

Tulle, le 22 juin 2023

Subventions aux associations

➤ Principes :

la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire a donné une définition légale de la subvention.

Constituent des subventions « les contributions facultatives de toute nature, valorisées dans l'acte d'attribution, décidées par les autorités administratives et les organismes chargés de la gestion d'un service public industriel et commercial, justifiées par un intérêt général et destinées à la réalisation d'une action ou d'un projet d'investissement, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire. Ces actions, projets ou activités sont initiés, définis et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires. Ces contributions ne peuvent constituer la rémunération de prestations individualisées répondant aux besoins des autorités ou organismes qui les accordent ».

Une subvention ne peut être consentie qu'à une association dotée de la personnalité morale, par conséquent régulièrement déclarée. Certaines associations ne peuvent recevoir des subventions que si, en plus, elles sont agréées (cas des associations sportives, s'agissant des subventions de l'État, par exemple).

Une subvention, de la part d'une commune ou d'un EPCI, ne peut être octroyée que pour des projets d'intérêt public local. L'attribution d'une subvention par une collectivité publique doit donc être justifiée par des considérations d'intérêt général pour le soutien d'un projet dont une association est à l'origine.

La clause de compétence générale permet cependant aux communes des interventions dans tous les domaines. L'assemblée délibérante de la collectivité est seule juge de l'intérêt local et il n'y a aucune obligation légale à verser des subventions aux associations locales. Du fait de l'absence de contrepartie, la subvention présente donc un caractère discrétionnaire pour la collectivité publique qui l'accorde, ce qui signifie qu'une association n'a aucun droit à l'attribution ou au renouvellement d'une subvention d'une année sur l'autre. Le pouvoir discrétionnaire de la mairie comporte cependant une limite : le principe d'égalité de traitement. Deux associations analogues ne peuvent être considérées de façon différente. La mairie ne peut par exemple refuser d'attribuer une subvention à une association si elle l'accorde à une autre sans le justifier par une différence de situation ou par les nécessités d'intérêt général (cf. CE 8 avril 1998, req n°165284).



Attention :

- ➔ La subvention est allouée pour un objet déterminé, un projet spécifique, ou est dédiée au

financement global de l'activité associative. Elle peut prendre des formes variées, et être octroyée en espèces ou même en nature (mise à disposition de locaux, matériels, prestations intellectuelles, etc.). C'est donc l'ensemble de ces moyens matériels et humains qui doit être pris en compte pour déterminer le seuil nécessaire à la conclusion d'une convention.

→ Notez que rien n'oblige formellement la mairie à répondre sous quelque forme que ce soit.

Si la réponse est positive, et au-delà du seuil de 23 000 euros, une convention est obligatoire. En dessous, une convention peut être utile dans la mesure où elle précisera les termes de l'octroi de la subvention (versement, temporalité, montant...).

Une subvention doit être utilisée en conformité avec les objectifs prévus, c'est pourquoi un bilan est demandé après l'action. Si les buts n'ont pas été atteints, la collectivité est en droit de ne pas verser la subvention, ou de se faire rembourser tout ou partie des sommes avancées.

→ S'il apparaît qu'en échange de l'attribution de la subvention, la collectivité publique bénéficie de prestations, la subvention pourra être requalifiée en « prix » payé en contrepartie de la réalisation d'une prestation et pour laquelle une procédure de commande publique aurait dû être mise en place (marché public ou délégation de service public).

Le non-respect des règles de publicité et de mise en concurrence propres à ces procédures exposerait alors l'association et ses dirigeants tout autant que la collectivité à des sanctions. En particulier, le représentant de la collectivité risquerait d'être condamné pénalement pour favoritisme, délit passible de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 € d'amende (article 432-14 du code pénal).

→ Au nom du principe de séparation de l'église et de l'État, une collectivité ne peut pas consentir de subvention pour une manifestation culturelle même si celle-ci présente un intérêt culturel et économique (CE 15 février 2013 n° 347045).

➤ Loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République :

La loi du 14 août 2021 sur le respect des principes républicains a entendu renforcer l'encadrement des subventions attribuées aux associations par les collectivités publiques ou par tout organisme chargé de la gestion d'un service public industriel et commercial afin de s'assurer que ces moyens mis librement à leur disposition soient employés dans le respect des principes républicains.

