

**Faculté de Droit et de Sciences économiques
Master 2 Droit et Administration des Associations et des
Entreprises de l'Economie Sociale et Solidaire**

2021/2022

Les relations entre les communes et les associations
Juriste en droit des associations

Présenté par Lauryne ARMANT

Stage effectué du 4 avril au 24 juin 2022

Mairie de Saint-Michel-sur-Orge – Service Vie Associative

Tuteur de stage : Madame Pascale GAMBINO – Responsable de la Vie Associative

Rapport dirigé par

Monsieur Éric DEVAUX

Responsable du Master 2 Droit et Administration des Associations et des Entreprises de l'Economie Sociale et Solidaire



**Faculté de Droit et de Sciences économiques
Master 2 Droit et Administration des Associations et des
Entreprises de l'Economie Sociale et Solidaire**

2021/2022

Les relations entre les communes et les associations
Juriste en droit des associations

Présenté par Lauryne ARMANT

Stage effectué du 4 avril au 24 juin 2022

Mairie de Saint-Michel-sur-Orge – Service Vie Associative

Tuteur de stage : Madame Pascale GAMBINO – Responsable de la Vie Associative

**Rapport dirigé par
Monsieur Éric DEVAUX**

Responsable du Master 2 Droit et Administration des Associations et des Entreprises
de l'Economie Sociale et Solidaire



Remerciements

Tout d'abord, je tiens à adresser mes remerciements à Madame la Maire Sophie RIGAULT pour avoir accepté de m'accueillir au sein de la Mairie de Saint-Michel-sur-Orge.

Je tiens également à remercier mon tuteur de stage Madame Pascale GAMBINO qui m'a accueillie au sein du service vie associative pour sa confiance et ses conseils.

J'adresse également mes remerciements à Madame Danièle SENOU pour sa disponibilité et ses retours d'expériences.

Je remercie également l'ensemble des collaborateurs qui m'ont accueilli et intégré au sein de l'équipe.

Je souhaite remercier Monsieur Éric DEVAUX, responsable de la formation.

Je remercie enfin l'intégralité des professeurs et des intervenants professionnels qui m'ont transmis les connaissances nécessaires au bon déroulement de ce stage.

Droits d'auteurs

Cette création est mise à disposition selon le Contrat :

« **Attribution-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de modification 3.0 France** »

disponible en ligne : <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/fr/>



Sommaire

| | |
|--|-----------|
| Introduction..... | 1 |
| Partie 1 : Une relation naturelle entre deux acteurs à l'action complémentaire au service de l'intérêt général..... | 7 |
| Partie 2 : Une relation naturelle encadrée juridiquement..... | 28 |
| Conclusion..... | 50 |
| Bibliographie..... | 52 |
| Table des matières..... | 54 |

Introduction

1 500 000¹ c'est le nombre d'associations actives sur l'ensemble du territoire français. Leur budget représente à lui seul près de 3 % du Produit Intérieur Brut (PIB) français. Le secteur associatif emploie environ 10% des salariés du secteur privé².

Ces premiers chiffres permettent d'appréhender l'ampleur du phénomène associatif en France et son importance dans le paysage économique.

Au-delà de leur importance économique, les associations ont aussi un rôle, une place singulière dans la société. Cela s'explique par leur statut juridique particulier et le fait que par nature, leur action est guidée par la volonté de contribuer à la réalisation de missions d'intérêt général. Cette caractéristique permet aux associations de se distinguer des sociétés et de bénéficier d'un capital sympathie plus important auprès de la population.

Cette particularité se traduit juridiquement par la construction d'un régime juridique propre aux structures associatives.

Le texte fondateur du droit des associations est la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association, proposé par Pierre Waldeck Rousseau. Il pose les grands principes directeurs du secteur associatif.

L'association est définie par ce texte comme étant « *La convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices.* »³

Cette loi constitue un événement majeur en ce qu'elle permet dès lors aux citoyens de se réunir en association sans avoir à recueillir une autorisation préalable de la part de quelque autorité publique que ce soit. C'est la consécration de la liberté d'association.

¹ CNRS, Centre d'économie de la Sorbonne, « Enquête Paysage Associatif » 2017

² ACOSS-URSSAF, MSA, « Traitements Recherche & Solidarités »

³ L. 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association

Depuis ce texte fondateur, la liberté d'association a été renforcée.

En effet, par la décision rendue le 16 juillet 1971⁴, le Conseil Constitutionnel affirme que la liberté d'association fait partie des principes fondamentaux reconnus par les Lois de la République et à ce titre elle est intégrée au bloc de constitutionalité. La liberté d'association bénéficie donc une protection d'ordre constitutionnelle.

Le milieu associatif a conservé un lien fort avec l'autorité publique malgré l'acquisition depuis un peu plus de 120 ans maintenant de sa liberté.

En effet, les associations pour la majorité d'entre elles ont un territoire d'intervention marqué par un certain localisme. La plupart des associations agissent d'abord sur le territoire communal.

Cependant, cela ne les empêche pas de compter parmi leurs adhérents des personnes venant de communes voisines. Du fait de cette intervention limitée géographiquement permettant d'entretenir une proximité avec leurs adhérents d'abord et avec le public éventuellement bénéficiaire de leurs actions ensuite, les communes sont les premiers interlocuteurs des associations.

Rapprochées par ce point commun et la volonté de contribuer à l'intérêt général, les associations et les communes développent de manière naturelle des relations. Ces relations peuvent se transformer en véritables partenariats à court, moyen mais aussi long terme selon les projets portés par l'une et l'autre des parties.

Les associations et les communes d'une certaine manière sont interdépendantes.

En effet, les ressources propres des associations par leur activité sont souvent limitées. Elles ont donc besoin de rechercher des financements auprès de différents partenaires. Les sources les plus importantes de revenus des associations sont les dons, les cotisations des adhérents et les financements publics.

Ces financements publics sont notamment obtenus auprès des communes.

⁴ CC, décision n° 71-44 DC, 16 juillet 1971, Loi complétant les dispositions des articles 5 et 7 de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association

En 2017, les subventions publiques en espèce représentent environ 15 à 20% des ressources propres des associations dont 11% proviennent des communes.⁵

Les communes en plus du versement des subventions en argent, mettent souvent à disposition des associations des locaux, du matériel voire du personnel et ce à titre gracieux. Ces aides en nature représentent d'ailleurs un montant non négligeable que les collectivités locales peuvent avoir du mal à quantifier et donc à mettre en avant auprès des associations bénéficiaires. Associations qui parfois peuvent avoir tendance à se focaliser sur un montant relativement faible de subventions en argent en oubliant de prendre en considération la valeur réelle des mises à disposition dont elles bénéficient également.

Cette valorisation des avantages en nature est une question qui revêt une importance certaine pour les communes.

On constate donc que les associations ont besoin des communes pour pouvoir avoir les moyens d'exercer leur activité.

Concernant, les collectivités publiques et plus particulièrement les communes, celles-ci investissent des sommes conséquentes de leurs budgets aux associations. Cela s'explique par le fait qu'elles y trouvent un intérêt certain.

En effet, les associations interviennent dans de nombreux secteurs et contribuent de manière importante à la vie locale. Une ville dynamique est une ville qui bénéficie d'un surplus d'attractivité et favorise l'installation des familles sur le territoire. Les associations interviennent dans de nombreux secteurs, interventions que la commune pour différentes raisons à tout intérêt à favoriser.

D'abord, les associations sportives sont les plus nombreuses et représentent par exemple 24%⁶ du nombre total des associations françaises.

Au-delà d'offrir une pluralité de pratiques sportives aux habitants, ces associations organisent des manifestations sportives ouvertes au public, contribuent à la santé publique et au

⁵ CNRS-Centre d'économie de la Sorbonne, « Enquêtes Paysage Associatif », 2017

⁶ CNRS-Centre d'économie de la Sorbonne, « Enquêtes Paysage Associatif », 2017

rayonnement de la ville au plan départemental, régional voire national pour les clubs sportifs semi-professionnels et professionnels.

A titre d'exemple, le basketball permet à la ville de Limoges de bénéficier d'un certain rayonnement sur le plan national et européen.

Ensuite, les associations culturelles et de loisirs à elles deux représentent 44%⁷ des associations, elles apportent là aussi une diversité d'activités adaptée à tous les publics. Elles peuvent aussi compléter les actions publiques en la matière notamment en organisant des spectacles, des expositions ou encore des représentations de théâtre.

Enfin, les 14%⁸ d'associations liées à l'action sociale, humanitaire, caritative et médico-sociale remplissent d'une part une mission d'intérêt général au service des populations et sont d'autre part le relai et les interlocuteurs privilégiés des communes sur ces sujets qui peuvent être sensibles ou difficilement appréhendés par les collectivités.

Cela permet une collaboration efficace sur ces sujets-là entre le pouvoir politique et le secteur associatif qui parfois agit là où l'efficacité des pouvoirs publics institutionnels n'est que limitée du fait de sa nature.

Ainsi, ces associations peuvent solliciter l'aide de la commune pour mettre en œuvre leurs projets et à l'inverse la commune peut s'appuyer sur elles pour mettre en œuvre ses projets.

On a donc une complémentarité dans l'action des associations et des collectivités locales. Cette interdépendance entraîne inévitablement l'établissement de relations entre ces deux acteurs incontournables de la vie locale.

L'Etat s'est également emparée de la question des relations entre les pouvoirs publics et les associations.

D'une part, ces relations sont encadrées juridiquement grâce à un ensemble de textes relatifs aux relations financières entre les associations et les pouvoirs publics. Cet encadrement est

⁷ CNRS-Centre d'économie de la Sorbonne, « Enquêtes Paysage Associatif », 2017

⁸ CNRS-Centre d'économie de la Sorbonne, « Enquêtes Paysage Associatif », 2017

en fait l'un des prolongements des principes généraux relatifs à la bonne utilisation des deniers publics.

Parmi les textes applicables, il y a les circulaires du 24 décembre 2002 relative aux subventions de l'Etat aux associations et du 16 janvier 2007 relative aux subventions de l'Etat aux associations et conventions pluriannuelles d'objectifs. Il peut être également citée la loi du 31 juillet 2014 relative à l'Economie Sociale et Solidaire qui traite de ce sujet.

La jurisprudence du Conseil d'Etat a également précisé ces textes et le régime applicable aux financements des associations. Sa jurisprudence en matière de subvention a notamment été largement reprise par la loi du 31 juillet 2014 relative à l'Economie Sociale et Solidaire.

D'autre part, l'Etat tend également sur cette dernière décennie à reconnaître de manière plus franche et officielle le rôle des associations dans la société. Cette reconnaissance a d'abord été matérialisée par l'adoption en février 2014 d'une Charte des Engagements Réciproques conclue entre l'Etat, les collectivités territoriales et les associations.

Cette charte par nature n'a pas de force juridique importante. Elle est surtout très symbolique pour les associations qui par ce texte voient leurs actions au service de l'intérêt général reconnues de manière explicite.

Cette charte a pour but de « renforcer des relations tripartites, basées sur la confiance réciproque, le respect de l'indépendance des associations et la libre administration des collectivités territoriales. Il contribue à l'élaboration progressive d'une éthique partenariale, rendue nécessaire par l'évolution des politiques publiques, nationales et territoriales, et du cadre réglementaire français et européen. »⁹

Cette charte précise en quelque sorte les principes directeurs de la relation entre les associations et les collectivités locales. Cette relation est qualifiée de partenariale.

Chacune des parties à travers ce texte s'engage d'une certaine façon à soutenir l'autre. La collectivité par l'apport d'un soutien financier et la promotion de l'action associative et l'association par sa contribution à l'intérêt général et au « *développement économique, social, culturel, citoyen et durable.* »

⁹ Charte des engagements réciproques entre l'Etat, le Mouvement Associatif et les collectivités territoriales, fév. 2014

L'ensemble de ces textes semblent indiquer une volonté de la part de l'Etat de renforcer et de formaliser les relations et les partenariats avec le secteur associatif à tous les échelons locaux.

