

## **Une association peut-elle assurer une prestation au bénéfice de la population d'une collectivité locale et percevoir une subvention de ce fait ? Cette relation ne doit-elle pas être réalisée dans le cadre d'un marché public ou d'une concession ?**

Les associations viennent ponctuellement au soutien de l'action des collectivités ou de leurs groupements et bénéficient en retour d'un soutien financier sous la forme d'une subvention.

Cette situation a parfois donné lieu à des interrogations, tant devant les juridictions administratives (voir par exemple [TA de Melun, ordonnance du 1er décembre 2006, n° 06-5188](#)) qu'auprès des autorités publiques, au regard des normes nationales (notamment relatives à la commande publique) et européennes (aides d'État).

Avec l'article 59 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, le législateur a contribué à la clarification de la situation en introduisant en droit français une définition explicite des subventions : le nouvel article 9-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 dispose désormais que « *constituent des subventions, au sens de la présente loi, 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* ».

De plus, les subventions telles que définies ci-dessus ont été expressément exclues du champ d'application des marchés publics (article 7 de l'ordonnance n° 2015-899 du 31 juillet 2015 relative aux marchés publics) et des contrats de concession (article 7 de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession).

L'attribution d'une subvention ne doit jamais avoir pour objet de répondre à un besoin propre exprimé au préalable par une autorité administrative et ne saurait donc, de ce fait, constituer la contrepartie d'une prestation de service individualisée. En effet, dans une telle situation (besoin propre à satisfaire, paiement d'un prix en contrepartie d'une prestation individualisée), l'autorité aurait alors l'obligation de recourir à un marché public, contrat conclu « *à titre onéreux par un ou plusieurs acheteurs [...] avec un ou plusieurs opérateurs économiques pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services* » (article 4 de l'ordonnance n° 2015-899 du 31 juillet 2015 relative aux marchés publics).

Du fait de cette ligne de partage entre l'action d'intérêt général et la prestation de service individualisée, l'association bénéficiaire d'une subvention sera toujours un partenaire de l'autorité administrative financeur, jamais son prestataire.

Quelle que soit la qualification initialement donnée à la relation entre l'autorité administrative et l'association bénéficiant d'une subvention, le juge administratif dispose de la faculté de la requalifier en marché public, voire en contrat de concession, et, le cas échéant, de tirer les conséquences du non respect des règles de publicité ou de mise en concurrence. Deux critères principaux ont été dégagés en jurisprudence (voir pour illustration complète [CAA de Nancy, 05 avril 2007, n° 04NC00406](#)).

- La relation pourrait être requalifiée s'il était avéré que la collectivité a été à l'initiative d'une action subventionnée (voir pour illustration [CE, 26 mars 2008, n° 284412](#), [CE, 06 avril 2007, n° 284736](#), [CAA de Marseille, 1er mars 2004, n° 99MA02079](#), ou, pour une application *a contrario*,

[CAA Marseille, 20 juillet 1999, n° 98MA01735](#)), qu'elle l'ait initiée ou qu'elle ait provoqué des modifications substantielles touchant la nature des activités initialement proposées ;

- Le juge administratif apprécie également l'étroitesse du lien des sommes versées avec les prestations réalisées pour éventuellement lui permettre d'identifier une rémunération individualisée dont l'existence, constituant l'onérosité du contrat, permettrait la requalification de la convention en marché public (voir [CE, 26 mars 2008, n° 284412](#), [CAA de Marseille, 1er mars 2004, n° 99MA02079](#) ou, a contrario, [CE, Sect, 6 juillet 1990, n° 88224](#)). Les indices de ce lien direct entre les sommes versées et les prestations réalisées consistent notamment dans le contrôle étroit exercé par la collectivité territoriale ([CE, 23 mai 2011, n° 342520](#)), dans le remboursement du reliquat de subvention si celle-ci n'est pas entièrement utilisée pour assurer les missions souhaitées, voire dans l'ajustement du montant de la subvention à payer en fonction des dépenses réelles du bénéficiaire ([TA de Limoges, 06 mai 2010, n° 09-00512](#) jugement confirmé par [CAA de Bordeaux, 21 juin 2011, n° 10BX01717](#)).

Le montant de la subvention ne doit pas excéder le coût de la mise en œuvre ; il est cependant possible, à la faveur de la mise en œuvre du projet, que le bénéficiaire de la subvention réalise un excédent : celui-ci, sous peine d'être repris par l'autorité publique, doit pouvoir être qualifié de raisonnable lors du contrôle de l'emploi de la subvention ([circulaire Premier ministre n° 5811/SG du 29 septembre 2015, Annexe n° 1 « Rappels sur les règles encadrant les relations financières des collectivités publiques avec les associations », page 2](#)).

L'association cocontractante d'une autorité administrative qui lui attribue une subvention ne peut invoquer le non-respect des procédures de passation des marchés publics pour, d'une part, rechercher l'annulation du contrat lui attribuant la subvention et, d'autre part, rechercher la responsabilité quasi délictuelle ou l'enrichissement sans cause de l'administration : la responsabilité administrative se trouvera limitée à la seule responsabilité contractuelle, sauf à ce que le juge n'annule le contrat en raison de son caractère illicite ou en raison d'un vice d'une particulière gravité relatif notamment aux conditions dans lesquelles les parties ont donné leur consentement ([CAA de Nantes, 12 avril 2017, n° 15NT02096](#)).

Ainsi, sous réserve du respect des finalités, des modalités de mise en œuvre des subventions et des règles européennes en la matière (non évoquées dans la présente, pour approfondir voir le titre 2 « *le droit de l'Union européenne relatif aux aides d'État* » dans l'annexe 1 à la circulaire précitée), une association peut assurer une prestation au bénéfice de la population d'une collectivité locale et percevoir une subvention de ce fait sans risquer de voir la relation requalifiée de marché public ou de contrat de concession.