

N° 976

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 25 juin 2003.

PROPOSITION DE LOI

facilitant la création d'associations d'intérêt local.

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République,
à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

PRESENTEE

PAR M. PATRICK BEAUDOUIN,

Député.

Associations.

EXPOSE DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La décentralisation, si elle participe d'une vision politique de l'exercice du pouvoir dans notre démocratie, est aussi la conséquence d'une évolution profonde de la gestion de notre société.

Au fil du temps, le domaine d'intervention des collectivités territoriales s'est accru sous la pression de la demande de leurs habitants. Ce qui, dans le passé, ressortait du domaine privé individuel et familial appartient maintenant au domaine collectif à caractère public. Et, pour satisfaire ce besoin, c'est vers la collectivité territoriale, en général la commune, que se tournent les demandeurs.

Les règles de fonctionnement des collectivités locales ne sont pas adaptées à la satisfaction de toutes ces demandes.

Elles satisfont pleinement au fonctionnement des missions de service public : Etat-Civil, établissements scolaires, voirie, marchés de travaux,...

Par leur rigueur, ces règles assurent le respect du droit et surtout des règles qui président au financement de ces activités. La procédure peut apparaître lourde et longue, mais c'est une garantie de bonne gestion.

En revanche, dans les domaines les plus variés où doit maintenant intervenir une commune : la culture, les sports, les relations internationales, le social, les manifestations diverses,... ces règles de gestion du service public sont moins bien adaptées.

Ces domaines sont, en général, gérés par le droit privé et commercial, mieux adaptés aux rapports existant entre le demandeur et le fournisseur qui exigent, certes, sûreté dans le contrat, mais aussi, rapidité dans son exécution.

L'application du droit public à ce type de relation, s'il est une garantie de rigueur de la gestion financière, est source de difficultés dans une gestion qui, par nature, est souvent spécifique à son objet.

Pour faire face à ce problème, les communes ont cherché à mettre en place des procédures juridiques et financières adaptées.

Elles ont utilisé à cette fin, la plupart du temps, la structure associative régie par la loi de 1901 qui, à leurs yeux, permet tout à la fois de sauvegarder le contrôle des activités par le « pouvoir » administratif municipal tout en s'affranchissant des lourdeurs de la gestion administrative et financière de droit public.

La structure associative permet, en outre, d'associer à la gestion d'une action publique, l'ensemble des personnes privées individuelles ou collectives communales intéressées par cette action.

Il convient de souligner que ce choix a été guidé par des raisons pratiques. Il était possible aux communes d'obtenir les mêmes résultats avec des procédures de régie directe mais, celles-ci auraient été plus contraignantes et moins attractives pour les personnes privées dont le concours était sollicité.

Ce choix explique le mode de gestion des associations créées.

A l'évidence, de fait, sinon en droit, elles peuvent apparaître (la jurisprudence l'a souligné) comme une simple structure d'action transparente derrière laquelle se profile la municipalité.

Ce caractère a été marqué essentiellement par le pouvoir absolu exercé sur l'association par le Conseil Municipal détenant la majorité et les leviers de décision, par la mise à la disposition de l'association des moyens administratifs municipaux : locaux, personnel de gestion, et par le financement essentiel sur subventions municipales.

La plupart des communes ont également institué des systèmes de contrôle sur l'action et sur les comptes des associations mises en place.

Le développement de cette forme d'intervention des communes s'est heurté très rapidement au contrôle de la Cour des comptes et des Chambres régionales des comptes, et à la jurisprudence du conseil d'Etat.

C'est au fur et à mesure que les Cours des comptes régionales et, dans certains cas, la Cour des comptes ont assumé le contrôle des collectivités locales, en application des lois de décentralisation, qu'elles ont été conduites à se préoccuper de la prolifération des associations liées à l'activité de ces collectivités. Les tribunaux administratifs et le conseil d'Etat, saisis de différents recours sur le fonctionnement des associations communales, ont, de leur côté, défini certaines règles.

