



Les conventions de subvention ne riment pas avec contrats administratifs !

CE, avis, 29 mai 2019, Société Royal Cinéma, req. n°428040

Le Conseil d'État rappelle que la convention de subvention n'est pas un contrat administratif, mais un acte administratif unilatéral de sorte que sa passation ne peut pas faire l'objet d'une procédure de référé précontractuel, ou d'un recours en contestation de sa validité

Pour la mise en œuvre des politiques publiques sur leur territoire, les collectivités territoriales ont trouvé, de longue date, des alliés de poids en la personne des associations et des sociétés. Œuvrant en synergie, les administrations versent, tout à fait classiquement, des subventions à leurs partenaires privés pour les aider à accomplir leurs missions. À titre d'illustration, il est tout à fait classique qu'un conseil municipal verse une subvention annuelle aux clubs sportifs ainsi qu'aux associations culturelles, pour ne citer qu'elles.

En l'espèce, l'assemblée délibérante de la commune de Mont-de-Marsan a décidé, dans une délibération du 19 décembre 2014, d'allouer à la société Le Club une subvention d'une somme de 1 500 000 €. S'estimant lésée, la société Royal Cinéma, accompagnée en ce sens par un administré, ont saisi le juge de la légalité du tribunal administratif de Pau d'un recours en excès de pouvoir tendant à l'annulation de la délibération attribuant la subvention et autorisant le maire à la signer. Déboutés en première instance dans un jugement du 29 décembre 2015, les requérants ont saisi le juge de la Cour administrative d'appel de Bordeaux. Celle-ci, sur le fondement de l'article L. 113-1 du Code de justice administrative, a décidé, avant de statuer sur l'affaire, de soumettre au Conseil d'État une demande d'avis. Précisément, le juge d'appel a demandé au Palais-Royal s'il fallait appliquer la jurisprudence Département de Tarn-et-Garonne (CE, Ass., 4 avril 2014, req. n°358994) et donc considérer que la convention de subvention est un contrat administratif, ou, au contraire, statuer sous la forme de l'excès de pouvoir et considérer que c'est la délibération qui doit être annulée.

Enseignement n°1 : rappel pédagogique de l'identification d'une subvention

Pour déterminer ce qu'est une subvention, l'avis du Conseil d'État débute par l'explication des dispositions de l'article 9-1 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leur relations avec les administrations. Conformément à cette disposition législative, les subventions sont « les contributions facultatives de toute nature, valorisées dans l'acte d'attribution, décidées par les autorités administratives [...], 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 [...] ». **Ce qui doit retenir notre attention est la dimension facultative de l'octroi d'une subvention.**

Enseignement n°2 : la convention de subvention ou la confusion avec le contrat administratif

L'article 10 de la loi du 12 avril 2000 précitée dispose qu'en fonction du montant, une convention de subvention doit être signée entre la personne publique et le destinataire. Ainsi, dès que le montant dépasse la somme de 23 000 €, ce qui était le cas en l'espèce, un acte qui peut ressembler à première vue à un contrat doit être signé entre les intéressés. C'est sur ce point que se cristallisent les difficultés et qui ont donné lieu à la demande d'avis de la Cour administrative d'appel de Bordeaux.

Pour le Conseil d'État, la convention de subvention n'est pas un contrat administratif, mais un acte administratif unilatéral. Pour le justifier, la plus haute juridiction administrative précise que c'est l'administration qui impose seule les règles contenues dans la convention, celles-ci n'étant, en toute logique, pas négociées entre les intéressés. En d'autres termes, c'est la décision d'allouer la

subvention qui va créer les droits pour le bénéficiaire, et non la convention en elle-même, qui contient les préconisations que devront être respectées par l'entité qui va disposer du montant de la subvention. **Par voie de conséquence, si la convention en question n'est pas un contrat, les voies de droit contestant la validité des contrats administratifs, intenté par une partie ou par un tiers sont nécessairement fermées.** C'est donc le juge de la légalité, par le truchement du recours pour excès de pouvoir contestant la légalité de la décision du conseil municipal qui est compétent. Le Conseil d'État rappelle aussi que le contentieux indemnitaire peut être intenté.

Enseignement n°3 : la possibilité d'introduire un référé suspension

Dans son avis, la plus haute juridiction administrative rappelle de manière pédagogique que si le recours pour excès de pouvoir est ouvert, rien n'interdit au requérant d'intenter en parallèle un référé suspension dont les dispositions sont contenues à l'article L. 521-1 du Code de justice administrative. Conformément à cet article, le juge peut ordonner la suspension de l'acte administratif litigieux « lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision ». Il nous semble particulièrement utile pour le requérant qui souhaiterait contester la légalité d'une décision allouant une subvention de mobiliser le recours en urgence.

