



**PRÉFET  
D'INDRE-  
ET-LOIRE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

**Direction de la citoyenneté et de la légalité  
Bureau des collectivités locales**

# **Guide sur les subventions locales et le contrôle en préfecture**



*Mis à jour le 14 janvier 2025*

# Sommaire

## Introduction

### Partie 1 – La notion de subvention

- I- Définition de la subvention
- II- Les distinctions :
  - A) Subvention et commande publique
  - B) Subvention et dons
  - C) Les autres distinctions
- II- Typologie des subventions
- III- Les critères de reconnaissance d'une subvention

### Partie 2 – Les règles de compétence

- I- La compétence des communes
- II- La compétence des EPCI

### Partie 3- Les normes applicables aux régimes des subventions

- I- Subvention et droit européen
  - A) Les principes généraux
  - B) La spécificité des services publics
- II- Les règles du droit interne
  - A) L'articulation avec le droit communautaire
  - B) Les principes généraux et constitutionnels
  - C) Le cadre législatif
  - D) La spécificité des contrats

### Partie 4- L'attribution d'une subvention

- I- La procédure d'octroi
  - A) Le formulaire unique de demande de subvention
  - B) Le dossier « permanent »
  - C) Les étapes de l'instruction
  - D) L'accord de la subvention
  - E) La notification et l'acte attributif de la subvention
  - F) Le paiement de la subvention
- II- Les bénéficiaires
  - A) Les entreprises
  - B) Les associations
  - C) Les personnes physiques
  - D) Les personnes publiques

### Parties 5 – Contrôle et contentieux

- I- La possible récupération de la subvention en cas de défaut du bénéficiaire
  - A) La subvention n'est pas encore versée
  - B) La subvention est déjà versée
- II- Le contrôle des subventions

- A) L'examen en provenance des collectivités
- B) Le contrôle du juge administratif
- C) Les autres autorités qui peuvent être amenées à contrôler.

III- Le contrôle particulier des associations, subventions limitées

IV- Sanction

## **Partie 6 - Le contrôle préfectoral**

I- Le contrôle de légalité

II- Le contrôle budgétaire

## Introduction

La subvention permet aux collectivités territoriales de reconnaître une activité comme ayant un intérêt local et créer une convergence avec les intérêts d'autres acteurs. Cependant, il existe d'autres procédures que les personnes publiques ne doivent pas négliger dans leur action car en cas d'erreur, le juge n'hésitera pas requalifier une subvention si elle ne remplit pas les critères nécessaires.

Mais les subventions restent le mécanisme le plus classique de concours financiers des personnes publiques à des entreprises ou associations. Ce choix se justifie du fait que cet outil est relativement simple à utiliser et demande un contrôle souple, contrairement aux contrats de la commande publique.

La subvention présente d'autres avantages comme la transparence de l'action publique, la confiance entre les partenaires, l'autonomie des parties entre elles, un meilleur contrôle des deniers publics, le choix des activités financées, une plus grande souplesse et adaptabilité de l'action publique ...

Il faut, dès à présent, préciser que la subvention est un choix purement politique qui repose sur les élus locaux. Par conséquent, au regard de leur libre administration, les collectivités choisissent librement d'accorder ou non une subvention.

En 2023, le montant des aides versées par les collectivités locales, au titre des dépenses d'intervention, était estimé à 19,7 milliards d'euros (+4,9 % par rapport 2022) ce qui montre l'importance et les enjeux autour de cet outil, dont notamment un enjeu de contrôle afin de vérifier la transparence et la bonne utilisation des deniers publics mais aussi un enjeu politique afin que les collectivités soient en pleine mesure de s'emparer de ce dispositif.

## Partie 1 – La notion de subvention

### I- Définition de la subvention

Le dictionnaire Larousse définit une subvention comme « *une aide financière versée par l'état ou une personne publique à une personne privée, physique ou morale, dans le but de favoriser l'activité d'intérêt général à laquelle elle se livre* ». Entre autres, c'est aider financièrement les associations qui œuvrent dans le domaine social, culturel ou sportif par exemple, ou une entreprise en proposant au conseil municipal de leur attribuer une telle subvention.

L'article 59 de la loi 31 juillet 2014<sup>1</sup>, quant à lui, définit les subventions comme « *des 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* ».

De manière synthétique, la subvention doit être retenue comme étant une contribution de toute nature dans le but de l'intérêt général, donné volontairement par une personne publique à une personne privée.

### II- Les distinctions :

#### A) Subvention et commande publique

Dès à présent il faut mettre en évidence la distinction subvention - commande publique, qui peut parfois paraître poreuse. En effet, certaines subventions pourraient directement être requalifiées comme un contrat de la commande publique<sup>2</sup>, au regard de la somme versée, en ce qu'elles seraient un marché public ou une concession.

Lorsqu'elle sert à financer un projet d'initiative publique ou qu'elle peut être regardée comme la rémunération d'une prestation ou d'une contrepartie pour service rendu alors elle pourra être requalifiée en marché public<sup>3</sup>.

La subvention peut aussi être vue comme une concession lorsqu'elle transfère la gestion d'un service ou la réalisation de travaux avec un risque<sup>4</sup>.

**Important :** pour savoir s'il s'agira du régime de la commande publique **il faut regarder principalement si cela répond ou non à un besoin direct de la collectivité** (le besoin de la collectivité peu, *in fine*, toujours se démontrer indirectement).

<sup>1</sup> Loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire

<sup>2</sup> Article L.2 du CPP

<sup>3</sup> CE, 23 mai 2011, Commune de Six-Fours-Les-Plages, n° 342520

<sup>4</sup> CE, 24 mars 2022, Commune de Toulouse, n° 449826

Il faut, alors, retenir la subvention comme la participation d'une personne publique dans une politique publique sans pour autant attendre de contrepartie directe.

## **B) Subvention et dons**

Les dons doivent être distingués des subventions en raison d'un cadre juridique différent, il est encadré par législateur<sup>5</sup>.

