce pas lui couper les vivres, au propre comme au figuré?

Au singulier, «la» subvention servirait plutôt à désigner l'opération juridique qui conduit à octroyer cette aide ou ce secours financier. *Le petit Robert* précise en ce sens que les subsides désignent les sommes qui sont «versée(s)..., à titre... de subvention, en rémunération de services».

Force est de constater que les différences restent ténues. Elles tendent à s'estomper avec le temps. J'ai le sentiment qu'il n'y a pas lieu de rallumer ici ces vaines querelles. Les auteurs du livre ont pris soin de ne pas s'aventurer sur ce terrain. Ils préfèrent la subvention au subside même si, en tout cas dans le titre de l'ouvrage, ils utilisent l'expression au pluriel...

B. – *La conceptualisation*

Le concept importe, plus encore, que le mot. Les auteurs s'accordent pour en proposer une définition liminaire. L'opération est méritoire. La législation est foisonnante, la jurisprudence fluctuante, la doctrine divisée... Les membres de l'équipe de Louvain se sont donc jetés à l'eau.

La subvention, estiment-ils, doit se comprendre comme «*une aide financière publique qui prend la forme d'un décaissement accompli de manière définitive si le bénéficiaire – personne publique ou privée – exécute les obligations qui lui ont été imposées en contrepartie...*».

Cette définition présente trois aspects, à la fois concrets et abstraits.

1. *Un élément concret*

Il n'y a pas de subvention sans argent. C'est le nerf de la guerre, selon l'expression consacrée. De l'argent décaissé, versé, remis. De l'argent – comment dire cela autrement? – qui sort d'une caisse pour entrer dans une autre. Avec cette précision : la première est publique et les deniers qui y sont puisés le sont tout autant.

Une réduction d'impôts ou de tarifs est appréciable, financièrement parlant. Mais elle n'entraîne aucun décaissement. Une prestation en nature ou en services – y compris avec le concours d'agents publics –, cela aide. Mais l'opération n'emporte aucun déboursement. L'argent frais a un mérite. Il permet au bénéficiaire de la subvention de se procurer ce dont il a besoin pour remplir lui-même, avec les moyens humains et matériels qui sont les siens et selon les méthodes qu'il a adoptées, la tâche d'intérêt public qu'il s'est librement assignée.

2. Un élément abstrait

L'argent n'est pas versé comme le lait qu'un fermier désespéré répand dans une prairie. L'encouragement financier va à une activité qui répond à une finalité d'intérêt général. «La subvention n'est pas une libéralité», note avec à-propos David De Roy. «Son bénéficiaire ne peut l'utiliser à sa guise».

En l'occurrence, l'intérêt général ou, nuance David Renders, un intérêt public particulier doit être poursuivi.

La formule est vague à souhait. Il peut s'agir d'une activité de service public, au sens le plus classique du terme. L'enseignement en est sans doute le meilleur exemple pour peu que l'on s'inscrive dans le sillage de la jurisprudence constitutionnelle. Il peut aussi s'agir d'activités poursuivies par des autorités publiques, notamment au niveau local, qui vont bénéficier de l'aide financière de l'Etat fédéral, de la communauté ou de la région pour assurer les tâches d'intérêt communal ou provincial que leur assigne la Constitution. Il peut encore s'agir d'activités économiques, sociales ou culturelles qui sont menées par des particuliers qui concourent, fût-ce de manière très indirecte, à la satisfaction d'un intérêt de portée générale ou à celle d'intérêts particuliers qui dépassent le seul avantage pécuniaire du bénéficiaire.

3. La rencontre des éléments concret et abstrait

Une somme d'argent provient de fonds publics. Elle est versée à un particulier, une entreprise ou une autorité administrative. Chacun d'eux est censé poursuivre une activité souhaitable d'un point de vue social et même sociétal, selon

l'expression de Vincent Sépulchre. Dans un arrêt du 4 mars 2008, la Cour constitutionnelle ne dit pas autre chose : «Le subventionnement ne vise pas seulement à financer une initiative privée mais à réaliser l'objectif social qui se trouve à la base de cette initiative» (2).

Certes, la subvention n'est pas un contrat – pas plus qu'un contrat n'est une subvention, même lorsqu'il se réalise à bon prix (3) –. Elle procède néanmoins d'une philosophie qui est celle du donnant-donnant. Il y a une contrepartie – l'expression est inscrite en finale de la définition proposée –. Il y a place pour ce que certains appelleront une récompense. La formule ne doit pas être prise au sens juridique du terme. Elle ne doit pas être entendue dans une perspective strictement économique. Elle peut et doit plutôt être comprise d'un point de vue fonctionnel.

