



HAL
open science

La neutralité politique des subventions locales

Tiphaine Rombauts-Chabrol

► **To cite this version:**

Tiphaine Rombauts-Chabrol. La neutralité politique des subventions locales. La Semaine Juridique. Administrations et collectivités territoriales, 2020, 48, pp.Étude 2311. halshs-03037637

HAL Id: halshs-03037637

<https://shs.hal.science/halshs-03037637>

Submitted on 23 Dec 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LA NEUTRALITÉ POLITIQUE DES SUBVENTIONS LOCALES

Tiphaine ROMBAUTS-CHABROL
Maître de conférences en droit public
CDED YS (UR 4216, Université de Perpignan Via Domitia)
CREAM (UR 2038, Université de Montpellier)

Publication : *JCP A* 2020, n° 48, étude 2311.

Par une décision du 8 juillet 2020¹, le Conseil d'Etat formule une solution de principe relative au respect de l'impératif de neutralité politique dans l'attribution des subventions par les collectivités territoriales aux associations. Systématisant un ensemble de décisions souvent mal comprises, l'arrêt apporte une pierre importante à l'édifice du droit des subventions et, plus largement, un éclairage pragmatique sur cet instrument fondamental de l'action publique locale.

Alors que la place des associations dans notre société n'est pas contestée, qu'elle constitue même un élément fondamental de notre démocratie libérale au moins depuis la loi Waldeck-Rousseau du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association, le rôle de ces groupements privés dans (et face à) l'action publique est désormais plus difficile à déterminer. Nombre d'associations dépendent largement des financements publics et une importante étude pluridisciplinaire parue en 2015 partait du constat que l'essor du néolibéralisme fragilisait profondément le tissu associatif, peu à peu intégré dans un modèle technocratique et global, davantage au service de l'Etat que soutenu et porté par lui, à raison tant de préoccupations politiques qu'économiques². Le constat est évident quels qu'en soient les motifs : l'encadrement des financements associatifs va s'accroissant depuis vingt ans. Robert Hertzog écrivait en 1988 que le juriste confronté aux subventions était d'abord « découragé » par leur manque d'unité, les subventions étant « constituées par des actes juridiques de nature variée, allouées par des autorités administratives très diverses à des bénéficiaires différents, pour des objets et selon des modalités disparates, elles ont une multitude de statuts qu'il paraît impossible de ramener à des normes communes »³. Le législateur et la jurisprudence ont œuvré pour répondre à cette inquiétude, particulièrement dans le champ le plus classique : les subventions accordées par les collectivités territoriales aux associations. La présente décision du Conseil d'Etat apporte une pierre importante en éclairant l'impératif de neutralité politique qui frappe les subventions associatives, règle ancienne mais latente et pour le moins ambiguë. La voici

¹ CE, 8 juillet 2020, *Mme B. c/ Commune de Nantes et Association NOSIG*, n° 425926.

² Cf. J.-L. LAVILLE et A. SALMON (dir.), *Associations et Action publique*, coll. « Solidarité et société », éd. Desclée de Brouwer, Paris, 2015.

³ R. HERTZOG, « Linéament d'une théorie des subventions », *RFFP* 1988, p. 5, citation p. 26.

désormais systématisée au prix d'un certain nombre d'interrogations et à la faveur d'un contentieux qui, pour banal qu'il puisse paraître de prime abord, révèle parfaitement les enjeux multiples cette règle de neutralité politique, qu'ils soient juridiques, théoriques ou sociétaux.

La commune de Nantes, par une délibération du 5 février 2016, a approuvé une convention pluriannuelle pour la période 2016-2018 avec le « Centre lesbien, gay, bi et transidentitaire de Nantes » – depuis renommé « Nos Orientations Sexuelles et Identités de genre (Association NOSIG) ». La convention prévoit l'octroi d'une subvention générale de fonctionnement à l'association pour l'année 2016 d'un montant de 22 000 euros. Les conventions d'objectifs conclues avec les associations ne transformant pas la nature de décision unilatérale d'attribution d'une subvention, le contentieux s'est noué devant le juge de l'excès de pouvoir du Tribunal administratif de Nantes qui a prononcé l'annulation de la délibération⁴, avant que sa légalité ne soit rétablie par la Cour administrative d'appel de la même ville par un arrêt du 5 octobre 2018⁵.