Il faut différencier les dons de biens meubles qui sont autorisés seulement pour certains biens et une valeur déterminée<sup>6</sup>, des dons monétaires qui eux sont interdits (dons sous-entendus avec aucune contrepartie indirecte et à l'initiative de la personne publique).

En effet, le principe d'ordre public concernant l'interdiction pour une personne publique de consentir des libéralités<sup>7</sup> s'oppose à ce qu'une somme d'argent soit donnée sans contrepartie suffisante.

Le risque qui résulte de la qualification d'une libéralité ne porte pas uniquement sur la régularité de l'acte mais également sur la responsabilité personnelle des gestionnaires publics. L'existence d'une libéralité peut également être constitutive d'une infraction financière et/ou pénale au regard de l'octroi d'un avantage injustifié<sup>8</sup>.

**N.B** : Il est toutefois possible par une personne de céder ses biens en dessous de leur valeur réelle du moment que cela est justifié par l'intérêt général et avec des contreparties suffisantes<sup>9</sup>.

**Précision** : le mécénat qui est le soutien financier, matériel ou en nature, apporté sans contrepartie directe de la part du bénéficiaire, à une œuvre ou à une personne pour l'exercice d'activités présentant un intérêt général. Cette pratique ne prévoit pas d'initiative de la part des personnes publiques<sup>10</sup> et de ce fait, **une collectivité ne peut faire de dons en argent comme une personne privée.**

## **C) Les autres distinctions**

Les subventions se distinguent également :

- des sommes octroyées au titre de prêts et avances remboursables, qui ont vocation à être restituées ;
- des exonérations fiscales (ou « dépenses fiscales »), qui ne donnent pas lieu à un décaissement ;
- des garanties, qui confèrent un avantage au bénéficiaire, mais qui ne donnent pas lieu à décaissement.

---

5 Loi relative à la lutte contre le gaspillage et l'économie circulaire du 10 février 2020 et Loi 3DS du 21 février 202

6 Article L.3212-2 du CGPPP

7 CE Sect., 19 mai 1971, Mergui, n°79962 et Cons. const, Décision du 26 juin 1986 n° 86-207 DC

8 Articles L. 131-12 du code des juridictions financières et 432-14 du code pénal

9 CE, 2021, M.H et autres c/ CCAS de Pauillac

10 Article L.122-4 et suivant du code du patrimoine

## II- Typologie des subventions

Il faut distinguer les **subventions de fonctionnement**, qui permettent à la collectivité de participer directement dans le budget d'une entité et donnant lieu à un fonctionnement normal conforme à l'objet de l'entreprise ou de l'association, des **subventions d'investissement** qui viennent aider au financement de biens mobilier ou immobilier.

Les subventions peuvent prendre plusieurs formes, la plus habituelle est celle qui est financière et qui correspond à une somme de crédit octroyer. Mais, cela peut aussi passer par un rabais ou une défiscalisation par exemple. L'autre forme est en nature, elle va se traduire par la mise à disposition de locaux, matériels techniques ou moyen humain.

Pour la première on parlera de subventions directes alors que pour la deuxième forme on fera référence aux subventions indirectes.

Indépendamment, les subventions peuvent être ponctuelles, permanentes ou exceptionnelles.

**Peu importe le modèle de subvention, cela n'aura aucun impact sur le régime juridique à appliquer.**

## III- Les critères de reconnaissance d'une subvention

Les critères pour reconnaître une subvention sont<sup>11</sup> :

1. Il faut que ce soit une initiative privée ; l'organisme privé qui poursuit des objectifs propres, initie et définit une action qui intéresse la collectivité publique.
2. Le projet doit répondre aux préoccupations des pouvoirs publics ; la personne publique ne doit pas pour autant avoir défini son besoin au préalable, il faut seulement que le projet coïncide avec des considérations relevant de l'intérêt général (intérêt public local<sup>12</sup>).

La subvention doit être discrétionnaire ; en distinction avec les contributions obligatoires prévues par les lois et les règlements.

**Important : Même si une personne privée remplit ces conditions, elle ne dispose pas d'un droit pour recevoir la subvention voulue<sup>13</sup>.**

**N.B.** : une personne publique qui, de part son initiative, souhaite donner de l'argent à un organisme privé se verra alors dans l'illégalité au regard de l'interdiction des libéralités.

---

<sup>11</sup> CE, 6 avril 2017, commune d'Aix-en-Provence, n°284736

<sup>12</sup> Article L.2121- 29 du CGCT

<sup>13</sup> CE, 25 septembre 1995, Association CIVIC, n°155970

## Partie 2 – Les règles de compétence

### I- La compétence des communes

Les communes peuvent octroyer des subventions relatives à :

- l'investissement immobilier des entreprises et location de terrain ou d'immeuble<sup>14</sup>. (Ces aides doivent tout de même être compatibles avec le SRDEII sans pour autant avoir un accord formel de la région) ;
- l'exploitation des salles de cinéma<sup>15</sup> ;
- l'exploitation, par des entreprises, de salles de spectacles cinématographique pour la création d'un nouvel établissement<sup>16</sup> ;
- tous projets justifiés par un intérêt général et destinés à la réalisation d'une action/projet d'investissement ou au développement/financement d'activité (pour des organismes de droit privé, associations sportives, culturelles...) <sup>17</sup> dans la limite de l'intérêt communal.

**N.B :** La gestion de ces aides peut être déléguée aux départements, régions ou métropoles sur conventionnement, après qu'une délibération communale soit prise.

### II- La compétence des EPCI

En principe, un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ne peut pas intervenir en dehors du champ des compétences qui lui ont été transférées par les communes membres du fait de son principe de spécialité.

Par dérogation à ce principe, la Loi autorise les métropoles<sup>18</sup>, les communautés urbaines<sup>19</sup>, les communautés d'agglomération<sup>20</sup> et les communautés de communes<sup>21</sup> à verser des subventions à leurs communes membres.