CE, avis, 29 mai 2019, Société Royal Cinéma, req. n°428040

Vu la procédure suivante :

Par un arrêt n° 16BX00581 du 8 février 2019, enregistré le 15 février 2019 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la cour administrative d'appel de Bordeaux, avant de statuer sur la requête de la société par actions simplifiée Royal Cinéma et de M. C...D...tendant à l'annulation du jugement n° 1500281, 1500363, 1500364, 1501380, 1501446 du 29 décembre 2015 du tribunal administratif de Pau en tant qu'il a rejeté leurs demandes tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de la délibération du 19 décembre 2014 du conseil municipal de Mont-de-Marsan attribuant à la société Le Club une subvention de 1 500 000 euros et autorisant le maire à signer la convention définissant les modalités d'attribution de cette subvention ainsi qu'à l'annulation de cette convention signée le 6 janvier 2015, a décidé, par application des dispositions de l'article L. 113-1 du code de justice administrative, de transmettre le dossier de cette requête au Conseil d'Etat, en soumettant à son examen la question suivante :

Le régime de recours contentieux ouvert par la décision du 4 avril 2014 du Conseil d'Etat, statuant au contentieux, département de Tarn-et-Garonne, n° 358994, à tout tiers à un contrat administratif susceptible d'être lésé dans ses intérêts de façon suffisamment directe et certaine par sa passation ou ses clauses, qui le rend recevable à former devant le juge du contrat un recours de pleine juridiction contestant la validité du contrat ou de certaines de ses clauses non-réglementaires qui en sont divisibles, est-il applicable lorsque le litige porte sur une convention ayant pour objet l'octroi d'une subvention à la demande du bénéficiaire et dont les conditions d'attribution et les modalités de versement sont unilatéralement déterminées par la décision ou la délibération préalable d'une collectivité publique ' ?

REND L'AVIS SUIVANT

1. Aux termes de l'article 9-1 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leur relations avec les administrations : " 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 oeuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires. / Ces contributions ne peuvent constituer la rémunération de prestations individualisées répondant aux besoins des autorités ou organismes qui les accordent " .

2. Aux termes de l'article 10 de cette même loi : " (...) / L'autorité administrative ou l'organisme chargé de la gestion d'un service public industriel et commercial mentionné au premier alinéa de l'article 9-1 qui attribue une subvention doit, lorsque cette subvention dépasse un seuil défini par décret, conclure une convention avec l'organisme de droit privé qui en bénéficie, définissant l'objet, le montant, les modalités de versement et les conditions d'utilisation de la subvention attribuée. Cette disposition ne s'applique pas aux organismes qui bénéficient de subventions pour l'amélioration, la construction, l'acquisition et l'amélioration des logements locatifs sociaux prévues au livre III du code de la construction et de l'habitation ". En vertu de l'article 1er du décret du 6 juin 2001 pris pour l'application de l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 et relatif à la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques, l'obligation de conclure une convention s'applique aux subventions dont le montant annuel dépasse la somme de 23 000 euros.

3. Une décision qui a pour objet l'attribution d'une subvention constitue un acte unilatéral qui crée des droits au profit de son bénéficiaire ; de tels droits ne sont ainsi créés que dans la mesure où le bénéficiaire de la subvention

respecte les conditions mises à son octroi, que ces conditions découlent des normes qui la régissent, qu'elles aient été fixées par la personne publique dans sa décision d'octroi, qu'elles aient fait l'objet d'une convention signée avec le bénéficiaire, ou encore qu'elles découlent implicitement mais nécessairement de l'objet même de la subvention.

4. Indépendamment des actions indemnitaires qui peuvent être engagées contre la personne publique, les recours relatifs à une subvention, qu'ils aient en particulier pour objet la décision même de l'octroyer, quelle qu'en soit la forme, les conditions mises à son octroi par cette décision ou par la convention conclue en application des dispositions précitées de la loi du 12 avril 2000, ou encore les décisions de la personne publique auxquelles elle est susceptible de donner lieu, notamment les décisions par lesquelles la personne publique modifie le montant ou les conditions d'octroi de la subvention, cesse de la verser ou demande le remboursement des sommes déjà versées, ne peuvent être portés que devant le juge de l'excès de pouvoir, par le bénéficiaire de la subvention ou par des tiers qui disposent d'un intérêt leur donnant qualité à agir. Un tel recours pour excès de pouvoir peut être assorti d'une demande de suspension de la décision litigieuse, présentée sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative.

5. Le présent avis sera notifié à la cour administrative d'appel de Bordeaux, au ministre de l'intérieur, à la commune de Mont-de-Marsan, à la société Le Club, à la société par actions simplifiée Royal Cinéma, à M. C...D..., à Mme B...A..., à l'association " Un Marsan autrement " et à la présidente du Centre national du cinéma et de l'image animée.