



**PRÉFET  
DES ALPES-  
MARITIMES**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

**Préfecture des Alpes-Maritimes  
Direction des Élections et de la Légalité  
Bureau des Affaires Juridiques  
et de la Légalité**

Nice, le **28 JUIN 2022**

Affaire suivie par : Aurélie Cornillon et Sophie Vesin  
☎ : 04.93.72.29.23 / 04.93.72.29.38  
✉ : aurelie.cornillon@alpes-maritimes.gouv.fr  
sophie.vesin@alpes-maritimes.gouv.fr  
pref-contrôle-de-legalite@alpes-maritimes.gouv.fr

Le Préfet des Alpes-Maritimes

à

Mesdames et Messieurs les maires  
et présidents d'établissements publics  
de coopération intercommunale des  
Alpes-Maritimes  
Monsieur le président du  
département des Alpes-Maritimes

**Objet : Circulaire relative au cadre juridique régissant les subventions publiques au profit d'associations et autres organismes de droit privé**  
**PJ : 1 annexe**

La loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, récemment modifiée par la loi n°2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, est venue apporter une définition légale à la notion de subvention.

D'une part, dans le cadre du droit interne, un certain nombre d'obligations doit être respecté, avec un régime juridique spécifique s'appliquant aux subventions allouées aux associations et sociétés sportives. D'autre part, il convient également de veiller à l'application du droit de l'Union européenne relatif aux aides d'État lors de l'octroi de telles subventions.

La présente circulaire a pour objet de préciser les contours juridiques des procédures d'attribution de subventions aux associations, selon le déroulé suivant :

- 1/ Une définition législative de la subvention
- 2/ Règles relatives au principe d'attribution de subventions
- 3/ La conclusion impérative d'un contrat d'engagement républicain et le respect du principe de neutralité
- 4/ L'obligation de conclure une convention concernant l'octroi de subventions supérieures à 23 000€
- 5/ Spécificités relatives aux associations sportives
- 6/ Un contrôle régulier des subventions octroyées
- 7/ Sur le respect du régime des aides d'État au regard du droit de l'Union européenne

## 8/ Obligation de publicité des délibérations prises en matière d'intervention économique incombant aux communes

Vous trouverez jointes en annexe les principales références utiles en la matière.

\* \* \*

### 1/ Une définition législative de la subvention

Au sens de l'article 9-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 modifiée, relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, 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. »*

La subvention est ainsi allouée pour la réalisation d'un projet spécifique ou peut être dédiée au financement global de l'activité associative, à l'initiative de l'association. Elle ne peut aucunement être constitutive d'une contrepartie économique et peut prendre des formes variées, en espèces ou en nature (mise à disposition de locaux, matériels, prestations intellectuelles notamment).

Les documents attributifs (délibération et convention le cas échéant) doivent indiquer le montant global de la subvention incluant la valeur de l'aide en nature.

### 2/ Règles relatives au principe d'attribution de subventions

En premier lieu, une jurisprudence administrative constante précise que **toute subvention doit être préalablement sollicitée par le bénéficiaire et ne doit pas être spontanément octroyée par l'administration** (Conseil d'État, *Commune de Six-Fours-Les-Plages*, 23 mai 2011, n° 342520).

Par ailleurs, il vous est recommandé d'inviter les associations à formaliser leur demande d'aide via le formulaire électronique Cerfa n°12156\*06, téléchargeable dans la rubrique « associations » du site [www.service-public.fr](http://www.service-public.fr) : <https://www.service-public.fr/associations/vosdroits/F3180>

Ainsi, il conviendra de veiller à faire figurer au visa de la délibération approuvant l'octroi de la subvention, ladite demande de subvention sollicitée par l'association.

En deuxième lieu, j'attire votre attention sur le fait que l'octroi de subventions doit impérativement être conforme aux compétences de votre collectivité ou de votre établissement public, dans le respect des règles de répartition des

**compétences édictées au sein du Code général des collectivités territoriales et des statuts des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, le cas échéant.**

En effet, une subvention attribuée par une entité publique qui ne serait pas compétente en la matière s'en trouverait alors dénuée de fondement. L'acte décidant l'octroi d'une telle aide serait, dès lors, susceptible de recours en raison de son illégalité liée à l'incompétence de son auteur. De plus, la subvention doit concourir à la satisfaction d'un intérêt public local.

