

LE COURRIER DES MAIRES et des élus locaux



Les relations entre les collectivités locales et les associations

DE 1 À 15

Les aides apportées aux associations

Objet, interdictions, restitution, conventions... **p. 3**

DE 16 À 32

L'intervention dans la gestion associative

Modalités, contrôles, association transparente... **p. 7**

DE 33 À 40

L'association prestataire d'une collectivité

Conditions, formalités, «in house»... **p. 11**

DE 41 À 47

Les reprises d'activités associatives

Procédure, responsabilité de la collectivité... **p. 13**

DE 48 À 50

Elus locaux et associations spécifiques

Politiques, sportives ; formation des élus... **p. 15**



Principal actionnaire: Info Services Holding. **Société éditrice:** Groupe Moniteur SAS au capital de 333900 euros. **Siège social:** Antony Parc 2 - 10, place du Général de Gaulle - La Croix de Berny - BP 20156 - 92186 Antony Cedex. **RCS:** Nanterre 403 080 823. **Numéro de commission paritaire:** 0425 T 86402. **ISSN:** 1252-1574. **Président-directeur de la publication:** Julien Elmaleh. **Impression:** Imprimerie de Champagne, ZI Les Franchises, 52200 Langres. **Dépôt légal:** à parution.

Les références

Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019

relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique

Loi n° 2015-991 du 7 août 2015

portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi « Notre »

Loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014

relative à l'économie sociale et solidaire

Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000

relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations

Loi n° 94-665 du 4 août 1994

relative à l'emploi de la langue française

Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984

portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale

Loi n° 47-1465 du 8 août 1947

relative à certaines dispositions d'ordre financier

Décret-loi du 2 mai 1938

relatif au budget

Arrêté du 8 avril 1999

portant homologation du règlement n° 99-01 du 16 février 1999 du comité de la réglementation comptable relatif aux modalités d'établissement des comptes annuels des associations et fondations

Circulaire n° 5811-SG du 29 septembre 2015

relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations

Circulaire du 3 août 2006

portant manuel d'application du code des marchés publics (NOR: ECOM0620004C)

Les ressources

La formation des élus locaux,

rapport IGA-GAS de février 2020

Charte des engagements réciproques entre l'Etat, les collectivités territoriales et le mouvement associatif

du 14 février 2014

Lexique

Association transparente

Il n'existe pas de définition légale de l'association transparente mais ses critères ont été forgés par la jurisprudence. Une association transparente est une association qui, en raison de ses liens avec une personne publique, ne dispose en réalité d'aucune autonomie par rapport à cette dernière et en constitue un simple démembrement : elle est créée à l'initiative de cette personne publique qui lui confie une mission de service public, en contrôle son organisation et son fonctionnement et lui prodigue l'essentiel de ses ressources.

Association para-administrative

Une association est dite para-administrative lorsqu'elle entretient des liens importants avec une personne publique, pouvant dans certains cas aller jusqu'à la transparence. Elle gère une activité d'intérêt local de la compétence de cette collectivité, voire une activité de service public. Elle est en grande partie financée et administrée par la personne publique.

Commission consultative des services publics locaux (CCSPL)

Prévue à l'article L.1413-1 du CGCT, cette commission est obligatoire dans les régions, départements, communes de plus de 10 000 habitants, EPCI de plus de 50 000 hab. et syndicats mixtes comprenant au moins une commune de plus de 10 000 hab. et doit être consultée notamment sur tout projet de délégation de service public ou de création d'une régie. Elle examine les rapports annuels des délégataires. Elle est présidée par le chef de l'exécutif local et comprend des membres de l'assemblée délibérante, désignés dans le respect du principe de la représentation proportionnelle, et des représentants d'associations locales, nommés par l'assemblée délibérante.

Entrepreneur de services municipaux

Selon le juge de l'élection, l'entrepreneur de services municipaux est défini par deux indices cumulatifs : il exerce une activité régulière en lien étroit avec la collectivité dont il est ou souhaite être l'élu, tout en occupant un rôle prédominant au sein de l'entreprise. Selon l'article L.231 6° du code électoral, sont inéligibles dans la commune les entrepreneurs de services municipaux ayant exercé leurs fonctions depuis moins de six mois.

« In house »

Lorsqu'une collectivité publique exerce sur un organisme extérieur un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services et que l'essentiel de l'activité de cet organisme est exercé pour la collectivité territoriale qui le contrôle, le lien unissant les deux personnes morales est dit « in house ». Le contrat conclu entre les deux entités n'est pas soumis aux obligations de mise en concurrence.

Les relations entre les collectivités territoriales et les associations

De nombreuses mesures ont bouleversé ces dernières années les relations entre les associations et les collectivités territoriales, comme la Charte des engagements réciproques entre l'Etat, le mouvement associatif et les collectivités territoriales du 14 février 2014 et la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire définissant notamment les subventions. Plus récemment encore sont intervenues la circulaire

du 29 septembre 2015 relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations, et la loi « Notre » du 7 août 2015 mettant fin à la clause générale de compétence dans les régions et départements, tout en préservant leurs capacités à soutenir des secteurs stratégiques pour les associations, érigés en compétence partagées. Malgré les incitations au renforcement des partenariats prévues par ces récents textes, force est de constater que les

relations entre collectivités et associations sont marquées par une baisse des subventions en raison de la diminution des ressources financières locales et une prudence accrue des personnes publiques face aux nombreux risques induits. Ce 50 questions-réponses vise à clarifier ces relations au regard du nouveau cadre législatif, réglementaire et financier.

Par **Aloïs Ramel, Sonia Kanoun et Stella Flocco**,
avocats à la cour, cabinet Seban & associés

1

Existe-t-il une définition légale de la subvention ?

Oui. Mais seulement depuis la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, qui insère un article 9-1 à la loi du 12 avril 2000. Celui-ci dispose 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 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. »

2

Pour quelles raisons la création d'une telle définition a-t-elle paru nécessaire au législateur ?

Pour établir le plus clairement possible la différence entre les subventions et les marchés publics. L'absence de définition de la notion de subvention a souvent été source de difficultés à cet égard, entraînant un risque de requalification par le juge en marché public et, par voie de conséquence, d'illégalité de la subvention pour ne pas avoir respecté les règles de la commande publique. La loi s'est inspirée de la jurisprudence existante : la somme versée par une personne publique à un bénéficiaire privé en contrepartie d'une prestation visant à répondre à ses besoins est un marché public et non une subvention. La circulaire du 3 août 2006 portant manuel d'application du code des marchés publics avait déjà précisé que la subvention est identifiée si « l'initiative du projet vient de l'organisme bénéficiaire et si aucune contrepartie directe n'est attendue par la personne publique du versement de la contribution financière ».