Ces subventions, appelées **fonds de concours**, doivent être destinées à financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement. La faculté de verser des fonds de concours aux communes membres est donc réservée aux EPCI à fiscalité propre.

Les syndicats intercommunaux exerçant la compétence d'autorité organisatrice de la distribution publique d'électricité sont également autorisés, à titre dérogatoire, à verser des fonds de concours à leurs communes membres<sup>22</sup>. Ces fonds de concours ne peuvent être versés qu'après accords concordants exprimés à la majorité simple du comité syndical

14 Article L.1511-3 du CGCT

15 Article L.2215-4 et L.3232-4 du CGCT

16 Article 148 de la loi 3DS

17 Article 9-1 et 10-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations

18 Article L. 5217-8 du CGCT

19 Article L. 5215-26 du CGCT

20 Article L. 5216-5 du CGCT

21 Article L. 5214-16 du CGCT

22 Article L. 5212-26 du CGCT



et du conseil municipal concerné. Leur montant total ne peut excéder les trois quarts du coût hors taxes de l'opération concernée

Le versement de tels fonds de concours doit respecter des conditions cumulatives :

1. accords exprimés à la majorité simple du conseil communautaire ;
2. accords concordants exprimés à la majorité simple du conseil municipal concerné ;
3. la commune bénéficiaire doit apporter un financement, hors subventions, au moins égal au montant du fonds de concours versé par l'EPCI à fiscalité propre dont elle est membre

## Partie 3 – Les normes applicables aux régimes des subventions

### I- Subvention et droit européen

#### A) Les principes généraux

**Pour rappel** : L'Union européenne n'interdit pas toutes les subventions mais seulement celles qui sont qualifiées d'aide d'État<sup>23</sup> du fait qu'elles faussent la concurrence.

Il faut alors voir cinq critères cumulatifs qui permettent de déterminer la requalification<sup>24</sup> :

- La mesure doit procéder d'une intervention des collectivités publiques ou au moyen de ses ressources ;
- Le bénéficiaire doit être une entreprise ;
- l'intervention procure un avantage anormal au bénéficiaire ;
- l'intervention est susceptible d'affecter les échanges entre États membres ;
- elle fausse ou menace de fausser la concurrence ;

Dans la pratique, dès lors que les trois premiers critères sont remplis, la Commission européenne présume qu'il y a une distorsion de la concurrence et un impact sur les échanges entre États membres. De ce fait, **tout projet de subvention entrant dans la catégorie des aides d'État doit faire l'objet d'une notification préalable à la Commission** afin que celle-ci autorise sa mise en œuvre, à défaut sinon, d'être déclarée illégale.

Toutefois, sont exclues de l'obligation de notification, les aides inférieures à 200 000 € pour les entreprises<sup>25</sup>, 500 000 € pour les entreprises fournissant des services d'intérêt économique général<sup>26</sup>, 300 000 € pour les productions agricoles<sup>27</sup>, 30 000 € pour la pêche et l'aquaculture<sup>28</sup> ...

23 Article 107 TFUE

24 Communication relative à la notion d'aide d'État du 19 juillet 2016 (C/2016/2946)

25 Règlement 1407/2013

26 Règlement 360/2012

27 Règlement 1408/2013

28 Règlement 717/2014

Pour finir, le droit européen prévoit un certains nombres d'exception<sup>29</sup> avec des subventions qui sont exemptées de notification parce qu'elles sont présumées compatible avec le marché intérieur. A nouveau, il faut le respect de plusieurs conditions cumulatives :

- La subvention répond à objectif d'intérêt général ;
- elle à un effet incitatif ;
- elle est proportionnée ;
- elle est octroyée en toute transparence ;
- sont mis en places des mécanismes de contrôles réguliers.

### **B) La spécificité des services publics**

En droit de l'Union européenne, la notion de services d'intérêt général (SIG) comprend, d'une part, les services d'intérêt général non économiques (SIGNE) et, d'autre part, les services d'intérêt économique général (SIEG)<sup>30</sup>.

Afin de qualifier une activité économique comme un SIEG, il faut la réunion de trois critères :

- Une activité de nature économique, c'est-à-dire une activité qui offre des biens et services sur un marché donné ;
- une activité exercée par une personne publique ou privée sur la base d'un acte expresse ;
- une activité d'intérêt général.

Les SIEG sont soumis au même régime que les entreprises et donc les subventions pourront être qualifiées d'aide d'État. En droit interne, ces SIEG font notamment référence aux SPIC.

De ce fait ils restent soumis au droit de la concurrence, **toutefois ils peuvent déroger à ces règles dès lors qu'ils prouvent qu'elles font obstacles à la mission d'intérêt général qui leur est impartie.**

**Les SPA quant à eux, se retrouve dans les SNIEG et échappe à l'application du TFUE** en raison de la particularité des missions qui relèvent de la compétence exclusive de l'État et ses collectivités (police, justice, culture ...).

## **II- Les règles du droit interne**

### **A) L'articulation avec le droit communautaire**

Les collectivités territoriales sont tenues de procéder, sans délai, à la récupération des aides incompatibles en cas de décision de la commission européenne ou un arrêt de la cour de justice de l'Union européenne. En cas de défaillance dans la récupération, ce sont les collectivités qui doivent supporter les conséquences financières en cas de sanction de l'État<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> Règlement 651/2014

<sup>30</sup> Protocole n°26 du TFUE

<sup>31</sup> Article 108 TFUE et Circulaire du 26 janvier 2006 relative à l'application au plan local des règles communautaires de concurrence relatives aux aides publiques aux entreprises

## **B) Les principes généraux et constitutionnels**

Pour ne pas déroger au principe constitutionnel relatif à la liberté du commerce et de l'industrie<sup>32</sup>, la subvention doit être proportionnée, nécessaire et poursuivre un objectif d'intérêt général<sup>33</sup>. Ainsi, au regard de l'intérêt général, les subventions sont autorisées afin de permettre le bon fonctionnement de l'économie française, d'un marché concurrentiel particulier ou encore d'une politique publique (pour les associations).