Cela pose la question de la traduction de cette volonté nationale au niveau communal.

On peut donc se demander de quels leviers la commune dispose-t-elle pour construire une relation partenariale avec les associations ?

Au cours de ma période de stage au sein du service vie associative de la commune de Saint Michel sur Orge, j'ai été amenée à rencontrer des associations mais aussi à travailler sur différents dossiers en lien avec les associations.

J'ai pu ainsi identifier deux types de relations entretenues par les associations avec la commune.

D'un côté, les différentes réunions et discussions avec les associations, les salariés de la mairie et aussi les élus en charge des associations m'ont conduite à mener une réflexion concernant la nature des relations formelles et informelles entre les différents acteurs municipaux et les associations.

Et d'un autre côté, par l'étude des différentes conventions conclues entre les associations et la commune, je me suis interrogée sur l'articulation et la mise en place de relations encadrées et formalisées juridiquement.

Cet aspect légal et contractuel de la relation entre la commune et les associations soulèvent des questions différentes.

Ces deux aspects bien que différents dans leur dynamique sont complémentaires et permettent chacun à leur façon de contribuer à la construction d'une relation partenariale saine et de confiance entre les associations et la commune.

Il sera alors analysé dans une première partie les relations entre la commune et les associations qui naissent spontanément de leur volonté commune d'agir en faveur de l'intérêt général (I). Dans une seconde partie, il sera question des relations formalisées, encadrées juridiquement entre les associations et la commune (II).

Partie 1 : Une relation naturelle entre deux acteurs à l'action complémentaire au service de l'intérêt général

Les associations et les communes ont le point commun d'agir au service de l'intérêt général. De fait, elles entrent régulièrement en contact pour la mise en place d'actions ou de projets mais aussi pour l'octroi de financement.

Il peut arriver que la commune fasse appel aux associations pour contribuer à l'organisation d'évènements. Ce qui va faire que les associations vont être plus ou moins réceptives à ces sollicitations, c'est la qualité des relations quotidiennes qu'elles entretiennent avec la commune.

C'est une relation qui suppose une certaine réciprocité. La commune apporte du mieux qu'elle le peut son aide et ses équipements au service des associations et donc du dynamisme de la vie locale. Les associations en réponse à ces marques de confiance seront alors plus enclines à répondre aux projets mis en place par la mairie voire aller jusqu'à construire des projets ensemble.

C'est pour ces raisons qu'il est pertinent d'étudier chacune des facettes des relations informelles qu'entretiennent les associations avec les différents services municipaux.

Section 1 - Les relations entre les associations et les services des sports et de la vie associative

§ 1 - Les relations avec le service vie associative

L'existence d'un service municipal dédié à la vie associative n'est pas obligatoire. Dans certaines communes, il n'y en a pas. L'existence d'un tel service est l'un des moyens pour la commune d'exprimer et de manifester son attachement à la vie associative locale.

En effet, le service vie associative municipal est avant tout là pour répondre aux besoins des associations. Il s'agit du point d'entrée de l'association pour avoir des échanges avec la municipalité. En effet, ce service est leur premier interlocuteur.

Le service vie associative assure d'abord la gestion de toutes les demandes de mise à disposition de locaux émises par les associations. Il recueille les besoins et s'efforce de faire au mieux afin de satisfaire tout le monde lorsque cela est possible.

En fonction des besoins exprimés, le service peut également conseiller aux associations d'utiliser une salle plutôt qu'une autre au regard de l'activité envisagée. Il y a donc également une grande place laissée à l'écoute et au dialogue.

Le service vie associative gère également toute la partie réglementaire liée à ces prêts de locaux. Il s'occupe de la rédaction et du suivi des conventions de mise à disposition des locaux. Il fait également le lien avec les élus municipaux puisque ce ne sont pas les agents municipaux qui ont la compétence pour décider de faire droit ou non à une demande de locaux mais bien le maire.

Ensuite, le service vie associative s'occupe de l'élaboration et du traitement des dossiers de demande de subvention. Les demandes de subventions sont des dossiers très prenants en ce que les demandes des associations sont nombreuses et demandent un suivi particulier. Le subventionnement étant très encadré juridiquement, le service vie associative doit s'assurer du bon remplissage des dossiers et de vérifier qu'ils sont bien complets, le tout dans avant la délibération du conseil municipal dédiée.

Le service vie associative est également à la disposition des associations dans le cas où elles auraient besoin d'une aide pour remplir les dossiers de subvention notamment sur des points qui peuvent être perçus comme complexes.

En dehors des relations liées aux demandes formalisées, le service associatif est régulièrement en contact avec les associations sur différents sujets.

D'abord, les associations s'adressent à lui en cas de soucis avec les équipements d'une salle municipale dont elles disposent par exemple. De fait, le service est garant du bon fonctionnement des équipements. Ainsi, il assure la gestion des relations avec les services techniques municipaux et avec les prestataires extérieures afin que les équipements soient en état de marche chaque fois qu'un local est occupé.

Ensuite, le service vie associative se fait le relai des demandes des associations auprès des autres services municipaux notamment avec le service communication.

Par exemple, à Saint-Michel-sur-Orge, les associations peuvent communiquer sur leurs évènements de différentes manières avec le soutien et les moyens de la commune : via les écrans ou panneaux d'affichage municipaux répartis dans la ville, le journal mensuel adressé aux habitants par la commune ou encore par des affiches ou flyers.

Les agents de la vie associative informés d'un projet porté par une association peuvent leur conseiller un moyen de communication plutôt qu'un autre selon ce qui paraît être le plus adapté à la situation.

Par exemple, une association peut souhaiter faire la promotion d'un évènement ponctuel ou communiquer sur sa recherche de bénévoles permanents ou temporaires dans ce cas un affichage sur les panneaux lumineux et un article dans le journal municipal semblent les plus adaptés.

Le service vie associative est également en contact avec les associations pour la rédaction du Guide de la Ville. Il s'agit d'un livret pratique qui est distribué à chaque rentrée scolaire à l'ensemble des habitants de la commune. Il contient l'essentiel des informations pratiques sur la commune : référencement des médecins, numéros d'urgence, coordonnées des différents services de la mairie...

Les associations qui le souhaitent peuvent être référencées dans ce livret au moyen d'une courte présentation de leurs activités. Elles y précisent également leurs coordonnées et quelques informations pratiques.

Il s'agit d'un outil qui permet de dynamiser la vie associative en communiquant auprès de tous les habitants de l'existence et de la diversité des associations présentes sur le territoire communal.

L'existence de ce guichet unique aux associations permet de simplifier leurs démarches en construisant une relation de confiance avec les agents qui avec l'expérience acquièrent une connaissance précise du tissu associatif local et des besoins particuliers de chaque association.

Ce guichet unique présente donc divers avantages et est également apprécié par les dirigeants d'association.

Cela se traduit par le fait que bien souvent ils accordent plus de crédit aux informations qui leurs sont communiquées par les agents du service que celles données par d'autres personnes. Il y a donc une véritable relation de confiance qui se construit au fil des années entre la commune et les associations grâce à une offre de service spécialisée.

§ 2 - Les relations entre les associations et le service des sports

Les associations sportives sont des associations particulières. En effet, si elles sont soumises au droit commun des associations, elles sont également régies par des textes particuliers notamment le Code du Sport.

De plus, les associations sportives ont besoin d'infrastructures particulières pour exercer leurs activités. Ces infrastructures sont soumises à une réglementation qui leur est propre.

Enfin, le sport en lui-même est un milieu particulier et pour lequel il est nécessaire d'avoir des connaissances en la matière pour pouvoir mieux comprendre les attentes des associations sportives. De plus, la mairie est tout au long de l'année à l'initiative de nombreux projets sportifs.

C'est pour ces raisons qu'une partie de la gestion des associations sportives est déléguée à un service qui lui est propre : le service des sports.

Dans certaines communes, il existe un responsable en charge à la fois du service vie associative et du service des sports. Ce n'est plus le cas à Saint-Michel-sur-Orge.

Le service des sports a plusieurs missions : l'organisation des manifestations sportives municipales, être le référent des associations sportives de la commune et apporter un soutien logistique quand cela est possible aux manifestations organisées par les associations sportives locales.

A Saint-Michel-sur-Orge, les associations sportives s'adressent la plupart du temps au service des sports. L'équipe du service est présente depuis plusieurs années. Cette stabilité a permis la construction d'une véritable relation de confiance entre les associations sportives et la commune.

Cela est visible notamment de par l'engagement des membres des associations qui sont régulièrement invités par le service à être bénévoles sur des manifestations organisées par la collectivité. Le service n'a aucun mal à avoir le nombre suffisant de bénévoles et très souvent les bénévoles reviennent pour les manifestations suivantes.

Par exemple, à Saint-Michel-sur-Orge, au mois d'avril, a eu lieu la Ronde Saint-Michelloise, une course sur deux jours à laquelle l'ensemble des enfants scolarisés dans les écoles primaires de la commune participe. Les bénévoles ont été prévenus bien en amont de la tenue de l'évènement. Une réunion de préparation a eu lieu et après la manifestation les bénévoles ont été remerciés par le service.

Une bonne organisation des évènements et la reconnaissance de la contribution des bénévoles participent à la bonne relation avec les associations et au dynamisme sportif de la commune.

L'aspect relationnel avec les associations sportives est d'autant plus important que les valeurs du sport sont primordiales et il y a un attachement particulier à la solidarité et à l'entraide. De même, le fait pour le service d'être à l'écoute des besoins en termes d'infrastructures et de matériels pour les manifestations organisées par les associations et qu'au niveau de la logistique de fait cela se passe bien, incite les associations à renouveler leurs manifestations les années suivantes.

Tous ces facteurs font de Saint-Michel-sur-Orge une ville dynamique dans le domaine sportif.

§ 3 - Les dossiers de demande de subventions et de mise à disposition de locaux

Les dossiers de demande de subventions et de mise à disposition de salles sont des documents incontournables de la relation entre la commune et les associations. Ils sont conçus par les services de la vie associative en collaboration avec le service des sports.

De fait, ils sont des éléments très importants pour la commune comme pour les associations. En effet, pour les associations d'abord, ces formulaires sont la première étape de la procédure leur permettant d'éventuellement obtenir un soutien matériel et/ou financier de la commune. Aussi, les associations pour certaines peuvent avoir plusieurs dossiers de demande de subvention à remplir chaque année. Il n'est pas rare qu'une association sollicite un soutien de sa commune de résidence mais auprès des communes voisines, du département voire de la région. Cette multiplication des dossiers peut être décourageante pour les associations.

Les collectivités et plus particulièrement les communes peuvent agir sur ce point en élaborant des dossiers intelligibles pour tous et relativement courts.

A - Les dossiers de demande de subventions

Contrairement aux subventions en elles-mêmes qui font l'objet d'une réglementation stricte et précise, la forme des dossiers de demande de subventions n'est soumise à aucun formalisme légal. En conséquence, chaque collectivité territoriale peut élaborer elle-même et surtout comme elle le souhaite son ou ses dossiers de demande de subvention. Cela présente un certain nombre d'avantages en ce que cela permet aux collectivités d'adapter leurs dossiers aux caractéristiques des associations de leur territoire.

Cependant, la grande diversité des informations demandées d'un dossier de subvention à un autre peut être une source de perte de temps et de lourdeur administrative pour les associations.

A ce sujet, des représentants du secteur associatif demandent la mise en place d'un unique formulaire de demande de subvention qui soit ensuite utilisé par l'ensemble des pouvoirs

publics qui octroient des subventions. Cela aurait pour effet d'uniformiser les dossiers de demandes de subventions et simplifierai les démarches des associations.