3

Quel est l'objet des subventions ?

Les associations ne peuvent demander des subventions que pour soutenir des actions entrant dans leur objet social préalablement défini, et qui présentent un intérêt général pour les collectivités concernées, ou pour contribuer au financement global de leur activité si celle-ci présente en elle-même un intérêt local pour les collectivités.

La loi «Notre» du 7 août 2015 a toutefois annulé la capacité d'intervention des départements et régions sur ce fondement puisqu'elle a supprimé leur clause de compétence générale. Ces collectivités ne peuvent donc plus accorder de subventions que dans leurs domaines de compétence. En revanche, toutes les collectivités peuvent toujours librement subventionner des associations intervenant dans le champ des compétences partagées, justement pour permettre le maintien d'un tissu associatif dense : culture, sport et tourisme, notamment.

À NOTER

Les subventions peuvent être pécuniaires ou en nature (prêt de locaux, prise en charge des fluides, de l'électricité, etc.) et servir à l'investissement ou au fonctionnement de l'association.

4

Existe-t-il des subventions interdites « par nature » ?

Oui, quand la loi ou le juge les interdisent. C'est le cas des subventions à destination des cultes (loi du 9 décembre 1905), même lorsqu'une association cultuelle se consacre aussi à des activités à caractère social ou culturel (exception faite de l'Alsace-Moselle et des collectivités d'outre-mer). L'interdiction concerne aussi les associations ayant une activité politique (CE, 28 octobre 2002, 216706) ou syndicale (CE, 16 février 2011, 334779), sauf en ce qui concerne les structures locales d'une organisation syndicale représentative remplissant une mission d'intérêt local (art. L. 2251-3-1 du CGCT) ou les associations gérant des écoles élémentaires privées (exception faite du forfait d'externat). Une collectivité ne peut donc accorder de subventions aux groupes politiques constitués en son sein. La CAA de Nantes a récemment jugé qu'une subvention versée par une commune à l'association LGBT n'était pas illégale malgré ses prises de position politiques, dans la mesure où le versement était motivé par ses différentes activités d'intérêt local (5 octobre 2018, 18NT01408).

5

Une collectivité peut-elle refuser d'attribuer une subvention ?

Oui. L'attribution d'une subvention ne constitue pas un droit pour les associations remplissant les conditions pour l'obtenir, y compris pour celles bénéficiant déjà d'une aide depuis plusieurs années (CAA Marseille, 8 novembre 2012, 11MA01331). Le refus de la collectivité n'est pas une décision administrative individuelle refusant un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes remplissant les conditions légales pour l'obtenir, aussi n'est-il pas indispensable de motiver cette décision (CE, 10 octobre 2003, 242810).

Toutefois, le refus d'attribuer une subvention doit se faire dans le respect du principe d'égalité. Par exemple, une commune ne peut fonder le refus de laisser accéder une association sportive à un équipement sportif utilisé par une autre association sportive municipale au motif que l'une bénéficie d'un soutien financier de la ville et pas l'autre (CAA Nantes, 30 décembre 1999, 97NT00499) ou que l'une compte beaucoup moins d'adhérents que l'autre (CAA Lyon, 15 février 2011, 09LY02947).

6

Un maire peut-il refuser à une association la mise à disposition de locaux municipaux ?

Oui, mais seulement à certaines conditions :

- en cas de menace de trouble à l'ordre public, tel qu'un tapage nocturne ;
- pour un motif tiré des nécessités ou du fonctionnement du service.

Un maire ne peut, en revanche, refuser à une association cultuelle la mise à disposition d'une salle en invoquant simplement des considérations générales relatives au caractère sectaire de l'association, sans faire état d'aucune menace à l'ordre public, ni d'aucun motif tiré des nécessités de l'administration des propriétés communales ou du fonctionnement des services.

En principe, la mise à disposition d'un local communal est payante et il revient au conseil municipal de fixer les tarifs correspondants. C'est par exception que pour les locaux publics, la gratuité peut être accordée aux associations à but non lucratif ayant des activités d'intérêt général (art. L. 2125-1 du CGPPP).

7

Le pouvoir discrétionnaire dont disposent les collectivités pour attribuer ou non une subvention interdit-il la contestation des décisions de refus de subventionnement ?

Non. Le caractère discrétionnaire de la décision d'une collectivité d'accorder ou non une subvention à une association signifie que le juge administratif n'a pas la possibilité d'apprécier l'opportunité d'une telle décision. En revanche, la juridiction administrative peut, dans le cadre d'un contrôle restreint, s'assurer de la légalité de cette décision. Elle peut, ainsi, annuler une décision fondée sur des faits inexacts, une erreur de droit ou une erreur manifeste d'appréciation. Une collectivité territoriale ne peut opposer un refus définitif et général à toute demande d'aide financière (TA, Paris 26 février 1964). Elle doit examiner individuellement chaque demande et ne pas introduire de différences de traitement entre les associations, sauf si celles-ci sont justifiées par l'intérêt général ou des différences de situations objectives (CC, 12/01/02, DC 2002-455; CE, 19/7/11, 309161).

8

Une association ayant reçu une subvention d'une collectivité locale peut-elle la reverser à d'autres organismes ?

Non. Le reversement d'une subvention est strictement interdit sur le fondement de l'article L. 1611-4 du CGCT et de l'article 15 du décret-loi du 2 mai 1938. Mais il en est autrement si la collectivité qui verse la subvention autorise expressément le reversement des subventions dans la convention conclue avec l'association (article L. 1611-4 du CGCT).

Selon une réponse ministérielle, «l'interdiction de reverser tout ou partie de la subvention à une autre association s'applique [...] aux subventions versées par des collectivités, sauf accord formel de celles-ci. L'article 2 modifié de la loi du 8 août 1947 [...] précise notamment que l'exercice [des] droits de vérification et de contrôle reste limité à l'utilisation de ces subventions dont la destination doit demeurer conforme au but pour lequel elles ont été consenties» (JO, 2 novembre 1998).

9

Une collectivité ayant attribué une subvention à une association peut-elle en obtenir la restitution totale ou partielle ?