De plus, les subventions données par le concours communal ne sont pas contraires au principe d'égalité<sup>34</sup>, principe qui n'interdit pas un traitement différent<sup>35</sup> afin de tirer les conséquences d'une loi, justifier l'existence d'une différence de situation appréciable entre les usagers ou par rapport à une nécessité d'intérêt général.

Par ailleurs, la jurisprudence du Conseil d'État admet la possibilité qu'un traitement différencié puisse être utilisé pour rétablir une égalité des chances ou accordé des facilités à des catégories de personnes (= discrimination positive) alors même que des catégories d'usagers ne sont pas préexistantes et ne sont pas objectives<sup>36</sup>.

## **C) Le cadre législatif**

La loi NOTRe de 2015<sup>37</sup> affirme que l'État conduit de la politique économique mais permet une intervention encadrée des collectivités. Ainsi, le régime mis en œuvre par les collectivités doit nécessairement être compatible avec les stratégies nationales<sup>38</sup>.

## **D) La spécificité des contrats**

Il est assez fréquent que les collectivités territoriales, à l'occasion d'un contrat, inclut une clause qui prévoit le versement d'une subvention à son cocontractant. Dès lors, le risque est que cette aide fasse basculer la qualification du contrat (souvent une concession requalifiée en marché public<sup>39</sup>).

Ces aides contractuels, peuvent évidemment être qualifiées d'aide d'État dès lors qu'elles remplissent les conditions. Également, il arrive que des simples aides soient requalifiées en contrat de la commande publique si elles répondent à un besoin de la personne publique.

---

32 CE, 29 septembre 2003, Fédération national des géomètres experts, n°221283

33 CE, ord., 5 février 2014, SAS Allocab

34 Article 6 de la DDHC

35 CE, 10 mai 1974, Denoyez et Chorques

36 CE, 30 déc. 2010, Ministre du Logement c/ Mme Durozey

37 Loi portant Nouvelle Organisation du Territoire de la République, 7 août 2015, n°2015-991

38 L.1511-1-1 du CGCT

39 CE, 27 février 2006, Ryanair

## Partie 4 – L’attribution d’une subvention

### I- La procédure d’octroi

La procédure doit suivre cinq grandes étapes :

- A) réception du formulaire unique de demande de subvention ;
- B) création du dossier « permanent » ;
- C) instruction de la demande ;
- D) acceptation de la subvention;
- E) notification de la réponse ;
- F) paiement de la subvention

#### **A) Le formulaire unique de demande de subvention**

Le [formulaire de demande de subvention](#) (formulaire 12156\*06) est la première étape pour déclencher la procédure de demande. Cette demande peut être faite par voie numérique sur le site de la commune (selon les moyens) ou par voie papier. Cette demande est nécessaire aussi bien lorsque c’est la première fois que lorsqu’il s’agit d’un renouvellement (sauf clause contraire).

Toute association bénéficiaire de subvention publique doit être inscrite au répertoire SIREN au préalable<sup>40</sup>.

**Important :** L’objet de l’aide doit nécessairement être pris dans le cadre des compétences de la collectivité. L’autorisation des autres aides n’est pas précisée par le législateur, ce qui a conduit le juge à déduire que les aides n’ayant pas une vocation économique peuvent être distribuées en toute liberté par les collectivités locales à condition que cela relève de leurs compétences ou pour les communes de l’intérêt public local.

#### **B) Le dossier « permanent »**

Le nombre et la nature des documents à joindre à l’appui de la demande de subvention varie selon les collectivités et les demandes. Le principe est que le demandeur s’engage sur la véracité des informations transmises.

Chaque service gestionnaire conserve un dossier « permanent », dématérialisé ou non, pour chaque organisme afin de garder une trace des relations partenariales qu’il y a eu. S’il n’y a pas eu de modification, ceci permet de garder et de réutiliser les informations en cas de renouvellement ou d’une autre demande.

---

40 Articles R123-220 et A123-87 du code de commerce

### **C) Les étapes de l'instruction**

L'examen de l'éligibilité de la demande porte en premier lieu sur les informations relatives à l'identification de l'organisme. Elles doivent être corroborées avec les pièces éventuellement disponibles dans le dossier permanent déjà constitué et/ou avec le registre INSEE et le registre national des associations. Lorsqu'une adresse y est mentionnée, elle correspond à l'adresse du n° SIRET du demandeur.

L'identité de la structure vérifiée, l'administration doit être attentive à ce qu'elle respecte les obligations légales et réglementaires applicables.

La collectivité procède à l'examen du budget prévisionnel, ceux des associations peuvent être excédentaires ou à l'équilibre. Aussi, elle examine si le projet s'inscrit dans la politique locale dont elle est responsable et si les éléments mentionnés par le porteur sur la description du projet, les moyens mis en œuvre, la durée, la zone couverte et les méthodes d'évaluation concordent. Le projet peut concerner l'ensemble des activités de l'association.

Dans le premier cas si la réponse est négative pour la poursuite de l'instruction de la demande de subvention, la personne privée en sera informée<sup>41</sup>.

### **D) L'accord de la subvention**

Il faut rappeler qu'une collectivité territoriale a toujours le droit de refuser l'octroi d'une subvention, ce n'est pas un droit dû. Celle accordant la subvention décide de l'objet, du montant, des modalités et conditions d'octroi ainsi que les éventuels cas de récupération des subventions dans le respect des lois et règlements. **Cette décision d'octroi donne lieu à une délibération qui doit être distincte de celle du vote du budget et qui doit être prise au plus tard au moment où la subvention est donnée**<sup>42</sup>.

Toutefois, une seule délibération peut reprendre l'ensemble des subventions attribuées selon le type d'entité (association; entreprise)

**Important : Lorsque le montant dépasse le seuil de 23 000 €<sup>43</sup>, la personne publique qui octroie la subvention doit passer une convention avec l'organisme attributaire afin de définir l'objet, le montant, les modalités de versement et les conditions d'utilisation de la subvention attribuée. Cependant, il faut préciser que cette obligation ne s'impose pas aux subventions relatives au logement social**<sup>44</sup>.