Saisi d'un pourvoi en cassation, le Conseil d'Etat confirme sans surprise la solution d'espèce du juge d'appel. Cependant, il saisit l'occasion pour systématiser une solution de principe quant à la règle de neutralité politique qui limite l'octroi de subventions aux associations par les collectivités territoriales : « En l'absence de dispositions législatives spéciales l'autorisant expressément à accorder des concours financiers ou le lui interdisant, une commune ne peut accorder une subvention à une association qu'à la condition qu'elle soit justifiée par un intérêt public communal. Si une commune ne peut, en attribuant une subvention, prendre parti dans des conflits, notamment de nature politique, la seule circonstance qu'une association prenne des positions dans des débats publics ne fait pas obstacle à ce que la commune lui accorde légalement une subvention, dès lors que ses activités présentent un intérêt public local. Lorsqu'une association a un objet d'intérêt public local, mais mène aussi des actions, notamment à caractère politique, qui ne peuvent être regardées comme revêtant un tel caractère, la commune ne peut légalement lui accorder une subvention, en particulier lorsqu'il s'agit d'une subvention générale destinée à son fonctionnement, qu'en s'assurant, par des engagements appropriés qu'elle lui demande de prendre, que son aide sera destinée au financement des activités d'intérêt public local. »

Attendue, cette solution de principe présente l'avantage de la continuité en synthétisant une jurisprudence disparate mais dont les lignes de force étaient déjà perceptibles, tout en poursuivant l'œuvre de l'Assemblée du contentieux en 2011 concernant la neutralité religieuse. La précision du sens et de la portée de l'interdiction, y compris pour les associations réalisant des activités mixtes, permet de lever les doutes induits par l'application d'une solution de principe inadaptée : à défaut d'une grille de lecture propre, les juridictions du fond (comme en l'espèce d'ailleurs) appliquaient une solution originellement construite pour les subventions syndicales⁶. Offrant ainsi un visage à la neutralité politique (I), la Haute juridiction répond aux incertitudes et approximations produites par une jurisprudence largement casuistique (II).

I. LES VISAGES DE LA NEUTRALITÉ POLITIQUE

L'impératif de neutralité des subventions des collectivités territoriales aux associations participe de ces règles de fond implicites, à la fois rattachables aux principes les plus généraux

⁴ TA de Nantes, 7 février 2018, *Mme B. c/ Commune de Nantes*, n° 1602967, note P. DELVOLVE, *AJDA* 2018, p. 504 ; note D. BORG, *JCP A* 2018, 2143.

⁵ CAA Nantes, 5 octobre 2018, *Commune de Nantes et Association NOSIG*, n° 18NT01408, note T. ROMBAUTS-CHABROL, *JCP A* 2018, 2310.

⁶ CE, 8 février 2012, *Commune d'Ivry-sur-Seine*, n° 339628.

mais dénuées d'un fondement juridique explicite. Délicate à saisir, elle répond cependant à la nature même de la subvention entendue comme instrument de l'action publique (A), quand bien même sa substance s'est construite en creux (B), terreau de la solution aujourd'hui systématisée.

A. Une morphologie en miroir : neutralité et subventions

La subvention *stricto sensu* est une aide financière directe, correspondant à un versement pécuniaire, accordée de manière discrétionnaire par une autorité administrative à un organisme privé au soutien d'une activité – initiative de la personne privée, sans lien avec une intervention économique sur un marché concurrentiel et présentant un intérêt public pour la collectivité concernée – dont l'affectation ne constitue pas une contrepartie immédiate⁷. Depuis la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, l'article 9-1 de la loi DCRA du 12 avril 2000⁸ dispose une définition reprenant ces éléments, tout en adoptant une approche *lato sensu* conforme à la finalité du texte. La complexité de cette définition s'explique par la tension initiale qui anime l'instrument : si les collectivités publiques sont libres d'octroyer des subventions⁹, interdiction leur est faite d'accorder des libéralités¹⁰ – ce principe, appliqué aux aides à caractère économique, ne peut en théorie être surmonté qu'en présence d'un motif d'intérêt général et de contreparties suffisantes¹¹, ce dernier élément mettant les subventions à part. Si une marge de manœuvre existe permettant de subventionner les associations, c'est par la grâce conjuguée de la loi du 1^{er} juillet 1901 qui permet aux associations de les recevoir et la clause générale de compétence autrefois reconnue à l'ensemble des collectivités territoriales, aucun texte ne fondant explicitement une telle compétence de financement. Pour le reste, il est revenu à la jurisprudence de tracer les frontières de leur discrétionnalité.

Schématiquement et conformément à la grille de lecture classique de la compétence générale¹², une subvention n'est possible, dans le silence de la loi, qu'à la condition de présenter un intérêt public local¹³. Derrière cette formulation ramassée se dissimule un triptyque. D'abord, la subvention doit servir un intérêt public et non privé¹⁴ ; ensuite, elle doit répondre aux besoins de la population locale¹⁵ ; enfin, elle doit respecter un impératif de neutralité.