La répétition des concours accordés peut être exigée lorsque l'association n'a pas respecté les conditions mises à son octroi, qu'elles soient fixées par la personne publique dans sa décision d'octroi, découlent de la convention signée avec l'association, ou résultent implicitement, mais nécessairement, de l'objet même de la subvention (CE, 5 juillet 2010, 308915; CAA Bordeaux, 6 mai 2014, 12BX02248). La répétition des concours accordés peut être exigée lorsque l'association n'a pas communiqué ses comptes à la collectivité publique lui ayant consenti l'aide, dans les six mois de la clôture de l'exercice au titre duquel la subvention a été allouée et si la subvention était affectée à un emploi particulier, si le compte rendu financier de l'emploi de la subvention n'a pas été fourni.

À NOTER

La restitution de la subvention peut aussi être exigée lorsque l'association bénéficiaire ne respecte pas les obligations d'emploi de la langue française (loi du 4 août 1994, article 15).

10

Une collectivité peut-elle retirer une subvention qu'elle a accordée ?

La décision ayant pour objet l'attribution d'une subvention est une décision qui crée des droits au profit de son bénéficiaire (par exemple CE, 6 novembre 2002, Mme Soulier c/ commune de Castries, n° 223041). Elle ne peut ainsi faire l'objet d'un retrait ou d'une abrogation qu'aux conditions précises posées par la loi et la jurisprudence, c'est-à-dire à seulement deux conditions :
– son illégalité: il s'agit de remédier pour l'administration à une illégalité qu'elle n'a pas décelée au moment de l'édition de l'acte;

– l'intervention dans un délai de quatre mois courant à compter de la prise de cette décision.

Toutefois, une aide peut être retirée à tout moment par l'administration si son bénéficiaire n'a pas respecté les conditions posées pour en disposer, ainsi que le précise l'article L. 242-2 2° du CRPA, reprenant une solution jurisprudentielle (CE, 5 juillet 2010, CCI de l'Indre, n° 308615).

11

La signature d'une convention de subventionnement est-elle obligatoire ?

Oui, pour toute subvention d'un montant annuel supérieur à 23 000 euros. La convention doit préciser l'objet, le montant, les modalités de versement et les conditions d'utilisation de la subvention (art. 10 de la loi du 12 avril 2000). D'autres dispositions spécifiques prévoient la conclusion obligatoire de conventions de subventionnement, que ce soit en matière sportive (code du sport, art. L. 113-2), d'enseignement privé du second degré sous contrat (art. L. 442-7 code de l'éducation), de spectacles vivants (ordonnance 45-2339 du 13 octobre 1945, art. 1-2), de cinéma d'art et d'essai (art. L. 2251-4 CGCT), ou de création ou de maintien d'un service nécessaire à la satisfaction des besoins de la population dans certaines zones, lorsque l'initiative privée est défaillante (art. L. 2251-3 CGCT).

Le contrat peut être administratif s'il investit l'association d'une mission de service public, s'il comporte des clauses exorbitantes du droit commun ou s'il emporte occupation du domaine public. Il est sinon de nature privée.

12

Pour quelles raisons une association et une collectivité signeraient-elles une convention pluriannuelle et d'objectifs ?

Parce que le recours à des telles conventions est de nature à sécuriser l'attribution de subventions. En effet, grâce à la convention pluriannuelle d'objectifs, la collectivité qui la souscrit prend l'engagement d'un financement dans la durée, de sorte que l'association qui bénéficie de celui-ci ne risque pas d'être tenue, le cas échéant, d'interrompre l'accomplissement de ses missions d'intérêt général.

Elle impose, en contrepartie des obligations aux associations : fournir annuellement le compte rendu financier correspondant à chaque projet, action ou programme d'action ; procéder à l'évaluation des conditions de réalisation des projets ou des actions pour lesquels l'administration apporte son concours ; adopter un cadre budgétaire et comptable conforme aux modalités d'établissement des comptes annuels des associations et fondations (règlement n°99-01 du 16 février 1999 du comité de la réglementation comptable).

13

Quels sont les moyens de contrôle d'une collectivité sur une association subventionnée ?

Outre la convention devant être conclue entre la collectivité et l'association bénéficiant d'une subvention supérieure à 23 000 € par an, d'autres mécanismes de contrôle existent.

Ainsi, lorsque la subvention est affectée à une dépense déterminée, l'association doit produire un compte rendu financier qui atteste de la conformité de son emploi dans les six mois suivant la fin de l'exercice pour lequel elle a été attribuée (article 10, loi 12 avril 2000).

L'article L. 1611-4 du CGCT prévoit également que l'association subventionnée peut à tout moment être soumise au contrôle des délégués de la collectivité et qu'elle est tenue de fournir une copie certifiée de ses budget et compte de l'exercice écoulé, ainsi que tout document faisant connaître les résultats de son activité.

À NOTER

L'association est tenue de désigner un commissaire aux comptes lorsqu'elle reçoit plus de 153 000 € de subvention.

14

La collectivité peut-elle voir sa responsabilité pénale engagée en cas de défaut de contrôle de l'association subventionnée ?

Le code pénal réprime le fait pour un agent ou un élu de détourner, par une négligence fautive, des fonds publics ou privés qui lui ont été remis en raison de ses fonctions ou de sa mission (CP, 432-16). Ce délit peut trouver à s'appliquer à l'agent ou élu qui, par un défaut de contrôle, rend possible le détournement par l'association des fonds qui lui ont été alloués par la collectivité dans le cadre du subventionnement de ses activités.

L'acte de détournement peut alors consister dans une utilisation de la subvention à des fins étrangères à celles prévues lors de son octroi et, le cas échéant, stipulées à la convention de subventionnement, telle par exemple qu'une rétrocession de la subvention à une autre association en méconnaissance des dispositions de l'article L. 1611-4 alinéa 3 du CGCT.

15

Quels comportements peuvent être adoptés par la collectivité pour éviter tout risque de détournement de fonds ?

La personne mise en cause à ce titre pourra s'exonérer de sa responsabilité pénale en établissant qu'elle a accompli toutes les diligences pour s'assurer de l'utilisation des subventions dans un but conforme à celui ayant présidé à leur octroi. Par exemple, l'élu devra s'assurer que l'association subventionnée a bien transmis à la collectivité les documents comptables et financiers énumérés par la loi.