Les éléments essentiels de la convention doivent pouvoir être accessible et consultable, gratuitement, sous forme numérique<sup>45</sup>.

Ainsi, sont considérées comme essentielles<sup>46</sup> : les informations relatives à l'autorité administrative ou organisme chargé d'un SPIC ; les informations relatives à l'attributaire ; les informations relatives à la subvention.

Le législateur ne différenciant pas l'application de ces dispositions selon les tailles des communes, il faut comprendre que l'unique critère de différenciation est le seuil de 23 000 €.

---

41 Article 20 de la loi du 12 avril 2000

42 CE, 27 mai 2021, n°433660

43 Décret n°2001-495 du 6 juin 2001

44 Livre III du code de la construction et de l'habitation

45 Loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique

46 décret n° 2017-779 du 5 mai 2017 relatif à l'accès sous forme électronique aux données essentielles des conventions de subvention

**Pour approfondir** : la subvention qui dépasse ce même montant et qui est octroyée à une société commerciale, alors la convention peut prévoir une clause relative au versement de dividendes<sup>47</sup> ou au versement de rémunérations ou avantages de toute nature accordés aux mandataires sociaux pendant toute la durée de la convention et jusqu'à trois ans après la fin de la convention<sup>48</sup>. Ensuite, les crédits octroyés au titre de la demande de subvention, sans conditions particulières, peuvent être individualisés par bénéficiaires dans le budget ou listés par bénéficiaires en annexe. L'individualisation des crédits ou la liste annexée valent alors décision d'attribution de la subvention. La collectivité à librement le choix de recourir à l'une de ces modalités<sup>49</sup>.

**Important** : Une décision qui a pour objet l'attribution d'une subvention constitue un acte unilatéral qui crée des droits au profit de son bénéficiaire<sup>50</sup>. Pour bénéficier de tels droits, il faut que le destinataire d'une telle aide respecte les conditions légales de mises à son octroi, fixées par la personne publique. Par ailleurs, cette décision d'octroi doit avoir fait l'objet d'une convention signée avec le bénéficiaire.

### **E) La notification et l'acte attributif de la subvention**

Le silence de l'autorité administrative sur une demande de subvention vaut refus au bout de deux mois<sup>51</sup>. Lorsque la demande formulée est incomplète la collectivité doit informer l'organisme en précisant les pièces manquantes avec le délai dont il dispose pour le produire. Dans cette hypothèse le délai au terme duquel la demande est réputée rejetée ne commencera à courir qu'à partir de la réception des pièces manquantes.

Il importe que, dans la mesure du possible, toute décision de refus d'attribution d'une subvention doit être notifiée à l'usager. Cette décision relève du pouvoir discrétionnaire et n'a donc pas besoin d'être justifiée. L'attribution de subvention donne obligatoirement lieu à une délibération distincte du vote du budget<sup>52</sup>.

En cas de réponse positive, l'organisme doit aussi être notifié. Une décision positive ne vaudra pas reconduction obligatoire pour les autres années et ceux même si les conditions sont inchangées et que l'organisme y répond toujours. Une fois de plus, l'administration est libre dans ses décisions.

**Important** : La forme contractuelle imposée par la loi, au-dessus du seuil de 23 000 €, fait que les lettres d'attribution d'une subvention doivent mentionner, au titre des réserves, la conclusion de la convention par tous les signataires.

### **F) Le paiement de la subvention**

Le paiement des subventions intervient soit sous forme d'un versement unique, qui peut être réalisé dès la notification de la décision attributive, soit par versements échelonnés conditionnés ou non à la production d'éléments justificatifs suivant un calendrier fixé dans la décision attributive.

---

47 Au sens de l'article L.232-12 du code de commerce

48 Loi du 12 avril 2010 définissant les modalités d'élaboration et de suivi des CUS

49 Articles L.2311-7 du CGCT

50 CE, 29 mai 2019, Societe Royal Cinema, n°428040

51 Article 21 de la loi du 12 avril 2000

52 Article L.2311-7, L.3311-7 et L.4311-2 du CGCT

Ce paiement libère alors l'autorité publique de sa dette.

**Important :** Les subventions, ne faisant pas partie de la liste des actes non transmissibles, doivent être transmises au représentant de l'État dans le département pour pouvoir être contrôlées<sup>53</sup> et afin de devenir exécutoires (rubrique n°7.5 « Subventions » sur @ctes).

## **II- Les bénéficiaires**

### **A) Les entreprises**

Les subventions qualifiées comme aide d'État ne peuvent être attribuées que pour les aides en destinations des entreprises, c'est-à-dire aux opérateurs économiques. En effet, une entreprise est une entité, peu importe son statut, qui exerce une activité économique sur un marché et ce sans procéder de rémunération particulière<sup>54</sup>.

Par conséquent, les aides délivrées à des organismes n'ayant pas la qualité d'opérateur économique ne sont pas soumises aux dispositions précitées concernant les aides d'État.

### **B) Les associations**

Les subventions délivrées à une association, aussi bien culturelle, sportive, artistique, sociale, ne sont pas soumises à la réglementation des aides d'État mais sont tout de même soumises au reste de la législation.

### **C) Les personnes physiques**

En principe, les aides aux personnes physiques sont illégales, mais il existe des aides locales à l'habitation en faveur des personnes en difficultés<sup>55</sup>.

### **D) Les personnes publiques**

Une personne publique peut recevoir une subvention dans deux hypothèses :

1. Une aide distribuée par une collectivité au regard d'une activité économique, elle est soumise au régime de droit commun<sup>56</sup>.
2. Une collectivité territoriale finance un projet d'intérêt local<sup>57</sup>. Ici, l'intérêt local est la condition nécessaire pour l'existence d'une telle aide. De plus il faut que la collectivité contributrice incite à un comportement régulier<sup>58</sup>.