En 2014, un formulaire CERFA unique a bien été mis en place par le gouvernement à destination des collectivités et services de l'Etat financeurs des associations. Ce formulaire est régulièrement mis à jour par les services de l'Etat. La dernière mise à jour a été réalisée cette année pour l'entrée en vigueur du Contrat d'Engagement Républicain.

Ce formulaire dispose bien les qualités qui font défaut aux dossiers de subventions diverses et variés des collectivités territoriales. Son utilisation est obligatoire pour les régions.

En revanche, un nombre réduit de commune l'utilise tel qu'il est. Souvent ce sont les plus petites communes qui l'utilisent. Les communes de taille moyenne comme Saint-Michel-sur-Orge continuent d'utiliser leur propre dossier. Le dossier utilisé reprend néanmoins certains éléments du dossier CERFA ce qui permet de ne pas alourdir inutilement le dossier de subvention avec des informations peu pertinentes au regard de la dimension des associations locales par exemple. Le dossier contient également d'autres rubriques ajoutées en fonction des critères d'attribution de subvention retenus par la commune mais aussi afin d'obtenir des informations plus précises sur les associations.

L'établissement d'un formulaire unique a donc des avantages mais présente également quelques inconvénients qui n'incitent pas les communes à recourir de manière massive.

B - Les dossiers de demande de mise à disposition de locaux

Les dossiers de demande de mise à disposition de locaux ne sont pas non plus soumis à un formalisme particulier prévu par la loi. Il n'en existe pas non plus de formulaire CERFA type. En la matière les collectivités territoriales disposent donc d'une très large marge de manœuvre.

Selon les communes, les dossiers présentent tout de même de nombreuses similitudes. Ainsi le dossier de demande de salle à Saint-Michel-sur-Orge est composé d'une feuille avec un tableau à remplir avec le nom de la salle et la plage horaire souhaité ainsi qu'un descriptif de l'activité envisagée.

Il y a deux formulaires distincts. Le premier concerne les demandes pour une occupation récurrente d'une salle comme par exemple une occupation hebdomadaire le mercredi après-midi pour donner un cours de dessin. Le second concerne les demandes pour une occupation occasionnelle pour l'organisation d'évènements particuliers comme l'organisation d'une exposition temporaire.

Les locaux municipaux sont mis à disposition des associations Saint-Michelloises gratuitement. En revanche, les associations non saint-michelloises et les particuliers doivent payer une redevance. La question de la gestion des locaux municipaux, du montant et des éventuels cas d'exonération de redevance relève principalement du pouvoir politique locale.

A titre d'exemple, comme il s'agit d'une source de revenu pour la commune de Saint-Michel-sur-Orge, cela justifie qu'à certaines périodes de l'année les locaux sont exclusivement loués. C'est par exemple le cas en principe lors des vacances scolaires.

Ces dossiers de demande de subvention et de mise à disposition de locaux sont parfois pour la commune la seule source d'information dont elle dispose sur les activités d'une association. Ainsi, ces dossiers sont des leviers importants pour les relations entre la commune et les associations.

La commune pour faciliter les démarches des associations a tout intérêt à concevoir des formulaires clairs et d'une longueur raisonnable. Ils peuvent également être accompagnés d'une notice explicative pour aider les associations à remplir leurs dossiers de subvention. En effet, ceux-ci peuvent être complexes en ce qu'il faut notamment communiquer des informations comptables.

Une notice claire avec les informations utiles comme les coordonnées du service, les pièces à fournir, la date limite de remise mais aussi des aides au remplissage d'un budget et une explication des notions de base en comptabilité est pertinente. Elle renvoie une image positive de la commune auprès des associations en ce qu'elles se sentent accompagnées par la commune dans leurs démarches.

La commune peut également saisir cette opportunité pour en apprendre davantage sur les associations qu'elle soutient. Ainsi, les informations sur le nombre d'adhérents, le montant des éventuelles cotisations, le lieu de résidence ou encore l'âge des adhérents permettent à

la commune d'avoir une idée plus précise du paysage associatif local et de ses dynamiques. Cela peut ensuite lui permettre d'adapter sa politique et ses actions en matière de vie associative.

Ces données peuvent par la suite être valorisées par la commune auprès des partenaires.

Par exemple, à Saint-Michel-sur-Orge, dans le cadre du Plan d'éducation du territoire, la commune a pu valoriser l'action des associations locales auprès des enfants, ce qui a pu permettre d'appuyer le dossier.

L'aspect relationnel direct avec les associations est primordial et se traduit par une grande disponibilité des services municipaux. Néanmoins, l'aspect administratif de la relation entre les associations et la mairie ne doit pas être négligé.

Section 2 - Les relations entre les associations et les élus municipaux

Les associations ont des contacts réguliers avec les élus municipaux (§1). Néanmoins, cette relation entre associations et élus peut comporter quelques risques (§2)

§ 1 - L'existence de relations quotidiennes

Au sein de la commune, comme dans toutes les collectivités territoriales, les compétences sont réparties entre un organe exécutif et un organe délibérant.

Au niveau communal, l'organe exécutif est le Maire et l'organe délibérant est le Conseil Municipal.

Le Maire est la personne qui représente la commune en justice. Il est aussi chargé de l'exécution des délibérations prises par le Conseil Municipal. Il doit également s'occuper de signer les contrats et de préparer le budget. De plus, il dispose de pouvoirs en matière de police administrative générale et de police administrative spéciale.

Enfin, le Maire dispose de certaines compétences qui lui ont été déléguées par le Conseil Municipal dans divers domaines d'intervention. Ces délégations de pouvoir sont révocables à tout moment par le Conseil Municipal. Il faut noter que le Maire peut également subdéléguer ces compétences attribuées par le conseil municipal à un conseiller municipal ou à un adjoint municipal.

Concernant les relations entre le Maire et les associations de la commune, elles existent surtout lors de visites du Maire au cours de manifestations organisées par la commune auxquelles participent des associations ou lors de manifestations organisées par les associations elles-mêmes.

Aussi, parfois, certains dirigeants s'adressent directement au Maire ou à son cabinet pour obtenir un rendez-vous ou la mise à disposition d'une salle par exemple alors qu'ils auraient pu le faire auprès du service dédié. Les associations parfois à juste titre peuvent penser qu'en sollicitant le cabinet du Maire, elles pourront obtenir ce que le service concerné ne leur aurait peut-être pas accordé pour diverses raisons. Cela peut alors générer des incompréhensions avec le service vie associative.

Outre les relations avec le Maire, les associations sont plus souvent en contact avec certains adjoints du Maire. La fréquence des interactions avec les différents élus dépend de leurs attributions.

Le nombre maximal d'adjoint au Maire est fixé par le Conseil Municipal et dans la limite de 30% de l'effectif total du Conseil Municipal. Les Adjoints au Maire bénéficient de délégations de pouvoir de la part du Maire. Il faut noter que le Maire ne peut déléguer toutes ses compétences à un unique adjoint. En revanche, il n'existe pas de compétences pour lesquelles il lui est interdit de les déléguer. Les adjoints peuvent également suppléer le Maire en cas d'absence de celui-ci.

A Saint-Michel-sur-Orge, deux adjoints ont particulièrement vocation à avoir des relations assez régulières avec les associations.

Il y a d'abord, l'adjointe à la vie associative. Elle est présente lors des manifestations organisées par les associations elles-mêmes comme lors du rallye organisé par une association locale au cours du mois d'avril mais aussi au cours des manifestations organisées par la ville et auxquelles des associations participent.

L'adjointe à la vie associative est particulièrement impliquée dans l'organisation de la Fête de la Ville. Il s'agit d'un évènement organisé chaque année au début du mois de septembre. Il permet de réunir toutes les associations qui le souhaitent au même endroit dans une ambiance festive. C'est à ce moment-là que les associations recueillent la plupart des inscriptions pour la nouvelle année scolaire.

L'adjoint représente le Maire et est chargé de mettre en œuvre la politique du Maire dans le domaine qui le concerne ici les associations. Ainsi, ils peuvent être à l'initiative de projets qui sont ensuite mis en œuvre par les services municipaux concernés.

Un adjoint municipal peut également être invité par une association à assister à son assemblée générale annuelle.

Un second adjoint est régulièrement en contact avec les associations locales : l'adjoint aux sports et à la jeunesse. Il a le même rôle que l' élu à la vie associative à la différence qu'il est surtout en relation avec les associations sportives mais aussi avec toutes celles qui sont en contact avec le public des jeunes (enfants et adolescents). Les associations sportives peuvent alors avoir deux interlocuteurs au niveau des élus municipaux.

Il a donc pu être constaté qu'il existe une diversité des acteurs municipaux qui entrent de manière plus ou moins régulière en contact avec les associations. Cela est propice à la construction d'une réelle relation de confiance entre les associations et la commune.

Néanmoins, cela nécessite une très bonne communication entre les différents services municipaux afin d'assurer une bonne transmission de l'information. Dans le cas contraire, certaines associations pourraient se servir de ces dysfonctionnements internes pour obtenir de l'un ce qu'un autre service ne lui aura pas accordé.

Ces dysfonctionnements peuvent intervenir notamment lors de périodes de congés pendant lesquelles l'ensemble du personnel ou des élus n'est pas présent.

Il faut également ajouter la dimension politique qui peut influencer ces relations et la prise de décision.

§ 2 - Une relation pouvant comporter quelques risques

Les relations entre les associations et les élus municipaux peuvent emporter un certain nombre de risques. Dans cette hypothèse, plusieurs risques doivent être envisagés.

D'abord, il y a le risque de prise illégale d'intérêt. Il s'agit d'un délit prévu à l'article 432-12 du Code Pénal qui dispose que « *Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt de nature à compromettre son impartialité, son indépendance ou son objectivité 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, est puni de cinq ans d'emprisonnement et d'une amende de 500 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction.* »

Ce risque est important pour les élus notamment lorsqu'ils sont représentants d'une association subventionnée par la commune. Ainsi pour éviter tout risque d'engagement de sa responsabilité pénale, l'élu municipal concerné (qu'il soit adjoint ou conseiller municipal) doit soit se retirer de ses fonctions de dirigeant de l'association pendant la durée de son mandat soit s'abstenir de participer aux prises de décisions municipales qui concernent son association.

La jurisprudence a une appréciation assez large du délit de prise d'illégale d'intérêt dans le cadre des relations entre les élus municipaux et les associations subventionnées.

D'abord, les associations subventionnées sont entendues au sens large et pas seulement au sens du bénéfice d'une aide financière. Il s'agit également des décisions relatives aux subventions dites en nature comme la mise à disposition de locaux ou de personnel par la municipalité.

Ensuite, l'élu concerné ne doit pas participer aux décisions qui concernent son association. De plus, selon le ministère de l'Intérieur¹⁰, il ne doit pas influencer de quelque manière que ce soit la décision.

En conséquence, il ne peut ni donner son avis sur la décision en délibération ni participer aux travaux préparatoires de cette décision. Il est recommandé aux élus placés dans cette situation de quitter systématiquement la salle lorsqu'une décision qui concerne leurs associations doit être prise afin de ne pas influencer le vote des autres élus.

Les mêmes précautions doivent être appliquées par les élus en cas d'attribution de marchés publics ou de délégations de service public afin de ne pas prendre le risque d'engager leurs responsabilités pour délit de favoritisme.

Ce délit est prévu à l'article 432-14 du Code Pénal qui dispose que « *Est puni de deux ans d'emprisonnement et d'une amende de 200 000 €, [...] 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, [...] 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.* »

Ces précautions permettent dans la plupart des cas de fortement restreindre voire de supprimer le risque de condamnation pénale sur l'un de ces deux fondements.

Enfin, le dernier risque encouru est la gestion de fait. La gestion de fait peut-être définie comme étant le maniement d'argent public sans avoir la qualité de comptable public. C'est notamment l'exemple des associations transparentes. Une association est dite transparente lorsque ces liens avec l'autorité publique sont tellement forts qu'ils la privent de son indépendance dans sa gestion. Finalement, l'association est une sorte de continuité de la personne publique.

