

Note de synthèse et de propositions en droit public

SUJET : Analyse et propositions pour la construction d'une politique de subventionnement des associations au sein de l'EPCI

EPCI xxx
Le Directeur général des services

A xxx, le 25 juin 2024

Note à l'attention du Président et des élus membres de l'exécutif communautaire

Objet : Analyse et propositions pour la construction d'une politique de subventionnement des associations au sein de l'EPCI

Vous souhaitez définir une politique de subventionnement et de sécurisation des élus locaux pouvant être transposée dans les communes membres qui en émettront le souhait dans un contexte où la porosité entre les mondes associatifs et municipaux est une réalité au sein de l'EPCI, ce qui peut parfois être source d'imprudance et d'insécurité juridique.

Une subvention est une contribution, versée à la demande d'un organisme de droit privé menant un projet d'intérêt général intéressant une collectivité publique ou une personne gérant un service public. L'attribution de subventions s'accompagne de risques juridiques afférents sérieux qui doivent conduire l'EPCI à définir un règlement d'intervention propre visant à sécuriser ses actes, mais aussi les élus locaux qui s'exposent à des risques pénaux du fait d'éventuels conflits d'intérêts.

Dans cette perspective cette note vise à :

- (I) Présenter le cadre réglementaire et les risques juridiques afférents à une politique de subventionnement des associations
- (II) Proposer des éléments de sécurisation pour les élus et pour les actes de l'EPCI en vue de l'adoption d'un règlement d'intervention propre

I) Le subventionnement des associations emporte des risques juridiques afférents sérieux, pour l'EPCI comme pour les élus locaux
--

A) Les subventions aux associations sont soumises à de nombreuses obligations qui requièrent une vigilance

1. Les conditions, modalités et compétences d'attribution d'une subvention sont nombreuses. L'attribution de la subvention est réalisée de manière discrétionnaire par l'autorité attributaire et ne constitue pas un droit pour les organismes bénéficiaires (CE, 25 septembre 1995, n° 155970)
 - L'octroi de subventions en numéraire peut être effectué par toute collectivité publique dès lors que l'association ou son projet entre dans le champ de la compétence de la

collectivité et est justifié par un intérêt public local. L'assemblée délibérante dispose d'une compétence par principe (art. L. 2121-29, L. 3111-1, L. 4221-1 du CGCT). Le président d'EPCI peut se voir confier le pouvoir d'accorder des subventions dans certains cas (art. L. 5211-10 et L. 2311-7 CGCT).

Il peut recevoir délégation de compétence dans tous domaines autres que ceux mentionnés à l'article L.3211-10 CGCT.

- Pour les subventions en nature, le maire décide de l'utilisation des locaux de la collectivité et le conseil municipal fixe le montant de la redevance. Le président d'EPCI ne peut pas se voir déléguer cette compétence (L. 5211-10 du CGCT). La mise à disposition doit s'inscrire dans le champ de compétence de la personne publique et être justifiée par un intérêt public local (CAA/Marseille 2004, Commune de Nice) et respecter le principe d'égalité.

L'attribution d'une subvention respecte :

- la condition essentielle de l'intérêt général au public local du projet (CE, 11 juin 1997, n° 170069)
- la possibilité de conditionner l'aide (CE, 2021, n° 433660)
- des modalités d'inscription budgétaire : les collectivités peuvent décider l'attribution d'une subvention par une décision distincte du vote du budget (L.2311-7, L.3312-7 et L. 4311-2 CGCT). Certaines subventions donnent obligatoirement lieu à conventionnement avec l'association.

2. Le subventionnement est soumis à un contrôle et à des règles de transparence ainsi qu'au respect du principe de neutralité

L'article L.1611-4 du CGCT dispose que les associations subventionnées doivent fournir à la collectivité concernée une copie certifiée de leurs budgets et de leurs comptes de l'exercice écoulé.

De plus, pour toute subvention de plus de 23 000 €, l'autorité attributaire doit rendre accessible sous forme numérique les données essentielles de la convention de subvention (décret 2017-779 du 5 mai 2017).

Conformément à l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905, il est interdit de subventionner des associations cultuelles sauf :

- pour la réparation des édifices du culte
- pour des activités non cultuelles

Cela vaut également pour une association ayant un projet politique sauf si l'attribution de la subvention n'est pas faite pour ces motifs.

Enfin, depuis le 1er janvier 2022, toute association recevant des fonds publics doit être signataire d'un contrat d'engagement républicain (loi 2021-1109 du 24 août 2021).

3. La subvention n'est pas un contrat de la commande publique ni une aide d'Etat. En effet, la subvention ne répond pas à un besoin de l'administration à l'inverse d'un contrat de la commande publique. L'organisme privé doit être à l'initiative du projet et la subvention ne doit pas impliquer de contrepartie directe pour la personne publique.

Si l'association exerce une activité s'exerçant sur un marché concurrentiel, les subventions attribuées sont susceptibles d'être considérées comme des aides d'Etat au sens du droit de l'Union européenne (article 107 paragraphe 1 du traité), sauf :

- celles versées à des associations n'exerçant pas d'activité économique
- celles d'un montant inférieur au seuil de minimis (200 000 € ou 500 000 € sur trois ans selon les cas)
- celles correspondant à une compensation versée à une association en charge d'un SIEG (CJCE, 24 juillet 2003, Altmark)

B) Les risques juridiques afférents au subventionnement des associations exposent les élus locaux à des risques pénaux et l'autorité décisionnaire à l'illégalité de la décision, et donc son annulation le cas échéant.