---

53 Article L.2131-2 du CGCT

54 CJCE, 23 avril 1991, Hofnér, C-4/90

55 CE, 29 juin 2001, Commune de Mons-en-Baroeul

56 TA Lyon, 27 juin 2001, Association contre l'extension et les nuisances de l'aéroport Lyon satolas

57 CE, 16 juin 1997, Département de l'Oise

58 CE, 12 décembre 2003, Département des Landes

## Partie 5 – Contrôle et contentieux

### I- La possible récupération de la subvention en cas de défaut du bénéficiaire

#### A) La subvention n'est pas encore versée

Dans le cas où la subvention n'a pas encore été versée, le non-respect par le bénéficiaire des conditions mises à son octroi autorise à refuser le versement.

**Précision** : des droits de maintien sont créés pour le bénéficiaire uniquement lorsque la subvention respecte les conditions mises à son octroi, que ces conditions découlent des normes qui la régissent, qu'elles aient été fixées par la personne publique dans sa décision d'octroi, qu'elles aient fait l'objet d'une convention signée avec le bénéficiaire, ou encore qu'elles découlent implicitement mais nécessairement de l'objet même de la subvention<sup>59</sup>.

#### B) La subvention est déjà versée

À ce moment, il **n'y a pas de procédure juridictionnelle qui est engagée mais seulement la collectivité qui fait des démarches internes pour procéder à l'abrogation ou l'annulation de l'aide. Cette disparition peut aussi se faire sur demande du bénéficiaire.**

La subvention est un acte individuel créateur de droit, de ce fait il faut distinguer deux hypothèses :

1. La décision est légale de ce fait l'abrogation ou le retrait est en principe impossible. Cependant, par exception, il est possible d'abroger si le maintien de l'acte est subordonné à une condition qui n'est plus remplie<sup>60</sup> ou d'annuler une décision attribuant une subvention lorsque les conditions de mise à son octroi n'ont pas été respectées<sup>61</sup>. Si c'est le bénéficiaire qui demande le retrait de la décision, l'abrogation ou le retrait est possible que si cela ne porte pas atteinte aux droits des tiers et qu'il s'agit de remplacer par une décision plus favorable<sup>62</sup>.
2. La décision individuelle est illégale alors l'abrogation ou le retrait est possible dans un délai de quatre mois<sup>63</sup>. Lorsque c'est le bénéficiaire qui le demande c'est une obligation pour l'administration de la faire disparaître<sup>64</sup>.

**Important** : les actes obtenus par fraude peuvent être retirés ou abrogés à tout moment<sup>65</sup>. Ainsi, la récupération des subventions, lorsque les conditions initiales n'ont pas été

59 CE, 5 juillet 2010, CCI de l'Indre, n°308615

60 Article L.242-1 et -2 du CRPA

61 CE, 5 juillet 2010, CCI de l'Indre, n°308615 et L.242-1 et -2 du CRPA

62 CE, 2 février 2011, Société TV Numeric, n°329254

63 CE, 6 mars 2009, Coulibaly, n°306084

64 Article 242-3 du CRPA

65 Article 241-2 du CRPA



respectées, même si ce n'est que partiellement<sup>66</sup>, est admis. Pour retirer la subvention, l'administration doit uniquement respecter une procédure contradictoire<sup>67</sup>.

**Exemple :** un texte prévoyait des pièces justificatives pour l'utilisation de la subvention et que celles-ci n'ont pas été produites alors la collectivité pourra faire disparaître la subvention<sup>68</sup>.

Lorsque la convention comporte une clause, relative au versement de dividendes ou de rémunérations, et que celle-ci n'a pas été respectée, un titre exécutoire peut être émis pour obtenir le remboursement de tout ou partie de la subvention. Évidemment, le montant du remboursement ne peut excéder le montant total de ces versements, effectués depuis le début de la convention<sup>69</sup>.

**Attention :** une subvention entrant dans la catégorie des aides d'État, accordée de manière illégale et déclarée incompatible par la Commission, doit être récupérée afin de rétablir la situation économique existant préalablement au versement de l'aide. Dans le cas d'une subvention illégale mais déclarée compatible par la Commission par la suite, le bénéficiaire de l'aide est tenu de payer des intérêts au titre de la période d'illégalité<sup>70</sup>.

En cas de non coopération par l'organisme recevant la subvention, la collectivité peut toujours saisir le juge qui pourra ordonner le remboursement de l'aide grâce à son pouvoir d'injonction<sup>71</sup>.

## II- Le contrôle des subventions

### A) L'examen en provenance des collectivités

Une fois la subvention versée, la collectivité doit effectuer un contrôle sur l'utilisation conforme de celle-ci. **L'organisme de droit privé doit rendre un compte rendu financier, dans les six mois suivant la fin de l'exercice pour laquelle elle a été attribuée, pour les subventions affectées à une dépense déterminée ou pour celle dépassant le seuil de 23 000 €.**

**N.B :** Ces comptes doivent être transmis à toute personne qui en fait la demande<sup>72</sup>.

**Importants :** Pour les organismes de droit privé ayant reçu annuellement une aide supérieure à 153 000 €, ils doivent déposer à la préfecture du département (ou se trouve le siège social de leur budget) leur budget, leurs comptes, les conventions prévues et, le cas échéant, les comptes rendus financiers des subventions reçues pour y être consultés<sup>73</sup>

---

66 CE, 26 novembre 1993, Ministère de l'Industrie et de l'aménagement du territoire c/ Société industrielle française du tout terrain, n°10357

67 Art. L.122-1 du CRPA

68 CE, 23 mars 1990, Société Multitransports A. Jamon, n°67122

69 Loi du 12 avril 2010 définissant les modalités d'élaboration et de suivi des CUS

70 CE, 15 avril 2016, Association vent de colère !, n°393721

71 CE, Chambres réunies, 10 mars 2021, n°434564

72 Article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000

73 Article 2 du décret n° 2001-495 du 6 juin 2000

## **B) Le contrôle du juge administratif**

De plus, il va regarder quatre conditions cumulatives pour voir si la subvention est légale<sup>74</sup> :

- la compétence de la collectivité ;
- la présence d'un intérêt public local ;
- le moyen est bien proportionné ;
- la neutralité de la subvention.

