

Document  
mis en distribution  
le 4 octobre 2001

N° 3265

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 25 septembre 2001.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES  
ET SOCIALES<sup>(1)</sup> SUR LA PROPOSITION DE LOI (n° 3149) ADOPTÉE PAR LE SÉNAT  
*relative à la création d'établissements publics de coopération culturelle,*

PAR M. Marcel ROGEMONT,  
Député.

---

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

*Voir les numéros :*

Sénat : **288**, **357** et T.A. **306** (2000-2001)

**Culture.**

La Commission des affaires culturelles, familiales et sociales est composée de : <A HREF="1877.asp"> M. Jean Le Garrec</A> , *président* ; <A HREF="1174.asp"> M. Jean-Michel Dubernard</A> , <A HREF="1223.asp"> M. Jean-Paul Durieux</A> , <A HREF="1548.asp"> M. Maxime Gremetz</A> , <A HREF="1819.asp"> M. Édouard Landrain</A> , *vice-présidents* ; <A HREF="1566.asp"> Mme Odette Grzegorzulka</A> , <A HREF="1699.asp"> M. Denis Jacquat</A> , <A HREF="2099.asp"> M. Patrice Martin-Lalande</A> , *secrétaires* ; <A HREF="230.asp"> M. Bernard Accoyer</A> , <A HREF="271.asp"> Mme Sylvie Andrieux-Bacquet</A> , <A HREF="272.asp"> M. Léo Andy</A> , <A HREF="294.asp"> M. André Aschieri</A> , <A HREF="316.asp"> M. Gautier Audinot</A> , <A HREF="332.asp"> Mme Roselyne Bachelot-Narquin</A> , <A HREF="334.asp"> M. Jean-Paul Bacquet</A> , <A HREF="340.asp"> M. Jean-Pierre Baeumler</A> , <A HREF="341.asp"> M. Pierre-Christophe Baguet</A> , <A HREF="362.asp"> M. Jean Bardet</A> , <A HREF="395.asp"> M. Jean-Claude Bateux</A> , <A HREF="412.asp"> M. Jean-Claude Beauchaud</A> , <A HREF="441.asp"> Mme Huguette Bello</A> , <A HREF="451.asp"> Mme Yvette Benayoun-Nakache</A> , <A HREF="542.asp"> M. Serge Blisko</A> , <A HREF="543.asp"> M. Patrick Bloche</A> , <A HREF="559.asp"> Mme Marie-Thérèse Boisseau</A> , <A HREF="602.asp"> M. Jean-Claude Boulard</A> , <A HREF="612.asp"> M. Bruno Bourg-Broc</A> , <A HREF="627.asp"> Mme Danielle Bousquet</A> , <A HREF="632.asp"> Mme Christine Boutin</A> , <A HREF="663.asp"> M. Jean-Paul Bret</A> , <A HREF="664.asp"> M. Victor Brial</A> , <A HREF="691.asp"> M. Yves Bur</A> , <A HREF="713.asp"> M. Alain Calmat</A> , <A HREF="730.asp"> M. Pierre Carassus</A> , <A HREF="734.asp"> M. Pierre Cardo</A> , <A HREF="755.asp"> Mme Odette Casanova</A> , <A HREF="765.asp"> M. Laurent Cathala</A> , <A HREF="776.asp"> M. Jean-Charles Cavaillé</A> , <A HREF="818.asp"> M. Bernard Charles</A> , <A HREF="829.asp"> M. Michel Charzat</A> , <A HREF="846.asp"> M. Jean-Marc Chavanne</A> , <A HREF="866.asp"> M. Jean-François Chossy</A> , <A HREF="877.asp"> Mme Marie-Françoise Clergeau</A> , <A HREF="909.asp"> M. Georges Colombier</A> , <A HREF="934.asp"> M. René Couanau</A> , <A HREF="1009.asp"> Mme Martine David</A> , <A HREF="1010.asp"> M. Bernard Davoine</A> , <A HREF="1029.asp"> M. Bernard Deflesselles</A> , <A HREF="1031.asp"> M. Lucien Degauchy</A> , <A HREF="1034.asp"> M. Marcel Dehoux</A> , <A HREF="1063.asp"> M. Jean Delobel</A> , <A HREF="1080.asp"> M. Jean-Jacques Denis</A> , <A HREF="1152.asp"> M. Dominique Dord</A> , <A HREF="1156.asp"> Mme Brigitte Douay</A> , <A HREF="1171.asp"> M. Guy Drut</A> , <A HREF="1188.asp"> M. Jean Dufour</A> , <A HREF="1206.asp"> M. Nicolas Dupont-Aignan</A> , <A HREF="1214.asp"> M. Yves Durand</A> , <A HREF="1235.asp"> M. René Dutin</A> , <A HREF="1263.asp"> M. Christian Estrosi</A> , <A HREF="1265.asp"> M. Michel Etiévant</A> , <A HREF="1266.asp"> M. Claude Evin</A> , <A HREF="1274.asp"> M. Jean Falala</A> , <A HREF="1337.asp"> M. Jean-Pierre Foucher</A> , <A HREF="1353.asp"> M. Michel Françaix</A> , <A HREF="1364.asp"> Mme Jacqueline Fraysse</A> , <A HREF="1451.asp"> M. Germain Gengenwin</A> , Mme Catherine Génisson</A> , <A HREF="1468.asp"> M. Jean-Marie Geveaux</A> , <A HREF="1483.asp"> M. Jean-Pierre Giran</A> , <A HREF="1489.asp"> M. Michel Giraud</A> , <A HREF="1515.asp"> M. Gaétan Gorcé</A> , <A HREF="1522.asp"> M. François Goulard</A> , <A HREF="1551.asp"> M. Gérard Grignon</A> , <A HREF="1574.asp"> M. Jean-Claude Guibal</A> , <A HREF="1452.asp"> <A HREF="1608.asp"> M. Francis Hammel</A> , <A HREF="1627.asp"> M. Pierre Hellier</A> , <A HREF="1630.asp"> M. Michel Herbillon</A> , <A HREF="1689.asp"> Mme Françoise Imbert</A> , <A HREF="1698.asp"> Mme Muguette Jacquaint</A> , <A HREF="1710.asp"> M. Serge Janquin</A> , <A HREF="1717.asp"> M. Jacky Jaulneau</A> , <A HREF="219931.asp"> M. Patrick Jeanne</A> , <A HREF="1748.asp"> M. Armand Jung</A> , <A HREF="1760.asp"> M. Bertrand Kern</A> , <A HREF="1761.asp"> M. Christian Kert</A> , <A HREF="1770.asp"> M. Jacques Kossowski</A> , <A HREF="1789.asp"> Mme Conchita Lacuey</A> , <A HREF="1793.asp"> M. Jacques Lafleur</A> , <A HREF="1815.asp"> M. Robert Lamy</A> , <A HREF="1835.asp"> M. Pierre Lasbordes</A> , <A HREF="1894.asp"> M. André Lebrun</A> , <A HREF="1911.asp"> M. Michel Lefait</A> , <A HREF="1960.asp"> M. Maurice Leroy</A> , <A HREF="1961.asp"> M. Patrick Leroy</A> , <A HREF="1977.asp"> M. Michel Liebgott</A> , <A HREF="1982.asp"> M. Gérard Lindeperg</A> , <A HREF="2011.asp"> M. Lionel ille</A> , <A HREF="2075.asp"> M. Alfred Marie-Jeanne</A> , <A HREF="2110.asp"> M. Marius Masse</A> , <A HREF="2123.asp"> Mme Jacqueline Mathieu-Obadia</A> , <A HREF="2126.asp"> M. Didier Mathus</A> , <A HREF="2130.asp"> M. Jean-François Mattei</A> , <A HREF="210737.asp"> M. Pierre Menjucq</A> , <A HREF="2192.asp"> Mme Hélène Mignon</A> , <A

[M. Pierre Morange](#) , [M. Hervé Morin](#) , [M. Renaud Muselier](#) , [M. Philippe Nauche](#) , [M. Henri Nayrou](#) , [M. Alain Néri](#) , [M. Yves Nicolin](#) , [M. Bernard Outin](#) , [M. Dominique Paillé](#) , [M. Michel Pajon](#) , [M. Vincent Peillon](#) , [M. Bernard Perrut](#) , [M. Pierre Petit](#) , [M. Jean-Luc Prél](#) , [M. Jacques Rebillard](#) , [M. Alfred Recours](#) , [Mme Chantal Robin-Rodrigo](#) , [M. Marcel Rogemont](#) , [M. Yves Rome](#) , [M. Joseph Rossignol](#) , [M. Jean Rouger](#) , [M. Rudy Salles](#) , [M. André Schneider](#) , [M. Bernard Schreiner](#) , [M. Patrick Sève](#) , [M. Michel Tamaya](#) , [M. Pascal Terrasse](#) , [M. Gérard Terrier](#) , [Mme Marisol Touraine](#) , [M. Anicet Turinay](#) , [M. Jean Ueberschlag](#) , [M. Jean Valleix](#) , [M. Alain Veyret](#) , [M. Philippe de Villiers](#) , [M. Philippe Vuilque](#) , [Mme Marie-Jo Zimmermann](#) .

## Sommaire

	Pages
<b>Introduction</b>	7
<b>présentation générale</b>	9
<i>I.- les politiques publiques de la culture ou la nécessaire convergence du national et du local</i>	<b>11</b>
<i>a. les collectivités territoriales : un acteur de premier plan de la politique culturelle</i>	<b>11</b>
1. <i>Un cadre juridique parcellaire</i>	<b>11</b>
2. <i>Près de 35 milliards de francs de dépenses culturelles</i>	<b>11</b>
3. <i>Une coopération croissante avec l'Etat</i>	<b>12</b>
<i>b. les services publics culturels locaux à la recherche d'un outil de gestion adapté</i>	<b>13</b>
1. <i>Une grande diversité des objets et des statuts juridiques</i>	<b>13</b>
2. <i>L'absence d'un outil juridique adapté à une gestion en coopération</i>	<b>14</b>
<i>II.- l'établissement public de coopération culturelle : un dispositif juridique novateur au service de la coopération et de la décentralisation culturelles</i>	<b>17</b>
<i>A. une coopération librement consentie entre personnes publiques</i>	<b>17</b>
<i>B. une structure de gestion permettant de prendre en compte la diversité des services publics culturels</i>	<b>18</b>
<b>travaux de la commission</b>	<b>21</b>
<i>Article premier (articles L. 1431-1 à L. 1431-9 nouveaux du code général des collectivités territoriales) : Création et règles constitutives des établissements publics de coopération culturelle</i>	<b>21</b>
<i>Article L. 1431-1 nouveau du code général des collectivités territoriales : Définition des établissements publics de coopération culturelle</i>	<b>21</b>
<i>Article L. 1431-2 nouveau du code général des collectivités territoriales : Création des établissements publics de coopération culturelle</i>	<b>23</b>
<i>Article L. 1431-3 nouveau du code général des collectivités territoriales : Organes dirigeants et consultatifs</i>	<b>25</b>
<i>Article L. 1431-4 nouveau du code général des collectivités territoriales : Conseil d'administration</i>	<b>26</b>
<i>Article L. 1431-5 nouveau du code général des collectivités territoriales : Directeur</i>	<b>28</b>
<i>Article L. 1431-6 nouveau du code général des collectivités territoriales : Statut des personnels</i>	<b>29</b>
<i>Article L. 1431-7 nouveau du code général des collectivités territoriales : Contrôle de légalité et contrôle financier</i>	<b>32</b>
<i>Article L. 1431-8 nouveau du code général des collectivités territoriales : Ressources</i>	<b>32</b>