1 – L' élu amené à prendre des décisions concernant une association dans laquelle il représente sa collectivité reste soumis au régime de droit commun des conflits d'intérêts. Le conflit d'intérêt est appréhendé par le droit administratif dans les termes définis par la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique. Une simple interférence de nature à paraître influencer le comportement du décideur public est proscrite. La prise illégale d'intérêts se définit comme le fait d'avoir un intérêt de nature à compromettre son impartialité, indépendance ou objectivité.

On retrouve ainsi trois composantes :

- l' élu doit être porteur d'un autre intérêt direct, indirect, matériel ou moral
- l'intérêt coexistant de l' élu doit être de nature à interférer avec l'exercice de son mandat
- la contradiction ou la simple rencontre d'intérêts doit être de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice de fonctions électives (théorie de l'apparence) .

L'intensité des intérêts en cause doit être suffisante pour que des doutes puissent raisonnablement naître. Le principal risque réside dans l'exercice d'une fonction dirigeante d'un élu dans une association. La qualité de dirigeant confère à l' élu local un intérêt jugé suffisamment intense pour affecter l'apparence d'impartialité. La jurisprudence considère que le lien familial, d'amitié, politique sont aussi susceptibles de caractériser un intérêt direct moral certain. Les élus municipaux sont donc soumis à l'obligation de veiller à la parfaite neutralité des décisions d'attributions (cour de cassation, 22 octobre 2008, réf n°08-82.068).

2) Les décisions d'attributions de subventionnement à des associations sont susceptibles de recours qui peuvent aboutir à leur annulation. Une subvention ne peut être vue comme ayant entendu prendre parti et interférer dans des matières relevant de la politique étrangère de la France et de la compétence des institutions de l'Union européenne et donc être annulée (CAA Paris, 03/03/2024, requête n° 22PA04811). Une subvention ne peut être attribuée pour permettre la création d'un nouvel établissement de spectacle cinématographique par une entreprise existante (CE, 10/03/2021, requête n°434564).

Aussi les attributions de subventions à des associations sont régulièrement annulées pour cause d'illégalité, ce qui fait porter un risque sur la sécurité juridique des actes des collectivités.

3) L'annulation de décisions d'attribution de subvention peut être accompagnée de charges financières pour la collectivité sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative. Si ces montants s'avèrent rarement élevés, ils peuvent représenter un coût non négligeable pour les petites communes ou les communes connaissant des situations financières difficiles. Par ailleurs, cela pèse également sur le bilan politique des élus locaux.

II) L'adoption d'un règlement d'intervention propre à l'EPCI, incluant une sécurisation des élus locaux et pouvant être transposé dans les communes membres doit permettre la construction d'une politique commune de subventionnement

A) Un règlement d'intervention doit permettre d'assurer la sécurité juridique des actes de subventionnement

La politique commune de subventionnement doit être organisée autour de trois priorités :

- la mise à disposition d'équipements et d'infrastructures qui concourent directement à l'action des associations
- à l'aide au bon fonctionnement et à la gestion associative

- la meilleure connaissance et la valorisation du mouvement associatif

Des critères d'aide aux associations doivent être définis pour plus d'efficacité et de rationalité autour des objectifs suivants :

- justice et équité
- lisibilité et transparence
- connaissance par tous des modalités d'attribution de l'aide aux associations

Cette démarche doit répondre à :

- l'adéquation et la complémentarité entre les projets associatifs et les politiques publiques municipales
- une maîtrise et un contrôle adéquat de l'aide financière aux associations

NB : un dialogue nécessaire et permanent doit exister entre les communes et les associations.

Le règlement peut distinguer cinq champs de compétences pour lesquels sont définis des critères

- 1) sport, pratique amateur, de compétition ou de loisir
- 2) culture et patrimoine
- 3) petite enfance
- 4) centres sociaux, enfance, jeunesse
- 5) interventions sociales et solidaires

En dehors de ces champs, les critères ne s'appliquent pas, notamment pour :

- les associations qui agissent par "délégation" de la collectivité
- les associations qui interviennent dans un autre champ de compétence et ne justifient l'application de cette démarche
- les subventions attribuées au titre de la Politique de la ville

La procédure de détermination du montant de la subvention peut prévoir un "indice de performance" dans les champs identifiés comme prioritaire par la commune, au regard par exemple :

- du renforcement de solidarités de la cohésion sociale et du mieux vivre
- du projet d'aménagement et de construction de la ville
- de l'attractivité de la ville, de son développement économique et de son rayonnement extérieur

B) le règlement peut inclure des éléments de sécurisation pour les élus locaux

Vigilant par principe l' élu saura détecter les situations dans lesquelles il suspecte une situation de conflits d'intérêts. Le règlement peut prévoir qu'en cas de suspicion, l' élu se déporte. Aussi, le maire, toujours compétent et les adjoints ou conseillers, s'ils bénéficient d'une délégation en lien avec l'association concernée devront se déporter de :

- la préparation
- du vote
- de l'adoption

pour toutes les décisions concernant la dite association. Les conseillers municipaux sans délégation devront sortir de la salle au moment du vote impliquant ladite association.

Point de vigilance : ne pas prendre au vote met directement en danger l' élu, qui reconnaît avoir conscience du conflit, mais n'en tire pas les conséquences.

Plus largement, les élus « intéressés » devront s'interdire de prendre part au processus d'adoption des décisions, dont les réunions préparatoires :

- formelles
- informelles
- par téléphone
- par rencontre physique
- les envois de documents
- tout autre élément qui sera jugé utile

En effet, ces éléments peuvent être considérés comme un signe de dissimulation par le juge.