D'une façon générale, il appartient tout particulièrement au maire (ou président), à l'adjoint (ou vice-président) et aux élus représentant la collectivité au sein de l'association de procéder à tous les contrôles, observations et vérifications en leur pouvoir en cas d'opacité de la gestion de l'organisme subventionné. Toute reconduction de subvention à une association ne respectant pas les exigences minimales de transparence devra être proscrite.

16

Selon quelles modalités une collectivité peut-elle intervenir dans la gestion d'une association ?

Une collectivité territoriale peut d'abord créer une association. Cela ne va pas nécessairement de soi dès lors qu'il s'agit, pour une personne publique, de créer une personne privée, le plus souvent pour lui déléguer la gestion d'une mission de service public. Cela est néanmoins possible. Il convient alors de respecter les règles de la commande publique et de prendre des précautions pour éviter la qualification d'**association transparente** ².

Il est aussi possible pour l'administration d'intervenir dans la gestion d'une association dont elle ne serait pas à l'origine en disposant de membres au sein des organes décisionnels de la structure. Elle peut encore, de l'extérieur, exercer un droit de regard sur l'organisation d'une association, en raison de l'intérêt général qui s'attache à son activité et de l'importance que celle-ci revêt pour la collectivité (CE, 6 avril 2007, commune d'Aix-en-Provence).

17

Dans quelles situations une collectivité est-elle amenée à intervenir dans la gestion d'une association ?

L'intervention de la collectivité territoriale vise à contrôler, à des degrés variables, la gestion de l'activité exercée par la structure. Celle-ci pourra être une simple activité d'intérêt général prise en charge par et à l'initiative de l'association, mais qui revêt une certaine importance aux yeux de l'administration, voire une mission de service public dont la collectivité territoriale a, le cas échéant conjointement avec d'autres personnes publiques, la charge. Dans ce dernier cas, les différentes collectivités compétentes peuvent se regrouper au sein d'une association pour assurer une gestion commune dudit service public. L'administration n'est néanmoins pas amenée à intervenir dans la gestion de toutes les associations auxquelles elle délègue l'exercice d'une mission de service public. Cela sera plus souvent le cas lorsqu'elle est à l'initiative de la création de la structure.

18

L'intervention dans la gestion associative entraîne-t-elle un risque financier pour la collectivité ?

Les procédures de sauvegarde, de redressement et de liquidation judiciaires prévues par le code du commerce sont applicables aux associations.

Dans ce cadre, la responsabilité des dirigeants associatifs, de droit ou de fait, peut être recherchée sur le fondement de la faute de gestion, selon l'action dite de comblement de passif. Le juge administratif, dans la même logique, admet la responsabilité financière de la collectivité territoriale dirigeant l'association. Or, une collectivité territoriale et/ou ses représentants au sein de l'association peuvent être qualifiés de dirigeants, de fait ou de droit, de ladite association et ainsi être amenés à devoir, à tout le moins, contribuer au paiement de son insuffisance d'actif (CE, commune de Toulon, 23 décembre 2010, n° 317035). Cette solution s'inspire de l'action en comblement de passif tout en l'adaptant aux principes jurisprudentiels d'engagement de la responsabilité des personnes publiques.

19

Qu'est-ce qu'une association transparente et comment est-elle identifiable ?

Une association transparente est une association qui, en raison de ses liens avec une personne publique, ne dispose en réalité d'aucune autonomie par rapport à cette dernière et en constitue un simple démembrement.

Le Conseil d'Etat a posé quatre critères cumulatifs pour identifier une telle structure. Ainsi, une association peut être qualifiée de transparente lorsqu'elle est créée à l'initiative d'une personne publique, qu'il lui est confiée une mission de service public, que son organisation et son fonctionnement sont contrôlés par cette personne publique et que l'essentiel, c'est-à-dire plus de la moitié, de ses ressources provient de subventions de cette même personne publique (CE, 21 mars 2007, commune de Boulogne-Billancourt).

Au travers de l'ensemble de ces critères, le juge administratif cherche à déterminer si l'administration exerce ou non la direction effective de l'association.

20

Comment s'apprécie le degré de contrôle opéré par la collectivité sur l'organisation et le fonctionnement de l'association ?

Le degré de contrôle exercé par l'administration sur l'association se traduit principalement par la présence de membres de la collectivité dans les organes de direction de l'association, et par l'influence dont la personne publique dispose dans la désignation des dirigeants.

Est également pris en compte le fonctionnement réel et autonome des organes de l'association, lesquels doivent se réunir régulièrement et avoir un réel pouvoir décisionnel pour échapper à la qualification de transparence.

Le juge tient encore compte du contrôle financier exercé par la personne publique sur l'association, qui se matérialise notamment par l'examen régulier de la comptabilité et des documents financiers de la structure.

Enfin, le juge s'intéresse à tous les moyens de fonctionnement mis à disposition de l'association par la personne publique, et notamment la mise à disposition gratuite de locaux ou d'agents.

21

Est-ce qu'une association faisant l'objet d'un contrôle conjoint de plusieurs collectivités peut être considérée comme transparente ?

On a longtemps pensé qu'une association ne pouvait être reconnue comme transparente qu'à l'égard d'une seule collectivité, celle exerçant un contrôle prépondérant sur son fonctionnement et son financement. Mais un arrêt récent du tribunal des conflits semble admettre qu'un contrôle conjoint de plusieurs collectivités (sans qu'aucune en particulier n'exerce un contrôle déterminant) pouvait également être à l'origine de la transparence d'une association (TC, 6 juillet 2020, C4191). Si cette décision était confirmée, cela aurait des conséquences pour nombre d'associations dont sont membres plusieurs collectivités. Le juge aurait alors des difficultés concrètes à résoudre : quelle est la collectivité agissant à travers l'association, comment se répartissent les responsabilités entre les collectivités membres, quelle est la collectivité réputée employer les salariés de l'association transparente, etc.

22

Qu'est-ce que la gestion de fait et quels sont les risques administratifs associés ?

La gestion de fait se définit comme le maniement de fonds publics par une personne n'ayant pas l'habilitation pour ce faire, et qui sera donc qualifiée de « comptable de fait ». Elle s'applique à toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public ou sans autorisation, s'immisce dans le maniement de deniers publics.

Dans le cas d'une association transparente, les fonds maniés demeurent, du fait de la transparence de l'organisme, des fonds publics appartenant à l'administration. En pratique, cela concerne notamment les subventions perçues par l'association. Celles-ci peuvent être requalifiées comme des deniers publics, et leur utilisation considérée comme constituant un maniement irrégulier de fonds publics, tombant sous la qualification de gestion de fait.