<i>Article L. 1431-9 nouveau du code général des collectivités territoriales</i> : Décrets d'application	33
<i>Article 2</i> (article L. 1412-3 nouveau du code général des collectivités territoriales) : Constitution d'établissements publics de coopération culturelle par des collectivités locales ou leurs groupements	33
<i>Article 3</i> : Dispositions transitoires	34
<b>TABLEAU COMPARATIF</b>	35

## Introduction

La proposition de loi adoptée en première lecture par le Sénat le 14 juin dernier et aujourd'hui soumise à l'Assemblée nationale permet enfin de sortir les établissements publics culturels territoriaux de l'enlisement législatif dans lequel ils étaient tombés depuis près de dix ans. Depuis 1993, pas moins de cinq textes (un projet de loi sur les musées en 1993, trois propositions de loi de M. Christian Vanneste et de M. Christian Dupuy à l'Assemblée nationale, une première proposition de loi de M. Ivan Renar au Sénat) ont en effet tenté de faire avancer ce projet pourtant particulièrement attendu par les acteurs de la vie culturelle en région... sans parvenir à dépasser le stade d'une première lecture.

La persévérance du sénateur Ivan Renar doit donc aujourd'hui être saluée, car elle permet enfin au législateur d'examiner – et, espérons le, d'adopter avant la fin de l'année 2001 – un texte de loi qui permettra à l'action publique en matière culturelle de s'inscrire, de façon souple, transparente et moderne, dans l'esprit de la décentralisation. Depuis trente ans maintenant, la décentralisation puis, plus tardivement, la déconcentration sont en effet devenues la réalité quotidienne de l'action culturelle dans notre pays, l'Etat et les collectivités territoriales se retrouvant de plus en plus associés (financièrement et politiquement) autour de projets convergents.

Le droit n'a pas suivi cette interpénétration croissante des actions et des financements. Est-ce en raison du quasi-silence des lois de décentralisation en matière culturelle ? Toujours est-il qu'il n'existe pas aujourd'hui, comme l'a fort bien démontré le rapport de l'Inspection générale de l'administration des affaires culturelles remis à la ministre de la culture en février 1999, d'outil juridique permettant d'associer, en toute sécurité juridique, l'Etat et les collectivités territoriales pour la gestion d'un service public culturel.

Le rapporteur considère que le dispositif juridique élaboré par le Sénat pour les futurs établissements publics de coopération culturelle permet de répondre à ce besoin et aux attentes des collectivités territoriales en la matière. Il organise de façon claire un partenariat librement consenti entre les personnes publiques partie prenantes et dispose de suffisamment de souplesse pour s'adapter à la gestion d'équipements culturels structurants, quels qu'en soient l'objet et le mode antérieur d'organisation.

Quelques modifications ou ajouts seront proposés afin de préciser le mécanisme de création et les modalités de fonctionnement des établissements publics de coopération culturelle ; le rapporteur espère qu'elles ne constitueront pas un obstacle à une adoption définitive du texte par le Sénat en deuxième lecture.

## présentation générale

En créant une nouvelle catégorie d'établissements publics, destinés à organiser la coopération entre des collectivités territoriales, des groupements et, le cas échéant, l'Etat, pour la gestion de services publics culturels relevant d'un intérêt tout à la fois local et national, la présente proposition de loi offre enfin à la décentralisation culturelle, entrée dans les faits depuis près de trente ans, un outil juridique et politique adapté.

La création des établissements publics de coopération culturelle témoigne de la reconnaissance, par l'Etat, du rôle essentiel joué aujourd'hui par les collectivités territoriales et leurs groupements en matière d'action culturelle et d'une prise de conscience de la nécessaire organisation et clarification de leur action commune dans ce domaine.

- I.- Les politiques publiques de la culture ou la nécessaire convergence du national et du local

**a. les collectivités territoriales : un acteur de premier plan de la politique culturelle**

1. Un cadre juridique parcellaire

Les lois de décentralisation ont peu concerné le domaine culturel : elles ont simplement élargi les droits et libertés des collectivités territoriales qui – de fait – s’impliquent dans l’action culturelle dans un cadre juridique peu contraignant. Seuls, les conseils généraux se sont vus confier en 1984 la gestion des archives départementales et des bibliothèques départementales de prêt.

Pourtant, si la loi a assigné très peu de compétences obligatoires aux collectivités territoriales, des dispositions législatives de plus en plus nombreuses ont encadré, ou du moins évoqué l’action de celles-ci dans différents domaines culturels.

C’est le cas en particulier des archives, des bibliothèques et des musées (loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 sur la répartition des compétences), des enseignements artistiques (code de l’éducation, et loi n° 88-20 du 6 janvier 1988 sur les enseignements artistiques), des spectacles (loi n° 99-198 du 18 mars 1999 portant modification de l’ordonnance n° 45-2339 du 13 octobre 1945 relative aux spectacles) et du cinéma (loi n° 92-650 du 13 juillet 1992 et code générale des collectivités territoriales pour ce qui concerne le département). C’est aussi le cas des monuments historiques, à travers diverses dispositions de la loi du 31 décembre 1913.

**En outre, l’organisation de la filière culturelle dans les cadres d’emploi de la fonction publique territoriale a elle aussi marqué la vocation des collectivités territoriales à intervenir dans les domaines concernés, même si elle s’est limitée essentiellement à la conservation du patrimoine, à la lecture publique et aux enseignements artistiques.**

Enfin la mission confiée à la région de contribuer au développement économique, social et culturel de la région, l’importance croissante donnée aux thèmes du développement culturel dans le discours politique général et dans l’aménagement du territoire n’ont fait que confirmer la vocation des collectivités territoriales à intervenir dans le domaine culturel et conforter la légitimité des actions menées dans ce secteur.

2. Près de 35 milliards de francs de dépenses culturelles

Les collectivités territoriales françaises (métropolitaines) – régions, départements et communes – ont dépensé environ 35 milliards de francs (5,34 milliards d’euros) pour la culture en 1996 . Ce chiffre est à rapprocher du budget du ministère de la culture (16,1 milliards de francs en 2000 - 2,45 milliards euros) et du montant total des dépenses culturelles de l’Etat (évaluées en 2000 à environ 36 milliards de francs - 5,49 milliards euros).

Les communes sont les plus impliquées dans la gestion directe des équipements culturels (bibliothèques, écoles de musique, équipements de quartiers et centres culturels, salles de spectacles...). Les communes de plus de 10 000 habitants constituent ainsi le principal financeur des dépenses culturelles territoriales : leurs dépenses dans ce domaine, soit plus de 23,5 milliards de francs (3,58 milliards euros), représentent 77,8 % des dépenses culturelles territoriales. Les dépenses culturelles des communes de moins de 10 000 habitants sont estimées à 4,5 milliards de francs (690 millions d'euros).

**Les départements, avec 5,1 milliards de francs (780 millions euros), et les régions, avec près de 1,6 milliard de francs (240 millions euros), arrivent loin derrière : leurs dépenses culturelles représentent, respectivement, 17 % et 5,2 % des dépenses culturelles territoriales.**

Il y a donc bien aujourd'hui parité entre l'Etat et les collectivités territoriales en matière de dépenses culturelles, cette parité expliquant assez largement l'interpénétration croissante des interventions et le développement d'actions menées en coopération.

### 3. Une coopération croissante avec l'Etat

Depuis les chartes culturelles initiées par Michel Guy en 1975 jusqu'aux « protocoles de décentralisation culturelle » lancés par Mme Catherine Tasca et M. Michel Duffour et actuellement expérimentés dans huit sites répartis sur l'ensemble du territoire, la collaboration entre l'Etat et les collectivités territoriales est une longue habitude qui n'a pas eu besoin de transferts de compétences formels pour exister. S'inscrivant dans l'esprit de pragmatisme avec lequel la décentralisation s'est réalisée jusqu'ici et tirant profit de la déconcentration – certes tardive mais désormais réelle – de l'administration de la culture, la coopération en l'Etat et les collectivités territoriales pour la mise en œuvre des politiques publiques de la culture s'est développée en utilisant le dynamisme spontané de la vie culturelle en région.

Bibliothèques municipales à vocation régionale, musées classés ou contrôlés

– et, prochainement, « musées de France » – conservatoires régionaux de musique et de danse, CEFEDM, écoles d'art, scènes nationales, centres chorégraphiques nationaux, opéras nationaux en région... : les exemples sont nombreux où l'habitude a été prise, peu à peu, d'assurer de façon croisée le financement d'institutions culturelles souvent majeures sans que, pour autant, l'Etat impose systématiquement ses vues.

**Cette volonté de coopération se heurte cependant depuis de nombreuses années à l'absence de structure juridique véritablement adaptée, obligeant les différents partenaires à recourir à des systèmes peu satisfaisants, contraignants voire risqués du point de vue de la légalité des actes administratifs et de la régularité des comptes locaux.**

b. les services publics culturels locaux à la recherche d'un outil de gestion adapté

1. Une grande diversité des objets et des statuts juridiques

Les services publics culturels se caractérisent par leur diversité : diversité des domaines dans lesquels ils sont amenés à intervenir et diversité juridique – le rapport Chiffert parle de mosaïque – des statuts des institutions à vocation culturelle existant en région.