Cette démarche peut-être résumée en trois grandes données : les désordres relevés, les sanctions mises en place, les règles jurisprudentielles créées.

1/ Les désordres relevés.

Les contrôles exercés par les Cours des comptes et les Tribunaux administratifs ont conduit ces organismes à relever trois types de désordres :

* Les premiers constituent un démembrement du service public. Celui-ci se manifeste par la suppression du contrôle hiérarchique sur les actes des associations qui sont cependant des actes administratifs classiques et la mise à l'écart des règles de la comptabilité publique et de la séparation des ordonnateurs et des comptables.

La transparence des associations fait apparaître qu'à travers elles, les élus municipaux et certains fonctionnaires sont des gestionnaires de fait du service public.

D'ailleurs, plus le contrôle de la municipalité sur l'association est étroit, plus la gestion de fait peut apparaître évidente.

Ici est posée une question de fond. C'est pour gérer un service public dont les buts sont spécifiques et s'accordent mal avec la gestion administrative classique que la municipalité crée une association. C'est cette démarche, que les autorités juridictionnelles contestent au nom des principes et des règles de droit relatives à la gestion du service public.

* Une seconde catégorie de désordres réside dans la mauvaise gestion des associations. Leurs statuts ne sont pas respectés, les compétences du Conseil Municipal sont ignorées ou transférées à une autre autorité. Certains maires, par exemple, peuvent mener des actions personnelles en s'affranchissant de l'autorisation normale du Conseil Municipal.

* Enfin, la structure de l'association pourrait permettre un détournement, au profit d'intérêts privés, des fonds publics qui constituent ses ressources. De la gestion de fait, on pourrait rapidement passer à la gestion illicite (rémunérations occultes, frais de représentation, abus de biens sociaux) réprimée par le nouveau Code Pénal (art. 432.12).

Les détournements peuvent être d'autant plus graves que les déficits de l'association sont en général imputables au budget de la commune, ce qui permet de tourner les règles d'établissement de celui-ci.

2/ Les sanctions.

L'attitude des organes de contrôle est d'autant plus lourde de conséquences pour les gestionnaires municipaux qu'elle se traduit au minimum par une amende (gestion comptable de fait), et même, par des poursuites correctionnelles (délict d'ingérence) en passant par la démission d'office du mandat municipal prononcée par le Préfet.

3/ Les règles jurisprudentielles.

La loi n'interdit pas aux collectivités territoriales de créer des associations même si elles gèrent des secteurs ressortissant du service public. Il n'appartient donc pas aux autorités judiciaires d'interdire cette création.

C'est pourquoi progressivement la jurisprudence a construit le statut de la « bonne association » celle qui est susceptible d'échapper aux reproches et aux sanctions visées ci-dessus.

Les règles sont nombreuses, minutieuses et touchent aussi bien à l'objet de l'association, qu'à la composition de ses organes de gestion, aux modalités même de la gestion et au contrôle de ces dernières.

Bien que la jurisprudence soit de plus en plus précise et stable, elle demeure une règle conjoncturelle.

Une municipalité : ses élus, ses fonctionnaires, même si elle respecte scrupuleusement les règles dégagées peut être accusée de gestion de fait pour le fonctionnement d'associations.

Progressivement, de nombreuses communes ont renoncé au statut associatif pour la gestion de certaines activités: sports, relations publiques, manifestations culturelles, privilégiant la sécurité juridique et financière.

Le problème pourrait, cependant, être résolu si le législateur créait un type spécifique d'association d'intérêt municipal qui associe rigueur de la gestion et souplesse des actions.

Une solution équitable serait ainsi trouvée entre la régie directe trop contraignante et la création soit d'établissements publics, soit de S.E.M., structures trop lourdes, sauf dans des cas spécifiques (certains clubs de sport professionnel).