Cette loi impose à cette fin aux associations mais également aux fondations souhaitant bénéficier d'une subvention publique de s'engager, par la souscription d'un contrat d'engagement républicain qu'elle institue, à respecter les principes de liberté, d'égalité, de fraternité et de dignité de la personne humaine ainsi que les symboles de la République, à ne pas remettre en cause le caractère laïc de la République et, enfin, à s'abstenir de toute action portant atteinte à l'ordre public. Ce contrat, contrairement à la charte des engagements réciproques signée en février 2014, a une valeur juridique contraignante.

Le respect des engagements qu'il comporte conditionne donc la délivrance, mais également le maintien de la subvention.

➤ Obligation de signer un contrat d'engagement républicain :

L'article 12 de la loi du 24 août 2021 dispose que toute association ou fondation sollicitant l'octroi d'une subvention publique doit souscrire un contrat d'engagement républicain. Son application est donc très large. Le contrat d'engagement républicain s'applique "auprès d'une autorité administrative ou d'un organisme chargé de la gestion d'un service public industriel et commercial".

Dès lors, dans l'hypothèse où l'objet de l'association serait illicite ou lorsque ses activités ou les modalités selon lesquelles elle les conduit ne seraient pas compatibles avec le contrat d'engagement républicain, la collectivité publique ou l'organisme chargé de la gestion d'un service public industriel et commercial sollicité pour délivrer une subvention ou l'ayant déjà délivrée se voit dans l'obligation de

refuser la subvention ou de la retirer.

Le texte ajoute que ce retrait ne peut intervenir qu'à l'issue d'une procédure contradictoire, sur décision motivée de l'autorité ou de l'organisme, et qu'un délai de 6 mois est imparti à l'association pour restituer les fonds qui lui ont été versés.

Toutefois, procédant à une réserve d'interprétation, le conseil constitutionnel est venu préciser que « ce retrait ne saurait, sans porter une atteinte disproportionnée à la liberté d'association, conduire à la restitution de sommes versées au titre d'une période antérieure au manquement au contrat d'engagement ».

En outre, la loi institue l'obligation, pour la collectivité prenant la décision de retirer une subvention au titre du non-respect des principes du contrat d'engagement républicain, de notifier cette décision aux autres collectivités qui subventionnent l'association concernée ainsi qu'au préfet.

➤ Subventions interdites :

➔ Subvention portant sur les cultes :

Une association à vocation essentiellement cultuelle qui se consacre également à des activités à caractère social ou culturel ne peut pas recevoir de subventions d'une commune.

Même si une cérémonie cultuelle locale (fêtes, processions...) revêt un caractère culturel, touristique, économique et historique, une collectivité ne peut lui allouer de subvention, en raison de sa vocation essentiellement cultuelle (CE, 15 février 2013, req. N° 347049).

Cette interdiction ne s'applique cependant ni en Alsace-Moselle ni dans les collectivités d'outre-mer où la loi de 1905, sur la séparation des églises et de l'État, n'a pas été rendue applicable (Conseil constitutionnel : CC, 21 févr. 2013, n° DC 2012-297).



Attention :

Une collectivité publique ne peut pas accorder une aide financière se rapportant directement à une manifestation cultuelle (comme par exemple les ostensions septennales du Limousin), quand bien même celle-ci aurait un intérêt culturel et économique, cette question relevant de l'appréciation souveraine du juge du fond (CE 15 févr. 2013, Association Grande confrérie de Saint Martial, req. n° 347049, AJDA 2013. 375 et 1529, note M. Le Roux).

➔ Subvention aux écoles élémentaires privées :

Une subvention ne peut pas être accordée par une commune à une école élémentaire privée gérée par une association, sauf pour prendre en charge les dépenses de fonctionnement des classes sous contrat d'association. Une commune peut toutefois apporter des subventions aux établissements d'enseignement privés sous contrat d'associations avec l'État, pour l'acquisition d'équipements informatiques. Ce concours ne peut excéder celui qu'elles apportent aux établissements d'enseignement publics dont elles ont la charge.

➔ Subventions aux Activités politique et syndicale :

Une association dont l'activité est de nature politique ne peut pas obtenir de subvention. De même, une organisation syndicale constituée sous forme associative ne peut pas avoir de subvention de la part d'une collectivité, à titre de soutien financier dans un conflit collectif du travail (CE 16 février 2011, département de Seine-Saint-Denis, req. N° 334779).

En revanche, il n'est pas interdit à une commune de subventionner une association au seul motif que celle-ci mène des actions à caractère politique, dès lors que cette aide est destinée à des activités d'intérêt public local. Tel est le cas d'une subvention ayant pour seul objet de mener des actions d'information, de prévention et de soutien à la population locale (CE 8 juillet 2020, req. N° 425926).