Régies directes municipales ou départementales, syndicats de communes, syndicats mixtes, groupements d'intérêt public (GIP), sociétés d'économie mixte (SEM) locales, associations de la loi de 1901, SARL se sont accumulés au fil de l'histoire et au gré des initiatives publiques ou individuelles. Selon le rapport Chiffert, ces différentes structures sont organisées en trois grandes strates et correspondent à des temps bien identifiés de l'action culturelle publique :

*« Archives, bibliothèques, musées massivement gérés en régie municipale ou départementale directe correspondent (...) à la strate la plus ancienne née pendant la Révolution de l'impérieuse nécessité de protéger les immenses et riches collections d'œuvres d'art, de manuscrits, d'imprimés, de documents divers placés sous "la main de la Nation" à la suite de la confiscation des biens du clergé et de ceux des émigrés. Cette première catégorie se complète de théâtres, opéras, conservatoires ou écoles d'art créés à des périodes diverses qui peuvent parfois être antérieures à la Révolution, aujourd'hui également gérés le plus souvent en régie municipale directe. »*

*« A ce premier paysage culturel organisé prioritairement autour d'une préoccupation patrimoniale, vont s'intégrer, à compter du milieu du XX<sup>ème</sup> siècle et singulièrement depuis la création du premier ministère des affaires culturelles, de nouveaux réseaux d'institutions qui ne trouveront plus exclusivement leur point d'appui dans des structures communales mais privilégieront la notion de partenariat entre l'Etat et les collectivités territoriales autour de projets qui se veulent innovants et populaires et dont l'une des préoccupations majeures est de servir la création, dans le domaine du spectacle vivant comme dans celui des arts plastiques. »*

Enfin, une troisième vague d'institutions culturelles témoigne des responsabilités de plus en plus grandes prises par les départements et les régions en matière culturelle. Des institutions comme les fonds régionaux d'art contemporain, les offices culturels régionaux et départementaux, les associations départementales et régionales de développement de la musique et de la danse ou encore les agences de soutien au cinéma ou à la production audiovisuelle témoignent de leur volonté de développer des initiatives cohérentes sur leur territoire, tout en se distinguant de l'action menée par les communes.

**À l'exception du réseau de l'enseignement, la régie municipale directe n'est plus le mode de gestion privilégié par la plupart des nouvelles structures. Les scènes nationales sont en majorité constituées sous forme associative, de même que les centres chorégraphiques nationaux, les centres de création**

**musicale, un certain nombre d'orchestres permanents, les centres d'art, les fonds régionaux d'art contemporain, les centres culturels de rencontres.**

Ce choix du statut associatif traduit une volonté nouvelle de l'Etat et des collectivités locales de gérer conjointement des institutions qui allient le souci de la décentralisation et donc d'implantation locale forte à une véritable ambition culturelle nationale voire internationale. Il répond aussi à une nécessité juridique puisque l'association est la seule formule existante qui permette la présence de l'Etat sur le même plan que ses partenaires, si l'on met de côté le GIP dont le caractère temporaire limite la possibilité d'utilisation. Il reflète enfin une situation de financement croisé quasi pérenne entre l'Etat et les collectivités territoriales en faveur de ces grandes institutions.

## 2. L'absence d'un outil juridique adapté à une gestion en coopération

Cette « mosaïque » de statuts n'est pas toujours bien vécue ; elle est même souvent ressentie comme inadaptée, porteuse de confusion, de cloisonnement et de blocages et finalement comme un obstacle à la dynamique et à la cohésion d'ensemble **des services publics culturels** locaux.

Ainsi, la gestion en régie directe, si elle a longtemps constitué la forme naturelle de gestion des services publics culturels locaux, se heurte aujourd'hui à la rigidité et à la complexité des règles applicables en matière de budget, de gestion courante et de recrutements. *Celles-ci sont regardées comme « de véritables freins à la mise en œuvre de projets culturels dynamiques et modernes »* .

S'il existe désormais des régies personnalisées (dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière) pour les services publics administratifs comme pour les services publics industriels et commerciaux, celles-ci ne sont pas utilisables pour organiser la coopération entre collectivités territoriales de niveau différent ou entre **l'Etat et des collectivités territoriales**.

Les syndicats mixtes sont la seule structure (avec le GIP, inadapté à la gestion d'un équipement pérenne), qui permette d'associer des collectivités territoriales de niveaux différents, mais ici aussi, les règles de droit public applicables pour la gestion sont souvent considérées comme trop **lourdes... et l'Etat n'y a pas sa place**.

Quant à l'association loi 1901, si de nombreux éléments inhérents à son régime sont attractifs pour l'organisation d'un service public culturel (souplesse de gestion budgétaire et d'embauche des personnels, possibilité d'associer des collectivités territoriales, l'Etat et des personnes privées), il reste que son utilisation pour organiser un service public, même culturel, constitue un détournement de sa vocation originale.

De plus, celle-ci place régulièrement les élus dans une situation juridique délicate. En effet, dans la mesure où elles sont créées à l'initiative des collectivités, les associations sont fréquemment conduites à mettre en œuvre une politique décidée par les seules collectivités représentées majoritairement au conseil d'administration et ne disposent donc pas d'autonomie réelle. Elles sont alors des associations para-administratives susceptibles d'être dénoncées par le juge.

Par ailleurs, ces associations sont appelées à manier des fonds publics et sont donc susceptibles d'amener leurs responsables à effectuer des opérations constitutives de gestion de fait, régulièrement dénoncées par la Cour des comptes. Cette dernière considère en effet que les associations subventionnées constituent souvent de simples démembrements des collectivités publiques permettant à celles-ci de s'affranchir des règles en vigueur et échappant à tout contrôle effectif. Les sanctions peuvent être alors sévères pour les fonctionnaires et pour les élus siégeant au conseil d'administration, qui s'exposent à être déclarés comptables de fait des deniers publics et risquent la démission d'office et l'inéligibilité.

Un outil juridique qui offrirait les avantages de l'association sans ses inconvénients est donc attendu par de nombreux acteurs de la vie culturelle locale. Depuis dix ans, les initiatives, études et propositions se sont multipliées pour parvenir à clarifier les responsabilités et à rendre plus lisibles les partenariats dans la mise en œuvre des politiques publiques de la culture.

La présente proposition de loi peut être regardée comme l'aboutissement de ces différentes tentatives et comme une réponse à ces nombreuses attentes.

II - l'établissement public de coopération culturelle : un dispositif juridique novateur au service de la coopération et de la décentralisation culturelles

La proposition de loi crée une nouvelle catégorie d'établissement public : l'établissement public de coopération culturelle. Cet instrument juridique novateur est destiné à répondre à plusieurs objectifs :

- prendre en compte la spécificité du service public culturel en concourant à l'identité et à la lisibilité des institutions concernées,
- disposer d'une structure de coopération entre collectivités territoriales favorisant la cohésion de l'action publique en matière culturelle tout en préservant les prérogatives de chaque collectivité,
- permettre, pour les institutions ayant une double vocation locale et nationale, l'association au sein d'une même structure de l'Etat et de collectivités territoriales,
- assurer enfin un cadre de conception, de gestion et de contrôle efficace et transparent, quel que soit le secteur d'activité choisi.

Comme le souhaitait le rapport Chiffert, on peut considérer que l'établissement public de coopération culturelle contribuera, pour la *gestion des politiques publiques de la culture*, « à une meilleure cohésion de tous les partenaires et à la recherche d'équilibres mieux compris, plus stables et plus dynamiques » .

A. une coopération librement consentie entre personnes publiques

L'organisation d'un partenariat librement consenti entre les collectivités territoriales, leurs groupements et, le cas échéant, l'Etat est la première spécificité des établissements publics de coopération culturelle.

**CARSPECIAUX** 183 \f "Symbol" \s 12 L'article premier organise la coopération entre les collectivités territoriales, leurs groupements et l'Etat au sein des établissements publics de coopération culturelle à travers plusieurs nouveaux articles du *code général des collectivités territoriales*.

*L'article L. 1431-1 nouveau du code général des collectivités territoriales* précise tout d'abord que seul peut faire l'objet d'un établissement public de coopération culturelle un service public culturel « présentant un intérêt pour chacune des personnes morales en cause ».

La création de cet établissement public ne pourra se faire contre la volonté de l'une de ces personnes publiques puisque les collectivités locales et leurs groupements doivent la demander par délibérations concordantes de leurs conseils ou organes délibérants et que le représentant de l'Etat dispose d'un pouvoir *discrétaire pour décider* de cette création (article L. 1431-2 nouveau). Toujours dans cette logique de coopération, l'article ne prévoit pas de collectivité territoriale de rattachement.

Ce souci de concertation se retrouve dans les modalités prévues pour la

composition du conseil d'administration, qui sera fixée par accord *amiable des personnes publiques* participantes (article L. 1431-2 nouveau), pour la désignation du directeur de l'établissement, nommé par le conseil d'administration parmi une *liste de candidats établie* d'un commun accord (article L. 1431-5 nouveau) et pour l'élaboration des *statuts, confiée au conseil* d'administration (article L. 1431-4 nouveau).

Enfin, les établissements publics de coopération culturelle n'étant pas rattachés à une *collectivité territoriale* précise, l'article L. 1431-7 nouveau prévoit que les modalités de contrôle de légalité et de contrôle financier applicables seront celles prévues par le code général des collectivités territoriales pour les syndicats **mixtes**.

CARSPECIAUX 183 \f "Symbol" \s 12 L'article 2 de la proposition de loi prévoit quant à lui qu'un établissement public de coopération culturelle pourra également être constitué sans la participation de l'Etat, lorsque des collectivités territoriales et/ou des groupements souhaiteront individualiser la gestion d'un service public culturel relevant de leur compétence. Les règles prévues à l'article premier sont également applicables à de type d'établissements publics de coopération culturelle, sous réserve, bien entendu, de ce qui concerne la participation de l'Etat.

B. une structure de gestion permettant de prendre en compte la diversité des services publics culturels

La seconde spécificité des établissements publics de coopération culturelle est leur vocation : il s'agit de gérer des services publics culturels locaux. La transformation en établissement public et donc la possession de la personnalité morale et de l'autonomie financière donnera aux institutions concernées une lisibilité propre, apte à les soutenir dans la conduite de leur projet.

Le **dispositif élaboré** par le Sénat tout au long de l'article premier de la proposition de loi laisse ouverte la question du caractère juridique que revêtiront les établissements publics de coopération culturelle : selon les cas, suivant leur objet, leurs modalités d'organisation et l'origine de leurs ressources, il s'agira soit d'établissements publics à caractère administratif, soit d'établissements *publics à caractère industriel et commercial* (article L. 1431-1 du code général des collectivités territoriales), ce qui permettra d'adapter les modalités de gestion aux exigences du secteur dans lequel interviendra l'établissement.

CARSPECIAUX 183 \f "Symbol" \s 12 L'objet de l'établissement pourra être tout type de service public culturel, pour peu que celui-ci relève tout à la fois d'un intérêt local et d'un *objectif national dans le domaine de la culture* (article L. 1431-1 nouveau).

Le recours à l'établissement public de *coopération culturelle sera donc pertinent* « dans tous les cas où la spécificité, la taille, les contraintes et les perspectives d'évolution d'un établissement appartenant déjà à la sphère publique (musée, bibliothèque/médiathèque, établissement d'enseignement artistique spécialisé, etc.) rendent souhaitable une meilleure individualisation (voire une externalisation) de la gestion. Non pas pour des raisons techniques, mais parce que la nature et l'ambition du projet et/ou de la politique mise en œuvre conduisent, naturellement, à affirmer une responsabilisation lisible, à créer les conditions d'une meilleure autonomie et à dévelo pper des dynamiques budgétaires novatrices. »

Il s'agira en fait, comme l'a précisé le sénateur Ivan Renar dans son rapport de première lecture, d'« équipements *structurants* » *c'est à dire d'institutions « qui, indépendamment d'ailleurs de leur taille, jouent un rôle important en raison de leur qualité et du rayonnement de leur activité, dans le « maillage » culturel du territoire. »*

Tous les secteurs de l'action culturelle pourront bien entendu être concernés : activités patrimoniales (musées, bibliothèques-médiathèques, monuments historiques), activités d'enseignements artistiques spécialisés et de formation (écoles de musique, de danse ou d'arts, conservatoires, centres de formation des enseignants), arts plastiques (centres d'art, fonds d'acquisition), spectacle vivant (centres chorégraphiques, scènes nationales, orchestres, opéras, centres dramatiques, scènes de musiques actuelles, etc.).

