

# PRESENTATION GENERALE DES SUBVENTIONS

## 1 - DEFINITION

Selon la définition donnée par la jurisprudence (CE, 6/07/1990, "Comité pour le développement industriel et agricole du Choletais"), une subvention se définit comme "une **contribution financière** de la personne publique à **une opération d'intérêt général**, mais qui est **initiée et menée par un tiers**, pour répondre à des besoins que celui-ci a définis. Dans le cas de la subvention, la somme d'argent n'a pas **de contrepartie directe** pour la personne publique".

La subvention n'est jamais un dû. Les collectivités territoriales disposent d'un **pouvoir d'attribution discrétionnaire**. Il n'y a pas non plus de droit au renouvellement d'une subvention sauf dans le cas des conventions pluriannuelles qui ouvrent un véritable droit au profit du bénéficiaire.

## 2 – LES DIFFERENTES FORMES DE SUBVENTIONS

Les subventions peuvent prendre des formes très variées. Elles peuvent être :

- Des aides **financières** (attribution de fonds) ou en **nature** (par exemple, mise à disposition par la collectivité de locaux, de matériel à des organismes de droit privé) ;
- **D'équipement** (elles permettent au bénéficiaire d'améliorer son patrimoine en faisant des acquisitions ou des aménagements) ou de **fonctionnement** (elles sont utilisées pour la gestion de l'organisme bénéficiaire) ;
- **Forfaitaires** (la délibération fixe le montant précis de la subvention allouée. Le versement correspondra à ce montant quelles qu'aient été les conditions de réalisation de l'opération subventionnée) ou **proportionnelles** (la délibération fixe un montant maximum et détermine un pourcentage de la dépense subventionnable (HT ou TTC) qui sera pris en charge par la collectivité. Le montant qui sera réellement versé dépendra des dépenses effectivement engagées par le bénéficiaire) ;
- **Unilatérales** (elles font l'objet d'une décision unilatérale qui prend le plus souvent la forme d'un arrêté) ou **conventionnelles** (passation d'un contrat de subvention qui définit l'objet, le montant et les conditions d'utilisation de la subvention allouée).

## 3 – LES CONDITIONS GENERALES D'ATTRIBUTION DES SUBVENTIONS

### 3.1 – L'existence d'un intérêt local

Pour ne pas être illégales, il faut que les dépenses des collectivités territoriales soient justifiées par **l'intérêt public local**. Le critère de la légalité d'une subvention est donc son degré d'utilité pour l'intérêt public local.

Le Conseil d'Etat a posé pour principe que l'utilité locale de l'opération subventionnée doit être appréciée dans les faits (CE, 25/10/1957, commune de Bondy).

Lors de l'instruction de la demande de subvention, les services devront donc examiner si l'opération en question présente bien un intérêt pour la collectivité.

### 3.2 – Le respect des grands principes

- **Le principe de neutralité** : les subventions accordées par la collectivité ne doivent pas remettre en cause ce principe. En cas de violation de ce principe, la subvention sera **illégal**e. Sont ainsi illégales, les subventions à caractère culturel, à caractère politique ou intervenant dans un conflit du travail.
- **L'interdiction des subventions "factices"** : sont interdites les subventions destinées à contourner les règles de la comptabilité publique ou de la gestion publique. Ces subventions "factices" constituent souvent des situations de gestion de fait sanctionnées par la Chambre Régionale des Comptes.
- **L'interdiction de subventionner des actions illégales ou portant atteinte aux libertés publiques fondamentales** : les services doivent vérifier que l'opération en cause relève bien des statuts de l'association et qu'elle est légale. Le Conseil d'Etat a notamment jugé qu'un conseil municipal avait excédé ses pouvoirs en accordant son soutien financier à une association de défense contre un projet de décharge nucléaire qui a organisé des actions violentes (CE, 1/10/1993, Commune de Secondigny).
- **L'interdiction des subventions contraires au principe de la liberté du commerce et de l'industrie** : si la collectivité est libre d'attribuer des subventions, elle doit cependant respecter le droit de la concurrence. Les subventions ne sont libres que tant qu'elles ne sont pas accordées à une entreprise, c'est-à-dire tout organisme ayant une activité économique. En revanche, dès qu'il y a activité commerciale, la collectivité doit respecter le régime strict des aides économiques.

### 3.3 - L'accusé de réception

L'article 19 de la loi n° 2000-321 du 12/04/2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations dispose que "**Toute demande adressée à une autorité administrative fait l'objet d'un accusé de réception** délivré dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat".