Une proposition de loi (n° 2860) allant dans ce sens a été déposée, le 6 juin 1996, sur le bureau de l'assemblée nationale par un certain nombre de députés du groupe RPR. Elle proposait la création d'établissements publics locaux.

Elle a été adoptée, le 16 janvier 1997 par l'Assemblée et transmise au Sénat qui ne l'a jamais inscrite à son ordre du jour.

Avec le développement de la décentralisation, il est cependant indispensable de doter les communes d'un instrument juridique leur permettant de gérer efficacement et en toute sûreté financière des activités qui ne sont pas liées à l'exercice du service public entendu au sens strict et traditionnel de l'expression.

C'est pourquoi, je vous propose de reprendre le texte adopté par notre assemblée. J'ai tenu cependant à substituer à l'expression « Établissements publics locaux » celui d'« Associations d'intérêt local » pour bien souligner la spécificité parapublique des secteurs qu'elles peuvent concerner.

Telles sont, Mesdames et Messieurs, les raisons pour lesquelles je vous demande de bien vouloir adopter la présente proposition de loi.

PROPOSITION DE LOI

TITRE I^{ER}

DISPOSITIONS RELATIVES AUX ASSOCIATIONS D'INTERET LOCAL

Article 1^{er}

Le livre IV de la première partie du code général des collectivités territoriales est complété par un titre III intitulé : « Association d'intérêt local », comprenant un chapitre unique et douze articles L.1431-1 à L.1431-12 ainsi rédigés :

« *Art. L. 1431-1.* – Il est créé une catégorie d'association dénommée « association d'intérêt local » et dotée de la personnalité morale et de l'autonomie administrative et financière.

« L'association d'intérêt local est placée sous la tutelle d'une ou de plusieurs collectivités territoriales.

« Elle a pour mission de gérer tout service public local à caractère administratif ou à caractère industriel et commercial relevant des collectivités territoriales. Sont toutefois exclus les activités et services relevant directement de la compétence de l'exécutif local et ceux qui, par leur nature ou par la loi, ne peuvent être assurés que par la collectivité territoriale elle-même, ainsi que les activités et services pour lesquels un statut d'établissement public local spécifique est prévu par la loi.

« *Art. L. 1431-2.* – L'association d'intérêt local est créée par délibération de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale intéressée ou, le cas échéant, par délibérations concordantes des collectivités territoriales intéressées, qui en déterminent l'objet et le statut.

« *Art. L. 1431-3.* – L'association d'intérêt local est administrée par un conseil d'administration dont la composition est fixée par ses statuts. Le conseil d'administration, au sein duquel les représentants de la ou des collectivités territoriales intéressées détiennent la majorité, peut comprendre en outre des représentants du personnel de l'association et des personnes qualifiées et, à ce dernier titre, une ou plusieurs personnes représentant l'Etat.

« Les membres du conseil d'administration représentant les collectivités territoriales sont nommés pour une durée égale à celle du mandat de l'assemblée délibérante qui les désigne. La durée des fonctions des autres membres du conseil d'administration est fixée par les statuts de l'établissement public local.

« Tout membre du conseil d'administration peut, à tout moment, être démis de ses fonctions par l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale qui l'a désigné et qui procède alors à son remplacement.

« *Art. L. 1431-4.* – La présidence du conseil d'administration de l'association d'intérêt local est assurée par un représentant élu désigné en son sein par l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale dont dépend l'établissement.

« Lorsque l'association est placée sous la tutelle de plusieurs collectivités territoriales, le président du conseil d'administration est élu par ce conseil parmi les membres représentant les collectivités territoriales.

« Le président du conseil d'administration est ordonnateur des dépenses et des recettes de l'association.

« *Art. L. 1431-5.* – Les personnels des associations d'intérêt local chargés de la gestion d'un service 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.