**Précision** : Au regard de la neutralité, qui est une composante du principe d'égalité, il est possible d'**accorder une subvention à une association culturelle avec des activités culturelles<sup>75</sup> ou une association qui mène des actions à caractère politique, dès lors que cette aide présente un intérêt public local<sup>76</sup> et qu'elle n'est pas affectée directement pour les activités culturelles ou politique<sup>77</sup>.**

**Important** : le juge administratif peut toujours annuler une décision fondée sur des faits inexacts ou consécutive à une erreur de droit ou une erreur manifeste d'appréciation. En effet, l'autorité publique doit pouvoir justifier d'un examen individuel en démontrant le caractère proportionné de sa décision avec les faits qui l'ont provoquée (élément objectif) et les conséquences qu'elle emporte.

**N.B** : Une délibération ayant pour objet d'accorder une subvention a par elle-même une incidence directe sur le budget communal, ce qui suffit à conférer à un requérant établissant sa qualité de contribuable communal un intérêt à agir<sup>78</sup>.

Ces litiges ne peuvent être portés que devant le juge de l'excès de pouvoir, par le bénéficiaire de la subvention ou par des tiers qui disposent d'un intérêt leur donnant qualité à agir.

## **C) Les autres autorités qui peuvent être amenées à contrôler.**

D'autres autorités peuvent être amenées à contrôler les subventions accordées par les collectivités locales :

- la chambre régionale des comptes<sup>79</sup> ;
- l'inspection générale des finances<sup>80</sup> ;
- les délégués des collectivités<sup>81</sup> (qui sont autorisés à soumettre le bénéficiaire à un examen).

---

74 CE, 16 mars 2005, Ministre des Outre-mer confirmé par CAA Versailles, 31 mai 2017, Commune de Stains

75 CE, 4 mai 2012, Fédération de la libre pensée et d'action sociale du Rhône, n° 336462

76 CE, 8 juillet 2020, n° 425926

77 CE, 4 mai 2012, Fédération de la libre pensée du Rhône, n°336463

78 CE, Sect., 13 mai 2024, n°474652

79 Article L. 211-8 du code des juridictions financières

80 Article 31 de l'ordonnance n° 58-896 du 23 septembre 1958 relative à des dispositions générales d'ordre financier

81 Article L. 1611-4 du CGCT

### III- Le contrôle particulier des associations, subventions limitées

**Attention:** À ce qu'une association ne soit pas entièrement financée par des subventions sinon il risque d'y avoir une requalification en tant qu'association transparente ou para-administrative.

Ainsi il y a trois critères cumulatifs qui sont retenus pour appliquer une telle qualification<sup>82</sup> :

- La gestion est influencée de manière certaine par un organe public (souvent celui qui l'a créé) ;
- son financement vient principalement de la collectivité territoriale (ladite subvention) ;
- ses activités répondent à un besoin d'intérêt local de la collectivité.

Si l'un de ces critères n'est pas rempli, quand bien même l'association serait majoritairement financée par la personne publique, la qualification ne s'appliquera pas.

**Important:** Cette requalification entraîne une conséquence importante sur le plan financier. **Dans ce cas, les fonds versés par la collectivité publique sont considérés comme des deniers publics et les dirigeants de l'association peuvent être assimilés à des comptables de fait** (personnes qui, sans y être habilitées, manient des fonds publics et se comportent comme des comptables publics). **Elles peuvent donc rembourser, au besoin à titre personnel, les sommes perçues et être condamnées à une amende.**

**N.B.:** Les associations bénéficiant de dons ou de subventions en numéraire d'un montant supérieur à 153 000 € par an doivent établir des comptes annuels certifiés par un commissaire aux comptes et d'assurer la publicité de ces comptes<sup>83</sup>. Le non-respect de l'obligation d'établir les comptes est puni d'une amende de 9 000 €.

### IV- Sanction

**La mise en place d'une subvention illégale peut, outre l'annulation de l'acte, entraîner des poursuites pénales. C'est notamment le cas avec l'article 432-14<sup>84</sup> du code pénal qui prévoit un délit de favoritisme, qui résulte d'un avantage injustifié donné à autrui et à la présence d'un acte contraire aux règles de la commande publique.**

---

<sup>82</sup> CE, 21 mars 2007, Commune de Boulogne-Billancourt, n°281796

<sup>83</sup> Article L.612-4 du code de commerce

<sup>84</sup> Est puni de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende le fait par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public ou exerçant les fonctions de représentant, administrateur ou agent de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics, des sociétés d'économie mixte d'intérêt national chargées d'une mission de service public et des sociétés d'économie mixte locales ou par toute personne agissant pour le compte de l'une de celles susmentionnées 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 délégations de service public.

## Partie 6 : Le contrôle préfectoral

### I- Le contrôle de légalité

Le contrôle de légalité s'applique en vertu de l'article 72 de la constitution et est exercé par le préfet. Ce dernier, vérifie le respect de la légalité des actes pris par les collectivités. **Ainsi la délibération portant sur une subvention doit être transmise afin qu'un contrôle soit exercé. Celui-ci va porter sur la légalité externe et interne des délibérations.**

**Important :** La délibération portant sur l'attribution doit faire l'objet d'une décision différente que celle de l'adoption du budget<sup>85</sup>. C'est cette dernière qui sera soumise au contrôle de légalité<sup>86</sup>.

Indépendamment de la raison de la délibération, la forme de la décision est tout aussi importante. Ainsi, même si une subvention est fondée légalement parlant, le non-respect d'une des conditions de forme pourra entraîner son irrégularité.

Afin de respecter les formalités, une telle décision doit contenir :

- un visa qui fait référence aux articles légaux et réglementaires sur lesquels elle est basée ;
- la demande de l'entité ;
- les éléments permettant d'identifier ladite entité (nom, adresse, numéro de SIREN éventuel) ;
- le montant qui sera accordé.