Selon les secteurs d'intervention et les exigences de fonctionnement et de gestion qui en découlent, les statuts pourront opter pour un caractère administratif *ou un caractère industriel et commercial* : *« Même s'il ne faut pas l'écarter à priori, la gestion dans un cadre de droit public n'est pas la modalité la plus adaptée au spectacle vivant (pour des raisons politiques et techniques). Mais elle s'impose quand il faut préserver l'inaliénabilité d'un patrimoine ou garantir la mise en œuvre des caractéristiques du service public propres à l'éducation et à l'enseignement (car elles ne sont pas exactement les mêmes que celles qui concernent la liberté de création ou la diffusion). »*

**CARSPECIAUX 183** ¶ "Symbol" \s 12 Les modalités de fonctionnement définies par le texte permettent également de garantir la souplesse et la capacité d'adaptation de la structure. Ainsi, le texte ne définit pas de façon contraignante la répartition des compétences entre le président du conseil d'administration et le directeur de l'établissement : celle-ci sera précisée par les *statuts en fonction de l'objet de l'institution* (article L. 1431-3 nouveau). Ce même article prévoit également, mais sans la rendre obligatoire, la présence d'un conseil consultatif d'orientation auprès du directeur, qui pourra s'avérer utile dans certains établissements.

*En ce qui concerne les personnels*, l'article L. 1431-6 nouveau effectue une distinction entre les modalités d'emploi dans les établissements publics de coopération culturelle qui auront un caractère administratif (personnels de droit public) et ceux qui disposeront d'un caractère industriel et commercial (personnel de droit privé).

Cependant, dans un souci de flexibilité et d'efficacité de la structure, ce même article prévoit que les établissements publics de coopération culturelle à caractère administratif pourront, de façon dérogatoire au droit de la fonction publique territoriale, recruter des contractuels de droit public sur des contrats à durée indéterminée lorsqu'il s'agit **de remplir** des emplois permanents. De même, l'article 3 de la proposition de loi prévoit que les personnels disposant actuellement dans un service public culturel d'un contrat à durée indéterminée conserveront le bénéfice de ce contrat lorsque leur activité sera transférée à un établissement public de coopération culturelle à caractère administratif.

Par ailleurs, les établissements publics de coopération culturelle pourront accueillir, en détachement ou en mise à disposition, des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales.

**CARSPECIAUX 183** \f "Symbol" \s 12 Enfin les modalités de financement des établissements *publics de coopération culturelle* précisées à l'article L. 1431-8 nouveau ouvrent de nouvelles possibilités aux collectivités territoriales puisqu'à côté des ressources traditionnelles d'un établissement public, les établissements publics de coopération culturelle pourront recevoir des subventions de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs groupements ainsi que de toute autre personne publique (c'est à dire d'autres établissements publics), quel que soit leur caractère (administratif ou industriel et commercial).

Les dispositions des articles L. 2224-2 et L. 3241-5 du code général des collectivités territoriales, qui interdisent aux communes et aux départements de subventionner des services publics industriels et commerciaux ne seront donc pas applicables aux établissements publics de coopération culturelle à caractère industriels ou commerciaux. Ceux-ci disposeront donc d'un élément de souplesse supplémentaire en matière budgétaire.

travaux de la commission

*La commission a examiné la présente proposition de loi au cours de sa réunion du mardi 25 septembre 2001.*

Article premier

(articles L. 1431-1 à L. 1431-9 nouveaux du code général des collectivités territoriales)

Création et règles constitutives des établissements publics  
de coopération culturelle

*Cet article complète le livre IV du code général des collectivités territoriales par un titre III, intitulé « Etablissements publics de coopération culturelle » et composé de neuf articles qui définissent les modalités de création, les règles constitutives et les principales caractéristiques de la nouvelle catégorie d'établissement public créée par la proposition de loi.*

**Il ne précise pas que les établissements publics de coopération culturelle seront des établissements publics locaux, mais l'insertion de l'ensemble des dispositions de l'article premier dans le livre IV du code général des collectivités territoriales, qui porte sur les services publics locaux, ainsi que les dispositions prévues ne laissent aucun doute sur la nature de ces établissements.**

\*

Article L. 1431-1 nouveau du code général des collectivités territoriales

Définition des établissements publics de coopération culturelle

Cet article précise les éléments de spécialité des futurs établissements publics de coopération culturelle qui justifient la création, par la loi, d'une nouvelle catégorie d'établissement public.

CARSPECIAUX 183 \f "Symbol" \s 12 Deux critères de spécialité sont définis par le premier alinéa de l'article :

- Il s'agit d'une structure de coopération permettant l'association de l'Etat et de collectivités territoriales et de leurs groupements de niveaux différents :

A l'heure actuelle, les seules structures juridiques permettant une telle association sont le groupement d'intérêt public (GIP) et la société d'économie mixte (SEM). Celles-ci ne sont cependant pas adaptées à la gestion de services publics

culturels.

Comme l'a fort bien démontré le rapport Chiffert précédemment cité, le GIP, étendu au secteur culturel par la loi du 23 juillet 1987 sur le mécénat, est plus adapté à la coopération sur des projets culturels ponctuels qu'à la gestion de structures permanentes car il est constitué pour une durée limitée et ne dispose pas de personnel propre. Quant aux SEM, la participation de l'Etat à une SEM locale, et réciproquement de collectivités territoriales à une SEM nationale, si elles ne sont pas interdites par les textes, demeurent aujourd'hui extrêmement rares, l'accord du ministère de l'économie et des finances étant requis et ce dernier étant traditionnellement réticent face à de tels engagements.

- Il s'agit ensuite d'établissements publics ayant pour objet spécifique la gestion de services publics culturels d'intérêt tout à la fois local et national :

Quel que soit le secteur culturel dans lequel ils interviennent (spectacle vivant, enseignements artistiques, arts plastiques, musées, monuments historiques, etc...), les services publics culturels susceptibles de bénéficier du statut d'établissement public de coopération culturelle sont des institutions jouant un rôle moteur dans la vie culturelle locale grâce à l'importance et à la qualité de leurs activités et du service rendu à la collectivité, tout en s'intégrant dans les objectifs nationaux de la politique culturelle, comme par exemple la garantie de la pluralité et de l'égal accès à la culture.

Comme l'a justement résumé le sénateur Ivan Renar, auteur et rapporteur de la proposition de loi, il s'agira donc « d'équipements structurants », lieux clés pour le développement de la création, de la pratique et de la diffusion artistiques sur l'ensemble du territoire.

Seuls sont exclus du champ d'action potentiel des établissements publics de *coopération culturelle les services publics qui « par leur nature ou par la loi ne peuvent être assurés que par la collectivité territoriale elle-même ».*

Comme cela a été souligné dans la présentation générale, même si les collectivités locales sont aujourd'hui des acteurs de premier plan de l'action culturelle, les lois de décentralisation n'ont formalisé que fort peu de transferts de compétences en matière culturelle. Seules les archives départementales et les bibliothèques départementales de prêt ont le caractère d'un service public obligatoire et unique, directement rattaché au département. Pour les autres services publics culturels visés par le code général des collectivités territoriales (c'est à dire les musées, les bibliothèques municipales, les archives municipales et régionales), chaque collectivité se voit simplement attribuer la responsabilité de ses établissements, sous le contrôle technique de l'Etat : elle peut donc librement en arrêter les modalités de gestion. Quant aux enseignements artistiques spécialisés, les dispositions de la loi du 22 juillet 1983 n'ont pas été codifiées et se bornent à confier aux communes, aux départements et aux régions l'initiative et la responsabilité de ces enseignements, sous le contrôle pédagogique de l'Etat.

CARSPECIAUX 183 \f "Symbol" \s 12 Comme pour tous les établissements publics, le deuxième alinéa de l'article rappelle que les établissements publics de coopération culturelle seront dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Ils disposeront ainsi d'une identité et d'une lisibilité qui faisait jusqu'à

présent défaut aux institutions culturelles territoriales.

Afin de permettre aux établissements publics de coopération culturelle de s'adapter aux exigences spécifiques des différents types d'activités et de services culturels qu'ils seront appelés à organiser, il est également prévu qu'ils puissent disposer, selon les cas, d'un caractère administratif ou d'un caractère industriel et commercial. La nature de l'établissement découlera des choix de ses fondateurs, arrêtés au moment de sa création et de la préparation de ses statuts.

Selon son objet, ses modalités d'organisation et de fonctionnement et sa structure de financement, un établissement public de coopération culturelle pourra donc prendre les caractéristiques d'un établissement public administratif (ce qui sera le cas pour toutes les activités d'enseignement mais aussi, très vraisemblablement, pour les musées et les activités patrimoniales au sens large) ou d'un établissement public industriel et commercial (pour les établissements gérant des structures de production ou de diffusion, principalement dans le domaine du spectacle vivant).

Cette souplesse dans la nature juridique de l'établissement public permettra d'adapter au plus près de la vie culturelle et artistique les modalités de fonctionnement et de gestion et notamment le recrutement des *personnels* de l'institution.

\*

**La commission a adopté un amendement du rapporteur précisant, par coordination avec l'article 2 de la proposition de loi, que les collectivités locales et leurs groupements peuvent constituer un établissement public de coopération culturelle, le cas échéant sans *la participation de l'Etat*.**

La commission a adopté un amendement du rapporteur de simplification rédactionnelle.

Article L. 1431-2 nouveau du code général des collectivités territoriales

Création des établissements publics de coopération culturelle

Les auteurs de la proposition de loi ont souhaité fonder la création d'un établissement public de coopération culturelle sur le libre consentement de l'ensemble des personnes publiques parties prenantes, c'est à dire aussi bien de l'Etat que des collectivités locales et/ou des groupements concernés par l'établissement projeté. Il ne saurait en être autrement pour une structure basée sur un principe de coopération. Le consensus est donc de règle.

CARSPECIAUX 183 \f "Symbol" \s 12 Le premier alinéa de l'article donne aux collectivités territoriales et aux groupements intéressés l'initiative de la création : celle-ci ne pourra être envisagée que si elle est demandée par des délibérations concordantes des conseils ou organes délibérants concernés. Le rapporteur du texte au Sénat note cependant que cette création pourra être « suggérée » par l'Etat. La formulation officielle de la demande sera bien évidemment précédée d'une phase d'échanges et de concertation entre toutes les parties concernées, afin de définir le périmètre du futur établissement public, ses modalités d'organisation et de fonctionnement ainsi que la répartition de son financement.