En troisième lieu, comme l'indique la circulaire du Premier Ministre en date du 29 septembre 2015 susvisée, **la subvention est discrétionnaire**, de sorte que «l'attribution d'une subvention ne constitue pas un droit pour les personnes remplissant les conditions légales pour l'obtenir» (Conseil d'État, 25 septembre 1995, *association CIVIC*, n° 155970). Les associations doivent remplir un certain nombre de conditions pour pouvoir bénéficier d'une subvention, mais le fait qu'elles les remplissent ne leur garantit pas pour autant l'octroi de ladite subvention, ni son renouvellement.

En quatrième lieu, comme le précise le dernier alinéa de l'article 9-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 susmentionnée, **les subventions « ne peuvent constituer la rémunération de prestations individualisées répondant aux besoins des autorités ou organismes qui les accordent. »**

À défaut, conformément à une jurisprudence constante (Conseil d'État, 23 mai 2011, *commune de Six-Fours-les-Plages*, n° 342520 ; Conseil d'État, 26 mars 2008, *région de la Réunion*, n° 284412 ; Conseil d'État, 6 juillet 1990, *comité pour le développement industriel et agricole du Choletais*, n° 88224), les subventions sont susceptibles d'être requalifiées en contrat de la commande publique.

Afin d'éviter ce risque, vous voudrez bien veiller à ce que l'octroi de subventions par votre collectivité ou établissement public respecte les critères suivants:

- La subvention doit viser à soutenir une action **initiée, définie et mise en œuvre** par l'association bénéficiaire et aucunement par votre collectivité ou établissement public. En effet, l'attribution d'une subvention n'a pas pour objet de répondre à un besoin propre exprimé au préalable par une autorité publique.
- L'octroi de subvention **ne doit pas donner lieu à contrepartie.**

Il est à noter que la notion de contrepartie est à distinguer de la notion de contrôle de l'utilisation de la subvention, développée ci-dessous en point 6.

En cinquième lieu, **en matière d'occupation du domaine public**, je vous rappelle que les hypothèses d'exonération de paiement de redevance domaniale, pouvant être considérées comme des aides en nature, doivent strictement respecter les dispositions prévues au sein de l'article L.2125-1 du Code général de la propriété des personnes publiques.

En dernier lieu, l'article L.2131-11 du Code général des collectivités territoriales dispose que « *sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires.* »

Il est à noter que l'intérêt à l'affaire existe dès lors qu'il ne se confond pas avec les intérêts de la généralité des habitants d'un territoire donné.

Au regard de la jurisprudence en vigueur, dans le cas où il s'avérerait que la participation d'un ou plusieurs conseillers intéressés à l'affaire a été de nature à lui permettre d'exercer une influence sur le résultat du vote, la légalité des délibérations prises dans ce contexte serait susceptible d'être contestée devant le juge administratif.

Ainsi, la participation d'un élu intéressé à l'affaire aux travaux préalables à l'adoption de la délibération, à la rédaction du rapport examiné par le conseil, le fait d'être rapporteur du projet de délibération, ou la participation au vote de ladite délibération, constituent des circonstances qui ont été considérées par le Conseil d'État comme l'exercice d'une influence sur le résultat de vote (Conseil d'État, 26 février 1982, *association renaissance d'Uzès*, n° 12440 ; Conseil d'État, 17 février 1993, *Desmons*, n° 115600 ; Conseil d'État, 16 décembre 1994, *commune d'Oullins contre association Léo Lagrange jeunesse et tourisme*, n° 145370).

Une telle participation pourrait également entrer dans le champ d'application de la prise illégale d'intérêts, constituant une infraction pénale.

**Il conviendra donc de veiller à ce que les conseillers membres d'associations ne participent pas au vote des délibérations qui porteraient sur les relations de celles-ci avec votre collectivité ou établissement public, ni aux éventuels travaux préparatoires de ces décisions (commissions, élaboration de documents préparatoires par exemple).**

### **3/ La conclusion impérative d'un contrat d'engagement républicain et le respect du principe de neutralité**

L'article 10-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 susvisée prescrit l'obligation faite à chaque collectivité territoriale ou établissement public attribuant une subvention au profit d'une association de conclure, au préalable, un **contrat d'engagement républicain**.

Cette obligation est réputée satisfaite par les associations agréées au titre de l'article 25-1 de la loi susmentionnée ainsi que par les associations et fondations reconnues d'utilité publique.

Ainsi, le décret n° 2021-1947 du 31 décembre 2021 pris pour l'application de l'article 10-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et approuvant le contrat d'engagement républicain des associations et fondations bénéficiant de subventions publiques ou d'un agrément de l'État, comporte en annexe le modèle du contrat d'engagement républicain des associations et fondations bénéficiant de subventions publiques ou d'un agrément de l'État :

<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000044806609>.