**Important :** Une décision entachée d'une irrégularité de forme ou de procédure, peut être régularisée par une nouvelle décision attribuant la subvention<sup>87</sup>.

Par ailleurs, l'auteur de l'acte doit avoir la compétence de prendre une telle décision, qui respecte la procédure et qui est en accord avec les normes supérieures. C'est à l'occasion du contrôle interne que sera contrôlé, l'ensemble des règles précitées, par les services centraux.

### II -Le contrôle budgétaire

**Important :** Le contrôle de la sincérité vise dans le cas présent, à vérifier que les crédits budgétaires aient été ouverts en cohérence avec les subventions versées.

Le compte administratif doit comporter une annexe comportant la liste des concours attribués par la commune (ou l'EPCI<sup>88</sup>) sous la forme de prestations en nature ou de subventions<sup>89</sup>.

<sup>85</sup> Article L.2311-7 du CGCT

<sup>86</sup> Cf annexe 1 : Modèle de délibération

<sup>87</sup> CE, Sect., 1er juillet 2016, Commune d'Emerainville, n° 363047

<sup>88</sup> Article L.2313-1 du CGCT

<sup>89</sup> Article L.2313-1 du CGCT

Ces engagements doivent être recensés dans une annexe dédiée, jointe au seul compte administratif. Toutefois, cette obligation ne s'impose qu'aux communes de plus de 3 500 habitants.

**Pour rappel** : en ce qui concerne le référentiel budgétaire M57, il s'agit de l'annexe IV-B8 « *Subventions versées* ».

La maquette de l'annexe prévoit que soient indiqués :

- Le nom du bénéficiaire, ils sont regroupés en plusieurs catégories, selon que ce sont des personnes de droit public (état, région, département etc.) ou de droit privé (associations, entreprises, personnes physiques) ;
- Le montant du fonds de concours ou de la subvention en numéraire ;
- Les prestations en nature.

**N.B** : Une subvention en nature dépourvue de valeur monétaire, peut faire l'objet d'une valorisation dans les comptes. Si l'information est quantifiable et valorisable, elle peut opter pour leur inscription en comptabilité, c'est-à-dire à la fois en comptes de classe 8 (au crédit du compte « 875. Bénévolat », la contribution ; au débit du compte « 864. Personnel bénévole », en contrepartie, l'emploi correspondant) et au pied du compte de résultat, sous la rubrique « Contributions volontaires en nature », en deux colonnes de totaux égaux.

Ce mode d'enregistrement en comptes de « charges » et de « produits » de classe 8 n'a pas d'incidence sur le résultat (excédent/insuffisance ; bénéfice/perte).

La détermination de cette valeur relève de la compétence exclusive des autorités publiques et apparaît, le cas échéant, dans l'acte d'attribution de la subvention. **Cette valorisation sera alors prise en compte dans le calcul du seuil au-delà duquel la signature d'une convention est rendue obligatoire, mais n'intervient pas dans le calcul du seuil au-delà duquel les associations doivent satisfaire certaines obligations, telle celle d'établir des comptes, de les publier et de désigner un commissaire aux comptes.**

Cette valorisation fait que, si elle n'est pas faite, le budget pourra être déclaré comme illégal au regard du non-respect de l'équilibre réel par un manque de sincérité.

Annexe 1 : Modèle de délibérations relative à l'attribution d'une ou plusieurs subventions

*Modèle à adapter au cas particulier de chaque collectivité (commune, syndicat, communauté de communes, communauté d'agglomération...).*

**EXTRAIT DU  
REGISTRE DES DELIBERATIONS  
DU CONSEIL MUNICIPAL**

**DE LA COMMUNE DE** .....

**Séance du** .....

Membres	X
<b>Présent</b>	X
Pouvoirs	X
Votants	X
Pour	X

L'an deux mille ....., à ..... heures, le Conseil Municipal de cette commune, régulièrement convoqué, s'est réuni au nombre prescrit par la loi, dans le lieu habituel de ses séances, sous la

Présidence de ..... ,  
**Maire.**

Présents : .....

Absent(s) excusé(s) : .....

Secrétaire(s) : .....

**Délibération n°xx/XX : Attribution d'une/des subvention(s) à** .....

Vu le ....., notamment les articles .....

Vu la/les demande(s) de subvention faite par .....**Nom entité/Adresse/° de SIREN/**.....  
.....

Après en avoir délibéré, le Conseil Municipal décide d'allouer les subventions suivantes :

- .....	montant en €
- .....	montant en €
- .....	montant en €
- .....	montant en €

Les dépenses seront inscrites au budget 2025 en section de fonctionnement

**Pour extrait certifié conforme, nom de la commune, les  
jours, mois et an susdits**

**Le Maire,**

**Signature du maire + tampon de la  
commune**




Attention : il convient de prévoir un indicateur quantitatif afin d'évaluer l'accessibilité de l'infrastructure sportive (article 7).

L'utilisation de l'infrastructure sportive par des usagers n'appartenant pas au monde du sport professionnel doit représenter au moins 20% des créneaux d'occupation.

Indicateurs qualitatifs :

Exemple : L'évaluation qualitative du projet porte sur ..... au moyen de questionnaires de satisfaction individuels remplis par ..... Ces questionnaires peuvent porter sur plusieurs domaines distincts suivants : ..... Ils sont bâtis sur l'échelle de satisfaction suivante : Excellent / Très Bon / Bon / Moyen / décevant. La cible à atteindre est de XX% de personnes satisfaites (jugant le ..... Excellent / Très Bon / Bon) par rapport à la somme totale des répondants.

**ANNEXE III**  
**LE BUDGET DU PROJET**  
Exercice XXXX

CHARGES	MONTANT	PRODUITS	MONTANT
Charges directes		Ressources directes	
Charges indirectes réparties affectées au projet		Ressources propres affectées au projet	
TOTAL		TOTAL	

Annexe 3 : Exemple de convention avec une association

## 23