CARSPECIAUX 183 \f "Symbol" \s 12 Le deuxième alinéa de l'article donne à l'Etat le pouvoir de décider de la création de l'établissement public de coopération culturelle. Cette compétence discrétionnaire s'explique encore une fois par la nature coopérative de l'établissement public : chaque partenaire – qu'il s'agisse d'une collectivité territoriale, d'un groupement ou de l'Etat – doit pouvoir s'y engager de façon totalement libre. La création de l'établissement sera donc décidée par arrêté préfectoral émanant, selon les collectivités et groupements à l'origine de la demande, du ou des représentants de l'Etat dans la ou les régions concernées.

Tout en adhérant pleinement à la logique de consensus retenue par le Sénat pour la création d'un établissement public de coopération culturelle, le rapporteur s'interroge néanmoins sur la rédaction choisie pour la formaliser dans la loi.

Il souhaiterait, quant à lui, que l'accord de l'Etat à la création de l'établissement public soit distinct de l'arrêté qui, d'une certaine façon, ne fait que valider un accord intervenu en amont, entre toutes les parties prenantes. Il lui semblerait également plus simple, afin de mieux identifier les responsabilités, de prévoir que l'arrêté est pris par le représentant de l'Etat dans la région siège de l'établissement.

CARSPECIAUX 183 \f "Symbol" \s 12 Le troisième alinéa précise enfin que la composition du conseil d'administration et la répartition des sièges sont fixées par accord amiable de l'ensemble des personnes publiques représentées.

Ici encore, si le rapporteur ne peut qu'approuver la nécessité d'un accord préalable entre les parties pour parvenir à un équilibre des représentations au sein de l'organe dirigeant, il s'interroge néanmoins sur la formulation retenue.

D'un strict point de vue législatif, il n'est pas très satisfaisant de disposer à l'article L. 1431-2 que « La composition du conseil d'administration et la répartition des sièges sont fixées par accord amiable... » alors que l'article L. 1431-4 débute quant à lui par les mots : « Le conseil d'administration de l'établissement public de coopération culturelle est composé... » et définit ensuite un cadre pour les différents types de membres et la répartition des sièges.

Le rapporteur propose donc, par amendement, une formulation différente qui préserve l'esprit du texte tout en clarifiant sa rédaction.

\*

La commission a examiné un amendement du rapporteur clarifiant le mécanisme de création des établissements publics de coopération culturelle.

Le rapporteur a indiqué que cet amendement apportait plusieurs modifications et clarifications importantes au mécanisme de création de l'établissement public de coopération culturelle :

- il met tout d'abord en évidence la nécessité d'un accord préalable de l'Etat lorsque celui-ci est partie prenante à l'établissement, en le distinguant formellement de l'arrêté de création de l'établissement ;

- pour plus de simplicité dans la concertation et les mécanismes administratifs, il renvoie au seul représentant de l'Etat dans la région siège de l'établissement la responsabilité de cet accord et de cette création, y compris dans les cas où l'établissement public de coopération culturelle associerait plusieurs régions ou des collectivités territoriales de régions différentes ;

- il prévoit enfin que les statuts de l'établissement seront annexés à l'arrêté de création. La solution adoptée par le Sénat, qui renvoie au conseil d'administration la charge d'élaborer les statuts, n'est pas concevable en droit puisque ce conseil d'administration doit justement être créé par les statuts.

Par ailleurs, *l'amendement prévoit que ces statuts seront « élaborés d'un commun accord par les personnes publiques participantes »* : tout en laissant ouvert le choix de la procédure applicable par chacune des parties concernées, cette précision garantit l'existence d'un accord préalable sur les fondements de l'établissement.

*Enfin, l'amendement prévoit, de façon assez classique, que les statuts doivent définir les missions de l'établissement public de coopération culturelle, ses objectifs, ses règles générales d'organisation et de fonctionnement ainsi que la répartition des sièges au sein du conseil d'administration et la durée des mandats de ses membres. Ces deux derniers points permettent de reprendre la préoccupation du Sénat exprimée par le dernier alinéa de l'article, à savoir la nécessité d'un accord entre les parties en ce qui concerne le conseil d'administration. Là aussi, il semble logique que cette question essentielle soit définitivement réglée et formalisée au moment de la création de l'établissement public de coopération culturelle.*

**M. Jean Dufour a tenu à préciser que le mécanisme reposait sur une adhésion volontaire des collectivités locales.**

La commission a adopté l'amendement.

Article L. 1431-3 nouveau du code général des collectivités territoriales

Organes dirigeants et consultatifs

Le premier alinéa de cet article prévoit, de façon traditionnelle pour un établissement public, que ses organes dirigeants seront composés d'un conseil d'administration et de son président, ainsi que d'un directeur. Les modalités de désignation de ces différents organes sont détaillées dans les deux articles suivants.

Le deuxième alinéa dispose que les statuts de l'établissement pourront prévoir d'instituer, auprès du directeur, un conseil consultatif d'orientation composé de personnalité qualifiées. Selon le rapporteur de la proposition de loi au Sénat, ce conseil consultatif devrait *permettre à la direction de l'établissement « de disposer d'un organe de concertation et de dialogue avec le – ou les – publics de l'établissement, avec des associations, d'autres services culturels ou des établissements d'enseignement »*.

S'il comprend tout à fait l'intérêt que pourra revêtir, dans certains cas, un tel conseil, le rapporteur rappellera néanmoins que, s'agissant d'organes facultatifs, leur mention dans la loi n'est pas une nécessité. Tout au contraire, cela risque de créer un

droit à priori à la création de ce type d'instance, qui peuvent aussi, dans certain cas, se révéler lourdes à gérer. Il est donc préférable de laisser, sur cette question, l'initiative aux membres fondateurs de chaque établissement public de coopération culturelle.

\*

**La commission a adopté un amendement du rapporteur précisant que le directeur de l'établissement n'est pas chargé de l'administrer mais d'exécuter les décisions du conseil d'administration en en assurant la direction.**

La commission a adopté un amendement du rapporteur supprimant la possibilité d'instituer un conseil consultatif d'orientation au motif qu'une telle disposition relève des statuts de l'établissement et ne doit pas figurer de manière contraignante dans la loi.

Article L. 1431-4 nouveau du code général des collectivités territoriales

Conseil d'administration

CARSPECIAUX 183 \f "Symbol" \s 12 Le paragraphe I de l'article précise les règles générales de composition du conseil d'administration applicables dans tous les établissements publics de coopération culturelle ; ces règles serviront de cadre aux négociations entre les différentes personnes publiques parties prenantes à la création de l'établissement public.

- La majorité des membres du conseil sera détenue par les représentants des collectivités territoriales, de leurs groupements et de l'Etat.

Les représentants des collectivités territoriales et/ou des groupements seront désignés, en leur sein, par leurs conseils ou leurs organes délibérants : il ne pourra donc s'agir que d'élus. Parmi eux, siégera obligatoirement le maire de la commune siège de l'établissement. Le rapporteur approuve cette disposition, car si les établissements publics de coopération culturelle n'ont pas vocation à être rattachés à une collectivité territoriale particulière, il est néanmoins incontestable qu'il joueront un rôle spécifique dans la vie culturelle de la commune où ils sont implantés.

Enfin, pour garantir le principe de libre administration des collectivités locales et conserver aux établissements publics de coopération culturelle leur caractère local, l'article prévoit que le nombre de représentants de l'Etat ne pourra excéder le tiers de l'ensemble des représentants de personnes publiques.

- Outre les représentants des personnes publiques parties prenantes à la création de l'établissement, le conseil d'administration comprendra des personnalités qualifiées désignées par les collectivités territoriales, leurs groupements et l'Etat, des représentants élus du personnel et, dans les cas où l'établissement aura pour objet de dispenser des enseignements ou des formations professionnelles artistiques, des représentants élus des étudiants.

L'article ne fixe pas la durée des mandats, qui relève des statuts. La question ne se posera en réalité que pour les membres du conseil d'administration ne représentant pas des collectivités territoriales ou des groupements car, pour les élus

locaux, la durée de leur mandat au conseil d'administration sera celle de leur mandat électif. Pour les autres membres, la durée des mandats sera fixe ; une durée de trois ans pourrait être une bonne solution, permettant tout à la fois un renouvellement régulier de l'instance de direction et le suivi des décisions à moyen terme.

Enfin, le dernier alinéa du paragraphe I dispose que le conseil d'administration élira, en son sein, son président. L'auteur de la proposition de loi a choisi de ne pas encadrer plus avant les conditions du choix du président. Afin de garantir la souplesse et la capacité d'adaptation de l'établissement public de coopération culturelle, il a en effet paru utile de pouvoir choisir le président parmi l'ensemble des membres du conseil d'administration (en sachant que sa désignation ne pourra pas se faire contre l'avis des représentants des personnes publiques fondatrices puisqu'ils disposent de la majorité des sièges).

De même, l'article ne précise pas l'étendue des compétences du président, ni d'ailleurs, à l'article L. 1431-5, celles du directeur. La répartition des fonctions exécutives entre ces deux autorités sera en effet variable selon que l'établissement public disposera d'un caractère administratif ou bien industriel et commercial. Selon les cas, le directeur disposera en pratique d'une autonomie de gestion plus ou moins grande qui permettra d'adapter le fonctionnement de l'établissement aux nécessités de son secteur d'activité. On peut ainsi imaginer que le directeur d'un établissement public de coopération culturelle gérant une structure de production et de diffusion de spectacles (musique, danse, théâtre, etc...) disposera d'une marge de manœuvre et d'une capacité d'initiative plus importante que celle dévolue au dirigeant d'un établissement d'enseignement.

CARSPECIAUX 183 ¶ "Symbol" ¶ 12 Le paragraphe II de l'article définit les principales compétences du conseil d'administration.

*Il est tout d'abord chargé de déterminer, « par délibération statutaire prise à la majorité absolue de ses membres », les statuts de l'établissement. Bien entendu, ceux-ci devront être conformes aux dispositions du code général des collectivités territoriales relatives aux établissements publics de coopération culturelle ainsi qu'aux décrets pris pour leur application.*

Le rapporteur avoue demeurer perplexe devant cette disposition, dont il ne parvient pas à saisir la logique. Les statuts étant la règle fondamentale d'organisation et de fonctionnement de l'établissement public de coopération culturelle, ils doivent avoir été négociés et approuvés par chaque personne publique partie prenante avant la naissance de l'établissement. En effet, on imagine mal des assemblées locales et l'Etat s'engager sur le principe de la création en commun d'un établissement public sans en connaître les objectifs, les modalités de fonctionnement, l'organisation des instances dirigeantes et les conditions de financement. Les statuts ne sauraient donc, comme le prévoit l'article, être déterminés par le conseil d'administration, après la création de l'établissement. Rappelons que l'existence même de ce conseil (et plus précisément sa composition) dépend justement des statuts.