Quelle place est, en réalité, conservée à cet impératif par la jurisprudence ? La réponse à cette question n'a rien d'évident : il s'agit d'imposer une limite non-écrite à l'exercice d'une

⁷ Pour la démonstration détaillée de cette définition, v. G. D'ANGELA, *L'acte de subvention en droit public*, thèse dactyl., Paris I, 2010.

⁸ « 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. » Issu de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014, art. 59, JORF du 1^{er} août 2014.

⁹ L. ROLLAND écrivait en 1930 que « le principe de la liberté de subvention est un principe certain de notre droit public », *in Cours de droit administratif*, Les cours de droit, 1936, p. 384.

¹⁰ Sur cette distinction, v. G. JEZE, *Les principes généraux du droit administratif*, rééd., t. 2, coll. Bibl. Dalloz, 2005, p. 49.

¹¹ V. en ce sens Cons. const., déc. n° 86-207 DC des 25-26 juin 1986, Rec. p. 61 ; CE, sect., 3 novembre 1997, *Commune de Fougerolles*, n° 169473, Rec. p. 391 ; concl. L. TOUVET, *RFDA* 1998, p. 12.

¹² CE, 29 juin 2001, *Commune de Mons-en-Baroeul*, n° 193716, Rec. p. 298 ; note Y. JEGOUZO, *AJDA* 2002, p. 42 ; note D. ROMAN, *AJDA* 2002, p. 386 ; note J.-P. NEGRIN, *RGCT* 2001, n° 18, p. 906 ; note M. GHEBALI-BAILLY, *RDSS* 2002, p. 81.

¹³ Cf. T. ROMBAUTS-CHABROL, *L'intérêt public local*, coll. Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, Dalloz, 2016.

¹⁴ CE, 11 octobre 1929, *Sieur Berton*, Rec. p. 894 ; CE, 17 octobre 1980, *Mme Braesch*, Rec. p. 631.

¹⁵ Cf. R. SCHWARTZ, « Notion d'intérêt communal », *AJDA* 1995, p. 834, concl. sur CE, 28 juillet 1995, *Commune de Villeneuve-d'Ascq*, n° 129838, Rec. p. 324.

compétence implicite. L'exigence de neutralité, qui irrigue l'ensemble de l'action publique, est considérée comme un corollaire du principe d'égalité¹⁶, qu'il s'agisse d'une *neutralité-abstention* – non partisane ou non marquée sur un plan politique, philosophique ou religieux¹⁷ – ou d'une *neutralité-proactive* – visant, au contraire, à permettre l'exercice du pluralisme des opinions. S'il importe de conférer une substance matérielle à cette règle, comme les deux premiers éléments du triptyque auquel elle appartient, cela ne peut être réalisé sans élucider au préalable la méthodologie de son application : la neutralité a vocation évidente à être opposée au motif de la décision administrative octroyant une subvention, mais encore ? La lecture de la solution aujourd'hui donnée par le Conseil d'Etat révèle la difficulté : « une commune ne peut, en attribuant une subvention, prendre parti dans des conflits, notamment de nature politique ». Alors que l'intérêt public local strict – non exclusivement privé et répondant aux besoins de la population locale – s'analyse du point de vue de *l'objet* de la subvention – c'est-à-dire de son affectation à une activité, une mission, un objet social ou un projet – dont il constitue la condition finaliste de légalité, la question de sa neutralité s'examine par extrapolation du point de vue de ses *effets*, qui se doivent d'être politiquement neutres, puisque la collectivité ne saurait « prendre parti dans un conflit ».

Impératif permanent mais innommé, discuté par la doctrine, la neutralité politique doit avant tout être dessinée au fil de la jurisprudence, comme un portrait en creux, capable pourtant déjà de révéler tous ses contours les plus nets.

B. Un portrait en creux : neutralité et action associative

L'acte de subvention présente un paradoxe en apparence, du fait de son caractère discrétionnaire : la subvention est un instrument privilégié d'expression de choix politiques des majorités élues au sein des assemblées locales. Elle bénéficie de ce fait de garanties et supporte des limites de principe : si aucune association n'a de droit acquis à l'obtention ou au renouvellement d'une subvention¹⁸, une collectivité ne saurait opposer un refus de principe de toute subvention à une association ou une catégorie d'entre elles¹⁹. Au-delà, exprimer par l'octroi d'une subvention un choix politique pour servir les intérêts publics communs de la population – constituée d'ailleurs des électeurs des assemblées concernées – tout en respectant un principe de neutralité politique constitue un équilibre aussi délicat à identifier qu'à manier²⁰ ; cela explique probablement en partie la tardiveté d'une intervention générale du Conseil d'Etat sur ce point. La subvention, considérée en tant que procédé, est de nature éminemment politique ; dans l'examen de ses effets *in concreto*, elle ne saurait l'être.