Dès lors, les personnes qui ont manié ces fonds pourront être déclarées « comptables de fait » de ces sommes.

23**Quel risque pénal pèse sur les dirigeants associatifs en cas de transparence ?**

Les dirigeants d'une association transparente pourraient se voir reprocher le délit d'usurpation des fonctions de comptable public, défini comme « le fait, par toute personne agissant sans titre, de s'immiscer dans l'exercice d'une fonction publique en accomplissant l'un des actes réservés au titulaire de cette fonction » (code pénal, 433-12). Est seul constitutif d'un fait d'immixtion l'accomplissement d'un acte réservé par la loi aux titulaires de la fonction dont il s'agit. L'infraction suppose évidemment que le coupable ait agi volontairement, en sachant qu'il n'avait aucun titre et qu'il s'ingérait dans l'exercice des fonctions du comptable public. En revanche, l'erreur de fait commise par le prévenu peut l'exonérer de toute responsabilité pénale : il en irait ainsi d'une personne qui aurait cru, de bonne foi, avoir été régulièrement investi de la fonction qu'on lui reproche d'avoir usurpée.

24**Quelles sont les possibles conséquences pénales de la transparence de l'association sur les contrats qu'elle conclut ?**

Lorsqu'une association est créée à l'initiative d'une personne publique qui en contrôle l'organisation et le fonctionnement et lui procure l'essentiel de ses ressources, le juge pénal est compétent pour qualifier cette personne privée d'association transparente et en déduire que les contrats qu'elle conclut pour l'exécution de la mission qui lui est confiée ou pour ses besoins de fonctionnement sont des contrats administratifs soumis au code de la commande publique (Crim. 7 novembre 2012, n° de pourvoi 11-82961). A défaut de respect des règles de publicité et de mise en concurrence par une association transparente, le délit dit de favoritisme pourrait être caractérisé à l'encontre de toute personne ayant le pouvoir d'intervenir dans la procédure de marchés publics. Une telle association étant en principe dirigée par un représentant de la collectivité la contrôlant, ce risque pèse le plus souvent sur un élu de celle-ci.

25**La qualification d'association transparente implique-t-elle un transfert de sa responsabilité à l'égard des tiers vers la collectivité ?**


Oui. En principe, une association, même lorsqu'elle est investie d'une mission de service public par l'administration, engage sa responsabilité à l'égard des tiers selon le droit commun, c'est-à-dire selon les règles fixées par le code civil. Néanmoins, lorsque l'association est transparente, elle est assimilée à un service de la collectivité publique. Dès lors, un transfert de responsabilité s'opère, laquelle sera de droit public et relèvera du juge administratif. A ce titre, il est notamment possible pour un créancier de l'association de solliciter le paiement de la somme directement auprès de la collectivité territoriale. Une société prestataire d'une association transparente est ainsi fondée à demander auprès de la collectivité la contrôlant le paiement des factures restées en souffrance à la suite de la liquidation de l'association (CE, commune de Boulogne-Billancourt, précité).

26**Quelles sont les obligations d'une collectivité territoriale à l'égard du personnel d'une association transparente ?**

En cas de cessation de l'activité, la collectivité territoriale est tenue de reprendre les salariés d'une association transparente. En effet, elle est réputée avoir conclu elle-même les contrats de l'association, dont les contrats de travail. S'agissant des modalités de la reprise, le caractère applicable de l'article L. 1224-3 du code du travail pouvant dans cette hypothèse particulière faire débat puisque la collectivité est considérée comme ayant toujours été le véritable employeur, celle-ci pourrait paradoxalement ne pas pouvoir proposer des CDI aux salariés de l'association qui en bénéficiaient, puisque les possibilités ouvertes aux collectivités sont, en la matière, très strictement encadrées. Quoi qu'il en soit, dans l'hypothèse où l'activité concerne un service public administratif, le contrat devra être un contrat de droit public.

27

Quel est l'impact de la définition du conflit d'intérêts sur les relations entre collectivités et associations ?

L'article 2 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique a défini le conflit d'intérêts comme « toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction ». Celui-ci recouvre donc un grand nombre de situations dont celles dans lesquelles est seule identifiée l'apparence de la partialité du décideur du fait d'une interférence d'intérêts. Elle incite donc à la plus grande vigilance dans le cas d'élus participant à la direction d'une association. Si la HATVP classe parmi les intérêts publics les situations dans lesquelles un élu siège ès qualités dans une **association para-administrative** , la définition concerne également le cumul d'intérêts publics. Néanmoins, l'appartenance d'un élu à une association, fût-elle en lien avec la collectivité dont il est le représentant, n'est pas, en soi, proscrite.

28

Le cumul de fonctions d'un élu au sein d'une collectivité et d'une association recouvre-t-il un risque pénal ?

Si un élu peut légalement cumuler des fonctions électives et être membre – dirigeant ou non – d'une association, il peut exister un risque de conflit d'intérêts, voire de prise illégale d'intérêts en cas de liens opérationnels ou de contrôle entre ces deux entités. En effet, le délit de prise illégale d'intérêts réprime « le fait [...] de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement » (code pénal, 432-12). Ainsi, toute opération conclue avec cette association comme toute participation, directe ou indirecte, au processus de contractualisation ou de paiement avec elle, pourra consommer le délit. Il en va ainsi de la participation de l'élu concerné au vote de la subvention municipale.

29

La présidence désintéressée d'une association para-administrative peut-elle constituer un « intérêt » au sens de l'article 432-12 du code pénal ?

Oui. Dans une affaire devenue emblématique, quatre élus municipaux – le maire, deux adjoints au maire et un conseiller municipal – ont été condamnés du chef du délit de prise illégale d'intérêts en raison de leur participation aux délibérations et aux votes attribuant des subventions à diverses associations, parmi lesquelles des associations municipales ou intercommunales qu'ils présidaient ès qualités, en vertu des statuts de ces entités, et alors même qu'ils ne percevaient aucune rémunération au titre de leur fonction associative. La chambre criminelle de la Cour de cassation a confirmé l'arrêt d'appel ayant estimé que l'infraction était constituée à l'encontre des prévenus, peu importe qu'ils n'en aient retiré aucun profit personnel ou qu'il n'y en ait eu aucun pour la collectivité (Crim. 22 octobre 2008, n° 08-82.068).

30

La légalité des délibérations de la collectivité visant une association est-elle menacée lorsqu'un élu local siégeant au sein de cette dernière y prend part ?

