

Aider matériellement une association sans danger

Les communes peuvent aider des associations en leur octroyant une subvention, en mettant à leur disposition des agents ou encore des locaux et du matériel. Elles doivent toutefois être vigilantes quant aux règles juridiques à respecter.

LES AUTEURES

AURÉLIE AVELINE,
avocate au barreau
de Paris,
cabinet Goutal,
Alibert et associés

MOUNIA IDRISSE,
avocate au barreau
de Paris,
cabinet Goutal,
Alibert et associés

1 Accorder une subvention à une association

Au préalable, il n'est pas inutile d'indiquer que les associations n'ont pas de droit à bénéficier de subventions même si elles remplissent les conditions d'octroi ou qu'elles ont perçu des aides pendant des années. Cela posé, la légalité de l'octroi d'une subvention est conditionnée par l'existence d'un intérêt public local. En effet, en application du principe selon lequel la compétence des conseils municipaux est limitée aux affaires de la collectivité, une commune ne peut légalement attribuer une subvention que si l'association a un objet et une activité présentant un intérêt public local.

Le respect de ce critère impose la réunion de deux conditions cumulatives: le subventionnement doit répondre à un intérêt public, c'est-à-dire que la mission de l'association vise à satisfaire non pas des intérêts privés, mais l'intérêt collectif des administrés communaux. L'association doit, en outre, présenter un intérêt local; cette exigence est remplie lorsque l'action de l'association subventionnée se réalise, géographiquement, sur le territoire de la collectivité ou lorsque son action, bien que non située sur le territoire communal, engendre des retombées bénéfiques pour cette dernière. Par ailleurs, certaines subventions sont, par principe, interdites en raison de leur destination ou de l'activité des associations qui les demandent. Tels sont le cas des subventions intervenant dans le champ politique, du subventionnement des organisations syndicales ou encore des associations exerçant des activités culturelles.

La décision d'octroi des subventions relève de la compétence du conseil municipal, qui en décide par délibération. En application du principe d'annualité budgétaire, il appartient à ce dernier de statuer chaque année sur le montant des subventions accordées.

2 Demander le reversement d'une subvention

On pourrait a priori penser que, lorsqu'une commune a accordé une subvention à une association, les sommes attribuées lui sont définitivement acquises. En effet, il n'est possible pour la collectivité de procéder à son retrait que dans un délai de quatre mois à compter de la date de son adoption et à la condition que la délibération soit entachée d'une illégalité. Lorsque les conditions sont réunies, la délibération retirée est censée n'être jamais intervenue: l'association est tenue de reverser les fonds perçus. Passé le délai de quatre mois, seule l'abrogation de la décision de subventionnement, c'est-à-dire son annulation pour l'avenir, est possible. Une telle solution ne présente alors d'intérêt que si la subvention n'a pas déjà été entièrement versée à l'association. Toutefois, cette règle connaît plusieurs exceptions. Notamment quand une subvention est affectée, c'est-à-dire attribuée dans un but spécifique (financement d'une action ou d'une manifestation), et que ce but n'est pas réalisé ou qu'il l'est dans des conditions différentes de celles prévues, la collectivité est fondée à demander son remboursement. Néanmoins, en pratique, afin de pouvoir démontrer que l'association n'a pas rempli les conditions posées, il est nécessaire d'avoir précisé

celles-ci dans une délibération d'octroi de la subvention ou dans la convention de subventionnement. A défaut, la demande de reversement risque fort d'être contestée par l'association et il ne sera pas aisé pour la commune de démontrer qu'il y a eu affectation de la subvention.

Une telle exception aux droits acquis de l'association ne pourra pas trouver à s'appliquer aux subventions de fonctionnement, ces dernières n'étant pas affectées. Et l'interrogation demeure pour les subventions d'équilibre, c'est-à-dire celles versées afin d'assurer l'équilibre financier de l'association. Que se passe-t-il alors quand la structure réalise finalement un excédent? La collectivité pourrait, dans ce cadre, soutenir que, destinée à éviter le déficit de l'association, la subvention doit être considérée comme affectée et en exiger alors le reversement, le but - l'équilibre - n'ayant pas été respecté.

3 Distinguer une subvention d'un marché ou d'une DSP

L'introduction de l'obligation de conventionnement pour les subventions de plus de 23000 euros par les articles 10 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 et 1^{er} du décret n°2001-495 du 6 juin 2001 a eu pour effet de matérialiser une sorte d'échange entre les communes et les associations: les subventions trouvent leur cause dans l'activité de l'association, qui consiste à réaliser ses missions. Or, un tel équilibre contractuel est proche de celui des marchés publics et des délégations de service public (DSP). Toutefois, ces trois conventions répondent à des régimes juridiques différents et les risques de les confondre sont

À NOTER

Un élu ou un agent président ou membre d'une association ne peuvent pas traiter des questions relatives au subventionnement de «leur» association dès lors qu'ils ont un intérêt, au moins moral, dans l'octroi des fonds. S'agissant des élus, par exemple, ils doivent quitter la séance du conseil municipal lors du vote de la subvention.

importants, en matière fiscale, pour l'association (paiement de la TVA sur les subventions perçues), et en matière pénale, pour la collectivité et l'association, qui deviennent respectivement initiateur et bénéficiaire d'un favoritisme, la requalification étant synonyme de non-respect des obligations de publicité et de mise en concurrence applicables aux marchés publics et aux délégations de service public (article 432-14 du Code pénal). Il est donc primordial de veiller à ce que, derrière un subventionnement, ne se cache pas un marché public ou une DSP.