La question de savoir si une subvention présente un caractère politique est éminemment sensible. C'est ainsi que l'action en faveur des migrants à travers le subventionnement de certaines collectivités à des associations d'aide à ces derniers a pu être considérée comme une activité politique. Certes, un tel financement peut concourir à la mise en œuvre ou au soutien d'une aide à caractère humanitaire mais

dans le respect des engagements internationaux de la France comme le précise les textes (article L.1115-1 du CGCT).

Le juge administratif a ainsi annulé une délibération du 11 juillet 2019 par laquelle le conseil de Paris avait attribué une subvention de 100 000 € à l'association SOS Méditerranée, car interférant « dans des matières relevant de la politique étrangère de la France et de la compétence des institutions de l'Union européenne, ainsi que dans des différends, de nature politique, entre États membres » (CAA Paris 3 mars 2023).



Attention :

Un conseil municipal ne peut accorder une subvention à une association qui a pour objet de se livrer à des actions humanitaires mais qui, lors de sa création, a proposé de combattre une formation politique reconnue (CE 28 octobre 2002, Commune de Draguignan, req. N° 216706).

En revanche, la subvention accordée par une commune à cette association ayant publiquement pris position en faveur de la gestation pour autrui (GPA) n'était pas fondée sur une volonté de favoriser telle ou telle position politique dans le débat, mais avait pour seul objet de permettre à l'association de mener les actions d'information, de prévention et de soutien auprès de la population locale (CAA Nantes, 5 oct. 2018, req. n° 18NT0140).

➤ Subventions limitées :

Une association ne doit pas être financée uniquement par des subventions publiques.



Attention :

Si l'association est financée seulement par des subventions publiques, elle peut être qualifiée d'association transparente ou encore appelée para-administrative avec notamment une conséquence importante au niveau financier.

Dans ce cas, les fonds versés par la collectivité publique sont considérés comme des deniers publics et les dirigeants de l'association peuvent être assimilés à des comptables de fait. Ce sont des personnes qui, sans y être habilitées, manient des fonds publics et se comportent comme des comptables publics : elles peuvent donc rembourser, au besoin à titre personnel, les sommes perçues et être condamnées à une amende.

Par ailleurs, les subventions pouvant être allouées, par une commune par exemple, sont limitées dans un certain nombre de cas :

- associations sportives : leurs activités doivent répondre à des missions d'intérêt général (formation, perfectionnement et insertion scolaire ou professionnelle des jeunes sportifs accueillis dans les centres de formation agréés ; participation à des actions d'éducation, d'intégration ou de cohésion sociale ; mise en œuvre d'actions visant à l'amélioration de la sécurité du public et à la prévention de la violence dans les enceintes sportives), (articles L. 113-2, R. 113-1 et suivants du code du sport).
- associations exploitant des cinémas : elles doivent réaliser en moyenne hebdomadaire moins de 7 500 entrées ou faire l'objet d'un classement « art et essai », (CE 10 mars 2021, Société Royal Cinéma, req. N° 434564). (article L. 321-1 et suivants du code du cinéma et de l'image animée, articles L. 2251-4, R. 1511-43 du CGCT).
De plus, et dans les mêmes conditions, une association créant un nouvel établissement peut bénéficier de subventions.
- établissements privés d'enseignement secondaire général : la subvention est limitée au dixième des dépenses annuelles de l'établissement (article L. 151-4 du code de l'éducation).

➤ La convention de subvention :

La conclusion d'une convention de subvention, parfois dénommée convention d'objectifs, est obligatoire lorsque le montant de cette subvention est supérieur à 23 000 euros. Lorsque l'association

organise des spectacles vivants, elle est obligatoire quel que soit le montant de la subvention.

Cette convention contient impérativement l'objet de la subvention, son montant et les conditions de son utilisation (programme d'actions que l'association s'engage à réaliser, moyens à mettre en œuvre à cet effet).

Elle contient, en outre, généralement :

- la durée de la convention,
- les modalités de versement de la subvention,
- les obligations de l'association, notamment sur le plan comptable,
- les conditions d'emploi des moyens matériels accordés,
- les conditions d'évaluation des actions menées (tant sur un plan quantitatif que qualitatif),
- les sanctions en cas de non-respect des obligations de l'association,
- les conditions de renouvellement de la convention,
- les conditions de résiliation de la convention,
- les recours en cas de litige résultant de l'exécution de la convention (compétence est donnée au tribunal administratif).