¹⁰ rép. min. Masson, JO Sénat du 24 février 2005, quest. n° 15049, p. 551

La jurisprudence a dégagé 4 critères permettant d'identifier une association transparente : la création de l'association par une personne publique, l'exécution par l'association d'une mission de service public, le contrôle du fonctionnement de l'association par cette même personne publique et enfin, le fait que plus de la moitié des ressources de l'association proviennent de l'autorité publique.

En conséquence, pour ce qui concerne les associations, un élu gestionnaire de fait encoure une suspension de ses fonctions pendant la procédure administrative engagée par la Cour Régionale des Comptes.

Aussi, en cas de gestion de fait d'une association par une commune, il y a surtout des conséquences juridiques. D'abord, les contrats conclus pour l'exécution d'un service public entre la commune et l'association deviennent des contrats administratifs¹¹. La responsabilité de la commune peut également être engagée et la commune peut avoir à prendre en charges les dettes de l'association en cas de dissolution de celle-ci résultant de problèmes financiers. Les élus municipaux doivent donc être attentif à l'éventuelle existence d'une association transparente afin de ne pas risquer l'engagement de leur responsabilité ou celle de la commune.

Section 3 - Les relations avec les associations pour la mise en place de projets

La commune et les associations sont régulièrement amenées à travailler ensemble sur des projets très divers pour lesquels les rôles et les contributions des uns et des autres varient.

§ 1 - La réalisation de projets portés par la commune

La commune en tant que collectivité territoriale organise de manière très régulière des projets et des manifestations diverses. Ces projets peuvent être à destination directe des habitants de la commune. Il s'agit dans ce cas de manifestations ouvertes à tous comme des vides greniers ou l'organisation de séances de cinéma de plein air. Ce sont des actions « visibles » pour les habitants de la commune.

Pour l'organisation de ces manifestations, la participation de certaines associations est sollicitée par la commune.

¹¹ CE, sect., 21 mars 2007, Commune de Boulogne-Billancourt, req. n° 281796

Les associations peuvent être sollicitées pour apporter une plus-value sur la manifestation.

Par exemple, à Saint-Michel-sur-Orge, il peut s'agir d'organiser une animation ou tenir un stand sur le Marché de Noël organisé par la commune.

Les associations peuvent également être appelées comme appui pour l'organisation de ces évènements. Un exemple pertinent ici est l'organisation de la Ronde Saint-Michelloise, course annuelle regroupant par niveau scolaire les enfants de l'ensemble des écoles primaires de la commune. Pour cet évènement, le service des sports de la commune a pu solliciter les bénévoles des associations sportives de la commune afin de venir aider les agents à encadrer les enfants sur le parcours.

De la même manière, des associations peuvent être sollicitées par d'autres services municipaux comme celui de la jeunesse pour des interventions dans les écoles dans le cadre de la semaine du sport et de la culture ou encore auprès des jeunes élus du Conseil Municipal des Enfants. La commune sollicite donc les associations également pour des projets qui ne concernent pas forcément le grand public.

Ensuite, la commune fait appel aux associations lorsqu'elle a une idée de nouveau projet. La consultation des associations permet de faire émerger de nouvelles idées, de nouveaux points de vue. Il y a alors un véritable échange entre les parties prenantes et une vraie dynamique de co-construction stimulante.

Par exemple, dès à présent, la commune rencontre des associations susceptibles d'être intéressées par l'organisation d'un salon du jeu à Saint-Michel-sur-Orge pour l'année 2023. Sont présents à ces réunions avec les associations un représentant du service vie associative mais également un représentant du service évènementiel de la commune.

Enfin, la commune sollicite aussi les associations dans le cadre de réunions de travail. Ces groupes de travail s'inscrivent dans le cadre de la construction et du suivi de projets plus globaux et transversaux dans une logique de moyen terme voire de long terme. Cela permet d'impliquer toutes les parties prenantes dans un domaine précis. Il s'agit de contribuer à la

prise de décision en amont de la réalisation des projets, de participer à la définition de grands principes directeurs des futures actions à mener dans chaque domaine.

Par exemple, dans le domaine de l'éducation, la commune met en place le projet éducatif du territoire. Ce projet fait un état des lieux des actions déjà entreprises dans le domaine de l'éducation sur le territoire de la commune, les évalue et permet de fixer les axes d'améliorations ainsi que les grandes orientations pour les années à venir. Le fait pour les associations agissant dans le domaine de l'éducation d'être incluses dans ce projet via ces groupes de travail leur permet d'être tenues au courant des projets en cours portés par la commune et qui entrent dans leur champ d'action.

Cela leur permet aussi d'être force de proposition et d'apporter les retours d'expériences qu'elles peuvent avoir étant donné qu'elles agissent sur le terrain quotidiennement.

Cela démontre bien qu'il y a une vraie logique partenariale dans la relation entre la commune et les associations qui permet de participer à la coordination et à la complémentarité des actions de chacun des acteurs du territoire.

§ 2 - La réalisation de projets portés par les associations

Les associations peuvent aussi être à l'initiative de projets et de manifestations. Parfois, elles peuvent les organiser elles-mêmes notamment lorsqu'elles disposent d'assez de matériel et de bénévoles. Cependant, il arrive que les associations ne disposent pas des moyens suffisants pour prendre en charge seules l'organisation complète d'un évènement. Dans ces cas-là, elles peuvent se rapprocher des services de la mairie pour obtenir du matériel et si besoin le concours des agents municipaux pour l'installation du matériel.

Certaines associations parfois, pour l'organisation de leurs propres évènements demandent à la commune de piloter le projet. Dans cette hypothèse, le projet est construit en partenariat avec l'association initiatrice. L'avantage pour l'association est d'être entourée et aidée pour l'organisation de la manifestation. Des difficultés peuvent néanmoins apparaître car la commune devenant le pilote du projet, l'association n'a alors plus l'entière maîtrise du projet et peut être amenée à devoir faire des concessions par rapport à son projet initial.

Par exemple, à Saint-Michel-sur-Orge, une association de peinture avait l'habitude chaque année d'organiser une exposition importante de peintures pendant une semaine. Jusque-là, elle en avait la maîtrise et a décidé pour la prochaine édition de solliciter non plus le concours simplement matériel de la commune mais son implication directe dans l'organisation du projet. En conséquence, l'association ne sera plus la seule à prendre les décisions concernant cet évènement. Ainsi, par exemple la commune devra être consultée concernant la désignation des artistes invités à exposer leur travail pendant cette manifestation.

Il arrive aussi que la commune décide de reprendre l'organisation d'évènements qui jusque-là était laissée à des associations. A Saint-Michel-sur-Orge, c'est par exemple le cas pour le Carnaval qui historiquement est entièrement organisé par une association locale et dont l'organisation a été repris par le service évènementiel pour la prochaine édition.

Les associations et la commune sont donc amenées à collaborer de différentes façons et à des degrés différents pour l'organisation de manifestations et la mise en place de projet sur le territoire local.

Section 4 - Le cas particulier du Contrat d'Engagement Républicain

Le contrat d'engagement républicain n'est pas en tant que tel un véritable contrat conclu entre l'association et la commune mais une sorte de texte générique issu d'une volonté de l'Etat d'agir contre certaines dérives qui ont pu être constatées au sein du milieu associatif. Ce texte ne régleme pas directement les relations entre la commune et les associations mais peut à certains égards avoir un impact sur leurs relations.

§ 1 - Présentation

Le Contrat d'Engagement Républicain a été introduit par la loi du n°2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République. Cette loi a été adoptée dans le cadre de la lutte contre le séparatisme. Le Contrat d'Engagement Républicain est présenté comme étant l'un des outils de cette lutte.

Le contenu de ce contrat a été défini par le décret d'application du n° 2021-1947 du 31 décembre 2021 pris pour l'application de l'article 10-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000.

Le Contrat d'Engagement Républicain est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2022.

Le Contrat d'Engagement Républicain est un document qui doit être signé par toute association ou fondation qui bénéficie d'une subvention en nature ou en espèce. Cela veut dire que toute association qui souhaite obtenir un soutien public doit souscrire à ce contrat pour pouvoir effectivement en bénéficier.

Il pose sept principes qui doivent être respectés par les associations et fondations signataires.

Les engagements prévus par ce texte sont les suivants :

- Respect des lois de la République
- Liberté de conscience
- Liberté des membres de l'association
- Egalité et non-discrimination
- Fraternité et prévention de la violence
- Respect de la dignité de la personne humaine
- Respect des symboles de la République

D'autres obligations sont prévues pour les organismes signataires.

En effet, ceux-ci doivent informer de l'existence de ce contrat, leurs membres par tout moyen, notamment par un affichage dans leurs locaux ou une mise en ligne sur leur site internet, s'ils en disposent.

Le non-respect de ce contrat par les dirigeants, membres, ou salariés de l'association est imputable à l'association. En cas de violation de ce texte, les sanctions pouvant être prises par la collectivités territoriales partie au contrat peuvent entraîner jusqu'au retrait de la subvention accordée à la structure.

§ 2 - Impact du Contrat d'Engagement Républicain sur les relations entre les communes et les associations

La mise en place de ce dispositif a soulevé de nombreuses questions juridiques mais aussi des questions concernant son impact sur les relations entre les collectivités et les associations.

Le Contrat d'Engagement Républicain a fait l'objet d'un examen par le Conseil Constitutionnel en ce qu'il porte atteinte à la liberté d'association qui a une valeur constitutionnelle. Finalement, le Conseil Constitutionnel a validé le dispositif en émettant tout de même quelques réserves.

Ce contrat a également été mal perçu par le milieu associatif.

Plusieurs organisations représentantes de ce secteur ont pris position contre ce texte et ont appelé les élus des collectivités territoriales qui octroient des subventions à ne pas l'appliquer ou tout au moins à ne pas l'appliquer de manière sévère.

Ce texte est contesté du fait de son caractère très formel et est perçu comme la marque d'un manque de confiance de l'Etat, au sens large, dans sa collaboration avec les associations.

Il est également reproché au texte une formulation trop vague laissant beaucoup de place à l'interprétation et laissant de fait un grand pouvoir d'appréciation du côté des collectivités de ce qui constitue ou non une violation du texte mais aussi dans l'application des sanctions.

Ces sanctions sont également jugées comme étant trop sévères. En effet, la violation de ce texte par une association peut entraîner le retrait de la subvention attribuée mais aussi son remboursement par l'association.

Les collectivités territoriales doivent mettre en place le Contrat d'Engagement Républicain au cours de l'année 2022.

Les communes ont peu de marge de manœuvre dans sa mise en place, le contenu du contrat étant déjà déterminé par la loi. Les communes peuvent juste décider de la façon dont elles vont le présenter aux associations de leur territoire. Des choix différents sont faits selon les municipalités.

Certaines communes rédigent un article sur leur site internet pour expliquer ce qu'est le Contrat d'Engagement Républicain, d'autres y joignent un courrier des élus ou un préambule explicatif. Il s'agit donc aussi d'une question politique puisque les élus sont également consultés pour sa mise en place.

Au-delà de la communication réalisée autour de ce dispositif, le Contrat d'Engagement Républicain doit être introduit dans les conventions de mise à disposition de locaux et dans les dossiers de demande de subvention et/ou dans les conventions de financements si celles-ci sont mises en place de manière systématique.

Il faut noter que le formulaire CERFA type de demande de subvention édité par l'Etat a été mis à jour et comporte une case à cocher par laquelle l'association demandant une subvention s'engage à en avoir pris connaissance et à le respecter.

Pour ce qui est du cas de Saint-Michel-sur-Orge, ce contrat n'a pas encore été mis en place et devra a priori faire l'objet d'une discussion avec les élus pour définir les modalités de sa mise en oeuvre.