Le rapporteur propose donc, par amendement, d'annexer les statuts de l'établissement, élaborés d'un commun accord par l'ensemble des personnes publiques participantes, à l'arrêté de création prévu à l'article L. 1431-2. L'institution sera ainsi immédiatement prête à fonctionner, dès sa création.

Plus classiquement, la suite du paragraphe prévoit que le conseil d'administration :

- détermine la politique de l'établissement,
- approuve son budget et en contrôle l'exécution,
- approuve les créations, modifications et suppressions d'emplois et fixe les caractéristiques *des emplois* à pourvoir.

\*

**La commission a adopté trois amendements de coordination rédactionnelle présentés par le rapporteur.**

La commission a adopté un amendement du rapporteur rappelant que la définition des caractéristiques des emplois à pourvoir relève du directeur de l'établissement et non du conseil d'administration.

Article L. 1431-5 nouveau du code général des collectivités territoriales

Directeur

Le premier alinéa de l'article prévoit que le directeur est nommé par le conseil d'administration sur une liste établie d'un commun accord par les personnes publiques représentées à ce conseil.

Ce dispositif est destiné à offrir à chaque collectivité publique la possibilité de proposer des candidats, à garantir l'accord de toutes les parties prenantes sur la *personne choisie* (puisque la liste est établie « d'un commun accord ») et à éviter la subordination du directeur à l'une ou l'autre des personnes publiques, par le biais du pouvoir de nomination. Il semblait en effet essentiel que le mode de désignation (qui se fera à la majorité simple) assure tout à la fois au directeur une véritable autonomie et la confiance des personnes publiques fondatrices de l'établissement public de coopération culturelle.

Ce mécanisme de nomination inscrit dans la loi une pratique aujourd'hui habituelle dans les institutions culturelles pour lesquelles existent un partenariat entre l'Etat et les collectivités locales. La plupart du temps en effet, la règle du consensus prévaut pour la nomination des directeurs de scènes nationales ou de centres chorégraphiques nationaux par exemple, car un « passage en force » de l'une ou l'autre des parties sur ce point serait difficilement envisageable... et acceptable pour un établissement fonctionnant sur la base de la coopération.

*Le deuxième alinéa de l'article prévoit que les décrets d'application du présent texte prévus à l'article L. 1431-9 pourront, pour certaines catégories d'établissements publics de coopération culturelle, exiger des qualifications spécifiques des personnes proposées pour le poste de directeur. La personne nommée devra donc soit relever d'un statut spécifique soit être titulaire d'un diplôme dont la liste sera fixée par ces décrets.*

*On peut ainsi penser que la qualité de conservateur du patrimoine sera exigée pour pouvoir être nommé directeur d'un musée, ou encore que des qualifications en matière*

*d'enseignement seront attendues d'un directeur d'établissement public d'enseignement artistique.*

## Article L. 1431-6 nouveau du code général des collectivités territoriales

### Statut des personnels

Cet article définit les statuts des personnels des établissements publics de coopération culturelle. Ceux-ci différeront sensiblement selon le caractère de l'établissement public de coopération culturelle : les personnels des établissements publics administratifs (EPA) seront des agents publics (fonctionnaires ou contractuels de droit public) et les personnels des établissements publics industriels et commerciaux (EPIC), des salariés de droit privé, soumis au code du travail.

Le caractère juridique découlera des choix effectués par les personnes publiques fondatrices lors de la création de l'établissement et de l'élaboration des statuts. Selon une jurisprudence aujourd'hui classique, la qualification d'EPIC peut être retenue lorsque, du point de vue de l'objet de son activité, de l'origine de ses ressources et des modalités de son fonctionnement, le service se rapproche d'une entreprise privée. Il reviendra donc aux personnes publiques fondatrices de définir avec précision l'ensemble de ces critères pour que la qualification ne puisse être remise en cause par le juge. En ce qui concerne plus précisément les modalités de financement de l'établissement, le fait que l'article L. 1431-8 autorise les subventions publiques à l'équilibre pour tous les types d'établissements publics de coopération culturelle devrait assouplir les critères traditionnels de qualification et rendre la frontière entre les EPA et les EPIC relativement mouvante.

L'article est complété par l'article 3 de la proposition de loi qui organise les transferts de personnels d'un service public culturel géré par une personne de droit privé à un établissement public de coopération culturelle.

**CARSPECIAUX 183 \f "Symbol" \s 12** Le paragraphe I concerne les établissements publics de coopération culturelle de nature administrative. Les personnels de ces établissements disposeront d'un statut de droit public et seront soumis aux dispositions de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant statut de la fonction publique territoriale.

Actuellement, seuls les personnels des services publics culturels gérés directement par une collectivité locale ou un établissement public de coopération ont la qualité d'agents publics : il s'agit, pour leur quasi-totalité, des personnels des musées territoriaux, d'une partie des personnels des établissements d'enseignement artistique (selon le rapport Chiffert, certains établissements d'enseignement supérieur sont constitués sous forme d'association) mais également des personnels d'institutions de spectacle vivant (orchestres et théâtres lyriques notamment).

Malgré quelques timides progrès (les attachés de conservation – fonctionnaires de catégorie A – peuvent, depuis quelques années, choisir une option « médiation culturelle » qui leur permet de remplir des missions d'accueil et de d'action culturelle dans les musées), les cadres d'emplois de la fonction publique territoriale ne permettent pas de recruter de nombreux professionnels pourtant indispensables au fonctionnement des services publics culturels (métiers de nature artistique bien entendu – musicien,

danseur, choriste, comédien —, mais également technique — régisseurs, décorateurs — ou encore documentaire, éditoriale voire commerciale, dans des musées par exemple). Le recours aux contrats de droit public s'est donc, depuis plusieurs années, avéré inévitable pour répondre aux besoins et aux attentes.

Sur ce point, le statut de la fonction publique territoriale renvoie à l'article 4 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant statut de la *fonction publique d'Etat, qui dispose que* « *des agents contractuels peuvent être recrutés (...) lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes (et) pour les emplois du niveau de la catégorie A (...) lorsque la nature des fonctions ou des besoins le justifient.* ». Ce même article précise que les recrutements se font alors sur des contrats à durée déterminée, d'une durée maximale de trois ans, renouvelables par reconduction expresse.

Le deuxième alinéa du paragraphe propose de déroger à cette dernière disposition en autorisant les établissements publics de coopération culturelle à caractère administratif à recruter les agents contractuels destinés à occuper des emplois permanents par des contrats à durée indéterminée. Aucuns « métier » ou qualification spécifiques ne sont particulièrement visés.

Le rapporteur du texte au Sénat souligne que la disposition proposée n'est pas une innovation totale puisque l'article 19-1 de la loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique en France (créé par la loi n° 99-587 du 12 juillet 1999) et l'article L. 123-5 du code de l'éducation autorisent les établissements publics de recherche et les universités à recruter des agents non titulaires par des contrats de droit public à durée *indéterminée pour assurer le fonctionnement de « services d'activités industrielles et commerciales » chargés de « la valorisation des résultats de la recherche »*.

On notera néanmoins la limitation du recours aux contrats à durée indéterminée à ces seuls services, dont la nature industrielle et commerciale au sein d'un établissement public de recherche ou d'enseignement justifie d'une certaine façon un régime exceptionnel. Rien de tel dans le dispositif du présent article, qui autorise purement et simplement le recours à un contrat de droit public à durée indéterminée, sans plus ample précision ou spécification.

Le rapporteur comprend bien le souci manifesté par cette disposition exorbitante du droit commun : il s'agit évidemment de permettre aux établissements publics de coopération culturelle de recruter du personnel adapté et de qualité pour remplir les tâches essentielles à la bonne exécution de leurs missions artistiques et culturelles. Or le statut d'agent non titulaire de la fonction publique n'est pas des plus motivants, car il n'offre aucune perspective de carrière ni même de pérennisation du poste.

La France est actuellement saisie, pour transposition, de la directive 99/70/CE du Conseil du 28 juin 1999 concernant l'accord-cadre CES, UNICE et CEEP sur le travail à durée déterminée. Cette directive demande notamment aux Etats-membres de prévenir l'utilisation abusive des contrats à durée déterminée en adoptant des dispositions permettant de préciser :

- les raisons objectives justifiant le renouvellement de tels contrats de travail,

- la durée maximale totale de contrats de travail à durée déterminée successifs,
- le nombre de renouvellements de tels contrats de travail.

Le Gouvernement a reconnu que le régime actuel des agents contractuels de la fonction publique n'était pas conforme à ces dispositions et a engagé des discussions avec les organisations syndicales de fonctionnaires afin de réformer les modalités de recours aux contrats à durée déterminée.

Si la présente proposition de loi peut être une bonne occasion d'interroger le Gouvernement sur l'avancement de ces négociations et de le sensibiliser sur les manques de la fonction publique territoriale en matière de cadre d'emplois, il semble néanmoins difficile d'aller plus loin et d'ouvrir, au détour d'un texte de portée spécifique, une brèche aussi considérable dans le droit de la fonction publique territoriale. Celle-ci compte actuellement quelques 40 000 emplois contractuels qui trouveraient certainement tout intérêt à pouvoir bénéficier d'un contrat à durée indéterminée...

Le rapporteur propose donc de supprimer, par amendement, le deuxième alinéa du paragraphe I.

**CARSPECIAUX 183** \f "Symbol" \s 12 Le paragraphe II concerne les établissements publics de coopération culturelle de nature industrielle et commerciale. Les personnels de ces établissements

– à l'exception du directeur et de l'agent comptable – disposeront d'un statut de droit privé et seront soumis aux dispositions du code du travail.

Une jurisprudence constante du juge administratif confirme que les agents d'un EPIC relèvent *du droit privé (et donc du juge judiciaire)* « à l'exception de celui desdits agents qui est chargé de la direction de l'ensemble des services de l'établissement, ainsi que du chef de la comptabilité, lorsque ce dernier possède la qualité de comptable public » (Conseil d'Etat, 8 mars 1957 - Jalenques de Labeau).

La constitution d'un établissement public de coopération culturelle en EPIC donnera à ses responsables toute la souplesse nécessaire pour en assurer la gestion selon des modalités proches de celles utilisées dans le secteur privé (comme actuellement dans les services publics culturels gérés par des associations) et notamment pour recruter des personnels contractuels sur des contrats à durée indéterminée.

Le rapporteur, à la suite du sénateur Ivan Renar, considère lui aussi que les établissements publics de spectacle vivant auront tout intérêt à prendre cette forme juridique, seule susceptible de leur permettre le recrutement d'artistes sur des contrats permanents. Il n'était cependant pas possible, eu égard au principe de libre administration des collectivités territoriales, de fixer une telle obligation dans la loi.

**CARSPECIAUX 183** \f "Symbol" \s 12 Enfin, le paragraphe III précise que les fonctionnaires de l'Etat pourront être détachés ou mis à disposition auprès d'établissements publics de coopération culturelle.