L'administration fait un geste. Elle manifeste un intérêt pour des activités déterminées. Elle marque sa sollicitude en versant une somme d'argent. Elle veille à ce que les tâches envisagées correspondent aux promesses qui ont été énoncées. A l'inverse, grâce à ces deniers publics, les bénéficiaires peuvent poursuivre leurs activités. Ils participent dans une certaine mesure à la gestion d'intérêts publics. Ils apportent leur concours à l'administration. Ils contribuent à instaurer des relations de confiance et même de collaboration entre cette dernière, les citoyens et les associations qui les rassemblent.

Conçue comme un encouragement apporté à des efforts citoyens, la subvention contribue à humaniser le visage de l'administration (4).

II. – L'IDÉE

Le phénomène du subventionnement se développe à tous les niveaux de pouvoir et dans tous les domaines d'activités. Il

(2) Arrêt n° 42/2008, cité par D. RENDERS, Th. BOMBOIS et L. VANSNICK.

(3) Même si l'acte d'octroi de la subvention peut prendre la forme d'un contrat (voy., à cet égard, dans le présent ouvrage, la contribution de D. RENDERS, Th. BOMBOIS et L. VANSNICK et celle de J. DE BEYS, B. GORS et Ch. THIEBAUT).

(4) Mais, ce faisant, l'administration ne s'égare-t-elle pas ? Ne se dépouille-t-elle pas à l'excès de ses prérogatives ? Ne sort-elle pas de son rôle ? Voir le point II. A.

est pluriel, selon la belle expression de Julien De Beys, Benoît Gors et Christophe Thiebaut. Pour ne prendre qu'un exemple, les procédures d'octroi sont multiformes.

Le phénomène traduit à coup sûr la complexité de l'architecture politique et administrative du pays. Il rend compte de la parcellisation qui caractérise l'action publique. Dans le même moment, et dans une perspective plus économique et sociale, il réalise une redistribution des moyens publics, ceux de l'Etat et des autres collectivités politiques, sans oublier ceux de l'Union européenne et sans perdre non plus de vue ceux des personnes de droit public à vocation particulière.

Faut-il y voir une dérive (A) ou, au contraire, un développement bienvenu (B) dans la mise en œuvre de l'action administrative? S'agit-il d'un échec interpellant ou d'une réussite inespérée?

La subvention est-elle cette méthode détournée – certains diront : dévoyée – qui permet à l'autorité publique d'oublier le dogme de l'application générale de la loi et des règlements et de favoriser, à bon compte, quelques privilégiés ou quelques protégés? Est-elle la méthode douce mais insidieuse qui l'amène à intervenir de manière indue dans l'activité des particuliers et des entreprises? Est-elle la méthode originale qui lui permet de contourner les prescriptions du droit européen dont on sait qu'il interdit, en principe, les «aides d'Etat»?

La subvention est-elle plutôt cette forme intelligente que peut emprunter, à l'époque contemporaine, l'action administrative et qui permet à l'autorité de se manifester – de manière précise, nuancée et appropriée – dans un ensemble d'activités économiques, sociales et culturelles qu'elle ne saurait elle-même prendre en charge? Est-elle ce procédé qui lui permet d'associer les particuliers à la conduite de son action? Relève-t-elle, en ce sens, de techniques éminemment démocratiques?

L'ouvrage ne clôt pas le débat – ce dernier est, il est vrai, plus politique que juridique –. Mais, par touches successives, il fournit les éléments d'un dossier scientifique complet. Il donne ainsi à chacun l'occasion de se faire son propre jugement.

A. – *Les dérives*

Comme dans la chanson de Brassens, la subvention a mauvaise réputation (5). Parfois même, elle fait l'objet de vives critiques. Des arguments tirés des règles essentielles de la Constitution, notamment de celles qui sont inscrites dans son titre II, sont avancés à ce stade du raisonnement. L'on ne saurait évidemment prendre ces reproches à la légère.

1. *L'article 10 de la Constitution*

La première critique vient de ce que la subvention méconnaîtrait la règle fondamentale de l'égalité devant la loi.