Le décret du 6/06/2001 prévoit que l'accusé de réception doit comporter les mentions suivantes :

- La date de réception de la demande ;
- La date à laquelle, à défaut d'une décision expresse, celle-ci sera réputée rejetée (délai de droit commun de deux mois : article 21 de la loi du 12/04/2000) ;
- La désignation, l'adresse postale et, le cas échéant, électronique, ainsi que le numéro de téléphone du service chargé du dossier ;
- Il doit, en outre, préciser que la demande est susceptible de donner lieu à une décision implicite de rejet, passé le délai de deux mois, et mentionner les délais et voies de recours contre cette décision.

### 3.4 - La forme de l'acte attributif de subvention

L'acte attributif de subvention peut prendre la forme d'un **acte unilatéral**. Il s'agira alors d'un arrêté attributif de subvention, pris en application d'une délibération. Il peut également prendre la forme d'une **convention**. Dans ce cas, la délibération doit autoriser la signature de cette convention.

En application de la loi n° 2000-321 du 12/04/2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, **la conclusion d'une convention définissant l'objet, le montant et les conditions d'utilisation de la subvention attribuée est obligatoire** dès lors

que le montant de la subvention dépasse **23.000 €**. Ce seuil représente la somme totale des différentes subventions que la collectivité pourrait allouer à un même bénéficiaire sur une année.

### **3.5 – La décision de refus d'attribution**

Le Conseil d'Etat a considéré que si une collectivité refuse l'octroi d'une subvention à une association au motif que cette dernière ne répond pas à ses critères, ce refus n'est pas soumis à l'obligation de motivation.

Par ailleurs, il convient de respecter les conditions de forme des décisions de refus. Il apparaît notamment nécessaire :

- De mentionner les délais et voies de recours selon le modèle suivant : "cette décision peut faire l'objet d'un recours devant le Tribunal Administratif de XXX dans un délai de deux mois à compter de sa notification".
- D'adresser systématiquement les décisions de refus en recommandé avec accusé de réception.

## **4 – DIVERS**

### **4.1 – Conditions d'obtention d'une subvention par une association**

Pour obtenir une subvention, une association doit :

- Avoir un objet licite ;
- Disposer de la personnalité juridique. Elle doit donc être déclarée en préfecture et être en mesure de produire le récépissé de déclaration ainsi que le Journal Officiel publiant l'avis de constitution ;
- Avoir déposé ses statuts en préfecture et déclarer les modifications statutaires éventuelles ;
- Solliciter la subvention : une subvention n'est jamais attribuée d'office.

### **4.2 – Subventionnement d'une association en difficultés financières**

Les subventions de fonctionnement accordées par les collectivités peuvent être de plusieurs types : **les subventions d'exploitation** qui couvrent les charges habituelles de gestion et **les subventions exceptionnelles** qui sont destinées à couvrir soit une charge qui ne se renouvellera pas soit un déficit d'exploitation. Dans ce dernier cas, on parle de **subvention d'équilibre**.

Comme toute subvention, la subvention d'équilibre doit respecter **l'intérêt local**. Les deniers publics ne peuvent être utilisés pour permettre le maintien d'une association en difficulté si ce maintien ne présente aucun intérêt pour les habitants. **Il faut donc établir que la disparition de l'association serait préjudiciable aux habitants du territoire de la collectivité.**

Par ailleurs, il convient de s'assurer que la difficulté rencontrée par l'association est exceptionnelle et qu'elle peut être surmontée par une aide de la collectivité. Si l'association est dans une situation telle qu'elle ne pourra de toute manière pas faire face à ses difficultés, même avec l'aide de la collectivité, **la subvention devrait être refusée.**

De plus, si la collectivité s'est comportée dans les faits comme un dirigeant de l'association en difficultés ou si elle a la qualité de dirigeant de droit, elle pourra être appelée à **combler le passif**

de l'association dans la mesure où elle aurait commis une faute de gestion à l'origine de l'insuffisance d'actif constaté.

Enfin, la responsabilité de la collectivité pourrait être engagée pour **faute lourde** dans l'exercice du contrôle des organismes subventionnés. Tel pourrait être le cas si la collectivité, membre de droit d'une association, continue de lui attribuer des subventions alors que l'association est dans une situation financière grave.

#### **4.3 – Les effets pour la collectivité de la décision d'attribution**

La décision d'attribuer une subvention est un **acte administratif créateur de droit**. Le versement de la subvention est obligatoire pour la collectivité. Si une subvention notifiée n'est pas versée, la collectivité peut voir sa responsabilité engagée.

Toutefois, la collectivité n'est engagée à l'égard du bénéficiaire que si la subvention a été inscrite au budget et a fait l'objet d'une décision explicite.