La neutralité politique opposée aux délibérations des assemblées locales s'est déployée au contentieux dans deux domaines distincts et selon deux mouvements opposés : l'un extensif, l'autre limitatif. Le premier concerne les vœux adoptés par les conseils des collectivités territoriales. Parce qu'ils n'ont pas de caractère décisif, la jurisprudence s'est toujours montrée plutôt souple, alors même que l'interdiction des vœux à caractère politique était

¹⁶ Cons. const., déc. n° 86-217 DC du 18 septembre 1986, cons. 15, Rec. p. 141 ; chron. L. FAVOREU, *RDP* 1989, p. 389 ; obs. P. WACHSMANN, *AJDA* 1987, p. 102 ; note R. ETIEN, *Rev. adm.* 1986, p. 458.

¹⁷ Il ne sera pas revenu au fond sur la neutralité religieuse, attachée au principe de laïcité : cf. B. LAVERGNE, « Les édifices du culte : affectation culturelle et utilisation culturelle », *RDP* 2012, p. 1279 ; CE, ass., 19 juillet 2011, *Fédération de la libre pensée et de l'action sociale du Rhône*, n° 308817.

¹⁸ CE, 25 septembre 1995, *Association CIVIC*, Rec. p. 1000.

¹⁹ V. p. ex. CE, 25 septembre 1995, *Association connaître et informer pour valoriser l'importance des citoyens*, n° 155970, Rec. T. p. 694.

²⁰ En ce sens, v. les concl. de T. TUOT sur CE, 12 octobre 1990, *CCAS de Villeneuve-le-Roi*, n° 92666, *AJDA* 1990, p. 890.

inscrite dans la loi jusqu'en 1982 : dès lors qu'ils répondaient à l'intérêt public local et quand bien même ils excédaient les compétences propres de la collectivité concernée, le juge ne les censurait pas²¹. La limite tenait à une prise de position politique concernant l'intérêt national – demande de report d'un projet de loi ou critique dirigée contre l'exercice du pouvoir réglementaire par exemple – intérêt étranger, par nature, à la sphère d'intervention des collectivités locales : « ces prohibitions ont pour but de maintenir le conseil municipal dans le rôle que le législateur lui assigne et d'où il ne pourrait sortir sans porter atteinte à des intérêts d'ordre supérieur » pouvait-on lire dans la circulaire accompagnant l'application de la grande loi municipale du 5 avril 1884²².

En acceptant l'inanité potentielle des termes, il est possible d'affirmer que la neutralité politique des subventions se justifie en tant qu'elle conduirait la collectivité à quitter *par nature* la gestion de ses *affaires locales*, en s'immisçant dans un conflit dont les intérêts en jeu sont étrangers à l'intérêt public que la loi lui permet de prendre en charge, fraction limitée et dérivée de l'intérêt général. Aussi, la neutralité politique se résout dans la prohibition d'un soutien financier ayant pour effet d'identifier une prise de parti de la collectivité locale dans certains types de conflits. Cela correspond au second mouvement, limitatif, qui a porté la règle dans une double direction : l'immixtion dans un conflit d'intérêt national et dans un conflit de nature strictement privée. En ce sens, elles ne peuvent ni subventionner une action mettant en cause les relations internationales de l'Etat²³, ni soutenir financièrement des grévistes opposés à la fermeture de leur lieu de travail²⁴.

Dans l'arrêt rendu cet été, le Conseil d'Etat dispose donc la règle selon laquelle « une commune ne peut, en attribuant une subvention, prendre parti dans des conflits, notamment de nature politique », avant de constater qu'en l'espèce « la circonstance que l'association ait pris position dans des débats publics en cours sur l'accès à la procréation médicalement assistée et sur la possibilité de recourir à la gestation pour autrui n'était pas de nature, par elle-même, à entacher d'illégalité l'attribution de la subvention ». Autrement dit, la commune ne s'est pas immiscée dans un conflit de nature politique. Si le Conseil d'Etat donne son assentiment à l'analyse des juges d'appel, ces derniers avaient annulé le raisonnement du Tribunal administratif de Nantes qui, au contraire, avait déclaré la subvention illégale au regard de cette même circonstance : selon les premiers juges, « l'attribution de la subvention litigieuse par la ville de Nantes ne peut être regardée comme exempte de tout motif politique ». La divergence des formulations entre le « motif politique » de la subvention et la prise de parti dans un conflit politique n'est pas une errance du premier juge nantais mais le résultat du défaut préalable de solution de principe, l'ayant conduit à résoudre l'espèce par une interprétation par trop restrictive de la jurisprudence antérieure. En effet, le procédé est confondu avec ses effets. Un panorama analytique des précédents jurisprudentiels permet d'éclairer la ligne directrice du juge administratif : l'absence de neutralité politique peut se révéler dans les motifs, l'affectation ou les effets de la subvention.