La difficulté pour les communes étant de le présenter de manière claire aux associations sans endommager la relation qu'elles entretiennent avec les associations réticentes à la mise en place de ce texte.

Ce texte imposé aux collectivités territoriales est donc à la fois juridiquement porteur d'effet mais a également un impact sur les relations quotidiennes entretenues par la commune avec les associations en ce qu'il comporte un risque de dégradations de celles-ci.

Pour conclure sur ce point, il faut ajouter que ce texte introduit une différence de traitement entre les associations bénéficiaires ou non d'aides publiques. Or, les abus dénoncés par le texte n'étant pas le monopole des associations subventionnées, il aurait été plus logique que ce texte s'applique à l'ensemble des associations afin de lutter de manière plus efficace contre lesdites dérives.

§ 3 - Contrat d'Engagement Républicain et Charte de la Vie Associative

La Charte des Engagements Réciproques signée en 2014 par l'Etat, les collectivités territoriales et le Mouvement Associatif est une reconnaissance officielle du rôle des associations dans la société. La volonté affichée de ce texte est de renforcer les partenariats entre les associations et les pouvoirs publics.

Dans les années qui ont suivies, cette charte a été déclinée par un certain nombre de communes sous forme de Charte de la Vie Associative. Ces chartes reprennent les grands principes de la collaboration entre les collectivités publiques et les associations énoncés dans la Charte des Engagements Réciproques de 2014. Ces chartes, par définition, n'ayant pas de force juridiquement contraignante, celles-ci permettent d'établir simplement un engagement moral écrit entre les associations et les collectivités signataires.

Cela permet de formaliser d'une manière douce les relations entre les collectivités et les associations avec la volonté d'insister sur le caractère partenarial de la relation. Le but étant par ce moyen de contribuer à la création d'une relation de confiance mutuelle.

Le Contrat d'Engagement Républicain, de fait, va à l'encontre de cette volonté en ce qu'il s'agit d'un contrat unilatéral et sévère.

En pratique, il peut être pertinent pour les communes ne disposant pas de Charte de la Vie Associative d'en rédiger une afin de contrebalancer l'effet négatif du Contrat d'Engagement Républicain.

Dans cette première partie, il a pu être observé d'une part la diversité des relations entre les communes et les associations. Cela se traduisant par des relations avec différents acteurs au sein de la mairie mais aussi des relations de natures différentes qui peuvent aller de la mise à disposition d'une salle à la co-construction de projets à court, moyen et long terme en partenariat avec une ou plusieurs associations simultanément.

Partie 2 : Une relation naturelle encadrée juridiquement

Dans cette seconde partie, il sera abordé de manière plus précise les relations de nature juridique entre les associations et la commune au regard de mon expérience au sein de la mairie de Saint-Michel-sur-Orge.

Un large développement sera d'abord réalisé sur les subventions et les conventions afférentes. Ensuite, les mises à disposition de locaux seront étudiées ainsi que diverses autres relations contractuelles qui peuvent naître entre les associations et la commune sous l'angle de la réglementation applicable et de la marge de manœuvre qui peut subsister dans sa mise en œuvre pour la commune.

Section 1 : L'encadrement des subventions

En France, chaque année, environ 500 000 associations perçoivent des subventions publiques. Bien que la part du subventionnement dans le budget des associations ait baissé ces dernières années du fait de la diminution des moyens des collectivités territoriales, elle demeure une source importante de ressources financières pour les associations.

Pendant longtemps, il y a eu un paradoxe concernant les subventions. En effet, si les relations financières entre les associations et les collectivités publiques font régulièrement l'objet de prescriptions par l'Etat afin de garantir le bon usage de l'argent public, il a néanmoins fallu attendre 2014 pour qu'une définition de la subvention soit inscrite dans la loi.

La subvention est définie par l'article 9-1 de la loi ESS du 31 juillet 2014 de la manière suivante :

« Constituent des subventions, au sens de la présente loi, les contributions facultatives de toute nature, valorisées dans l'acte d'attribution, décidées par les autorités administratives et les organismes chargés de la gestion d'un service public industriel et commercial, justifiées par un intérêt général et destinées à la réalisation d'une action ou d'un projet d'investissement, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire.

Ces actions, projets ou activités sont initiés, définis et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires. »

« Ces contributions ne peuvent constituer la rémunération de prestations individualisées répondant aux besoins des autorités ou organismes qui les accordent. »

Cette définition permet de sécuriser juridiquement l'octroi de financements par l'autorité publique aux associations et ainsi de distinguer la subvention de la commande publique. Elle permet également de favoriser l'emploi par les collectivités territoriales de la subvention par rapport à la commande publique, plus difficile d'accès pour les associations.

Les subventions permettent de préserver l'initiative des associations pour la mise en place de projet plutôt que de les inciter à se conformer à un besoin comme c'est le cas pour la commande publique. Cette absence de définition entraînait également un risque non négligeable de requalification des contrats de financement en contrat de la commande publique par le juge administratif.

En effet, face à la réduction des moyens des collectivités territoriales, les collectivités locales tout comme certaines associations se sont tournées vers la commande publique afin de pour les premières d'avoir une contrepartie à l'argent versé et pour les secondes de percevoir plus d'argent. Le risque étant alors de perdre le fondement même de l'action associative : la créativité et la réponse à des besoins non couverts par le marché.

Il faut ajouter que, conformément à la logique poursuivie par la Charte des Engagements Réciproques de 2014 et par la loi ESS du 31 juillet 2014, l'Etat encourage les collectivités à privilégier le recours à la subvention dès lors que cela est possible.

Il existe trois types de subventions :

- La subvention en numéraire : une somme d'argent est allouée à une association sans contrepartie autre que son action en faveur de l'intérêt général.

Il en existe trois sortes : les subventions de fonctionnement, de projet et d'investissement.

Les subventions de fonctionnement sont allouées afin de permettre à l'association de faire face à ses frais courants de fonctionnement.

Les subventions de projet sont des subventions dites exceptionnelles, c'est-à-dire qu'elles ont vocation à financer en partie un projet ponctuel précis de l'association.

Les subventions d'investissement permettent de financer certains équipements nécessaires à l'exercice de l'activité de l'association. Il peut s'agir par exemple du financement de l'acquisition d'un local utilisé par l'association pour accueillir et réunir ses membres.

- Les subventions en nature : il s'agit notamment des mises à disposition de locaux. Ces mises à disposition peuvent être accordées à titre gracieux par la collectivité si le bénéficiaire est une association ayant une activité d'intérêt général.
- La mise à disposition de personnel : il s'agit pour la collectivité publique de mettre à disposition de l'association bénéficiaire de manière temporaire un ou plusieurs agents municipaux pour la réalisation d'un ou plusieurs projets.

Dans cette partie, une étude approfondie sera consacrée aux subventions en numéraire.

§1 – Régime juridique des subventions

D'abord, la subvention est attribuée par une autorité administrative. Il peut s'agir de l'Etat, d'une région, d'un département, d'une commune, d'un établissement public administratif ou encore d'un établissement chargé de la gestion d'un service public industriel et commercial (SPIC).

Les bénéficiaires de subventions sont les organismes de droit privé œuvrant pour l'intérêt général comme les associations.

Ensuite, la subvention se différencie d'un contrat de commande publique en ce qu'elle n'est pas versée en contrepartie de la satisfaction d'un besoin de l'administration mais pour soutenir les initiatives propres des associations.

Il n'y a pas de corrélation entre la valeur réelle du service rendu comme cela est le cas pour les contrats de prestation de service par exemple.

Le montant de la subvention accordée n'est pas nécessairement proportionnel à la valeur du service rendu par l'association.

Il faut noter qu'il est toléré que l'association fasse un excédent dès lors que celui-ci est considéré comme étant raisonnable.

Enfin, la collectivité n'est pas obligée d'accorder le montant exact sollicité par les associations. La décision d'attribuer ou non une subvention ainsi que son montant relève du pouvoir discrétionnaire de l'autorité publique saisie de la demande.

Néanmoins, la subvention doit dans tous les cas concourir à la satisfaction de l'intérêt général ou de l'intérêt public local.

L'intérêt public local est une notion qui n'est pas définie par la loi, elle fait l'objet d'une appréciation au cas par cas par le juge administratif sur la base d'un faisceau d'indices. Parmi ces critères, peuvent être cités le fait que le projet financé entre dans le champ de compétence de la collectivité ainsi que le concours à la satisfaction de l'intérêt général.

Des conditions doivent être remplies par l'association qui sollicite une subvention auprès d'une collectivité territoriale. Ces conditions sont d'ordre réglementaire :

D'abord, l'association pour bénéficier d'une subvention doit en faire la demande auprès de la collectivité auprès de laquelle elle souhaite obtenir un financement.

L'association doit être régulièrement déclarée et détenir un numéro SIRET. Elle doit également fournir une attestation d'assurance en cours de validité, un RIB, les statuts de l'association, la liste de ses dirigeants, les comptes annuels approuvés par son organe délibérant.

Si l'association réalise une demande de subvention chaque année, elle n'a pas besoin de transmettre à chaque fois les statuts sauf lorsqu'ils ont fait l'objet d'une modification dans l'année.

Ensuite, depuis le 1^{er} janvier 2022, toute association souhaitant bénéficier de subvention doit souscrire, respecter et faire respecter le Contrat d'Engagement Républicain.

Des conditions spécifiques s'appliquent concernant les associations de nature politique et religieuse.

D'abord, l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat dispose que : « *La République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte.* ». Selon ce texte, les associations cultuelles ne peuvent donc pas par principe bénéficier de subventions.

Le Conseil d'Etat dans sa jurisprudence a défini ce qu'il fallait entendre par association cultuelle. Il s'agit des associations qui ont pour objet exclusif l'exercice d'un culte. Il s'agit d'une interprétation stricte de la notion.

Les seules aides financières qui peuvent être apportées par la commune à une association cultuelle sont les aides pour participer au financement de travaux et de réparations sur des édifices religieux.

Les collectivités peuvent également accorder des subventions aux associations non cultuelles au sens de la loi de 1905 mais qui ont tout de même des activités cultuelles pour la réalisation d'un projet, d'une manifestation ou d'une activité qui ne présente pas un caractère cultuel.

Cependant, la subvention ne peut être versée que si le projet présente un intérêt public local et qu'une convention est conclue afin de garantir que l'argent de la subvention sera bien utilisé à des fins autres que cultuelle. La possibilité pour les associations de nature religieuse d'obtenir des financements est donc réduite et très encadrée juridiquement.

Une association de nature politique c'est-à-dire dont les activités ont un caractère politique ne peut pas recevoir de subvention de la part d'une commune ni de tout autre collectivité territoriale.

En revanche, une association qui n'est pas de nature politique mais qui prend position sur un sujet politique peut tout de même recevoir des subventions lorsque l'action projetée a pour objectif d'informer le public.

§2 - Modalités d'instruction et de versement des subventions

Dans toutes les collectivités territoriales, la décision d'attribution relève de la compétence de l'organe délibérant. Pour les communes, il s'agit du Conseil Municipal. Cette faculté ne peut pas être déléguée au maire par le Conseil Municipal.

A Saint-Michel-sur-Orge, la décision d'attribution intervient lors du vote du budget primitif de la commune.

La décision d'attribution peut prendre les formes suivantes lorsque les montants des subventions attribuées sont inférieurs au seuil de 23 000€ : une décision, une délibération ou encore un arrêté municipal. Les associations sont ensuite informées de la décision.

En pratique, les associations sont notifiées par courrier de la décision d'attribution ainsi que son montant. Cette décision est par ailleurs créatrice de droits pour l'association bénéficiaire. En vertu de l'article 3° du I de l'article 21 de la loi du 12 avril 2000, l'absence de réponse de la collectivité dans les deux mois qui suivent la demande vaut refus implicite de faire droit à la demande.