Oui. L'élu serait en effet probablement qualifié de conseiller intéressé (art. L. 2131-11 du CGCT) entraînant par là l'illégalité de la délibération. Le juge administratif a retenu jusqu'ici une conception subjective de l'intéressement au sens de ces dispositions, en recherchant si l'élu concerné avait exercé une influence effective sur le sens de la décision et si son intérêt était distinct de celui de la généralité des habitants, contrairement au juge pénal lorsqu'il se prononce sur l'application du délit de prise illégale d'intérêts.

La nouvelle définition du conflit d'intérêts par la loi du 11 octobre 2013, qui recouvre les situations de simple apparence d'interférence entre les intérêts, va peut-être conduire le juge administratif à adopter une position plus objective et moins pragmatique sur la question à l'avenir.

31**Quels sont les moyens pour un élu local de se prémunir du risque de conflit d'intérêts et de prise illégale d'intérêts ?**

L'élu n'aura d'autre choix que de s'abstenir totalement de toute participation au vote des délibérations de l'organe délibérant de la collectivité concernant l'association dont il est membre. Il doit même quitter la salle du conseil lors des débats et du vote, sa seule présence pouvant être considérée comme ayant une influence sur l'orientation de ce dernier.

Plus largement, cet élu devra s'abstenir de préparer ou d'élaborer toutes décisions en lien avec l'association qu'il dirige. Lorsqu'il exerce des fonctions exécutives, il doit ainsi faire l'objet d'un arrêté de déport au sens de la loi du 11 octobre 2013 pour éviter d'avoir à traiter de questions en lien avec cette association. Une autre solution consiste à réduire ses pouvoirs au sein de l'association (dans le cas où il y représente la collectivité) en ne lui conférant pas de voix délibérative mais un simple rôle d'observation et de contrôle.

32**Existe-t-il une exemption légale au risque de conflit d'intérêts concernant les relations collectivités-associations à l'image des SEM ou SPL ?**

Non. Si l'article L. 1524-5 du CGCT prévoit que les élus locaux mandataires des collectivités au sein du conseil d'administration ou de surveillance des sociétés d'économie mixte (SEM) et sociétés publiques locales (SPL) ne sont pas considérés comme étant intéressés à l'affaire lorsque la collectivité délibère sur ses relations avec la SEM, aucune disposition similaire n'existe dans le cas des associations. Au demeurant, cet article est protecteur de la légalité de la délibération mais pas nécessairement de l'élu, qui semble toujours encourir le délit de prise illégale d'intérêts.

À NOTER

Le même article protège les élus mandataires des collectivités étant administrateurs des SEM (ou SPL) de l'application de la notion d'entrepreneur des services municipaux, départementaux ou régionaux et qu'une telle protection, de nouveau, n'existe pas dans le cas des associations.

33**Une association peut-elle effectuer des prestations pour le compte d'une collectivité territoriale ?**

Oui, une association peut tout à fait être le prestataire – pour des travaux, des fournitures, des services, etc. – d'une collectivité territoriale. En effet, il n'existe aucune norme juridique interdisant à une association de se porter candidate à un marché de la commande publique.

Dans cette hypothèse, l'initiative du projet vient de la collectivité territoriale et non de l'association, qui répond seulement à un besoin exprimé par la personne publique. Ici, les sommes perçues par l'association ne constituent pas une subvention mais bien une somme versée en contrepartie des prestations effectuées par l'association pour le compte de la collectivité territoriale (CE, 26 mars 2008, 284412 ; CE, 23 mai 2011, 342520).

Dans les faits, cette situation présente toutefois des risques car il arrive que la collectivité confie une prestation à une association qui lui est proche sans respecter les formalités de mise en concurrence obligatoires.

34**Une association gérant un service public et bénéficiant à ce titre de subventions d'une collectivité agit-elle nécessairement comme son prestataire ?**

Non. Dans l'arrêt concernant la commune d'Aix-en-Provence (CE, 6 avril 2007, 284736) le Conseil d'Etat estime que, dans différentes hypothèses, une association peut gérer une mission de service public et bénéficière, à ce titre, de subventions, sans pour autant être titulaire d'un contrat de délégation de service public (DSP). Il considère que l'activité exercée par une personne privée, dont elle a pris l'initiative, qu'elle exerce sous sa responsabilité et dont elle détermine le contenu, peut avoir le caractère d'un service public dès lors qu'en raison de l'intérêt général qu'elle représente pour une personne publique, celle-ci a un droit de regard sur son organisation et lui accorde des financements. Pour autant, le Conseil d'Etat juge que la personne privée n'est pas prestataire de la personne publique et peut donc exercer sa mission de service public en dehors de l'exécution d'un contrat de DSP.

35

Une convention d'objectifs et de moyens est-elle susceptible d'être requalifiée en contrat de la commande publique ?

Oui. Dès lors qu'à travers une telle convention, la collectivité entend confier une véritable mission à l'association et lui imposer des obligations quant à l'organisation de celle-ci, l'initiative du projet relève d'une « commande » publique. Dans cette hypothèse, il existe un risque que la COM soit requalifiée en marché public ou DSP passée sans publicité ni mise en concurrence. La convention et la délibération l'autorisant encourent alors l'annulation devant le juge administratif. C'était l'enjeu de la convention conclue entre la ville de Paris et l'association Paris Jean-Bouin pour l'exploitation du stade éponyme. Prenant le contre-pied de la CAA de Paris, le Conseil d'Etat a estimé que la convention ne traduisait pas l'organisation par la ville de Paris d'un service public et n'était donc pas requalifiable en DSP, mais en simple convention d'occupation domaniale (CE sect., 3/12/2010, n° 338272).

36

Dans quelles conditions une association peut-elle se voir attribuer des prestations pour le compte d'une collectivité ?

Une collectivité territoriale est un pouvoir adjudicateur au sens des règles de la commande publique. Dès lors qu'elle souhaite avoir recours à un tiers pour satisfaire ses besoins, elle doit, au-delà d'un certain montant, mettre en œuvre une procédure de publicité et de mise en concurrence. Ainsi, en principe, une association ne peut devenir prestataire d'une collectivité qu'après avoir été désignée attributaire du contrat à l'issue d'une telle procédure, dans le respect des règles du code de la commande publique. A l'inverse, toute prestation de service commandée par une collectivité à une association ne respectant pas le code encourra l'annulation par le juge administratif. En pratique, cette situation est courante. Il arrive souvent qu'une collectivité demande, par exemple, à une association culturelle d'organiser un festival annuel respectant un cahier des charges précis qu'elle définit, en contrepartie du versement d'une subvention.