Une aide financière est octroyée à l'un. Elle est refusée à un autre. Un troisième est purement et simplement oublié. Dans l'exercice de ses fonctions, l'autorité administrative serait en droit de donner libre cours à ses impulsions et même, à ses bons comme à ses mauvais sentiments. Elle marquerait sans vergogne ses préférences. Sans procurer d'explications ou sans en fournir de valables, elle distinguerait. En plus ou en moins.

Le juge – mais il faudrait écrire : la panoplie des juges – sont-ils en mesure de limiter ces interventions ? Vont-ils, par exemple, se livrer à des analyses comparatives – entre candidats à une subvention ou entre montants octroyés à plusieurs bénéficiaires – dans un domaine où la part du discrétionnaire ne saurait être sous-estimée ? Suffit-il, pour calmer les esprits, d'affirmer que, *in fine*, les multiples subventionnements connaîtront des retombées qui seront bénéfiques à tous ?

(5) Au début janvier 2011, Eric Mestdagh, «manager de l'année», y va d'un commentaire alacre sur la crise politique en cours : «Les Wallons ... ne se rendent pas compte de la situation dans laquelle nous sommes et à quel point nous sommes subsidiés. Oui, nous sommes des assistés ! Reconnaissons-le». Il ne manque pas d'ajouter : «Je préfère un accord défavorable aux francophones (avec une minuscule dans le texte...) plutôt que le blocage actuel. Cela aurait un effet électrochoc sur les Wallons... Un accord communautaire défavorable forcerait au moins les Wallons à se bouger». Le propos a le mérite de la franchise. Celui peut-être aussi de la naïveté. Car ce sont aussi les subsidiés qui fréquentent les grands magasins. Le manager s'est-il, par ailleurs, demandé si, lui, ne bénéficiait pas non plus, à divers titres, de subventions. Les aspects fiscaux et sociaux de la subvention sont détaillés à suffisance dans cet ouvrage.

2. *L'article 27 de la Constitution*

Pour rencontrer les critiques qui l'assaillent, l'autorité subsidiaire peut chercher à édicter des règles qui commandent la délivrance des moyens financiers qu'elle alloue. Elle s'autodiscipline. Elle fixe les règles de forme et de fond qu'elle s'engage à respecter dans chaque opération. Qui s'en plaindra? *Patere legem quam ipse fecisti*. De surcroît, le législateur, et la formule s'écrit au pluriel dans un Etat fédéral, peut lui fournir des règles de conduite contraignantes.

A cette occasion, l'autorité peut se faire interventionniste, sinon intrusive. Elle cherchera à sélectionner, par exemple à la faveur d'une procédure d'agrément ou de reconnaissance, les bénéficiaires potentiels. Elle incitera les candidats à modifier leurs statuts, leurs règles d'organisation et de fonctionnement. Elle leur demandera de se mettre en ordre pour faire partie de la catégorie des éligibles.

Pour justifiées qu'elles puissent paraître, ces interventions respectent-elles à suffisance la liberté d'association que la Constitution reconnaît aux Belges ainsi qu'aux étrangers qui résident sur le territoire? A prétexte de distribuer équitablement les moyens publics, n'imposent-elles pas, sans le dire ouvertement, une conception particulière de la société (6)?

3. *L'article 32 de la Constitution*

La transparence – dont témoigne le droit d'accès aux documents administratifs – est l'une des facettes de la «bonne administration» (7). Cette dernière est-elle satisfaite à suffisance (8)?

Sur ce terrain, les critiques pleuvent. Le domaine de la subvention est opaque. La dispersion des aides permet le cumul.

(6) En définissant les conditions d'octroi de la subvention, l'autorité publique peut notamment se montrer attentive aux «déclinaisons spécifiquement sociales du principe de non-discrimination» (voy. dans le présent ouvrage, la contribution de Jean-François NEVEN, Marc OSWALD et Simon PALATE).

(7) M. FROMONT, «Le renforcement des garanties de bonne administration et de bonne justice administrative en Europe», in *En hommage à Francis Delpérée, Itinéraires d'un constitutionnaliste*, Bruylant, Bruxelles 2007. pp. ...

(8) Jean-François NEVEN, Marc OSWALD et Simon PALATE rappellent avec à-propos qu'«en matière de subventionnement, l'équilibre des droits et des obligations peut également requérir de la transparence de la part du bénéficiaire de la subvention».