« Les personnels des associations d'intérêt local chargés de la gestion d'un service à caractère industriel et commercial, à l'exclusion du directeur et de l'agent comptable, sont soumis aux dispositions du code du travail.

« Le président du conseil d'administration nomme les personnels.

« *Art. L. 1431-6.* – L'association d'intérêt local est soumise, en matière financière, budgétaire et comptable, aux règles de la comptabilité publique et aux règles budgétaires et comptables de la collectivité territoriale dont elle dépend.

« Pour l'application des dispositions de l'alinéa précédent, les règles applicables sont celles de la région lorsque l'association d'intérêt local est commune à plusieurs collectivités territoriales dont, au moins, une région. A défaut, elles sont celles du département lorsque l'association d'intérêt local est commune à plusieurs collectivités locales dont, au moins, un département. Elles sont celles de la commune quand l'association d'intérêt local est commune à plusieurs communes.

« Le comptable de l'association est soit un comptable direct du Trésor, soit, si la délibération qui l'a créé le prévoit, un agent comptable nommé par le préfet, sur proposition du conseil d'administration, après avis du trésorier-payeur général. Il ne peut être remplacé ou révoqué que dans les mêmes formes.

« L'agent comptable est placé sous l'autorité du président, sauf pour les actes qu'il accomplit sous sa responsabilité propre en tant que comptable public.

« Sauf dérogation admise par le ministre chargé des finances, les associations d'intérêt local sont tenues de déposer au Trésor toutes leurs disponibilités.

« *Art. L. 1431-7.* – Les services publics à caractère industriel et commercial gérés sous la forme d'association d'intérêt local sont soumis aux dispositions des articles L. 2224-1 et L. 2224-2.

« *Art. L. 1431-8.* – Les recettes de l'association d'intérêt local comprennent :

« 1° Les subventions de la ou des collectivités territoriales dont dépend l'établissement, sous réserve des dispositions des articles L. 2224-1 et L.2224-2 ;

« 2° Les subventions de toute collectivité publique ou de tout organisme public souhaitant participer au développement local ;

« 3° Les revenus de biens meubles ou immeubles ;

« 4° Les produits tirés de la vente ou de la location de biens ou services ;

« 5° Les produits tirés de l'exploitation directe ou indirecte, de la cession des droits de propriété industrielle, littéraire ou artistique ;

« 6° Les produits de l'organisation de manifestations locales ;

« 7° Les produits des aliénations ou immobilisations ;

« 8° Les libéralités, dons, legs et leurs revenus ;

« 9° Toutes autres recettes autorisées par les lois et règlements en vigueur.

« *Art. L. 1431-9.* – L'association d'intérêt local est soumise aux contrôles prévus par la loi dans les conditions fixées pour la ou les collectivités dont elle dépend.

« Pour l'application des dispositions de l'alinéa précédent, lorsque l'association d'intérêt local dépend de plusieurs collectivités, les règles applicables sont celles définies au deuxième alinéa de l'article L. 1431-6.

« *Art. L. 1431-10.* – La dissolution de l'association d'intérêt local est prononcée par l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale dont elle relève ou, le cas échéant, par délibérations concordantes des collectivités territoriales dont elle relève.

« La ou les délibérations mentionnées à l'alinéa précédent déterminent, sous la réserve des droits des tiers, les conditions de liquidation de l'association d'intérêt local.

« Les personnels relevant du statut de la fonction publique territoriale sont nommés dans un emploi de même niveau de la ou des collectivités territoriales dont dépendait l'association d'intérêt local ou de leurs éventuels établissements publics et en tenant compte de leurs droits acquis. Dans le cas où l'association d'intérêt local dépendait de plusieurs collectivités territoriales, la répartition des personnels concernés est soumise, pour avis, aux commissions administratives paritaires compétentes. Elle ne peut donner lieu à un dégageant des cadres. Les collectivités territoriales ou établissements publics attributaires supportent les charges financières correspondantes.