Ces établissements étant des établissements publics locaux, aucune mention légale n'est par contre nécessaire pour leur permettre de recevoir, en détachement ou en mise à disposition, des fonctionnaires territoriaux.

\*

*La commission a examiné un amendement du rapporteur supprimant la possibilité pour un établissement public de coopération culturelle à caractère administratif de recruter des contractuels de droit public sur des contrats à durée indéterminée.*

**Le rapporteur a indiqué que cet article sera complété ultérieurement afin de préciser les conditions de transfert des personnels d'un service public culturel administré en régie directe vers un établissement public de coopération culturelle ; cet amendement sera examiné lors de la réunion que la commission tiendra en application de l'article 88 du Règlement.**

La commission a adopté l'amendement.

Article L. 1431-7 nouveau du code général des collectivités territoriales

Contrôle de légalité et contrôle financier

*Cet article définit les modalités de contrôle de légalité et de contrôle financier des établissements publics de coopération culturelle. Ces établissements n'étant pas rattachés à une collectivité territoriale particulière, ils se verront appliquer les mécanismes de contrôle prévus par le code général des collectivités territoriales pour les syndicats mixtes. Ces règles de contrôle s'appliqueront de plein droit, sous réserve des dispositions spécifiques des décrets d'application de la présente proposition de loi prévus à l'article 1431-9, c'est à dire :*

**- pour le contrôle de légalité, les articles L 3131-1 à L. 3132-4 et R. 3131-1 à R. 3132-1 portant régime juridique des actes pris par les autorités départementales,**

- pour le contrôle financier, les dispositions des titres II (adoption et exécution des budgets) et VII (dispositions relatives aux comptes des collectivités territoriales) du titre unique du livre VI de la première partie du code.

Article L. 1431-8 nouveau du code général des collectivités territoriales

Ressources

Cet article précise les différentes ressources dont pourront disposer les établissements publics de coopération culturelle.

CARSPECIAUX 183 \f "Symbol" \s 12 La principale innovation, prévue au 1 de l'article, consiste à autoriser ces établissements à recevoir des subventions de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs groupements ainsi que de toute autre personne publique (c'est à dire d'autres établissements publics), quelle que soit leur forme juridique (EPA ou EPIC).

*L'article a été modifié en séance publique, à l'initiative du Gouvernement et sur avis favorable du rapporteur, afin de souligner que cette disposition constitue une dérogation aux articles L. 2224-2 et L. 3241-5 du code général des collectivités territoriales, qui interdisent aux communes et aux départements de subventionner des services publics industriels et commerciaux exploités en régie, affermés ou concédés, les budgets de ces services devant être équilibrés en recettes et en dépenses. Compte tenu de l'ancienneté de cette disposition (qui date de 1937), le principe posé a été regardé comme instaurant une interdiction générale de subventionner des services publics à caractère industriel et commercial, quel que soit leur mode de gestion.*

**Une première exception à ce principe a été reconnue en faveur des entreprises de spectacle vivant par la loi n° 99-198 du 18 Mars 1999 portant modification de l'ordonnance n° 45-2339 du 13 octobre 1945 relative aux spectacles. La proposition de loi étend cette possibilité aux autres activités culturelles qui, compte tenu de leur nature, seraient susceptibles d'être gérées par un EPIC sans pour autant que les conditions d'exploitation permettent d'équilibrer totalement les comptes.**

CARSPECIAUX 183 \f "Symbol" \s 12 Les autres ressources d'un établissement public de coopération culturelle sont plus classiques : revenus de biens meubles ou immeubles, rémunérations pour services rendus, produits de l'activité commerciale, de l'organisation de manifestations culturelles ou des aliénations ou immobilisations, libéralités, dons, legs et leurs revenus et toutes autres recettes autorisées par les lois *et* règlements en vigueur.

Article L. 1431-9 nouveau du code général des collectivités territoriales

Décrets d'application

*Cet article prévoit que des décrets en Conseil d'Etat détermineront les conditions d'application du nouveau chapitre du code général des collectivités territoriales créé par la présente proposition de loi. Ces décrets permettront d'adapter ce cadre législatif général à la grande diversité des établissements publics de coopération culturelle.*

\*

**La commission a adopté l'article premier ainsi modifié.**

Article 2

(article L. 1412-3 nouveau du code général des collectivités territoriales)

Constitution d'établissements publics de coopération culturelle par des collectivités locales ou leurs groupements

Cet article complète le chapitre II – gestion directe des services publics – du titre premier du livre quatrième du code général des collectivités territoriale, qui définit les principes généraux applicables aux services publics locaux, afin de donner aux collectivités territoriales, à leurs établissements publics et à leurs groupements la possibilité de se rassembler pour individualiser la gestion d'un service public culturel relevant de leur compétence par la création d'un établissement public de coopération

culturelle.

Celui-ci devient donc pour les personnes publiques locales un nouvel outil de coopération pour la gestion de leurs services publics, en complément des syndicats mixtes.

L'article se contente de soumettre ce type particulier d'établissements publics de coopération culturelle aux dispositions définies par l'article premier de la proposition de loi. Il semble que ce simple renvoi soit difficilement applicable en droit, eu égard à la mention récurrente de la présence et des prérogatives de l'Etat dans la création et le fonctionnement de ces établissements et à l'impossibilité de déroger à la loi par un texte de nature réglementaire.

*Il aurait été envisageable de redéfinir, au présent article, l'ensemble des dispositions dérogeant au cadre général fixé pour les établissements publics de coopération culturelle. Le rapporteur préfère une solution plus légère consistant à mentionner dans le texte de référence (c'est à dire les articles L 1431-1 à L. 1431-4), chaque fois que cela est nécessaire, le caractère optionnel de l'intervention de l'Etat (pour ce qui concerne la création de l'établissement, la définition de ses statuts et la composition du conseil d'administration). Par contre, la possibilité donnée à l'Etat d'accorder des subventions à ces établissements a été conservée. Ainsi, aucune ambiguïté ne persistera quant au dispositif juridique applicable aux établissements publics de coopération culturelle constitués sans la présence de l'Etat.*

\*

La commission a adopté l'article 2 sans modification.

### Article 3

#### Dispositions transitoires

CARSPECIAUX 183 \f "Symbol" \s 12 Cet article est destiné à consolider la situation des personnels employés par une personne morale de droit privé (association dans la très grande majorité des cas) chargée d'un service public culturel dont l'objet et les moyens seraient intégralement transférés à un établissement public de coopération culturelle à caractère administratif. Son objectif est d'assurer le maintien en place des personnels contribuant au bon fonctionnement du service public sans que leurs conditions d'emploi puissent se trouver dégradées par le passage d'un statut de droit privé à un statut de droit public.

L'article dispose en conséquence que lorsque ces personnes seront recrutées par le nouvel établissement public, elles pourront continuer à bénéficier des stipulations de leur contrat de travail sous réserve que celles-ci ne dérogent pas aux dispositions légales et réglementaires régissant les agents non titulaires de la fonction publique territoriale.

Une exception est cependant prévue à cette disposition générale afin de conserver aux personnes bénéficiant auparavant d'un contrat à durée indéterminée leurs conditions d'emploi. Rappelons que, selon le troisième alinéa de l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 précitée, les contrats de droit public ont une durée maximale de trois

ans et ne sont renouvelables que par reconduction expresse.

Cette exception au droit commun est justifiée par la nécessité de préserver le savoir-faire et l'expérience au sein des services publics confiés à des établissements publics de coopération culturelle. Si la loi ne permettait pas de garantir de façon équitable le maintien des conditions d'emplois, le risque serait grand de voir ces personnels refuser de collaborer au fonctionnement de la nouvelle structure.

En tout état de cause, le nombre de bénéficiaires ne devrait pas être très important. Les structures actuellement gérées par une personnes morale de droit privée et susceptibles, de part leur importance, d'être transformées en établissement public de coopération culturelle de caractère administratif sont principalement des organismes de formation ou d'enseignement artistique supérieur comme les centres de formation des enseignants de la danse et de la musique (CEFEDM). Il s'agit par ailleurs d'une disposition transitoire qui ne s'appliquera pas, comme cela a été expliqué à l'article L. 1431-6, aux personnels recrutés après la création de l'établissement public de coopération culturelle.

En contrepartie de ces dispositions, le deuxième alinéa de l'article prévoit que, par dérogation à l'article L. 122-9 du code du travail, les personnes ainsi recrutées ne recevront pas d'indemnité au titre du licenciement lié à la dissolution de la personne morale de droit privé.

CARSPECIAUX 183 \f "Symbol" \s 12 Tout en approuvant le dispositif proposé, le rapporteur constate qu'il ne règle pas la totalité des cas de transfert de personnels d'une structure gérant un service public culturel vers des établissements publics de coopération culturelle.

Selon la jurisprudence de la Cour de cassation, le deuxième alinéa de l'article L. 122-12 du code du travail, qui dispose que « s'il survient une modification dans la situation juridique de l'employeur, notamment par succession, vente, fusion, transformation du fonds, mise en société, tous les contrats de travail en cours au jour de la modification subsistent entre le nouvel employeur et le personnel de l'entreprise », devrait trouver à s'appliquer dans les cas où un service public culturel géré par une personne privée sera transféré à un établissement public de coopération culturelle à caractère industriel et commercial (car il s'agira là de passer d'un régime de droit privé à un autre régime de droit privé).

Par contre, le passage d'un statut de droit public (personnel d'une régie directe) à un statut de droit privé (personnel d'un EPIC) est exclusif de l'application de cette disposition du code du travail, de même bien évidemment que le passage d'un statut de droit public à un autre statut de droit public (personnel d'un EPA).

Afin de garantir les conditions d'emploi de l'ensemble des personnels contribuant au fonctionnement d'un service public culturel susceptible d'être transféré à un établissement public de coopération culturelle, il serait donc souhaitable de compléter le présent article afin de prévoir un dispositif transitoire pour les agents contractuels de droit public employés par une collectivité territoriale ou une autre personne morale de droit public au sein d'une régie directe dont l'objet et les moyens sont intégralement transférés à un établissement public de coopération culturelle à caractère administratif ou à caractère industriel et commercial.

\*

La commission a adopté l'article 3 **sans** modification.

La commission a ensuite adopté l'ensemble de la proposition de loi ainsi modifiée.