37

Si les formalités de mise en concurrence ne sont pas respectées, quelles sont les conséquences possibles au plan pénal ?

L'article 432-14 du code pénal réprime le délit de favoritisme défini comme « le fait [...] de procurer ou de tenter de procurer à autrui un avantage injustifié par un acte contraire aux dispositions législatives ou réglementaires ayant pour objet de garantir la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les marchés publics et les contrats de concession ». Les atteintes à la concurrence peuvent ainsi consister dans la fourniture d'informations privilégiées, provenir du non-respect du seuil à partir duquel les collectivités publiques doivent procéder par voie d'un marché (« pratique du saucissonnage »), ou consister dans l'insertion de clauses techniques « sur mesure » au cahier des charges. Il est donc essentiel que les agents ou élus de la collectivité participant à la désignation d'une association – a fortiori s'ils y exercent des fonctions de direction – respectent les règles de mise en concurrence.

38

Une association prestataire peut-elle bénéficier de l'exception in house ?

Oui. Une association peut se voir attribuer directement, c'est-à-dire sans mise en œuvre préalable d'une procédure de publicité et de mise en concurrence, un marché public ou un contrat de concession si elle entre dans le champ de l'exception **in house** , c'est-à-dire si :

- la collectivité territoriale exerce sur l'association un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services ; cette condition est réputée remplie si le pouvoir adjudicateur exerce une influence décisive à la fois sur les objectifs stratégiques et sur les décisions importantes de l'association ;
- elle réalise plus de 80 % de son activité pour la collectivité ou pour des structures contrôlées par la collectivité ;
- elle ne comporte pas de participation de capitaux privés, ou à tout le moins sans capacité de contrôle ou de blocage.

39

Quel est le risque, pour un élu municipal, d'exercer des fonctions au sein d'une association prestataire de la collectivité ?

Outre les problématiques de conflit d'intérêts abordées précédemment, l'élu risque d'être qualifié d'**entrepreneur de services municipaux** ² (art. L. 231 6° du code électoral), dès lors qu'il occupe de manière régulière des fonctions lui donnant un « rôle prédominant » (CE, 11 mars 2009, 318249) au sein d'une association qui assure des missions en lien étroit avec les missions de service public de la collectivité territoriale au sein de laquelle il est élu ou souhaite se faire élire. Une telle qualification entraîne l'inéligibilité dans le ressort de la commune où l'association exerce son activité. Concrètement, les conseillers municipaux en exercice sont déclarés démissionnaires d'office par le préfet. Notons qu'il s'agit d'une simple incompatibilité pour les conseillers départementaux et régionaux. Ainsi, un dirigeant associatif ne peut être élu local dès lors que son association rend des prestations de services régulières pour la collectivité.

40

Un élu local par ailleurs parlementaire peut-il exercer des fonctions au sein d'une association prestataire de la collectivité ?

Il n'existe pas d'interdiction expresse, pour un parlementaire, d'exercer des fonctions au sein d'une association. En revanche, l'exercice de fonctions exécutives (présidence, direction générale) au sein d'une telle structure peut se révéler incompatible avec la détention d'un mandat parlementaire dès lors que l'association prestataire de la collectivité territoriale exerce principalement son activité pour le compte ou sous le contrôle de celle-ci (art. L.O. 146 3° du code électoral) ou qu'elle bénéficie d'avantages (tels que des subventions) octroyés par la collectivité qui ne découleraient pas de l'application automatique d'une législation ou d'une réglementation générale (article L.O. 146 1° du code électoral). Les nouveaux cas d'incompatibilités parlementaires entrées récemment en vigueur n'ont pas fait évoluer la situation des dirigeants associatifs de ce point de vue.

41

Une collectivité territoriale peut-elle toujours reprendre l'activité d'une association ?

La reprise d'une activité signifie que la collectivité territoriale décide de gérer elle-même cette activité en régie. Trois catégories de régies existent : la régie directe, qui constitue un service de l'administration, la régie autonome, dotée d'une autonomie financière, et la régie personnalisée, dotée d'une personnalité morale et d'une autonomie financière. Lorsque l'activité de l'association consiste à gérer une mission de service public déléguée, la collectivité territoriale est toujours libre de reprendre ladite activité en application du principe de la liberté de choix du mode de gestion des services publics dont elle a la charge. En revanche, lorsque l'association gère, sur son initiative propre, une simple activité d'intérêt général, une « reprise » de ladite activité par une collectivité territoriale apparaît alors conditionnée à l'accord préalable de l'association concernée.

42

Quelle procédure la collectivité doit-elle suivre pour reprendre l'activité d'une association ?

Dans tous les cas, la collectivité devra consulter le comité technique (art. 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984) puis délibérer sur le principe de la reprise en régie. Pour une régie autonome ou personnalisée, la consultation préalable de la **Commission consultative des services publics locaux** ² est requise lorsqu'une telle commission a été mise en place à titre obligatoire ou facultatif (art. L. 1413-1 du CGCT). Il convient en outre, une fois le principe de la reprise acté, de voter la création de la régie, d'adopter ses statuts et de fixer le montant de sa dotation initiale (art. R. 2221-1 du CGCT). La collectivité est par ailleurs tenue à une obligation de reprise des salariés de l'association dans les conditions fixées par les articles L. 1224-1 et suivants du code du travail. Le contrat proposé est de droit public ou de droit privé, selon que le service public repris est administratif ou industriel et commercial.

43

Quelle procédure l'association dont l'activité est reprise par une collectivité doit-elle suivre ?

La procédure à suivre par l'association, en parallèle de celle suivie par la collectivité territoriale, dépend de son objet statutaire.

Si l'activité concernée par la reprise est précisément identifiée dans ses statuts, il conviendra de procéder à une modification de ceux-ci afin de supprimer cette référence. S'il s'agit de son unique objet, il y aura alors lieu de procéder à sa dissolution sans que cela constitue pour autant une obligation. Sa dissolution peut aussi être constatée de plein droit pour défaut d'objet.

A l'inverse, si l'objet de l'association est défini largement et que cette définition recoupe diverses activités de l'association, la reprise pourra être effectuée sans qu'il soit nécessaire de procéder à une quelconque modification.

44

Une association peut-elle mettre en cause la responsabilité de la collectivité qui décide de reprendre son activité ?