« *Art. L. 1431-11.* – La participation d'une nouvelle collectivité territoriale à une association d'intérêt local est décidée par délibérations concordantes de la collectivité territoriale intéressée et des autres collectivités territoriales dont l'association relève.

« Le retrait d'une collectivité territoriale s'effectue dans les conditions prévues aux articles L. 5212-28 à L. 5212-30 pour le retrait d'une commune d'un syndicat de communes. Le conseil d'administration de l'association d'intérêt local exerce les attributions dévolues par ces articles au comité du syndicat de communes.

« *Art. L. 1431-12.* – Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent chapitre. Il précise également les mesures à prendre dans le cas où le fonctionnement d'une association d'intérêt local compromet la sécurité publique, ainsi que dans celui où l'association d'intérêt local n'est pas en état d'assurer le service dont elle est chargée. »

Art. 2

I. – L'article L. 2221-4 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :

« *Art. L. 2221-4.* – Sous réserve des dispositions de l'article L. 2221-8, les régies mentionnées aux articles L. 2221-1 et L. 2221-2 sont dotées de la seule autonomie financière. »

II. – La section 2 du chapitre premier du titre II du livre II de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales est abrogée.

III. – Au premier alinéa de l'article L. 2221-5 du code général des collectivités territoriales, les mots : « aux articles L. 2221-10 et L. 2221-14 » sont remplacés par les mots : « à l'article L. 2221-14 ».

« TITRE II

DISPOSITIONS TRANSITOIRES

Art. 3

Les personnels employés à la date de promulgation de la présente loi par une association ou par une société d'économie mixte dont l'objet et les moyens sont transférés, dans leur intégralité, à une collectivité territoriale ou à une association d'intérêt local en relevant et qui sont recrutés, dans ce cadre, par ladite collectivité ou ladite association peuvent continuer de bénéficier des dispositions du contrat qu'ils ont souscrit en tant qu'elles ne dérogent pas aux dispositions légales et réglementaires régissant les agents non titulaires de la fonction publique territoriale.

Par dérogation à l'article L. 122-9 du code du travail, les personnes recrutées dans le cadre fixé à l'alinéa précédent ne perçoivent pas d'indemnités au titre du licenciement lié à la dissolution de l'association.

Art. 4

Les communes et les syndicats de communes qui avaient des régies dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière à la date de la promulgation de la présente loi ont la faculté de conserver ce mode de gestion dans les conditions antérieurement en vigueur jusqu'au 31 décembre 2004.

TITRE III,

DISPOSITIONS DIVERSES

Art. 5

Le livre IV de la première partie du code général des collectivités territoriales est complété par un titre IV intitulé : « Régie », et comprenant un chapitre unique et un article L.1441-1 ainsi rédigés :

TITRE IV,

« *Art. L. 1441-1.* – Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent gérer des services à caractère administratif ou à caractère industriel et commercial sous forme de régies dotées de la seule autonomie financière, dans les conditions fixées par les articles L. 2221-1 à L. 2221-14. »

Art. 6

I. – Dans l'article L. 2221-1 et à l'article L. 2221-2 du code général des collectivités territoriales, les mots : « syndicats de communes » sont remplacés par les mots : « groupements de communes ».

II. – Dans les troisième et quatrième alinéas de l'article L. 2221-13 du code général des collectivités territoriales, le mot : « syndicat » est remplacé par le mot : « groupement ».

Art. 7

Le sixième alinéa (3°) de l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales est complété par les mots ainsi rédigés : « et des associations d'intérêt local visées à l'article L. 1431-1, dépendant de la commune. Lorsque l'association d'intérêt local est rattachée à plusieurs communes, seul le tableau de synthèse, mentionné au 4°, est joint en annexe ».

N°976-Proposition de loi de M. Patrick BEAUDOUIN facilitant la création d'associations d'intérêt local.