Elle favorise outrancièrement ceux qui sont informés et ceux qui ne le sont pas. Il y a les professionnels et les amateurs (sans mauvais jeu de mots) de subsides – il va sans dire qu'ils ne jouent pas dans la même catégorie... –. Il y a aussi les tiers qui se portent volontaires, mais pas bénévoles..., pour introduire les dossiers, suivre leur cheminement, se livrer si nécessaire à des entreprises de *lobbying* et, en cas d'échec, introduire les réclamations et les recours.

La publicité sur les aides octroyées est réduite. S'informer à ce sujet réclame des efforts disproportionnés pour reconstituer les tenants et les aboutissants. Et pour découvrir les choix politiques, dans le bon ou le mauvais sens du terme, qui justifient ou expliquent l'octroi de telle subvention à une personne ou une association déterminée.

B. – *Le développement*

Le tableau peut paraître sombre – l'expression est de David De Roy –. A l'excès, peut-être. Et si la subvention ne présentait pas uniquement les tares qu'une première analyse pourrait être tentée de lui attribuer? Et si elle constituait une forme moderne et originale d'action des pouvoirs publics? Ici encore, les textes constitutionnels peuvent apporter des éléments d'appréciation non négligeables. L'on en relève trois.

1. *L'article 24 de la Constitution*

S'inscrivant dans le prolongement du pacte scolaire et en y intégrant l'inévitable dimension communautaire, la disposition consacrée à la liberté de l'enseignement contribue à donner à la subvention – même à celle qui sort du domaine scolaire – une dimension – il faudrait peut-être écrire : une philosophie – nouvelle.

Dès l'instant où l'enseignement obligatoire est gratuit et où le principe d'un enseignement libre est reconnu, il y a lieu de constituer une batterie de subventionnements pour accorder ces règles constitutionnelles. Ils concernent les traitements des membres du personnel, le fonctionnement des établissements d'enseignement et l'aménagement des bâtiments scolaires. Ils instaurent le subventionnement comme un véritable droit au

profit des élèves, des parents, des enseignants et, en définitive, des institutions libres d'enseignement. Cette réalité avait été pressentie par Jean-Jacques Masquelin dans un petit ouvrage qu'il consacrait à ce sujet en 1975.

C'est une manière de dire que, si le système de subventionnement connaît des balises – et, dans le secteur de l'enseignement, celles-ci sont particulièrement solides –, il garde un sens. C'est celui de la reconnaissance de formes intelligentes de solidarité. Et d'activités concertées.

2. *L'article 34 de la Constitution*

Autorisant, avec un retard certain, la participation de la Belgique à des «institutions de droit international public», la «clause Europe» voit le jour en 1970. Elle incite à poser la question des rapports qui doivent s'instaurer entre les règles de droit interne et celles du droit de l'Union.

La préoccupation de constituer un marché unique et de réaliser un régime libre concurrence apporte une restriction essentielle à la possibilité d'octroyer des aides d'Etat. On peut considérer qu'il s'agit là, en tout cas dans le domaine économique, d'une restriction de taille au droit de procurer des subventionnements. L'étude fouillée de David Renders, Thomas Bombois et Louis Vansnick ne laisse pas planer d'équivoque à ce sujet. Le droit européen apporte un encadrement essentiel au régime des subventions.

3. *Les articles 168 et 169 de la Constitution*

L'on regrette souvent qu'à la différence de certaines de ses homologues étrangères, la Constitution belge ne mentionne pas plus clairement l'existence d'une Union européenne dont on sait qu'elle conditionne largement la vie des Belges. Seules exceptions tardives, elles aussi : les articles 168 et 169 de la Constitution. Le premier mériterait d'être mis à jour⁽⁹⁾ mais se réfère *expressis verbis* aux «traités instituant les Commu-

(9) Proposition de F. Delpérée de déclaration de révision de l'article 168 de la Constitution, *Doc. parl.*, Sénat sess. ord., 2010-2011, n° 5-345/1 : «La référence aux 'traités instituant les Communautés européennes' mériterait... d'être remplacée par une mention des 'traités sur lesquels se fonde l'Union européenne'».

nautés européennes». Le second renvoie, pour sa part, aux obligations contractées par la Belgique dans le cadre d'institutions «internationales ou supranationales».