I - L'objet de la subvention : il est effectivement des cas dans lesquels le motif même du soutien financier est contraire à la neutralité, dans la mesure où il est explicitement affecté au financement d'une activité à caractère politique. Tel est le cas de la subvention à une association ayant pour but de s'opposer à la recherche par l'Etat d'un site de stockage de déchets nucléaires et ayant recours à des actions violentes²⁵ ; également de celle visant à financer le déplacement

²¹ V. p. ex. CE, 21 juin 1929, *Sieur Mériot*, Rec. p. 606 ; CE, 2 février 1917, *Commune de Lésigny*, Rec. p. 109.

²² Min. de l'Intérieur, 14 mai 1884, S. 1884. Législ. 800.

²³ CE, 16 juillet 1941, *Association des contribuables de Goussainville*, Rec. p. 133.

²⁴ CE, 20 novembre 1985, *Commune d'Aigues-Mortes*, n° 57139, Rec. p. 330 ; obs. J. MOREAU, *AJDA* 1986, p. 116 ; obs. F. LLORENS, *D.* 1986. IR. 143.

²⁵ CE, 1^{er} octobre 1993, *Commune de Secondigny*, n° 112406, Rec. p. 615 ; obs. M.-C. ROUAULT, *JCP* 1993. IV. 313.

d'habitants de la commune vers Paris pour participer à une manifestation politique²⁶ ; encore celles prenant en charge les frais de propagande dans le cadre d'une opération électorale nationale²⁷ ou permettant d'intenter des procès sur tout le territoire visant à s'opposer à une publication²⁸. Dans ce type d'analyse, la collectivité prend directement parti par son soutien financier à une action à caractère politique : l'absence de neutralité frappe les *motifs* mêmes de la décision d'octroi²⁹.

2 - *La nature de l'association* : l'exemple des sections syndicales locales est topique. Ces structures sont ontologiquement politiques : toute subvention leur est-elle prohibée, par une forme d'absence organique de neutralité ? La jurisprudence sera beaucoup plus nuancée, en faisant le partage entre les actions financées. Exigeant initialement que la section locale produise des retombées économiques caractérisées pour la collectivité³⁰, la ligne prétorienne a évolué vers une analyse classique de l'intérêt public local. En effet, ont été alors autorisées les subventions affectées à des actions d'intérêt public et répondant aux besoins de la population locale, à l'exclusion particulière des subventions générales de fonctionnement de la structure³¹, qui présentaient alors un caractère éminemment politique et exposaient la collectivité à être regardée comme prenant parti. Ces solutions sont aujourd'hui historiques, la loi ayant pris le relais sur ce point³², mais l'analyse demeure : lorsque l'association à un objet statutaire à caractère politique, l'absence de neutralité frappe *l'affectation* précise de la subvention et interdit en particulier les subventions de fonctionnement.

3 - *L'effet de la subvention* : c'est le point le plus délicat, qui est né avec l'intervention des collectivités locales au soutien de leurs habitants grévistes. Le Conseil d'Etat a interdit, au titre de la neutralité politique, de s'immiscer dans un conflit collectif du travail mais sans pour autant interdire toute subvention en cette circonstance. S'il est évident qu'une personne publique ne saurait financer directement une grève, il l'est tout autant que l'intérêt public local permet de délivrer aides et secours aux habitants exceptionnellement démunis, fût-ce parce qu'ils sont grévistes et ainsi privés de ressources normales. Aussi, la jurisprudence a autorisé dans ce cadre les subventions à caractère social, comme la gratuité des cantines scolaires pour les enfants de familles de grévistes³³ ou même l'allocation d'un secours ponctuel aux personnes en difficulté³⁴. Cependant, le Conseil d'Etat a exigé que l'aide soit directement versée à l'attributaire, sans intermédiaire – comme un comité de grève, un collectif de soutien³⁵ ou une association syndicale³⁶. Cette solution a pu surprendre et le critère de « l'attribution directe » être critiqué par la doctrine, il s'explique toujours par le concept de *prise de parti*. Dans cette

²⁶ CE, 19 novembre 1990, *Commune de Blénod-lès-Pont-à-Mousson*, n° 95219 ; v. aussi CE, 6 mai 1996, *Département de l'Aude*, n° 162903.