Conformément aux dispositions de la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, la signature de ce contrat conditionne la légalité des subventions ainsi octroyées.

**Dès lors, je vous remercie de bien vouloir veiller à la conclusion d'un tel contrat d'engagement républicain avec les associations bénéficiaires de subventions de la part de votre collectivité ou établissement public, et d'en faire ainsi mention en sein de la délibération attributive.**

Par ailleurs, les collectivités locales sont tenues, dans l'octroi de subventions comme dans toutes leurs interventions, de respecter les principes de **neutralité tant politique que religieuse**.

Ainsi, plusieurs arrêts du Conseil d'État ont reconnu la possibilité de subventionner une association ayant par ailleurs des activités culturelles dès lors que la subvention ne sert qu'à financer des agissements *sans lien avec une quelconque religion et présentant un intérêt public local*. Dans une telle situation, la condition de légalité est donc d'affecter la subvention à la part des activités compatibles avec le principe de neutralité, quand elle existe. Cela suppose une analyse au cas par cas en regardant non seulement l'objet de l'association mais aussi la nature des actions pour lesquelles la subvention est sollicitée.

#### **4/ L'obligation de conclure une convention concernant l'octroi de subventions supérieures à 23 000€**

Dès lors que la subvention globale (en numéraire et en nature) dépasse 23 000€, la collectivité ou l'établissement public qui l'attribue doit obligatoirement conclure une convention avec l'association bénéficiaire.

Cette convention doit notamment définir l'objet, la durée, le montant, les conditions de versement et d'utilisation de la subvention.

Deux modèles de convention sont proposés en annexe au présent courrier et sont également téléchargeables sur le site [www.service-public.fr](http://www.service-public.fr) au sein de la rubrique dédiée aux associations : <https://www.service-public.fr/associations/vosdroits/F3180>

#### **5/ Spécificités relatives aux associations sportives**

D'une part, l'article L.113-2 du Code du sport dispose que « *pour des missions d'intérêt général, les associations sportives ou les sociétés sportives peuvent recevoir des subventions publiques.* »

Au sens de l'article R.113-2 du même code, ces missions d'intérêt général concernent :

« 1° *La formation, le perfectionnement et l'insertion scolaire ou professionnelle des jeunes sportifs accueillis dans les centres de formation agréés dans les conditions prévues à l'article L. 211-4 ;*

2° *La participation de l'association ou de la société à des actions d'éducation, d'intégration ou de cohésion sociale ;*

3° *La 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. »*

Toutefois, concernant ce dernier point, le dernier alinéa de ce même article vient préciser que de telles subventions « *ne peuvent être employées pour financer les dépenses résultant de la mise en œuvre de l'article L. 332-1 [dudit code]* », relatif à la sécurité des manifestations sportives, « *ni les rémunérations versées à des entreprises soumises à la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de surveillance, de gardiennage et de transports de fonds.* »

Il est à noter que le **montant maximum global** que les associations sportives ou sociétés sportives peuvent recevoir au titre de subventions pour la réalisation de missions d'intérêt général de la part des collectivités territoriales, de leurs groupements ou des établissements publics de coopération intercommunale **est fixé à 2,3 millions d'euros pour chaque saison sportive de la discipline concernée**, conformément à l'article R.113-1 du Code du sport.

D'autre part, l'article R.113-3 dudit code dispose qu'« *à l'appui de leurs demandes de subventions, les associations sportives ou les sociétés qu'elles constituent doivent fournir les documents suivants :*

1° *Les bilans et comptes de résultat des deux derniers exercices clos ainsi que le budget prévisionnel de l'année sportive pour laquelle la subvention est sollicitée ;*

2° *Un rapport retraçant l'utilisation des subventions versées par les collectivités territoriales et leurs groupements au titre de la saison sportive précédente ;*

3° *Un document prévisionnel qui indique l'utilisation prévue des subventions demandées. »*

Le dernier alinéa de cet article précise ainsi que « **ces documents doivent être annexés à la délibération qui décide l'octroi de la subvention.** »

Par ailleurs, la délibération attribuant une subvention au profit d'une association sportive ou une société sportive doit obligatoirement préciser la saison au titre de laquelle cette subvention est accordée, selon l'article R.113-4.

En outre, aux termes de l'article R.113-5, la convention doit mentionner l'ensemble des sommes reçues des collectivités territoriales et de leurs groupements, « *y compris celles qui sont versées en application de l'article L. 113-3* », à savoir les sommes versées en exécution de contrats de prestation de services ou dont l'objet n'entre pas dans le cadre des missions d'intérêt général.