**En conséquence et sous réserve des amendements qu'elle propose, la commission des affaires culturelles, familiales et sociales demande à l'Assemblée nationale d'adopter la proposition de loi n°3149.**

TABLEAU

<p>COMPARATIF</p> <p>—</p> <p>Textes en vigueur</p> <p>—</p>	<p>Texte adopté par le Sénat</p> <p>—</p>	<p>Propositions de la Commission</p> <p>—</p>
		<p>Proposition de loi relative à la création d'établissements publics de coopération culturelle</p>
<p>Proposition de loi relative à la création d'établissements publics de coopération culturelle</p>		<p>Code général des collectivités territoriales</p>
<p>Article 1er Article 1er</p> <p>PREMIÈRE PARTIE</p> <p>DISPOSITIONS GÉNÉRALES</p> <p>LIVRE IV SERVICES PUBLICS LOCAUX</p> <p>TITRE II</p> <p>DISPOSITIONS PROPRES À CERTAINS SERVICES PUBLICS LOCAUX</p>	<p>Le livre IV de la première partie du code général des collectivités territoriales est complété par un titre III ainsi rédigé :</p>	<p>Alinéa sans modification</p>
		<p>TITRE III</p>
<p>Division et intitulé sans modification</p>		
<p>ETABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPERATION CULTURELLE</p>		

<p>CHAPITRE UNIQUE«          Art. L. 1431-1.- Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent constituer avec l'Etat un établissement public de coopération culturelle chargé de la gestion d'un service public culturel présentant un intérêt pour chacune des personnes morales en cause et contribuant à la réalisation des objectifs nationaux dans le domaine de la culture. Sont toutefois exclus les services qui, par leur nature ou par la loi, ne peuvent être assurés que <i>par la collectivité territoriale elle-même.</i>« Art. L. 1431-1.- Les collectivités ...          ...constituer, le cas échéant avec <b>l'Etat, un ...</b></p> <p><i>... elle-même.</i>  <i>Amendement n° 1</i></p>		
<p>« <i>Dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière, les établissements publics de coopération culturelle sont des établissements publics à caractère administratif ou à caractère industriel et commercial, selon l'objet de leur activité et les nécessités de leur gestion.</i></p>	<p><b>Les établissements ...</b></p> <p><i>... gestion.</i>  <i>Amendement n° 2</i></p>	
<p>« Art. L. 1431-2.- La création d'un établissement public de coopération culturelle ne peut intervenir qu'à la demande de l'ensemble des collectivités territoriales ou des groupements intéressés, exprimée par des délibérations concordantes de leurs <i>conseils ou de leurs organes</i> délibérants.</p>	<p>« Art. L. 1431-2.- <i>La création ...</i></p> <p><i>... délibérants et, le cas échéant, sur décision concordante du représentant de l'Etat dans la région siège de l'établissement.</i></p>	

	<p>« Elle peut être décidée par arrêté du ou des représentants de l'Etat dans la ou les régions concernées.</p>	<p>« Celui-ci approuve cette création par arrêté. » La composition du conseil d'administration et la répartition des sièges sont fixées par accord amiable de l'ensemble des collectivités territoriales ou des groupements intéressés et de l'Etat. » Les statuts de l'établissement public, élaborés d'un commun accord par les personnes publiques participantes, sont annexés à cet arrêté. Ils définissent les missions de l'établissement public de coopération culturelle, ses objectifs, ses règles générales d'organisation et de fonctionnement ainsi que la répartition des sièges au sein du conseil d'administration et la durée des mandats de ses membres. »</p> <p align="right"><b>Amendement n° 3</b></p>
		<p>« Art. L. 1431-3.- L'établissement public de coopération culturelle est administré par un conseil d'administration et son président ainsi qu'un directeur. » Art. L. 1431-3.- L'établissement ...</p> <p align="center">... son président. Il est dirigé par un directeur.</p> <p align="right"><b>Amendement n° 4</b></p>
		<p>« Les statuts de l'établissement peuvent prévoir d'instituer, auprès du directeur, un conseil consultatif d'orientation composé de personnalités qualifiées.</p>
<p><i>Alinéa supprimé</i> Amendement n° 5</p>	<p>« Art. L. 1431-4.- I. - Le conseil d'administration de l'établissement public de coopération culturelle est composé :Alinéa sans modification</p>	
<p>« 1° Pour la majorité de ses membres, de représentants des collectivités territoriales ou de leurs groupements, désignés en leur sein par leurs conseils ou leurs organes délibérants, et de représentants de l'Etat.</p>	<p>« 1° Pour ...</p> <p>...délibérants et, <b>le cas échéant</b>, de représentants de l'Etat.</p> <p align="right"><b>Amendement n° 6</b></p>	

	« Le maire de la commune siège de l'établissement est membre de droit du conseil d'administration.	Alinéa sans modification
« Le nombre des représentants de l'Etat ne peut être supérieur à la moitié du nombre des représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements ;Alinéa sans modification		
« 2° De personnalités qualifiées désignées par les collectivités territoriales, leurs groupements et l'Etat ;« 2° De ...  ...groupements et, le cas échéant, l'Etat ; Amendement n° 7		
« 3° De représentants élus du personnel.	Alinéa sans modification	
« Le conseil d'administration des établissements publics de coopération culturelle dont l'objet est de dispenser des enseignements ou des formations professionnelles artistiques comprend en outre des représentants élus des étudiants.	Alinéa sans modification	
« Le président du conseil d'administration est élu en son sein.	Alinéa sans modification	« II. – Le conseil d'administration détermine, par délibération statutaire prise à la majorité absolue de ses membres, les statuts de l'établissement, conformément aux dispositions du présent chapitre et des <i>décrets pris pour</i> son application.
« II. – Alinéa supprimé		« Il détermine la politique de l'établissement, approuve son budget et en contrôle l'exécution.
« Le conseil d'administration détermine ... l'exécution. Amendement n° 8		

« Il approuve les créations, modifications et suppressions d'emplois et fixe les caractéristiques des emplois à pourvoir.	« Il approuve les créations, modifications et suppressions d'emplois. Amendement n° 9	
« Art. L. 1431-5.- Le directeur de l'établissement public de coopération culturelle est nommé par le conseil d'administration parmi une liste de candidats établie d'un commun accord par les personnes publiques représentées au sein de ce conseil.	Alinéa sans modification	
« Les décrets prévus à l'article L. 1431-9 déterminent les catégories d'établissement public de coopération culturelle dont le directeur doit relever d'un statut ou être titulaire d'un diplôme figurant sur une liste établie par ces <i>décrets</i> .	Alinéa sans modification	« Art. L. 1431-6.- I. - Les personnels des établissements publics de coopération culturelle à caractère administratif sont soumis aux dispositions de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.
Alinéa sans modification		« Toutefois, par dérogation aux dispositions du troisième alinéa de l'article 3 de la même loi, les agents contractuels recrutés pour occuper des emplois permanents peuvent être <b>engagés par des contrats à durée indéterminée</b> .
Alinéa supprimé  Amendement n° 10		
« II. - Les personnels des établissements publics de coopération culturelle à caractère industriel et commercial, à l'exclusion du directeur et de l'agent comptable, sont soumis aux dispositions du code du travail.	« II. -Non modifié	
	« III. - Les fonctionnaires de l'Etat peuvent être détachés ou mis à disposition auprès d'établissements publics de coopération culturelle.	« III. -Non modifié

		« Art. L. 1431-7.- Sous réserve des dispositions des décrets en Conseil d'Etat prévus à l'article L. 1431-9, sont applicables à l'établissement public de coopération culturelle :
		« - les dispositions du titre III du livre I de la troisième partie relatives au contrôle de légalité et au caractère exécutoire des actes des autorités départementales ;
		« - les dispositions des chapitres II et VII du titre unique du livre VI de la première partie relatives au contrôle <i>budgétaire et aux comptes publics</i> .
		« Art. L. 1431-8.- Les ressources de l'établissement public de coopération culturelle peuvent comprendre :
		« 1. Les subventions et autres concours financiers de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs groupements par dérogation, le cas échéant, aux dispositions du premier alinéa de l'article L. 2224-2 et du premier alinéa de l'article L. 3241-5, et de toute personne publique ;
		« 2. Les revenus de biens meubles ou immeubles ;
		« 3. Les produits de son activité commerciale ;
		« 4. La rémunération des services rendus ;
		« 5. Les produits de l'organisation de manifestations culturelles ;
		« 6. Les produits des aliénations ou immobilisations ;
		« 7. Les libéralités, dons, legs et leurs revenus ;
		« 8. Toutes autres recettes autorisées par <i>les lois et règlements</i> en vigueur.
	« Art. L. 1431-9.- Des décrets en Conseil d'Etat déterminent les conditions d'application du présent chapitre. »	<b>TITRE Ier</b> <b>PRINCIPES</b> <b>GENERAUX</b> <b>CHAPITRE II</b> <b>GESTION DIRECTE</b> <b>DES SERVICES PUBLICS</b>
Article 2	Article 2	

	Après l'article L. 1412-2 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 1412-3 <i>ainsi rédigé</i> :	Sans modification
		« Art. L. 1412-3.- Les collectivités territoriales, leurs établissements publics, les établissements publics de coopération intercommunale ou les syndicats mixtes peuvent individualiser la gestion d'un service public culturel relevant de leur compétence par la création d'un établissement public de coopération culturelle soumis aux dispositions du chapitre unique du titre III du présent livre. »
	Article 3	Article 3

Les personnels employés par une personne morale de droit privé créée avant la date de promulgation de la présente loi dont la dissolution résulte du transfert intégral de son objet et de ses moyens à un établissement public de coopération culturelle à caractère administratif et qui sont recrutés par cet établissement peuvent continuer à bénéficier des stipulations de leur contrat de travail antérieur lorsqu'elles ne dérogent pas aux dispositions légales et réglementaires régissant les agents non titulaires de la fonction publique territoriale. Toutefois, ne sont pas applicables à ces contrats les conditions de durée résultant du troisième alinéa de l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Sans modification

*Par dérogation à l'article L. 122-9 du code du travail, les personnes recrutées dans les conditions fixées à l'alinéa précédent ne perçoivent pas d'indemnités au titre du licenciement lié à la dissolution de la personne morale de droit privé.*



*N°3265- Rapport de M. Rogemont sur la proposition de loi (n° 3149) adoptée par le Sénat relative à la création d'établissements publics de coopération culturelle ( commission des affaires culturelles)*

8 « La rénovation des instruments juridiques des services publics culturels locaux », rapport de Mme Anne Chiffert et de MM. Robert Lecas et Philippe Reliquet au nom de l'Inspection générale de l'administration des affaires culturelles – février 1999.

9 Les chiffres cités sont extraits du numéro spécial de la revue Développement culturel sur les dépenses culturelles des collectivités territoriales en 1996 - Département des études et de la prospective du ministère de la culture (octobre 2000)

10 « La rénovation des instruments juridiques des services publics culturels locaux », *op. cité*, p. 21.

11 « La rénovation des instruments juridiques des services publics culturels locaux », *op. cité*, p. 27

11 « La rénovation des instruments juridiques des services publics culturels locaux », *op. cité*, p. 75

11 « La panacée du Loch Ness », par Jean-Claude Wallach, *Policultures* n° 54, décembre 2000

11 Rapport n° 357 (2000-2001) fait au nom de la commission des affaires culturelles  
11 Jean-Claude Wallach, *Policultures*, *op. cité*.

11 Confédération européenne des syndicats (CES), Union des confédérations de l'industrie et des employeurs d'Europe (UNICE) et Centre européen des entreprises à participation publique (CEEP).