Si l'activité est exercée par l'association en vertu d'un contrat conclu avec l'administration, cette dernière peut engager sa responsabilité contractuelle si elle ne respecte pas les termes de la convention, et notamment sa durée.

Si aucune convention ne lie l'administration et l'association, la première peut engager sa responsabilité pour faute si elle procède à la reprise d'une activité d'intérêt général initiée par une association sans l'accord de cette dernière.

Dans tous les cas, lorsque la reprise concerne une mission de service public, la décision de reprise d'activité ne peut, à elle seule, être fautive, dès lors que l'administration choisit librement le mode de gestion de ses services publics. Une reprise motivée par des considérations d'intérêt général ne fait pas en soi obstacle au versement d'indemnités à l'association.

45

La reprise d'activités associatives par une collectivité peut-elle entraîner un risque pénal ?

Les dirigeants d'une association ayant validé la cession d'activités à une collectivité pourraient être poursuivis pour avoir détourné celles-ci au préjudice de la personne morale elle-même, a fortiori s'ils exercent des fonctions au sein de la collectivité. En effet, si cette cession a pour conséquence de vider l'association de sa substance et ainsi contribuer à sa disparition, un délit d'abus de confiance pourrait être reproché à l'encontre de ses dirigeants. La collectivité reprenneuse d'activités encourrait le reproche de complicité et/ou de recel d'abus de confiance. En outre, et en cas de mauvaise santé financière de l'association, une telle décision de la direction de l'association pourrait être analysée par un juge pénal comme un délit de banqueroute par détournement d'actif. Là encore, la collectivité pourrait être inquiétée au titre d'une complicité et/ou d'un recel.

46

Une collectivité peut-elle librement apporter son soutien à une association para-administrative en difficulté ?

En principe, une collectivité ne peut soutenir une association que si son activité procède d'un intérêt local. Il s'ensuit qu'une association dissoute (ou qui n'est plus en mesure d'exercer son activité) ne peut recevoir de subvention pour les besoins de sa liquidation. Par exception, néanmoins, le Conseil d'Etat peut reconnaître un intérêt général pour une collectivité à combler le passif d'une association dissoute, lorsqu'il existe un lien très fort entre les deux personnes, confinant à l'hypothèse de la transparence de l'association. Dans sa décision du 4 août 2006 (n° 271964), le CE justifie cette position par le fait que l'association culturelle en cause avait pour dirigeants des membres du conseil municipal, que son siège était à la mairie, qu'elle était dépourvue de personnel salarié, qu'elle fonctionnait grâce aux subventions de la commune et, enfin, par le fait que la commune a rapidement décidé sa dissolution et la reprise en régie du service d'animation culturelle.

47

Si une collectivité apporte malgré tout son soutien à une telle association, quels sont les potentiels risques pénaux associés ?

Dans la mesure où une collectivité apporte un soutien financier à une association qu'elle sait en difficulté, elle doit être très prudente au risque de se voir reprocher un délit de détournement de fonds, défini par les dispositions de l'article 432-15 du code pénal comme « le fait [...] de détruire, détourner ou soustraire un acte ou un titre, ou des fonds publics ou privés, ou effets, pièces ou titres en tenant lieu, ou tout autre objet qui lui a été remis en raison de ses fonctions ou de sa mission ». Il pourrait en effet être reproché à la collectivité une mauvaise utilisation des fonds publics. C'est pourquoi il importe que, dans pareille situation, la collectivité apprécie le montant des subventions à allouer à l'association, soumette le projet de subventionnement au conseil municipal et contrôle régulièrement l'utilisation des fonds versés.

48

Les collectivités locales peuvent-elles subventionner les partis politiques ?

Non. Il a été précédemment exposé que les collectivités locales ont l'interdiction de subventionner les associations ayant une activité politique. Quand bien même une collectivité aurait l'ambition de le faire, elle ne le pourrait techniquement pas. Les partis politiques doivent assurer leur financement par l'intermédiaire d'un mandataire financier, qui peut être une personne physique ou une association de financement dédiée. Cette association doit obligatoirement être agréée par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, son unique objet devant être le financement d'un parti. Elle ne peut recevoir de dons que de personnes physiques identifiées, et non de personnes morales, à l'exception des partis ou groupements politiques. En revanche, les élus personnes physiques peuvent verser des cotisations à ces associations à titre personnel, étant précisé qu'elles ne sont pas prises en compte dans le plafond de 7 500 euros annuels qui peuvent être alloués par donateur à un parti politique.

49

Quelles sont les marges de manœuvre d'intervention financière des collectivités dans le secteur sportif ?

Le subventionnement des associations et sociétés sportives est prévu par le code du sport, conformément au droit européen. Cela vise à encadrer et contrôler le financement public en faveur du sport professionnel. Ainsi, le subventionnement a lieu par saison sportive, il est limité à 2,3 millions d'euros toutes collectivités confondues par saison, et doit viser certaines missions d'intérêt général spécifiques (R. 113-2 du code du sport). Au-delà des subventions, ces structures peuvent percevoir des subsides des collectivités locales en exécution de contrats de prestation de services, dans la limite de 1,6 millions d'euros par saison sportive. Par ailleurs, les collectivités sont fondées à accorder des subventions aux associations dont l'activité présente un intérêt local. La problématique des aides d'Etat et de l'égalité de concurrence ne se pose pas, en effet, s'agissant des associations sportives intervenant dans le domaine amateur et à un niveau local.

50

Les collectivités peuvent-elles recourir à des associations pour assurer la formation de leurs élus ?

Oui. Les élus locaux bénéficient, depuis 1992, d'un droit à la formation, laquelle doit être adaptée à la nature des fonctions qu'ils exercent. A cet effet, les collectivités locales peuvent recourir à des organismes extérieurs afin d'assurer des formations en leur sein, et les élus peuvent par ailleurs individuellement décider de s'inscrire à la formation de tel ou tel organisme. Ces organismes prennent assez souvent la forme d'associations. Le marché de la formation des élus locaux est régulé par le Conseil national de la formation des élus locaux qui donne un avis au ministère de l'Intérieur. Celui-ci délivre un agrément individuel à chaque structure souhaitant intervenir dans ce domaine. Ce fonctionnement, source de grandes critiques, doit prochainement être réformé. Le gouvernement a jusqu'au 28 janvier 2021 pour prendre les ordonnances afférentes, sur le fondement de la loi «engagement et proximité» du 27 décembre 2019.