Par ailleurs, comme pour tout acte créateur de droit, son retrait ne pourra intervenir que dans les conditions posées par la jurisprudence (CE, 26/10/2001, Ternon) : "Sous réserves de dispositions législatives ou réglementaires contraires et hors le cas où il est satisfait à une demande du bénéficiaire, l'administration ne peut retirer une décision individuelle explicite créatrice de droits, si elle est illégale, que dans le délai de quatre mois suivant la prise de décision".

La décision peut, cependant, être **conditionnelle** : la subvention ne sera versée ou conservée par son bénéficiaire que s'il respecte les conditions posées à son attribution. La collectivité pourra alors retirer la décision si les conditions ne sont pas remplies.

#### **4.4 - Les obligations de l'organisme subventionné**

##### 4.4.1 - Article 10 de la loi du 12/04/2000

Il prévoit que *"lorsque la subvention est affectée à **une dépense déterminée**, l'organisme de droit privé bénéficiaire doit produire **un compte rendu financier** qui atteste de la conformité des dépenses effectuées à l'objet de la subvention"*. Ce compte rendu financier doit être déposé auprès de l'autorité administrative qui a versé la subvention **dans les 6 mois qui suivent la fin de l'exercice pour lequel elle a été attribuée**.

L'objectif poursuivi est double :

- Permettre la justification de l'utilisation légale des deniers publics,
- Permettre l'information des administrés.

Les modalités de présentation du compte rendu sont précisées par un arrêté du 11/10/2006. Il prévoit que le compte rendu financier est constitué d'un tableau des charges et des produits affectés à la réalisation du projet ou de l'action subventionnée. Ce tableau est issu du compte de résultat de l'organisme et comprend obligatoirement les rubriques énumérées dans l'arrêté. Les informations communiquées sont attestées par le président ou toute personne habilitée à représenter l'organisme.

##### 4.4.2 - Article 10 de la loi du 12/04/2000 et décret d'application du 6/06/2001

Ils prévoient que les organismes de droit privé ayant reçu annuellement de l'ensemble des autorités administratives une subvention supérieure à 153.000 € *"doivent déposer à la préfecture du département où se trouve leur siège social leur budget, leurs comptes, les conventions prévues au présent article et, le cas échéant, les comptes rendus financiers des subventions reçues pour y être consultés"*.

#### 4.4.3 - L'article L1611-4 du CGCT

Il dispose que : *"Toute association, œuvre ou entreprise ayant reçu une subvention peut être soumise au contrôle des délégués de la collectivité qui l'a accordée. Tous groupements, associations, œuvres ou entreprises privées qui ont reçu dans l'année en cours une ou plusieurs subventions sont tenus de fournir à l'autorité qui a mandaté la subvention une copie certifiée de leurs budgets et de leurs comptes de l'exercice écoulé, ainsi que tous documents faisant connaître les résultats de leur activité."*

#### 4.4.4 - Ordonnance du 23/10/1958

Elle précise que les associations subventionnées ont l'obligation de se soumettre au contrôle de la Chambre Régionale des Comptes et à celui des comptables supérieurs du Trésor et de l'inspection générale des finances.

#### 4.4.2 - Article 5 de l'ordonnance n° 2005-856 du 28/072005

Cette ordonnance, portant simplification du régime des libéralités consenties aux associations, fondations et congrégations, de certaines déclarations administratives incombant aux associations, et modification des obligations des associations et fondations relatives à leurs comptes annuels, codifié à l'art. L. 612-4 du code de commerce prévoit que : *"Toute association ayant reçu annuellement des autorités administratives, au sens de l'article 1er de la loi du 12 avril 2000, ou des établissements publics à caractère industriel et commercial une ou plusieurs subventions dont le montant global dépasse un seuil fixé par décret, doit établir des comptes annuels comprenant un bilan, un compte de résultat et une annexe dont les modalités d'établissement sont fixées par décret. Ces associations doivent assurer, dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'Etat, la publicité de leurs comptes annuels et du rapport du commissaire aux comptes."*

Le décret du 21/03/2006 fixe le montant des subventions reçues annuellement à 153 000 €.

### **4.5 – Utilisation libre de la subvention par le bénéficiaire**

Les subventions versées sans affectation précise peuvent être utilisées librement par l'association sous réserve de son objet statutaire. Toutefois l'association devra répondre aux critères d'évaluation si ceux-ci ont été prévus dans une convention. La collectivité peut se réserver le droit de refuser le renouvellement d'une subvention même sans affectation précise, en fonction des résultats de l'évaluation.

En revanche une subvention versée dans un but précis doit être utilisée conformément à celui-ci (article 3, alinéa 1 de l'ordonnance du 23/10/1958).