A Saint-Michel-sur-Orge, un courrier est envoyé à chaque association que la décision soit favorable ou non. Par ailleurs, l'administration est tenue d'informer l'association qui fait la demande dans le cas où le dossier serait incomplet. Cela contribue à l'entretien de bonnes relations entre la collectivité et les associations.

Néanmoins, ces décisions ne sont jamais motivées par la commune, l'administration n'étant pas tenue de le faire lorsqu'elle utilise son pouvoir discrétionnaire.

Concernant le versement des subventions, l'autorité attributive dispose d'une certaine marge de manœuvre. La subvention peut être versée en totalité en une fois ou alors versée selon un calendrier précis. Quel que soit le mode de versement et l'échéancier retenu, ces modalités doivent être précisées dans la décision d'attribution de la subvention.

Par exemple, la commune de Saint-Michel-sur-Orge applique des modalités de versement différentes selon qu'il s'agisse d'une subvention de fonctionnement ou d'une subvention de

projet. Pour la première, le versement est réalisé en une fois dans les deux mois qui suivent la décision d'attribution conformément au délai raisonnable préconisé par l'annexe de la circulaire du 29 septembre 2015 relative aux relations partenariales entre les pouvoirs publics et les associations.

Pour la seconde, la municipalité a décidé de verser la totalité de la subvention avant la réalisation du projet sur demande du bénéficiaire si son montant est inférieur à 1000€ (70% du montant avant et 30% après la réalisation du projet pour les subventions supérieures à 1000€).

Ce système permet à la commune de suivre l'état d'avancement du projet et les éventuelles difficultés rencontrées dans sa mise en œuvre par l'association concernée. En effet, les associations bénéficiaires doivent remplir une petite fiche particulière qui leur permet de renseigner ces informations.

Le but ici étant de comprendre et d'accompagner les associations en cas de difficultés.

Cela participe à la construction d'une certaine régularité dans les échanges entre l'association et la commune.

Ces modalités sont applicables à l'ensemble des subventions accordées peu importe le domaine d'intervention de l'association ou la nature de son projet.

Il convient d'ajouter que conformément à la loi, toute subvention non utilisée par l'association doit être reversée à la collectivité la lui ayant attribuée.

§3 - Les subventions inférieures ou supérieures à 23 000€

La réglementation prévoit un régime juridique plus ou moins stricte aux subventions selon que leur montant annuel dépasse ou non un certain seuil. Le seuil actuel est fixé à 23 000€. Au-dessus du seuil de 23 000€ de subvention annuelle attribuée par une collectivité locale, une convention dite d'objectifs et de moyens doit être conclue avec l'association bénéficiaire.

Cette convention a pour but la définition de l'objet, du montant et des conditions d'utilisation de la subvention attribuée. Cette convention peut être annuelle ou pluriannuelle.

Les représentants du mouvement associatif sont même favorables à l'établissement de conventions pluriannuelles c'est-à-dire des conventions conclues sur plusieurs années.

Cela permet aux associations de se projeter dans leurs actions sur un temps plus long que la seule année et de ne pas se demander si l'année suivante elles auront les moyens ou non de poursuivre leurs actions.

Elle leur permet aussi de ne pas devoir se soumettre aux procédures de mise en concurrence applicable en commande publique, de ne pas être fiscalisée et de cette façon, elles ne risquent pas de perdre le bénéfice du mécénat.

La contractualisation est aussi un procédé plus souple que la commande publique.

Cette contractualisation présente aussi des avantages pour la collectivité locale en ce que cela lui permet d'avoir un contrôle assez large sur les activités de l'association. Cela lui permet de pouvoir contrôler les comptes notamment. Il s'agit d'une procédure simple, qui est aussi une solution moins coûteuse et moins risquée juridiquement qu'un recours aux marchés publics classiques.

Finalement, ces conventions pluriannuelles sont vues à juste titre comme un outil de pérennisation de l'action de l'association mais aussi un outil de construction d'un partenariat à moyen terme entre les associations et les pouvoirs publics.

A Saint-Michel sur Orge, seules deux associations bénéficient d'un montant de subvention supérieur au seuil. Il s'agit d'associations qui interviennent dans le domaine social et qui interviennent plus particulièrement auprès des jeunes en difficultés. Les conventions conclues avec ces structures sont des conventions pluriannuelles.

Une troisième association dépassait ce seuil jusqu'à l'année dernière : le club omnisport de la commune qui depuis s'est divisé en plusieurs petites associations.

Concernant les subventions attribuées en dessous du seuil de 23 000€ : il n'est pas obligatoire de conclure une convention de financement entre l'association bénéficiaire de la subvention et la collectivité qui la lui octroie.

En revanche, rien ne l'interdit et cela est même recommandé par les représentants du secteur associatif.

Ces conventions permettent d'encadrer de manière concrète l'utilisation des fonds publics par les associations.

D'une part, cela permet d'informer car elles ne le sont pas toujours, les associations sur ce qu'elles peuvent faire et ne pas faire avec l'argent public. D'autre part, cela permet à la commune de sécuriser ses relations et le versement des subventions aux associations bénéficiaires.

En pratique, ces conventions sont encore peu utilisées par les communes lorsque le montant des subventions est inférieur au seuil réglementaire.

A Saint Michel sur Orge, ces conventions pluriannuelles sont utilisées mais pas de manière systématique. Pour le moment, elles ne concernent que certaines associations sportives de la commune (celles issues de la disparition du club omnisport) bénéficiaires de subventions et de mise à disposition d'équipements sportifs.

Il faut aussi préciser que ces conventions pluriannuelles ne peuvent pas engager la commune à verser une somme prédéterminée chaque année à l'association concernée pour deux raisons.

D'abord, cela serait contraire au principe d'annualité budgétaire, le montant de la subvention accordée doit être décidé chaque année par le conseil municipal.

Ensuite, parce que l'association ne peut pas bénéficier d'un droit au renouvellement de sa subvention.

§4 - Une harmonisation complexe des conventions de financement

Il existe donc plusieurs types de conventions possibles rien que pour les subventions ce qui ne facilite pas la gestion de ces conventions.

A Saint-Michel-sur-Orge, environ une centaine d'associations bénéficie de subventions. Comme constaté précédemment, il y a des différences dans la façon de formaliser ou non les subventions versées à chaque association.

Une majorité des associations sportives sont conventionnées pluri annuellement et ce quel que soit le montant de la subvention.

Cependant, les autres associations sportives et non sportives sont restées sur le modèle préexistant en vigueur depuis plusieurs années. Ces associations-là reçoivent simplement une notification d'attribution de subvention et ne signent pas de convention.

Il y a donc une différence de traitement selon le type d'association.

De plus, les conventions préexistantes qui concernent les deux associations qui dépassent chaque année le seuil des 23 000€ de subvention sont anciennes et renouvelées par avenant pendant un nombre important d'années.

Outre la différence de traitement, plusieurs conventions sont applicables et elles sont très différentes les unes par rapport aux autres dans leur forme d'abord et parfois sur le fond également.

Par exemple, concernant les conventions des deux associations recevant plus de 23 000€ de subventions par an, la procédure de résiliation de la convention n'est pas la même et certaines dispositions sont absentes de l'une ou de l'autre convention.

Dans un souci d'harmonisation et de bonne gestion des conventions il apparaît indispensable de les harmoniser tant sur la forme que sur le fond. Il s'agit là d'une part importante des missions que j'ai eu à réaliser au cours de ce stage. Pour cela, j'ai repris chacune des conventions et pris le meilleur des deux pour avoir une base à laquelle rajouter les dispositions qui me semblaient indispensables.

De plus, il y a une volonté de passer par des conventions et non plus par les seuls actes d'attribution pour toute subvention versée et ce quel que soit le type d'association.

Par ailleurs, il existe un modèle de convention d'objectifs et de moyens qui a été diffusé par le gouvernement en annexe de la circulaire relative aux relations partenariales entre les pouvoirs publics et les associations en date du 29 septembre 2015.

Ce modèle permet d'avoir une idée de ce vers quoi peut tendre ce type de convention étant entendu qu'il doit être adapté aux situations spécifiques rencontrées par les collectivités territoriales.

Cette harmonisation sur le plan technique prend du temps et demande de la rigueur mais aussi une concertation avec de nombreux services de la commune avant d'éventuellement mettre en place de nouvelles conventions.

Mais surtout, il ne faut pas négliger tout l'aspect relationnel avec les associations en ce sens que, le fait de passer par une procédure plus formalisée peut susciter des interrogations. Ces interrogations peuvent porter notamment sur le degré de confiance que la commune accorde aux associations.

Il faut se montrer pédagogue afin que ces nouveaux documents ne soient pas mal reçus par les associations et entraînent le ternissement des bonnes relations entretenues depuis plusieurs années par la commune avec les associations qu'elle subventionne.

Section 2 : Les mises à disposition de locaux communaux

La mise à disposition de locaux peut être définie comme étant le fait pour un propriétaire de proposer à des tiers d'utiliser la ou les parties de ses locaux non occupés avec comme contrepartie le paiement d'une redevance.

Elle peut aussi bien être pratiquée par des personnes morales ou physiques privées que par des personnes morales publiques.

La mise à disposition de locaux par les personnes publiques est encadrée par le Code Général des Collectivités Territoriales et par le Code Général de la Propriété Publique.

Les grands principes applicables aux mises à disposition de locaux par des personnes publiques sont prévus à l'article L2144-3 du Code Général des Collectivités Territoriales qui dispose que :
« Des locaux communaux peuvent être utilisés par les associations ou partis politiques qui en font la demande. »

A priori, il s'agit donc bien d'une possibilité. Il y a tout de même en plus une condition à remplir de la part des associations qui est de réaliser une demande afin de pouvoir utiliser les locaux communaux.

La notion de locaux communaux au sens du Code Général des Collectivités Territoriales fait référence aux locaux faisant partie du domaine public de la commune.

La demande de mise à disposition de locaux n'est soumise à aucun formalisme prédéterminé ou imposé par la loi. En pratique, parfois une simple demande par mail ou via un appel téléphonique peut suffire lorsqu'il s'agit d'une demande pour une occupation temporaire qui dure par exemple une soirée ou une journée.

En revanche, pour les associations qui souhaitent occuper de manière régulière les locaux pendant l'année, c'est-à-dire par exemple une fois par semaine comme c'est le cas des associations sportives, la procédure est un peu différente. Une demande plus formalisée en remplissant un dossier écrit est demandé.

Cela permet simplement aux services municipaux de pouvoir mieux anticiper et gérer les plannings des occupations des salles et de faire plus facilement droit aux demandes d'occupation temporaire qui peuvent arriver à tout moment dans l'année.

L'alinéa 2 de l'article L2144-3 du Code Général des Collectivités Territoriales précise que : *« Le maire détermine les conditions dans lesquelles ces locaux peuvent être utilisés, compte tenu des nécessités de l'administration des propriétés communales, du fonctionnement des services*

et du maintien de l'ordre public. » Cette disposition ici indique que c'est le maire qui décide des modalités d'occupation des locaux municipaux.

En revanche, le maire peut justifier l'impossibilité d'occuper un local municipal mais uniquement pour les raisons limitativement énumérées par la loi à savoir le maintien de l'ordre public, le fonctionnement des services municipaux et les nécessités de l'administration des propriétés communales.

Par ailleurs, il faut noter que le prêt de salle municipale n'est pas un droit acquis aux associations, cela est une simple possibilité pour les communes.

Le maire est également compétent pour prendre la décision de faire droit ou non à une demande de mise à disposition de locaux.

Le Conseil municipal ne peut pas prendre ce type de décision. La limite étant la modification de l'affectation des locaux publics par le conseil municipal qui est le seul organe compétent en la matière. En ce qui concerne les locaux municipaux, la compétence est donc partagée.