Afin de distinguer ces contrats, trois critères au moins doivent être pris en compte. Le premier tient à l'initiative du projet: il incombe à l'association de définir préalablement un projet ou une action et de solliciter une subvention pour pouvoir en assurer la réalisation. Le deuxième critère est celui de la rémunération. La subvention vise à financer un projet d'intérêt général, sans contrepartie directe pour la collectivité et sans que l'association n'en assume généralement le risque financier. Enfin, le troisième critère est celui de l'opérateur économique: il ne peut y avoir marché ou DSP si l'association n'est pas un opérateur économique. Or la structure associative ne peut pas être considérée comme un opérateur sur un marché concurrentiel.

4 Mettre des agents de la commune à disposition

Les collectivités peuvent mettre à la disposition des associations, à temps plein ou partiel, des fonctionnaires territoriaux, à l'exception des stagiaires et des fonctionnaires en position de détachement. En revanche, les non-titulaires de droit public ne peuvent l'être. Cette possibilité n'est toutefois ouverte qu'aux associations contribuant à la mise en œuvre de missions de service public, les fonctionnaires mis à disposition devant être affectés à l'exercice de ces seules missions. Cette démarche suppose le respect de strictes formalités (accord de l'agent, consultation de la commission administrative paritaire, conclusion d'une convention...) et doit obligatoirement donner lieu au remboursement, par l'association, de

la rémunération et des charges supportées par la collectivité (articles 61 à 63 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 et décret n°2008-580 du 18 juin 2008).

5 Mettre à disposition des locaux ou du matériel

L'aide apportée par une commune à une association peut également consister en la mise à disposition de locaux ou de matériel appartenant à la collectivité. En application de l'article L.2125-1 du Code général de la propriété des personnes publiques, les biens du domaine public peuvent être mis gratuitement à disposition des «associations à but non lucratif qui concourent à la satisfaction d'un intérêt général». Il est fermement conseillé de conclure une convention dédiée qui déterminera notamment l'objet de la mise à disposition (inventaire du matériel), ses conditions (horaires...) et qui, de l'association ou de la commune, prend en charge, par exemple, les dégradations causées aux matériels ou aux biens, ainsi que les obligations, notamment d'assurance, de chacune.

6 Contrôler l'usage fait des subventions accordées

Les communes qui subventionnent des associations doivent – et non pas peuvent – contrôler l'usage qui est fait de leurs deniers (article L.1611-4 du Code général des collectivités territoriales). Il leur revient de définir les modalités de ces contrôles, lesquelles peuvent notamment, le cas échéant, être précisées dans les conventions d'objectifs.

Vérifier l'usage des subventions ne doit toutefois pas aboutir à contrôler l'association, au risque que cette dernière soit requalifiée en «association transparente». Le contrôle de la subvention ne doit donc pas se traduire par une mainmise de la collectivité sur l'association, cette dernière n'étant alors plus qu'un démembrement, un service de la commune, sans aucune autonomie. Certains indices sont significatifs même si aucun ne suffit à lui seul: la création à l'initiative de la commune, l'absence de vie associative, la prépondérance des représentants de la collectivité dans les organes statutaires, la prédominance des ressources provenant de la collectivité, l'objet de l'association correspondant à des missions relevant des compétences de la commune.

Les risques liés à la requalification sont particulièrement nombreux et lourds. Les contrats conclus par l'association sont requalifiés en contrats de droit public, devant être passés comme tels dans le respect du Code des marchés; les décisions de l'association le sont en actes administratifs, les contrats de travail en contrats de droit public, la responsabilité de la commune est susceptible d'être engagée du fait des actions de l'association, les dirigeants de cette dernière ne peuvent pas se présenter aux élections municipales. La requalification peut aboutir à une condamnation au remboursement d'une partie des sommes illégalement manipulées et au versement d'une amende. En somme, il est nécessaire pour les communes de trouver la bonne distance: contrôler sans diriger.

RÉFÉRENCES

- Loi n°84-53 du 26 janvier 1984 (dispositions statutaires relatives à la FPT), art. 61 à 63.
- Loi n°2000-321 du 12 avril 2000 (droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations), art. 10.
- Décret n°2001-495 du 6 juin 2001 (transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques), art. 1^{er}.
- Décret n°2008-580 du 18 juin 2008 (régime de la mise à disposition applicable aux collectivités et aux établissements publics administratifs locaux).
- Code général des collectivités territoriales, art. L.1611-4.

À LIRE

- «Associations: les financements publics en forte baisse», «La Gazette» du 16 janvier, p.8-9.

À RETENIR

- **Accorder une subvention à une association tout en respectant les interdits posés, les critères d'octroi et les modalités liées à son versement.**
- **Contrôler les subventions accordées sans confondre les actions de contrôler et de diriger, sous peine de voir l'association requalifiée en «association transparente».**
- **Mettre à la disposition de l'association des agents, du matériel ou des locaux publics constitue aussi une aide non négligeable pour les associations.**

la Gazette.fr

Retrouvez nos dossiers juridiques

www.lagazette.fr > réglementation > dossiers juridiques