²⁷ CE, 25 avril 1994, *Président du Conseil général du Territoire de Belfort*, n° 145874, Rec. p. 190 ; concl. D. KESSLER, *AJDA* 1994, p. 545.

²⁸ CE, 2 août 1912, *Flornoy*, Rec. p. 918.

²⁹ Cette analyse rejoint l'interdiction d'apposer des signes exprimant une position politique sur ou dans les bâtiments publics, comme un drapeau indépendantiste (CE, 27 juillet 2005, *Commune de Sainte-Anne*, n° 259806, Rec. p. 347 ; concl. F. DONNAT, *RFAP* 2005, p. 1137 et *BJCL* 2005, p. 676 ; note J.-B. DARRACQ, *AJDA* 2006, 196).

³⁰ CE, 5 décembre 1941, *Rousteau*, Rec p. 206.

³¹ CE, 4 avril 2005, *Commune d'Argentan*, n° 264596, Rec. p. 137 ; concl. E. GLASER, *AJDA* 2005, p. 1295 ; note E. CADEAU, *RFDA* 2006, p. 51.

³² CE, 16 février 2011, *Département de la Seine-Saint-Denis*, n° 314096 ; concl. E. GEFFRAY, *BJCL* 2011, 252 ; note J.-P. MARKUS, *JCP A* 2011, n° 18.

³³ CE, 11 octobre 1989, *Commune de Port-Saint-Louis-du-Rhône*, n° 89628, Rec. p. 184 ; note F. JULIEN-LAFERRIERE, *AJDA* 1990., p.109 ; chron. J.-F. LACHAUME, *Dr. soc.* 1990, p. 534.

³⁴ CE, 12 octobre 1990, *Département du Val-de-Marne*, Rec. p. 273 ; concl. T. TUOT et note B. PACTEAU, *JCP* 1991. II. 21636.

³⁵ CE, 12 octobre 1990, *CCAS de Villeneuve-le-Roi*, concl. T. TUOT, *AJDA* 1990, p. 890.

³⁶ CE, 11 octobre 1989, *Commune de Gardanne*, n° 89325, Rec. p. 188 ; note P. TERNEYRE, *Rev. adm.* 1989, p. 538 ; CE, 28 juillet 1993, *Commune de Bethoncourt*, n° 124674 ; *Commune d'Audincourt*, n° 124672 ; concl. J.-C. BONICHOT, *LPA* 1993, n° 117, p. 10.

troisième hypothèse, qui constitue le ressort de la nouvelle solution de principe, ce n'est plus l'objet ou l'affectation en eux-mêmes qui peuvent être frappés de défaut de neutralité, mais *l'effet in concreto* de la subvention accordée. En transitant par un organisme tiers, la collectivité s'exposerait à une accusation partisane dans un conflit strictement privé ayant, s'agissant d'une grève, des ressorts politiques.

C'est bien cette troisième analyse qui a emporté la conviction désormais du Conseil d'Etat dans la solution de principe arrêtée, puisqu'elle implique en réalité une combinaison des deux précédentes : la précision de l'affectation (finalité) dans les motifs de la décision (intérêt public concret) doit permettre d'en mesurer les effets *ex ante*, afin de pouvoir formaliser les garanties nécessaires lorsque la neutralité risque d'être atteinte.

II. LES VIRAGES DE LA NEUTRALITÉ POLITIQUE

Loin d'être incantatoire – bien que largement moins convoquée que la neutralité religieuse attachée à la laïcité conditionnée par la loi – la neutralité politique ne pouvait plus se contenter des atours d'une arlésienne du contentieux administratif local. L'essor de la contractualisation des subventions depuis deux décennies permet de l'encadrer (A) et de contrôler que cette limite externe à l'intérêt public local, face auquel elle fonctionne comme un cliquet inversé, ne soit jamais franchie (B).

A. Le tournant de l'instrumentalité : neutralité et convention

La nouvelle solution de principe du Conseil d'Etat, qui synthétise une jurisprudence dispersée mais dont la cohérence était déjà présente en filigrane, est claire : la neutralité politique des subventions implique de ne pas prendre parti dans un conflit. Le juge de cassation va plus loin et détaille deux situations. D'abord, le seul fait pour l'association subventionnée de prendre position dans des débats publics (extension de la PMA et autorisation de la GPA en l'espèce) ne viole pas l'impératif de neutralité politique ou, pour le dire autrement, n'anéantit pas l'intérêt public local de ses activités. Ensuite, lorsqu'une association mène des actions d'intérêt public local mais a aussi une activité à caractère politique – que ses activités sont, en quelque sorte, *mixtes* – la neutralité n'est préservée que dès lors que l'affectation de la subvention est limitée aux premières.