Concernant, les modalités pratiques des mises à disposition de locaux, plusieurs règles sont là aussi fixées par la loi.

D'abord, la durée de la mise à disposition est forcément de nature temporaire. Elle ne peut pas être permanente. C'est une règle très importante car l'absence de dispositions dans la convention de mise à disposition des locaux relative à sa durée est une cause de nullité de ladite convention.

Il faut également noter que la nature de l'activité organisée dans les locaux communaux doit être compatible avec l'affectation juridique des locaux concernés.

Ensuite, toute mise à disposition de locaux est soumise à un principe de non-gratuité, c'est-à-dire qu'elle doit faire l'objet d'une contrepartie monétaire. La contrepartie financière est conçue comme une compensation du fait que le bénéficiaire en occupant le local prive de cette possibilité tous les autres administrés de le faire.

Le montant de cette contrepartie est défini par le Conseil Municipal par délibération. Le montant est déterminé en fonction de la valeur locative du bien mis à disposition mais aussi selon une estimation de l'avantage retiré par le bénéficiaire. Enfin, des différences de prix peuvent être pratiquées d'un local à l'autre uniquement si cela est motivé et justifié par des considérations d'intérêt général.

Ces règles particulières relatives à la contrepartie financière et à la durée de la mise à disposition sont d'origine jurisprudentielle.

Néanmoins, il existe une exception à ce principe de non-gratuité des mises à disposition de locaux municipaux. Elle est prévue à l'article L2125-1 du Code Général de la Propriété Publique et dispose que *« l'autorisation d'occupation ou d'utilisation du domaine public peut être délivrée gratuitement aux associations à but non lucratif qui concourent à la satisfaction d'un intérêt général. »*

A Saint-Michel-sur-Orge, les mises à disposition de locaux municipaux sont réalisées à titre gratuit uniquement pour les associations de la commune. Ces mises à disposition sont alors assimilées à des subventions en nature. Par conséquent, le régime de droit commun des subventions est applicable.

Ainsi, les associations culturelles au sens de la loi du 1^{er} juillet 1901 et de la jurisprudence du Conseil d'Etat ne peuvent déjà bénéficier de subventions que sous certaines conditions strictes. En ce qui concerne les mises à disposition de locaux, il y a également quelques particularités.

En effet, étant assimilée à une subvention, la mise à disposition de locaux ne peut pas être accordée à titre gratuit pour ces associations. En pratique, les collectivités appliquent à ces associations le principe de non-gratuité et leur donne l'autorisation d'occuper des locaux municipaux contre une somme d'argent (parfois bien en deçà des prix du marché).

Les locaux appartenant au domaine privé de la commune peuvent également être loués à une association culturelle dès lors que la contrepartie financière reçue permet l'exclusion de toute libéralité de la part de la commune. La collectivité agit ainsi en conformité avec la loi du 9 décembre 1905 de séparation de l'Eglise et de l'Etat.

Concernant les associations de nature politique, elles ne peuvent pas non plus recevoir de subvention directe de la part des collectivités territoriales. Mais il faut noter que la loi précise que les associations politiques et syndicales peuvent bénéficier de la mise à disposition de locaux municipaux appartenant au domaine public.

Dès lors, les associations politiques bénéficient du même dispositif que les associations culturelles. En revanche, il est interdit de leur louer une salle faisant partie du domaine privé de la commune pour la tenue d'un meeting politique.

Il y a également le cas particulier de la mise à disposition d'un local qui se trouve dans un établissement scolaire. Ces locaux peuvent être mis à disposition par le Maire sous certaines conditions¹².

La première condition est relative aux activités organisées par le bénéficiaire d'une telle mise à disposition. Il doit s'agir d'activités ayant un caractère « *culturel, sportif, social ou socio-éducatif* ».

Les activités organisées dans ces locaux doivent également respecter les principes de neutralité et laïcité qui sont les principes de l'école publique. En conséquence, ces locaux ne peuvent pas être mis à disposition des associations pour organiser des manifestations de nature politique ou religieuse. De plus, ces activités doivent être compatibles avec les spécificités des locaux.

Il y a également une condition de temporalité. Ces locaux ne peuvent être mis à disposition que sur des périodes en dehors du temps de cours. Il peut donc s'agir du week-end, des vacances scolaires ou encore le soir en semaine mais après le départ de tous les enfants.

¹² art. L212-15 du Code de l'éducation

Enfin, la mairie saisie d'une demande de prêt de ce type de locaux doit s'acquitter d'une formalité supplémentaire. Elle doit recueillir l'avis consultatif du conseil d'administration de l'établissement scolaire public concerné par la demande. S'il s'agit de locaux se trouvant à l'intérieur d'une école privée, le maire doit obtenir l'accord de la direction de celle-ci avant d'éventuellement faire droit à la demande.

Par ailleurs, dès lors qu'une mise à disposition de locaux quel que soit sa nature est accordée celle-ci doit faire l'objet d'une convention particulière entre la collectivité et l'association bénéficiaire.

La conclusion d'une telle convention permet ainsi d'encadrer les modalités d'usage des locaux prêtés et de définir les obligations réciproques des parties.

Cette convention doit prévoir notamment une description des lieux prêtés, l'étendue temporelle du droit d'occupation (exemple : le vendredi de 17 à 22h), l'engagement de l'association bénéficiaire de souscrire au Contrat d'Engagement Républicain ou encore la durée de validité de la convention.

A Saint-Michel-sur-Orge, ces conventions sont signées pour chacune des mises à disposition de locaux accordée que celle-ci soit valable quelques heures ou pour une année scolaire entière.

Ces conventions peuvent également être renouvelée chaque année par avenant. Néanmoins, il faut rappeler que le renouvellement n'est pas un droit pour l'association bénéficiaire.

Aussi, la valeur des mises à disposition de locaux a de plus en plus tendance à faire l'objet d'une estimation dans les conventions par les communes. Cela permet de faire prendre conscience aux associations de l'avantage important dont elles bénéficient de la part de la commune et elles peuvent ainsi également les valoriser dans leurs comptes.

Cette valorisation peut être plus difficile selon le type de local concerné. C'est notamment le cas des locaux qui se trouvent dans l'enceinte d'établissements scolaires. En effet, il peut être difficile d'évaluer les valeurs réelles des charges d'entretien ou encore en eau et en électricité.

La mise à disposition à titre gracieux étant une subvention, elle suppose également de la part des associations qu'elles fournissent comme pour les subventions en argent leurs comptes annuels à la commune. Il s'agit d'une obligation.

A Saint-Michel-sur-Orge, la gestion des salles communales est assurée par un agent. Cette activité prend beaucoup de temps car en plus des demandes régulières des associations, il y a également celles des particuliers à traiter. Il faut aussi assurer les visites des salles pour les personnes qui souhaitent organiser des activités dans les locaux ainsi que la gestion des clés de l'ensemble des salles communales.

La commune de Saint-Michel a une particularité en ce qu'elle met à disposition pas uniquement des salles et des préaux d'écoles, elle prête également des locaux particuliers dit collectifs résidentiels.

Les Locaux Collectifs Résidentiels sont « *conçus pour permettre aux habitants de se réunir, à la fois pour prendre en charge, dans le cadre de leurs associations, la vie quotidienne dans les immeubles et pour exercer des activités de loisirs qui favorisent l'instauration des rapports de voisinage nécessaires à la vie du quartier.* »¹³

Ces locaux demandent une gestion particulière en ce qu'ils sont situés dans les sous-sols d'immeubles collectifs.

La construction de locaux collectifs résidentiels a été rendu obligatoire dès juin 1960 pour les HLM qui comptaient plus de 100 logements. Puis en 1965, cette obligation a été étendue aux HLM comptant plus de 50 logements.

¹³ Circulaire n°86-27 du 12 mars 1986 relative aux Locaux Collectifs Résidentiels

Ensuite, cette obligation a été transformée en simple recommandation en 1969 avant d'être réintroduite en 1971 par une circulaire. Cette obligation était applicable de manière systématique à toute construction de logements collectifs bénéficiant d'une aide financière de la part de l'Etat.

Un arrêté du 3 septembre 1984 a précisé les modalités d'utilisation de ces locaux collectifs résidentiels. Ce texte précise que l'obligation demeure pour les groupes d'au moins 50 logements et que la mise à disposition de ces locaux doit être gratuite. Il y est ajouté que les fournitures individuelles d'énergie comme l'eau et l'électricité peuvent être remboursées par les bénéficiaires de la mise à disposition si celles-ci peuvent être isolément mesurées et peuvent être justifiées.

Finalement, en 1986, cette obligation a été abandonnée. Néanmoins, les locaux collectifs résidentiels existants persistent.

Ainsi, à Saint-Michel-sur-Orge, il en existe 16 répartis sur le territoire de la commune. La collectivité peut les mettre à disposition d'association car elle bénéficie d'un usufruit sur ces locaux résidentiels collectifs c'est-à-dire qu'elle dispose du droit d'utiliser le bien et d'en récupérer les revenus éventuels.

Du fait de leur statut juridique un peu particulier et du fait qu'ils sont attribués depuis plusieurs années aux mêmes associations, les modalités habituelles de gestion des locaux ne s'y appliquent pas. En effet, les associations qui bénéficient de ces locaux ne font pas de demande de mise à disposition et ne signe pas de convention de mise à disposition de locaux chaque année. Le travail de diagnostic de la situation au sein du service vie associative a permis de soulever cette difficulté. Cela nous a permis de lancer un travail de réflexion concernant la manière d'appréhender ces locaux collectifs résidentiels ainsi que leur gestion par la commune.

L'autre problématique à laquelle est confrontée la commune de Saint-Michel-sur-Orge est l'harmonisation des conventions de mise à disposition. Les disparités entre les associations et les conventions en vigueur sont moins importantes que pour les subventions.

Néanmoins, il est apparu nécessaire d'élaborer un modèle type de convention applicable à toutes les associations bénéficiaires de prêt de locaux. Certaines conventions reconduites depuis plusieurs années sont de fait trop anciennes et nécessitent une mise à jour, d'autant plus que cette année une disposition relative au Contrat d'Engagement Républicain doit être introduite dans les conventions de mise à disposition de locaux conclues avec toute association.

Section 3 - La sécurisation juridique parfois nécessaire des relations entre la commune et les associations

Les associations selon leurs activités peuvent être obligées de se conformer à certaines réglementations qui ne sont pas propres à leur qualité d'association. De fait, lorsque les associations interviennent lors de manifestations organisées par la commune, il est naturel que dans certaines situations qui le nécessitent la commune souhaite encadrer juridiquement l'activité des associations afin de ne pas risquer de mettre en jeu sa propre responsabilité.

A Saint-Michel-sur-Orge, cette question de la sécurisation des relations avec les associations s'est posée concernant les stands de restauration tenus par les associations lors de la Fête de la Ville.

Avant d'étudier plus en détail cette problématique, il faut faire un point sur le régime juridique des autorisations d'occupation temporaire du domaine public.

L'Autorisation d'occupation temporaire du domaine public est octroyée par une collectivité territoriale et permet à son bénéficiaire d'occuper le domaine public de ladite collectivité voire de l'utiliser de manière privative.

Cette autorisation peut prendre plusieurs formes. Il peut s'agir d'un acte unilatéral pris par la collectivité territoriale ou d'une convention entre la collectivité territoriale et le bénéficiaire. Les caractéristiques de l'autorisation d'occupation temporaire du domaine public sont les suivantes :

- Temporaire : l'autorisation est donnée pour une période déterminée afin de respecter notamment le principe d'inaliénabilité du domaine public.
- Personnelle : le bénéficiaire ne peut pas céder l'autorisation qui lui a été accordée à un tiers.
- Payante : Par principe, l'occupation temporaire du domaine public doit faire l'objet d'un paiement d'une redevance par son bénéficiaire. Cela vise à compenser l'avantage tiré par le bénéficiaire. Des exceptions au paiement de cette redevance existent. Ainsi, lorsqu'une autorisation temporaire d'occupation du domaine public est accordée à une association à but non lucratif qui concourt à la satisfaction de l'intérêt général, celle-ci peut être octroyée à titre gracieux par la collectivité.