Ces dispositions rappellent, si besoin en était, que toute institution, à quelque niveau de pouvoir qu'elle intervienne, peut être dispensatrice de subsides. Elle se procure des moyens financiers. Ou elle en reçoit. Ce n'est pas aux fins de les théoriser mais de les utiliser à bon escient. Le procédé de la subvention s'inscrit naturellement dans cette démarche.

L'Europe donne au problème des subventions une dimension particulière. Dit sans ironie, elle les a dédouanées. Elle leur a même donné une certaine noblesse. Sans le savoir, les producteurs de lait, de vin ou de fromage ont contribué à l'élaboration d'une doctrine commune à l'échelle d'un continent.

Les résultats ne se sont pas fait attendre. Il suffit d'ouvrir Internet. «Consultez plus de quatre cent cinquante programmes de financement européens : subventions, aides, bourses, prêts et garanties. Cette entrée vous ouvre à tous les financements publics européens, distribués par... la Commission européenne, ... la Banque européenne d'investissement et d'autres». Tout un programme! Toute une manne!

Ce qui est une manière simple de dire que les subventions ne sont pas la manifestation d'un «mal belge» que la proximité entre les autorités et les citoyens aurait tendance à exacerber mais qu'elles peuvent apparaître comme le procédé qui est communément utilisé pour faire réaliser effectivement par d'autres ce que l'administration n'est pas ou n'est plus en mesure d'assurer dans un régime d'administration directe.

A moindres frais, les bénéficiaires de subventions deviennent les relais de l'administration. Ils composent un réseau de collaborateurs qui développent, sur le terrain, leurs propres politiques, qui mettent en œuvre leur propre méthodologie mais qui matérialisent aussi les orientations préconisées au niveau européen.

III. – LE RÉGIME JURIDIQUE

Les subventions sont plurielles, a-t-on dit. Bénéficient-elles d'un régime juridique identique ou, à tout le moins, cohérent ? Le mérite de l'ouvrage qu'on vient de lire est sans doute de bâtir ce que j'appellerai une doctrine subventionniste et de donner à la matière une suffisante unité.

Cette doctrine me paraît se fonder sur deux piliers. Il y a celui des libertés (A). Leur respect s'impose, sans conteste, en ce domaine. Il y a aussi celui des contraintes et des contrôles (B). Ce cadre commande le développement de l'action administrative dans ce domaine comme en d'autres.

A. – *Les libertés*

La subvention peut paraître libérale dans son esprit. Elle fait confiance au particulier, au créateur, à l'entrepreneur, à la collectivité locale. Elle adhère à sa démarche en lui apportant un encouragement tangible et en ne prétendant pas faire mieux à sa place. Mais la liberté n'est pas à sens unique. Il faut se garder d'un interventionnisme d'autant plus dangereux qu'il est discret. A ce titre, la subvention se situe au carrefour de plusieurs libertés. Il faut s'attacher à en concilier l'usage.

1. *La liberté de l'autorité subventionnante*

Là où elle ne dispose pas d'une compétence liée, l'administration reste fondamentalement libre d'encourager des activités et des entreprises qui, au regard d'une analyse au cas par cas, lui paraissent dignes d'intérêt. A elle de s'entourer des expertises nécessaires pour faire les bons choix, ne pas céder au plaisir du copinage et ne pas éparpiller ou essaimer les moyens publics. A elle, si possible, et comme le recommande le Conseil d'Etat, de fixer les conditions d'octroi de la subvention dans des règles de portée générale dont les autorités de contrôle pourront vérifier si elles ont été, dans chaque cas d'espèce, respectées.

2. La liberté de la personne subventionnée

Le fait de bénéficier d'une subvention transforme peut-être un citoyen, une société ou une institution, en collaborateur bénévole de l'administration. Il ne devient pas pour autant son agent. Il utilise les nouveaux moyens dont il dispose aux fins et projets qu'il a lui-même conçus et avec la liberté d'action qui est inhérente à une libre entreprise. La liberté de l'enseignant, de l'artiste ou du travailleur social peut être limitée. Elle ne peut, par contre, être entravée abusivement. Il y a lieu, en particulier, de se prémunir contre ce que d'aucuns n'hésitent pas à appeler les «fausses subventions», à savoir les sommes d'argent que l'autorité publique verse à une institution qui n'est, en réalité, que la projection d'elle-même et qui poursuivra, à ce titre, ses propres activités.