Encore une fois, cette solution ne surprend pas, ni à l'aune de la jurisprudence antérieure, ni au regard de l'espèce : *l'objet* de l'association (très large, à l'évidence d'intérêt général et dirigé vers la population locale comme l'a longuement relevé la juridiction d'appel), *l'affectation* de la subvention (fonctionnement général de l'association) ni même *les effets* de la subvention ne contreviennent à la neutralité. Il aurait pu en être autrement si les fonds avaient été octroyés pour financer une action politique directe, contestataire ou revendicative. Aussi, le Conseil d'Etat relève l'absence de dénaturation des faits par les juges du fond relevant l'intérêt public local au fondement de la décision d'octroi de la subvention. Dans un second temps, il note également que la Cour a retenu l'existence de stipulations dans la convention liant la ville de Nantes et l'association NOSIG permettant de s'assurer que *l'affectation* des fonds, conformément à *l'objet* de la subvention, n'aurait pas *d'effets* contraires à la neutralité politique. Ce raisonnement en deux temps est particulièrement intéressant : la seconde branche pourrait sembler superflue, dès lors que le juge a relevé que les prises de positions de l'association

NOSIG ne constituaient pas un obstacle à la neutralité ; quel besoin dès lors de justifier une seconde fois sa solution ? La réponse tient dans l'objet de la délibération en cause, susceptible de porter à confusion.

En l'espèce, l'attribution de la subvention est supportée par une convention pluriannuelle de financement entre la ville et l'association, approuvée par le conseil municipal et signée par le maire. Cependant, cette convention n'est pas le support juridique de la subvention, laquelle ne peut être attribuée par contrat mais procède toujours d'un acte administratif unilatéral³⁷ qui ne peut être contesté que par la voie du recours pour excès de pouvoir³⁸. Est-ce à dire que l'octroi de subvention repose, dans ces hypothèses, sur deux actes juridiques distincts et complémentaires ? La réponse est clairement négative.

La contractualisation des subventions suit un mouvement croissant, depuis que la loi DCRA du 12 avril 2000³⁹ impose la conclusion de ce qu'il est coutume d'appeler une « convention d'objectifs et de moyens » pour le versement de toute aide dépassant un seuil fixé par décret, toujours aujourd'hui à 23 000 euros⁴⁰. Cependant, le Conseil d'Etat entend maintenir fermement l'acte de subvention non seulement dans le champ de la décision unilatérale, mais aussi dans celui de l'excès de pouvoir. Aussi, dans son avis *Société Royal cinéma*, la Haute juridiction précise que ces conventions n'ont de contractuel que leur nom : toute subvention n'est valablement versée et employée par son attributaire que sous réserve du respect des conditions qui affectent son octroi, peu importe « que ces conditions découlent des normes qui la régissent, qu'elles aient été fixées par la personne publique dans sa décision d'octroi, qu'elles aient fait l'objet d'une convention signée avec le bénéficiaire, ou encore qu'elles découlent implicitement mais nécessairement de l'objet même de la subvention ». Pour le dire autrement, il n'existe juridiquement qu'un seul et unique acte de subvention, quel qu'en soit le nom ; qu'il associe une décision unilatérale et une convention n'y change rien, la seconde n'étant que l'accessoire de la première. Cette position a le mérite d'unifier le contentieux et de ne pas l'éclater entre excès de pouvoir et pleine juridiction.

La solution nouvelle du Conseil d'Etat va encourager le développement d'une pratique déjà répandue – comme c'était le cas en l'espèce – consistant à contractualiser les conditions d'utilisation des fonds alloués afin de parer toute violation de la neutralité. Peu importe que ces contrats n'en soient pas, ils demeurent juridiquement opérants dans leurs stipulations, qui ne doivent toutefois pas transformer les conditions d'utilisation d'une subvention en véritables contreparties à un prix payé par la collectivité⁴¹, la ligne de crête avec la logique de la commande publique demeurant dangereuse. Cette dynamique n'est pas nouvelle, elle reprend celle à l'œuvre dans le cadre de la neutralité religieuse, visant au respect de l'interdiction de subventionner les cultes, disposée par la loi du 9 décembre 1905, depuis les arrêts d'Assemblée du 19 juillet 2011⁴². Une solution orthodoxe, de continuité et de systématisation, à une nuance près : *quid* du fondement et de la fonction de l'intérêt public local désormais ?

³⁷ CE, 5 juillet 2010, *CCI de l'Indre*, n° 308615 ; concl. E. CORTOT-BOUCHER, *RJEP* 2010, p. 38 ; note J.-P. MARKUS, *JCP A* 2010, n° 38, p. 33.

