

Subventions aux associations : le contrôle sans l'ingérence

► Etienne COLSON,
avocat au barreau de Lille (contact@colson-avocat.fr)

Une collectivité locale peut librement attribuer à une association une subvention – c'est-à-dire une somme d'argent public – pour l'exercice de son activité, sous réserve que l'objet de cette subvention revête un intérêt public local et que l'utilisation par l'association de cette subvention corresponde seulement et réellement à son objet. Ainsi, quand une commune verse une subvention à une association, ladite commune n'en attend rien directement en retour. Certes, cette dernière escomptera que, par un tel versement, l'activité de l'association rétroagisse indirectement sur l'image de la collectivité. Mais en aucun cas la subvention ne pourra servir à payer une prestation directe réalisée par l'association à la demande et au profit de la commune. Car s'il en était ainsi, on serait en présence d'un marché public ou d'une délégation de service public dont l'attribution suppose publicité et mise en concurrence préalables, ce qui n'est pas le cas du versement d'une subvention.

En pratique, la distinction entre contrats de subvention et marchés publics/délégations de service public est parfois malaisée. Elle l'est plus encore lorsque le montant annuel de la subvention dépasse 23 000 €. Dans ce dernier cas, en effet, collectivité et association doivent conclure une convention définissant l'objet, le montant et les conditions d'utilisation de la subvention.

Or, une telle convention (souvent appelée "convention d'objectifs") porte en germe une mécanique qui peut conduire la collectivité à orienter et donc à subventionner des actions très précises qui correspondent en réalité à ses propres objectifs, glissant ainsi insidieusement vers le domaine des marchés publics. Deux critères permettent de distinguer la subvention d'un marché public : l'absence de contrepartie directe et l'initiative du projet.

L'absence de contrepartie directe. On l'a dit, la collectivité qui accorde une subvention n'attend aucune contrepartie directe de la part de l'association bénéficiaire. Au contraire, dans un marché public, les sommes versées correspondent à des prestations de services individualisées, commandées par la personne publique dans le cadre de ses compétences et selon ses propres besoins (CE, 26 mars 2008, région de la Réunion : est un marché public une convention relative à la création, par une maison d'édition, d'un site internet mis à la disposition des collégiens d'un département).

Le deuxième critère tient à l'initiative du projet. Dans le cas d'un marché public, le prestataire agit à la demande de la collectivité publique pour répondre aux besoins qu'elle a elle-même définis. La subvention, en revanche, est destinée à soutenir financièrement une action initiée et menée par un tiers. Par exemple, rémunérer une entreprise de spectacle pour l'organisation d'un festival de musique réalisé à la seule initiative de la commune, constitue le prix d'un marché public (CE, 23 mai 2011, commune de Six-Fours-les-Plages). En revanche, une commune peut légalement accorder une subvention à une association pour organiser une fête du livre, dès lors que cette action relève de l'initiative de l'association (CAA Marseille 20 juillet 1999, Cne de Toulon).

Trois types d'indices permettent de déterminer de façon objective l'origine d'un projet subventionné. Premier indice : il tient au degré d'indépendance, organique et matérielle, de l'association vis-à-vis de la collectivité publique. Ainsi, la présence de représentants de la collectivité dans les organes dirigeants de l'association subventionnée révélera déjà une certaine "emprise publique"



D. R.

sur le projet associatif. De même, si l'activité nécessite la mise à disposition d'un équipement public spécialement aménagé, l'autonomie de l'initiative privée pourra être mise en doute car l'administration aura manifestement, par son investissement, entendu créer, à un endroit donné, une activité d'intérêt public répondant à des besoins constatés par elle (voir sur ce point D. Moreau, AJDA 2002, p. 902 s.).

Deuxième indice : l'antériorité éventuelle de l'activité subventionnée. Si une association est spécialement constituée pour gérer une activité nouvelle financée par la collectivité, on pourra douter de l'indépendance réelle de l'initiative privée. Le doute sera moindre si l'association a déjà développé par elle-même un projet, même à moindre échelle, avant l'intervention financière de la collectivité.

Troisième indice : la présentation des actes entourant l'octroi de la subvention. Ainsi, la présentation politique du projet subventionné peut apparaître déterminante. Souvent, les élus locaux annoncent par voie de presse ou par une communication à leur assemblée la réalisation à venir de nouveaux projets. Ces annonces publiques peuvent révéler l'absence de l'initiative associative. Le versement d'une subvention à une association commande donc rigueur et prudence. S'étonnera-t-on que l'engagement des deniers publics soit à ce prix ?