3. La liberté de l'intermédiaire

Entre l'administration et le particulier, se glisse souvent une tierce personne. Elle a choisi une forme sociétaire ou associative. Par son objet social, elle démontre que les finalités qu'elle poursuit ne sont pas celles du profit personnel. C'est elle qui devient l'interlocuteur de l'administration. C'est elle qui récolte les moyens financiers. C'est elle qui les utilise pour ses activités. Elle n'hésitera pas, par ailleurs, à recueillir mécénats et *sponsorings* aux mêmes fins. Comment ne pas ajouter que les initiateurs de l'entreprise peuvent, à un moment, se sentir dépossédés de leur projet ? Les personnes physiques ont des droits, les personnes morales aussi. Ils ne coïncident pas nécessairement.

B. – Les contraintes et les contrôles

Pour ne pas apparaître comme une manifestation anarchique de la gestion des deniers publics, l'opération de subventionnement doit, comme toute forme d'action administrative, être encadrée – en amont – et contrôlée – en aval –. Des études comme celle de Diane Déom et de Philippe Quertainmont font le point sur les techniques et les procédures qui, à des titres divers, peuvent enserrer l'action de l'autorité et celle des bénéficiaires de subventions. Celle de Pierre Nihoul, Marc

Joassart et Gauthier Pijcke rappelle, pour sa part, l'armada de juridictions qui peuvent faire oeuvre utile en ce domaine.

L'ensemble est impressionnant. Si l'on se tourne vers l'avenir, l'on ne peut, cependant, s'empêcher de poser cette question. Comme à Marrakech, il y a quinze ans, ne conviendrait-il pas de composer des boîtes de couleur? Et de concevoir des régimes juridiques particuliers en fonction de l'objet des subventions et des effets qu'elles peuvent produire, fût-ce de manière indirecte, sur le système économique, social et culturel?

1. *La boîte verte*

Une première boîte abriterait les subventions permises. Celles qui seraient autorisées sans limites parce qu'elles ne sont pas liées à la production de biens et à l'équilibre du marché. Elles concerneraient, par exemple, l'éducation, la recherche ou la formation. Elles toucheraient les initiatives qui contribuent à protéger l'environnement. Les subventions sont alors justifiées au regard d'une «exception culturelle» mais aussi sociale et environnementale.

2. *La boîte bleue*

Une deuxième boîte contiendrait les subventions en principe interdites mais, en réalité, tolérées pendant une durée déterminée. Il s'agirait notamment des aides liées à des programmes de limitation de la production d'un bien déterminé. Cette boîte devrait progressivement se vider. Ou, si elle était appelée à se remplir, d'autres subventions devraient passer à la trappe.

3. *La boîte orange*

Une troisième boîte comprendrait les subventions à éviter ou à réduire – par exemple, les aides qui, par ce qu'elles sont liées à un volume de production ou à la détermination de prix, pourraient provoquer des distorsions dans les échanges économiques. A l'échelle mondiale, l'on se rend compte qu'un régime de subventions permet à leurs bénéficiaires – les agriculteurs européens et nord-américains, par exemple – d'occu-

per une place qui, sans elles, serait celle de producteurs non subventionnés – ceux des Etats en développement –. L'on sait aussi que le régime des subventions, encore lui, permet de faire baisser les prix des produits agricoles, réduit le bénéfice que peuvent tirer les producteurs locaux de leur production, voire les force à l'abandonner.

Le raisonnement ne pourrait-il être transposé à l'échelle nationale dans d'autres secteurs que celui de l'économie et du commerce? Les choix politiques ne sauraient se réduire à un choix de couleur... Ce serait trop simple. Mais la détermination des domaines «subventionnables» et celle des montants qui leur sont affectés relèvent de choix essentiels que le pouvoir politique ne peut pas refuser de pratiquer.

*

* *

L'ouvrage qu'on vient de lire comble une lacune. Ce n'est pas une formule de style. C'est un constat scientifique. Un peu navrant, peut-être. Pourquoi ce silence assourdissant pendant tant d'années sur les subventions, comme s'il s'agissait d'un domaine infâmant dans lequel le juriste de bonne compagnie ne pouvait mettre les pieds? Pourquoi ce manque de curiosité qu'explique sans doute la difficulté de faire œuvre exhaustive dans le fourmillement des formules juridiques et des situations locales?

Je me réjouis de savoir que les juristes disposent désormais d'une somme de réflexions et d'analyses qui permettent de «faire le point» sur un sujet dont l'importance politique, économique et sociale ne saurait être sous-estimée.