³⁸ CE, avis, 29 mai 2019, *Société Royal cinéma et a.*, n° 428040.

³⁹ Art. 10.

⁴⁰ Décret n° 2001-495 du 6 juin 2001, art. 1^{er}.

⁴¹ Cf. T. ROMBAUTS-CHABROL, « La relance des contreparties », *Dr. adm.* 2010, étude 13.

⁴² V. concl. E. GEFFRAY, *RFDA* 2011, p. 967 et *BJCL* 2011, p. 507.

B. L'aiguillage : neutralité et intérêt public local

Le Conseil d'État justifie sa seconde solution – lorsqu'une association mène certaines activités politiques – par une incise éclairante : « lorsqu'une association a un objet d'intérêt public local, mais mène aussi des actions, notamment à caractère politique, qui ne peuvent être regardées comme revêtant un tel caractère... ». Deux remarques s'imposent. Premièrement, le Conseil opère ici une distinction entre l'objet de l'association et ses activités, confirmant la triple grille d'analyse dressée : une association dont l'objet statutaire est entièrement politique ne peut être subventionnée. En revanche, lorsque son objet répond à l'intérêt public local, alors l'affectation de fonds aux activités correspondant à ce caractère ne peut encourir la censure pour violation de la neutralité politique. Mais ce faisant, et deuxièmement, le Conseil d'État opère une opposition nette entre intérêt public local et neutralité politique.

Il confirme ici une analyse qui constituait déjà le sous-texte de sa jurisprudence en la matière⁴³. La neutralité constitue une limite externe à l'intérêt public local, empêchant donc d'entrer en voie de qualification de ce caractère, qu'elle annihile de l'extérieur – du fait soit de l'objet de la structure, soit de l'affectation ou des effets de la subvention. L'intérêt public local se caractérisant par la réponse aux besoins communs de la population locale, une action à coloration partisane y est étrangère. Autrement dit, la violation de la neutralité politique n'entraîne l'illégalité de la subvention que par ricochet, en tant qu'elle prive celle-ci de sa seule et unique condition positive de légalité : l'intérêt public local.

La solution nouvelle a-t-elle pour effet de dissocier les deux éléments plus nettement ? Une réponse négative semble devoir s'imposer. La critique d'une analyse forcée de l'incise du Conseil d'État dans sa formulation ne résiste pas à l'examen, dès lors qu'il n'est d'autre de condition de légalité des subventions aux associations que l'intérêt public local, parce qu'il n'est d'autre habilitation juridique à les délivrer que la clause générale de compétence. Or, l'intérêt public local n'est que la traduction contentieuse de la notion d'affaires locales, laquelle signifie une vocation générale à intervenir pour répondre aux besoins d'une population délimitée, dans les silences de la loi. En revanche, il est étonnant de relever que le Conseil d'État utilise un nouveau fondement légal pour rendre cette solution : les juges du fond ont statué au visa de la clause générale de compétence de la commune (article L. 2121-29 du CGCT) ; le juge de cassation se prononce au visa de l'article L. 2541-12 du CGCT qui dispose que « le conseil municipal délibère notamment sur les objets suivants (...) 10° L'allocation de subventions à des fins d'intérêt général et de bienfaisance ». Cette disposition remonte à 1996 et la création du code général, il est peu probable que le Conseil d'État décide aujourd'hui d'identifier un fondement légal particulier aux subventions associatives – ce qu'il n'a pas non plus fait après les lois DCRA en 2000 et ESS en 2014. Au surplus, il indique ensuite se situer dans le cadre général de « l'absence de dispositions législatives spéciales » fondant ou interdisant une subvention. Ce déplacement semble pouvoir s'expliquer par la nécessité de circonscrire la solution aux subventions discrétionnaires octroyées à des fins d'intérêt général et ne pas risquer d'irriguer la clause générale de compétence tout entière.

Reste la question de la pérennité de cette solution, qui apporte un éclairage attendu sur une question longtemps restée floue, mais que l'actualité rattrape. Lors de son discours du 2 octobre 2020 sur la lutte contre les séparatismes, le Président de la République a annoncé la création d'un modèle national de « contrat renforcé », ayant vocation à être signés par les collectivités et les partenaires qu'elles financent pour s'assurer que les organismes – et notamment les

⁴³ Cf. T. ROMBAUTS-CHABROL, *L'intérêt public local*, op. cit., spéc. § 408 et s.

associations – bénéficiant de fonds publics respectent les valeurs de la République et la laïcité. A l'heure d'écrire ces lignes, le projet de loi annoncé n'a pas encore été présenté. C'est peu dire que le sujet est loin d'être épuisé.

*