En pratique à Saint-Michel-sur-Orge, des autorisations d'occupation temporaire du domaine public sont régulièrement octroyées aux associations pour l'organisation de leurs manifestations comme des vide-greniers par exemple.

Certaines de ces autorisations peuvent contenir des dispositions particulières et prendre la forme de convention. Par exemple, pour la fête de la ville, des associations peuvent si elles le souhaitent tenir des stands de restauration.

Pour tenir ce type de stand, la seule autorisation d'occupation temporaire du domaine public n'est pas suffisante. En effet, l'activité exercée par l'association ici est une activité de restauration auprès du public.

L'activité de restaurateur fait elle-même l'objet d'une réglementation stricte. Ainsi la commune en tant qu'organisatrice de l'évènement engage naturellement sa responsabilité en cas de problème.

La commune même si elle s'efforce de construire une relation de confiance avec les associations peut aussi légitimement chercher à se protéger juridiquement afin d'éviter l'engagement de sa responsabilité.

Ainsi, à la suite de plusieurs intoxications alimentaires légères survenues lors d'une précédente édition de la Fête de la Ville, la commune a décidé de renforcer la sécurité sur l'évènement. Cela se traduit par la mise en place dans un premier temps d'une charte signée par les associations exploitant un stand de restauration. Cette charte rappelle l'obligation pour les associations concernées de respecter les réglementations en vigueur en matière d'hygiène et de sécurité alimentaire.

Cependant, la force juridique d'une charte est très limitée. C'est pour cette raison qu'il a été décidé de la remplacer par un document plus contraignant : une convention. Cette convention a pris la forme d'une convention d'occupation temporaire du domaine public particulière en ce qu'elle contient des dispositions adaptées à l'activité pratiquée sur le stand.

Ainsi, la commune par ce biais formalise les conditions d'exercice de l'activité afin de limiter les risques pour les consommateurs d'abord, la ville et les associations ensuite.

Par cet exemple, on constate que la contractualisation entre la commune et les associations peut s'avérer nécessaire dans certaines hypothèses. Cet exemple permet aussi d'observer de manière concrète que le statut particulier de l'association ne l'empêche pas lorsqu'elle est placée dans certaines situations de devoir appliquer le droit commun, en l'espèce, celui de la restauration.

En parallèle de cette convention, les associations tenant un stand de restauration doivent demander une autorisation de débit de boisson à la commune pour toute commercialisation de boisson. Les ventes réalisées à l'occasion d'un évènement comme la fête de la Ville encadrées par une convention particulière n'y font pas exception.

Les autorisations de débit de boisson ne sont pas uniquement réservées aux professionnels de la restauration. Les associations doivent aussi en faire la demande auprès de la municipalité dès lors qu'elles souhaitent commercialiser des boissons. Cette obligation légale doit être remplie que la manifestation au cours de laquelle des boissons seront vendues soit organisée par l'association elle-même ou par la commune.

Il convient de préciser qu'une association ne peut pas bénéficier de plus de 5 autorisations par an lorsqu'elles ont pour objet l'ouverture d'une buvette lors d'une manifestation dont l'association est à l'initiative.

Ainsi, les associations doivent donc respecter les législations applicables aux diverses activités qu'elles sont amenées à exercer. De son côté, la commune doit s'assurer du respect de cette législation pour les manifestations auxquelles elle est directement liée et se protéger juridiquement en conséquence notamment par le biais de conventions.

Conclusion

Les relations entre les associations et les communes ont toujours été très fortes. La commune est la collectivité territoriale la plus proche des associations. De fait, la commune est la collectivité territoriale qui connaît le mieux le tissu associatif sur son territoire.

L'action des associations comme de la commune est guidée par la volonté de contribuer à l'intérêt général.

Cette proximité géographique et idéologique permet la création et la réalisation de projets en collaboration entre les associations et la commune.

Ces dernières années, la réduction des moyens des collectivités territoriales a pu distendre leurs liens avec les associations. Cependant, dans le même temps, l'Etat est entré dans une dynamique de reconnaissance et d'appui du rôle social et économique des associations.

Cette reconnaissance est passée par la signature d'une charte avec les représentants du mouvement associatif et par la promulgation de lois favorables aux associations comme la loi de 2014 relative à l'Economie Sociale et Solidaire qui encourage le recours aux subventions plutôt qu'à la commande publique.

Cette dynamique contribuait ainsi à perpétuer et à renforcer la relation de confiance entre les associations et les pouvoirs publics. Cependant, cette relation de confiance a pu être endommagée avec la mise en place du Contrat d'Engagement Républicain.

En effet, celui-ci a été interprété comme un signe de défiance de la part des pouvoirs publics vis-à-vis des associations. Son impact réel sur les relations entre les communes et les associations subventionnées sera connu lors de son application effective et dans ces prochaines années. Les collectivités territoriales peuvent en effet décider de l'appliquer de manière stricte ou non.

Concernant les relations quotidiennes entre les associations et la commune, celles-ci sont caractérisées par une forte diversité des interlocuteurs (agents, cadres territoriaux et élus municipaux) mais aussi des interactions. Les contacts informels représentent un paramètre important dans la construction d'une bonne relation avec les associations.

Cependant, il faut aussi préciser que ces relations font parfois l'objet d'un encadrement juridique strict.

Cet encadrement n'est pas un obstacle au maintien de la relation de confiance, il permet simplement de poser un cadre et de prévenir tout engagement de la responsabilité de la commune dans le cadre de ses interactions avec les associations.

Les relations entre les associations et la commune sont certes naturelles et représentent un atout majeur pour le territoire local mais elles nécessitent de trouver un équilibre entre une confiance totale et un encadrement juridique trop contraignant. D'autant plus que les communes sont très attachées à leur volonté de construire une vraie relation partenariale de confiance avec les associations.

Références bibliographiques

Textes de loi

Loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association.

Section unique : Aides des collectivités (Articles R113-1 à D113-6)—Légifrance. (s. d.). Consulté le 28 avril 2022, à l'adresse :

https://www.circulaires.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006071318/LEGISCTA000006167014/2019-04-15

Loi du 9 décembre 1905 de séparation des églises et de l'Etat

<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000508749/>

Article 59—LOI n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire (1)—Légifrance. (s. d.). Consulté le 29 avril 2022, à l'adresse

https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/article_jo/JORFARTI000029313567

Article 432-12—Code pénal—Légifrance. (s. d.-a). Consulté le 24 mai 2022, à l'adresse

https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000028311900/

Article L113-2—Code du sport—Légifrance. (s. d.). Consulté le 28 avril 2022, à l'adresse

https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000006547497

Article L2144-3 – Code Général des Collectivités Territoriales

https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000033023248/

Article L2125-1 – Code Général de la Propriété Publique

https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000043959952

Article L212-15 – Code de l'éducation

https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000027682709/

Jurisprudence

Décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971 | Conseil constitutionnel. (s. d.). Consulté le 27 avril 2022, à l'adresse <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1971/7144DC.htm>

Conseil d'Etat, sect., 21 mars 2007, Commune de Boulogne-Billancourt, req. n° 281796

Articles

CNRS, Centre d'économie de la Sorbonne, « *Enquête Paysage Associatif* » 2017

Association et collectivités territoriales—Attribution de subvention. (2022, avril 1). Associathèque.

<https://www.associatheque.fr/fr/association-et-collectivites-territoriales/attribution-de-subvention.html>

Association et collectivités territoriales—Les subventions. (2022, avril 1). Associathèque.
<https://www.associatheque.fr/fr/association-et-collectivites-territoriales/subventions.html>

Association Mode d'Emploi, A. M. (2014). *Le président de notre association a été élu maire de la commune. Sachant que cette dernière nous subventionne, peut-il rester président de l'association ?*
<https://www.associationmodeemploi.fr/article/le-president-de-notre-association-a-ete-elu-maire-de-la-commune-sachant-que-cette-derniere-nous-subventionne-peut-il-rester-president-de-l-association.64604>

Association Mode d'Emploi, A. M. (2017). *Prise illégale d'intérêt, gestion de fait, conflit d'intérêts : Comment s'y retrouver* <https://www.associationmodeemploi.fr/article/prise-illegale-d-interet-gestion-de-fait-conflit-d-interets-comment-s-y-retrouver.61237>

Collectivites-locales.gouv.fr | *La gestion de fait* (s. d.). Consulté 24 mai 2022, à l'adresse
<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales/la-gestion-de-fait>

Territoires Conseils, F. (2017). *Les relations juridiques entre communes et associations*. p.15

Association des Maires de France et des présidents d'intercommunalité de France - AMF A. A. des maires de F. et des présidents. (s. d.). *Circulaire du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations*. Consulté 27 avril 2022, à l'adresse
<https://www.amf.asso.fr/documents-circulaire-du-18-janvier-2010-relative-aux-relations-entre-les-pouvoirs-publics-les-associations-/9886>

Associations.gouv.fr *La circulaire du Premier ministre : Les nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations*. (2022, avril 26).
<https://www.associations.gouv.fr/la-circulaire-du-premier-ministre-les-nouvelles-relations-entre-les-pouvoirs-publics-et-les-associations.html>

Publications

Le mouvement associatif / Le Kit asso de l'élu(e) Consulté le 25 mai 2022 à l'adresse :
<https://lemouvementassociatif.org/le-kit-asso-de-l-elu-e/>

Le courrier des maires et des élus locaux / 50 questions : les relations entre les collectivités locales et les associations. (Janvier 2021)

Les Cahiers Juridiques de la Gazette n°160 / Les collectivités territoriales et le culte (Novembre 2012)

Table des matières

| | |
|---|----|
| Introduction..... | 1 |
| Partie 1 : Une relation naturelle entre deux acteurs à l'action complémentaire au service de l'intérêt général..... | 7 |
| Section 1 - Les relations entre les associations et les services des sports et de la vie associative | 7 |
| § 1 - Les relations avec le service vie associative..... | 7 |
| § 2 - Les relations entre les associations et le service des sports..... | 10 |
| § 3 - Les dossiers de demande de subventions et de mise à disposition de locaux..... | 12 |
| A - Les dossiers de demande de subventions | 12 |
| B - Les dossiers de demande de mise à disposition de locaux..... | 13 |
| Section 2 - Les relations entre les associations et les élus municipaux | 15 |
| § 1 - L'existence de relations quotidiennes | 15 |
| § 2 - Une relation pouvant comporter quelques risques | 18 |
| Section 3 - Les relations avec les associations pour la mise en place de projets..... | 20 |
| § 1 - La réalisation de projets portés par la commune | 20 |
| § 2 - La réalisation de projets portés par les associations | 22 |
| Section 4 - Le cas particulier du Contrat d'Engagement Républicain | 23 |
| § 1 - Présentation..... | 23 |
| § 2 - Impact du Contrat d'Engagement Républicain sur les relations entre les communes et les associations | 25 |
| § 3 - Contrat d'Engagement Républicain et Charte de la Vie Associative | 27 |
| Partie 2 : Une relation naturelle encadrée juridiquement | 28 |
| Section 1 : L'encadrement des subventions..... | 28 |
| §1 – Régime juridique des subventions | 30 |
| §2 - Modalités d'instruction et de versement des subventions..... | 33 |
| §3 - Les subventions inférieures ou supérieures à 23 000€ | 34 |
| §4 - Une harmonisation complexe des conventions de financement..... | 37 |
| Section 2 : Les mises à disposition de locaux communaux | 38 |
| Section 3 - La sécurisation juridique parfois nécessaire des relations entre la commune et les associations | 46 |
| Conclusion | 50 |
| Références bibliographiques..... | 52 |