Enfin, la convention doit indiquer « *le cas échéant, qu'un représentant de la collectivité territoriale est désigné pour suivre l'utilisation des subventions accordées* ».

## **6/ Un contrôle régulier des subventions octroyées**

J'attire votre attention sur le fait que la loi prévoit un contrôle régulier de l'autorité attribuant une subvention.

D'une part, l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 susmentionnée prévoit la communication obligatoire par le bénéficiaire, à destination de la collectivité territoriale ou de l'établissement public ayant octroyé la subvention, d'un compte-rendu financier attestant de la conformité des dépenses effectuées, communiqué dans les 6 mois à compter de la fin de l'exercice pour lequel elle a été attribuée ;

D'autre part, l'article L. 612-4 du Code de commerce dispose que les associations ayant reçu plus de 153 000 € de subventions publiques en un an établissent un compte annuel, avec bilan, compte de résultat et rapport du commissaire aux comptes.

Par ailleurs, il revient à chaque collectivité territoriale ou établissement public de veiller à ce que le montant de la subvention n'ait pas excédé, dans les faits, le coût de mise en œuvre du projet, avec la possibilité pour l'organisme bénéficiaire de réaliser un excédent raisonnable.

## **7/ Sur le respect du régime des aides d'État au regard du droit de l'Union européenne**

L'attribution de subventions publiques versées au profit d'associations est susceptible d'être qualifiée d'aide d'État au sens des articles 107, paragraphe 1 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

**Je vous invite ainsi à consulter la circulaire du Premier Ministre du 29 septembre 2015 relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations , afin de prendre connaissance des détails et explications relatives aux dispositions du droit de l'Union européenne en la matière :**

<https://associations.gouv.fr/la-circulaire-du-premier-ministre-les-nouvelles-relations-entre-les-pouvoirs-publics-et-les-associations.html>

**Il conviendra que les actes portant attribution d'une telle aide, adoptés par votre collectivité ou établissement public, portent mention en visa des dispositions du droit de l'Union européenne au sein desquelles ils s'inscrivent.**

## 8/ Obligation de publicité des délibérations prises en matière d'intervention économique incombant aux communes

Je vous rappelle que, conformément à l'article L.2121-24 du Code général des collectivités territoriales, le dispositif des délibérations du conseil municipal prises en matière d'interventions économiques en application des dispositions du titre Ier du livre V de la première partie et des articles L. 2251-1 à L. 2251-5, ainsi que celui des délibérations approuvant une convention de délégation de service public, doivent faire l'objet d'une insertion dans une publication locale diffusée dans la commune.

\* \* \*

Mes services restent à votre disposition pour toutes informations ou précisions complémentaires.

Le Préfet des Alpes-Maritimes

CAR 352

Bernard GONZALEZ

## ANNEXE

### Principaux textes de référence :

- Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 modifiée, relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ;
- Décret n° 2021-1947 du 31 décembre 2021 pris pour l'application de l'article 10-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et approuvant le contrat d'engagement républicain des associations et fondations bénéficiant de subventions publiques ou d'un agrément de l'État ;
- Circulaire du Premier Ministre du 29 septembre 2015 relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations ;
- Instruction du Gouvernement du 31 décembre 2021 relative au contrôle de légalité des actes portant gravement atteinte aux principes de laïcité et de neutralité

### Ressources documentaires :

- Guide d'usage de la subvention publié sur le site internet du ministère de l'Éducation nationale, de la jeunesse et des sports.
- Annexe du décret n° 2021-1947 du 31 décembre 2021 pris pour l'application de l'article 10-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et approuvant le contrat d'engagement républicain des associations et fondations bénéficiant de subventions publiques ou d'un agrément de l'État ;
- Modèles de convention pluriannuelle d'objectifs complet (pour les subventions supérieures à 500 000€) et simplifié (pour les subventions inférieures à 500 000€) ;
- Extrait de la circulaire du Premier Ministre du 29 septembre 2015 relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations, concernant le droit de l'Union européenne relatif aux aides d'État;
- Annexe 4 de la circulaire du Premier Ministre du 29 septembre 2015 relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations.
- En matière de neutralité :
  - politique : Conseil d'État, 3ème - 8ème chambres réunies, 08/07/2020, 425926 –Légifrance  
<https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000042100810/>
  - religieuse : Conseil d'État, Assemblée, 19/07/2011, 308817,  
<https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000024390110/>
  - Conseil d'État, 3ème et 8ème sous-sections réunies, 15/02/2013,  
<https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000027111114/>